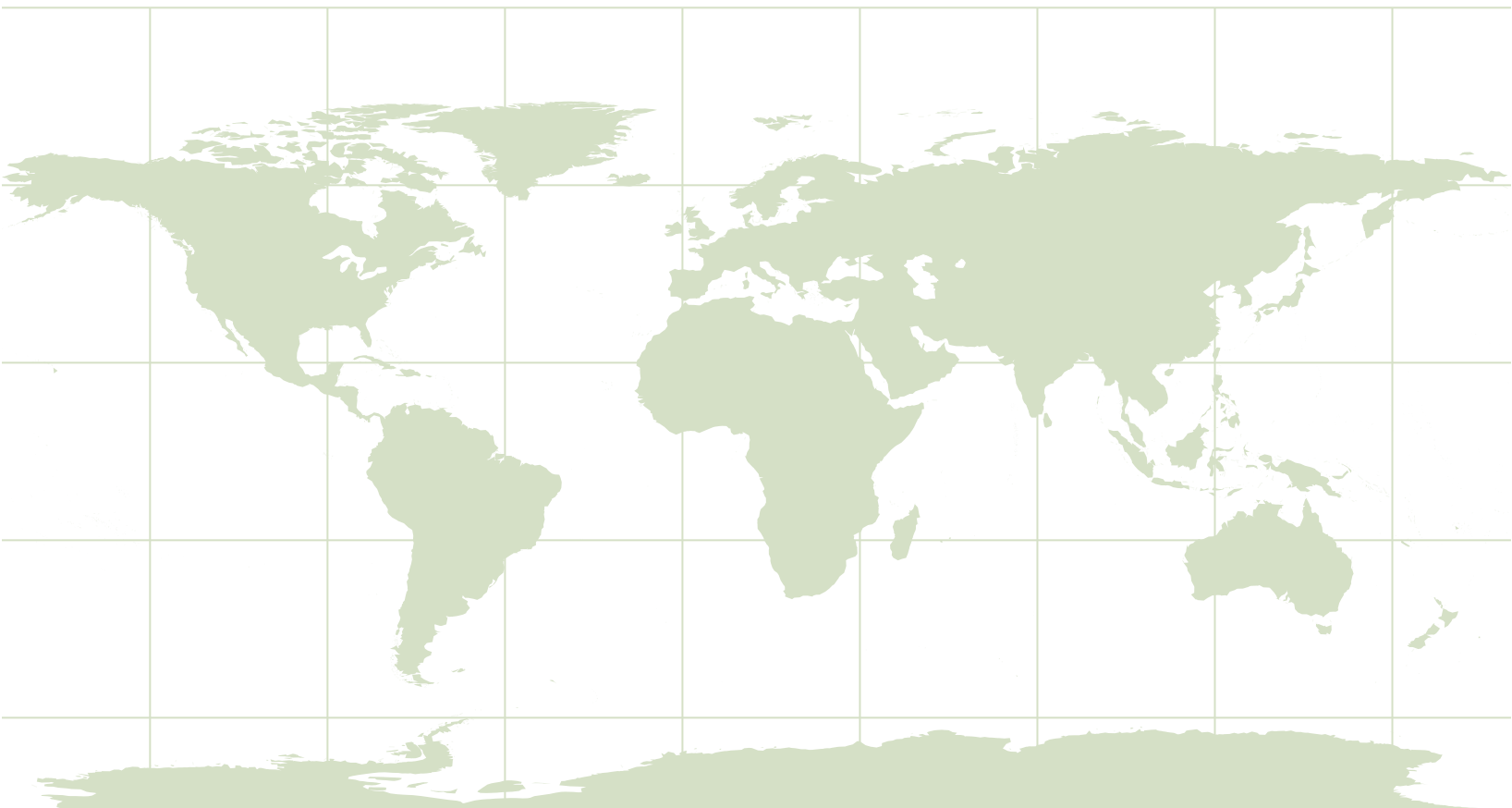


Département des affaires économiques et sociales

Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008

Vaincre l'insécurité économique



Nations Unies
New York, 2009

Département des affaires économiques et sociales

Le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies sert de relais entre les orientations arrêtées au niveau international dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux et les politiques exécutées à l'échelon national. Il intervient dans trois grands domaines liés les uns aux autres : i) il compile, produit et analyse une vaste gamme de données et d'éléments d'information sur des questions économiques, sociales et environnementales dont les États Membres de l'Organisation se servent pour examiner des problèmes communs et évaluer les options qui s'offrent à eux; ii) il facilite les négociations entre les États Membres dans de nombreux organes intergouvernementaux sur les orientations à suivre de façon collective afin de faire face aux problèmes mondiaux existants ou en voie d'apparition; iii) il conseille les gouvernements intéressés sur la façon de transposer les orientations politiques arrêtées à l'occasion des conférences et réunions au sommet des Nations Unies en programmes exécutables au niveau national et aide à renforcer les capacités nationales au moyen de programmes d'assistance technique.

Note

Les désignations et la présentation d'informations employées dans cette publication ne reflètent pas l'expression d'une opinion quelconque de la part du Secrétariat des Nations Unies concernant le statut légal d'un pays, d'un territoire, d'une ville ou d'une région ou de leurs autorités, ou concernant le tracé de ses frontières ou limites.

Le terme « pays » employé dans le texte de ce rapport désigne également, suivant le cas, des territoires ou régions.

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres.

E/2008/50/Rev.1
ST/ESA/317

ISBN 978-92-1-209092-4

Publication des Nations Unies
Numéro de vente : F.08.II.C.1

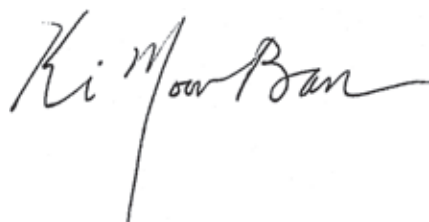
Copyright © Nations Unies, 2009
Tous droits réservés

Préface

Dans les pays riches comme dans les pays pauvres, la sécurité économique est menacée. Il y a 60 ans, la Déclaration universelle des droits de l'homme affirmait que toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, « ... notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté » (article 25). Pourtant, malgré les progrès considérables réalisés depuis lors à tous les niveaux, des risques accrus et de nouvelles menaces compromettent les chances d'un avenir plus sûr et la réalisation de l'objectif du développement pour tous.

Le changement climatique et le dommage causé aux conditions de vie économique par les catastrophes naturelles, que ce soient les sécheresses en Australie ou les inondations au Bangladesh, sont autant de sévères avertissements sur les conséquences de l'irresponsabilité. Les pandémies telles que celles du VIH/sida, sont une autre source d'inquiétude. De surcroît, ce sont les communautés les plus pauvres et les plus vulnérables qui sont les plus exposées à ces périls véritablement mondiaux. En 2008, la hausse des prix des produits alimentaires a provoqué de graves troubles politiques dans un certain nombre de pays et ont suscité un regain d'appui à l'idée de réinscrire la sécurité alimentaire au nombre des préoccupations mondiales. Les récentes perturbations financières de l'économie mondiale continuent de faire peser la menace d'un brusque ralentissement de la croissance qui mettrait tout autant en péril les moyens d'existence des populations des pays riches que de ceux que des pays pauvres.

L'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008 fait valoir que le manque de réglementation des marchés a contribué à accroître l'insécurité économique sans offrir de protection sociale adéquate. Elle préconise une approche différente; une approche fondée sur des actions plus anticipatives et plus cohérentes, aux niveaux national et international, pour aider les collectivités à mieux gérer les risques économiques et à mieux assurer leurs moyens d'existence. Elle ne peut manquer de susciter l'intérêt des dirigeants et des professionnels comme des citoyens conscients des réalités de ce monde.



BAN Ki-moon
Secrétaire général

Vue d'ensemble

La montée de l'insécurité

Quand le Mur de Berlin s'est effondré, en 1989, on parlait de l'avènement d'une période de paix générale, de prospérité et de stabilité universelles amenées par la propagation des valeurs démocratiques et des forces du marché. L'avenir ne se présentait pas alors sous la forme de ruées sur les banques, d'un effondrement des prix immobiliers, de la baisse brutale des monnaies, d'émeutes alimentaires, de violences électorales, de nettoyage ethnique, pour ne mentionner que certains des titres qui ont fait la une des grands journaux internationaux au cours des douze derniers mois.

Un sondage effectué au début de cette année, dans 34 pays, pour le BBC World Service, a révélé que les préoccupations les plus largement partagées, dans le monde, sont la marche inéluctable de la mondialisation et la répartition injuste de ses fruits comme des dégâts qu'elle cause. La Pew Foundation et le Fonds Marshall allemand, parmi d'autres organismes de sondages, confirment ces constatations sur l'état de l'opinion. Mais des sondages ne sauraient remplacer une analyse méticuleuse des faits. Pourtant, les sondages d'opinion font apparaître un sentiment grandissant de malaise au sujet de l'évolution de l'économie mondiale depuis quelques années.

Ce malaise est apparu le plus nettement dans les pays avancés, où l'insécurité économique grandissante va de pair avec la montée de l'inégalité et avec la compression des prestations sociales. Dans les pays à revenu intermédiaire, les chocs économiques extérieurs, la libéralisation accélérée du commerce international et une désindustrialisation prématurée ont compromis la diversification de l'économie et la création d'emplois. Dans d'autres pays encore, la pauvreté persistante entretient un cercle vicieux d'insécurité économique et d'instabilité politique, et débouche parfois sur des violences locales graves.

Ces préoccupations sont encore aggravées par de nouvelles menaces existant à l'échelle mondiale. Le changement climatique est, pour la présente génération, le principal problème qui se pose à la communauté internationale. Des catastrophes naturelles de plus en plus destructrices apportent la preuve tangible de l'existence de cette menace qui pèse sur les moyens d'existence dans les pays riches comme dans les pays pauvres. L'instabilité des marchés financiers et la fébrilité des mouvements de capitaux menacent actuellement la conjoncture économique dans le monde entier en raison surtout de leur impact sur l'investissement productif, la croissance économique et la création d'emplois. Depuis le début de 2008, on observe un fossé grandissant entre l'offre et la demande de produits agricoles, qui a déclenché des troubles politiques graves dans plusieurs pays et a placé la question de la sécurité alimentaire au premier plan de l'agenda international.

Ces risques économiques accrus et les menaces complexes qui en découlent ont souvent donné lieu à une réaction qui consiste à dire que les forces qui les expliquent sont autonomes et irrésistibles et échappent au contrôle politique collectif. Invariablement, on préconise d'abandonner les vieilles institutions, les loyautés anciennes et d'adhérer sans réserve aux nouvelles pratiques d'un marché efficace, dans un monde sans frontières. *l'Étude sur la situation*

économique et sociale dans le monde, 2008 montre au contraire qu'il s'agit là d'une réponse mal conçue face à une insécurité économique de plus en plus aiguë. Dans cette étude, on préconise des politiques plus actives consistant à aider les populations à mieux gérer ces risques nouveaux, à accroître l'investissement pour prévenir le retour d'événements dangereux, par des efforts nouveaux, plus concertés, visant à renforcer le contrat social qui, en fin de compte, est la base réelle d'un avenir plus sûr, plus stable et plus juste.

Le mythe du marché autorégulé

L'idée que le marché s'autorégule est une idée fixe de la fin du XX^e siècle. La libération des marchés devait éliminer toutes les entraves aux forces créatrices de richesse de la concurrence sans restriction et de la prise de risques et assurer une prospérité accessible à tous et une situation stable. Une main-d'œuvre plus flexible, une plus grande dispersion de la propriété des moyens de production et un accès plus large aux marchés financiers devaient aider les ménages à mieux répondre aux signaux du marché et à homogénéiser les revenus et la consommation au fil du temps. Il devait en advenir une plus grande sécurité.

Cette conception a toujours paru hasardeuse. Depuis Adam Smith au moins, les observateurs attentifs ont compris que les marchés ne s'autorégulent pas d'eux-mêmes, mais dépendent de tout un ensemble d'institutions, de règles, de réglementations et de normes qui aident à modérer leurs impulsions les plus destructrices, à aplanir les tensions et les conflits potentiels qui, normalement, en résultent, et à faciliter une négociation pacifique sur la répartition des gains et des pertes résultant de la prise de risques.

Les pionniers de l'économie mixte, après 1945, étaient bien persuadés par l'expérience de l'entre-deux-guerres que des marchés non réglementés étaient plus enclins à l'autodestruction qu'à l'autorégulation. Les machines au repos, le gaspillage des richesses, le désespoir et, en fin de compte, les troubles politiques se sont révélés un prix trop élevé à payer pour l'obtention d'une monnaie stable et de marchés flexibles. Leur objectif affiché était donc une « nouvelle donne » qui satisfasse l'aspiration à la sécurité sans étouffer les impulsions créatrices de l'économie de marché. Le plein-emploi serait réalisé par une gestion active de la politique macroéconomique et par la fourniture de biens collectifs grâce à une base budgétaire plus large et les marchés deviendraient alors une source plus fiable de création de richesses par un dosage approprié d'incitations et de règles. De plus, étant donné les liens économiques étroits entre pays, ce nouveau consensus acquerrait une dimension internationale propre à assurer que le commerce international et les flux de capitaux complètent bien ces objectifs.

Le démantèlement des moyens de contrôle qui étaient apparus avec ce consensus s'est déroulé à un rythme inégal dans les pays industriels et a souvent été adopté avec plus d'enthousiasme dans les pays en développement et les pays en transition où les « thérapies de choc » promettaient des effets rapides et bénéfiques. Dans le cadre d'une tendance mondiale, la plupart des tensions et des fardeaux résultant de la non-régulation des marchés ont été imposés aux individus et aux ménages, alors que les contre-mesures publiques étaient souvent atténuées ou partielles. C'est ce qui a été désigné, en particulier s'agissant des États-Unis, sous le nom de « grand déplacement du risque ».

Les questions de sécurité

Il n'est pas facile de donner une interprétation précise de la notion d'insécurité économique. Cela tient en partie au fait que le sentiment d'insécurité découle de comparaisons avec le passé

ou avec les pratiques passées, que, avec le recul, on a toujours tendance à voir en rose. C'est en partie parce que la sécurité a une composante subjective et psychologique liée au sentiment d'anxiété ou de sûreté, lui-même étroitement lié à des circonstances personnelles. Pourtant, de façon générale, l'insécurité économique résulte de l'exposition des personnes, des groupes et des pays à des événements défavorables et de leur incapacité à y faire face et à surmonter leurs conséquences coûteuses.

Il y a 60 ans, la Déclaration universelle des droits de l'homme¹ affirmait que :

« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté². »

Tentant de mesurer les dégâts pouvant résulter de ces formes d'insécurité, les économistes ont fait une distinction entre les risques idiosyncratiques engendrés par des événements individuels et isolés comme la maladie, l'accident ou la criminalité, des risques covariants, liés à des événements qui touchent au contraire un grand nombre de gens simultanément, par exemple un choc économique extérieur ou un risque climatique, qui entraînent souvent des coûts multiples qui s'amplifient mutuellement.

Il s'est donc, de longue date, révélé difficile de trouver le bon dosage de mesures spontanées, marchandes et sociales pour aider les citoyens à surmonter les effets de ces événements et à retrouver une vie normale. Ces mesures ont consisté essentiellement à peser les avantages d'une mise en commun des risques au regard des coûts administratifs et comportementaux (risque moral) que ces mesures peuvent entraîner. Cela est plus facile quand les risques sont faibles et assez bien prévisibles. Une épargne de précaution ou la dispersion du risque par l'assurance peuvent suffire, en particulier face aux risques idiosyncratiques. Les risques covariants, en revanche, qui comportent d'importantes retombées négatives, sont plus difficiles à gérer de cette façon, ce qui conduit à concevoir diverses formes d'assurance et d'assistance sociales.

Dans la plupart des pays industriels, un mélange de mécanismes publics et privés est souvent appliqué pour assurer la couverture et la protection maximales. Dans les pays pauvres, l'ensemble des options est beaucoup plus restreint; l'accent étant mis plutôt sur des mécanismes informels tels que le soutien familial ou les prêteurs sur gage. L'élargissement de ces options de gestion des risques retient depuis quelques années l'attention des spécialistes du choix des politiques publiques.

Cependant, la gestion du risque n'épuise pas le problème de l'insécurité. Cela tient au fait que bien souvent les événements qui menacent d'entraîner des pertes ont des causes plus nettement systémiques et des résultats qui peuvent être catastrophiques. Ces événements sont beaucoup plus difficiles à prédire et à maîtriser. C'est le cas par exemple des crises économiques. Mais il en va à peu près de même des catastrophes naturelles et des conflits politiques. Ces risques constituent le thème de *l'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008*.

¹ Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale.

² Ibid., art. 25, par. 1.

C'est avant tout aux gouvernements qu'il incombe de réduire ces risques, en éliminant les facteurs de précarité sous-jacents, en réduisant fortement l'exposition des ménages et des populations aux risques et en facilitant le relèvement après une catastrophe. Cela exige d'importants investissements de prévention, de préparation et d'atténuation des risques mais cela nécessite aussi une densification du réseau des institutions publiques — du contrat social — qui puisse assurer l'existence d'un espace dans lequel les individus, les ménages, les entreprises et les populations puissent poursuivre leurs activités courantes avec un degré raisonnable de prévisibilité et de stabilité et en prêtant l'attention voulue aux objectifs et aux intérêts d'autrui. Cela est vrai en particulier des sociétés caractérisées par une division de plus en plus complexe du travail, où la prospérité et la stabilité à long terme dépendent fortement d'un niveau élevé de confiance, d'investissements à long terme dans le capital physique, humain et social et d'une ouverture à l'innovation et au changement. La sécurité économique est alors un élément complémentaire du cercle vertueux qui relie des marchés créatifs et des structures politiques égalitaires.

Cette interaction féconde semble, depuis quelques années, de plus en plus difficile, des reculs étant même parfois observés dans certains cas.

Mondialisation et insécurité économique

Perturbations dues au commerce international

Il ne fait guère de doute que l'essor du commerce international est un moyen de créer des richesses nationales. Cependant, pour ceux qui doivent s'adapter à une économie ouverte, cela peut être une source d'insécurité. Les équipes dirigeantes, dans les pays avancés, ont reconnu de longue date cette ambivalence du commerce international et se sont demandé ce qu'il fallait faire pour y remédier, en particulier comment mettre en place des mécanismes compensatoires au profit des perdants.

Récemment, ce débat a porté sur la délocalisation à l'étranger de l'activité manufacturière et des services dans des pays où les coûts sont moins élevés, les compétences essentielles étant conservées dans le pays. Le processus remonte au début des années 70, mais son accélération, ces dernières années, a coïncidé avec l'arrivée dans l'économie mondiale de vastes réserves de main-d'œuvre disponibles dans certains pays en développement, en particulier en Chine et en Inde, et avec la prolifération des accords relatifs au commerce international et aux investissements entre pays développés et pays en développement.

Les faits donnent à penser que cette vague de mondialisation a aggravé la vulnérabilité des travailleurs dans les pays industrialisés, exacerbé les inégalités entre les travailleurs très qualifiés et faiblement qualifiés, amorti la croissance de l'emploi et amenuisé la part des salaires dans le revenu national. Cependant, ces tendances sont antérieures à la montée récente de la délocalisation à l'étranger et attestent l'existence de facteurs plus graves d'insécurité du travail. Et surtout, ce qui n'est pas moins important, la vulnérabilité accrue ne se traduit pas directement par une plus grande insécurité économique, qui dépend de l'existence éventuelle de soutiens institutionnels effectifs et de politiques nationales de qualité susceptibles de réduire et d'absorber le risque d'une perte brutale d'emplois et de fournir d'autres sources de revenu.

La gestion des pressions liées au commerce international n'est cependant pas le seul problème des équipes dirigeantes dans les pays avancés. En fait, l'inconvénient de la délocalisation des emplois à l'étranger, par les sociétés multinationales, est souvent la création

d'emplois à faible valeur ajoutée, instables, consistant en opérations de montage, dans des pays émergents. Un grand nombre de ces pays ont vu leur commerce international beaucoup augmenter ces dernières années, mais en en profitant beaucoup moins, en raison de la conjonction de plusieurs facteurs, la mobilité accrue du capital, l'exacerbation de la concurrence autour d'activités à forte intensité de main-d'œuvre et une plus grande flexibilité des marchés. Trop souvent, cette production est cantonnée dans des enclaves très mal reliées au reste de l'économie. Cela les expose aux effets de perturbations imprévues si les entreprises décident de réduire ou de délocaliser leur activité.

Les perturbations liées au commerce international sont un problème plus grave encore dans les pays fortement dépendants des exportations traditionnelles. Le contraste entre l'Asie de l'Est et d'autres régions est frappant à cet égard. La part des produits primaires, tirés des ressources naturelles et des fabrications faiblement techniques dans le total des exportations de l'Asie de l'Est a ainsi baissé de 76 % en 1980 à 35 % en 2005. La Chine, à elle seule, a réduit de 93 % en 1985 à 44 % en 2005 la part de ses productions dans son commerce. D'autres régions sont moins bien parvenues à transformer la structure de leurs exportations. En Amérique du Sud et en Amérique centrale, les produits primaires et les fabrications simples demeurent prépondérants (environ 78 % des exportations en 2005, contre 90 % en 1983). En Afrique, la concentration des exportations sur des produits à faible valeur ajoutée est plus frappante encore (83 % en 2005).

Dans beaucoup de pays d'Amérique latine et d'Afrique, l'impact global des fluctuations des termes de l'échange entre 1980 et 2005 a été négatif, malgré un bref renversement de tendance dans la seconde moitié des années 90, période où certains pays ont profité de l'amélioration des termes de l'échange, et à nouveau depuis 2003. Le commerce international, dans ce sens, demeure la principale source d'instabilité dans les pays où l'économie est faiblement diversifiée. De plus, dans certaines de ces régions, notamment l'Amérique latine, la libéralisation des mouvements de capitaux a fortement amplifié les perturbations liées au commerce international en attirant des capitaux exerçant un effet procyclique. La vulnérabilité qui en résulte a été amplement démontrée par l'inversion brutale des transferts de ressources après la crise financière qui a frappé l'Asie de l'Est à la fin des années 90.

Les dirigeants ont de longue date cherché à mieux gérer le commerce international afin d'en tirer le plus grand profit et de limiter les coûts résultants. Les pays qui ont réussi, à cet égard, ne se sont jamais entièrement résolus à la libéralisation des échanges internationaux. Dans les pays avancés, la délocalisation à l'étranger et, dans les pays en développement, les chocs dus au commerce international indiquent une évolution macroéconomique préoccupante, qui rend la réussite toujours plus difficile à atteindre, malgré une amélioration récente des termes de l'échange, qui a en partie atténué ce problème.

Le débridement de la finance mondiale

De profonds changements dans le fonctionnement des économies de marché ont eu lieu ces dernières années dans tous les pays. En particulier, le poids et l'influence des marchés, des acteurs et des établissements financiers ont considérablement augmenté ces dernières années. Cela s'est accompagné d'une accumulation massive d'actifs financiers et d'innovations institutionnelles diverses qui ont rendu possible un endettement toujours plus lourd des ménages, des entreprises et du secteur public. Dans certains pays, la dette financière intérieure, à proportion du PIB, a quadruplé ou quintuplé depuis le début des années 80. Ce processus de « financiarisation » a, à son tour, aidé à borner la visée de la politique macroéconomique à la lutte contre le risque inflationniste.

Dans les décennies qui ont suivi 1945, le cycle conjoncturel était entraîné principalement par l'investissement et la demande d'exportations et il était soutenu par une vive croissance des salaires, qui se traduisait par des niveaux élevés des dépenses de consommation. Cela n'a pas toujours été un processus stable. Les niveaux de volatilité étaient alors souvent assez marqués, et la hausse des salaires, des profits et des recettes fiscales dépassait souvent la croissance de la productivité, ce qui se traduisait par des pressions inflationnistes, un alourdissement des déficits des opérations courantes et un endettement. Ces tendances signalaient alors aux responsables de la politique économique qu'il fallait prendre des mesures qui avaient souvent pour effet de mettre un terme à la phase ascendante du cycle.

Ce régime a évolué et les principaux facteurs cycliques sont désormais l'endettement, la valeur des gages financiers et les prix attendus des actifs, facteurs qui sont maintenant prépondérants. La tendance du système financier, et notamment des mouvements internationaux de capitaux, à être fortement procyclique reflète le fonctionnement du prix des actifs, qui est moins régi par une amélioration des perspectives de gains ou de pertes de revenus que par les attentes d'une variation des cours. Cette évolution résulte principalement du comportement procyclique des prêteurs et des investisseurs, devant le risque, qui est sous-estimé en période de montée des cours et surestimé en cas de baisse des cours; attitude encouragée par les innovations financières qui promettent une protection contre les risques de baisse.

