Nations Unies E/2006/50

Conseil économique et social

Distr. générale
27 avril 2006
Français
Original: anglais

Session de fond de 2006
Genève, 3-28 juillet 2006
Point 2 de l'ordre du jour provisoire*
Instauration aux niveaux national et international d'un environnement propice au plein emploi et à la création d'emplois productifs et à un travail décent pour tous, et son incidence sur le développement durable

Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2006 : divergences de la croissance et du développement

Aperçu général

Résumé

À maints égards, les inégalités de revenu sont grandes et ne cessent d'augmenter à travers le monde. La principale raison en est que dans les pays industrialisés, le niveau des revenus a augmenté régulièrement au cours des cinq dernières décennies, alors que cela n'a pas été le cas dans de nombreux pays en développement. Seul un petit nombre de ces derniers ont connu une croissance soutenue ces dernières décennies, mais on retiendra surtout qu'ils comprennent les deux pays les plus peuplés de la planète, à savoir la Chine et l'Inde. Si l'on tient compte du fait qu'à eux seuls ces deux pays représentent plus d'un tiers de la population mondiale, alors l'inégalité commence à diminuer au niveau mondial. Si on exclut ces deux pays, toutefois, on s'aperçoit qu'elle a continué à augmenter fortement, à partir de niveaux déjà très élevés. L'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde pour 2006 est consacrée aux causes et aux effets de la divergence des revenus *entre* les pays.

Le succès du développement dépend à la fois des efforts engagés au niveau national et de l'existence d'un environnement propice au niveau international. La divergence accrue des revenus s'explique en partie par le nombre croissant des cas

* E/2006/100.

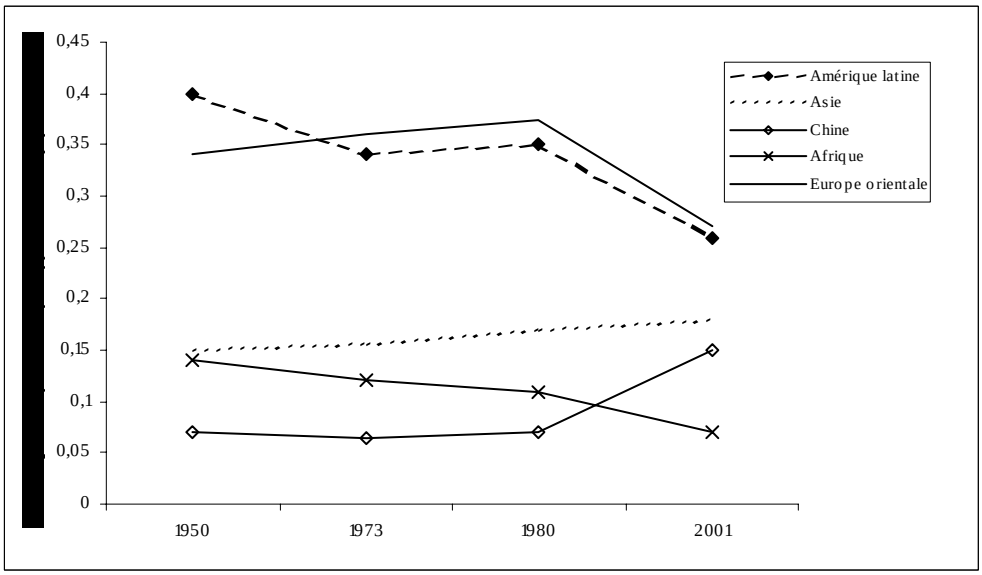
06-33062 (F) 160506 230506

d'effondrement de la croissance. Les pays dotés de structures et d'institutions économiques insuffisantes et dont l'infrastructure et le capital humain sont peu développés ont moins les moyens de profiter de l'intégration des marchés mondiaux. Du coup, il est plus difficile aux pays en développement de sortir de la pauvreté et de réduire leur vulnérabilité aux chocs mondiaux. La montée des inégalités dans le monde accroît donc la probabilité que la croissance s'effondre et qu'un conflit éclate. Le problème posé par cette inégalité croissante a un impact important sur l'application de l'Agenda des Nations Unies pour le développement. L'impossibilité d'infléchir cette tendance pourrait donc avoir de vastes conséquences pour le développement humain.

Divergence de croissance et de développement

À bien des égards, les inégalités de revenus sont grandes et ne cessent d'augmenter à travers le monde. En 1950, l'Éthiopien moyen avait un revenu 16 fois inférieur à celui d'une personne vivant en Europe, au Japon ou au États-Unis d'Amérique. Un demi-siècle plus tard, il est devenu 35 fois plus pauvre. La plupart des pays les plus pauvres du monde ont accumulé un retard qui est plus ou moins de la même grandeur. La principale raison en est que, dans les pays industrialisés, les revenus ont augmenté régulièrement au cours des 50 dernières années, alors que cela n'a pas été le cas dans de nombreux pays en développement, au cours du dernier quart de siècle en particulier. Seul un petit nombre de ces derniers ont connu une croissance soutenue au cours des dernières décennies, mais on retiendra surtout qu'ils comprennent les deux pays les plus peuplés de la planète, à savoir la Chine et l'Inde. Si l'on tient compte du fait que ces derniers représentent à eux seuls plus d'un tiers de la population mondiale, alors l'inégalité à travers le monde commence à diminuer. Si on exclut ces pays, on s'aperçoit que l'inégalité des revenus, qui était déjà très importante, a continué d'augmenter fortement au niveau international (voir fig.0.1).

Figure 0.1
PIB par habitant dans certaines régions en développement et en Chine, par rapport aux pays industrialisés (1950-2001)



Source : Calculs établis par l'ONU, d'après Angus Maddison, *L'économie mondiale : une perspective millénaire* (Paris : OCDE, 2001).
Note : Les données originales sur le PIB par habitant étaient exprimées en dollars, compte tenu du taux de parité du pouvoir d'achat.

Cette évolution ne cadre pas avec le dogme des économistes qui veut que les écarts de revenu entre les pays se transforment avec le temps dans une économie mondiale plus intégrée. Au cours des années 80 et 90, on estimait qu'il serait possible en favorisant la mondialisation de combler l'écart de revenu entre les pays

pauvres et les pays riches. En réalité, la convergence des revenus n'a eu lieu que dans un petit nombre de pays et elle n'a pas touché de nombreux autres en dépit du fait que dans le monde entier les pays avaient ouvert leurs systèmes commercial et financier au marché mondial.

En quoi l'inégalité est-elle importante?

L'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde pour 2006 est consacrée aux causes et aux effets de la divergence des revenus *entre* les pays. Une grande inégalité règne également *à l'intérieur* de nombreux pays. Elle pose problème non seulement parce qu'elle traduit une injustice, mais également (dans les pays en développement en particulier) parce que l'inégalité des chances rend plus difficile la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement du fait que le potentiel économique reste inutilisé. Ce qui nous intéresse ici, toutefois, est l'inégalité croissante *entre* les pays. Environ 70 % des inégalités de revenu s'expliquent par des disparités internationales. Cela n'ôte rien à l'importance des disparités nationales, même s'il est frappant de constater que la probabilité de jouir d'un meilleur niveau de vie semble dans une très large mesure dépendre de l'endroit où l'on vit.

Les marchés mondiaux sont loin d'être équitables et plusieurs conditions ne sont pas propices au rétrécissement de l'écart de revenu entre les pays. Les pays les plus riches sont mieux « pourvus », ce qui leur donne un accès préférentiel aux marchés de capitaux et les rend moins vulnérables aux fluctuations des marchés des produits de base. Les investisseurs mondiaux préfèrent généralement les pays plus prospères où le capital humain, l'infrastructure et les institutions sont plus développés et qui présentent donc des risques moins élevés pour l'investissement. Les pays plus pauvres ont une économie et une structure des exportations moins diversifiées, ce qui les rend beaucoup plus vulnérables aux fluctuations des cours des produits de base et aux chocs financiers internationaux. De plus, les pays en développement n'ont guère voix au chapitre dans les négociations sur l'établissement des règles gouvernant les marchés mondiaux. Cette faiblesse a été reconnue dans le Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement[1], qui a donné clairement pour mandat à la communauté internationale de renforcer la participation des pays en développement aux décisions prises par la communauté mondiale. Cependant, les progrès accomplis dans ce domaine ont été très limités.

