



# Le milliard le plus pauvre

**Paul Collier, économiste d'Oxford,**  
*répond aux questions de Glenn Gottselig*

**F&D :** Lors d'une présentation récente devant des économistes du FMI, vous avez parlé de la macroéconomie des pays du milliard d'humains les plus pauvres. Quels sont, selon vous, les problèmes macroéconomiques que ces pays partagent ?

**COLLIER :** Je pense que les pays du «milliard le plus pauvre», c'est-à-dire les pays à faible revenu, se distinguent non seulement parce qu'ils ont, dans l'ensemble, moins de bonnes politiques que les pays à revenu intermédiaire, mais aussi parce qu'ils doivent faire face à des problèmes différents. De bonnes politiques mises en œuvre dans ces contextes seraient donc différentes des bonnes politiques appliquées dans le contexte des pays à revenu intermédiaire, et cela n'est pas suffisamment pris en considération. Commençons par nous demander quelles sont les principales différences entre un pays à faible revenu et un pays à revenu

intermédiaire. De ces différences émergeront des stratégies et des ripostes différentes.

La différence essentielle est que ces pays manquent désespérément de capitaux. Cela implique qu'ils doivent passer par une phase prolongée d'investissements intensifs. En Afrique, aujourd'hui, le ratio moyen investissement/PIB est inférieur à 20 %, alors qu'il devrait dépasser 30 % pour que le continent rattrape les autres économies. Il faut donc passer de moins de 20 % à plus de 30 %. C'est énorme.

**F&D :** Comment peut-on y arriver ?

**COLLIER :** Il faut accroître la capacité d'investir de façon productive. C'est ce que j'appelle la phase d'investissement dans l'investissement. C'est un programme d'action à la fois macroéconomique et microéconomique. Si nous nous contentons de dire que la situation est désespérée, ces pays

n'ayant pas la capacité d'investir, on les accule à appliquer ce que j'appelle le principe économique de Polonius: «Ne sois ni emprunteur, ni prêteur». Ce principe a toujours été raillé. Dans *Hamlet*, Shakespeare fait essentiellement de Polonius un homme idiot et suffisant. Il serait ruineux pour les pays à faible revenu de renoncer à emprunter et à prêter, car ils ne pourraient jamais faire passer leur taux d'investissement à plus de 30 %.

En faisant progresser le taux d'investissement et l'emprunt, nous ne souhaitons certes pas que la crise de la dette se répète : il faut donc investir beaucoup mieux que ce n'est le cas actuellement. D'où la stratégie d'investissement dans l'investissement, visant à renforcer l'aptitude à bien investir. Le FMI ne peut le faire tout seul. C'est un objectif essentiellement microéconomique, de sorte que le macroéconomique est tributaire du microéconomique. Le FMI doit collaborer avec l'institution responsable de ce programme d'action microéconomique, qui est, dans une large mesure, la Banque mondiale. C'est certes ce que fait, en principe, le FMI, mais insuffisamment, en pratique. Les deux institutions doivent œuvrer de concert à la réalisation de l'objectif fondamental d'investir dans l'investissement, qui pourra prendre environ trois ans, en collaborant avec les gouvernements pour améliorer nettement la capacité à bien investir.

Le manque de capital est donc la principale caractéristique des pays à faible revenu, mais ce n'est pas la seule. Ils sont généralement riches en ressources naturelles, ce qui pose aussi des problèmes d'épargne et d'investissement. Ces pays aménagent leurs atouts naturels en extrayant des ressources, et les prix des produits de base étant très instables, leurs flux de recettes sont très difficiles à prévoir. Ces particularités appellent des stratégies d'épargne et d'investissement propres à ces pays.

L'objectif de réduction de la pauvreté absolue — le seul objectif pour le milliard le plus pauvre — est un objectif dont nous nous écartons depuis 40 ans, l'écart avec le reste de l'humanité s'étant creusé. La convergence doit être l'objectif prioritaire. Ces pays doivent combler leur retard, c'est-à-dire qu'ils doivent croître plus vite que les autres pays en développement. Et pour cela, leur taux d'investissement doit être au moins équivalent à celui des pays en développement performants.