Les périodes de haute conjoncture financière donnent souvent naissance à des investissements déséquilibrés. Ces investissements consistent bien souvent en rien d'autre qu'un réarrangement d'actifs existants, à la faveur de rachats d'entreprises par endettement, de rachats d'actions, de fusions ou d'acquisitions, ou ont lieu dans des secteurs très spéculatifs comme les marchés immobiliers. Contrairement aux cycles antérieurs, ces périodes haussières ont été peu bénéfiques au niveau des salaires et de l'emploi. Cependant, l'accès plus large des ménages au crédit signifie que les dépenses de consommation peuvent augmenter, l'endettement grandissant des ménages compensant la baisse de leur épargne. Mais comme les bilans se satisfont de marges de sécurité plus restreintes, le système devient de plus en plus fragile.

Le passage d'une économie où le facteur limitatif est le revenu à une économie adossée sur les actifs financiers a été encouragé par la libéralisation des marchés internationaux de capitaux. En fait, les liens entre les marchés financiers intérieurs et les mouvements de capitaux sont maintenant beaucoup plus forts dans les pays en développement dont beaucoup ont ouvert leur compte de capital de façon prématurée durant les années 90.

Ces flux financiers sont fortement procycliques. Leurs effets sont souvent transmis par l'intermédiaire des comptes du secteur public, en particulier par les effets d'un financement disponible sur les dépenses publiques et par l'influence des taux d'intérêt sur le service de la dette publique. Mais c'est surtout par la dépense privée et par les bilans des entreprises que s'exerce cette influence. Pendant les périodes de haute conjoncture financière, les déficits et les emprunts du secteur privé tendent à augmenter et les bilans négatifs risqués s'accumulent, portés par ce qui semble être le « succès »; succès typiquement perçu comme attesté par la faiblesse des primes de risque et des écarts de taux. Quand de telles perceptions doivent être inversées, il se produit un arrêt brutal du financement extérieur qui provoque des augmentations soudaines du coût de l'emprunt, amenant un ajustement à la baisse.

L'adoption progressive de stratégies entraînées par les exportations dans les pays en développement a en fait accentué ces tendances dans beaucoup de pays. L'influence grandissante du calcul financier signifie que l'instabilité des prix des produits de base fonctionne dans un sens procyclique de plus en plus prononcé, encore amplifié par des politiques procycliques, par exemple par une expansion des dépenses budgétaires en période haussière et une rédu-

tion des dépenses quand les prix baissent. Ce dernier phénomène est encore renforcé par la conditionnalité imposée à l'aide financière internationale pendant les crises, qui présuppose un ensemble de politiques orthodoxes ou stabilisation macroéconomique.

Cette dynamique financière comporte, pour l'économie physique, d'importantes implications. Des épisodes d'expansion économique particulièrement rapide, entraînée par des bulles financières, peuvent apporter des périodes de prospérité, mais ils peuvent aussi se terminer très brutalement, entraînant de profondes récessions ou même un allongement des périodes de stagnation. La vulnérabilité à une inversion brutale des flux financiers varie, mais dans beaucoup de marchés émergents, elle est souvent déclenchée par des facteurs qui échappent au contrôle des pays bénéficiaires, notamment une modification des politiques monétaires et financières des grands pays industriels.

Les faits donnent à penser que l'instabilité de l'investissement a augmenté par rapport au PIB depuis les années 90 dans les pays développés comme dans les pays en développement. Les cycles de l'investissement sont devenus plus amples que les cycles du revenu, tendance particulièrement aiguë dans les pays à revenu intermédiaire (voir figure 0.1). À l'exception de l'Asie du Sud, et malgré une reprise mondiale récente, cette volatilité accrue se traduit par des taux moyens de formation du capital bien inférieurs à ceux des années 70. L'investissement d'équipement et de création de capacités de production semble le plus touché, alors qu'il est d'importance critique pour améliorer la résistance des pays aux chocs venus de l'extérieur.

De plus, les pertes sur le plan de l'investissement, de l'emploi et du revenu, essuyées durant les récessions ne sont jamais complètement annulées quand l'économie repart, ce qui fait baisser à long terme les moyennes obtenues. La montée du secteur financier est, dans beaucoup de pays, allée de pair avec un assouplissement des pratiques d'embauche. Tout cela entraîne une instabilité considérable des revenus et des emplois, même dans des conditions d'expansion relativement robustes. On en prendra pour signe manifeste l'échec, dans la plupart des pays industriels avancés, des tentatives d'augmentation de la rémunération du travail, pour accompagner la hausse de la productivité du travail, mais la même tendance est apparente aussi dans les marchés émergents.

Cela peut donner l'illusion du succès à certains pays, alors même que la majorité de leurs habitants ne voient pas leur niveau de vie augmenter. Souvent, l'inconvénient de ce type de développement est la montée de l'inégalité des revenus. La conjugaison de cette insécurité et de cette inégalité grandissantes fait partie de ce que certains ont appelé « un nouvel âge d'or ».

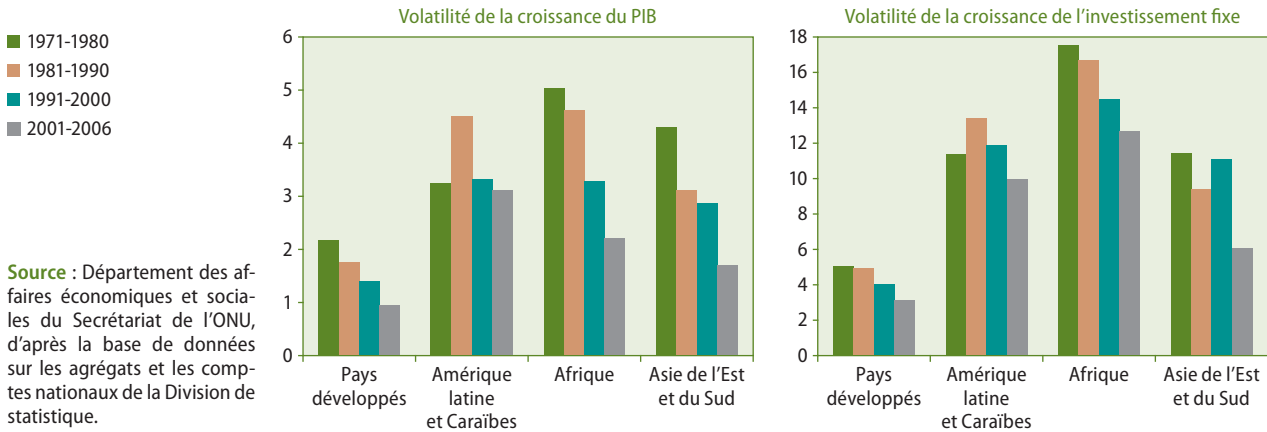
La gestion du cycle conjoncturel

Les chocs venus de l'extérieur, transmis par la balance commerciale et la balance des comptes, ont des effets directs sur la sécurité économique et sur la lutte contre la pauvreté, soit par un gaspillage de ressources, soit par une perte de production. Durant les années 80 et 90, beaucoup de pays en développement se sont efforcés d'atténuer l'impact de ces chocs en suivant des politiques de lutte contre l'inflation et de rétablissement de l'équilibre budgétaire. Cela a non seulement retardé le relèvement mais a dans beaucoup de pays affaibli encore la résistance aux chocs futurs. Une démarche nouvelle est donc nécessaire.

La nécessité de politiques macroéconomiques anticycliques

Les gouvernements peuvent élargir la portée de leur politique anticyclique en améliorant le cadre institutionnel de la confection de la politique macroéconomique. La fixation d'objectifs

Figure 0.1
Volatilité de la croissance de la production et de l'investissement fixe
 dans différents groupes de pays (écart type des taux de croissance, 1971-2006)



budgetaires qui soient indépendants des fluctuations à court terme de la croissance économique (règles dites du budget structurel) peut conférer efficacement une orientation anticyclique à la politique économique suivie. Certains pays en développement comme le Chili ont pu appliquer avec succès ces règles budgétaires.

L'établissement de fonds de stabilisation des cours des produits primaires et de régulation des recettes fiscales serait un moyen de lisser les variations des recettes publiques, notamment celles qui découlent de l'exportation de produits primaires. Mais il ne s'agit pas d'une panacée, et la gestion de ces fonds doit rester vigilante. L'une des complications tient à la difficulté de distinguer les variations cycliques de prix des tendances à long terme, en particulier du fait de l'influence des investissements financiers spéculatifs sur les marchés des produits de base. Cela complique la tâche des gouvernements qui souhaitent déterminer la taille adéquate à donner à ces fonds de stabilisation. Il est donc important que les pays en développement puissent s'appuyer sur un système multilatéral adéquat de financement compensatoire afin de se protéger contre les chocs extérieurs résultant des variations des prix des produits de base (voir ci-après).

Politiques macroéconomiques et développementales intégrées

Les politiques macroéconomiques doivent soutenir la croissance économique et la création d'emplois. Cela suppose que les politiques macroéconomiques soient intégrées à la stratégie de développement, comme cela s'est produit dans le cas des économies à croissance rapide de l'Asie de l'Est. La politique budgétaire doit alors donner la priorité aux dépenses de développement, et notamment à l'investissement consacré à l'éducation, la santé publique, l'équipement, ainsi qu'aux subventions et garanties de crédit aux industries naissantes. Comme dans le cas de l'Asie de l'Est, la politique monétaire doit être coordonnée avec la politique financière et la politique industrielle, notamment par des mécanismes de crédit dirigés et subventionnés et une gestion des taux d'intérêt, afin d'influencer directement l'investissement et l'épargne. Le maintien de taux de change compétitifs est considéré comme essentiel pour encourager la croissance et la diversification des exportations. Par contraste, les politiques macroéconomiques dans beaucoup de pays d'Amérique latine et d'Afrique depuis les an-

nées 80 ont visé des objectifs étroitement définis de stabilisation à court terme des prix et cela a souvent abouti à une surévaluation du taux de change et à une croissance déséquilibrée.

Gestion des réserves de devises : réduire la nécessité d'une « auto-assurance »

La réponse fréquemment donnée par beaucoup de pays en développement au problème de la vulnérabilité associée à des interruptions soudaines et des inversions des flux de capitaux a consisté à augmenter rapidement les réserves de devises. Les réserves détenues par les pays en développement ont augmenté pour représenter maintenant 30 % de leur PIB (que la Chine soit ou non incluse dans l'échantillon). Même dans les pays à faible revenu et notamment les pays les moins avancés, on a vu une augmentation des réserves qui visait à réduire la vulnérabilité liée à l'endettement. Les réserves sont passées de 22 à 3 % du PIB durant les années 80 à 5 % environ dans les années 90 et à 12 % environ dans les années 2000. Cela a donné aux pays en développement un volant de résistance aux chocs extérieurs, une sorte d'« auto-assurance »; après la crise survenue en Asie, à la suite des attaques spéculatives contre les pays dont les monnaies étaient exposées, cela a paru une stratégie anticyclique sage.

Mais, ce faisant, le prix à payer est assez élevé, aussi bien directement du fait du coût élevé des réserves, qui représente jusqu'à 100 milliards de dollars et un transfert net aux pays dont la monnaie est une monnaie de réserve, qui dépasse de beaucoup ce qu'ils fournissent d'aide publique au développement, qu'en raison de la consommation intérieure ou l'investissement intérieur auxquels il faut renoncer pour constituer les réserves. Le choix pourrait consister au contraire à renforcer la coopération financière régionale et mondiale et coordonner les politiques économiques.

De plus, s'agissant des pays qui ont accumulé de vastes réserves de devises ou des ressources importantes dans leur fonds souverain, une faible proportion de ces ressources peut être effectivement consacrée à des prêts au développement. Les pays en développement possèdent ainsi plus de 4 500 milliards de dollars de réserves officielles et le montant des actifs des fonds souverains serait en outre de l'ordre de 3 000 milliards de dollars. Si l'on affectait au développement seulement 1 % de ces montants (ou l'équivalent de leur rendement), on dégagerait chaque année 75 milliards de dollars, soit le triple des opérations annuelles de prêt de la Banque mondiale. Si ces ressources allaient à la capitalisation des banques de développement, la capacité d'accorder des prêts au développement se trouverait pratiquement doublée.

Solutions multilatérales

L'une des principales tâches des institutions financières multilatérales est d'aider les pays en développement à atténuer les effets dommageables de l'instabilité des mouvements de capitaux et des cours des produits de base, et de fournir des mécanismes de financement anti-cycliques pour compenser les variations, essentiellement procycliques, des flux de capitaux privés. Plusieurs options sont concevables pour atténuer le caractère procyclique des flux de capitaux, fournir des ressources anticycliques, et ainsi aider à créer une conjoncture plus favorable à la croissance durable.

Un premier ensemble de mesures serait d'améliorer la réglementation financière internationale pour atténuer la fébrilité des flux de capitaux, et de fournir des conseils sur la conception possible des régimes de contrôle des mouvements de capitaux, notamment dans une optique anticyclique.

En même temps, il est nécessaire d'améliorer le financement d'opérations d'urgence, en réponse aux chocs d'origine extérieure infligés au compte des opérations courantes ou au compte de capital d'un pays, de façon à alléger le fardeau de l'ajustement et à réduire les

coûts de détention d'importantes quantités de réserves de devises. Les mécanismes actuels sont d'ambition limitée, trop étroitement définis ou soumis à une conditionnalité inutilement rigoureuse. Les facilités du FMI devraient être notablement simplifiées et comprendre des versements automatiques, plus rapides, à proportion de l'ampleur des chocs venant de l'extérieur. Des prêts à des conditions plus libérales sont hautement souhaitables, en particulier en faveur des pays pauvres et très endettés. Une nouvelle émission de DTS (droits de tirage spéciaux) serait un moyen de financer une augmentation appréciable du financement compensatoire disponible.

Catastrophes naturelles et insécurité économique

Les menaces récentes pesant sur la stabilité financière mondiale ont souvent été comparées aux effets des catastrophes naturelles. La nature est certainement une force destructrice. Plus de 7 000 catastrophes majeures ont été signalées depuis 1970, entraînant des dommages d'au moins 2 000 milliards de dollars, faisant au moins 2,5 millions de morts, et affectant gravement la vie quotidienne d'innombrables autres êtres.

Moins de vies perdues, mais davantage de personnes menacées dans leurs moyens d'existence

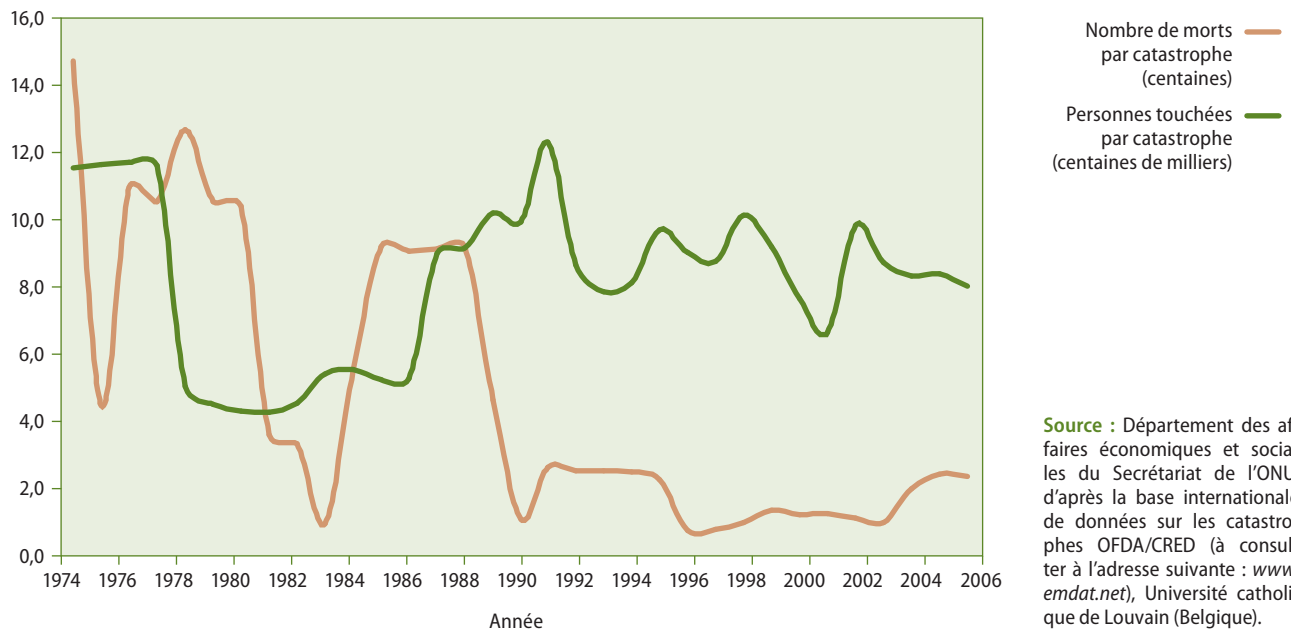
Des événements tels que le tsunami survenu dans l'océan Indien en décembre 2004 rappellent assez le caractère souvent meurtrier des forces de la nature. Le nombre de victimes de ces catastrophes, cependant, a diminué. Cette baisse s'explique par l'amélioration des systèmes d'alerte et la plus grande efficacité de l'aide alimentaire et de l'aide d'urgence. Mais d'autres symptômes sont moins encourageants. Les catastrophes sont quatre fois plus fréquentes aujourd'hui que durant les années 70, jetant sur les routes un beaucoup plus grand nombre de gens, avec un coût en moyenne près de sept fois supérieur (voir figure 0.2). Si les catastrophes deviennent moins meurtrières, elles sont souvent plus coûteuses pour le bien-être économique des pays et des populations touchés.

Il est difficile d'attribuer un rôle précis au changement climatique dans ce phénomène, mais la communauté scientifique est convaincue qu'il existe un lien. Les milieux d'affaires sont attentifs. Les compagnies d'assurance prévoient une augmentation importante des pertes liées au climat au cours des dix prochaines années, qui pourraient atteindre ou dépasser 1 000 milliards de dollars les années où les catastrophes seraient nombreuses.

La mortalité due aux catastrophes naturelles est de 20 à 30 fois plus élevée dans les pays en développement que dans les pays développés et le relèvement après une catastrophe y est beaucoup plus lent. Cette menace inégale contre la sécurité économique, du fait des catastrophes naturelles, tient aux difficultés que rencontrent les ménages, les populations et les pouvoirs publics à se préparer aux catastrophes, à en atténuer l'effet et à organiser le relèvement.

La pauvreté, l'endettement, l'insuffisance des équipements publics, le manque de diversification de l'économie, notamment, définissent le contexte structurel dans lequel les pays en développement cherchent à réduire le risque de catastrophe naturelle. De plus, l'insuffisance de l'information, l'accès trop étroit aux moyens de financement, l'inefficacité des institutions et la médiocrité des réseaux sociaux compromettent la résistance d'une population, aggravent l'impact d'une catastrophe et réduisent la qualité et l'efficacité des mesures prises.

Figure 0.2
Les catastrophes naturelles font moins de morts, mais affectent la vie de plus de personnes
 (Moyenne mobile sur cinq ans, 1974-2006)



Ces facteurs, pris ensemble, exposent les pays et les populations pauvres, non seulement aux énormes dégâts causés par les grandes catastrophes, mais aussi à des catastrophes naturelles saisonnières fréquentes de moindre ampleur, comme les inondations au Bangladesh ou les cyclones dans les Caraïbes et le Pacifique.

Dans ces conditions, les ménages épuisent rapidement leurs moyens, leur épargne, leur crédit, doivent vendre leurs actifs, migrer, et peuvent être obligés de suivre des stratégies de survie pleines de risques, par exemple contracter des emprunts coûteux, ce qui a souvent pour effet de perpétuer leur vulnérabilité. La réponse des pouvoirs publics d'un pays est compromise par la faiblesse de l'investissement public, qui est souvent réduit par les programmes d'ajustement en cours. La situation est encore aggravée par la baisse des revenus et la dégradation du déficit commercial et budgétaire qui suivent souvent une catastrophe. Le risque est de voir les pays piégés dans un cercle vicieux quand la précarité alimentaire, les mauvaises conditions de santé et la réduction de l'emploi, qui ralentissent le relèvement et augmentent la vulnérabilité à une nouvelle catastrophe, font monter d'un cran l'insécurité économique.

Face aux catastrophes naturelles

Une politique nationale cohérente

Pour gérer les effets de ces graves perturbations, les ménages et les pouvoirs publics doivent adopter de meilleures stratégies de relèvement. Ces dernières années, les donateurs ont prêté attention aux stratégies de mise en commun et de transfert des risques de catastrophe et à la bonification des revenus par des instruments financiers basés sur le marché tels que l'assurance des récoltes et du bétail ou les obligations émises après une catastrophe. Au niveau régional,

certains efforts novateurs, par exemple la Facilité des Caraïbes pour l'assurance contre les risques de catastrophe, ont exploré cette option.

Ces initiatives sont intéressantes, mais leur impact ne doit pas être surestimé. Les stratégies basées sur le fonctionnement du marché sont réellement les seules à permettre sérieusement de réunir, à des niveaux plus élevés de développement, un large ensemble d'instruments d'atténuation des risques. Les assurances sont moins utiles dans les pays où le secteur financier est sous-développé et quand l'insécurité des revenus est générale. De plus, comme les grandes catastrophes entraînent presque toujours des sinistres importants, il y a là une menace qui pèse sur les marchés des assurances, même bien capitalisés, ce qui rend ces options coûteuses.

Dans la gestion des effets des catastrophes, la priorité doit être donnée à l'augmentation de l'investissement consacré aux préparatifs et à l'adaptation afin de réduire la probabilité que les risques naturels conduisent à des catastrophes. 2 % seulement des fonds de secours sont affectés par les donateurs bilatéraux et multilatéraux à la prévention délibérée des risques de catastrophe, en dépit des estimations proposées, pour les années 90, par le Bureau géologique des États-Unis, selon lequel les pertes économiques résultant des catastrophes dans le monde, durant cette décennie, auraient pu être réduites de 280 milliards de dollars environ par un investissement de 40 milliards de dollars dans la réduction préalable des risques.

Comme les catastrophes accroissent souvent l'insécurité alimentaire, les mesures de prévention conçues pour réduire la précarité vivrière figureront sans doute en bonne place dans le dispositif de préparation aux effets des catastrophes dans les pays pauvres. Il faut pour cela des systèmes d'alerte avancée, notamment au niveau international, et une cartographie des poches de population où l'insécurité alimentaire est grande, classées en fonction du degré de malnutrition et de carences alimentaires, mais il faut aussi un appui actif à la petite et moyenne agriculture vivrière, par exemple, par des subventions sur les intrants agricoles, ainsi que des transferts en espèces et des coupons d'alimentation.

Une autre méthode efficace pour réduire la vulnérabilité consiste à lier les secours aux stratégies de développement à moyen terme. Une constatation constante de la recherche empirique veut que plus l'économie est diversifiée, moins les pertes sont grandes après une catastrophe naturelle, et plus le relèvement est rapide. Dans beaucoup de pays en développement, la diversification de la production est sérieusement compromise par les facteurs géographiques. Pourtant, des stratégies de développement bien conçues devront aller dans cette direction. La conjugaison d'investissements publics et d'un abaissement du coût du crédit seront d'importance critique. Mais la marge de manœuvre des politiques industrielles d'appui à la diversification sera également importante.

Mécanismes d'assurance internationale et de relèvement

Les catastrophes sont souvent un phénomène d'une trop grande ampleur pour que certains pays, en particulier les plus pauvres, les pays surtout ruraux ou les petits pays, puissent y remédier. La communauté internationale répond souvent avec célérité aux demandes de secours après des catastrophes de grande ampleur, mais il est fréquent que les secours effectifs ne soient pas à la hauteur des promesses; les fonds obtenus par les Nations Unies pour remédier aux effets des catastrophes ont systématiquement été inférieurs au niveau demandé.

Les facilités de prêt multilatérales, telles que la Facilité de protection contre les chocs exogènes du Fonds monétaire international dans les pays à faible revenu, ont été conçues pour aider à remédier temporairement au déficit de la balance des paiements après un choc causé, par exemple, par une catastrophe naturelle. Cependant, leur efficacité est limitée par

les conditionnalités rigoureuses imposées. La création d'un mécanisme simple à utiliser pour accorder un moratoire du service de la dette, par exemple au moyen d'améliorations des règles du Club de Paris, serait une mesure à prendre pour améliorer rapidement l'aide aux pays touchés par une catastrophe naturelle.

