

Commission on Growth and Development, *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2008.

La Commission sur la Croissance et le Développement¹ a déposé son rapport (en français *Rapport sur la croissance. Stratégies à l'appui d'une croissance durable et d'un développement solidaire*), le 22 mai 2008. Ce rapport en arrive à trois grandes conclusions. Premièrement, il ne peut y avoir de réduction de la pauvreté sans croissance ; seule une croissance économique vigoureuse permet de le faire. Deuxièmement, la participation à l'économie mondiale est un facteur crucial de croissance, l'économie mondiale offrant aux pays en développement un marché étendu et élastique tout en leur permettant d'y trouver des idées, des technologies, du savoir-faire, des investissements, etc. Et, troisièmement, toutes les économies à forte croissance partagent cette caractéristique d'avoir des gouvernements crédibles, inclusifs et pragmatiques qui ont su développer une culture du service public, de la justice, de l'efficacité, etc..

Les cinq facteurs de la croissance

La Commission part d'une question simple : pourquoi certains pays se développent et atteignent des taux élevés et durables de croissance (7% en moyenne par an pendant au moins 25 ans depuis), alors que d'autres n'y arrivent pas ?

Il ressort de ce rapport qu'il n'y aurait pas qu'une seule doctrine ou approche de la croissance mais plusieurs approches qui seraient le produit d'une société et d'un contexte politique, économique et culturel bien déterminé. Le rapport, à l'encontre de certaines autres études d'institutions internationales, n'entend

donc pas imposer ou prescrire un modèle déterminé de croissance. La croissance n'étant pas transposable, la commission recommande une appropriation et une adaptation par les pays en développement de leurs politiques et stratégies de croissance en conformité à leurs réalités et contextes nationaux. En témoigne le fait que les 13 pays² qui remplissent le critère retenu du 7 % par année pendant au moins un quart de siècle sont très hétérogènes. Au côté de pays démocratiques et promouvant le multipartisme, tels que le Japon et la Corée du Sud, on trouve des pays gouvernés par des partis uniques, la Chine par exemple. Certains pays, Hongkong, la Malaisie et le Singapour ont, par ailleurs, adopté des politiques de promotion des exportations et d'attrait des investissements directs étrangers (IDE), alors que d'autres, comme le Brésil, ont opté pour des politiques d'industrialisation par substitution aux importations alors que d'autres encore, comme le Japon, ont surtout compté sur l'investissement national.

La Commission relève toutefois un certain nombre de similitudes et de points en commun entre les *success stories*. Elle en retient cinq : l'ouverture commerciale et l'intégration dans l'économie mondiale ; un environnement macroéconomique favorable ; des taux élevés d'épargne et d'investissement publics ; une confiance dans la flexibilité et les mécanismes du marché ; et un gouvernement fort et crédible faisant preuve d'un *leadership* et d'une gouvernance de qualité. Ainsi, la Commission fait valoir les bienfaits de l'ouverture commerciale et de l'intégration dans l'économie mondiale, les stratégies centrées exclusivement sur la demande intérieure ne durant qu'un temps alors que l'ouverture économique permet l'échange des idées, des technologies et du savoir-faire dont ont besoin les pays en développement mais également et surtout, l'apprentissage des expériences des autres pays. De plus, elle fournit un marché diversifié et élastique aux exportations des pays en

développement : la division du travail et l'abondante demande mondiale permettront aux pays de se spécialiser dans de nouveaux créneaux d'exportation et ainsi d'augmenter leur productivité et compétitivité.

Les équilibres macroéconomiques jouent également un rôle décisif dans le processus de la croissance. Un taux d'inflation réduit, une stabilité financière, un déficit public maîtrisé procurent aux agents du secteur privé et les entreprises un environnement économique favorable, limitant les risques et augmentant la rentabilité de tout investissement. Les pays en développement se doivent d'améliorer ces équilibres afin d'être plus attractifs et compétitifs sur la scène économique internationale.