Une troisième particularité des pays à faible revenu est qu'ils doivent faire oublier leur passé. Celui-ci a généralement été rude, de sorte que ces pays n'ont pas bonne réputation, surtout auprès des investisseurs. Ils ont de ce fait besoin d'un mécanisme leur permettant de s'engager à prendre ultérieurement certaines mesures, et ainsi de devenir plus crédibles. L'une des tâches principales du FMI consiste à fournir ce type de mécanisme par le biais des conditions inhérentes à ses programmes de prêt.

Enfin, la capacité à exécuter les dépenses publiques en respectant des normes satisfaisantes d'honnêteté et d'efficience est en général faible. Aussi la mise en place de systèmes permettant d'atteindre cet objectif fait-elle partie du programme de travail du FMI et de la Banque mondiale dans les pays à faible revenu.

**F&D :** Alors que les gouvernements des pays avancés du monde entier reviennent leurs priorités en matière de dépenses face au ralentissement de leur activité économique, dans quelle mesure est-il important que l'aide continue de parvenir aux pays en développement?

**COLLIER :** C'est le moment d'effectuer des transferts de ressources publiques vers les sociétés les plus pauvres, parce que les flux de capitaux privés flétrissent. Ces derniers revêtent deux formes (envois de fonds et investissement privé), et toutes deux diminuent rapidement. Les pays à faible revenu ne sont pour rien dans la crise actuelle, mais ils en pâtissent. C'est le genre de situation pour lequel

les organismes publics pour le développement ont été créés. Avec le recul, on constate en effet certaines analogies avec la fin des années 40 quand la reconstruction de l'Europe n'ayant aucune chance d'être financée par le secteur privé, il a été décidé de créer des institutions publiques pour canaliser les fonds publics vers cet objectif. Aujourd'hui, c'est un ensemble différent de pays qui a besoin d'aide et de contributions publiques internationales. C'est la solution qui s'impose à l'heure actuelle.

## «La crise offre l'occasion de réorienter les priorités vers le renforcement de la capacité d'investissement à long terme.»

**F&D :** Depuis quelques mois, le G-20 joue un rôle plus important en tant que lieu de dialogue pour les gouvernements des grands pays. Estimez-vous cette évolution positive pour le milliard le plus pauvre?

**COLLIER :** Oui, certainement. Le groupe de pays pouvant contribuer de façon crédible à résoudre les problèmes internationaux s'est considérablement étoffé au fil des ans. Il y a 60 ans, on ne pouvait compter que sur les États-Unis. Puis, l'Europe a cessé d'être un problème pour faire partie de la solution. Et maintenant, toute une nouvelle catégorie de pays comme le Brésil, la Chine et l'Afrique du Sud fait aussi partie de la solution. Je viens de travailler en Haïti, où 9.000 soldats brésiliens de maintien de la paix font régner l'ordre et la paix depuis cinq ans. C'est une énorme contribution que le Brésil offre au pays le plus pauvre de l'hémisphère occidental.

Le G-20 prend acte, plutôt tardivement, du fait que nous sommes heureusement passés du G-1 d'il y a 60 ans au G-8 et maintenant à lui. C'est une évolution dont il faut se réjouir et que l'architecture institutionnelle a aussi mis du temps à reconnaître.

**F&D :** Quel rôle, selon vous, le FMI doit-il jouer pour venir en aide aux pays à faible revenu?

**COLLIER :** Une politique appropriée pour les pays à faible revenu ne sera pas pour les pays développés : il n'existe pas là-haut dans le ciel un modèle «idéal» auquel nous aspirons tous, les nuages stratosphériques étant constitués par le G-8 et les nuages très bas par les pays à faible revenu. Ce n'est pas le monde dans lequel nous vivons.

Je pense que le FMI a trois rôles différents à jouer. Il est tout d'abord une source de financement pour les pays à faible revenu. Ensuite, il fournit une structure d'engagement aux donateurs par le biais de ses programmes. Enfin, ce qui est le plus important à mes

yeux, il constitue un cadre conceptuel et une structure de coordination destinés à aider tous ceux qui interviennent dans le développement des pays à faible revenu, y compris les divers organismes et gouvernements.