L'élargissement des inégalités peut à son tour nuire à la croissance. Un accès restreint à une source stable de financement international et une position moins forte dans les négociations commerciales internationales laissera sous-utilisée une partie du potentiel économique des pays pauvres et cela devrait être considéré comme une perte de prospérité pour l'ensemble de l'économie mondiale. De plus, une croissance plus faible entrave les activités d'éradication de la pauvreté. On a également observé dans certains cas que l'absence de réduction de la pauvreté associée à une forte inégalité interne est source de conflit et d'instabilité sociale.

---

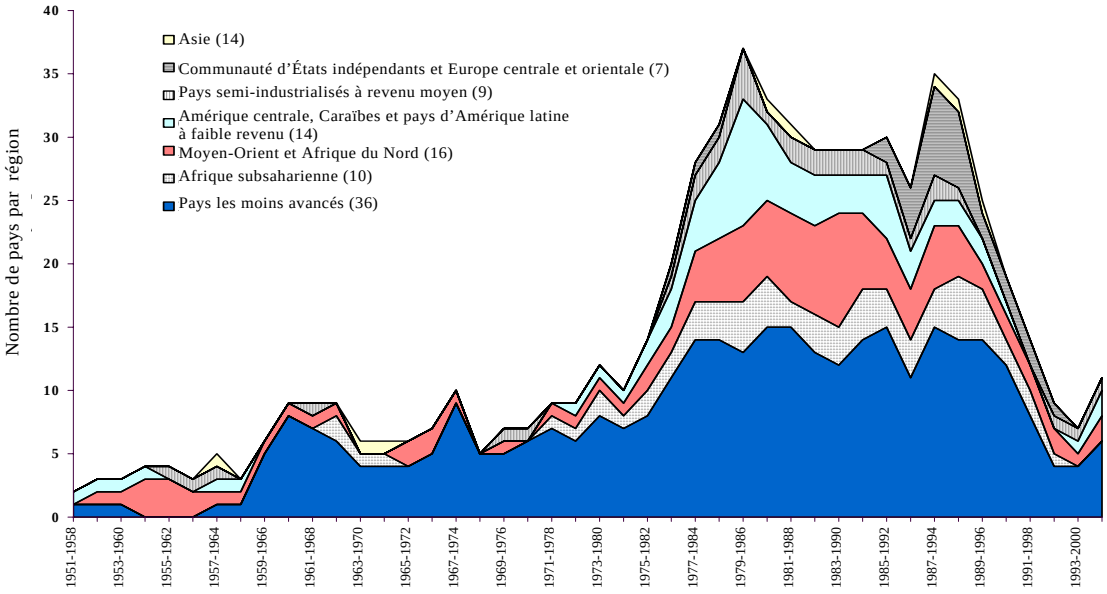
[1] *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18 22 mars 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.02.11.A.7), chap. I, résolution 1, annexe.

Ne pas tenir compte de la lenteur du développement d'un grand nombre de pays revient à méconnaître l'une des principales causes de l'inégalité croissante des revenus au niveau mondial. Des mesures tant nationales qu'internationales seront nécessaires pour remédier à la situation.

Divergence des profils de croissance économique

L'inégalité grandissante entre les pays est la conséquence de la disparité des résultats économiques obtenus au cours de plusieurs décennies. D'une manière générale, l'écart de revenu entre les pays industrialisés et les pays en développement, alors déjà très large, a continué de se creuser depuis 1960. Cela étant, les pays ont connu des croissances très différentes. La disparité grandissante des revenus entre les pays en développement est devenue évidente après 1980, du fait notamment qu'un petit nombre de pays seulement (situés pour la plupart en Asie de l'Est) a enregistré une croissance économique soutenue. Ailleurs dans le monde, des pays en nombre beaucoup plus important ont connu un effondrement de leur croissance, qui a durablement marqué les conditions de vie. Au cours des 25 dernières années, le nombre des cas d'effondrement a augmenté, alors que la fréquence des cas de croissance positive a diminué. Dans les années 60 et 70, près de la moitié d'un échantillon de 106 pays en développement avait connu au moins un épisode prolongé de croissance soutenue et élevée du revenu par habitant, atteignant plus de 2 % par an (voir fig. 0.2). Depuis 1980, toutefois, seuls une vingtaine de pays en développement ont vécu des périodes de croissance soutenue. En revanche, pas moins de 40 pays en développement ont connu des effondrements de leur croissance, c'est-à-dire des périodes d'au moins cinq ans durant lesquelles la croissance a été nulle ou le revenu par habitant a diminué. Ces échecs ont été plus fréquents dans les pays les moins avancés et les pays de l'Afrique subsaharienne. Au cours des décennies antérieures, les effondrements de la croissance avaient été rares et avaient touché moins de 10 pays.

Figure 0.2
Effondrement de la croissance dans les pays en développement, 1951-2000



Source : Calculs établis par l'ONU, d'après Angus Maddison, *L'économie mondiale : une perspective millénaire* (Paris : OCDE, 2001).

Les pays en développement ont, à l'évidence, obtenu de bons résultats ces derniers temps. De fait, les tendances actuelles indiquent que la période 2004-2006 sera marquée par une croissance assez généralisée dans les pays en développement, ce qui n'avait plus été le cas depuis la fin des années 60 et le début des années 70. Au cours de ces trois années, le revenu par habitant des pays en développement augmentera à un rythme annuel supérieur à 4 % en moyenne et les pays les moins avancés feront encore mieux. Il reste à savoir si cette évolution récente dénote une tendance à plus long terme. Elle a été le résultat d'une combinaison de facteurs clefs : cours élevés des produits de base, faibles taux d'intérêt et augmentation de l'aide publique au développement (APD) et de l'allégement de la dette des pays les plus pauvres. Ces conditions favorables ne pouvant pas durer toujours, le maintien d'une forte croissance dépendra essentiellement de la capacité des pays en développement d'utiliser les dividendes de la conjoncture positive actuelle pour procéder à des investissements propices au développement économique à long terme.

Les économistes n'ont pas de réponse concluante concernant les causes précises des réussites et des échecs en matière de croissance. Les études récentes ont remis en lumière la complexité de la croissance économique. On s'accorde depuis peu à penser que pour trouver des réponses, il ne suffit pas de s'intéresser aux facteurs économiques mais il faut prendre également en considération l'histoire et les institutions propres à chaque pays. L'analyse devrait porter sur un diagnostic des contraintes qui pèsent sur la croissance, dont les entraves à la mobilisation d'un financement suffisant national ou étranger, le faible niveau des capacités humaines

et technologiques, les carences des structures de gouvernance et le mauvais fonctionnement des institutions qui réglementent les marchés ou fournissent des biens publics ou des services sociaux. L'importance et la pertinence de ces contraintes varient généralement d'un pays à l'autre. L'objet du présent rapport est de contribuer, par ses conclusions, à ce qui constitue en réalité un voyage de découverte, notamment en observant comment le fonctionnement des marchés mondiaux influence les sources de croissance, ainsi que la marge de manœuvre dont les décideurs des pays en développement disposent pour surmonter ces contraintes. Le succès du développement dépend à la fois des efforts engagés au niveau national pour créer des sources de croissance dynamiques et de l'existence d'un environnement propice au niveau international.

Croissance de la productivité et transformation structurelle

L'augmentation de la productivité dans les pays développés repose principalement sur l'innovation technologique. Pour les pays en développement, toutefois, la croissance et le développement signifient moins repousser les frontières technologiques que transformer la structure de la production pour l'orienter vers des activités à forte productivité. Ce type de transformation structurelle peut s'opérer dans une très large mesure en adoptant les technologies existantes et en les adaptant, en changeant les importations et en pénétrant les marchés mondiaux des produits et services manufacturiers, ainsi qu'en accumulant rapidement des capitaux physiques et humains. Seul un petit nombre de pays en développement ont pu entreprendre des travaux de recherche-développement originaux.