La communauté internationale s'oriente vers l'adoption d'une stratégie plus cohérente pour améliorer la résistance des populations et des pays vulnérables. Cependant, le processus est lent. Cela tient en partie au problème plus général de la structure de l'aide internationale, et notamment à l'influence des intérêts économiques et géopolitiques.

La création d'un mécanisme mondial pour remédier aux effets des catastrophes est nécessaire pour mobiliser les ressources en faveur d'une gestion intégrée des risques. On pourrait commencer par mieux dispenser les secours, mais ce mécanisme devrait rapidement s'élargir à un ensemble plus vaste de responsabilités dans la gestion des effets des catastrophes. Ce mécanisme pourrait, ultérieurement, absorber les diverses facilités déjà mises en place, qui demeurent fragmentaires, dans le but de créer une facilité bien financée qui pourrait non seulement assurer un financement suffisant, rapide et automatique, au profit des pays touchés par une catastrophe, mais aussi commencer la tâche plus exigeante que représente l'investissement dans la réduction des effets des catastrophes à plus long terme. Si l'on s'en tient aux chiffres donnés par le Bureau géologique des États-Unis, à titre indicatif, une facilité de 10 milliards de dollars est l'objectif à retenir par la communauté internationale pour que de vrais progrès soient obtenus dans la réduction des risques.

Les guerres civiles et le relèvement après un conflit

Dans certains pays, l'insécurité économique grandissante a abouti à un processus compliqué d'exacerbation des divisions sociales et d'aggravation de l'instabilité politique. Dans des sociétés fragiles, les risques sont multiples : depuis les catastrophes naturelles et les pénuries alimentaires jusqu'aux chocs financiers, en passant par la montée de l'inégalité, des élections mal conduites, autant d'événements qui peuvent aboutir à une forte augmentation de la violence, allant parfois jusqu'au génocide. Dans ces conditions, l'État risque de perdre le contrôle et de ne plus pouvoir assurer les services publics élémentaires ni conserver son monopole de l'utilisation légitime de la force pour assurer le respect de l'ordre public et, en fin de compte, de perdre sa légitimité politique.

Cette possibilité a complètement changé, au cours des trente dernières années, la nature des guerres contemporaines. Les conflits armés entre États ont cédé la place à des guerres civiles, qui éclatent principalement dans les limites des frontières nationales. Ces guerres civiles sont beaucoup plus susceptibles d'exacerber les divisions profondes et cumulatives qui compromettent la cohésion sociale, menacent les normes et les institutions publiques et engendrent un sentiment profond de crainte et de méfiance chez les citoyens.

Des conflits plus longs, plus destructeurs

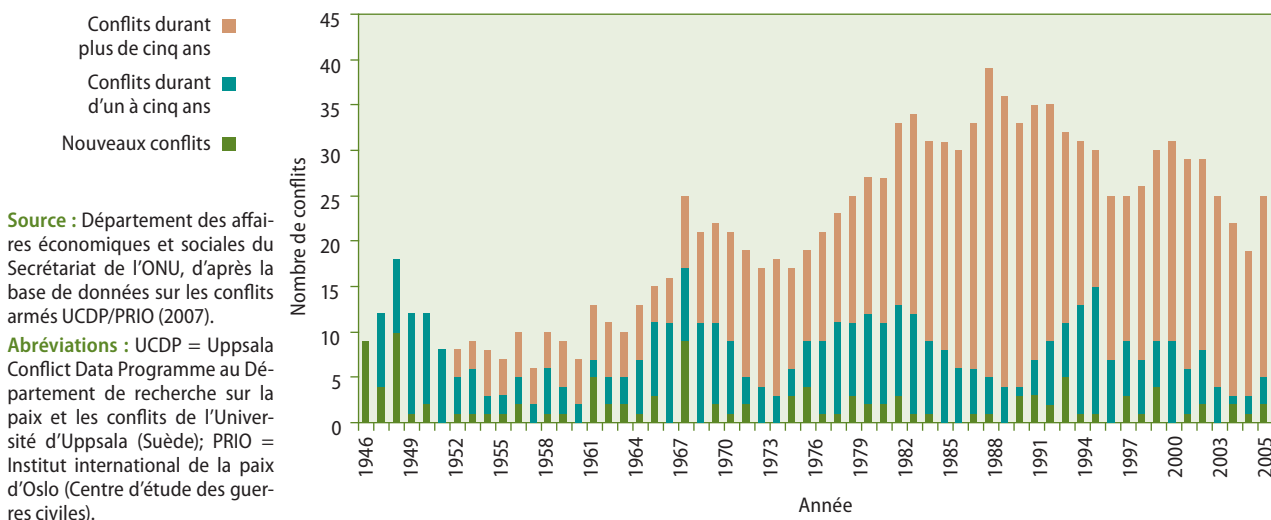
Chaque conflit a des caractéristiques propres, mais dans l'ensemble on constate que les conflits sont de plus en plus longs et destructeurs, dans des pays dont le revenu par habitant est généralement inférieur à 3 000 dollars. Les conflits qui, pendant les années 60 et 70, duraient en moyenne deux ou trois ans, durent maintenant sept ou neuf ans (voir figure 0.3). En même temps, et un peu comme pour les catastrophes naturelles, on observe une diminution du nombre de morts au cours d'affrontements armés, mais accompagnée d'une multiplication du

nombre des personnes déplacées ou dont les moyens d'existence sont compromis. Ces conflits ont souvent entraîné de graves dommages pour l'environnement, la santé publique et la sous-alimentation, qui demeure chronique.

Ces coûts sont souvent supportés directement par les ménages et par la population locale; comme ils s'accompagnent de la destruction ou du vol des actifs productifs, ils rendent le relèvement économique et social d'autant plus difficile une fois que les combats ont cessé. En même temps, la diminution des revenus, la déstructuration de l'activité économique, la forte baisse du niveau des investissements et des recettes publiques, ainsi qu'une modification de la composition des dépenses publiques au profit des activités militaires, font qu'il est de plus en plus difficile pour l'État (ou ce qui en reste) de couvrir les coûts de plus en plus lourds d'un conflit.

À mesure que ces coûts augmentent, l'insécurité, la fuite des capitaux et la destruction progressive du capital social peuvent compromettre le fonctionnement des institutions d'État et piéger un pays dans un conflit prolongé. Les sociétés profondément fragiles qui subsistent après la fin d'un conflit n'ont pas l'infrastructure institutionnelle nécessaire pour reconstituer le contrat social sur de nouvelles bases et assurer une reprise rapide et durable. Il n'est pas surprenant que le risque de recrudescence de la violence ne soit jamais bien loin : un pays qui a connu de nombreux conflits risque de deux à quatre fois plus de subir une nouvelle guerre qu'un pays au passé plus calme. Cette possibilité ajoute une caractéristique nouvelle au problème du choix des politiques dans de tels pays.

Figure 0.3
Les conflits se prolongent de plus en plus (période 1946-2005)



L'insécurité économique et le relèvement après un conflit

Comblant le fossé institutionnel

Ces sociétés n'ont pas les moyens d'assurer leurs objectifs de sécurité, de réconciliation et de développement de façon mesurée ou ordonnée et doivent donc entreprendre l'œuvre de relèvement sur tous les fronts à la fois. Cette entreprise est rendue difficile par le déficit institutionnel profond qui existe dans les pays qui sortent d'un conflit. Pour le combler, il faut appliquer une méthode stratégique et intégrée qui redonne progressivement confiance dans les institutions publiques et offre le bon dosage de mesures politiques et économiques susceptibles de créer une identité nationale unificatrice, d'établir une autorité centrale efficace pour gérer les transferts et les ressources entre régions du pays, commencer à définir les priorités sociales et économiques et aménager l'espace politique voulu pour les réaliser.

D'emblée, l'État devra créer les institutions et établir les règles permettant aux marchés de fonctionner; il devra aussi choisir les réformes et adopter les politiques qui n'accroissent pas l'insécurité et les inégalités socioéconomiques. Ainsi, pour faciliter l'avènement d'une paix durable, il aura besoin de politiques économiques actives, y compris de mesures macroéconomiques non conventionnelles. À cet égard, quand on songe aux liens entre la reconstitution de l'État et le relèvement économique dans un pays sortant d'un conflit, il ne faut pas perdre de vue la notion d'efficacité d'adaptation; c'est-à-dire la capacité de développer des institutions offrant un cadre stable à l'activité économique tout en étant assez flexible pour laisser le maximum de marge de manœuvre aux équipes dirigeantes dans le choix des politiques adaptées à une situation donnée.

Une conception différente de l'aide publique au développement

Dès le début du relèvement, il est essentiel d'aider les pouvoirs publics à mobiliser les recettes publiques et de financer durablement les activités destinées à combler le fossé institutionnel. Bien souvent, il est inévitable d'avoir recours à l'aide extérieure, et la gestion des apports d'aide internationale figure donc parmi les premiers tests de la politique économique, aussi bien pour les autorités nationales que pour les donateurs. Cependant, l'aide aux pays qui sortent d'un conflit s'essouffle souvent prématurément, au moment où le pays a reconstitué ses institutions et est mieux à même d'absorber l'aide et à la dépenser efficacement. La communauté internationale prend des mesures dans le contexte du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Commission de consolidation de la paix afin d'assurer un niveau stable et adéquat d'apport d'aide sur des périodes suffisamment longues.

Traditionnellement, les donateurs ont préféré financer des projets bien précis, mais, surtout en raison de leur déficit de légitimité, les ressources doivent être autant que possible acheminées à travers le budget de l'État, et tout doit être fait pour éviter de susciter des conflits d'attribution. À ce sujet, le système de la double signature, pour approuver les décisions de dépense, s'est révélé efficace dans la lutte contre la corruption et pour remplir l'obligation de rendre des comptes. Un autre aspect du problème est de reconstituer les marchés financiers et le crédit, notamment par des modalités de financement innovantes.

Des dépenses publiques plus équitables

Alors que les priorités sont fixées par les autorités locales, les donateurs et les gouvernements devront prêter spécialement attention aux liens entre les décisions budgétaires et les senti-

ments qui alimentent les conflits. Deux problèmes de répartition sont pertinents à cet égard : *a)* comment intégrer le souci de l'équité dans les dépenses publiques; et *b)* comment allouer les dépenses, au sein du paysage politique, de façon à encourager la mise en œuvre des accords et la consolidation de la paix. L'imposition de la consommation de luxe mérite également que le gouvernement concerné s'y intéresse de plus près. Les évaluations de l'impact des conflits et les conditionnalités de la paix, qui cherchent à orienter l'apport d'aide vers des mesures spécifiques de consolidation de la paix, seraient d'utiles moyens de résoudre ces deux problèmes, pour ce qui concerne les donateurs.

Comme l'un des objectifs importants de l'aide étrangère est de préserver la paix, il importe particulièrement que, au lieu d'imposer leurs propres modèles institutionnels et leurs propres priorités aux pays bénéficiaires, les donateurs travaillent à mobiliser les spécialistes locaux pour répondre aux besoins des populations touchées et pour rétablir ainsi la légitimité des institutions locales, si importante pour la reconstruction du contrat social.

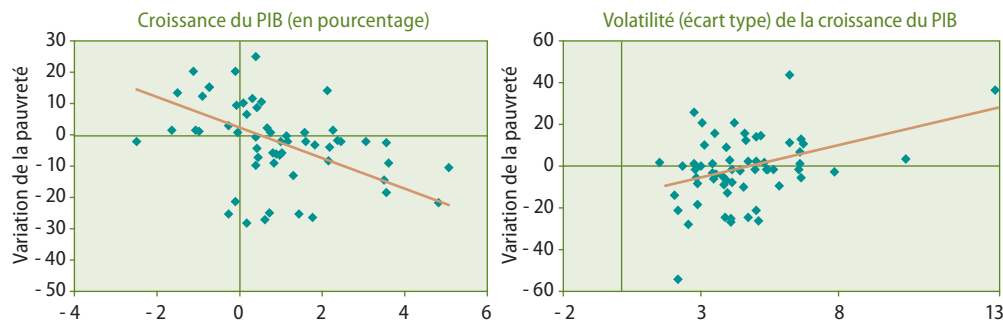
La pauvreté, l'insécurité et le programme de développement

On constate, dans des pays de tous niveaux de développement, que la libéralisation économique et la déréglementation ont créé de nouvelles causes d'insécurité économique, tout en accroissant l'exposition à des risques de précarité déjà anciens sans trouver les politiques appropriées pour les écarter. C'est ce que l'on voit dans les pays à tous les niveaux de leur développement. Cependant, les populations les plus pauvres sont souvent celles qui sont le plus exposées aux crises financières, aux catastrophes naturelles et aux guerres civiles. En fait, il est courant que la pauvreté aggrave encore ces risques, au moment où, pour les populations les plus pauvres, les mesures d'atténuation des effets de ces phénomènes ou les mécanismes de redressement font cruellement défaut. Les émeutes alimentaires qui ont éclaté dans plusieurs pays au début de 2008 ont mis en évidence la fragilité des moyens d'existence de ceux qui se trouvent au bas de l'échelle.

Les pays en développement qui ont obtenu de bons résultats ne se sont pas tournés, dans la conception de leurs stratégies de développement, vers l'idée d'un marché autorégulé. Au contraire, c'est un ensemble d'incitations commerciales et de vigoureuses interventions de l'État, qui allaient souvent à l'encontre de l'orthodoxie économique généralement acceptée, qui leur a fourni la recette d'une croissance rapide. Diverses mesures économiques visant à socialiser les risques, par la mise en œuvre de vastes investissements et l'adoption de technologies peu familières, ont aidé à engendrer une classe d'entrepreneurs nationaux. Une telle impulsion a souvent été guidée par une conception du développement beaucoup plus ambitieuse, qui évaluait les interventions de l'État à l'aune de leur contribution à la diversification de l'activité économique, à la création d'emplois et à la réduction de la pauvreté.

Cependant, la croissance est une condition nécessaire mais non suffisante à l'élimination de la pauvreté (voir figure 0.4). Ce qu'il faut c'est un ensemble de politiques sociales universelles et certaines politiques économiques bien ciblées, adaptées à la situation propre à un pays donné, et reposant sur l'idée d'un « contrat social » solide, pour laisser à l'individu, aux ménages et aux populations une liberté suffisante, pour qu'ils puissent poursuivre leurs intérêts et utiliser au mieux la créativité des forces du marché. Cela suppose une conception plus cohérente de la politique économique et sociale et un degré de pragmatisme beaucoup plus grand dans leur conception et leur exécution.

Figure 0.4
L'accélération de la croissance et la réduction de la volatilité aident à réduire la pauvreté
mais ne suffisent pas



Sources : Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU, d'après la base de données sur les agrégats et les comptes nationaux de la Division de statistique, pour la croissance du PIB; et Banque mondiale, PovcalNet, à consulter à l'adresse suivante : <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/isp/index.jsp>.

Note : La variation de la pauvreté est mesurée en points de pourcentage de l'incidence de la pauvreté, le seuil de 1 dollar par jour étant retenu comme seuil de la pauvreté, sur la période 1981-2004.

Remédier à l'insécurité économique des ménages

Des politiques de croissance favorables aux pauvres

Dans la plupart des pays en développement, la pauvreté, avec la précarité des moyens d'existence qu'elle entraîne, ne peut être éliminée que par une croissance rapide durable et par l'expansion de l'emploi dans le secteur structuré. Dans beaucoup de cas où la croissance de l'économie rurale est susceptible de réduire la pauvreté plus rapidement que la croissance de l'économie urbaine, l'agriculture, souvent négligée par les prescriptions de politique économique de ces dernières décennies, devrait recevoir une aide accrue, en particulier en faveur des petits agriculteurs. Cependant, avec l'accélération rapide de l'urbanisation, il faut également encourager la production manufacturière à forte intensité de main-d'œuvre et la formation d'un secteur des services plus diversifié, si l'on veut vraiment venir à bout de la pauvreté. Comme on le voit dans le cas des catastrophes naturelles et des guerres civiles, la diversification économique demeure l'un des moyens les plus utiles de protection contre l'insécurité.

Les politiques macroéconomiques favorables aux pauvres doivent certainement figurer dans l'ensemble des mesures visant à réduire l'insécurité chronique. Dans beaucoup de pays en développement où l'agriculture demeure la principale source de revenus et de recettes d'exportation, les politiques à mettre en œuvre devront chercher à gérer les « cycles des produits de base », dont les effets tendent à frapper les plus pauvres de façon particulièrement dure. Les fonds de stabilisation des cours des produits de base devront, dans cette optique, jouer un rôle important.

Des taux de change compétitifs et stables et des taux d'intérêt réels faibles et stables feront également partie de l'ensemble de mesures à prendre; il faudra souvent prévoir une libéralisation différée du compte de capital et une utilisation mesurée des contrôles des mouvements des capitaux. Des recettes fiscales stables sont également indispensables, en particulier si l'on veut combler les lacunes de l'équipement du pays, qui sont un obstacle majeur à la croissance dans la plupart des pays pauvres.

Des finances et des assurances pour les pauvres

Des sources innovantes de financement ont un rôle à jouer dans les efforts en vue de résoudre le double problème de la pauvreté et de l'insécurité. Ces dernières années, la microfinance a été choisie comme politique de référence, en particulier parmi les donateurs, afin d'encourager

l'initiative privée et de réduire la pauvreté. L'intérêt initial pour le microcrédit s'est élargi à la microépargne et à la microassurance. Cela a donné des résultats sociaux positifs, en particulier dans la lutte contre la pauvreté des femmes. Cependant, ces opérations ne représentent encore qu'une très faible partie de l'activité du secteur financier dans la plupart des pays, et bien souvent ne parviennent pas à créer des emplois productifs en nombre suffisant. Les groupes les plus pauvres demeurent donc vulnérables aux chocs à caractère systémique. Les gouvernements devront donc se demander si les subventions utilisées pour soutenir ces dispositifs sont bien le meilleur moyen de lutter contre la pauvreté ou si d'autres stratégies d'atténuation de la pauvreté et de survie ne seraient pas plus indiquées.

Protection sociale

Les stratégies de protection sociale prennent des formes diverses. Il peut s'agir de programmes de travaux, qui existent déjà de longue date dans beaucoup de pays, ou de programmes de transferts en espèces, dont l'utilisation s'est répandue plus récemment. Bien que la plupart de ces programmes aient été lancés et utilisés à l'origine pour aider après coup les intéressés à remédier aux effets d'une récession économique, ils sont de plus en plus utilisés depuis quelques années comme mesures préventives afin de protéger les pauvres de l'insécurité. Par exemple, l'Inde a adopté récemment un programme d'emploi qui garantit 100 jours d'emploi par an à tous ceux qui souhaitent y participer. On a là l'exemple d'un programme de travaux qui, partant d'un dispositif temporaire d'intervention conçu à l'origine pour répondre à un choc, se transforme en dispositif semi-officiel permanent de création d'emplois.

On observe une évolution semblable des modalités d'intervention, faites non plus après mais avant un événement, sous forme de transferts en espèces utilisés pour promouvoir certains objectifs précis de développement comme la scolarisation des enfants ou l'utilisation de services de soins de santé. De même que l'appui budgétaire est devenu une forme plus prisée de fourniture de l'aide au niveau macroéconomique, au niveau des ménages, la forme de protection sociale désormais choisie est la prestation en espèces.

Dans la conception et l'application de telles mesures, la question se pose de longue date de savoir s'il est préférable de mettre en œuvre des politiques universelles ou, au contraire, des mesures ciblées en faveur des pauvres. Bien que cette dernière option semble être plus généralement retenue depuis quelques temps, elle n'a pas permis d'obtenir l'équilibre voulu. Le fait que, d'une façon générale, les systèmes à caractère universel ont donné de meilleurs résultats dans la lutte contre la pauvreté s'explique à la fois par une meilleure répartition des revenus (offrant une dynamique de croissance potentiellement plus intéressante), un attrait politique plus largement ressenti, en particulier pour obtenir l'appui des classes moyennes et des avantages manifestes sur le plan de l'administration et du coût.

Le retour à une optique multilatérale

Le message assez simple exprimé par la version de cette année de l'*Étude* est que les marchés ne doivent pas être laissés à eux-mêmes si l'on veut obtenir le niveau approprié et souhaitable de sécurité économique. Il ne s'agit pas bien entendu d'abandonner les forces du marché, mais plutôt de faire de la sécurité et de la cohésion sociale le principe d'une valorisation de leur potentiel de créativité. Le dosage exact de mesures de réglementation, d'atténuation des effets des catastrophes, de protection et de secours dépendra du type de risque à maîtriser, des capacités et ressources locales pouvant être mobilisées et des préférences et choix locaux.

Cependant, face au type de choc systémique examiné à présent, il ne fait guère de doute que la communauté internationale pourrait avoir un rôle éminent à jouer.

Pour élargir ce rôle, il s'agit moins de trouver de nouvelles modalités que de revenir aux principes du multilatéralisme, prématurément abandonnés par suite d'une confiance mal placée dans le caractère autorégulateur des forces du marché. Ces principes du multilatéralisme avaient été conçus quand les menaces pesant sur la sécurité économique, dans une économie mondiale fortement caractérisée par l'interdépendance, étaient mieux comprises par les équipes dirigeantes que ce n'est le cas actuellement. La communauté internationale devrait donc envisager :

- **Une refonte des institutions de Bretton Woods.** Tout comme dans l'entre-deux-guerres, la démarche consistant à gérer les effets des cycles en s'en remettant à la flexibilité du marché du travail et à l'indépendance des banques centrales n'a guère été couronnée de succès. En ne visant que la stabilité des prix, on n'a pas réussi à maîtriser les cycles conjoncturels engendrés par les variations de la valeur des actifs, ce qui a eu pour effet de retirer du champ de la politique économique les objectifs de l'emploi et d'un bon équilibre entre croissance de la rémunération et croissance de la productivité. Les mesures macroéconomiques anticycliques et la réglementation financière devraient être réhabilitées. Il faut pour cela que l'architecture financière internationale cesse d'être organisée selon les principes du laissez-faire, qui a étendu au monde entier l'empire des marchés financiers, sans une mondialisation équivalente des règles, des ressources et du contrôle. Il est urgent de combler cette lacune.

Il faut d'abord réexaminer le niveau et les conditions de l'accès des pays en développement aux ressources du FMI, en particulier pour ce qui est des mécanismes de financement compensatoire conçus pour remédier aux effets des chocs d'origine extérieure. Il n'est pas moins important de cesser d'imposer des conditionnalités procycliques toujours plus rigoureuses à la conduite de la politique macroéconomique. Une meilleure surveillance multilatérale devrait également s'exercer sur toutes les retombées internationales possibles des politiques économiques nationales.

- **Un réexamen des principes du Plan Marshall.** Il importe de mettre en place une organisation plus efficace de l'aide, en particulier l'aide dispensée aux pays vulnérables aux catastrophes naturelles et à ceux qui sortent d'un conflit. Il est nécessaire, mais non suffisant, d'atteindre l'objectif établi de longue date consistant à consacrer 0,7 % du revenu national brut des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE à l'aide publique au développement. Les modalités actuelles de l'aide ne sont pas régies par un ensemble de principes organisateurs susceptibles d'encourager et de compléter les efforts de mobilisation des ressources intérieures, conformément aux priorités et aux capacités locales, de façon à soutenir les priorités et les stratégies de développement définies par le pays bénéficiaire lui-même.

Les critères de l'efficacité de l'aide ont été fixés il y a plus de soixante ans dans le Plan Marshall et, si l'époque et les problèmes ont changé, les principes retenus alors pour la coordination des plans de développement nationaux par l'aide internationale demeurent tout à fait valables. Ces principes, en particulier, comprennent un soutien initial massif, généreux, aux priorités de développement établies par le pays et ne sont pas alourdis par des conditionnalités excessives et par les exigences des donateurs, et ils sont soigneusement adaptés aux contraintes et aux sensibilités nationales.