Mais surtout, les réponses macroéconomiques appropriées supposent que les problèmes microéconomiques et institutionnels soient résolus. Des réponses macroéconomiques considérant comme acquis les aspects microéconomiques et institutionnels — comme celles apportées par le FMI — ne sont pas appropriées pour le développement.

En conséquence, le FMI ne peut ignorer les problèmes microéconomiques et institutionnels. Il ne peut évidemment pas tout faire, mais il doit apprendre à combiner ses activités en faveur des pays à faible revenu avec celles des autres institutions qui couvrent les angles microéconomiques et institutionnels. Il faut des équipes mixtes, dirigées conjointement à partir de directives communes, surtout avec la Banque mondiale.

**F&D : Quels sont les obstacles à de hauts niveaux d'investissements productifs dans le secteur public?**

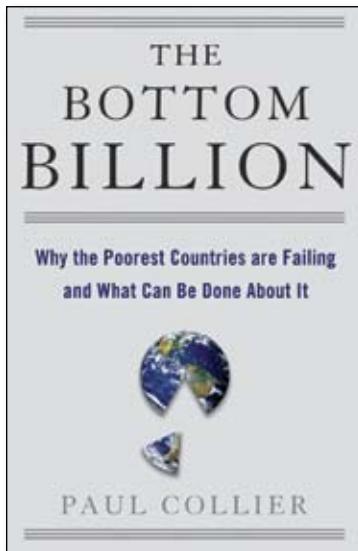
**COLLIER :** Il y a tout d'abord le choix des projets et ensuite leur mise en œuvre. Nous savons que le choix des projets est très mal fait. Il existe bien sûr une technique économique, l'analyse coûts-avantages, mais je me demande souvent si c'est une approche réaliste et s'il n'y aurait pas une méthode plus efficace.

Ce n'est même pas toujours une approche souhaitable car l'analyse coûts-avantages des projets s'effectue sur une base ponctuelle et fragmentaire. Or ce que nous devons faire avec ces pays à faible revenu, c'est essayer de les hisser au rang de pays à revenu intermédiaire et ce, assez rapidement. Et le fait de ne considérer qu'un projet à la fois ne permet pas vraiment de saisir tous les effets extérieurs à chaque projet.

Prenons l'exemple des grandes artères de transport qui permettraient de mieux relier aux côtes les pays enclavés d'Afrique. Elles n'ont pas vu le jour en 40 ans. Les investissements nécessaires ne sont pas effectués. Pourquoi? Parce que même quand on procède à une analyse coûts-avantages, et on ne le fait généralement pas, on obtient un résultat négatif, car l'analyse est menée pays par pays et considère comme des données de départ tous les autres aspects économiques. Il me semble plus judicieux d'aller plus loin dans la réflexion et de nous demander ce qui caractérise les infrastructures publiques des pays à revenu intermédiaire, pays que nous devons chercher à rattraper. Et étant donné que nous sommes actuellement encore si loin d'une planification rationnelle de l'investissement public, nous avons peut-être besoin de ce type de raccourci.

**F&D : Qu'est-ce qui détermine le succès ou l'échec?**

**COLLIER :** Je viens d'analyser les données de tous les projets de la Banque mondiale, qui se comptent par milliers, pour voir ce qui



Publié en 2007, *The Bottom Billion* bouscule les conceptions traditionnelles du développement et de l'aide.

détermine le succès ou l'échec. Je me suis intéressé, en particulier, aux situations au sortir d'un conflit, et j'en ai conclu que la supervision joue un rôle tout à fait déterminant.

Certes, les situations postconflit sont les plus défavorables qui soient pour les pays à faible revenu. Au cours d'un conflit, le secteur privé s'éloigne de tout ce qui est «formel». L'État ayant alors un comportement prédateur, le secteur privé apprend à s'éclipser : il devient informel. L'un des enjeux de la reconstruction après un conflit est d'encourager le secteur privé à réintégrer les structures formelles, et si on taxe fortement le secteur formel en essayant d'accumuler trop rapidement des recettes, on retarde le processus plus fondamental de reconstruction de l'économie.