Aucun pays ne peut enregistrer une croissance rapide et durable sans maintenir un taux élevé d'épargne et d'investissement publics dans l'infrastructure, l'éducation et la santé. Loin d'évincer l'investissement privé, ces dépenses l'attirent et peuvent même être considérées comme un préalable fondamental. Tout comme la stabilité macro-économique, l'investissement public est un signal fort et crédible que les pouvoirs publics envoient aux investisseurs.

La mise en place des réformes est toujours politiquement difficile et le soutien populaire est absolument nécessaire. En particulier, les résultats économiques doivent être à la hauteur des efforts consentis par la population. Mais la Commission va plus loin, l'on attend des gouvernements de la transparence, de l'honnêteté, de l'équité, etc. Finalement, si le rapport accorde une attention toute particulière à l'État et au rôle des pouvoirs publics, il ne s'agit pas d'en faire trop et de remplacer le marché, mais d'être très présent, de l'accompagner, notamment en matière d'investissements publics, et de le réglementer, à commencer pour éviter les abus et s'assurer que la croissance profite à tous. Une croissance rapide et de longue durée requiert une forte volonté politique, ainsi que des gouvernements responsables et une administration publique de compétence, crédible et motivée.

Le travail

Le rapport consacre quelques pages aux marchés du travail et au problème bien connu

depuis les travaux d'Arthur Lewis du dualisme et du surplus de main-d'œuvre dans l'agriculture. Une croissance moyenne de 7 % par année nécessite une croissance extrêmement vigoureuse du secteur industriel et, ce faisant, un transfert de population des zones rurales vers l'industrie et les villes. D'où la question : comment augmenter la mobilité du travail en évitant les deux écueils que sont la concurrence entre le secteur formel et le secteur informel, d'une part, et le laisser-faire dans les relations de travail, d'autre part ?

Loin de préconiser, comme tant d'autres, le libre jeu des marchés et d'oublier les droits au travail, la Commission met cartes sur table : (1) « The Commission feels strongly that these rights should not be sacrificed to achieve other economic objectives, including growth » (p. 45) ; (2) ne pas les respecter peut engendrer des coûts commerciaux importants ; et (3) ce n'est pas en éliminant les droits dont bénéficient les travailleurs dans les secteurs syndiqués ou réglementés qu'on va régler le problème du surplus de main-d'œuvre. Il faut des règles, pour la santé, la sécurité, les heures de travail, les conditions environnementales, le travail des enfants. Et ce n'est pas négociable.

La Commission remet également en question une autre idée courante, à savoir que le problème de l'emploi dans les pays en développement est un problème de qualité, autrement dit d'offre, non de demande. Ne prenons pas le problème à l'envers, dit-elle, créons les emplois d'abord, et formons les gens ensuite ; cela coûtera beaucoup moins cher et n'empêchera pas les investissements et les embauches, particulièrement dans les secteurs d'exportation où la concurrence est vive. Cela dit, comment briser le mur entre le secteur formel et le secteur informel ?

Une possibilité serait d'alléger les conditions d'embauche dans les secteurs d'exportation, en créant par exemple des zones économiques spéciales. Cette formule a l'avantage de créer un espace de liberté pour les entreprises et de lancer l'emploi sans que ce soit pour autant une menace pour le secteur formel, encore moins un signal en faveur de la déréglementation. Par contre, elle peut exacerber le problème du dualisme, en segmentant les marchés. Mais ne rien faire serait pire encore, aussi mieux vaut-il prendre les zones spéciales comme une formule temporaire : les

emplois créés vont progressivement réduire le surplus de main-d'œuvre, les conditions de travail devraient rattraper celles du secteur formel, et les dispositions particulières devraient être levées progressivement. L'expérience, en Chine et en Inde en particulier, montre qu'avec la croissance, on a beaucoup moins besoin de ces zones, et surtout, que les distorsions qu'elles engendrent créent plus de problèmes qu'elles n'en résolvent. Dans l'immédiat et avant de penser à sauter les étapes, il s'agit de créer des emplois et de faire ainsi profiter le plus de personnes possibles des avantages du progrès économique. Enfin, les ressources, en particulier la main d'œuvre, doivent être mobiles et les destructions d'emploi ne doivent pas être empêchées. Mais, par contre, elles doivent, l'une et l'autre, être accompagnées par des programmes d'aide sociale qui faciliteront le passage vers l'industrie et permettront aux travailleurs mis à pied de s'adapter à la nouvelle donne.

