



Le développement : un paysage en transformation

Le paysage du développement au seuil du XXI^e siècle sera remodelé à la fois par la mondialisation et la localisation. Ces forces offrent aux pays pauvres des chances de développement sans précédent. Toutefois, elles pourraient avoir un effet déstabilisateur sur les plans politique et économique, si les structures institutionnelles ne sont pas renforcées.

Shahid Yusuf

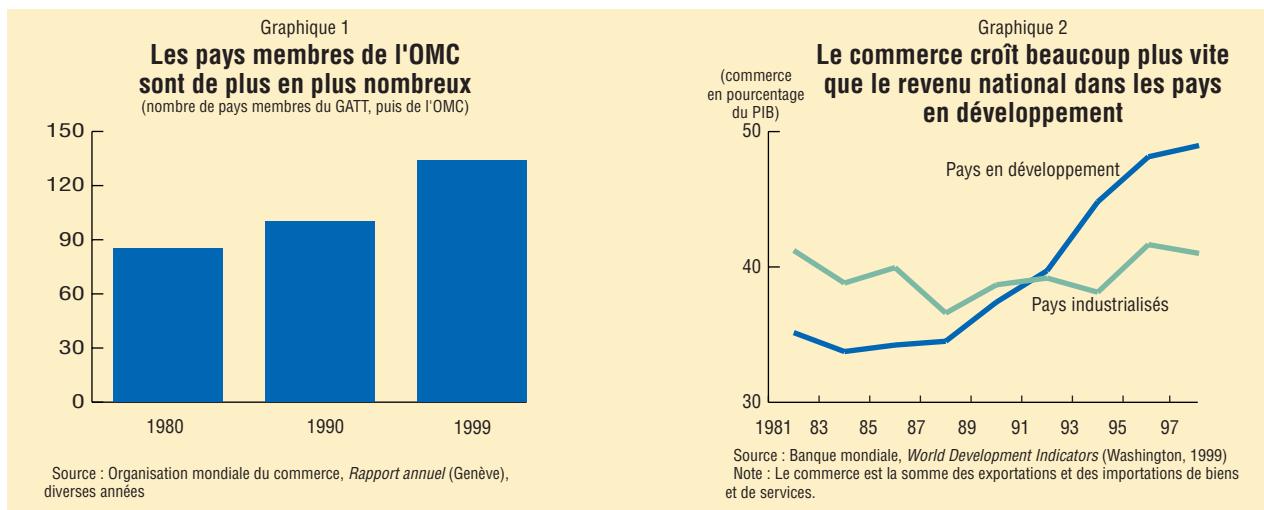
DEPUIS LA NAISSANCE de l'Etat-nation moderne, les pays ont oscillé entre une intégration plus étroite au reste du monde (mondialisation) et l'isolationnisme et le protectionnisme, tandis que les collectivités locales recherchaient davantage d'autonomie (localisation). Mais, jusqu'à une époque relativement récente, la mondialisation et la localisation n'ont eu que des effets limités et éphémères, tandis que les dernières décennies ont été marquées par une intensification spectaculaire de ces tendances qui ont amené des changements durables. La réaction des États-nations à ces deux tendances aura un effet déterminant sur la convergence des revenus des pays pauvres et de ceux des pays industrialisés et sur le succès de la lutte contre la pauvreté.

Pourquoi la mondialisation?

La mondialisation est entrée dans le débat sur le développement au début des années 80, avec la publication du livre de John Naisbitt, *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*. Ce mot fait maintenant partie du vocabulaire courant, avec une connotation positive ou négative, selon que l'on parle, par exemple, de l'intégration des marchés des biens et des facteurs de production, ou des dégâts causés à l'environnement et de l'exposition des pays aux chocs extérieurs qui peuvent provoquer des crises monétaires et bancaires. La croissance des échanges internationaux et de la circulation des facteurs a été aussi rapide dans les dix premières années