- **Une nouvelle donne mondiale.** Tout comme le Plan Marshall, l'idée d'une nouvelle donne (*new deal*) est désormais partie intégrante du débat actuel sur les poli-

tiques de développement. La toute récente crise de la sécurité alimentaire a amené la Banque mondiale à plaider pour une « nouvelle donne » en matière de politique alimentaire mondiale. À cet égard, il faudrait renforcer le jeu des forces du marché par une nouvelle libéralisation du commerce des produits agricoles, tout en élaborant des mécanismes de financement compensatoire et des dispositifs de protection sociale afin d'aider les importateurs de denrées alimentaires. Mais cela sous-estime certains des éléments essentiels qui figuraient dans le *new deal* originellement annoncé par le Président Roosevelt en réponse à la Grande Dépression, en particulier les mécanismes qui ont été créés alors pour mieux gérer les marchés et en favoriser l'expansion, aux côtés de mesures de redistribution qui visaient à mieux répartir la charge imposée par les perturbations de la conjoncture. On peut se demander jusqu'où un tel programme de redistribution peut-il être poussé pour rééquilibrer la mondialisation et prévenir un choc en retour potentiellement dangereux, le débat est ouvert. On pourrait envisager un revenu de base minimum, sous forme de subventions en espèces accordées à tous les ménages. Cela revient à reprendre une idée déjà formulée dans l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2007*, où une pension de base était proposée. Appliquer de pareilles mesures serait une tâche compliquée et difficile. La question se pose sur le plan théorique de savoir à quel niveau et avec quelles ressources on pourrait y parvenir dans le cadre d'un programme d'action en faveur d'une sécurité plus large. Pourtant on connaît plusieurs précédents intéressants : l'État d'Alaska a adopté au début des années 80 une mesure de ce genre et l'on relève ailleurs plusieurs initiatives semblables. Plus récemment, des organismes des Nations Unies ont commencé à examiner la notion de « plancher social mondial » qui consisterait à assurer un niveau minimum de sécurité conforme aux principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cela rappellera utilement le caractère interdépendant du monde contemporain et l'impératif de cohésion sociale, qui n'est pas un luxe, mais une composante nécessaire d'un système vigoureux et dynamique.

C'est dans la situation de l'entre-deux-guerres en Europe, caractérisée par une insécurité économique et politique grandissante, que John Maynard Keynes avait appelé à la conception de « nouvelles politiques et de nouveaux instruments pour adapter et contrôler le fonctionnement des forces économiques, de façon qu'elles ne compromettent pas de façon intolérable le concept contemporain de ce qui est convenable dans l'intérêt de la stabilité sociale et de la justice sociale ». Ces propos restent d'actualité. La responsabilité du choix et du dosage des mesures propres à garantir la prospérité, la stabilité et la justice demeure celle des institutions nationales et de leurs mandants, mais, dans un monde de plus en plus caractérisé par l'interdépendance, et sur une planète fragile, édifier une maison plus sûre est certainement une entreprise authentiquement internationale.

Sha ZUKANG

Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales

Mai 2008

Table des matières

	<i>Page</i>
Préface	iii
Vue d'ensemble	v
Table des matières	xxv
Notes explicatives	xxxii
I. Surmonter l'insécurité économique : les enjeux	
Les aspects politiques de l'insécurité économique	4
L'économie de l'insécurité : risque, vulnérabilité et incertitude	5
Ascension et chute du marché autorégulé	6
Surmonter l'insécurité économique	7
Une nouvelle donne mondiale	9
II. Faire face à l'insécurité macroéconomique	
Croissance et instabilité macroéconomique	11
Les chocs extérieurs et la volatilité	17
Le commerce et les chocs frappant le compte courant	22
Les flux de capitaux et l'évolution de la dynamique des cycles économiques	29
De la vulnérabilité économique à l'insécurité économique	34
Accentuation de la vulnérabilité du marché du travail dans les pays développés	36
La vulnérabilité des marchés du travail dans les économies en développement	40
Faire face aux chocs externes et aux effets du cycle économique	44
Intégration des politiques macroéconomiques et des politiques de développement	44
Le besoin de politiques macroéconomiques anticycliques	45
Gestion des réserves de devises : réduire le besoin « d'auto-assurance »	50
Réponses multilatérales	54
Appendice	
Méthode de décomposition des chocs extérieurs et de l'ajustement intérieur	62
Figures	65
Tableaux	70
III. Les forces de la nature ? La menace du climat pour la sécurité économique	
Introduction	83

Identification et mesure des catastrophes « naturelles »	84
La dynamique des catastrophes : risques, vulnérabilités et cercles vicieux	90
La dimension du développement	90
L'impact des catastrophes sur l'insécurité économique	92
L'engrenage de la vulnérabilité et de l'insécurité	95
Stratégies visant à accroître la résistance et à réduire l'impact des catastrophes	98
Réduction des risques de catastrophe	98
Lier les secours au développement	101
Mise en commun des risques	104
Initiatives multilatérales de secours aux victimes et de prévention des catastrophes	109
Transferts en espèces	110
Initiatives collectives internationales	111
Mécanisme mondial de préparation et de réponse en cas de catastrophe	113
Faire face aux catastrophes	118
IV. Les choses se désintègrent : l'engrenage de l'insécurité économique et de la guerre civile	
Introduction	121
Les conflits armés depuis la Seconde Guerre mondiale	122
L'effet dévastateur des troubles civils sur la sécurité économique	130
Impact direct du conflit armé sur le bien-être des familles	130
L'impact indirect des conflits civils armés sur le bien-être des ménages	133
La persistance des conflits civils	135
Le piège du conflit	135
Réévaluation de l'hypothèse de la « cupidité »	136
La désintégration du contrat social	139
Relèvement après conflit et priorités économiques	141
Édification de l'État et reconstruction économique : politiques et priorités	143
Renforcement de la capacité budgétaire	147
Politiques de reconstruction au niveau des ménages	153
Efficacité de l'aide accordée aux pays sortant d'un conflit : les leçons du Plan Marshall	155
Conclusion	160
V. Pauvreté, insécurité et risques pour le développement	
Introduction	161
Les marchés et la cohésion sociale	162
L'État moteur du développement et la politique sociale	164
Pauvreté et vulnérabilité aux risques de déchéance	167
Atténuation des risques	171
Mesures macroéconomiques	171
Politiques de développement agricole	172
Adaptation aux risques	174
Répartition des actifs	174
Salaires minimums	176
Microcrédit	176

Réponse aux risques	182
Programmes de travaux/d'emploi	182
Programmes d'aide sociale et de transferts en espèces	184
Mesures à l'égard des envois de fonds des travailleurs émigrés	187
Vers une approche intégrée de la lutte contre la pauvreté et l'insécurité économique	189
Intégration des mesures entre les secteurs formel et informel	189
Universalité ou ciblage	192
Bibliographie	197
Encadrés	
II.1 Macroéconomie de la sécurité alimentaire	18
II.2 L'agriculture et le système commercial multilatéral	59
III.1 Définitions, terminologie et sources de données sur les catastrophes	84
III.2 Ce qui est petit n'est pas nécessairement beau : les petits États insulaires en développement et la menace de catastrophes	93
III.3 Projets communautaires de préparation et d'évaluation des risques : Inde, Éthiopie et Kenya	99
III.4 Technologie et systèmes d'alerte avancée	102
III.5 Mise en commun des risques dans divers contextes : exemples novateurs d'assurances publiques et privées : Mexique et Malawi	106
IV.1 La cupidité ne suffit pas	137
IV.2 La conditionnalité de la paix	151
IV.3 Suivi de l'efficacité de l'aide	158
V.1 Politiques sociales des économies récemment industrialisées	166
V.2 La redistribution des terres en Afrique du Sud	175
V.3 Subventionner les programmes de microfinancement	179
V.4 Les programmes de transferts en espèces	186
V.5 Complémentarité entre divers programmes de microfinancement	190
V.6 Quelques leçons à tirer de l'expérience scandinave de l'aide sociale	194
V.7 Une idée originale : plaidoyer pour un salaire minimum de base	195
Figures	
0.1 Volatilité de la croissance de la production et de l'investissement fixe dans différents groupes de pays	xii
0.2 Les catastrophes naturelles font moins de morts, mais affectent la vie de plus de personnes	xv
0.3 Les conflits se prolongent de plus en plus	xviii
0.4 L'accélération de la croissance et la réduction de la volatilité aident à réduire la pauvreté mais ne suffisent pas	xxi
II.1 Volatilité de l'investissement, 1971-2000	13
II.2a Croissance du PIB par habitant dans les pays développés, 1971-2006	15
II.2b Croissance du PIB par habitant dans les économies en développement, 1971-2006	15
II.2c Croissance du PIB par habitant dans les pays en développement à l'exclusion de la Chine et de l'Inde, 1971-2006	15

II.3a	Croissance du PIB par habitant et volatilité, 2001-2006 comparé à 1971-1980, certaines régions	16
II.3b	Croissance du PIB par habitant et volatilité, 2001-2006, comparé à 1971-1980, certaines régions, Afrique non comprise.	16
II.4a	Dépendance à l'égard des exportations de produits primaires et volatilité du PIB par habitant.	28
II.4b	Dépendance à l'égard des exportations de produits primaires et volatilité de l'investissement.	28
II.5	Transferts nets de ressources des pays en développement, 1975-2005.	30
II.6	Transferts nets de ressources financières, Amérique latine, Afrique et Asie de l'Est, à l'exclusion de la Chine, 1975-2005.	31
II.7	Croissance, volatilité et réduction de la pauvreté, 1981 et 2004.	36
II.8	Variation de la part de profit et de l'investissement dans les économies développées, 2000-2006, par rapport à 1980-1990	38
II.9	Incidence du travail à temps partiel involontaire, certaines régions, 1983-2004.	39
II.10.	Croissance du PIB et de l'emploi dans certains pays et régions en développement, 2000-2006.	42
II.11	Population urbaine employée avec couverture santé et/ou retraite dans certains pays d'Amérique latine, 2005	43
II.12	Pourcentage des travailleurs indépendants et des membres de la famille qui les aident dans l'emploi total et le PIB par habitant, 2005.	43
II.13	Accumulation de réserves internationales par les pays en développement, 1980-2006	51
II.14	Accumulation de réserves internationales par les pays les moins avancés et autres pays à faible revenu, 1980-2006	52
III.1	Fréquence des catastrophes naturelles, 1970-2006.	85
III.2	Ampleur des catastrophes, 1970-2006.	86
III.3	Total des morts causées par les catastrophes, par groupe de pays classés selon leur niveau de développement, 1970-2006	88
III.4	Dommmages causés par les catastrophes, par groupe de pays classés selon leur niveau de développement, 1970-2006.	89
IV.1	Tendance des conflits armés depuis 1945.	123
IV.2	Éruptions annuelles de conflits armés par opposition aux crises de longue date depuis 1945.	123
IV.3	Tendances régionales des conflits armés depuis 1945	124
IV.4	Morts liées aux combats dans les guerres civiles depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale	125
IV.5	Réfugiés transnationaux et civils déplacés à l'intérieur de leur propre pays, 1965-2006	125
IV.6	Réfugiés transnationaux et civils déplacés à l'intérieur de leur propre pays, par région, 1965-2006.	126
IV.7	Démocraties de la Troisième Vague : type de transition et droits politiques	129
IV.8	Conflits ethniques depuis 1945	140
V.1	Croissance mondiale par habitant, 1961-2006.	165
V.2	Croissance et réduction de la pauvreté 1981-2004.	168

Tableaux

I.1	Pays en butte à une crise alimentaire et ayant besoin d'une aide extérieure.	2
II.1	Volatilité macroéconomique, économies développées et certaines régions, 1971-2006.	12

II.2	Incidence de la récession, certains groupes de pays et régions, 1971-2006	14
II.3	Analyse de décomposition du compte courant de la balance des paiements, Asie, Asie de l'Est, Amérique latine et Caraïbes et Afrique subsaharienne, 1981-2005	23
II.4	Chocs liés aux termes de l'échange, certaines régions, 1981-2005	25
II.5	Coûts d'ajustement des travailleurs déplacés en Europe et aux États-Unis d'Amérique, 1979-2001.	40
III.1	Nombre moyen de personnes touchées par catastrophe et par groupe de pays selon leur niveau de développement, 1970-2006	87
III.2	Nombre moyen de personnes tuées par catastrophe et par région, 1970-2006	87
III.3	Statistiques choisies pour diverses régions, 1970-2006	87
III.4	Les vingt catastrophes les plus graves pour leur coût et leur nombre de morts (en chiffres absolus et relatifs), 1970-2006	89
III.5	Exemples d'arrangements de financement des risques avant et après catastrophe . . .	98
III.6	Estimation des primes d'assurance	108
III.7	Paiements nets hypothétiques de certains pays et régions à faible revenu ou à revenu intermédiaire, tranche inférieure au mécanisme mondial proposé pour faire face aux catastrophes pendant la période 2000-2006.	116
IV.1	Croissance, organisation politique et typologie économique pendant les années de conflit dans certains pays, 1965-2000	127
V.1	Gestion des risques et de la vulnérabilité	170

Notes explicatives

Les signes suivants ont été employés dans tous les tableaux de l'ouvrage :

- .. **Deux points** indiquent soit que l'on manque d'informations, soit que les informations en question n'ont pas été fournies séparément.
- **Le tiret** indique que le montant est nul ou négligeable.
- **Le trait d'union (-)** indique que la rubrique est sans objet.
- **Le signe moins (-)** indique, sauf mention contraire, un déficit ou une diminution.
- , **Une virgule (,)** indique les décimales.
- / **La barre oblique (/)** indique une campagne agricole ou un exercice financier, par exemple, 1990/91.
- **Le trait d'union (-)** entre deux années, par exemple, 1990-1991, indique qu'il s'agit de la période tout entière, y compris la première et la dernière année mentionnée.

Sauf indication contraire, « **dollar** » (\$) **s'entend** du dollar des États-Unis.

Sauf indication contraire, « **tonne** » **s'entend** de la tonne métrique.

Sauf indication contraire, les « **taux annuels** » de croissance ou de variation sont des taux annuels composés.

Les chiffres ayant été arrondis, les totaux ou pourcentages indiqués dans les tableaux ne correspondent pas nécessairement à la somme de leurs éléments.

Les sigles suivants ont été utilisés :

ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
APD	Aide publique au développement
BRI	Banque des règlements internationaux
CEI	Communauté d'États indépendants
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CARICOM	Communauté des Caraïbes
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
CGAP	Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

CRED	Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes [Université catholique de Louvain (Bruxelles)]
DTS	Droits de tirage spéciaux
IED	Investissement étranger direct
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HiCN	Households in Conflict Network (University of Sussex, Royaume-Uni)
LIBOR	Taux interbancaire offert à Londres
NBER	National Bureau of Economic Research (Cambridge, Massachusetts)
NFIP	National Food Insurance Program (États-Unis)
NU/DAES	Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la Santé
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPA	Parité du pouvoir d'achat
R&D	Recherche et développement
RNB	Revenu national brut
ROSCAS	Associations d'épargne et de crédit renouvelables
SICIAV	Système d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (de la FAO)
SMIAR	Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (de la FAO)
SWF	Fonds souverains
UE	Union européenne

Pour les besoins de l'analyse, sauf indication contraire, les groupes et sous-groupes de pays ont été classés comme suit :

Pays développés à économie de marché

Union européenne, Islande, Norvège, Suisse, Japon, États-Unis d'Amérique, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande.

Sous-groupes d'Europe

Europe

- *Union européenne (UE)* : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Slovaquie, Slovénie, Suède.
 - *UE-25* : UE moins la Bulgarie et la Roumanie.
 - *UE-15* : UE-12 plus Danemark, Suède et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.
 - *UE-12* (zone euro) : Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal.
 - *UE-10* : UE-25 moins UE-15.
- *Autres pays européens* : Islande, Norvège, Suisse.

Économies en transition :

- *Europe du Sud-Est* : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Monténégro, Roumanie, Serbie, l'ex-République yougoslave de Macédoine.
- *Communauté d'États indépendants (CEI)* : Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Moldova, Ouzbékistan, Fédération de Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine.

Économies en développement :

- Amérique latine et Caraïbes, Afrique, Asie et Pacifique (sauf le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États membres de la CEI en Asie).

Sous-groupes de l'Amérique latine et des Caraïbes

- *Amérique du Sud et Mexique* : Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Guyana, Mexique, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela (République bolivarienne du).
- *Amérique centrale et Caraïbes* : Tous les autres pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

Sous-groupes de l'Afrique

- *Afrique du Nord* : Algérie, Égypte, Jamahiriya arabe libyenne, Maroc, Tunisie.
- *Afrique subsaharienne* : Tous les autres pays africains.

Sous-groupes de l'Asie et du Pacifique

- *Asie de l'Ouest* : Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Iraq, Israël, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Qatar, République arabe syrienne, Territoire palestinien occupé, Turquie, Yémen.
- *Asie de l'Est et du Sud* : Toutes les autres économies en développement d'Asie et du Pacifique (y compris la Chine, sauf indication contraire). Ce groupe se subdivise en deux sous-groupes :
 - *Asie du Sud* : Bangladesh, Bhoutan, Inde, Iran (République islamique d'), Maldives, Népal, Pakistan, Sri Lanka.
 - *Asie de l'Est et Pacifique* :
 - *Asie de l'Est* :
Chine
Nouvelles économies industrialisées : Hong Kong (région administrative spéciale de Chine), République de Corée, Singapour, Taiwan, province de Chine.
Autres pays d'Asie de l'Est : République populaire démocratique de Corée, Mongolie.
 - *Asie du Sud-Est* : Brunéi Darussalam, Cambodge, Timor oriental, Indonésie, République démocratique populaire lao, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande, Viet Nam.
- *Océanie* : Fidji, Kiribati, Îles Marshall, Micronésie (États fédérés de), Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Îles Salomon, Tonga, Tuvalu, Vanuatu.

Économies les moins avancées :

Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cap-Vert, Comores, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Îles Salomon, Kiribati, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République démocratique populaire lao, République-Unie de Tanzanie, Tchad, Rwanda, Samoa, Sao-Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Timor oriental, Togo, Tuvalu, Vanuatu, Yémen, Zambie.

Chapitre I

Surmonter l'insécurité économique : les enjeux

À la fin de la guerre froide, l'atténuation des vieilles tensions politiques combinée à une intégration rapide de l'économie mondiale était porteuse de grands espoirs d'une ère nouvelle de paix, de prospérité et de stabilité. Le moment était venu où l'établissement de prix équitables garantirait de substantiels gains d'efficacité et libérerait les forces de la concurrence et de la prise de risques. Armés d'un ensemble bien préparé d'explications de la façon dont des marchés sans entraves favorisent la levée de tous les navires et la convergence des revenus et mettent un terme à l'alternance de cycles d'expansion et de contraction de la demande, les économistes traditionnels ont permis de façonner un consensus sur les orientations à prendre pour cette ère nouvelle.

Des progrès ont certainement été accomplis : l'inflation a été jugulée, le commerce international s'est développé et les capitaux ont franchi les frontières dans des proportions jamais atteintes jusque là. Cependant, la croissance a été inégale et le contexte macroéconomique de plus en plus déséquilibré. La seule tendance générale a été un fort accroissement des inégalités.

Pourtant, peut-être plus que tout, c'est une sensation de plus en plus forte d'insécurité économique qui est revenue hanter les adeptes de marchés sans entraves. En 2008, la hausse des prix des produits alimentaires et l'incidence croissante de la faim ont démontré sans équivoque la cruelle discordance entre les forces du marché et le bien-être socioéconomique. Pour tant de pays aux prises avec une grave insécurité alimentaire, le problème est souvent lié aux multiples dangers de la pauvreté, des catastrophes naturelles et de la violence civile (voir tableau I-1); toutefois, l'éruption d'émeutes alimentaires dans des pays à revenu intermédiaire en voie de rapide urbanisation, dont certains jouissaient d'une solide croissance, laisse entrevoir de graves déficiences structurelles au sein de ces marchés. Ce problème a encore été aggravé par l'insécurité énergétique suscitée par les niveaux record atteints par les prix du carburant et par des approvisionnements énergétiques empêtrés dans un ensemble complexe de calculs géopolitiques.

La flexibilité accrue des marchés du travail compromet également la sécurité d'emploi. Dans beaucoup de pays en développement, le vide laissé par la stagnation, voire la diminution, du nombre d'emplois dans le secteur public et les compressions d'effectifs dans l'industrie a été comblé par des emplois plus précaires ou mal payés dans le secteur informel ou par l'expansion du secteur des services. Dans les pays avancés, le mode de vie de la classe moyenne s'est gravement détérioré, obligeant les décideurs à rechercher des moyens d'éviter une réaction populaire contre les importations à bon marché, la délocalisation d'emplois et la présence de travailleurs immigrés. Au lieu d'offrir une protection contre cette montée de plus en plus forte des turbulences économiques, les marchés monétaires n'ont fait qu'ajouter à ce sentiment d'insécurité. La volatilité des flux financiers internationaux, les cycles d'expansion-

Malgré la plus grande stabilité des prix et une plus grande ouverture, la croissance a été inégale et le contexte macroéconomique mal équilibré

L'alimentation, le combustible et les marchés financiers n'assurent pas la sécurité économique

La volatilité des flux financiers internationaux, les cycles expansion-contraction, l'effondrement des monnaies et les paniques spéculatives ont mis les emplois, les logements et les pensions en péril

contraction, l'effondrement des monnaies et les paniques engendrées par les fonds spéculatifs ont exposé les emplois, l'immobilier et les pensions à des risques dans les pays plus avancés.

Cela dit, ce surcroît d'insécurité ne saurait être uniquement imputé aux élans destructeurs des marchés. Après tout, cette créativité destructrice est précisément ce qui caractérise leur mode de fonctionnement. En fait, il est en grande partie imputable à cet empressement des décideurs à se décharger de leur responsabilité économique au profit de banques centrales indépendantes, d'entreprises débridées et de gérants de fonds spéculatifs, en comptant que ceux-ci veilleraient à créer un bon climat d'investissement et à assurer de substantiels gains économiques pour tous. Comme on le verra au chapitre II, si la conjoncture macroéconomique s'est montrée moins volatile, l'investissement productif n'a pas rebondi. En même temps, de plus en plus de familles, de communautés et de pays se trouvent exposés à des chocs destructeurs et à des risques de contraction, alors même que leur aptitude à faire face à la crise et à se remettre de ses conséquences se trouve gravement diminuée.

Tableau I.1
Pays en butte à une crise alimentaire et ayant besoin d'une aide extérieure

Pays	Insécurité alimentaire	Vulnérabilité aux phénomènes naturels	Facteurs sociopolitiques	Vulnérabilité économique, 1996-2006	
				Nombre d'années de croissance négative	Croissance annuelle moyenne par habitant
Iraq	Exceptionnelle	Sécheresse, inondations	Conflit, insécurité	5	1,0
Zimbabwe	Exceptionnelle	Sécheresse, vents violents	Risque de troubles civils	9	- 3,7
Swaziland	Exceptionnelle	Sécheresse, vents violents, inondations		2	0,6
Somalie	Exceptionnelle	Sécheresse, raz de marée	Conflit	6	- 0,3
Lesotho	Exceptionnelle	Sécheresse, vents violents		3	1,5
Burundi	Grave	Inondations, vents violents, sécheresse, séismes	Troubles civils, personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, rapatriés	7	- 1,5
République centrafricaine	Grave	Vents violents, inondations	Réfugiés, insécurité localisée	6	- 1,3
Tchad	Grave	Sécheresse, inondations	Réfugiés, répercussions du conflit	4	4,4
Côte d'Ivoire	Grave		Troubles civils	5	- 0,1
Ghana	Grave	Inondations		0	2,4
Guinée	Grave	Vents violents, inondations	Réfugiés	2	1,7
Guinée-Bissau	Grave	Sécheresse, inondations	Insécurité localisée	5	- 2,7
Kenya	Grave	Glissements de terrain, sécheresse, raz de marée, inondations	Troubles civils	4	0,4
Népal	Grave	Inondations, glissements de terrain, sécheresse	Conflit	2	1,4
Timor oriental	Grave		Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays après conflit	5	-1,7
Éthiopie	Grave	Sécheresse, inondations	Insécurité dans certaines régions	3	2,8

Pays	Insécurité alimentaire	Vulnérabilité aux phénomènes naturels	Facteurs sociopolitiques	Vulnérabilité économique, 1996-2006	
				Nombre d'années de croissance négative	Croissance annuelle moyenne par habitant
République démocratique du Congo	Grave	Vents violents, inondations, éruptions volcaniques	Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays	6	- 2,1
Soudan	Grave	Sécheresse, vents violents, inondations	Troubles civils	0	5,3
Ouganda	Grave	Sécheresse, vents violents, inondations	Troubles civil dans le nord	0	2,9
Sri Lanka	Grave	Inondations, raz de marée, vents violents, sécheresse,	Guerre civile	1	4,2
Bolivie	Grave	Inondations, sécheresse, vents violents, glissements de terrain,		2	1,2
Haïti	Grave	Inondations, vents violents, sécheresse		6	- 0,8
Bangladesh	Grave	Inondations vents violents, raz de marée, séismes		0	3,6
Chine	Grave	Inondations, vents violents, séismes, glissements de terrain, sécheresse		0	8,4
République dominicaine	Grave	Vents violents, séismes,		1	4,4
Équateur	Grave	Inondations, éruptions volcaniques, glissements de terrain		1	1,8
Nicaragua	Sévère	Vents violents, sécheresse, inondations, glissements de terrain		1	2,4
Tadjikistan	Grave	Inondations, séismes, glissements de terrain, sécheresse		1	3,6
Viet Nam	Grave	Inondations, vents violents, sécheresse		0	5,7
Erythrée	Généralisée	Sécheresse, inondations	Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays après conflit	7	- 1,1
Libéria	Généralisée		Après conflit	2	7,7
Mauritanie	Généralisée	Sécheresse, inondations		5	1,3
Sierra Leone	Généralisée	Inondations	Après conflit	4	- 1,6
Afghanistan	Généralisée	Glissements de terrain, sécheresse, séismes, inondations	Conflit, insécurité	..	..
République populaire démocratique de Corée	Généralisée	Vents violents, inondations		4	- 0,2

Sources : FAO et NU/DAES secrétariat.