Le secteur de l'industrie contribue généralement de façon plus dynamique à la croissance de la production parce que la productivité y augmente plus fortement, grâce aux gains tirés des économies d'échelle, des progrès technologiques et de l'apprentissage par la pratique. Son plus grand dynamisme découle aussi de sa capacité d'opérer une plus grande intégration verticale de différents secteurs économiques, en traitant les matières brutes et les apports semi-industriels. Autre source de gains de productivité, les services modernes sont indispensables à l'industrialisation. L'augmentation des échanges internationaux de services crée aussi de nouvelles possibilités de développement des exportations.

De façon plus générale, une transformation structurelle dynamique ne passe pas uniquement par le développement de l'industrie et des services modernes. Elle suppose essentiellement la capacité de créer en permanence de nouvelles activités novatrices. Elle signifie aussi renforcer les liens *à l'intérieur* de l'économie, autrement dit d'intégrer l'économie *nationale*. Le degré d'intégration de cette dernière influe sur la capacité d'un pays de tirer parti des échanges et des investissements internationaux. Il a aussi des effets sur la capacité d'accroître la productivité dans tous les grands secteurs de l'économie.

La façon dont les transformations structurelles se sont accomplies au cours des 40 dernières années indique que ce sont surtout les pays à croissance rapide de l'Asie de l'Est et du Sud qui ont connu une évolution aussi dynamique. Les pays dont les structures ont relativement peu changé sont restés à la traîne, en Afrique en particulier. La croissance anémique à long terme des pays à revenu moyen de l'Amérique latine et des Caraïbes et de l'ex-Union des Républiques socialistes soviétiques a en fait été associée à un processus de *désindustrialisation*. Dans ces

pays, la croissance s'est largement concentrée dans les services à faible productivité, tandis qu'elle était à peu près stagnante dans l'agriculture et l'industrie. La croissance rapide de l'Asie de l'Est et du Sud, par contraste, s'est accompagnée d'un déclin rapide de l'importance de l'agriculture et d'une forte expansion des secteurs de l'industrie et des services.

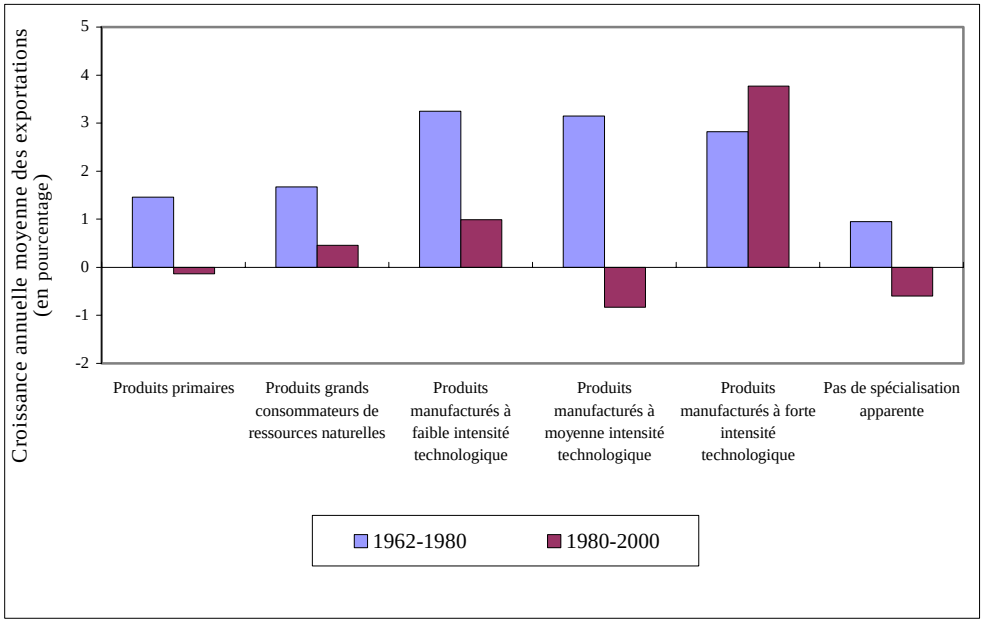
Ces pays à croissance rapide se sont également caractérisés par une augmentation soutenue de la productivité du travail, avec une main-d'œuvre passant des secteurs à faible productivité aux secteurs hautement productifs, y compris ceux des services modernes. Dans les régions à faible croissance, l'augmentation des emplois dans le secteur des services a été encore plus forte. Contrairement à l'Asie, toutefois, les secteurs des services en Afrique subsaharienne, en Amérique latine et dans l'ex-Union soviétique ont enregistré un déclin de la productivité, de nombreux travailleurs se tournant vers les activités de service des secteurs informels parce qu'il ne se créait pas d'emplois ailleurs.

Commerce international, investissement étranger direct et inégalité

Diversification des exportations et croissance

L'avancée de la mondialisation semble avoir exacerbé la divergence des résultats économiques entre les pays. Les échanges peuvent certes contribuer à stimuler la croissance mais la première question qui se pose n'est pas tant de savoir *combien les pays exportent* que *ce qu'ils exportent*. Une croissance économique plus rapide reposant sur les échanges est associée à une structure des exportations plus dynamique (voir fig. 0.3). On entend par là une combinaison d'exportations qui non seulement permet d'accéder aux marchés mondiaux de produits présentant le plus fort potentiel de croissance (la plupart du temps des produits de haute technologie à forte élasticité de la demande par rapport au revenu), mais contribue également à renforcer les liens productifs avec le reste de l'économie nationale et génère de la valeur ajoutée pour une plus large gamme de services et produits. Les pays de l'Asie de l'Est ont réussi à diversifier leur économie de cette manière, comme l'indiquait déjà l'évolution constatée en ce qui concerne la transformation structurelle. Les pays en développement à croissance moins rapide ont été tributaires d'activités d'exportation à moindre valeur ajoutée profondément enracinées dans une économie nationale moins intégrée. Bon nombre d'entre eux continuent à dépendre lourdement des exportations de produits primaires et ont perdu des parts de marché dans le commerce international. Ils ont aussi souffert plus fortement des chocs commerciaux plus importants. Les cours des produits primaires ont davantage fluctué que ceux des autres produits d'exportation et les termes de l'échange des produits de base autres que le pétrole ont diminué de presque 40 % entre 1980 et 2003. La reprise récente des cours des produits de base n'a que partiellement compensé ce déclin. Fin 2005, les cours moyens des produits de base non pétroliers étaient encore inférieurs à ceux de 1980 en valeur réelle.

Figure 0.3
Rapport entre spécialisation commerciale et croissance économique des pays, par principaux types de produits d'exportation (1962-2000)



Source : Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU, sur la base des indicateurs de la Banque mondiale pour 2005; et Robert C. Feenstra et al. « World Trade Flows: 1962-2000 », document de travail NBER n° 11040 (Cambridge (Massachusetts), National Bureau of Economic Research, janvier 2005), disponible à l'adresse : <http://www.nber.org/papers/w11040>.

Pour de nombreux pays en développement, la diversification des exportations vers des produits à forte intensité technologique n'est pas toujours une option immédiate. Les pays à faible revenu n'ont généralement ni la capacité manufacturière, l'infrastructure et les ressources humaines appropriées ni les capacités commerciales nécessaires pour développer des activités d'exportation aussi dynamiques. Mais comme ils ont la capacité, malgré tout, d'être présents sur les marchés mondiaux de produits primaires, ils devraient mettre au point des stratégies industrielles pour diversifier les exportations vers les produits consommateurs de ressources naturelles et les produits de l'industrie légère.

