

Rapport sur la croissance **Stratégies à l'appui d'une croissance durable et d'un développement solidaire**

Synthèse

Depuis 1950, 13 pays ont affiché une croissance économique annuelle moyenne de 7 % pendant 25 ans au moins. À ce rythme, la taille d'une économie double quasiment chaque décennie. Le présent rapport traite de ce type de croissance vigoureuse et soutenue : il en analyse les causes, les conséquences et la dynamique interne¹. On pourrait dire qu'il s'agit d'un rapport sur les « miracles économiques », si ce n'est que ce terme est à notre sens erroné. Contrairement aux miracles, une croissance vigoureuse et durable peut être expliquée et, nous l'espérons, reproduite.

La croissance n'est pas une fin en soi. Elle donne néanmoins aux individus et aux sociétés les moyens de réaliser d'autres objectifs fondamentaux. Elle peut mettre la majeure partie de la population à l'abri de la pauvreté et de travaux pénibles, ce qu'elle est la seule à avoir jamais fait. Elle crée également les ressources nécessaires au financement des soins de santé, de l'éducation et des autres objectifs de développement pour le Millénaire que le monde s'est engagé à atteindre. En résumé, nous estimons que la croissance est une condition nécessaire, quoiqu'insuffisante, à un développement partagé par un plus grand nombre de pays et qui permettra aux individus de laisser libre cours à leur créativité et à leur productivité.

La dynamique de la croissance et l'économie mondiale

Le rapport recense certaines des caractéristiques particulières aux pays en pleine croissance et s'interroge sur les moyens qui permettraient à d'autres pays en développement de suivre leur exemple. Il n'offre pas aux responsables publics de formule générique – il n'en existe pas. Chaque pays a des caractéristiques et une histoire propres dont sa stratégie de croissance doit tenir compte. Le rapport propose cependant aux responsables publics un cadre qui les aidera à établir leur propre stratégie. Il ne leur apportera pas toutes les réponses, mais devrait au moins les amener à poser les questions pertinentes. Une croissance rapide et soutenue n'apparaît pas spontanément. Elle réclame un engagement à long terme des dirigeants politiques d'un pays, engagement qui requiert patience, persévérance et pragmatisme.

Jamais avant la seconde moitié du XX^e siècle un taux de croissance de 7 % par an sur 25 ans n'avait été observé. Seules l'ouverture et l'intégration de l'économie mondiale ont permis ce phénomène. Grâce à elles, les économies en plein essor peuvent importer des idées, des technologies et le savoir-faire d'autres pays. L'un des axes de transmission de ce savoir réside dans l'investissement direct, que plusieurs pays en forte expansion se sont employés à attirer, est; un autre consiste dans la poursuite d'études à l'étranger, qui crée souvent des réseaux

¹ Le rapport exprime les avis d'une Commission composée de 19 responsables publics, membres de gouvernements et dirigeants d'entreprises réputés et expérimentés et de deux économistes renommés. Il a été rédigé au cours des deux années durant lesquelles la Commission a conduit des échanges et des consultations avec des universitaires de premier plan, des dirigeants d'entreprise, des responsables publics et des ONG. Le rapport rend compte des enseignements dégagés pendant cette période, éclairés par l'expérience personnelle des membres de la Commission.

internationaux durables. Comme il est plus facile d'apprendre que d'inventer, les pays qui apprennent vite peuvent rapidement combler leur retard sur les pays industrialisés. Une croissance forte et durable pour les pays en développement est en fait une croissance qui permet de combler l'écart avec les pays développés. L'économie mondiale en est la source essentielle.

L'ouverture de l'économie mondiale offre par ailleurs un marché diversifié et élastique aux exportations des pays en développement. Du fait que la division du travail est limitée par l'ampleur du marché, l'abondante demande mondiale permet aux pays de se spécialiser dans de nouveaux créneaux d'exportation et d'augmenter leur productivité de multiples façons.

L'ouverture vers l'extérieur est-elle la seule voie vers la croissance ? Certains pays ont choisi au contraire de se tourner vers l'intérieur et de concurrencer les importations sur le marché national plutôt que de se disputer une clientèle étrangère sur le marché mondial. Ces stratégies ont parfois réussi à stimuler l'investissement, ce qui a permis aux producteurs nationaux de se développer et d'accroître leur rentabilité. Elles ont également permis d'éviter les risques et les perturbations liées à une ouverture trop brutale à la concurrence étrangère. Il n'en demeure pas moins que les stratégies de croissance qui reposent exclusivement sur la demande intérieure finissent toujours par atteindre leurs limites. Le marché national est généralement trop restreint pour assurer une croissance durable, et n'offre pas à une économie les mêmes possibilités de se spécialiser dans le domaine où elle est la plus productive.