Les aspects politiques de l'insécurité économique

Un État moderne ne peut accéder à de hauts niveaux de développement économique et social, à l'ordre interne et à la paix sans une coopération scellée par un solide contrat social

Le fait que nul ordre social ou économique n'est sûr s'il ne profite pas à la majorité de ceux qui vivent sous son emprise n'exige rien moins que ce que les philosophes politiques européens des XVII^e et XVIII^e siècles appelaient un « contrat social » : une entente implicite entre les membres de la communauté afin de coopérer au bien de tous selon des règles formelles et des mécanismes institutionnels de nature à favoriser la confiance, à concilier les intérêts contradictoires, à gérer les différends et à assurer une répartition équitable des profits ainsi engendrés. Un État moderne ne peut accéder à de hauts niveaux de développement économique et social, à l'ordre et à la paix internes sans une telle coopération et de telles règles. En vérité, plus le niveau de développement est élevé, plus complexe est la collaboration nécessaire pour préserver les acquis du passé et les utiliser comme tremplin pour tout nouveau progrès.

À l'ère moderne, ce contrat est le produit des défis et des risques engendrés par des marchés en expansion et une division plus complexe du travail. Pour répondre à ces défis et à ces risques, de nouveaux mécanismes de protection sociale sont apparus contre les accidents, les maladies et l'invalidité liés aux travaux, ainsi qu'un soutien social pour les chômeurs, les personnes qui élèvent des enfants et les personnes âgées. Toutefois, il était difficile d'assurer le juste équilibre, d'autant plus que les institutions démocratiques avaient amplifié les revendications des éléments les plus vulnérables aux risques de détérioration économique. Pendant l'entre-deux-guerres, le fragile consensus s'était brisé sous le poids des gaspillages, du désespoir et de la violence qui avaient atteint des niveaux sans précédent.

La nouvelle donne qui s'est fait jour après 1945 obéissait à une « soif de sécurité ». Des politiques et institutions nouvelles se sont créées pour adapter le fonctionnement et la maîtrise des rouages de l'économie et pour garantir la protection sociale. Les mesures prises pour stimuler l'investissement intérieur et la croissance ont non seulement permis d'éviter un retour au chaos économique des années de l'entre-deux-guerres : elles ont favorisé l'avènement d'une période de plein emploi, de hausse des salaires et d'échanges plus libres. La forte croissance a facilité le financement de la protection sociale et étendu le champ de l'État-providence. À son tour, la stabilité sociale a contribué à soutenir la planification de l'investissement à long terme et facilité les progrès technologiques. Un cercle vertueux s'était créé.

Cette direction éclairée s'est également étendue au niveau international, appuyée par des ressources et par la volonté de transiger sur l'intérêt national. Les pays en développement qui venaient d'accéder à l'indépendance ont vu l'occasion de rompre avec un passé d'exploitation économique et avec le retard et l'insécurité qui avaient été la marque du régime colonial. Avec les encouragements et l'appui de leurs partenaires plus avancés, cette nouvelle sagesse économique leur a permis d'orchestrer un décollage industriel, de faire face à une puissante poussée et de tenter de rattraper les pays plus haut placés sur l'échelle du développement. La politique sociale n'a pas vraiment suivi, mais des investissements soutenus dans le capital humain et l'infrastructure ont permis à de nombreux pays de sortir de l'ornière de la pauvreté.

Cette période de progrès socioéconomique et de sécurité sans précédent a duré jusqu'au début des années 1970 où, à commencer par les économies les plus avancées, une combinaison de tensions internes et de chocs externes a commencé à menacer le consensus établi. À la fin de la décennie, un brusque resserrement de la politique macroéconomique a marqué de la part de ces pays une rupture avec les pratiques passées et une volonté de repenser le contrat social. L'attention portée à la population, la coopération et la protection sociale ont été reléguées à un rang secondaire dans l'ordre des priorités et, dans certains cas, ont carrément

Depuis la fin des années 1970, un nouveau contrat social a remplacé la citoyenneté, la coopération et la protection sociale par le choix des consommateurs, la concurrence et la prise de risques

disparu, laissant le devant de la scène au choix des consommateurs, à la concurrence et à la prise de risque.

Cette tendance a souvent été tempérée dans les pays plus avancés par les contraintes pratiques et sociales imposées au choix des politiques. La résistance s'est révélée beaucoup plus faible dans nombre de pays en développement, exposant davantage ces pays aux risques en aval. En fait, comme on le verra tout au long de la présente étude, le rétablissement d'institutions d'État plus efficaces est une tâche urgente pour la création et la préservation d'espaces plus sûrs au sein desquels les individus, les communautés et, en fin de compte, les pays, puissent poursuivre leurs activités dans des conditions raisonnables de prévisibilité et de stabilité et en tenant dûment compte des buts et intérêts d'autrui.

L'économie de l'insécurité : risque, vulnérabilité et incertitude

Un niveau croissant d'insécurité est certes nuisible au bien-être des familles et des personnes touchées. Il peut également menacer le progrès socioéconomique en bloquant l'innovation, en rétrécissant le champ des investissements, en limitant les choix et en suscitant des comportements opportunistes et indésirables. Par ailleurs, l'insécurité économique est une réalité inévitable et, dans la mesure où elle remet en cause les comportements sclérosés et ouvre la voie à de nouvelles possibilités d'investissement, saine, dans un certain sens.

Les économistes ont tenté de donner un sens à cette dualité en associant l'insécurité au risque, dont l'avantage est de stimuler l'esprit d'entreprise mais l'inconvénient réside dans la perte de revenu et de bien-être. Si l'on peut mesurer ces deux aspects contradictoires avec un degré de précision raisonnable, les individus peuvent se préparer à l'avance en organisant l'appui à leur famille, en accumulant une épargne ou en se protégeant par une certaine forme d'assurance. Tels sont essentiellement les divers types de stratégies privées utilisables pour se prémunir contre les effets du risque.

Bien entendu, les individus n'ont guère ou pas d'influence sur un grand nombre des événements qui engendrent l'insécurité. Essayant de mesurer les dommages que peuvent causer ces événements, les économistes ont fait une distinction entre les risques idiosyncratiques, engendrés par des événements individuels et isolés, tels que la maladie, un accident ou un crime, et les risques covariants, liés à des événements qui frappent un grand nombre de personnes en même temps, tels que les chocs économiques ou les risques climatiques, et comportent souvent des coûts multiples et cumulatifs.

En principe, ces deux types de risques peuvent être assurés de source privée ou peuvent être couverts par diverses formes de protection sociale financées par l'impôt. Les économistes et les décideurs débattent de longue date les avantages de ces options, toutes deux offertes dans la plupart des sociétés. Pour déterminer la combinaison souhaitable de ces deux options, il faut notamment évaluer les retombées négatives (externalités) engendrées par des événements comportant des risques qui les rendent difficiles à chiffrer en regard des coûts de l'aléa moral lié à une réponse collective.

En règle générale, les mécanismes utilisés pour faire face à ces risques fonctionnent plus efficacement pour les risques idiosyncratiques, dont les dommages potentiels sont plus faibles. Toutefois, souvent, ces mécanismes ne sont pas accessibles aux populations les plus vulnérables. Le manque d'accès à ces stratégies privées et l'ampleur potentiellement importante des pertes liées à la maladie, au chômage ou au dénuement des personnes âgées apportent sa

L'insécurité économique peut menacer le progrès socioéconomique en étouffant l'innovation, en raccourcissant les échéances des investissements et en suscitant un comportement indésirable

Pour faire face aux risques de crise, il faut un ensemble de stratégies publiques et privées

justification à la protection sociale dispensée par l'État-providence et rendent d'autant plus urgente l'affirmation par l'Organisation des Nations Unies que la sécurité économique est un droit humain fondamental.

Reconnaître cette nécessité, c'est aussi accepter l'idée que le risque n'est pas la même chose que l'insécurité. L'insécurité, qui est moins clairement définie, a été décrite comme se situant à l'intersection entre les risques aval perçu et réel (Jacobs, 2007). Les économistes ont produit une vaste documentation hautement spécialisée sur la dimension subjective du risque (Osberg, 1998). Cependant, les perceptions de l'insécurité sont liées à des différences très concrètes du degré d'exposition à une menace commune et à des différences d'aptitude à maîtriser les événements imprévus et à se remettre de leurs effets.

Pour surmonter les vulnérabilités et l'incertitude endémique, il faut investir dans des mécanismes de préparation, de planification et de prévention

À cet égard, la vulnérabilité signale une source d'insécurité qui est plus structurelle que subjective, en l'occurrence la situation de nombreux pays pauvres qui n'ont pas les ressources nécessaires pour faire face aux menaces, surtout aux menaces plus graves. À certains titres, cela fait de la pauvreté la véritable source de l'insécurité. Toutefois, un tel argument peut être trompeur. La vulnérabilité à de lourdes pertes aval peut apparaître à divers niveaux de développement et avoir des répercussions sociales et économiques particulièrement néfastes. Tel est clairement le cas des risques systémiques ou catastrophiques qui occasionnent de lourds dommages sur une grande échelle et sont difficiles à prédire à l'avance. En fait, dans un monde de vulnérabilités structurelles et d'incertitude endémique, l'assurance a peu de chances d'apporter le degré requis de sécurité économique aux individus, aux ménages et aux pays. Au contraire, elle investit dans des mécanismes de préparation, de planification et de prévention avant même que la menace ne cause le dommage réel et durable qui constitue en fait le réel défi.

Certes, donc, l'insécurité économique est un problème pour le développement, mais elle est également liée au rôle qui incombe à l'État dans l'établissement d'un solide contrat social.

Ascension et chute du marché autorégulé

La notion de marché autorégulé n'est pas née à la fin du XX^e siècle. Les économistes avaient commencé à jouer avec cette idée dès la fin du XIX^e siècle, et elle avait fait une brève apparition (quoique désastreuse) sur la scène de la politique économique au lendemain de la Première Guerre mondiale. Ce qui était nouveau, c'était la conviction qu'avec une série de nouveautés technologiques, organisationnelles et politiques, elle pourrait être lancée sur la scène mondiale.

Les systèmes de poids et contrepoids politiques qui avaient déterminé jusque là la façon dont les marchés pourraient répondre au mieux aux objectifs de croissance et de stabilité furent remisés. D'après certains, les marchés pouvaient purement et simplement se passer d'un contrat social. Pour d'autres, le marché concevrait son propre contrat social, axé sur de solides droits de propriété, la primauté du droit et de faibles coûts de transaction. Dans un monde caractérisé par la souplesse des marchés du travail, des marchés de l'assurance complets et concurrentiels, où les individus pourraient acheter une protection contre tout type de risque à un prix équitable, et des marchés des capitaux parfaits à travers lesquels les individus pourraient harmoniser leurs décisions de consommation et leur revenu, il n'y aurait pas de réelle insécurité à craindre.

L'impact de marchés financiers déréglementés suscite des inquiétudes croissantes

Plus récemment, les marchés financiers déréglementés ont retenu toute l'attention des tenants de la parthénogenèse des marchés, grâce à l'efficacité de leurs informations (« l'hypo-

thèse de marchés efficients ») et à leur aptitude à vaincre le risque (« titrisation »), qui étaient ensemble porteuses de la promesse d'une croissance stable et d'une consommation régulière à long terme.

La façon dont ces phénomènes ont joué dans le monde réel, en particulier dans les pays en développement, est examinée de façon plus détaillée au chapitre II. Pour leur part, les pays industrialisés en sont déjà à se demander si la « financiarisation » n'est pas allée trop loin. D'ailleurs, l'inquiétude n'est pas seulement que ces marchés aient, selon les termes de Martin Wolf, commentateur du *Financial Times* (2007), tendance à « s'emballer », mais qu'en accentuant les divisions sociales, en investissant insuffisamment dans le capital social et en sapant les liens qui soudent la communauté, ils ne menacent véritablement la survie même du système de marché lui-même.

Il n'est donc pas étonnant que les théoriciens du marché autodestructeur aient amorcé leur retour sur la scène : *The Great Transformation de Karl Polanyi* (Polanyi, 1944) est de nouveau une lecture obligatoire; les spécialistes de l'étude de marché ont redécouvert l'hypothèse de l'instabilité financière de Hyman Minsky; George Soros a adressé une mise en garde contre le « fondamentalisme du marché »; et la notion de cercle vicieux de Gunnar Myrdal est abondamment citée. Plus étonnamment encore, le plus grand adversaire de « l'économie de casino », John Maynard Keynes, récemment encore *persona non grata* des milieux de la politique économique, est de nouveau « l'économiste défunt » à consulter.

Surmonter l'insécurité économique

La simple vérité est que la plupart des gens, où qu'ils soient, veulent plus ou moins la même chose : un bon emploi, un foyer sûr, un environnement sain et un meilleur avenir pour leurs enfants. Les marchés jouent un rôle central à l'égard de ces objectifs, mais ils ne peuvent être livrés à eux-mêmes pour les atteindre. Plusieurs approches se sont engouffrées dans la brèche pour tenter de garantir un avenir économique plus sûr. Pour certains, il s'agit essentiellement d'étendre le projet défini dans la Déclaration universelle des droits de l'homme¹. Selon cette approche, il importe que l'on se penche simultanément sur les dimensions économique, sociale et politique de la sécurité. Plus récemment, la notion de « sécurité humaine » a été étroitement liée à la nécessité de garantir les « moyens » de permettre à tous de vivre une vie pleine et libre (Programme des Nations Unies pour le développement, 1994).

Pour d'autres, l'insécurité implique que l'on dote les communautés les plus pauvres du monde de mécanismes efficaces afin de leur permettre de mieux gérer le risque en atténuant l'impact des chocs par des mesures ciblées et que l'on renforce leur aptitude à faire face aux conséquences par le biais de l'assurance et de filets de sécurité et en renforçant les groupes de la société civile (Banque mondiale, 2001).

Pour d'autres encore, le difficile est surtout d'inspirer une solidarité sociale axée sur des emplois sûrs et des conditions d'emploi décentes, en renforçant la représentation collective et la voix des travailleurs (Organisation internationale du Travail, 2004a).

Ces points de vue nous éclairent sur le problème de l'insécurité. Ils confirment son caractère multidimensionnel et montrent que la sécurité et la croissance ne doivent pas nécessairement être des objectifs contradictoires. Cela dit, ils ne s'unissent pas non plus pour donner une perspective plus intégrée. Cela est dû en partie au fait qu'ils tendent à définir

¹ Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale.

les causes de l'insécurité comme résidant dans le fait que ces causes ne figurent pas dans un programme de politique économique sain par ailleurs, parce qu'ils tendent à être pénétrés de la croyance en un processus généralisé d'insécurité croissante, alors que la réalité est que certains, parmi lesquels les détenteurs de propriété intellectuelle, les banques internationales et les sociétés transnationales, ont joui ces dernières années de niveaux de protection croissants, tandis que d'autres, les paysans sans terre et les travailleurs pauvres, les petits exploitants agricoles, les ouvriers de l'industrie et les travailleurs du secteur non structuré, ont vu leur niveau de protection baisser; mais surtout, ce manque d'intégration est dû au fait que ces points de vue tendent tous à dénoter une attitude d'hostilité à l'égard de l'État et à sous-estimer le rôle crucial des mesures de politique économique dans la création d'un climat d'insécurité économique et les efforts déployés pour le combattre.

Pour garantir la sécurité économique, il faut une approche intégrée combinant règlements, redistribution et gestion des risques

On peut arguer que la sécurité des citoyens, dans toutes ses dimensions, est la responsabilité ultime de l'État, même lorsqu'elle implique une certaine délégation de responsabilité à des acteurs non étatiques. Pour garantir cette sécurité, il faut aussi une politique intégrée combinant réglementation, redistribution et gestion des risques.

L'étude de cette année se fonde sur un certain nombre de thèmes interdépendants, qui pointent tous dans la direction d'une nouvelle donne pour la sécurité économique :

Le risque systémique, en particulier, lié à des marchés financiers dérégulés, est devenu la menace la plus grave pesant sur la sécurité économique (chap. II) : la volatilité des flux de capitaux, les bulles spéculatives et les niveaux d'endettement croissants ont contribué à faire obstacle à un climat propice à l'investissement et à la création d'un profil de croissance généralisée et stable. D'ailleurs, cette situation s'est souvent soldée par une marge de manœuvre plus étroite, compliquant encore la tâche des pays qui cherchent à gérer leur intégration à l'économie mondiale d'une manière équilibrée.

Pour beaucoup de pays en développement, l'insécurité économique est encore aggravée par la vulnérabilité aux chocs répétés liés aux catastrophes naturelles (chap. III) et aux conflits civils (chap. IV), qui les maintiennent dans l'engrenage de la pauvreté chronique et perpétuent leur exposition aux chocs futurs. Les filets de sécurité, les programmes d'assurance et les techniques de gestion des risques peuvent aider ces pays à répondre aux chocs idiosyncratiques et à régulariser les revenus et la consommation, mais ces remèdes ne sont pas en soi suffisants pour faire face au problème de l'insécurité ou instaurer un redressement durable et accessible à tous.

La grande difficulté pour les décideurs est d'investir d'avance dans les divers mécanismes nécessaires pour prémunir le pays contre les chocs et empêcher ces derniers de tourner à la catastrophe. Cela exige de l'État qu'il soit capable de mettre en œuvre des mesures et d'offrir des biens publics. Dans le cas des pays sortant d'un conflit, cette difficulté ne peut être séparée de la nécessité d'édifier un État efficace, capable de prévenir le retour à la violence (chap. IV).

Le fait que, pour la plupart des pays en développement, l'insécurité économique est avant tout un défi pour leur développement rend impérieux la diversification de leur économie et le choix de politiques favorisant l'investissement productif (chap. II et III). Toutefois, pour que l'État soit mieux focalisé sur l'objectif de sécurité, il faut plus d'harmonie entre les objectifs économiques et sociaux (chap. V), afin de renforcer les gains d'efficacité et de créer de plus solides conditions de croissance. Cela veut probablement dire qu'il doit abandonner une approche fondée sur des mesures sociales ciblées et des règles économiques universelles au profit d'une approche caractérisée par un programme social plus global et des mesures économiques ciblées.

Une nouvelle donne mondiale

L'établissement d'un programme axé sur la sécurité économique, il faudra bien entendu une bonne dose d'ingéniosité pour que soient mises en place de nouvelles formes de solidarité économique et de mobilisation politique mieux adaptées à l'économie mondiale intégrée d'aujourd'hui. Les chapitres de la présente étude offrent des options tant aux niveaux national qu'international pour faire face aux différentes dimensions de l'insécurité économique qui sont débattues.

Chaque pays devra tâtonner jusqu'à ce qu'il trouve l'ensemble d'institutions et de conventions les mieux adaptées à sa situation nationale et les mieux à même de répondre aux attentes de sa population. Cependant, dans un monde interdépendant, la sécurité économique ne peut être garantie par les pays agissant en vase clos. Dans le monde des trois premières décennies de l'après-guerre, cette sécurité a pu être instaurée par l'établissement d'un système multilatéral d'échanges et de paiements propre à faciliter une croissance et un développement rapides. Outre le mécanisme formel de négociation multilatérale nécessaire à la mise en place d'un régime de commerce plus ouvert, ce système nécessitait également des sauvegardes supplémentaires pour assurer son bon fonctionnement et sa préservation; et il était appuyé par un régime ordonné de paiements multilatéraux à des taux de change stables mais ajustables sur la base de négociations multilatérales, sous réserve de flux internationaux de capitaux privés strictement limités. S'il est admis que l'interdépendance mondiale accrue pose aujourd'hui des problèmes plus sérieux, les mécanismes et institutions créés au cours des trois dernières décennies n'ont pas été à la hauteur du problème pour ce qui est de la cohérence, de la complémentarité et de la coordination des orientations économiques mondiales. Un renforcement des accords multilatéraux fondé sur la pleine participation et un dialogue ouvert à l'échelle de la communauté internationale est le meilleur espoir d'offrir à tous un avenir économique sûr.

Dans un monde interdépendant, les pays ne peuvent garantir la sécurité économique en agissant seuls

Chapitre II

Faire face à l'insécurité macroéconomique

Au cours des décennies des années 1960 et 1970, le cycle de freinage et de relance engendré par les crises périodiques de balance des paiements a été l'un des principaux obstacles à la croissance à long terme de nombreux pays en développement. À la fin des années 1970, un changement radical des conseils de politique économique aurait dû mettre un terme à ce cycle en faisant adopter une stratégie de développement tirée par le marché et tournée vers l'extérieur. Une telle stratégie laissait espérer un retour à la stabilité macroéconomique et une croissance économique plus forte, plus ouverte et plus sûre en supprimant les distorsions provoquées par l'État et en libérant les forces de la concurrence mondiale. Ces dernières années, on a pu constater une nette amélioration des résultats macroéconomiques de la plupart des pays, avec une réduction de l'instabilité des variables clés et une atténuation de l'inflation. Toutefois, ces progrès n'ont pas engendré le dynamisme économique escompté, ni l'impact attendu en ce qui concerne la diminution de la vulnérabilité des personnes aux risques économiques aval, qu'il s'agisse du fléchissement des revenus ou des pertes d'emplois. De vastes régions du monde restent vulnérables aux chocs externes, et dans la plupart des pays, la stabilité économique accrue, dans sa définition étroite, semble s'être instaurée au prix d'une plus faible croissance du produit intérieur brut (PIB) et de taux d'investissement moins élevés, du moins si l'on compare la situation à celle des années 1960 et 1970. Faute de mesures compensatoires efficaces, tant nationales que multilatérales, l'instabilité croissante des prix des produits de base et des flux de capitaux a notamment contraint les gouvernements à accumuler des excédents de réserves internationales à un coût plus élevé mesuré à la baisse des investissements et de la consommation. Autrement dit, si le nouveau régime de politique économique a mis un terme au cycle ancien, il ne l'a pas remplacé par un remède énergétique.

Dans le présent chapitre, nous examinerons l'impact des changements apportés au cycle économique, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, sur l'insécurité économique.

Croissance et instabilité macroéconomique

À en juger par quantité de mesures macroéconomiques, il semble que nous vivions dans un monde économiquement plus sûr. Au cours des dernières décennies, par comparaison avec les années 1970 et 1980, la volatilité macroéconomique a diminué à travers le monde. Les fluctuations de la croissance de la production et des taux d'inflation ont diminué dans toutes les régions (voir tableau II.1), quoique la volatilité reste beaucoup plus élevée dans les pays en développement que dans les pays développés. Depuis le début de la présente décennie, l'écart type de la croissance de la production est tombé à moins de 1 % dans les pays développés, contre plus de 2 % durant les années 1970. Dans les pays en développement, les variations autour du taux de croissance économique moyen sont tombées à 2,4 points de pourcentage, soit à la moitié de leur degré de volatilité des années 1970 et 1980. La volatilité de la production est généralement plus faible dans les pays en développement d'Asie que dans les autres

La stabilité macroéconomique s'est améliorée dans la plupart des pays

... mais elle ne s'est pas traduite par une croissance dynamique et la sécurité économique

La production et les prix restent très volatiles dans les pays en développement

Tableau II.1

Volatilité macroéconomique, économies développées et certaines régions, 1971-2006

	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2006
Économies développées				
Croissance du PIB	2,43	1,88	1,55	0,98
Formation brute d'immobilisations	5,99	5,42	4,44	3,44
Consommation privée	7,17	5,60	4,93	5,59
Inflation ^a	9,20	6,09	2,39	2,00
Amérique latine et Caraïbes				
Croissance du PIB	3,30	4,60	3,38	3,11
Formation brute d'immobilisations	11,26	13,26	11,79	9,83
Consommation privée	6,19	5,16	5,64	3,36
Inflation ^b	63,31	310,26	23,36	7,61
Afrique				
Croissance du PIB	5,17	4,74	3,24	2,22
Formation brute d'immobilisations	17,34	16,52	14,34	12,53
Consommation privée	7,46	9,53	7,98	8,75
Inflation ^c	12,97	16,01	103,87	13,73
Asie de l'Est et du Sud				
Croissance du PIB	4,62	3,42	3,05	1,63
Formation brute d'immobilisations	11,33	9,26	10,96	6,00
Consommation privée	4,91	3,94	3,70	1,56
Inflation ^d	9,92	8,98	9,36	5,39
Asie de l'Ouest				
Croissance du PIB	8,23	6,54	5,00	4,57
Formation brute d'immobilisations	25,27	13,82	12,87	16,44
Consommation privée	16,79	10,08	6,56	10,34
Inflation ^e	19,23	33,79	33,58	10,85

Sources : NU/DAES, d'après la base de données sur les principaux agrégats des comptes nationaux de la Division de statistique des Nations Unies; estimations de l'inflation d'après la base de données en ligne de la Banque mondiale, Indicateurs mondiaux du développement, accessible sur <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers>; le code de la série est FP.CPI.TOTL.ZG (consulté le 8 mai 2008).