Investissement étranger direct : l'importance de promouvoir les relations interindustrielles locales

L'investissement étranger direct sur la croissance économique a un impact directement proportionnel au rôle qu'il peut jouer dans le renforcement des relations interindustrielles locales. Depuis les années 80, il a augmenté à un rythme plus rapide que ne l'ont fait aussi bien la production mondiale que les échanges internationaux. Cette tendance a été favorisée, notamment, par la mise en place de réseaux de production internationaux dans les industries manufacturières et les services modernes, la levée des restrictions concernant les flux de capitaux et les processus de privatisation menés dans les pays en développement. Ces derniers ont

vu se multiplier par 10 les afflux annuels moyens d'investissement étranger direct. Cependant, celui-ci reste en grande partie (plus des deux tiers) concentré dans les pays développés. En direction des pays en développement, il est tout aussi fortement concentré, avec plus de 80 % des flux destinés à seulement une dizaine de pays (à revenu moyen principalement), dont la Chine et l'Inde.

L'investissement étranger direct étant une source de financement et de technologie, il pourrait contribuer de manière appréciable à la croissance à long terme des pays en développement. Il est toutefois manifestement plus attiré par les pays dont les revenus sont plus élevés et les marchés, infrastructures et ressources humaines mieux développés. En ce sens, il semble avoir été un vecteur de divergence de la croissance. De même, les pays dans lesquels les investissements étrangers directs ont considérablement augmenté n'ont pas toujours connu un essor de leur économie. Dans tous les grands pays d'Amérique latine, ainsi que certains grands pays d'Afrique, les afflux d'investissements étrangers directs avaient augmenté dans des proportions plus élevées que le produit intérieur brut (PIB) entre les années 1980 et les années 1990; pourtant, le taux global d'investissement a stagné ou diminué. Qui plus est, l'investissement étranger direct s'est concentré en Afrique sur les activités extractives, avec peu de liaisons interindustrielles et d'effets sur l'emploi bénéficiant à l'ensemble de l'économie.

La conclusion du rapport est la suivante : pour que les pays tirent profit de l'investissement étranger direct, il faut que leurs entreprises et leurs institutions possèdent la capacité d'absorption et la capacité technologique voulues. Ceux qui ont beaucoup investi dans l'infrastructure, le capital humain et les capacités d'entreprenariat (Singapour et l'Irlande, par exemple) sont également ceux qui ont su le mieux tirer parti des apports d'investissement étranger direct. À l'inverse, il semble ne guère exister de bénéfices à long terme lorsque ces investissements sont le résultat d'importantes incitations fiscales ou de politiques faussant les échanges (comme les quotas applicables aux textiles et aux vêtements) si l'on ne renforce pas en même temps les capacités locales et si l'on ne crée pas de liaisons entre les filiales étrangères et les entreprises locales.

Incidences sur l'action des pouvoirs publics

La libéralisation des échanges a marqué les dernières décennies. Dans la plupart des régions du monde, elle a entraîné une augmentation du volume des exportations, mais pas nécessairement un plus grand essor économique. Les pays qui ont pu diversifier et modifier leur structure de production vers des activités à plus forte productivité ont connu des gains de croissance plus visibles. Favoriser la diversification de l'économie et des exportations est un objectif important, qui exigera aussi bien l'adoption de mesures dynamiques au niveau national qu'un environnement commercial plus propice pour les pays en développement.

Premièrement, les gouvernements des pays en développement auraient intérêt à adopter des stratégies dynamiques de renforcement du secteur de la production. La plupart des pays, tant développés qu'en développement, qui ont connu une croissance soutenue s'étaient appuyés sur des politiques industrielles pour soutenir la diversification et la mise à niveau technologique de leur économie. Dans les pays en développement, les stratégies de croissance axée sur l'exportation qui ont le mieux réussi alliaient des politiques macroéconomiques favorables (voir plus bas) à des mesures sélectives de protection des industries naissantes, des subventions à

l'exportation, des mesures d'orientation du crédit, des clauses relatives aux apports locaux et d'importants investissements dans le capital humain, ainsi que des alliances stratégiques avec des entreprises multinationales. Les mesures d'appui étaient souvent clairement liées à des critères de résultat précis concernant les exportations. La possibilité d'appliquer ce type de politique active de renforcement du secteur de la production s'est réduite avec l'adoption des accords commerciaux multilatéraux, sans pour autant disparaître tout à fait. Les pays en développement, les moins avancés en particulier, ont bénéficié du traitement spécial et différencié défini par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et les négociations d'Uruguay sur le commerce multilatéral. Dans la pratique (à part pour les plus pauvres), il leur a fallu respecter les mêmes règles que les pays développés, mais des périodes d'application plus longues et une protection plus grande leur ont été accordées.

Deuxièmement, les pays en développement devront bénéficier d'un environnement commercial international plus favorable. En ce qui les concerne, l'amélioration des débouchés suppose un meilleur accès aux marchés de leurs exportations de produits agricoles et manufacturés, la réduction des subventions agricoles dans les pays développés et, en particulier, l'élimination des subventions à l'exportation qui faussent les échanges de produits agricoles. Cela suppose aussi de renforcer leurs possibilités de participer aux marchés mondiaux de services, y compris ceux qui reposent sur la mobilité d'une main-d'œuvre. S'agissant des pays les moins avancés, il est essentiel de supprimer les droits d'entrée et les quotas pour faciliter l'accès aux marchés des pays industrialisés. Tous les pays en développement ont également besoin qu'on les aide à trouver les moyens d'absorber les coûts du passage à un ordre commercial plus libéral, en particulier pour les pays qui perdent le bénéfice de préférences commerciales à cette occasion.

Troisièmement, les pays en développement doivent disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour adopter des politiques visant à renforcer la capacité en termes d'offre nécessaire pour réussir sur les marchés mondiaux et indispensable à une transformation structurelle dynamique de leur économie. Dans les pays pauvres, cette marge est plutôt moins étroite que dans d'autres pays en développement. Dans l'ensemble de ces derniers, une attention plus grande que par le passé devrait être accordée aux règles favorisant la diversification de la production vers des matières premières très demandées sur les marchés extérieurs et, surtout, les produits manufacturés et les services. Il en va de même pour les politiques qui facilitent les liaisons entre ces secteurs et d'autres activités intérieures et, plus largement, encourage l'intégration des marchés *intérieurs*. Des mesures spéciales d'appui aux industries *exportatrices* naissantes pourront être nécessaires. Une plus grande latitude sera également utile pour axer davantage sur le développement les accords concernant les droits de propriété intellectuelle. Une plus grande attention devrait être portée à ces questions dans le cadre de la définition du traitement spécial et différencié devant être accordée aux pays en développement dans les accords commerciaux multilatéraux. Plus généralement, comme le souligne la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) dans le Consensus de Sao Paulo adopté à sa onzième session en juin 2004 (document TD/412, part. II), il importe de prendre en compte la nécessité de concilier au mieux marge d'action nationale et disciplines et engagements internationaux.

Flux de capitaux privés et politiques macroéconomiques

Flux de capitaux sporadiques et procycliques vers les pays en développement

Il n'est pas certain que les flux financiers privés aient toujours contribué à accroître les investissements et la croissance dans les pays en développement au cours des 40 dernières années. Ils n'ont certainement pas été un facteur de réduction de l'inégalité des revenus sur le plan international. Depuis les années 70, les pays en développement, surtout les pays à revenu moyen, ont pu accéder plus facilement à des sources de financement privé à court terme, mais ces apports ont largement marginalisé les pays les plus pauvres. D'autre part, les prêts des banques commerciales et d'autres modes d'investissement indirect se sont avérés extrêmement procycliques pour les pays en développement. La disponibilité, comme le coût du financement extérieur, sont plus élastiques durant les périodes d'expansion économique, et se resserrent durant les périodes de marasme économique. De cette manière, le financement extérieur privé a contribué à précariser davantage l'économie, et durant les années 80 et 90, les rebonds et les ralentissements soudains des flux de capitaux privés ont été à l'origine de graves crises financières. L'instabilité économique créé une profonde incertitude qui a des effets préjudiciables à long terme sur l'investissement et la croissance. Le coût des crises monétaires et bancaires a lui-même été astronomique et, selon certaines estimations, ces crises ont fait baisser de 25 % les revenus des pays en développement. La difficulté pour les pays en développement est de s'arranger pour ne plus compter autant sur les flux à court terme et de créer des conditions garantissant que le financement privé servira à des investissements productifs.