L'offre abondante de main d'œuvre est aussi un facteur favorable au rattrapage économique. Dans une conjoncture d'expansion et de diversification de l'économie, les nouveaux débouchés incitent les travailleurs sous-employés à quitter l'agriculture traditionnelle pour occuper un emploi plus productif en ville. Les ressources, la main d'œuvre notamment, doivent être mobiles. Aucun pays n'a connu d'industrialisation sans urbanisation, aussi chaotique soit-elle.

Les pays en forte croissance connaissent actuellement une transformation structurelle. Pour citer le rapport, « on peut mesurer la croissance du PIB du haut de la forêt macroéconomique, mais c'est dans les sous-bois microéconomiques que se prennent toutes les décisions, que les nouvelles pousses germent et que les bois morts sont déblayés. » La plupart des politiques et réformes axées sur la croissance sont conçues de manière à favoriser ce processus microéconomique de création et de destruction et, surtout, à protéger les individus les plus pénalisés par cette dynamique.

Étant donné l'abondance de la main d'œuvre et la diversité de la demande mondiale, c'est essentiellement le rythme de l'investissement (public et privé) qui freine la croissance dans les phases liminaires du développement. L'investissement est lui-même conditionné par l'épargne disponible. Les pays à forte croissance mettent généralement de côté une part considérable de leurs revenus : un taux d'épargne nationale de 20 - 25 %, voire plus, n'est pas chose exceptionnelle. En principe, les pays pourraient faire davantage appel aux capitaux étrangers pour financer leurs besoins d'investissement, mais les entrées de capitaux ont affiché ces dernières décennies une évolution contrastée. Selon nous, l'épargne étrangère est un substitut imparfait à l'épargne nationale, épargne publique comprise, pour financer les investissements dont une économie en pleine expansion a besoin.

Encadrement et efficacité de l'administration publique

Les pays performants ont une autre caractéristique commune : une administration publique de plus en plus compétente, crédible et motivée. Une croissance aussi rapide, d'aussi longue durée, requiert une forte volonté politique. Les responsables publics doivent choisir une stratégie de croissance, annoncer leurs objectifs au grand public, et convaincre la population que les gains à venir valent l'effort, les restrictions et les bouleversements économiques qui lui sont imposés. Ils réussiront seulement si leurs promesses sont crédibles, s'ils s'adressent à l'ensemble de la population, et s'ils garantissent à leurs administrés qu'eux-mêmes ou leurs enfants tireront pleinement profit des fruits de la croissance.

Cette volonté politique exige de la patience, un horizon de planification à long terme et une adhésion inébranlable à l'objectif de croissance solidaire. Dans plusieurs cas, les économies en forte croissance ont été dirigées par des gouvernements à parti unique qui pouvaient espérer rester longtemps au pouvoir. Dans d'autres, des démocraties multipartites ont su faire preuve de patience et rester axées sur leur objectif. Des partis politiques rivaux peuvent, par exemple, convenir d'une stratégie de croissance bipartite dont chacun assure le suivi pendant son mandat au pouvoir. Même en l'absence de pacte officiel, une stratégie de croissance fructueuse, qui suscite la confiance du public, peut survivre au gouvernement qui l'a instaurée. L'expérience montre que des équipes de technocrates dont l'action vise la croissance à long terme peuvent aussi assurer une certaine mémoire institutionnelle et la continuité des politiques. Cette stabilité et cette expérience peuvent s'avérer particulièrement utiles dans les périodes de bouleversement politique car il faut parfois du temps pour que les nouveaux dispositifs de prise de décision collective se mettent en place et fonctionnent de manière efficace.

Les réformes, pas plus que la croissance, ne sont l'objectif ultime mais, comme elle, constituent un moyen de parvenir aux fins visées. Les réformes sont parfois remarquables et représentent un accomplissement majeur, mais si elles ne dopent pas la croissance, ou si une grande part de la population n'en ressent pas les effets bénéfiques, elles ne suffiront pas. Il est bien entendu nécessaire de s'appuyer sur le marché pour assurer une allocation efficiente des ressources (il n'existe pas de substitut efficace connu), mais ce n'est pas la même chose que de laisser les marchés et un éventail de réformes déterminer ensemble les résultats.