L'environnement

Au niveau de la question environnementale, le rapport recommande aux pays en développement de ne pas commettre la même erreur que les pays développés en reportant les problèmes environnementaux à un stade ultérieur de leur développement. Les stratégies de croissance doivent tenir compte dès le départ du coût de la pollution, même si elles n'adoptent pas immédiatement des normes environnementales plus rigoureuses. De plus, la commission appelle les pays en développement à mettre fin aux subventions qu'ils accordent au secteur de l'énergie. En les réorientant vers des investissements publics plus productifs et rentables, en matières d'éducation, de la santé et des infrastructures.

D'un autre côté, le rapport expose un certain nombre de nouveaux défis auxquels les pays en développement doivent également faire face, notamment les changements et le réchauffement climatiques, la hausse des prix des carburants pour les pays non producteurs, la hausse des prix des denrées alimentaires et le ralentissement de la croissance et de la demande mondiale en provenance de certaines grandes puissances commerciales internationales, notamment les

États-unis. Les 13 réussites n'avaient pas à faire face à ces nouveaux défis et sans doute même plusieurs d'entre eux ont bénéficié d'une conjoncture économique internationale très favorable, en l'occurrence celle des trente glorieuses d'après la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Face à cette situation le rapport recommande à quatre groupes de pays, à savoir les pays d'Afrique subsaharienne, les petits États, les pays riches en ressources et les pays à revenu intermédiaire d'augmenter le niveau de leurs investissements publics et d'améliorer leur attractivité pour les IDE, de diversifier leurs structures productives et leurs exportations, d'accéder à des groupements économiques régionaux et de mettre beaucoup plus de transparence dans l'utilisation et la gestion des recettes des ressources naturelles, ainsi qu'un rééquilibrage entre les revenus des entreprises exploitant ces ressources et les gouvernements.

Pour conclure

Pour la Commission sur la Croissance et le Développement, la croissance est la seule façon de réduire la pauvreté et d'améliorer les conditions de vie des populations. Il n'y a pas de miracles en la matière. Elle est réalisable et elle est à la portée des pays en développement, à condition seulement que leurs dirigeants fassent preuve d'engagement, soient prêts à saisir les opportunités offertes par l'économie mondiale et se concentrent sur les cinq conditions identifiées. On serait tenté de dire que ce n'est ni très nouveau ni très original, d'autant qu'il y a de très nombreux sujets d'interrogation : le choix des pays de référence par exemple, l'indifférence au type de gouvernement ou encore l'absence de toute référence à la responsabilité des entreprises. On peut se demander également si l'intention n'est pas de répondre à l'activisme un peu trop voyant de certains, de Joseph Stiglitz et de son *Initiative for Policy Dialogue (IPD)*, en offrant une alternative de « bon sens » à la médecine du consensus de Washington qui a de toute manière perdu toute crédibilité. Le rapport sera-t-il ce que fut en son temps le célèbre ouvrage de Walter W. Rostow au titre tellement évocateur *The Stages of Economic Growth : A Non-Communist Manifesto* (1960)³, à savoir un