de ce siècle que dans les dix dernières. Mais la phase actuelle de mondialisation est d'un autre ordre, notamment en raison de la part croissante des biens échangeables qui sont exportés, des avancées technologiques, des changements dans la composition des flux de capitaux et du plus grand rôle joué par les organisations internationales, les organisations non gouvernementales (ONG) et les sociétés transnationales. L'achèvement du cycle des négociations commerciales d'Uruguay en 1994 a marqué un tournant. Les barrières douanières ont été abaissées; la libéralisation des échanges a été élargie aux services, aux droits sur la propriété intellectuelle, aux produits agricoles et aux textiles; enfin, les nouvelles règles du jeu issues des négociations ont été ancrées dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Au cours des années 80, de nombreux pays — industrialisés ou en développement — ont entrepris de démanteler les restrictions aux mouvements de capitaux et d'encourager l'investissement direct étranger. La baisse des coûts de transport ainsi que les avancées impressionnantes des techniques de communication et du traitement de l'information ont dopé l'intégration des marchés de biens et de capitaux. L'adoption de normes communes de réglementation bancaire et de communication des informations financières a réduit l'asymétrie de l'information et accéléré le mouvement de mondialisation, comme l'a fait la création du Web, ainsi que la généralisation des normes internationales pour les produits, telles que l'ISO 9000.



L'investissement direct étranger gagnant en popularité et les affaires devenant de plus en plus faciles à traiter à distance, les entreprises ont été incitées à réorganiser leurs activités; elles ont dissocié les maillons de la chaîne de la valeur ajoutée pour installer des unités de production sur différents marchés. Cette multiplication des réseaux de production leur a permis de se spécialiser, de concentrer leurs efforts de recherche et de mieux utiliser leurs compétences limitées en matière de gestion et de marketing; elle a aussi contribué à la libéralisation des échanges et des mouvements de capitaux.

Malgré tout, la mondialisation aurait très bien pu ne pas décoller s'il n'y avait pas eu un changement radical des comportements. On a vu s'opérer dans le monde entier une transition vers l'économie de marché et la démocratie, dont les éléments décisifs ont été la chute du Mur de Berlin en 1989 et les progrès de la démocratie au début des années 90. Cet élargissement de la participation politique stimule les forces centrifuges au sein des nations.

On pourrait appeler les années 90 la décennie de la mondialisation. Alors que le GATT comptait 102 membres en 1990, l'OMC, qui lui a succédé, en avait 134 en 1999 (graphique 1). Au cours des années 90, les échanges de biens et de services ont augmenté deux fois plus vite que le PIB (graphique 2), et la part des pays en développement dans le total des échanges internationaux est passée de 23 à 29 %. Le capital sous toutes ses formes circule beaucoup plus qu'auparavant à raison de montants infiniment plus importants. Ainsi, les pays en développement ont reçu des investissements directs étrangers de 155 milliards de dollars (net) en 1998, soit 16 fois plus qu'en 1990 (graphique 3). Le volume des échanges transitant par les réseaux mondiaux de production — environ un tiers du total — montre bien l'ampleur de ces réseaux. Une autre conséquence, moins désirable mais tout aussi significative, de la mondialisation est la propagation rapide à l'échelle planétaire de pathogènes et de substances polluantes.

La localisation et ses causes

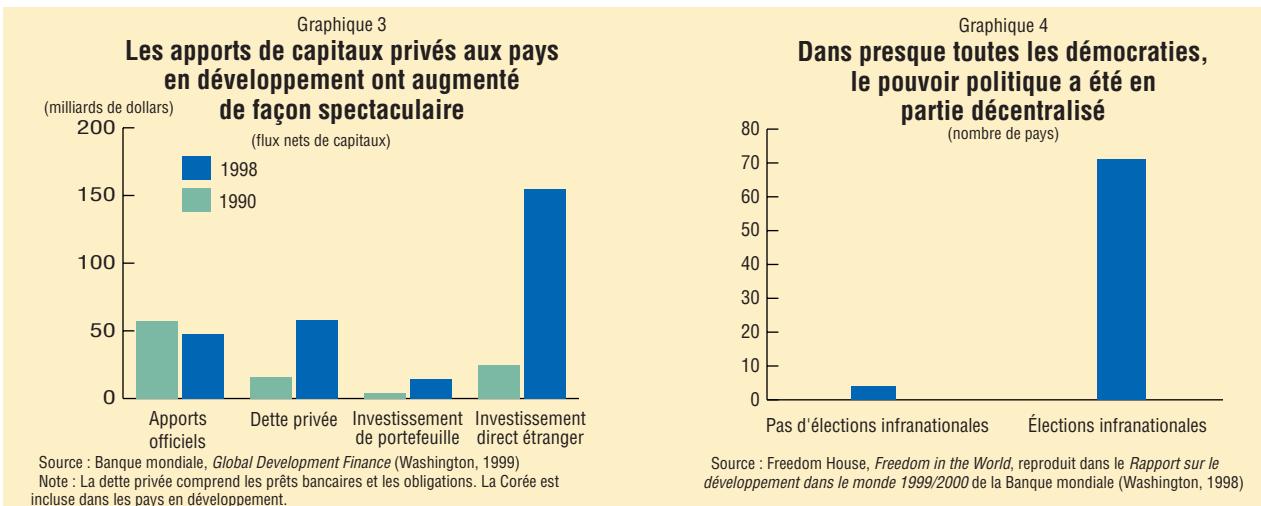
La mondialisation a forcé l'État-nation à se concentrer sur les questions supranationales et elle a de plus en plus restreint