Résolues à atteindre leur objectif de croissance élevée, les autorités doivent faire preuve de pragmatisme dans la mise en oeuvre. Les orthodoxies ont leurs limites. Le présent rapport est l'aboutissement de deux années d'enquêtes et de débats, conduits par des responsables politiques et entrepreneurs chevronnés et deux universitaires nobélisés qui ont interrogé les autorités sur tous les sujets, depuis la politique macroéconomique jusqu'à l'urbanisation. S'il existait une seule doctrine de croissance valable, nous l'aurions certainement découverte.

Les économistes connaissent le fonctionnement des marchés, et peuvent prévoir avec une relative certitude de quelle manière une économie de marché réagira aux mesures qu'ils ont prescrites. Cela dit, les marchés parvenus à maturité reposent sur de solides fondements institutionnels, des institutions qui définissent les droits de propriété, veillent à l'application des contrats, fixent les prix et comblent le déficit d'informations entre acheteurs et vendeurs.

Souvent, ces institutions commerciales et réglementaires n'existent pas dans les pays en développement. De fait, un volet majeur du développement consiste précisément à les créer. Même sans ces institutions, la croissance peut être au rendez-vous, et elles peuvent alors évoluer parallèlement à l'économie. Néanmoins, nous ne savons pas précisément comment elles peuvent être mises en place, et les responsables publics ne peuvent pas toujours savoir de quelle manière un marché fonctionnera en leur absence. Il est donc plus difficile de prévoir avec exactitude les retombées d'une réorientation stratégique et des réformes dans un pays en développement. À ce stade, nos modèles ou dispositifs de prévision sont incomplets à bien des égards.

Il est donc prudent, pour les autorités, d'adopter une approche expérimentale dans la mise en œuvre de la politique économique. Ce principe est clairement exprimé dans l'aphorisme souvent cité de Deng Xiaoping : « traverser la rivière en tâtant les pierres ». Les autorités devraient parfois avancer pas à pas, et éviter les revirements stratégiques soudains quand les risques l'emportent sur les avantages. Cette méthode limitera les dommages que pourraient provoquer un éventuel faux-pas et permettra aux autorités et à l'économie de reprendre pied plus facilement. De même, chaque mesure doit constituer une expérience ou un test de petite envergure, un « tâtonnement » permettant de déterminer la meilleure voie à suivre.

L'élaboration des politiques n'est qu'une étape du processus. Il faut également qu'elles soient scrupuleusement appliquées et correctement administrées. Un appareil d'État efficace ne se bâtit pas du jour au lendemain ; c'est un processus qui réclame une attention constante. Il convient d'encourager et d'entretenir une culture de probité dans le service public. L'administration doit également attirer et fidéliser un personnel qualifié en offrant de meilleurs salaires, des promotions et une reconnaissance au mérite aux fonctionnaires capables d'améliorer notablement l'action du secteur public.

L'administration n'est pas à l'origine immédiate de la croissance. Ce rôle revient au secteur privé, à l'investissement et à l'entrepreneuriat, qui réagissent aux signaux de prix et aux mécanismes du marché. Mais une administration publique stable, intègre et efficace est indispensable à terme. C'est à elle qu'incombent par exemple la responsabilité budgétaire et le maintien de la stabilité des prix, deux domaines qui influent sur les risques et les bénéfices des investisseurs privés.

Ces dernières décennies, les autorités ont eu pour consigne de « stabiliser, privatiser et libéraliser ». Cette injonction se justifie : les autorités ne doivent pas en faire trop, ni essayer de se substituer aux marchés ou d'isoler leur économie du reste du monde. Nous estimons néanmoins que ces prescriptions définissent trop étroitement la fonction de l'État. Ce n'est pas parce que les autorités font parfois preuve de maladresse ou se fourvoient qu'elles doivent être entièrement tenues à l'écart du processus. Au contraire, plus l'économie croît et se développe, plus une administration publique active et pragmatique a un rôle crucial à jouer.

Il n'est pas facile d'assurer durablement un rythme de croissance élevé. Si c'était le cas, la liste des expériences réussies serait plus longue. Certains pays ont du mal à faire démarrer la croissance, d'autres échouent à la maintenir. Certains enregistrent un développement rapide, mais leur croissance se stabilise quand ils atteignent un niveau de revenu intermédiaire. Le développement rapide de l'économie est une cible mouvante. Les mauvaises politiques sont

souvent de bonnes politiques appliquées trop longtemps. Or, à l'instar de la stratégie de croissance, la politique d'un pays doit évoluer de concert avec son économie. La prospérité créera une classe moyenne dont l'opinion devra être prise en compte dans le processus politique, au plan local et national.