Importance de la stabilité macroéconomique et de la flexibilité des politiques pour la croissance

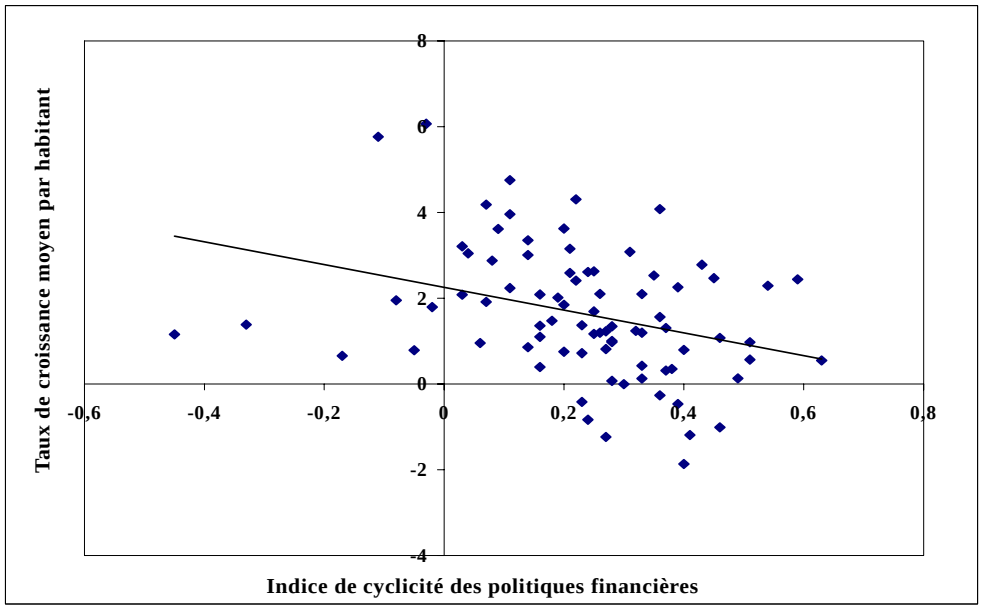
La stabilité macroéconomique a une forte incidence sur les résultats de la croissance à long terme de l'économie. La stabilité macroéconomique devrait être comprise dans un sens plus large et ne pas se limiter à préserver la stabilité des prix et l'équilibre du solde budgétaire. Il s'agit également d'éviter les fortes variations de l'activité économique et de l'emploi, et également de maintenir la balance extérieure et d'éviter la surévaluation des taux de change. La fréquence des crises financières dans les pays en développement indique que la stabilité macroéconomique consiste en outre à veiller à une bonne réglementation des secteurs financiers internes, à la viabilité des bilans dans le système bancaire et à un échelonnement judicieux de la dette extérieure.

Une majorité de pays en développement connaissent une croissance dynamique et un environnement macroénomique relativement stable depuis les années 60. Dans la décennie qui a suivi, les économies asiatiques à croissance rapide sont parvenues à une stabilité macroéconomique encore plus grande que dans les pays à croissance nettement plus lente des pays d'Amérique latine et d'Afrique. La stabilité macroéconomique et la croissance se renforcent mutuellement. Une croissance robuste et soutenue est propice à la stabilité macroéconomique, car elle contribue notamment à soutenir la viabilité de la dette publique intérieure et extérieure. Réciproquement, la stabilité accrue, au sens large, réduit l'incertitude de l'investissement et favorise donc une croissance à long terme plus forte.

Les politiques de stabilisation mises en œuvre dans de nombreux pays en développement depuis les années 80 ont surtout mis l'accent sur la réduction de l'inflation et la remise à flot des soldes budgétaires. Même si l'on ne peut qu'approuver, dans les objectifs de politiques macroéconomiques, les efforts visant à modérer l'inflation et à opérer avec prudence en matière financière, il est à craindre que, dans la pratique, les pays aient privilégié ces objectifs aux dépends d'autres aspects de la stabilité macroéconomique. Il convient de noter à ce propos que la stabilité des prix a souvent été le résultat d'une surévaluation des taux de changes et d'un fardeau accablant de la dette. En outre, dans la plupart des pays en développement, les politiques macroéconomiques ont été extrêmement proconjoncturelles durant les deux dernières décennies. Cette situation a coûté cher en particulier durant les périodes de marasme économique où de telles positions ont conduit à un ralentissement de la croissance économique et de l'emploi.

La présente étude montre que la politique financière suivie dans certains pays d'Afrique et d'Amérique latine a été nettement procyclique, et souvent encouragée par les effets proconjoncturels de flux de capitaux sporadiques. En Asie de l'Est, les politiques financières ont été soit neutres du point de vue de la conjoncture ou proconjoncturelles. On relève une corrélation fortement négative entre une politique financière proconjoncturelle et une croissance à long terme lorsqu'elle est observée sur un grand nombre de pays en développement (voir fig. 0.4). L'aménagement de politiques d'ajustement macroéconomique non conjoncturelles semble donc avantageux pour la croissance et de ce fait peut contribuer à une convergence des revenus. C'est d'autant plus important pour les pays en développement en comparaison des pays développés. L'instabilité macroéconomique tend à s'aggraver à de plus bas niveaux de développement, notamment en raison de la plus grande vulnérabilité des pays en développement aux chocs extérieurs.

Figure 0.4
Effets négatifs d'une politique financière procyclique sur la croissance à long terme



Source : Calculs provenant du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, effectués à partir de données tirées de : Graciela Kaminsky, Carmen M. Reinhart et Carlos A. Végh « When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies », document de travail, n° 10780 (Cambridge, Massachussetts, National Bureau of Economic Research, 2004), et de la base de données de la Banque mondiale sur les indices de développement, 2005.

Note : L'indice est construit comme moyenne pondérée d'indicateurs de cyclicité des politiques financières, comprenant les dépenses publiques, comportant une variable provisoire pour tenir compte des fluctuations des taux d'imposition et de l'évolution des dépenses par rapport à l'évolution conjoncturelle dans les pays en développement. Les chiffres positifs indiquent une cyclicité plus élevée et les chiffres négatifs, le niveau de contracyclicité. Pour plus de détails, se reporter au document de travail précité.

Nécessité d'une plus grande latitude pour l'adoption de politiques macroéconomiques contracycliques

Pour nombre de gouvernements de pays en développement, les possibilités de mener une politique macroéconomique contracyclique sont limitées étant donné que les ressources financières et les devises sont plutôt réduites par rapport aux chocs extérieurs qu'ils ont à affronter. L'action internationale atténuant l'impact de l'instabilité des flux de capitaux privés (voir ci-dessous) peut aider à donner davantage de latitude. Toujours au niveau national, les gouvernements peuvent cependant se donner les moyens d'adopter des politiques contracycliques en remaniant leur cadre institutionnel d'élaboration de politiques macroéconomiques.

Premièrement, le cadre institutionnel propre aux politiques financières doit établir un équilibre entre la prudence et la souplesse en matière financière afin d'assurer la crédibilité et la viabilité dans ce domaine. La définition d'objectifs financiers indépendants des fluctuations à court terme de la croissance économique

(règles budgétaires *structurelles*) peuvent réussir à imposer une orientation politique contracyclique. Certains pays en développement, tels le Chili, ont réussi à maîtriser ces règles budgétaires. En outre, les fonds de stabilisation financière peuvent, avec le temps, aider à égaliser les revenus provenant des recettes fiscales irrégulières, comme celles qui dépendent des produits de base d'exportation. L'expérience en matière de recours à ce type de fonds dans diverses régions du monde a été variable. Ces fonds ne sont en rien une panacée et doivent être administrés avec précaution. Ils peuvent toutefois s'avérer très utiles pour dénouer des situations de compromis étalées dans le temps, liées aux dépenses budgétaires, en permettant de protéger l'investissement public à long terme dans l'infrastructure et le développement humain, ainsi que durant des périodes de faibles recettes fiscales dues à des chocs externes et à des crises économiques.