ses choix. En même temps, la localisation oblige les États à prendre conscience de la dynamique infranationale et à tenir compte des besoins des collectivités locales. Il y a pléthore de livres sur la mondialisation, mais la localisation fait encore sourciller. De quoi s'agit-il au juste?

La localisation répond aux revendications des régions et des collectivités locales qui veulent être plus autonomes et participer davantage aux décisions politiques. Ce phénomène a de multiples causes. Le mécontentement devant l'incapacité de l'État de tenir ses promesses en matière de développement en est une. Deuxième cause : l'importance de l'identité locale et ethnique, renforcée par l'éducation, les progrès des communications et la concentration croissante des populations dans les villes. Autre cause : le désir de satisfaire un plus grand sentiment d'appartenance à un lieu, alors que la mondialisation gomme les différences culturelles. Notons enfin la concurrence croissante entre entités infranationales, dans un monde ouvert, à quoi s'ajoute la réticence des communautés riches à partager avec leurs voisins moins bien lotis.

Le doublement du nombre des États-nations — de 96 en 1960 à 192 en 1998 — est un signe manifeste de cette quête d'identité locale. Ce mouvement s'est accéléré avec les changements géopolitiques qui ont suivi la fin de la guerre froide. En outre, la demande de participation à la vie politique est en train d'affermir son assise. Comme l'a observé le lauréat du prix Nobel Amartya Sen, «si la démocratie n'est pas encore réalisable partout, ni toujours acceptée par l'opinion, sa validité est désormais généralement reconnue». En 1980, sur les 48 plus grands pays du monde, seulement 12 organisaient des élections au niveau national. Aujourd'hui, 34 ont des élections nationales et locales.

La décentralisation, politique et sectorielle, qui s'opère actuellement dans les États, petits et grands, est une autre manifestation de ce phénomène. La moitié des pays qui ont procédé à une décentralisation politique ont fait de même pour les principaux secteurs — ainsi pour l'enseignement primaire et secondaire en Pologne et pour les soins de santé de base et l'entretien des routes locales aux Philippines. Ce transfert des responsabilités a souvent entraîné une forte hausse de la part infranationale dans les dépenses publiques.



Entre 1987 et 1996, elle est passée de 11 à 30 % au Mexique et de 21 à 50 % en Afrique du Sud.

Cette décentralisation se manifeste partout dans le monde (graphique 4). Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, la Jordanie, le Liban, le Maroc et la Tunisie ont des autorités locales élues. En Europe de l'Est et en Asie centrale, les compétences des administrations infranationales sont stipulées par la Constitution, non seulement dans des grands pays comme la Russie et l'Ukraine, mais aussi dans des États de plus petite taille, comme l'Albanie, la Bosnie, la Bulgarie, la Croatie, la Géorgie, la Hongrie, le Kazakhstan et le Tadjikistan. Et d'autres petits pays de cette région, comme les États baltes et la République kirghize, ont sensiblement renforcé les administrations locales. En Afrique, sur les 38 pays qui ont organisé des élections nationales dans les années 90, 25 ont tenu des élections locales — parmi lesquels de très petits pays, comme le Cap-Vert et Maurice. En Amérique latine, bientôt tous les pays éliront leurs maires. Même en dehors des grands États fédéraux comme l'Argentine, le Brésil, la Colombie et le Mexique, dans 8 pays pour lesquels nous avons des statistiques, 20 % des dépenses publiques vont aux administrations locales.