Après avoir décrit la méthode d'élaboration des politiques, nous abordons maintenant les ingrédients qui les constituent. Le nombre de réformes souhaitables et les dépenses que les autorités envisageront à un moment donné dépasseront de loin leurs possibilités et leur budget. Une stratégie de croissance cohérente établira donc des priorités de manière à déterminer les domaines auxquels l'État consacra ses interventions et ses ressources. Ces choix sont cruciaux. Ils doivent également être déterminés en fonction de la situation conjoncturelle et nationale, en vertu de conditions initiales très diverses. Nous ne pouvons donc définir ici des priorités à l'intention des responsables publics. Nous ne pouvons que recenser les mesures qui réclament leur attention.

Les mesures à la base d'une croissance forte et soutenue créent un climat propice à des investissements élevés, à la création d'emplois, à la concurrence, à la mobilité des ressources, à la protection sociale, à l'équité et à la solidarité. On ne saurait toutefois dire que toutes sont des conditions nécessaires. Selon nous, une bonne appréhension de la dynamique générale et une attention particulière aux fondements stratégiques amélioreront sensiblement les perspectives d'accélération de la croissance. À l'inverse, une négligence persistante à leur égard la compromettra à terme. Il existe de nombreuses recettes de pâtes. La liste des ingrédients et le temps de cuisson diffèrent dans tous les cas. Mais si vous oubliez le sel ou faites bouillir les pâtes trop longtemps, le résultat sera nettement inférieur.

Le choix d'instruments stratégiques

Aucun pays n'enregistre de croissance rapide et durable sans maintenir un taux extrêmement élevé d'investissement public dans l'infrastructure, l'éducation et la santé. Loin d'évincer l'investissement privé, ces dépenses *l'attirent*. Elles ouvrent la voie à l'apparition de nouveaux secteurs et accroissent la rentabilité des entreprises privées qui tirent profit d'une main d'œuvre instruite et en bonne santé, de routes convenables et d'un approvisionnement fiable en électricité.

Malheureusement, nous nous sommes rendu compte que les dépenses d'infrastructure sont fréquemment négligées. Souvent, elles ne sont pas même évaluées. Nous avons également constaté que, dans de nombreux pays, les chiffres concernant l'éducation (années de scolarité, taux de scolarisation) sont nettement supérieurs aux résultats : lecture, écriture, calcul et autres compétences cognitives. Il va sans dire que ce sont les résultats qui comptent pour la croissance.

La santé revêt une importance primordiale pour la population, indépendamment de son influence sur la croissance. Il ne faut cependant pas oublier les retombées économiques de la faim, de la malnutrition et de la maladie. Nous souhaitons insister sur un exemple précis : la sous-alimentation du fœtus ou du nourrisson peut définitivement compromettre le développement cognitif de l'enfant, ce qui diminue sa productivité et son aptitude à tirer profit d'une éducation. C'est aussi profondément injuste. La flambée des prix mondiaux des aliments, qui fait que les familles pauvres éprouvent des difficultés à se nourrir correctement, constitue donc une menace

de premier ordre pour la croissance à terme. Si cette hausse ouvre des perspectives de long terme aux pays en développement, sa soudaineté et le délai inévitable pour augmenter l'offre ont créé à court terme une situation d'urgence à laquelle il faut remédier.

La croissance entraîne une transformation structurelle de l'économie, de l'agriculture à l'industrie manufacturière, d'une main d'œuvre agricole à une main d'œuvre urbaine. Cette évolution est le fruit de la pression concurrentielle. Les autorités soucieuses d'assurer la croissance doivent donc libéraliser les marchés des produits, laisser de nouvelles entreprises, plus productives, entrer sur le marché et les entreprises obsolètes en sortir. Elles doivent également créer une marge de manœuvre sur le marché du travail de manière à permettre aux nouvelles industries de créer rapidement des emplois et de donner aux travailleurs la flexibilité nécessaire pour les occuper. Ces réformes sont plus faciles à recommander qu'à promulguer. Si une refonte globale du droit du travail est irréalisable, les responsables publics doivent s'efforcer de trouver un compromis pragmatique qui satisfera aux aspirations des chercheurs d'emploi et qui ne sera pas rejeté par des détenteurs d'emplois politiquement influents.