Deuxièmement, un certain degré de pouvoir discrétionnaire doit être exercé. Depuis les années 80, les gouvernements de nombreux pays en développement sont passés d'un système de politiques macroéconomiques ouvertes à un système réglementé. Ce changement était motivé par la conviction que ce système réglementé éviterait l'instabilité macroéconomique liée à l'instabilité des orientations politiques. Près de 20 pays par exemple, ont appuyé leur politique monétaire sur des objectifs destinés à contenir l'inflation. Dans un tel régime monétaire, une banque centrale indépendante s'engage à assurer la stabilité des prix en annonçant publiquement le niveau d'inflation qui sera permis. Ce système présente plusieurs avantages, notamment son potentiel de donner aux directives bancaires plus de transparence et de crédibilité. Par contre, le couplage limité de la politique monétaire à la cible d'inflation fausse la stabilisation macroéconomique au détriment des objectifs de l'emploi et de la croissance. La réglementation peut s'avérer utile pour un certain temps et lorsque l'économie ne souffre pas de chocs majeurs. Toutefois, alors que la structure de l'économie change avec le temps il en va de même de la vulnérabilité aux chocs extérieurs. Par exemple, les chocs financiers peuvent se révéler plus lourds de conséquences que ceux des termes de l'échange. Dans ce contexte, des réglementations prédéterminées sont susceptibles de perdre de leur pertinence ou de s'avérer trop rigoureuses. Par ailleurs, étant donné que les risques et les aléas auxquels l'économie est confrontée ne se présentent jamais exactement de la même façon ni avec le même degré d'intensité, il faut toujours ménager une marge de manœuvre pour procéder aux ajustements qui minimiseront les pertes macroéconomiques.

Troisièmement, les politiques macroéconomiques devraient être bien intégrées dans d'autres secteurs décisionnels de politiques économiques. L'établissement d'un taux de change compétitif semble être un élément critique à cet égard. Dans les économies d'Asie de l'Est, en croissance rapide, par exemple, les politiques macroéconomiques se sont inscrites dans une stratégie de développement plus large, contribuant à la croissance à long terme. Les politiques budgétaires dans ces économies ont donné priorité aux dépenses de développement, y compris l'investissement dans l'éducation, la santé et l'infrastructure ainsi que les garanties de subventions et de crédit aux industries d'exportation. La politique monétaire était coordonnée avec le secteur financier et les politiques industrielles, y compris les plans de crédit dirigés et subventionnés et les taux d'intérêt contrôlés de manière à intervenir directement sur l'investissement et l'épargne, tandis que les taux de change compétitifs étaient considérés comme essentiels pour encourager l'exportation et la diversification des exportations. En revanche, les politiques

macroéconomiques de nombreux pays d'Amérique latine et d'Afrique étaient axées sur des objectifs de stabilisation à court terme beaucoup plus strictement définis, ce qui a souvent causé une surévaluation des taux de change.

Politiques internationales visant à réduire l'instabilité financière

Les institutions financières multilatérales ont à assumer la difficile tâche d'aider les pays en développement à atténuer les effets nocifs de l'instabilité des flux de capitaux et de prévoir des mécanismes de financement contracycliques pour compenser le mouvement naturellement procyclique des flux de capitaux privés. Un certain nombre de choix s'offrent pour corriger le caractère procyclique des flux financiers et contribuent ainsi à créer des conditions plus favorables à une croissance régulière.

Un premier train de mesures pourrait comprendre l'adoption d'instruments financiers pour réduire les déséquilibres monétaires et lier les obligations au titre du service de la dette des pays en développement, à la capacité de payer (par exemple dans le cadre du PIB ou d'obligations indexées sur le prix des produits de base). Ces mesures pourraient s'accompagner de mécanismes de garantie des emprunts d'État cautionnés par les banques multilatérales de développement et les organes de crédit à l'exportation. Une troisième approche consisterait à aider les gouvernements des pays en développement à renforcer les cadres réglementaires qui découragent l'instabilité des flux de capitaux à court terme, et qui fournissent des structures fiables pour les secteurs financiers nationaux public et privé.

En outre, la surveillance multilatérale – surtout par le Fonds monétaire international (FMI) – devrait rester au centre des efforts de prévention des crises. La fourniture plus systématique de financement d'urgence au niveau international pour répondre aux chocs extérieurs est considérée comme essentielle si l'on veut éviter d'inutiles contraintes d'ajustement et les frais des grandes banques de réserve. Pour les pays à revenu moyen comme pour les pays à faible revenu les structures appropriées devraient comprendre une réserve de liquidités pour couvrir les fluctuations des recettes d'exportations, notamment celles qui sont causées par l'instabilité des prix des produits de base et par les catastrophes naturelles. L'accès à des disponibilités publiques internationales durant les crises de comptes des mouvements de capitaux devra être facilité et être proportionnel aux besoins potentiellement importants de pays susceptibles de dépasser les limites normales d'emprunt au regard des quotas prévus pour les membres du FMI.

Investir dans ces infrastructure et dans le capital humain

Une partie de l'écart entre les taux de croissance est imputable à l'insuffisance des investissements et des dépenses publiques dans les infrastructures et du développement humain.

L'indispensable amélioration des infrastructures

Une des conditions nécessaires à la productivité des entreprises est l'existence d'un niveau adéquat d'infrastructures. Imaginons une économie sans téléphone, sans électricité, ou encore sans réseau routier. Par nature, les infrastructures se caractérisent par des indivisibilité et les pays doivent donc mettre en place un seuil d'infrastructures minimum (par exemple un réseau routier minimum) pour que

l'investissement ait un réel effet sur la croissance de la productivité de l'ensemble de l'économie. Pour atteindre le seuil d'infrastructures minimum, les pays doivent effectuer des investissements publics considérables pendant une longue période. Les pays d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne ne l'ont pas fait, ce qui explique en partie le retard qu'ils ont accumulé par rapport aux pays d'Asie de l'Est qui ont consenti cet effort. Les pays d'Asie de l'Est ont investi davantage dans les infrastructures, tant dans leur qualité que dans leur couverture. Au contraire, les pays d'Amérique latine ont réduit leurs investissements dans les infrastructures depuis les années 80, à la suite de mesures d'austérité financière. Cela a entraîné des différences considérables dans la qualité et la disponibilité des infrastructures. Depuis les années 60, la densité du réseau routier a à peine augmenté en Amérique latine et en Afrique subsaharienne, alors qu'elle a triplé en Asie de l'Est. Par ailleurs, les lignes téléphoniques sont deux fois plus nombreuses en Asie de l'Est, qu'en Amérique latine, et 10 fois plus nombreuses qu'en Afrique subsaharienne.

Les données empiriques révèlent que le retard dans la mise en place d'infrastructures pourrait expliquer jusqu'à un tiers de l'écart de revenu, entre les pays d'Asie de l'Est et ceux d'Amérique latine, qui va en s'accroissant. Les données font également apparaître d'importantes complémentarités entre investissements publics et investissements privés. Là où les États ont réduit les investissements publics dans les infrastructures, ou bien privatisé des services d'infrastructure, les investisseurs privés n'ont pas pris la relève. Dans un grand nombre de pays d'Amérique latine et d'Afrique, ce dénouement est contraire aux attentes qui entouraient initialement les programmes de privatisation.

Le développement humain est une condition nécessaire, mais non suffisante, de la croissance

Selon certaines études empiriques, les pays en développement pourraient rattraper les pays développés s'ils pouvaient augmenter leur capital humain. Les liens entre la croissance et le développement humain sont toutefois complexes. Il existe de fortes disparités entre pays pour ce qui est des indicateurs du bien-être humain, tels que l'espérance de vie et le degré d'instruction. On constate toutefois une plus grande convergence entre pays dans le domaine de la santé et de l'éducation, où les résultats s'améliorent, qu'en matière d'augmentation du revenu par habitant. Les données empiriques présentées ici indiquent que les pays qui ont obtenu de bons résultats en matière de croissance économique avaient tous des niveaux de développement humain relativement élevés au moment où ils se sont engagés sur un chemin de croissance soutenue et que, dans ces pays, l'augmentation du revenu moyen s'est accompagnée de progrès sensibles dans les secteurs de la santé et de l'éducation. À l'inverse, tous les pays ayant des niveaux de développement humain relativement élevés n'ont pas réussi à obtenir des taux de croissance économique élevés sur le long terme.