Note : La volatilité de la croissance du PIB, de l'investissement et de la consommation se mesure à l'écart type de ces variables aux prix constants de 2000. Les moyennes régionales sont pondérées par la part relative du PIB des pays au début de la période. L'inflation est définie comme la variation moyenne pondérée des prix annuels à la consommation. Elle a été calculée pour le sous-ensemble de pays pour lesquels les données étaient connues.

- a Les chiffres de l'inflation pour les pays en développement n'englobent pas les économies en transition.
- b Taux d'inflation de 16 pays d'Amérique latine et la Barbade, qui représentent environ 55 % du PIB régional.
- c taux d'inflation de 28 pays africains qui représentent près de 90 % du PIB régional.
- d Taux d'inflation de 10 pays d'Asie de l'Est et du Sud qui représentent environ 60 % du PIB régional.
- e Taux d'inflation de 7 pays d'Asie de l'Ouest qui représentent près de 90 % du PIB régional.

régions du monde en développement. Les taux d'inflation sont tombés dans le monde entier et, avec eux, la volatilité des prix des agrégats. En Amérique latine et aux Caraïbes, la volatilité moyenne de l'inflation a diminué sensiblement au cours des années 1990, puis également depuis le début de la présente décennie, dénotant clairement une rupture avec les épisodes d'hyperinflation des années 1980. Dans d'autres régions en développement, les gains de stabilité des prix sont plus récents.

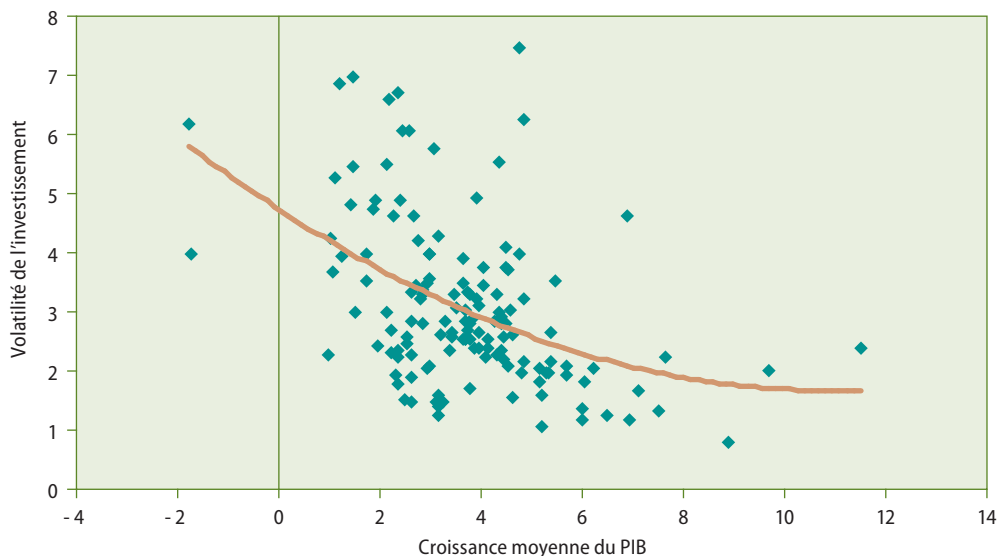
En Afrique, la volatilité de la production a fortement chuté au début des années 1990 et a persisté même avec l'accélération de la croissance de la présente décennie. En revanche, la consommation privée et la croissance de l'investissement y varient plus qu'ailleurs, et la volatilité de la croissance de la consommation privée y reste aussi élevée qu'au cours des précédentes décennies, ce qui tendrait à indiquer que le fléchissement de la volatilité de la production d'agrégats ne se traduit pas par une plus grande sécurité économique pour les ménages.

Le tableau II-1 montre également que si la croissance de l'investissement a diminué quelque peu dans la plupart des régions, elle reste particulièrement volatile dans toutes les régions en développement. Depuis le début de la présente décennie, il s'est produit une diminution sensible de la volatilité de l'investissement en Asie de l'Est et du Sud, due en grande partie à la croissance économique rapide observée en Chine et en Inde. Dans les autres régions en développement, cette volatilité est restée élevée (voir figure II-1).

Cette persistance de la volatilité de l'investissement dans les pays en développement est le produit d'une combinaison de facteurs. La fréquence et la profondeur des récessions économiques sont fortes depuis les années 1970 (voir tableau II-2). Si leur intensité semble s'être quelque peu calmée au cours de la présente décennie, elle reste l'une des principales sources d'incertitude économique, freinant l'investissement productif à long terme. L'accélération des échanges commerciaux et de l'ouverture des marchés de capitaux qui ont marqué les années 1990 ont contribué à cette volatilité et à l'incertitude de l'investissement. Cette situation a encore été favorisée par le comportement macroéconomique essentiellement procyclique de

La croissance de l'investissement est restée volatile dans toutes les régions en développement

Figure II-1
Volatilité de l'investissement, 1971-2000



Source : NU/DAES, d'après la base de données sur les principaux agrégats des comptes nationaux de la Division de statistique des Nations Unies.

Note : Croissance moyenne du PIB en prix constants de 2000 pour la période 1971-2006.

La volatilité de l'investissement est le coefficient de variation (CV) du taux de croissance annuelle de la formation brute de capital aux prix de 2000 pendant la période 1971-2006. Le CV est défini comme l'écart type divisé par la moyenne pour la période.

En raison de la volatilité persistante de l'investissement, les progrès de la stabilité se sont accompagnés d'une plus faible croissance économique

nombreux pays face aux renversements de la conjoncture et aux récessions. Comme on le verra plus avant, le nouveau phénomène dénommé « financierisation » a peut-être également défavorisé l'investissement productif et la création d'emplois, se présentant ainsi comme une nouvelle source d'insécurité économique.

Le fléchissement de la volatilité macroéconomique s'est produit en grande partie au prix de taux de croissance moyens plus faibles. Dans les pays développés, la croissance du PIB par habitant est en baisse depuis les années 1970 (voir figure II.2a). Pour les pays en développement, la courbe de croissance est ascendante depuis les années 1990, mais cela s'explique en grande partie par la croissance rapide observée en Chine et en Inde. Si l'on fait abstraction de ces deux pays, le niveau de la croissance de la production par habitant des trois dernières décennies (ainsi que de la période de reprise de la présente décennie) est nettement inférieur à celui des années 1970 (figure II.2b et II.2c).

Tableau II.2
Incidence de la récession, certains groupes de pays et régions, 1971-2006

	1971-1980			1981-1990			1991-2000			2001-2006		
	Nombre de récessions	Durée moyenne (années)	Déficit moyen du PIB	Nombre de récessions	Durée moyenne (années)	Déficit moyen du PIB	Nombre de récessions	Durée moyenne (années)	Déficit moyen du PIB	Nombre de récessions	Durée moyenne (années)	Déficit moyen du PIB
Économies développées ^a	44	1,22	-2,52	44	1,38	-1,90	66	2,44	-8,78	17	1,46	-1,36
Économies en développement	122	1,79	-4,18	134	2,36	-4,89	121	1,72	-3,77	47	1,54	-2,75
Amérique latine et Caraïbes	27	2,26	-2,74	50	2,52	-4,37	40	1,48	-2,79	19	1,25	-2,57
Asie du Sud et de l'Est	22	1,44	-3,76	13	2,02	-3,90	19	1,95	-4,83	8	1,25	-1,75
Asie de l'Est	12	1,29	-3,07	10	2,02	-3,82	14	2,10	-5,77	7	1,29	-1,72
Asie du Sud	10	1,65	-4,72	3	2,00	-4,18	5	1,44	-1,70	1	1,00	-1,93
Asie de l'Ouest	30	1,63	-7,29	30	2,35	-8,00	28	1,48	-4,84	10	1,83	-4,36
Afrique	43	1,68	-3,83	41	2,34	-4,00	34	2,09	-3,45	10	2,06	-2,31
Pays les moins avancés	85	2,24	-4,39	75	2,74	-4,13	70	2,47	-4,75	33	1,59	-3,37

Source : NU/DAES, d'après la base de données sur les principaux agrégats des comptes nationaux de la Division de statistique des Nations Unies.

Note : La récession se définit comme des périodes de croissance négative. La durée moyenne est le nombre moyen d'années de croissance négative du PIB. La perte moyenne est la diminution moyenne de la croissance du PIB pendant une récession.

a Y compris les pays appartenant à l'Union européenne (UE), les pays non membres de l'UE et la Communauté d'États indépendants (CEI), et les économies en transition.

La corrélation entre cette tendance et la volatilité macroéconomique est illustrée aux figures II.3a et II.3b. Ces graphiques comparent les tendances de la croissance et de la volatilité de certains pays pendant la période 2001-2006 par rapport aux années 1970. Les pays qui ont connu une croissance plus rapide dans les années 2000 que dans les années 1970 se situent à la droite de l'axe vertical. Les pays où la volatilité, mesurée par le coefficient de variation de la croissance du PIB par habitant, a été moins prononcée se trouvent en dessous de l'axe horizontal. À l'exception de l'Afrique subsaharienne, la plupart des pays du monde ont réussi à réduire leur volatilité au prix d'un taux de croissance plus faible. La croissance plus ferme observée récemment dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne fait suite à deux décennies de croissance faible (sinon négative) et de forte volatilité et a été favorisée par la hausse des prix de produits de base et par le redressement des pays sortis de troubles

Figure II.2a
Croissance du PIB par habitant dans les pays développés, 1971-2006 (en %)

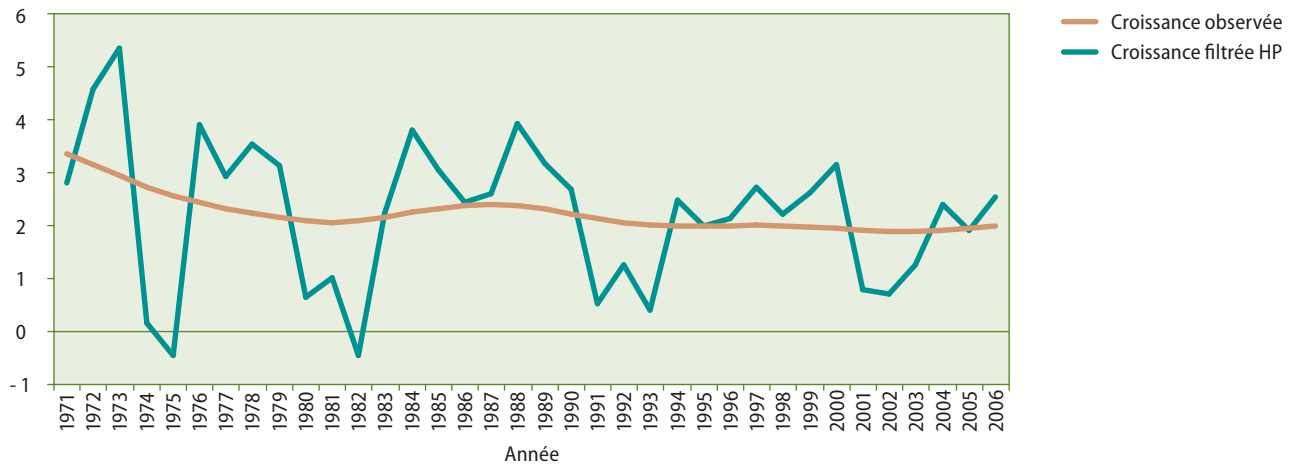
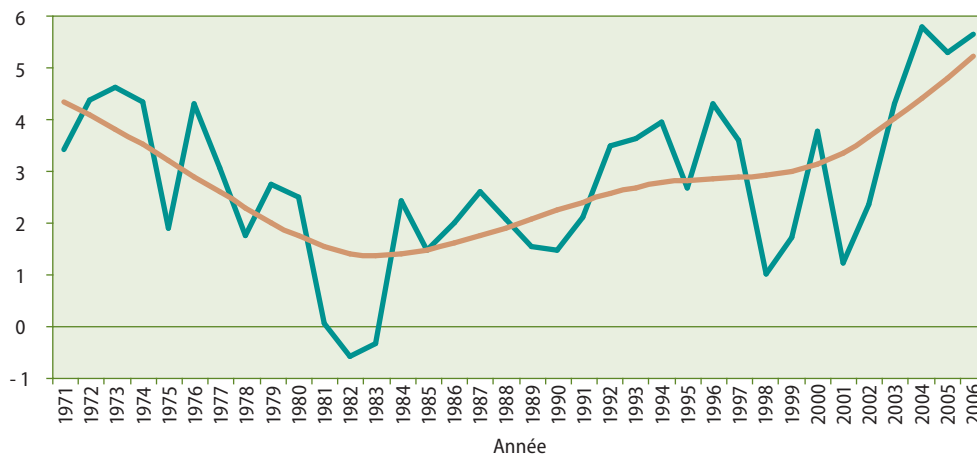


Figure II.2b
Croissance du PIB par habitant dans les économies en développement, 1971-2006 (en %)



Source : NU/DAES, d'après la base de données sur les principaux agrégats des comptes nationaux de la Division de statistique des Nations Unies.

Note : La ligne beige illustre une tendance adoucie du taux de croissance du PIB calculée à l'aide d'un filtre de Hodrick-Prescott. Ce filtre élimine les fluctuations à court terme et ne laisse que les tendances à long terme. D'après la documentation, la tendance à long terme de cette figure a été calculée avec un décalage de 1 et $\mu = 100$, comme il a été suggéré pour les données annuelles.

Figure II.2c
Croissance du PIB par habitant dans les pays en développement à l'exclusion de la Chine et de l'Inde, 1971-2006, (en %)

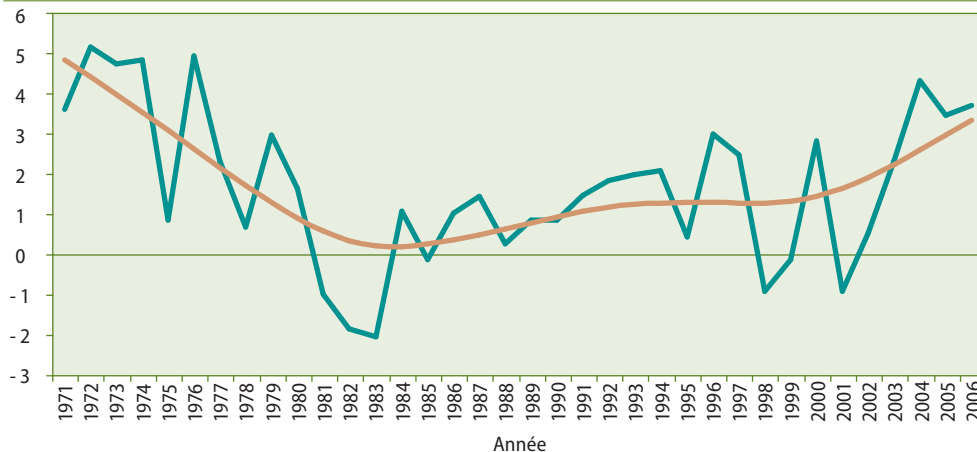


Figure II.3a
Croissance du PIB par habitant et volatilité, 2001-2006 comparé à 1971-1980, certaines régions

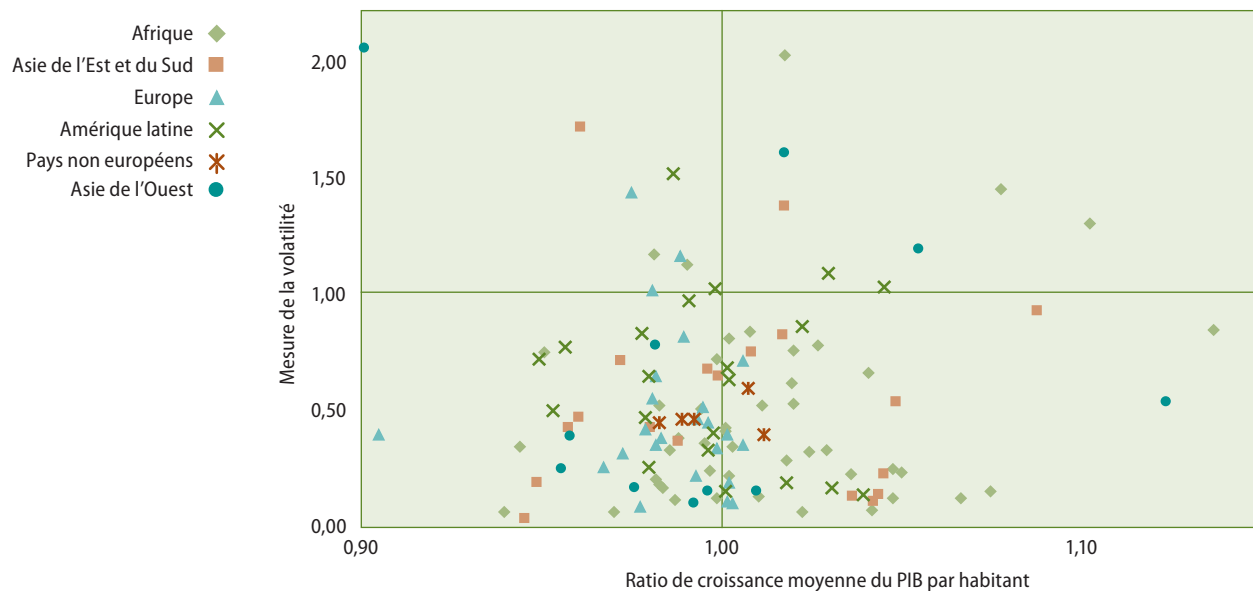
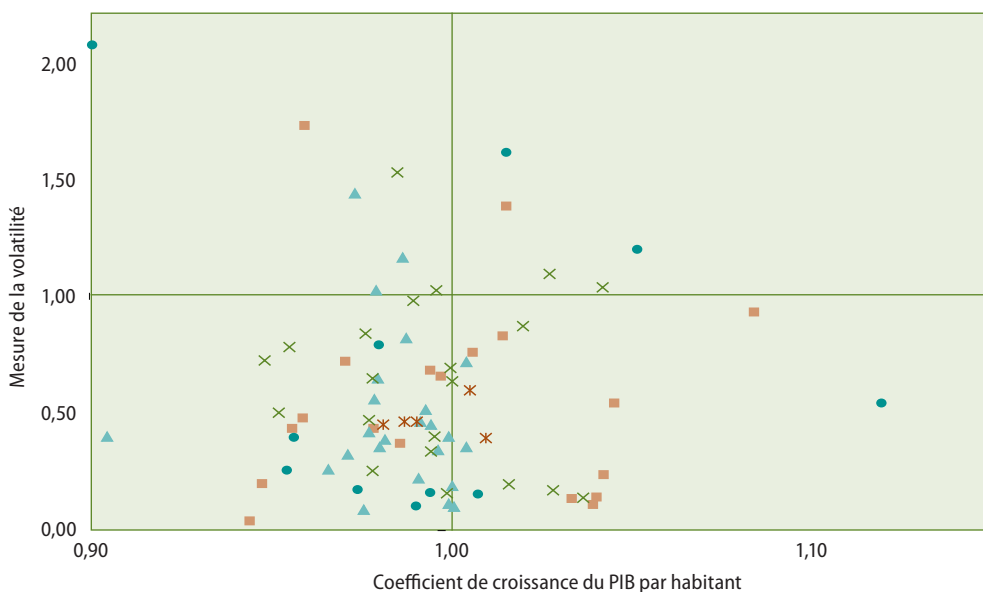


Figure II.3b
Croissance du PIB par habitant et volatilité, 2001-2006, comparé à 1971-1980, certaines régions, Afrique non comprise



Source : NU/DAES, d'après la base de données sur les principaux agrégats des comptes nationaux de la Division de statistique des Nations Unies.

Note : La mesure de la volatilité est le coefficient de variation du PIB par habitant. Les quatre quadrants sont tracés autour du ratio de croissance moyenne du PIB par habitant et de la mesure de la volatilité.

civils et de conflits. Les autres pays qui ont obtenu de meilleurs résultats en 2001-2006 que pendant les années 1970 sont concentrés en Asie de l'Est et du Sud. Quelques pays d'Amérique latine (tels que l'Argentine, le Chili et le Costa Rica) ont également affiché des progrès, dus en partie aux crises qu'ils avaient connues dans les années 1970. Dans la vaste majorité

des pays développés et en développement d'Europe, d'Asie de l'Ouest, dans la majeure partie de l'Amérique latine et des Caraïbes et dans certaines parties de l'Asie de l'Est et du Sud, la stabilité accrue a été obtenue au prix d'un fléchissement des taux de croissance.

Tout solide climat de l'investissement passe nécessairement par une conjoncture macroéconomique prévisible. La volatilité de l'économie accentue l'incertitude, faisant hésiter les investisseurs à miser sur une expansion de la capacité de production, ce qui à son tour ralentit la croissance de la productivité et renforce encore le risque d'incertitude. En l'absence de mécanismes de stabilisation automatique et du fait de la dépendance accrue de l'investissement à l'égard du financement extérieur et de biens d'équipement importés, le cycle conjoncturel tend à se montrer plus volatile dans les pays en développement que dans les pays développés. Cela rend d'autant plus difficile l'établissement d'une trajectoire de développement à long terme dans certains pays, étant donné la hausse constante observée du minimum d'investissement requis pour lancer et soutenir l'effort d'industrialisation (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2003; Nations Unies, 2006).

Le ralentissement de la croissance de la décennie écoulée peut encore s'expliquer par la forte décélération de la croissance de la consommation publique et de l'investissement public dans la plupart des pays. Dans nombre de pays en développement, les gouvernements ont réduit leurs dépenses publiques conformément à l'orthodoxie des programmes de stabilisation et pour apporter une réponse procyclique à la détérioration de l'économie et aux chocs extérieurs. Au cours des années 1980 et 1990 en particulier, l'austérité budgétaire a forcé de nombreux gouvernements à sacrifier d'importants projets d'infrastructure ainsi que des programmes sociaux pour atteindre leurs objectifs. Cette tendance était particulièrement visible en Amérique latine et en Afrique subsaharienne (Nations Unies, 2006).

La lente croissance de l'investissement productif de ces dernières décennies est peut-être la marque la plus claire de l'échec de l'approche la plus suivie par les mesures macroéconomiques pour stimuler l'innovation et la croissance. La vision étroite de la politique macroéconomique fondée sur des objectifs de faible inflation et d'équilibre budgétaire n'a pas permis de soutenir des taux de croissance élevés car elle ne tenait pas suffisamment compte des facteurs dont dépendent la formation de capital, la productivité et l'utilisation pleine et efficace de la capacité de production¹.

Les politiques macroéconomiques n'ont pas réussi à stimuler l'innovation créatrice et la croissance

Les chocs extérieurs et la volatilité

Rares sont ceux qui contestent le fait que l'accroissement du commerce international et de la mobilité des capitaux peut être un moyen d'accroître la richesse nationale, en même temps qu'une source d'insécurité.