L'urbanisation favorise le transfert des pouvoirs aux entités locales et le développement d'une identité locale. Au seuil du XXI^e siècle, la moitié de la population du monde vit dans des zones urbaines, alors qu'environ récemment, en 1975, cette part était d'à peine plus d'un tiers; et elle atteindra près des deux tiers en 2025. Le changement sera rapide surtout dans les pays en développement, où près des trois quarts des générations à venir résideront en zone urbaine. Alors que l'urbanisation commence à se ralentir dans les pays d'Amérique latine, d'Europe de l'Est et du Moyen-Orient qui ont le revenu le plus élevé, elle ne fait que commencer en Afrique et en Asie. On prévoit que la population urbaine augmentera de presque 1,5 milliard d'individus dans les vingt prochaines années. La rapidité et l'ampleur de l'urbanisation seront l'un des grands défis du siècle à venir.

Mondialisation et localisation améliorent les perspectives de croissance rapide et durable dans les pays en développement. Des ressources plus importantes et allouées plus efficacement, une plus libre diffusion du savoir, un environ-

nement plus ouvert et plus compétitif et une meilleure administration, tout cela peut favoriser une croissance plus rapide. Mais il y a aussi des risques. Comme l'a montré la crise financière qui s'est déclenchée en 1997, avec la mondialisation, les pays sont plus exposés à la volatilité des capitaux. Les mesures de décentralisation visant à satisfaire les revendications locales peuvent déstabiliser l'économie si les imprudences des autorités infranationales en matière de finances publiques ne sont pas rigoureusement sanctionnées. Par ailleurs, s'il est vrai que la concentration des industries et des compétences dans des zones urbaines en expansion peuvent y favoriser la hausse du niveau de vie, les «économies d'agglomération» qu'elle est censée produire peuvent rester vaines, en l'absence de politiques nationales visant à endiguer la pauvreté, la violence et l'insalubrité.

Comment tirer profit du changement

Mondialisation et localisation exigent une action sur de multiples fronts. Les récentes avancées de la réflexion sur le développement ont permis de définir un programme pragmatique d'élaboration d'institutions et de politiques visant à tirer le meilleur parti de ces tendances et à se garantir contre les risques qu'elles recèlent. À différents niveaux, les institutions joueront un rôle décisif pour assurer un développement durable.

Les institutions — politiques, économiques et sociales — consistent en un ensemble de règles, officielles ou usuelles, qui ont toutes leur fonction. Ainsi, au niveau infranational, les règles électorales et autres institutions sociales déterminent l'organisation du groupe et la manière dont les citoyens exercent leur influence. Les règles de la décentralisation des finances publiques définissent le partage des attributions entre l'administration centrale et les administrations infranationales. De plus, diverses institutions nationales et locales établissent les modalités du fonctionnement des partenariats publics et privés.

Les institutions supranationales jouent aussi un rôle clé dans bien des domaines, qu'il s'agisse de donner un point d'ancrage aux objectifs nationaux et internationaux, de coordonner l'action de la communauté internationale, de réglementer certaines activités et de contrôler le respect par les pays des normes et règlements internationaux. Parmi la mul-

titude d'institutions, on peut citer l'OMC, les accords bancaires de Bâle et le Protocole de Montréal, pour le contrôle des émissions de substances appauvrissant la couche d'ozone.

Dans son *Rapport sur le développement dans le monde 1999/2000*, la Banque mondiale explore les changements institutionnels possibles pour relever les grands défis que le monde affrontera au début du XXI^e siècle, tels que l'instabilité macroéconomique dans les pays en développement alors qu'ils s'intègrent à l'économie mondiale, les changements climatiques, la décentralisation et l'urbanisation rapide. Comme l'explique le rapport, on ne pourra tirer parti des avantages de la mondialisation et de la localisation et en contenir les risques sans initiatives institutionnelles dans de nombreux domaines.

La croissance des pays en développement sera grandement influencée par la libéralisation des échanges (voir dans ce numéro l'article de Simon Evenett sur cette question). Mais, pour en profiter pleinement, les pays devront maintenir leur politique d'ouverture, faire en sorte que les accords de commerce régionaux contribuent à long terme au bien-être des populations, assurer la discipline dans le recours aux obstacles non tarifaires, comme les mesures antidumping, et étendre les règles applicables aux échanges aux produits agricoles, à certains produits de l'industrie légère, tels que les textiles, et aux services, qui sont de plus en plus importants dans les pays à revenu faible ou intermédiaire.