Si la destruction créative est naturelle d'un point de vue économique, elle ne l'est pas pour les personnes qui pâtissent du processus. Les responsables publics doivent résister aux appels à préserver les secteurs, les entreprises ou les emplois, mais ils doivent s'efforcer de protéger *les personnes*. L'éducation, qui facilite l'acquisition de nouvelles compétences, et un taux élevé de création d'emplois, qui permet de trouver facilement un nouveau travail, sont peut-être les deux meilleures formes de protection qu'un gouvernement puisse apporter. Les autorités devraient en outre établir des systèmes de protection sociale, qui assurent une source de revenus aux personnes en recherche d'emploi, et garantir un accès permanent aux services de base. Ces politiques combinent l'éthique et la pratique. En leur absence, le soutien populaire à la stratégie de croissance s'éroulera rapidement.

L'insécurité économique ne touche pas uniquement les pays en développement. Dans plusieurs pays à revenu élevé, la stagnation des salaires moyens a pour effet de creuser les inégalités. Les causes de ce phénomène sont controversées, mais quelle qu'elles soient, le public en rejette généralement la faute sur la mondialisation. Son scepticisme vis-à-vis de l'ouverture de l'économie ne fait donc qu'augmenter, malgré les avantages substantiels qui en découlent. La Commission estime que les autorités devraient redoubler d'efforts pour distribuer plus équitablement les bienfaits de la mondialisation et pour protéger la population des bouleversements économiques, quelle qu'en soit la cause. Le soutien à une économie mondiale ouverte en dépend.

La Commission est convaincue que les stratégies de croissance ne peuvent aboutir si elles ne sont pas élaborées dans le souci d'assurer l'égalité des chances et de donner à chacun la possibilité de profiter des fruits de la croissance. L'égalité des chances ne garantit pas pour autant l'égalité des résultats. De fait, dans les toutes premières phases de la croissance, les écarts de revenus tendent naturellement à se creuser. La Commission pense que les autorités doivent s'efforcer de maîtriser ce phénomène aux deux extrémités du spectre des revenus faute de quoi le progrès économique sera compromis par des luttes politiques, des manifestations, voire des conflits violents. Là encore, si les arguments éthiques ne portent pas, les arguments pragmatiques devraient convaincre.

L'éducation des filles est une mesure efficace de la détermination des autorités à assurer l'égalité des chances. D'énormes et nombreux obstacles empêchent les filles de terminer leur scolarité : pression financière de la famille, absence de sécurité, et même des choses aussi fondamentales que l'absence de toilettes adéquates. Mais dans les cas où ces obstacles peuvent être surmontés, les résultats sont très positifs. Les femmes instruites ont moins d'enfants ; elles les ont plus tardivement, et ils sont plus robustes. Ils obtiennent de meilleurs résultats scolaires, essentiellement parce qu'ils tirent avantage de l'instruction de leur mère. L'éducation et l'intégration des filles à la main d'œuvre offrent donc un moyen de casser le cycle intergénérationnel de la pauvreté.

Les autorités des pays à forte croissance n'étaient pas des puristes du libre-marché. Elles ont essayé différentes mesures pour diversifier les exportations ou favoriser la compétitivité, notamment par le biais de politiques industrielles visant à promouvoir l'investissement dans de nouveaux secteurs et des taux de change administrés, accompagnées de certaines réglementations relatives aux opérations en capital et à l'accumulation de réserves. Ces politiques sont très controversées. Il existe au sein de la Commission et dans les sphères de la politique économique des opinions très diverses quant à leurs risques et avantages. Nous nous sommes efforcés de définir leur bien-fondé et de recenser les problèmes qu'elles peuvent créer, deux aspects auquel il nous semble utile et important d'être sensibilisé. Si les autorités choisissent de recourir à ces expédients, elles doivent définir clairement leurs objectifs et changer rapidement de cap si les résultats visés ne se concrétisent pas. Ces mesures doivent par ailleurs être transitoires, à moins que des externalités ou des défaillances du marché incontrôlables n'exigent leur maintien. Une activité à but lucratif qui a en permanence besoin de subventions ou de distorsions des prix pour survivre ne mérite pas de perdurer.