Le développement humain est bien sûr, un objectif à part entière, inscrit dans les programmes de développement des grandes conférences et des Sommets des Nations Unies. Il semble toutefois que le développement humain soit les conditions nécessaires, mais non suffisante, d'une croissance économique soutenue. Pour offrir à une population mieux éduquée de meilleures chances, il est également nécessaire de lever d'autres contraintes sur la croissance et d'opérer des changements structurels. Un élément crucial à cet égard est une dynamique de création d'emplois décents et productifs.

Dégager des ressources financières pour des investissements à long terme dans les infrastructures et le développement humain

Pour développer les ressources humaines et améliorer la qualité des infrastructures, il faut que l'État affecte chaque année une part adéquate de la dépense publique à ces secteurs. La mise en place d'infrastructures demande de gros investissements, qui mettent longtemps à porter leurs fruits. Pour réaliser des progrès dans les secteurs de la santé et de l'éducation, il faut également consentir des efforts à long terme et mettre en place des services sociaux permanents, qu'il faut financer. De bonnes infrastructures et des systèmes éducatifs et sanitaires adéquats peuvent générer des gains sociaux importants, qui justifient que l'État joue un rôle central dans ce domaine, en garantissant que la société investisse suffisamment dans ces secteurs. En matière de finances publiques, les politiques contracycliques qui ont été examinées plus haut peuvent contribuer à maintenir des niveaux de dépenses de fonctionnement et d'investissement publics adéquats, de façon à ce que les dépenses consacrées à l'éducation, à la santé et aux infrastructures ne soient pas indûment affectées.

Les pays particulièrement sous-équipés en infrastructures et qui ont pris de gros retards en matière de développement humain devront augmenter considérablement les ressources qu'ils consacrent aux dépenses dans ces secteurs. Dans de nombreux pays, il est possible de dégager des ressources importantes en prenant des mesures pour rendre la dépense publique consacrée à l'éducation et à la santé plus efficiente, en la ciblant sur des objectifs sociaux prioritaires et en améliorant le rapport coût-efficacité des programmes publics. Dans le secteur de l'infrastructure, de l'amélioration des mécanismes financiers et l'adoption de mesures destinées à combattre la corruption qui sévit dans l'attribution des marchés de travaux publics pourraient contribuer à abaisser les coûts. Toutefois, même si l'on obtient des gains d'efficience, les ressources ainsi dégagées risquent de ne pas suffire. Il sera alors indispensable d'élargir la base de l'impôt, en particulier dans les pays où les recettes de l'État sont faibles. Il est clair que les pays les plus pauvres auront besoin de ressources supplémentaires considérables pour effectuer les investissements nécessaires. Il faudra pour cela accroître l'aide au développement et veiller à ce qu'elle soit investie dans l'infrastructure et le développement humain.

Accroître l'aide et la rendre plus efficace

En 1961, lorsque l'Assemblée générale a proclamé la première Décennie des Nations Unies pour le développement, on savait qu'il serait nécessaire d'intensifier les actions menées pour mobiliser des ressources intérieures et extérieures afin d'atteindre les objectifs de croissance. On savait aussi, à l'époque, que la plupart de ces ressources devrait être affectée au développement des infrastructures et du capital humain de façon à éliminer les goulets d'étranglement. Pour vaincre ces obstacles et imprimer un nouvel élan aux pays en développement, l'augmentation des flux d'aide apparaissait indispensable. C'est dans ce contexte qu'a été fixé l'objectif de porter l'aide publique que les pays développés apportent au développement à 0,7 % du revenu national brut (RNB). Dans les décennies qui ont suivi, nombreux ont été les pays qui n'ont pas atteint cet objectif, les engagements pris par les États membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) n'atteignant que le tiers de ce montant. En 2002, lors de la Conférence internationale sur le financement du développement tenue à Monterrey (Mexique),

la communauté internationale a réaffirmé que les pays donateurs devraient s'employer concrètement à atteindre l'objectif d'une aide publique au développement représentant 0,7 % de leur revenu national brut. À cet égard, elle a défini des objectifs de développement pour le Millénaire, qui seraient des critères tangibles de l'efficacité de l'aide publique au développement. La question de l'aide est revenue au cœur du débat sur le développement, ce renouveau d'intérêt s'accompagnant, comme au début des années 60, de nouvelles propositions visant à relancer l'aide au développement. Les flux d'aide ont également repris leur tendance à la hausse, de même que les secours d'urgence accordés aux pays les plus pauvres.

La question de l'efficacité de l'aide internationale au développement est devenue un sujet de discorde. Selon certains, l'aide n'a pas soutenu la croissance économique et l'investissement et n'a guère contribué à réduire la pauvreté. S'élevant contre cette position, le présent rapport fait valoir que les données disponibles montrent que l'aide au développement a eu un effet positif sur le développement à long terme. L'aide publique a en partie contrebalancée les tendances au creusement de l'écart des revenus observé au cours des 40 dernières années. Toutefois, l'ampleur des transferts d'aide restant limitée, l'impact de l'aide publique sur la réduction des écarts de revenus dans le monde a été, au mieux, très faible.

Cette dernière constatation tend à donner un certain crédit à l'idée, à nouveau avancée, de donner un nouvel élan aux pays en développement en augmentant l'aide extérieure. À cet égard, les objectifs du Millénaire pour le développement pourraient offrir un ensemble d'objectifs clairs, relatifs à la mise en place d'infrastructures et de services sociaux minimums, et requérant des investissements substantiels. Des programmes bien ciblés, bénéficiant de l'aide au développement, pourraient placer les pays les plus pauvres sur un chemin de croissance plus rapide. Cela suppose non seulement que l'on dispose de connaissances suffisantes pour orienter ces ressources de façon efficiente dans les contextes des différents pays, mais aussi que les pouvoirs publics des pays bénéficiaires disposent de la capacité administrative de gérer les flux de ressource, de façon à ce que ceux-ci produisent à la fois une augmentation des revenus et des gains de productivité. Les éléments permettant d'améliorer la structure de gouvernance – en particulier, dans des domaines tels que la transparence des processus budgétaires, l'édification d'une fonction publique de qualité et l'amélioration de la prestation des services sociaux – doivent donc être partie intégrante de l'évaluation des besoins supplémentaires d'aide au développement. Toutefois, les conditions de succès au niveau local varient d'un pays à l'autre et par conséquent, la pratique récente des organismes donateurs, consistant à imposer des conditions supplémentaires, définies de l'extérieur, en matière de gouvernance pour l'octroi de l'aide et des prêts, risque de ne pas produire les résultats escomptés en termes d'amélioration de la qualité des services publics.

Institutions et bonne gouvernance

On s'accorde maintenant à reconnaître que les institutions et les structures de gouvernance jouent un rôle important dans la croissance économique et contribuent donc à expliquer le creusement de l'écart des revenus dans le monde. Il est toutefois difficile de repérer les institutions et structures de gouvernance « de qualité » qu'il conviendrait de mettre en place pour étayer un solide processus de croissance. Cette qualité variant selon les pays et leur contexte, comme le confirment les nombreuses

analyses de l'importance de ces facteurs qui ont été réalisées au cours des dernières années. Pour les décideurs, il est important de savoir si des modifications, même plus modestes et ciblées, des institutions et structures de gouvernance existantes, sont à même de libérer de nouvelles forces, permettant de réaliser des progrès économiques sensibles.