L'intégration financière internationale a pu être momentanément ralentie par la crise asiatique. Mais il y a déjà des signes de reprise. L'important est que nous nous souvenons des leçons de cette crise et de celles des dix dernières années, qui ont causé de gros dégâts, humains et financiers. Il faut bien noter que les lacunes institutionnelles fragilisent à l'extrême les systèmes financiers. Leurs effets sont aggravés par les faiblesses de la réglementation financière, de la gestion des flux de capitaux à court terme et de la coordination, régionale et internationale, des politiques visant à réduire la volatilité financière. Bien des pays en développement qui n'ont pas de cadre institutionnel propice à l'investissement direct étranger perdent l'occasion de récolter les fruits qu'ils pourraient en tirer.

Le Protocole de Montréal, qui a établi des règles pour l'élimination progressive dans le monde des émissions de chlorofluorocarbones nocifs pour la couche d'ozone, est un bon exemple d'initiative coordonnée par la communauté internationale. Son succès dépendra du transfert de ressources et de technologie des pays industrialisés aux pays en développement, mais aussi de l'efficacité du suivi.

Il faudra des institutions internationales tout aussi solides pour gérer les changements climatiques et endiguer l'érosion de la biodiversité. Dans le cas des changements climatiques, plusieurs initiatives sont déjà en place. Ce ne sont toutefois que les premiers pas sur une route qui sera longue et difficile.

La localisation a une forte incidence sur le développement (voir, dans ce numéro, l'article de William Dillinger et Marianne Fay sur la décentralisation). Les résultats dépendront de l'agencement des réformes et des règles qui seront adoptées. Pour que des démocraties embryonnaires fonc-



Shahid Yusuf a dirigé la publication du *Rapport sur le développement dans le monde 1999/2000* de la Banque mondiale.

tionnent et profitent de la décentralisation pour améliorer la qualité des services, il faut une hiérarchie d'institutions. Ainsi, les lois électorales déterminent la représentation des collectivités locales au niveau national et la répartition des compétences entre l'exécutif et les autres pouvoirs. Au niveau local, ces lois peuvent être conçues de manière à accroître la participation des électeurs et à assurer une représentation plus égale des différents groupes sociaux et tranches de revenu. Les règles budgétaires peuvent renforcer l'autonomie politique en déterminant l'affectation des recettes et les responsabilités, et en stipulant les modalités du partage des recettes entre l'échelon central et les échelons locaux.

Il est également urgent de développer les institutions pour rendre les villes vivables et économiquement compétitives. Il est crucial d'avoir une réglementation sur l'utilisation des sols, l'habitat et l'investissement dans les infrastructures urbaines. Le secteur public restera sans doute l'acteur principal dans la planification urbaine et la prestation des services de base. Toutefois, partout dans le monde, les partenariats entre le secteur public, les organisations non gouvernementales et les organismes privés constituent désormais une source importante de capitaux, de compétences, de capacités de gestion et d'initiatives. Ces partenariats reposent sur des ensembles de règles formelles et tacites qui sont de nature à assurer des relations d'affaires durables. Aux États-Unis, la transformation de la Floride en un État dynamique doit beaucoup aux partenariats (Kanter). Des réseaux informels permettent la croissance de groupes d'entreprises, comme l'industrie de la chaussure dans la Vallée du Sinos, au Brésil, et celle des instruments chirurgicaux à Sialkot, au Pakistan (Schmitz).

Tout changement comporte des risques. La crise asiatique a rappelé brutalement ceux de la mondialisation, alors que les crises budgétaires au Brésil illustrent ceux de la localisation. Mais la mondialisation et la localisation sont aussi des moteurs du développement. Notre objectif doit être de réduire au minimum les risques et d'assurer un développement équilibré et durable. Comme l'explique le *Rapport sur le développement dans le monde 1999/2000*, la route qui y conduit est pavée de bonnes institutions. **R&D**

Cet article résume certains des principaux sujets du Rapport sur le développement dans le monde 1999/2000 : le développement au seuil du XXI^e siècle de la Banque mondiale (New York, Oxford University Press pour la Banque mondiale).

Références :

Rosabeth Moss Kanter, «Global Competitiveness Revisited», Washington Quarterly, 1999, volume 22, n° 2, pages 39–58.

John Naisbitt, Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives (New York, Warner Books, 1982).

Amartya Sen, «Democracy as a Universal Value», Journal of Democracy, 1999, volume 10, n° 3, pages 3–17.

Hubert Schmitz, «From ascribed to earned trust in exporting clusters», Journal of International Economics, 1999, volume 48, n° 1, pages 139–50.