La négligence envers l'environnement qui a marqué les premières phases de la croissance s'est soldée par de fortes concentrations de particules dans l'atmosphère et la pollution de l'eau par les effluents. La Commission voit dans cette insouciance une erreur qui coûtera extrêmement cher à réparer. Le rapport avance que les stratégies de croissance doivent tenir compte dès le départ du coût de la pollution, même si elles n'adoptent pas immédiatement les normes environnementales les plus rigoureuses appliquées dans les pays riches. Il appelle également les pays en développement à supprimer les subventions sur les carburants. Celles-ci imposent un fardeau budgétaire croissant à mesure que les prix de l'énergie augmentent, et absorbent des sommes qu'il serait plus utile d'allouer à des infrastructures publiques à l'abandon. Elles infléchissent par ailleurs les schémas d'investissement vers des industries polluantes et des techniques à forte intensité d'énergie. Enfin, elles empêchent les pays en développement de participer aux efforts mondiaux visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Pays confrontés à des enjeux particuliers

Les pays à qui ce rapport s'adresse ont tous besoin d'accélérer leur croissance, mais c'est là leur seul point commun. Certains sont grands, d'autres petits ; certains sont riches en ressources naturelles, d'autres n'ont que leur main d'œuvre à vendre. Certains sont désireux de savoir comment déclencher la croissance, d'autres s'inquiètent des moyens de la relancer. Le rapport définit quatre groupes de pays qui semblent confrontés à des problèmes particuliers pour générer et maintenir une croissance élevée :

1. *Les pays africains* : Les pays d'Afrique subsaharienne doivent gérer des frontières inadaptées, héritées du colonialisme, et des ressources naturelles colossales qui constituent une arme à double tranchant. Un vaste pourcentage de la population africaine vit dans des pays enclavés qui, dans des circonstances historiques différentes, seraient probablement devenues des provinces d'ensembles politiques plus larges. Cela dit, l'Afrique offre depuis quelques temps des perspectives plus positives. Ces dernières années, elle a enregistré une croissance annuelle de 6 %, et ses matières premières d'exportation affichent des cours élevés. Nous examinons ici les mesures nécessaires pour pérenniser cet élan, notamment la façon dont les pays africains peuvent accroître l'investissement et diversifier leurs exportations.
2. *Les petits États* : De nombreux États de très petite taille, où le coût de l'administration et des services publics par habitant est forcément élevé, participent à l'économie mondiale. Compte tenu de leur modeste superficie, ils ne sont guère en mesure de diversifier leur économie, d'où une forte vulnérabilité aux chocs économiques. Pour eux, la solution réside dans l'intégration à l'économie mondiale, la constitution de clubs régionaux, et la sous-traitance de certaines fonctions gouvernementales.
3. *Les pays riches en ressources naturelles* : Les pays bénéficiant d'abondantes ressources pétrolières, minérales, ou autres devraient pouvoir en investir les « rentes » ou le produit chez eux, augmentant ainsi leur potentiel de croissance. Or, c'est l'inverse qui s'est le plus souvent produit. Les pièges sont bien connus. Parfois, l'État vend les droits d'extraction à trop bas prix, ou ne taxe pas suffisamment les revenus des ressources. Dans certains cas, les recettes qu'il dégagne sont détournées ou dilapidées par les élites ou les groupes d'intérêt en quête d'avantages personnels. Quand l'argent est investi, ce n'est pas toujours de manière prudente ou transparente. Par ailleurs, du fait qu'elles constituent une source immédiate de devises, les ressources naturelles diminuent parfois les incitations à diversifier les exportations, un phénomène regrettable connu sous le nom de « syndrome hollandais ». La seule manière pour les États d'améliorer ce bilan navrant consiste à conserver une part convenable de ces rentes, à en placer un pourcentage raisonnable à l'étranger, et à définir clairement des priorités de croissance pour en absorber le reliquat dans le pays.
4. *Les pays à revenu intermédiaire* : les pays déploient souvent des efforts considérables pour maintenir leur rythme de croissance à mesure qu'ils comblent leur retard sur les pays à revenu élevé. Plus les salaires augmentent, plus ils perdent leur avantage comparatif dans les secteurs à fort coefficient de main d'œuvre, qui finissent par disparaître. La croissance doit, dans une mesure toujours croissante, procéder du savoir, de l'innovation, et de la diversification du stock de capital physique et humain. Les

services aussi gagnent une place grandissante dans l'économie. Les stratégies de croissance qui se sont avérées efficaces dans une économie à plus faible revenu ne fonctionnent plus. Plutôt que d'apporter une aide ciblée aux secteurs à forte intensité de main d'œuvre, les autorités doivent développer l'enseignement supérieur à l'appui du secteur en expansion des services. Elles doivent relever le niveau de compétences sur l'ensemble du spectre des emplois, faute de quoi la disparition des emplois manufacturiers non-qualifiés mettra à l'écart les couches les moins qualifiées et les moins instruites de la population, qui auront moins de débouchés professionnels.