Après un conflit, le secteur public et le secteur privé partagent un certain nombre de problèmes, dont l'un des plus importants est le coût élevé des biens d'équipement dans les pays à faible revenu. Parmi ces biens

figurent les structures produites par le secteur de la construction. Dans les pays à faible revenu et faibles taux d'investissement, ce secteur est de taille restreinte et, comme on l'a déjà dit, les situations postconflit sont des situations extrêmes. Pendant un conflit, le secteur de la construction s'amenuise du fait que personne ne construit. La société est axée sur la destruction. Une fois le conflit terminé, le secteur de la construction est donc minuscule. Or, ce dont on a absolument besoin après un conflit, c'est de reconstruire. La demande intense de reconstruction se heurte à un secteur donc minuscule et on observe une courbe de l'offre très abrupte dans le secteur de la construction.

C'est un problème microéconomique qui a des implications macroéconomiques, car cela signifie que même si l'investissement public ou privé est élevé, il ne permet pas d'acquérir grand-chose. La dépense est absorbée par cette courbe abrupte de l'offre. Il est donc prioritaire dans les pays à faible revenu d'aplatir la courbe de l'offre de construction.

**F&D : Comment y parvient-on?**

**COLLIER :** Là encore, il faut passer du macro au microéconomique et considérer la chaîne de production dans le secteur de la construction. Souvent, dans ces contextes, des blocages juridiques gênent l'accès aux terrains à bâtir. Il y a aussi des blocages au niveau des importations de matériaux, le ciment par exemple, ainsi que des pénuries de qualifications — un niveau minimum de compétences dans la construction est nécessaire et il faut donc investir dans les capacités éducatives permettant d'acquérir ces compétences. Enfin, il faut des organisations, c'est-à-dire des entreprises spécialisées dans la construction.

Le plus souvent, on contourne le secteur local de la construction en faisant appel à des entreprises étrangères mais c'est jeter le bébé avec l'eau du bain, car le secteur de la construction peut générer de nombreux emplois dans ces pays, ce qui est extrêmement précieux au sortir d'un conflit. En termes techniques, le salaire virtuel des

jeunes après un conflit est négatif. Il serait utile de les payer même à ne rien faire. Mais, en fait, ils peuvent être employés à des fins productives dans le secteur de la construction.

#### F&D : Qu'en est-il des pays en développement riches en ressources?

COLLIER : C'est le domaine qui a probablement retenu le plus mon attention ces derniers mois. Ces pays se distinguent par le fait que les avoirs naturels posent des problèmes d'épuisement et de volatilité des prix ayant chacun leurs implications. L'épuisement des avoirs naturels a des implications pour l'épargne. Quand vous épousez des avoirs, il faut en accumuler d'autres pour compenser. Peut-être pas à 100 %, mais certainement en partie : le taux d'épargne des pays riches en ressources doit donc être encore plus élevé que celui des autres pays à faible revenu.

J'ai estimé que le pays à faible revenu type devrait investir environ 30 % de son PIB, et les pays à faible revenu dont les avoirs naturels s'amenuisent encore davantage. Sous quelle forme ces pays épargnent-ils ? Les pays à faible revenu ne sont pas la Norvège. Ils ne sont pas riches en capital et ne disposent pas de beaucoup de capital par travailleur. Ils ont, au contraire, le plus faible niveau de capital par travailleur du monde et ils doivent évidemment consacrer l'épargne à la constitution de leur stock de capital. Il faut passer par une phase d'investissement dans l'investissement, ce qui nous ramène au point que j'ai soulevé plus tôt. C'est encore plus important dans les pays à faible revenu riches en ressources.

Maintenant, comment gérer la volatilité ? La solution passe généralement par l'épargne liquide, mais j'ai fini par conclure, avec un certain regret, que les pays à faible revenu riches en ressources n'ont pas d'autre choix que de faire face à la volatilité dans l'économie réelle plutôt que d'essayer de la réduire à l'aide de fonds de liquidité souverains. Je ne veux pas aller jusqu'à enlever tout rôle aux fonds de liquidité, mais à mon avis l'objectif visé devrait être beaucoup moins ambitieux qu'une stabilisation effective des dépenses publiques.

Si nous nous résignons à ce que les dépenses publiques soient volatiles, vers laquelle de leur composante — investissement ou consommation — la volatilité devrait-elle être dirigée ? Les manuels d'économie modernes nous disent que ce n'est pas une bonne idée d'avoir de la volatilité dans la consommation publique ; des habitudes se prennent et une fois prises, il est socialement coûteux de réduire la consommation publique.