L'étude de l'histoire économique et du changement institutionnel nous montre que des progrès même très limités dans la mise en place de nouveaux cadres institutionnels, peuvent permettre de lever les obstacles à la croissance. La réforme des institutions rurales opérée par la Chine à la fin des années 70 contenait les germes de sa réussite économique actuelle. En 1978, la Chine a mis en place le système de responsabilité des ménages, dans lequel les agriculteurs avaient le droit d'utiliser des terres collectives en vertu de baux à long terme. En échange, ils étaient tenus de contribuer une part de leur production, fixée à l'avance, pour le quota de la commune, mais pouvaient vendre le reste sur le marché libre, ou à l'État, à des prix négociés. Le Viet Nam a également mis en place un programme de réforme foncière instituant le transfert limité de droits de propriété aux fermiers, afin de lever une partie des obstacles entravant la productivité de l'agriculture. Visant le même objectif, la République de Corée et la province chinoise de Taiwan ont quant à elles transféré la totalité des droits de propriété aux agriculteurs peu après la Deuxième Guerre mondiale. Dans tous les cas, la production agricole a fortement augmenté et a été à la base du développement industriel.

Au-delà des succès des réformes des institutions agricoles et rurales, plusieurs pays, tels que Maurice et les pays d'Asie de l'Est, ont réussi à s'intégrer dans les systèmes commerciaux et financiers mondiaux, en se dotant progressivement d'institutions publiques et privées afin de diversifier leurs structures de production, en adoptant de nouvelles réglementations du secteur financier, et en introduisant dans le même temps des mesures de compensation afin de minimiser les coûts sociaux et économiques de ces réformes.

Ces exemples appellent trois conclusions importantes. Premièrement, plusieurs types de réforme de la gouvernance peuvent permettre de lever les obstacles à la croissance économique. Dans les cas qui ont été relatés ci-dessus, c'est le souci d'adapter les réformes aux systèmes socioéconomiques de chaque pays qui explique en grande partie leur succès. Deuxièmement, les réformes relativement limitées mises en œuvre en Chine et au Viet Nam donnent à penser qu'il n'est pas nécessaire, pour accélérer la croissance économique, de se lancer immédiatement dans des réformes institutionnelles de grande ampleur, sur une vaste échelle. En effet, des modifications relativement mineures peuvent avoir des effets notables, à condition que les acteurs économiques les perçoivent comme s'inscrivant dans la durée, comme les premières étapes d'un processus de réforme crédible. Troisièmement, les réformes institutionnelles vont bien au-delà de la création de marchés (et donc de l'octroi de droits de propriété). Elles établissent également le cadre institutionnel et réglementaire indispensable au bon fonctionnement de ces marchés, fournissent des biens collectifs et garantissent l'équité des règles (des résultats équitables). Elles doivent en outre contribuer à dégager un consensus et à prévenir les conflits sociaux.

C'est cette dernière conclusion qui est la plus pertinente lorsque l'on essaie de tirer les enseignements des échecs enregistrés en matière de croissance dans de nombreux pays parmi les plus pauvres, et particulièrement en Afrique. Les

faiblesses institutionnelles et les troubles civils ont joué un rôle important, mais ils ne peuvent être analysés de façon isolée, en dehors de la situation économique de ces pays. Les échecs économiques et les conflits intérieurs semblent avoir été exacerbés dans les pays exportateurs de minéraux, si on compare par exemple leur situation à celle des pays exportateurs de produits agricoles et de produits manufacturés. On ne peut toutefois conclure que ces échecs et ces conflits résultent directement de la dépendance de ces pays à l'égard des recettes provenant des ressources naturelles. D'autres facteurs sont sans doute à l'œuvre, tels que l'affaiblissement du contrat social et le dépérissement de l'État. Toutefois, l'abondance de ressources minérales qu'il est facile de piller, ou bien de drogues illégales, peuvent causer ou perpétuer des guerres civiles et des conflits. Le fait que l'exploitation de ces ressources puisse créer très rapidement de la richesse est susceptible d'exacerber les inégalités sociales et les conflits politiques, y compris des conflits entre autorités centrales et autorités locales dans les régions où se trouvent les ressources, ou encore entre différentes régions d'un même pays. S'il n'existe pas d'institutions solides, capables de résoudre ces problèmes dès le démarrage de l'exploitation des ressources, la perception que les richesses ne sont pas équitablement réparties peut entraîner des flambées de violence et, d'une façon générale, exacerber les divisons sociales. L'une des principales conclusions du présent rapport est que les pays peuvent éviter cette manifestation particulière de la « malédiction des ressources naturelles » en se dotant d'institutions solides, capables de gérer et de désamorcer les conflits.

Implications pour les politiques de réforme de la gouvernance

Bien qu'une réforme de la gouvernance soit intrinsèquement difficile à mettre en œuvre, la vision pessimiste, qui voudrait que certains pays soient voués à rester prisonniers d'un faible taux de croissance et d'institutions qui entravent leur croissance, n'est pas justifiée. Au départ, la croissance économique est possible même avec des institutions imparfaites, à condition toutefois que le Gouvernement s'engage de façon crédible à opérer des changements qui élimineront les obstacles institutionnels qui empêchent une croissance soutenue. Ainsi la réforme de la gouvernance consiste à mettre en place des institutions publiques qui fonctionnent bien et que les acteurs privés considèrent légitimes. La coopération internationale peut aider, mais uniquement dans le cas où elle vient d'appuyer des processus adaptés au contexte du pays et progressifs.

Pour la communauté internationale, cette conclusion est particulièrement pertinente en ce qui concerne les pays qui sortent d'un conflit ou les « États en faillite ». Dans la plupart des cas, le plus important est de relancer l'activité économique, c'est-à-dire, le plus souvent, l'activité du secteur agricole, dans la mesure où un secteur agricole solide est en général indispensable à tout développement économique ultérieur. Cela encourage l'investissement dans le secteur agricole, accroît les revenus des agriculteurs et donc leur demande de produits provenant du reste de l'économie. Un secteur agricole prospère peut signaler que la croissance est bien partagée et ainsi contribuer à instaurer une société juste et stable. La croissance économique donne les moyens d'adapter les institutions et d'améliorer la gouvernance, enclenchant ainsi un cycle vertueux.

Aggravation des inégalités dans le monde, sécurité et programme international de développement

Aujourd'hui, dans une économie mondiale de plus en plus intégrée, les résultats d'un pays en matière de croissance sont déterminés à la fois par des facteurs internes intervenant à l'intérieur de ses frontières et par des facteurs externes. L'intensification des échanges commerciaux et financiers peut contribuer à améliorer les résultats économiques. Cependant, les pays dont l'économie est mal intégrée aux marchés internationaux, qui appliquent des politiques macroéconomiques procycliques, sont mal dotés en infrastructures et en capital humain, et dont les institutions sont faibles, ont moins de chances de tirer parti de l'expansion des marchés internationaux. Du fait de ces handicaps de départ, ils ont tendance à rester sur un chemin de faible croissance et prennent donc de plus en plus de retard. Les raisons qui contribuent à creuser l'écart, et donc à aggraver les inégalités dans le monde, font qu'il leur est également plus difficile de sortir de la pauvreté et de mieux résister aux chocs internationaux, ce qui accentue à nouveau les inégalités de revenu à l'échelle mondiale et pourrait accroître le risque de conflit. Au contraire, les pays qui sont capables d'intégrer leurs économies, tant sur le plan interne que sur le plan externe, et d'appliquer des politiques macroéconomiques contracycliques, qui sont bien dotés en capital humain et en infrastructures et possèdent des institutions solides, se trouvent dans une meilleure position pour tirer avantage de leur intégration dans l'économie mondiale et seront capables de rattraper les pays développés.

L'aggravation des inégalités dans le monde a de graves répercussions en ce qui concerne la mise en œuvre du programme des Nations Unies pour le développement. Elle rend plus difficile d'atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire et les autres objectifs de développement convenus sur le plan international et a une incidence sur la sécurité mondiale. Ainsi, à ne pas prendre les mesures nécessaires pour infléchir la tendance à l'aggravation des inégalités dans le monde, on risque de s'exposer à de graves conséquences en matière de développement humain.