Les nouveaux enjeux mondiaux

Les autorités qui engagent aujourd'hui une stratégie de croissance dynamique sont confrontées à des évolutions mondiales que leurs prédécesseurs n'ont pas connues : le réchauffement climatique ; la chute du prix relatif des produits manufacturés et la hausse du prix relatif des matières premières, dont l'énergie ; le mécontentement grandissant vis-à-vis de la mondialisation dans les pays avancés et dans certains pays en développement ; le vieillissement de la population mondiale, alors même que les pays pauvres s'efforcent de maîtriser leur trop-plein démographique ; et un décalage grandissant entre les problèmes mondiaux – dans les domaines de l'économie, de la santé, du changement climatique, et d'autres – et des interventions internationales mal coordonnées.

Le réchauffement et le changement climatiques

Le changement climatique est le défi mondial par excellence : les dommages causés par les gaz à effet de serre ne se limitent pas aux pays qui les ont émis. De fait, les pays plus pauvres, qui ont le moins concouru au problème, sont ceux qui risquent d'en souffrir le plus. Il leur faudra peut-être organiser la lutte contre les conséquences du changement climatique plus tôt que prévu. Nous ne savons pas quand, mais il serait judicieux d'accélérer les programmes internationaux d'urgence (destinés à apporter une assistance à un pays en cas de besoin) en cours.

Mieux vaut prévenir le changement climatique (ou l'« atténuer », comme disent les experts) que de pallier ses effets. Mais comment concilier la réduction des émissions de carbone à des niveaux sans danger avant le milieu du siècle et la croissance des pays en développement ? Pour l'instant, le débat est dans une impasse conceptuelle.

La solution réside en partie dans la technologie. Les pays avancés devraient encourager la mise au point de nouvelles techniques pour diminuer les émissions de carbone et économiser l'énergie. Le monde doit radicalement réduire l'intensité en énergie et en carbone de sa croissance. C'est ainsi que les pays en développement pourront connaître une expansion rapide sans exposer la planète à un réchauffement climatique éventuellement catastrophique.

Ensuite, les mesures mondiales d'atténuation doivent satisfaire au double critère d'efficacité (diminuer au maximum les émissions pour le moindre coût) et d'équité. Dans un souci d'équité, les pays avancés, qui sont les premiers responsables du problème, doivent prendre l'initiative et définir des objectifs à moyen terme pour leurs propres réductions d'émissions.

Nombreux sont ceux qui recommandent par ailleurs que les pays en développement s'engagent sur des objectifs d'émission à plus long terme (50 ans) puisqu'ils sont, après tout, à l'origine d'une part grandissante des gaz présents dans l'atmosphère. Cette approche n'est pas la bonne, selon nous. La contribution des pays en développement serait plus rapide et efficace s'ils coopéraient aux projets internationaux d'atténuation, qui satisfont au double critère d'efficacité et d'équité : ce sont eux qui diminuent leurs émissions (efficacité), mais ce sont les pays riches qui en supportent les coûts (équité). Outre cette contribution, les pays en développement doivent améliorer leur efficacité énergétique, importer rapidement de nouvelles technologies et supprimer les subventions à l'énergie.

La convergence des émissions par habitant à long terme est non seulement souhaitable mais réalisable. Les pays dont les revenus se rapprochent de ceux des pays à revenu élevé devraient avoir droit à la même quantité d'émissions que les autres pays avancés. Ces droits doivent être compatibles avec le niveau d'émissions jugé sans danger au plan mondial, actuellement estimé à 14,8 gigatonnes par an, soit 2,3 tonnes par personne. Les émissions actuelles de CO₂ par habitant s'élèvent à 4,8 tonnes, le double du niveau de sûreté.

L'évolution des prix relatifs

Ces dernières années, le prix relatif des produits manufacturés a chuté, et les prix des produits de base ont augmenté. La hausse des prix des produits alimentaires a provoqué dans certains pays des urgences alimentaires qui appellent une intervention immédiate. Pour l'avenir, les pays et les organisations internationales doivent mieux se préparer aux hausses brutales des cours des produits essentiels : elles seront une caractéristique permanente de l'économie mondiale.