La volatilité de l'investissement pose moins de problèmes, car celui-ci peut fluctuer assez fortement et n'entraîner que de très faibles fluctuations du stock de capital. Les fluctuations de l'investissement stabilisent la consommation publique et, ce faisant, elles stabilisent assez bien le stock de capital, mais l'investissement peut continuer de varier.

Ce faisant, les pays à faible revenu doivent se garder de compromettre le taux de rendement de l'investissement, ce qui complique la stratégie d'investissement dans l'investissement, car cela signifie que les pays riches en ressources doivent être en mesure de modifier leur taux d'investissement. Mais n'oublions pas que ce taux fluctuera autour d'un chiffre élevé, disons, de 35 %. Peut-être la variation se situera-t-elle entre 45 et 25 %. Cette fluctuation de 20 points est moins catastrophique qu'entre 19 % et -1.

#### F&D : Dans quelle mesure la crise économique mondiale a-t-elle touché les pays à faible revenu ?

COLLIER : C'est le secteur public qui est principalement touché à travers la chute des cours des produits de base et la diminution correspondante des recettes publiques. J'ai en outre constaté dans mes derniers travaux que l'ampleur des effets de la baisse du cours d'un produit de base dépendait, par le biais de ses répercussions sur le PIB, des politiques structurelles menées antérieurement. Tout ne dépend donc pas de la façon dont un pays réagit après coup : s'il est vulnérable, il peut concevoir des politiques permettant de réduire les conséquences macroéconomiques des baisses de cours. La stratégie microéconomique qui semble opérante dans ce cas consiste à permettre aux entreprises d'entrer rapidement sur le marché et d'en sortir rapidement aussi. C'est ce que nous avons constaté en utilisant la base de données des enquêtes *Doing Business* de la Banque mondiale. Les conséquences de la chute du cours d'un produit de base sur le PIB sont nettement moindres dans les pays qui permettent aux entreprises d'entrer et de sortir rapidement.

L'argent que le G-20 a débloqué, et qui doit transiter par le FMI, est censé, je suppose, soutenir la balance des paiements. À mon avis, ce soutien devrait viser à aider le secteur public à accroître son déficit budgétaire. Qu'est-ce que cela implique pour les différentes composantes des dépenses publiques ?

Si l'investissement était optimal, comme je l'ai laissé entendre plus tôt, ces pays supporteraient le choc en laissant flétrir l'investissement. Malheureusement, l'investissement est loin d'être optimal dans les pays à faible revenu. Il est beaucoup trop faible, et ces pays sont donc confrontés à un dilemme. Supporter le choc en réduisant l'investissement public va dans le mauvais sens à plus long terme. Il semble donc évident qu'il faille diminuer les dépenses publiques récurrentes là où elles ont récemment augmenté, et ce, avant que les habitudes s'installent. La consommation publique doit être réduite avant que les pays s'habituent à ce qu'elle soit plus élevée. Il faut protéger l'investissement public.

Plus fondamentalement, il convient à mon avis, parallèlement à l'accroissement du déficit budgétaire, de réorienter assez nettement la composition des dépenses publiques de la consommation vers l'investissement. Cela nous ramène à la question de l'engagement. Lorsque la crédibilité est faible, ce qui est le cas ici, un accroissement du déficit budgétaire accompagné d'une réduction de l'investissement est facilement interprété comme un signe de populisme. Il faut contrer ce message potentiellement nuisible d'un accroissement du déficit budgétaire en faisant clairement savoir que les pouvoirs publics cherchent à protéger l'avenir en augmentant l'investissement et en réduisant la consommation publique.

Enfin, un choc donne souvent aux pouvoirs publics l'occasion d'opérer des réformes majeures. Les crises ouvrent des possibilités. À mon sens, il s'agit principalement d'adopter ce concept d'investissement dans l'investissement et de s'efforcer vraiment de renforcer la capacité d'investir. La crise offre l'occasion de réorienter les priorités vers ce renforcement de la capacité d'investissement à long terme. ■

*Paul Collier est professeur d'économie à l'université d'Oxford et directeur du Centre d'étude des économies africaines. Glenn Gottselig fait partie de l'équipe de F&D.*