Depuis longtemps, les responsables politiques des pays avancés connaissent cette dualité de l'accroissement du commerce et s'interrogent sur ce qu'il faut faire pour y remédier, notamment pour dédommager les perdants. Les chocs commerciaux posent un problème encore plus grave aux pays tributaires de secteurs d'exportations plus traditionnels. La plupart des pays en développement sont producteurs et exportateurs de produits primaires ou de produits de base et leur activité économique est fortement tributaire de ces secteurs. La hausse récente des cours des produits de base liée à la forte demande émanant de la Chine et de l'Inde a aidé les pays exportateurs, principalement d'Afrique et d'Amérique latine, à

La forte volatilité des prix de produits de base reste une source d'instabilité

¹ Pour un examen plus approfondi de cette question, voir Ffrench-Davis (2006); Easterly, Islam et Stiglitz (2001); et Ocampo et Vos (2008).

améliorer leur croissance. Toutefois, la grande volatilité des cours des produits de base reste une source d'instabilité. Il s'est révélé particulièrement difficile de gérer les hausses de ces cours par le passé, et leurs baisses, surtout quand elles ont été brutales, ont occasionné à l'économie de graves dommages qu'il a été difficile de réparer. De plus, la flambée récente des prix du carburant et des produits alimentaires exerce une poussée inflationniste et pourrait entraîner une rapide détérioration des revenus des ménages et inverser une bonne partie des gains acquis par les pays dans le domaine de la réduction de la pauvreté (voir encadré II.1). L'absence de moyens d'action sur ces variables, notamment de la part des petites économies qui ne peuvent influencer sur la conjoncture extérieure, crée une insécurité économique plus grande et plus difficile à gérer.

ENCADRÉ II.1

Macroéconomie de la sécurité alimentaire

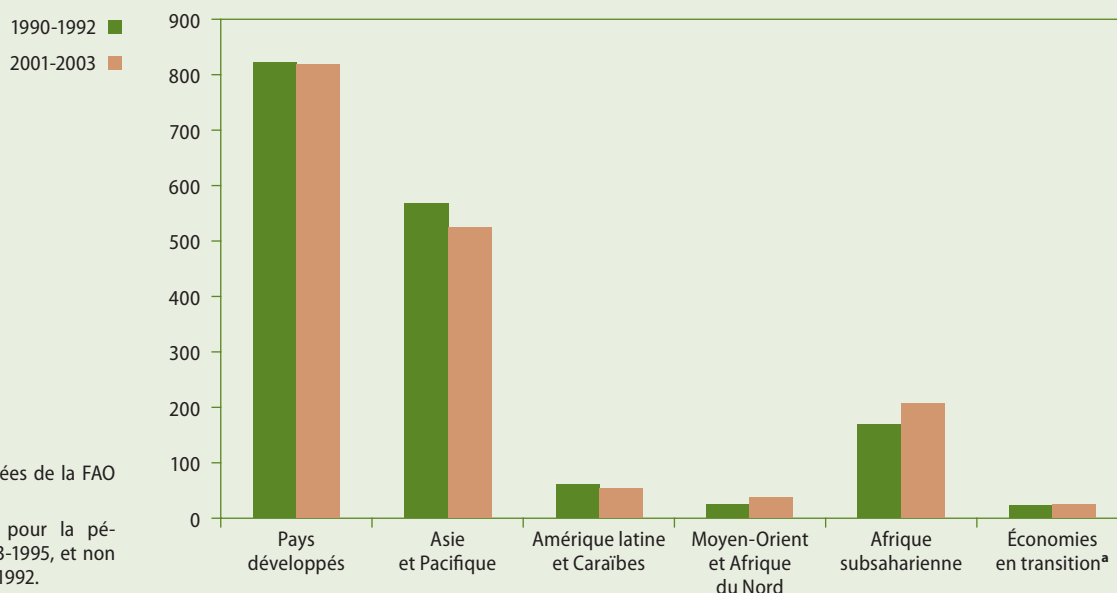
D'après l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), « la sécurité alimentaire existe lorsque toute la population a accès à tout moment à une alimentation suffisante, sûre et nutritive pour répondre à ses besoins diététiques et à ses préférences alimentaires et mener une vie active et saine ». Une grave crise alimentaire a éclaté en 2008. Du fait de la montée en flèche des prix des produits alimentaires, il est devenu plus difficile de dispenser une aide alimentaire d'urgence et d'acheter des produits alimentaires sur le marché mondial, ce qui renforce l'impression que la sécurité alimentaire est menacée. Cela vient s'ajouter à la malnutrition chronique dont souffre une population estimée à près d'un milliard d'êtres (voir figure).

La situation actuelle est le résultat d'une longue période de négligence de la production agricole, en particulier dans les pays en développement, mais il y a aussi une dimension macroéconomique plus conjoncturelle à cette crise.

Figure

Population mondiale sous-alimentée, certaines régions, 1990-1992 et 2001-2003

(en millions de personnes)



Source : Données de la FAO (2006).

^a Moyenne pour la période 1993-1995, et non pas 1990-1992.

Insécurité alimentaire et pauvreté

Au début de 2008, 37 pays avaient un besoin immédiat d'aide alimentaire, dont un tiers en Afrique subsaharienne et la plupart des autres en Asie (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2008). D'après une estimation, 109 millions de personnes sont venues s'ajouter à celles qui vivent en dessous du seuil de pauvreté de 1\$ par jour du fait de la hausse des prix des produits alimentaires enregistrée depuis 2006 (voir tableau). Toutes choses égales par ailleurs, en Afrique subsaharienne, l'incidence de l'extrême pauvreté a peut-être augmenté de près de 8 %, ce qui veut dire que les récentes hausses des prix des produits alimentaires ont plus qu'éliminé la réduction de la pauvreté réalisée dans la région entre 1990 et 2004.

Impact de la hausse des prix des produits agricoles sur la pauvreté dans le monde

	Simulation de l'application aux prix des produits alimentaires au consommateur de la hausse de 69 % des prix des produits agricoles, 2006-2008 (pourcentage)	Incidence de la pauvreté (pourcentage) (Seuil de pauvreté de 1\$ de PPA par jour)			Nombre de pauvres (millions)			Population totale couverte par la simulation (millions)
		Base (2004)	Simulation des prix des produits alimentaires	Accroissement de l'incidence de la pauvreté	Base	Simulation des prix des produits agricoles	Accroissement de l'incidence de la pauvreté	
Asie de l'Est	5	9,6	10,8	1,2	150,5	169,9	19,5	1 570,7
Asie du Sud	5	31,2	34,7	3,5	433,8	481,8	48,0	1 390,4
Amérique latine et Caraïbes	6	8,7	9,6	0,9	45,5	50,3	4,8	524,2
Afrique subsaharienne	19	36,9	44,6	7,8	175,9	212,9	37,0	476,9
Total		20,3	23,1	2,8	805,7	914,9	109,2	3 962,2

Source : NU/DAES, d'après les données de l'enquête auprès des ménages; utilisation de PovcalNet de la Banque mondiale. Voir Vos (2008) pour la méthodologie d'estimation.

Causes macroéconomiques de l'insécurité alimentaire

Une bonne part de la flambée récente des prix des produits alimentaires est liée à une série de facteurs aggravants à court et à long terme qui se sont conjugués pour créer une situation sans précédent. Après le fléchissement observé durant la première moitié des années 1980, l'investissement agricole a connu une certaine reprise mais sans revenir à des niveaux des années 1970 (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 1999). En outre, les taux de croissance des rendements des principales céréales (blé, maïs et riz) se sont infléchis depuis 1960 dans les pays en développement (Banque mondiale, 2007). Bien que le rendement moyen des céréales secondaires ait progressé de 1,4 à 3,2 tonnes à l'hectare depuis les années 1960, l'accroissement de la productivité s'est ralenti, tombant de 2,6 % par an dans les années 1960 à 1,6 % par an au cours de la dernière décennie^a.

Une série de facteurs structurels et macroéconomiques expliquent à présent ces insuffisances. Premièrement, la faiblesse persistante du dollar a fait monter les cours internationaux de tous les produits alimentaires, en même temps que ceux d'autres produits de base. Bien que les variations des cours mondiaux des produits alimentaires ne se répercutent pas automatiquement sur le consommateur, des études ont montré que ces variations sont profondément ressenties, surtout dans les pays en développement. Au moins la moitié des produits constituant le panier de biens de consommation dans les pays en développement sont des produits alimentaires; par conséquent, les hausses des cours mondiaux des produits alimentaires ont un effet sensible sur l'inflation. Elles ont mis fin à la tendance à la baisse de l'inflation et ont ajouté un autre élément d'insécurité économique à la conjoncture actuelle. Deuxièmement, la forte croissance économique de quelques grands pays en développement et le rythme accéléré de l'urbanisation ont fait évoluer les modes de consommation vers des produits à plus forte valeur ajoutée, tels que la viande. Cela a accru la demande d'aliments pour le bétail, y compris des céréales, qui sont aussi les principaux ingrédients

^a Calculs basés sur *The CRB Commodity Yearbook, 2007* du Commodity Research Bureau (Hoboken, New Jersey, John Wiley and Sons, 2007).

de l'alimentation de base. Troisièmement, la flambée du prix du pétrole a alourdi le coût de transport des produits alimentaires et les coûts de production d'engrais. Quatrièmement, les préoccupations au sujet de la sécurité énergétique ont renforcé la demande de biocarburants, ce qui a nécessité un accroissement de la production de maïs et de canne à sucre. D'après les estimations, en 2006 et 2007, près de la moitié de l'accroissement de la demande des principales cultures vivrières aux États-Unis était liée à la production d'éthanol à partir du maïs (Fonds monétaire international, 2008), et la quasi-totalité de l'accroissement de la production mondiale de maïs enregistré entre 2004 et 2007 a servi à la production de biocarburant aux États-Unis (Banque mondiale, 2008a).

La spéculation financière a également joué un rôle dans la récente hausse des prix des produits alimentaires. Les prix sur le marché à terme du blé et des autres céréales ont augmenté récemment et sont beaucoup plus élevés que sur le marché au comptant et, depuis 2006, il n'y a pas eu convergence entre ces deux ensembles de prix, contrairement à ce à quoi l'on s'attendait. Les négociants semblent prévoir des pénuries sur ces marchés, mais comme le prix sur le marché à terme est plus élevé que le prix au comptant à la date de livraison, les opérateurs en couverture achètent au prix au comptant, engrangent le produit et le vend par un contrat à terme pour réaliser un bénéfice. Ce phénomène a non seulement alourdi le prix du produit vendu mais accentué la volatilité sur le marché. Il a en outre semé l'incertitude chez les producteurs qui comptent sur ces instruments pour obtenir un prix adéquat pour la planification de leurs investissements à long terme et de leur production. Ce surcroît d'incertitude vient de l'accroissement de la demande qui a fait tomber les stocks à des minimums record, surtout pour les céréales. Cela rend le cours mondial plus sensible à toute information annonçant des problèmes d'approvisionnement, ajoutant encore à la volatilité des prix.

Incidences pour la politique de développement

À court terme, les besoins humanitaires et les besoins d'aide alimentaire d'urgence ont été clairement énoncés par les organisations désignées du système des Nations Unies. Une aide alimentaire et monétaire additionnelle est nécessaire pour réduire la famine. Les éléments les plus vulnérables de la population à la crise alimentaire actuelle sont ceux qui étaient déjà tributaires de l'aide alimentaire et qui ont vu leurs rations diminuer ou disparaître. Parmi les autres personnes touchées figurent les agriculteurs vivant en économie de subsistance, qui ont perdu leur récolte pour des raisons diverses et les agriculteurs pauvres acheteurs nets qui ont dû absorber des coûts de production plus élevés et les prix plus élevés des produits alimentaires nécessaires pour compléter leur consommation.

Plusieurs pays ont imposé des contrôles de leurs exportations allant de contingents et de droits de douane à des interdictions complètes d'exporter, afin de maintenir leur sécurité alimentaire nationale. S'il est vrai que chaque pays a le droit de préserver sa propre sécurité alimentaire, ce type de mesures « égoïstes » peut avoir des effets contraires au but recherché. Dans beaucoup de cas, les exportateurs de produits alimentaires ont protesté contre ces mesures qui interrompent jusqu'à l'offre intérieure de ces produits et en augmentent encore les prix. En même temps, ce refus de coopérer a eu pour effet de diminuer l'offre de produits alimentaires aux niveaux régional et mondial, aggravant encore le problème.

Pour décourager le recours à ces mesures, les pays en crise, en particulier les pays à faible revenu et à déficit alimentaire ont besoin d'une aide immédiate. La crise actuelle a exposé l'insuffisance de l'aide alimentaire à court terme dans la mesure où la hausse des prix a entraîné une diminution du volume d'aide. Autrement dit, les annonces de contribution des pays donateurs aux institutions d'aide devraient être assorties d'un mécanisme d'indexation des prix ou de l'assurance que les contributions seront définies en quantités d'aliments (plutôt qu'en valeur). La situation n'a pas été favorisée par l'évolution de ces dernières années dans la composition de l'aide publique au développement (APD) qui s'est écartée des secteurs productifs tels que l'agriculture, dont la part est tombée à 3,1 % seulement de ces flux. De plus, l'aide (réduite) à l'agriculture s'est concentrée sur quelques pays, entraînant beaucoup de redondances et de contradictions dans les interventions des donateurs (Banque mondiale, 2007). Autrement dit, une plus grande coordination s'impose si l'on veut améliorer l'efficacité de l'aide.

Bien qu'une totale sécurité alimentaire mondiale soit difficile à réaliser, à long terme, des programmes de développement et de réforme agraire sont nécessaires pour accroître l'investissement et stimuler la productivité de la production alimentaire. Ces programmes devront se concentrer sur les petits exploitants pauvres, qui sont le groupe le plus vulnérable des populations rurales, et fournir des investissements dans l'infrastructure rurale et l'accès au crédit, à des intrants agricoles modernes d'un coût abordable et à la terre par le biais d'une redistribution des terres. L'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne (et certains pays d'Amérique latine et des Caraïbes) devraient être les premiers visés par ces programmes, car ils sont les plus vulnérables du point de vue de la sécurité alimentaire. Un rapport récent de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (Nations Unies, Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, 2008) a montré qu'en Asie, en portant la productivité agricole dans tous les pays de la région au niveau de celle de la Thaïlande, on pourrait arracher plus de 200 millions d'êtres à la pauvreté. La productivité de la terre et de la main-d'œuvre dans le domaine de la production céréalière en Afrique est inférieure à celles de l'Asie et de l'Amérique latine (Banque mondiale, 2007).

Une augmentation des dépenses publiques de recherche et de développement consacrées à améliorer la technologie agricole et à accroître la productivité est indispensable. Dans les années 1980, les gouvernements ont diminué leurs dépenses de recherche et de développement dans l'agriculture car ils pensaient que le problème de la sécurité alimentaire avait été résolu. Cette tendance a nui à la productivité agricole, en particulier pour les petits exploitants des pays en développement.

Les subventions agricoles accordées en Europe et aux États-Unis d'Amérique font qu'il est difficile pour quantité de producteurs des pays en développement de rivaliser sur les marchés mondiaux, et ont contribué à ralentir la croissance de la productivité. Bien que l'appui apporté à l'agriculture par les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ait diminué entre le milieu de années 1980 et la période comprise entre 2004 et 2006, il reste élevé, atteignant 60 % des revenus agricoles dans certains pays (Organisation de coopération et de développement économiques, 2007a). En outre, la majeure partie de cet appui est encore concentrée sur telle ou telle denrée, dont elle fait monter le prix. Une nouvelle réduction, voire l'élimination, des subventions agricoles en Europe et en Amérique du Nord devrait faire partie de la stratégie à moyen terme. Au départ, une telle mesure entraînera vraisemblablement une nouvelle hausse des prix internationaux des produits alimentaires. Comme il est indiqué dans ce rapport, prévenir les effets négatifs de la libéralisation du commerce des produits agricoles sur la sécurité alimentaire dans les pays à faible revenu serait une justification de plus de la réforme si nécessaire des mécanismes de financement compensatoire.

En même temps, le poids et l'influence des marchés financiers, des acteurs financiers et des institutions financières ont augmenté radicalement au cours des dernières décennies (voir ci-dessous). Cela aurait pu donner une impulsion à la croissance, mais le caractère volatile et procyclique des flux de capitaux a en même temps fait de la croissance financière une source d'insécurité économique. Les effets de ces flux sont souvent transmis par le biais des comptes du secteur public, en particulier par les effets du financement disponible sur les dépenses publiques et des taux d'intérêt sur le service de la dette publique. Toutefois, les effets les plus marqués sont généralement transmis par le biais des dépenses privées et des bilans des sociétés.

L'évolution vers des stratégies axées sur les exportations dans les pays en développement a en fait accentué cette tendance dans beaucoup de pays. Cette influence croissante du calcul financier a exacerbé l'instabilité des prix des produits de base, dont l'impact sur le cycle conjoncturel est encore amplifié par les mesures procycliques, notamment par l'accroissement des dépenses budgétaires pendant la période d'essor et leur contraction lorsque les prix baissent. Cette tendance est renforcée par la conditionnalité liée à l'aide financière

L'influence croissante des marchés financiers ajoute à l'insécurité économique

internationale pendant les crises, qui implique des ensembles de mesures orthodoxes de stabilisation macroéconomique.

Cette dynamique financière a de profondes répercussions sur l'économie réelle. Des périodes d'expansion économique exceptionnellement rapide suscitées par des bulles financières peuvent engendrer des périodes de prospérité croissante, mais elles peuvent disparaître brutalement et céder la place à de profondes récessions ou à de longues périodes de stagnation. La vulnérabilité à de brusques renversements des flux varie, mais dans beaucoup de marchés émergents, elle est souvent provoquée par des facteurs indépendants de la volonté des pays bénéficiaires, y compris par des revirements de la politique monétaire ou financière des grands pays industrialisés.

Le commerce et les chocs frappant le compte courant

Les volumes d'échanges commerciaux et les fluctuations des termes de l'échange jouent traditionnellement un rôle de premier plan dans les cycles économiques des pays en développement, en particulier des économies tributaires de produits de base. Cela peut encore être le cas, et avec le large mouvement de balancier en faveur de stratégies tirées par les exportations dans le monde en développement, ce rôle risque fort de se trouver renforcé.

Une analyse de décomposition des chocs frappant le compte courant et de l'ajustement intérieur donne une idée de l'évolution et de l'intensité des chocs extérieurs à travers divers pays aux cours des dernières décennies². Les chocs commerciaux (sur les prix et les volumes) dominant encore sensiblement l'ajustement du compte courant et ont, une fois encore, pris plus d'importance après qu'une large part de l'encours total de la dette des pays en développement, accumulée envers les banques commerciales, a été restructuré à la fin des années 1980, notamment en Amérique latine. La vulnérabilité aux chocs commerciaux est étroitement liée à la nature et à l'ampleur de la diversification des exportations.

Malgré l'attention accrue portée aux stratégies de croissance axées sur les exportations, l'ampleur des chocs occasionnés par les termes de l'échange au produit national brut (PNB) des pays en développement a diminué, en moyenne, par rapport à celle des années 1980 (voir tableaux II.3 et II.4³). Les exportateurs de produits de base, concentrés pour la plupart en Afrique subsaharienne et en Amérique latine, avaient vu leurs termes de l'échange soumis à des chocs dévastateurs durant les années 1980, essentiellement en raison de l'effondrement des prix de leurs exportations. La volatilité des prix des produits de base est restée élevée durant les années 1990 (voir figure A.9) mais, toujours en moyenne, les chocs liés aux termes de l'échange ont été positifs pour les régions exportatrices de ces produits, surtout au cours de la présente décennie. En revanche, les importateurs nets de produits de base, en particulier en Asie, ont subi les effets défavorables des variations des termes de l'échange, du fait de la

La vulnérabilité des pays aux chocs commerciaux est liée au degré de diversification des exportations

² La méthodologie de l'analyse de décomposition consiste à dégager les sources du changement dans les déficits courants, à examiner les effets des termes de l'échange, de la croissance du commerce mondial, de la pénétration des marchés mondiaux par les exportations, des chocs liés aux taux d'intérêt, de l'accumulation de dettes, des variations des transferts officiels et privés, et des variations de la demande intérieure d'agrégats. Cette méthodologie est décrite à la section A de l'appendice du présent chapitre et se base sur une étude précédente de Balassa (1981) et ses prolongements par Avila et Bacha (1987) et FitzGerald et Sarmad (1997). Pour une application et une description récente de cette méthodologie, voir Morley et Vos (2006), et pour une analyse plus approfondie des résultats présentés ici, voir Vos et Parra (2008).

³ Veuillez noter que la méthodologie de l'analyse de décomposition décrit les variations du *déficit* courant. Cela veut dire que dans les tableaux, les valeurs assorties d'un signe « moins » indiquent des chocs favorables et que celles assorties d'un signe « plus » indiquent des chocs défavorables.

Tableau II.3

Analyse de décomposition du compte courant de la balance des paiements, Asie, Asie de l'Est, Amérique latine et Caraïbes et Afrique subsaharienne, 1981-2005 (pourcentage du PIB)

De :	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
À :	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
	Asie				Asie de l'Est			
Augmentation observée du déficit	- 0,95	0,45	- 2,22	- 0,93	- 1,14	0,51	- 3,41	- 1,06
Chocs externes	- 1,13	- 0,11	- 2,28	0,60	- 1,82	- 0,02	- 2,43	2,44
Détérioration des termes de l'échange	- 1,96	- 0,92	- 0,38	2,25	- 3,34	- 2,30	- 1,28	3,05
Effet des prix des importations	2,23	- 0,74	0,43	0,19	4,15	- 1,83	0,95	0,47
Effets des prix des exportations	- 4,19	- 0,18	- 0,81	2,06	- 7,49	- 0,46	- 2,22	2,58
Choc des taux d'intérêt	- 0,29	- 0,18	- 0,17	- 0,40	- 0,37	- 0,25	- 0,17	- 0,33
Retard du commerce mondial	1,12	0,99	- 1,73	- 1,26	1,89	2,52	- 0,99	- 0,29
Autres variables externes	1,05	0,43	0,36	- 0,13	0,89	0,41	0,98	- 0,71
Fardeau de l'accumulation de la dette	0,60	0,14	0,27	0,08	0,72	0,10	0,37	- 0,24
Variation du revenu de l'investissement direct	0,16	0,26	0,32	- 0,04	0,11	0,28	0,65	- 0,22
Variation des envois de fonds des émigrés	0,28	0,04	- 0,22	- 0,14	0,08	0,04	- 0,02	- 0,18
Variation des transferts officiels	0,02	- 0,01	- 0,01	- 0,04	- 0,01	- 0,01	- 0,02	- 0,06
Ajustement intérieur	- 1,66	- 0,18	- 0,04	- 3,30	- 1,63	- 0,68	- 1,52	- 6,27
Consommation intérieure	- 0,72	0,63	- 1,12	- 0,99	- 1,04	1,23	- 1,65	- 1,25
Contraction de la consommation	- 0,54	- 0,41	- 0,76	- 0,55	- 0,74	- 0,38	- 1,05	- 0,64
Consommation privée	- 0,40	- 0,43	- 0,62	- 0,61	- 0,47	- 0,48	- 0,81	- 0,76
Consommation publique	- 0,14	0,02	- 0,15	0,06	- 0,28	0,11	- 0,24	0,12
Réduction de l'investissement	- 0,18	1,04	- 0,36	- 0,44	- 0,30	1,61	- 0,60	- 0,61
Ratios d'échanges	- 0,95	- 0,81	1,08	- 2,31	- 0,59	- 1,91	0,13	- 5,02
Substitution aux Importations	1,63	4,38	3,57	7,52	2,41	5,07	3,25	10,04
Pénétration des exportations	- 2,57	- 5,19	- 2,49	- 9,83	- 3,00	- 6,98	- 3,12	- 15,07
Effets d'interaction	0,79	0,32	- 0,26	1,91	1,42	0,81	- 0,43	3,49
	Amérique latine et Caraïbes				Afrique subsaharienne			
Augmentation observée du déficit	0,51	2,42	- 0,07	- 3,77	- 6,42	0,80	1,17	1,44
Chocs externes	3,60	- 2,51	- 5,30	- 5,97	- 0,55	- 13,25	- 13,19	- 9,23
Détérioration des termes de l'échange	4,48	0,85	- 0,53	- 0,56	3,78	- 0,54	- 0,82	- 0,58
Effet des prix des importations	1,48	- 2,12	- 1,95	0,68	4,08	0,16	- 0,23	0,01
Effets des prix des exportations	3,00	2,98	1,41	- 1,24	- 0,30	- 0,70	- 0,60	- 0,59
Choc des taux d'intérêt	0,41	- 0,91	- 0,18	- 0,65	- 1,10	- 2,01	- 0,21	- 0,64
Retard du commerce mondial	- 1,30	- 2,45	- 4,59	- 4,76	- 3,23	- 10,70	- 12,15	- 8,01
Autres variables externes	- 0,88	3,28	0,49	1,30	0,21	1,26	- 0,04	- 0,24
Fardeau de l'accumulation de la dette	- 1,49	4,21	1,02	0,76	0,73	0,32	- 0,06	0,06
Variation du revenu de l'investissement direct	0,82	- 0,63	- 0,35	1,19	0,79	0,90	- 0,21	1,66
Variation des envois de fonds des émigrés	- 0,18	- 0,31	- 0,20	- 0,66	- 1,44	0,12	0,03	- 2,04
Variation des transferts officiels	- 0,03	0,01	0,01	- 0,01	0,13	- 0,08	0,21	0,08
Ajustement intérieur	- 1,04	6,12	5,41	2,55	- 5,61	9,75	10,76	10,22

De :	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
À :	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
	Amérique latine et Caraïbes				Afrique subsaharienne			
Consommation intérieure	- 0,78	0,15	- 0,06	0,01	- 2,62	3,70	- 1,42	0,20
Contraction de la consommation	- 0,51	- 0,03	- 0,21	0,14	- 1,88	5,04	- 1,63	- 0,55
Consommation privée	- 0,50	0,17	- 0,05	0,22	- 0,52	5,51	- 1,24	0,12
Consommation publique	0	- 0,20	- 0,15	- 0,08	- 1,36	- 0,47	- 0,39	- 0,66
Réduction de l'investissement	- 0,28	0,18	0,15	- 0,13	- 0,73	- 1,33	0,22	0,75
Ratios d'échanges	- 0,26	5,96	5,47	2,54	- 2,99	6,05	12,17	10,01
Substitution aux Importations	0,59	6,62	6,48	1,61	- 3,47	- 4,91	3,29	6,22
Pénétration des exportations	- 0,85	- 0,66	- 1,01	0,93	0,48	10,96	8,88	3,80
Effets d'interaction	- 1,16	- 4,47	- 0,66	- 1,66	- 0,47	3,04	3,63	0,69

Source : Calculs NU/DAES, d'après la Division de statistique des Nations Unies; Banque mondiale, Financement du développement dans le monde [Global Development Finance (GDF)] et Fonds monétaire international. Bases de données en ligne Statistiques financières internationales.