Certains éléments semblent indiquer que la croissance des pays en développement, la Chine essentiellement, a poussé à la baisse le prix relatif des produits manufacturés, ce qui a soulevé la question de savoir si les stratégies de croissance évoquées ici, fondées sur la création rapide d'emplois dans les secteurs d'exportation à forte intensité de main d'œuvre, seront efficaces à l'avenir. Nous pensons qu'elles le seront. Avec l'aide d'experts, nous avons examiné le problème dit « de l'excédent » : si de nombreux pays en développement augmentaient leurs exportations de produits manufacturés à forte intensité de main d'œuvre, le marché mondial pourrait-il toutes les absorber ? Nous avons abouti à une conclusion favorable : la baisse rapide des prix relatifs des produits finis n'enrayera pas la croissance des pays en développement, tout du moins dans ses premières phases, en partie parce que l'expansion des marchés émergents alimentera la demande future.

Les aspects démographiques

Il est indéniable que la population mondiale vieillit rapidement sous l'effet conjugué de l'allongement considérable de la durée de vie et de taux de fécondité relativement bas. Il est également manifeste que cette évolution obligera de nombreux pays, développés et en développement, à réformer leurs régimes de retraite et de sécurité sociale, et à réviser leurs prévisions en matière de retraite. On ne sait en revanche si le vieillissement amènera un ralentissement de la croissance mondiale et un resserrement des débouchés pour les pays en développement. La réponse dépend de la rapidité à laquelle les régimes de retraite évolueront et

de celle à laquelle la population adaptera son comportement, en retardant le départ à la retraite par exemple. Si cette adaptation intervient en temps voulu, les retombées sur la croissance mondiale seront moindres.

Un nombre substantiel de pays pauvres affichent une évolution démographique exactement inverse à la tendance mondiale : diminution de la longévité dans certains cas, due à des maladies telles que le VIH/SIDA, et population de plus en plus jeune. Cette situation accroît le risque de chômage généralisé des jeunes. Pour y parer, les pays doivent accélérer leur croissance. La migration, si elle ne peut résoudre à elle seule le problème du chômage des jeunes, concourrait à l'alléger. Elle serait aussi avantageuse pour les pays d'accueil confrontés au vieillissement démographique. Une migration de longue durée bien gérée et des programmes correctement supervisés de migration temporaire de main d'œuvre devraient faire intégralement partie de la mondialisation au XXI^e siècle.

La gouvernance mondiale

Plusieurs des évolutions évoquées ici appellent une intervention multilatérale et coordonnée des économies mondiales : l'influence grandissante des pays en développement, la contagion financière internationale, et le schéma d'épargne et de dépenses déséquilibré et probablement non viable de l'économie mondiale.

Les pays en développement ne peuvent croître sans l'aide des pays avancés. Il leur faut notamment accéder au système d'échanges mondial ouvert. Ils auront aussi besoin de disposer d'une certaine latitude pour promouvoir leurs exportations, jusqu'à ce leur économie soit arrivée à maturation et que leur position concurrentielle se soit améliorée. L'aboutissement du cycle de négociations de Doha revêt à cet égard une importance concrète et symbolique.

La mise en place d'une nouvelle « architecture » d'institutions et de règles pour gouverner l'économie mondiale sera longue. Dans l'intervalle, le décalage entre notre profonde interdépendance et notre capacité limitée à coordonner nos interventions réglementaires persistera. Ce décalage créera des risques contre lesquels les pays devront s'assurer.

La réussite récente de nombreux grands pays en développement ramène au premier plan une question ancienne : existe-t-il des limites naturelles à la croissance ? La hausse des prix des produits de base semble indiquer que les ressources naturelles mondiales auront des difficultés à satisfaire aux aspirations des pays pauvres. De la même manière, plus les pays en développement s'industrialiseront, plus le risque de réchauffement climatique s'accroîtra à l'échelle mondiale.

Nous ignorons s'il existe une limite à la croissance ou quelle sera cette limite. La réponse dépendra de notre ingéniosité et de la technologie, de la découverte de nouveaux moyens de créer des biens et des services utiles en fonction de ressources naturelles limitées. Ce sera probablement là le défi suprême du siècle prochain. La croissance et le recul de la pauvreté dépendront à l'avenir de notre aptitude à y faire face.