modèle pour les générations à venir ? On peut en douter, mais reconnaissons à tout le moins deux choses. Premièrement, les Commissaires ont tenté de prendre leur rôle au sérieux et de ne pas se contenter de recettes toutes faites. Au contraire, ils n'ont pas hésité, dans certains cas, à aller contre les idées arrêtées, à préférer le pragmatisme au dogmatisme, et aussi de dire les choses clairement plutôt que de se perdre dans les dédales des revues de littérature comme se plaisent à le faire les auteurs de tant de rapports officiels à qui l'on a demandé de faire le point sur une « question complexe », autrement dit de ne rien dire et de noyer le poisson. Et deuxièmement, on constatera aussi que le rapport, bien qu'il fasse son nid en faveur du marché, de la concurrence et des partenariats privé-public, ne se limite pas à la vision restrictive d'une croissance « tout-marché ». Il insiste sur le rôle que doivent jouer la gestion publique, l'éducation, la santé, les infrastructures, le travail et l'environnement. Cette dernière n'est en fin de compte que le résultat d'une interaction positive et efficace de l'ensemble de ces paramètres et de l'initiative privée. Et elle n'est pas non plus une fin en soi, mais seulement un moyen pour la réalisation d'autres objectifs, dont notamment la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions d'accès des populations aux services de base, tels que l'éducation et la santé.

Rabii Haji et Christian Deblock

28 mai 2008

¹ La Commission sur la Croissance et le Développement a été créée en avril 2006. Elle représente un corps indépendant de spécialistes en matières de croissance économique et de développement international. Elle est composée de 21 membres provenant à la fois des pays industrialisés et des pays en développement. Sa présidence est assurée par le prix Nobel en économie, Michael Spence. Ses activités sont financées par les gouvernements de l'Australie, de la Suède, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, ainsi que par la fondation *William et Flora Hewlett* et le groupe de la Banque mondiale. Ses membres sont les suivants : Michael Spence (Président) Prix Nobel et professeur émérite *Stanford University*, Etats-Unis ; Danny Leipziger (Vice-Président), Vice-président et dirigeant du Réseau Banque mondiale, Etats-Unis ; Montek Singh Ahluwalia (Président suppléant), Commission de planification, Inde ; Edmar Bacha, Directeur de l'institut *Casa Das Garças* pour les études de politique économique, Brésil ; Dr Boediono, Ministre chargé de la coordination des Affaires économiques, Indonésie ; Lord John Browne, Ancien président-directeur général, *British Petroleum*, Grande-Bretagne ; Kemal Dervi, administrateur du programme PNUD Turquie ; Alejandro Foxley, Ministre des Affaires étrangères du Chili ; Han Duck Soo, ancien premier ministre République de Corée ; Goh Chok Tong, Ministre senior et président des Autorités monétaires de Singapour, Singapour ; Danuta Hübner, Commissaire européen pour les politiques régionales, Pologne ; Carin Jämtin, ancienne ministre du Développement international, Suède ; Pedro Pablo Kuczynski, ancien premier ministre du Pérou ; Trevor Manuel, Ministre des Finances d'Afrique du Sud, Afrique du Sud ; Mahmoud Mohieldin, Ministre de l'Investissement d'Égypte ; Ngozi N. Okonjo-Iweala, Directeur général, Banque mondiale, Nigéria ; Robert Rubin, Président *Citigroup*, Etats-Unis ; Robert Solow, Prix Nobel et professeur émérite *Massachusetts Institute of Technology* Etats-Unis ; Sir K. Dwight Venner, Gouverneur de la *Eastern Caribbean Bank*, Saint-Kitts-et-Nevis ; Ernesto Zedillo : Directeur du Centre Yale pour les études sur la mondialisation, Mexique ; Zhou Xiaochuan, Gouverneur de la *People's Bank of China*, Chine.

² Il s'agit du Botswana, du Brésil, de la Chine, de Hongkong, de l'Indonésie, du Japon, de la Corée du Sud, de la Malaisie, de Malte, d'Oman, de Singapour, de Taïwan et de la Thaïlande.

³ On notera que Rostow parlait quant à lui de cinq (5) étapes dans la croissance et que le commerce extérieur n'apparaissait nulle part dans son ouvrage.