Note : Voir appendice, section A, pour la méthodologie. Les Régions sont aussi définies dans la section A de l'appendice. Les moyennes régionales sont pondérées par le PNB. Un signe plus (moins) indique un accroissement (une diminution) du déficit et par conséquent un choc externe défavorable (favorable).

flambée récente des prix de ces produits. Quant à la plupart des pays les moins avancés, en particulier des pays d'Afrique, ils n'ont cessé de subir les effets défavorables des variations des termes de l'échange durant les années 1980, 1990 et 2000.

La plupart des pays en développement n'ont pas réussi à diversifier leurs secteurs exportateurs et restent vulnérables aux chocs extérieurs

Le commerce mondial a progressé systématiquement plus vite que la production depuis 1945, et sensiblement plus vite au cours des 25 dernières années. Pendant cette même période, la part des pays en développement a progressé régulièrement, y compris dans les exportations de biens manufacturés. Cette régularité dans la croissance est due à une stratégie de croissance tournée vers l'extérieur, surtout lorsque le marché intérieur est modeste. Cependant, une dépendance accrue à l'égard des marchés d'exportation peut accentuer la vulnérabilité des pays aux brusques variations du volume des exportations ou des termes de l'échange s'ils ne peuvent diversifier la structure de leur production et de leurs exportations. L'analyse de décomposition montre que l'expansion du commerce mondial a sensiblement contribué à réduire les déficits courants des pays d'Afrique subsaharienne (depuis le milieu des années 1980) et d'Amérique latine (depuis les années 1990, quoique dans une plus faible mesure) [voir tableau II.3]. En Asie de l'Est, l'effet n'a pas été aussi marqué, comme en témoigne la valeur légèrement négative attribuée au commerce mondial (qui indique que la croissance du commerce mondial a permis de réduire le déficit courant) depuis les années 1990. La principale différence observée entre ces régions tient au puissant effort que les pays d'Asie de l'Est (principalement la Chine) ont consacré à diversifier leurs secteurs d'exportation et à améliorer leur compétitivité sur les marchés mondiaux. Les résultats affichés au tableau II.3 montrent que la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes et d'Afrique, ainsi que les petits États insulaires en développement, ont perdu du terrain sur les marchés internationaux (Vos et Parra, 2008). Ce manque de compétitivité à l'exportation (marqué par un signe « plus » pour l'effet de pénétration des exportations) est le plus prononcé pour les pays les moins avancés (voir tableau A.2). Par contraste, les membres du groupe de pays asiatiques inclus dans l'analyse ont réussi à accroître leur compétitivité et, par là-même, la pénétration de leurs exportations.

Tableau II.4
Chocs liés aux termes de l'échange, certaines régions, 1981-2005

Régions ^a		1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
		1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
Amérique latine et Caraïbes	Détérioration des termes de l'échange	4,48	0,85	- 0,53	- 0,56
	Effet des prix des importations	1,48	- 2,12	- 1,95	0,68
	Effet des prix des exportations	3,00	2,98	1,41	- 1,24
Amérique du Sud	Détérioration des termes de l'échange	3,43	2,10	- 0,98	- 0,34
	Effet des prix des importations	0,75	- 0,96	- 2,07	3,97
	Effet des prix des exportations	2,68	3,06	1,09	- 4,30
Amérique centrale, sans le Mexique	Détérioration des termes de l'échange	- 1,14	- 1,74	- 1,13	1,58
	Effet des prix des importations	- 0,70	- 0,95	0,45	- 0,11
	Effet des prix des exportations	- 0,45	- 0,79	- 1,58	1,70
Mexique	Détérioration des termes de l'échange	8,60	- 2,15	0,92	- 1,55
	Effet des prix des importations	4,42	- 5,81	- 2,00	- 8,21
	Effet des prix des exportations	4,18	3,66	2,92	6,66
Caraïbes	Détérioration des termes de l'échange	- 0,83	- 1,07	- 2,55	- 0,51
	Effet des prix des importations	- 6,46	- 5,32	2,15	3,13
	Effet des prix des exportations	5,62	4,25	- 4,69	- 3,64
Asie	Détérioration des termes de l'échange	- 1,96	- 0,92	- 0,38	2,25
	Effet des prix des importations	2,23	- 0,74	0,43	0,19
	Effet des prix des exportations	- 4,19	- 0,18	- 0,81	2,06
Asie de l'Est, sans la Chine	Détérioration des termes de l'échange	0,67	- 0,61	- 1,70	2,75
	Effet des prix des importations	- 0,28	- 3,60	4,91	3,12
	Effet des prix des exportations	0,96	2,98	- 6,61	- 0,37
Asie du Sud, sans l'Inde	Détérioration des termes de l'échange	0,35	0,47	- 0,89	3,37
	Effet des prix des importations	0,38	0,13	0,58	2,29
	Effet des prix des exportations	- 0,03	0,34	- 1,48	1,08
Chine	Détérioration des termes de l'échange	- 4,53	- 2,80	- 1,16	3,14
	Effet des prix des importations	5,47	- 1,31	- 0,23	- 0,32
	Effet des prix des exportations	- 10,00	- 1,49	- 0,92	3,46
Inde	Détérioration des termes de l'échange	0,01	- 0,01	0,49	1,92
	Effet des prix des importations	0,10	- 0,37	- 0,54	1,08
	Effet des prix des exportations	- 0,10	0,35	1,04	0,84
Asie de l'Ouest	Détérioration des termes de l'échange	- 0,29	2,38	2,10	- 0,80
	Effet des prix des importations	- 1,40	2,40	- 0,38	- 2,87
	Effet des prix des exportations	1,11	- 0,03	2,48	2,07
Afrique	Détérioration des termes de l'échange	3,14	- 0,42	- 0,67	- 0,48
	Effet des prix des importations	3,35	0,12	- 0,18	0,03
	Effet des prix des exportations	- 0,21	- 0,53	- 0,49	- 0,51
Afrique, Nigéria non compris	Détérioration des termes de l'échange	3,25	- 1,03	- 0,23	- 0,09

Régions ^a		1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
		1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
Afrique, Nigéria non compris (suite)	Effet des prix des importations	3,11	0,52	- 0,44	0,43
	Effet des prix des exportations	0,14	- 1,55	0,21	- 0,52
Nigéria	Détérioration des termes de l'échange	1,13	10,42	- 8,44	- 7,41
	Effet des prix des importations	7,57	- 7,10	4,44	- 7,01
	Effet des prix des exportations	- 6,44	17,52	- 12,88	- 0,40
Afrique du Nord	Détérioration des termes de l'échange	0,28	0,14	0	- 0,04
	Effet des prix des importations	0,11	- 0,05	0,02	0,12
	Effet des prix des exportations	0,18	0,19	- 0,01	- 0,15
Pays les moins avancés de l'Afrique subsaharienne	Détérioration des termes de l'échange	4,77	4,20	1,68	1,66
	Effet des prix des importations	4,92	8,68	0,23	2,43
	Effet des prix des exportations	- 0,15	- 4,48	1,45	- 0,80
Autres pays de l'Afrique subsaharienne ^b	Détérioration des termes de l'échange	9,37	- 8,40	- 2,55	- 1,86
	Effet des prix des importations	8,78	- 5,68	- 2,13	- 0,50
	Effet des prix des exportations	0,59	- 2,72	- 0,42	- 1,37

Source : Tableau A.2 de l'appendice.

Note : Un signe plus (moins) désigne un accroissement (une diminution) du déficit et par conséquent un choc externe défavorable (favorable).

a Régions telles que définies dans la section A de l'appendice.

b À l'exclusion du Nigéria.

Les différences de résultats de ces régions sur les marchés mondiaux témoignent de différences plus profondes dans la capacité des pays à bénéficier de l'expansion du commerce. Les pays d'Asie de l'Est ont très bien réussi à effectuer une transformation rapide de leurs secteurs d'exportation, se détournant des produits primaires et des biens manufacturés basés sur leurs ressources et sur de faibles niveaux technologiques pour s'orienter vers des biens à plus forte intensité de capital et à haute technologie. La part de la première catégorie de biens dans le total des exportations de la région est tombée de 76 % en 1980 à 35 % en 2005. En Chine, cette part est tombée de 93 % en 1985 à 44 % en 2005. Les autres régions ont moins bien réussi à transformer la structure de leurs exportations. L'Amérique du Sud et l'Amérique centrale restent tributaires de leurs produits primaires et de leurs industries manufacturières simples (environ 78 % de leurs exportations en 2005, quoique en baisse par rapport à leur chiffre de 90 % de 1983). En Afrique, la concentration des exportations sur des produits à faible valeur ajoutée est encore plus forte (83 % en 2005) [voir tableau A.3].

Les ratios fortement positifs de remplacement des importations (reflétant une dépendance croissante à l'égard des importations) observés dans les pays en développement durant les années 1990 témoignent de l'impact de la libéralisation du commerce, quoique avec d'importantes différences régionales. En Asie de l'Est, l'accroissement de la demande d'importations est allé de pair avec des stratégies d'industrialisation tirées par les exportations, reflétant l'accroissement de la demande de matières premières et d'intrants industriels, y compris par la création de réseaux internationaux de production (Nations Unies, 2006). En moyenne, cette dépendance accrue à l'égard des importations a été plus que compensée par l'accroissement de la pénétration des exportations et par un mouvement en direction d'excédents commerciaux croissants. Ailleurs, dans la plupart des pays d'Amérique latine et d'Afrique, l'accroissement de la dépendance à l'égard des importations avait moins à voir avec la diversification

L'accroissement des importations en Afrique et en Amérique latine témoigne d'une plus forte demande de biens de consommation

économique et plus avec l'accroissement des importations de biens de consommation et/ou la croissance des industries manufacturières mobiles à faible valeur ajoutée⁴.

Le degré de diversification des pays et d'intégration aux marchés mondiaux explique en grande partie la croissance et l'instabilité économique. La diversification régulière de l'activité économique a été identifiée comme l'un des traits communs de la trajectoire de croissance moderne et est étroitement liée au développement industriel (Imbs et Wacziarg, 2003). La diversification des exportations au profit de produits à plus forte valeur ajoutée augmente la résistance des pays aux chocs commerciaux et leur offre une base plus solide pour améliorer leur croissance et leur stabilité à plus longue échéance (Rodrik, 2007). Les figures II.4a et 4b montrent qu'une plus grande dépendance à l'égard des exportations de produits primaires se traduit par une plus forte production et une plus grande volatilité de l'investissement. Cet effet s'accroît encore avec un plus faible degré de diversification des exportations.

Face à l'intégration croissante de l'économie mondiale, les gains résultant de la mondialisation sont fonction de l'aptitude des pays à se doter d'avantages compétitifs dynamiques par l'innovation et la diversification de leur production. Cela exige des flux d'investissement soutenus pour faciliter l'adoption de nouvelles technologies et le développement d'infrastructures et des compétences de leurs travailleurs (Nations Unies, 2006). La compétitivité internationale fondée sur de bas salaires donne aux pays un avantage initial sur les marchés mondiaux et peut être une saine stratégie de création d'emplois pour les pays à forte proportion de main-d'œuvre non qualifiée. Cependant, il y a des limites à l'efficacité de cette stratégie. En fait, ces limites se sont peut-être resserrées ces dernières années. Dans une étude effectuée sur 127 pays développés et en développement, Dowrick et Golley (2004) ont constaté qu'entre 1960 et 1980 l'accroissement des échanges commerciaux a permis d'accélérer deux fois plus vite la croissance des pays pauvres que celle des pays riches. Toutefois, ce gain s'est inversé entre 1980 et 2000, avec un commerce plus ouvert où l'impact marginal du commerce sur la croissance de la productivité a favorisé les pays riches et défavorisé les pays pauvres. On a lié ce renversement à la « contre-vérité de la composition » à laquelle se heurtent les exportateurs de certains biens manufacturés et aux efforts généralisés de répétition des stratégies de croissance tirée par les exportations des nouvelles économies industrialisées d'Asie de l'Est (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2002). Certains pays pourraient ainsi se trouver engagés sur une voie caractérisée par un faible niveau d'investissement et une faible croissance de la productivité qui les rendraient vulnérables à divers types de chocs exogènes.

La compétitivité et le développement à long terme étant fonction d'exportations à forte intensité de capital et fondées sur les connaissances, il faut adopter une politique industrielle expressément conçue pour appuyer les industries naissantes et les sociétés d'exportation, mettre en place des règles concernant le contenu local et coordonner les gros investissements dans l'infrastructure et le capital humain.

C'est précisément la bonne intégration des politiques macroéconomiques aux autres politiques qui explique le succès de la transformation de la structure des exportations en Asie de l'Est. La politique monétaire était coordonnée avec les politiques financières et industrielles, et comprenait des programmes de crédit dirigé et subventionné et des taux d'intérêt soigneusement gérés pour agir directement sur l'investissement et l'épargne, tandis que des

La dépendance accrue à l'égard des exportations de produits primaires est liée à une plus forte volatilité de la production et de l'investissement

La diversification des exportations nécessite un investissement soutenu...

... qui exige lui-même des politiques de développement macroéconomique et industriel cohérentes

⁴ Ces effets sont importants pour la montée de la dépendance à l'égard des importations au Mexique et dans les pays d'Amérique centrale, par exemple. Voir tableau A2.B.

Figure II.4a

Dépendance à l'égard des exportations de produits primaires et volatilité du PIB par habitant

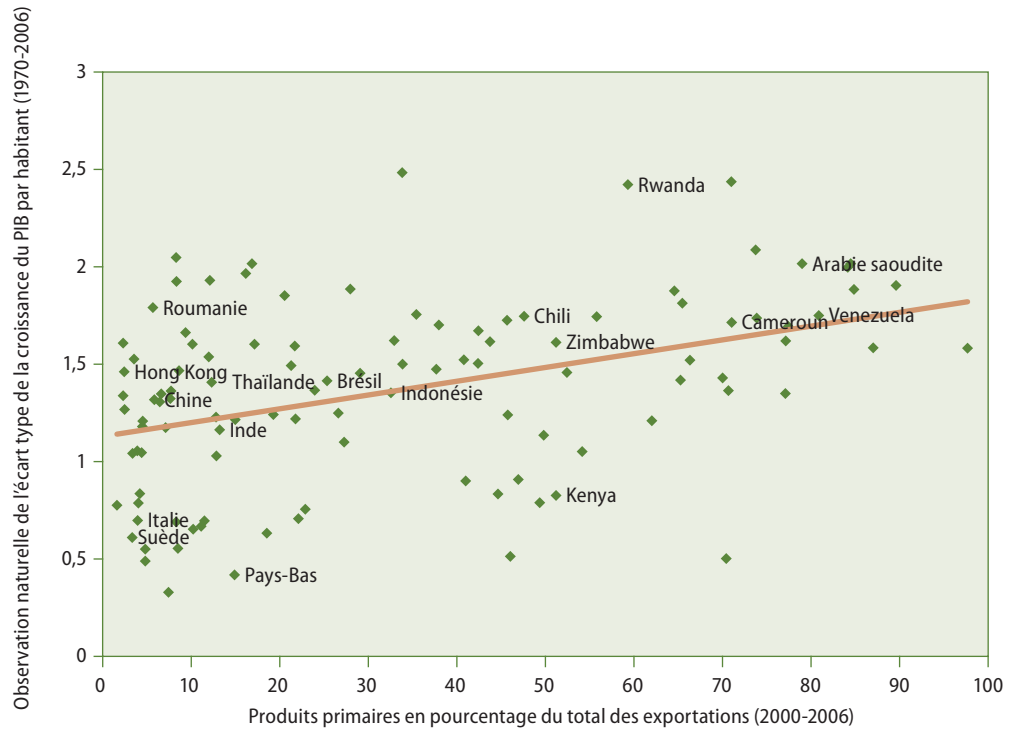
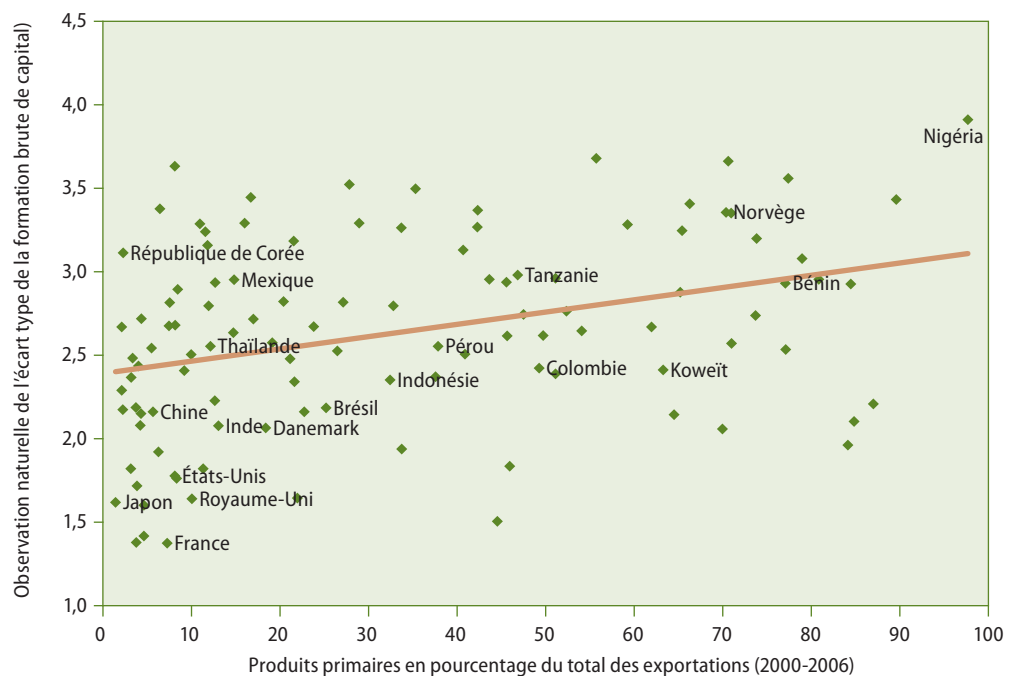


Figure II.4b

Dépendance à l'égard des exportations de produits primaires et volatilité de l'investissement



Source : Calculs NU/DAES, d'après la base de données sur les comptes nationaux de la Division de Statistique des Nations Unies et sur la base de données des Nations Unies sur le commerce des produits de base.

taux de change compétitifs étaient jugés essentiels pour encourager les exportations et leur diversification.

De même, le passage de l'Asie de l'Est à des produits à plus forte valeur ajoutée a été favorisé par des politiques budgétaires qui donnaient la priorité à l'investissement dans l'éducation, la santé et l'infrastructure, ainsi que par des subventions et des garanties de crédit aux industries d'exportation. Les politiques économiques et les politiques sociales étaient en outre étroitement liées (voir chap. V). Les politiques macroéconomiques de ces pays s'inscrivaient dans le cadre d'une plus vaste stratégie de développement qui a contribué à cette longue période de croissance. Par contraste, les politiques macroéconomiques suivies depuis les années 1980 par les pays d'Amérique latine et d'Afrique visaient des objectifs de stabilisation à court terme beaucoup plus étroitement définis, qui ont souvent entraîné un ralentissement de l'investissement public et une surévaluation du taux de change qui allait à l'encontre des efforts de diversification de la production et des exportations (Nations Unies, 2006).

Les flux de capitaux et l'évolution de la dynamique des cycles économiques

Parallèlement à la forte expansion du commerce, la levée des mesures de contrôle des capitaux par la plupart des pays a favorisé une plus forte intégration financière dans les pays industrialisés et en développement (Prasad *et al.*, 2003). Les transferts financiers nets vers les pays en développement ont augmenté sensiblement à partir du début des années 1990, après la sécheresse des années 1980⁵. La figure II.5 affiche une forte expansion continue des flux nets d'investissement étranger direct (IED). La croissance des transferts nets liés à d'autres investissements de portefeuille a été (dans l'ensemble) d'assez courte durée, et ces transferts se sont inversés après la crise financière de 1997. Ce renversement a plus qu'annulé la croissance des flux nets d'IED. Il était lié à l'arrêt soudain des flux de capitaux privés vers les économies émergentes, occasionné par la série de crises financières qui ont marqué la fin des années 1990. Cet arrêt a été suivi d'une forte évolution vers des excédents courants dans nombre de pays en développement. Cette tendance se retrouve, quoique à des degrés divers, dans toutes les régions en développement (voir figure II.6).

À partir de 1998, l'Asie de l'Est a commencé à afficher de fortes hausses de ses excédents courants, grâce à la fois à une forte diminution de ses importations (due à un ralentissement de l'activité économique) et à l'accroissement de ses exportations (favorisée par une dépréciation de ses monnaies). De nombreux exportateurs de produits de base ont également commencé à bénéficier de substantiels excédents courants; tel est notamment le cas des exportateurs de pétrole, après la flambée des cours du début des années 2000. En Asie, cette croissance des excédents courants témoigne d'une volonté de mieux s'assurer contre les chocs extérieurs en accumulant des réserves officielles. Alors que les pays de la région assistaient en même temps à un retour de solides apports de capitaux, cette accumulation de réserves est composée en partie de recettes et en partie d'emprunts, distinction qu'il importe de faire en raison de ce qu'elle implique pour le choix des politiques, comme on le verra plus avant.

L'influence grandissante des institutions et des marchés financiers sur la croissance et le développement économiques a été décrite comme un processus de « financierisation », qui implique un glissement structurel dans l'organisation de l'activité économique vers un « rôle

La libéralisation des marchés des capitaux a favorisé une expansion des flux financiers nets

⁵ Les transferts nets sont définis comme les apports financiers nets moins les paiements à l'étranger au titre du revenu des investissements.

plus important des motivations financières, des marchés financiers, des acteurs financiers et des institutions financières dans le fonctionnement des économies nationales et internationales » (Epstein, 2005, p. 3).

En fait, le volume mondial des actifs financiers a été multiplié par 12 depuis 1980, soit trois fois plus vite que le PIB mondial. Le montant des transactions journalières sur le marché des changes, qui ne s'élevait qu'à 80 milliards de dollars en 1980, est proche aujourd'hui de 2 000 milliards de dollars, ce qui représente un taux de croissance six fois plus élevé que celui du commerce extérieur. Il s'est produit de massifs flux de capitaux dans les deux sens, dominés par les mouvements de capitaux à court terme sous la forme de prêts bancaires et de ventes d'actions et d'obligations transfrontières. Le marché des prises de contrôle d'entreprises par le biais de fusions et d'acquisitions transfrontières s'est également développé à un rythme accéléré, et une bonne partie de l'investissement étranger a porté sur des services de banque et d'assurance et sur d'autres services financiers (Cumming, 2006).

Figure II.5
Transferts nets^a de ressources des pays en développement, 1975-2005

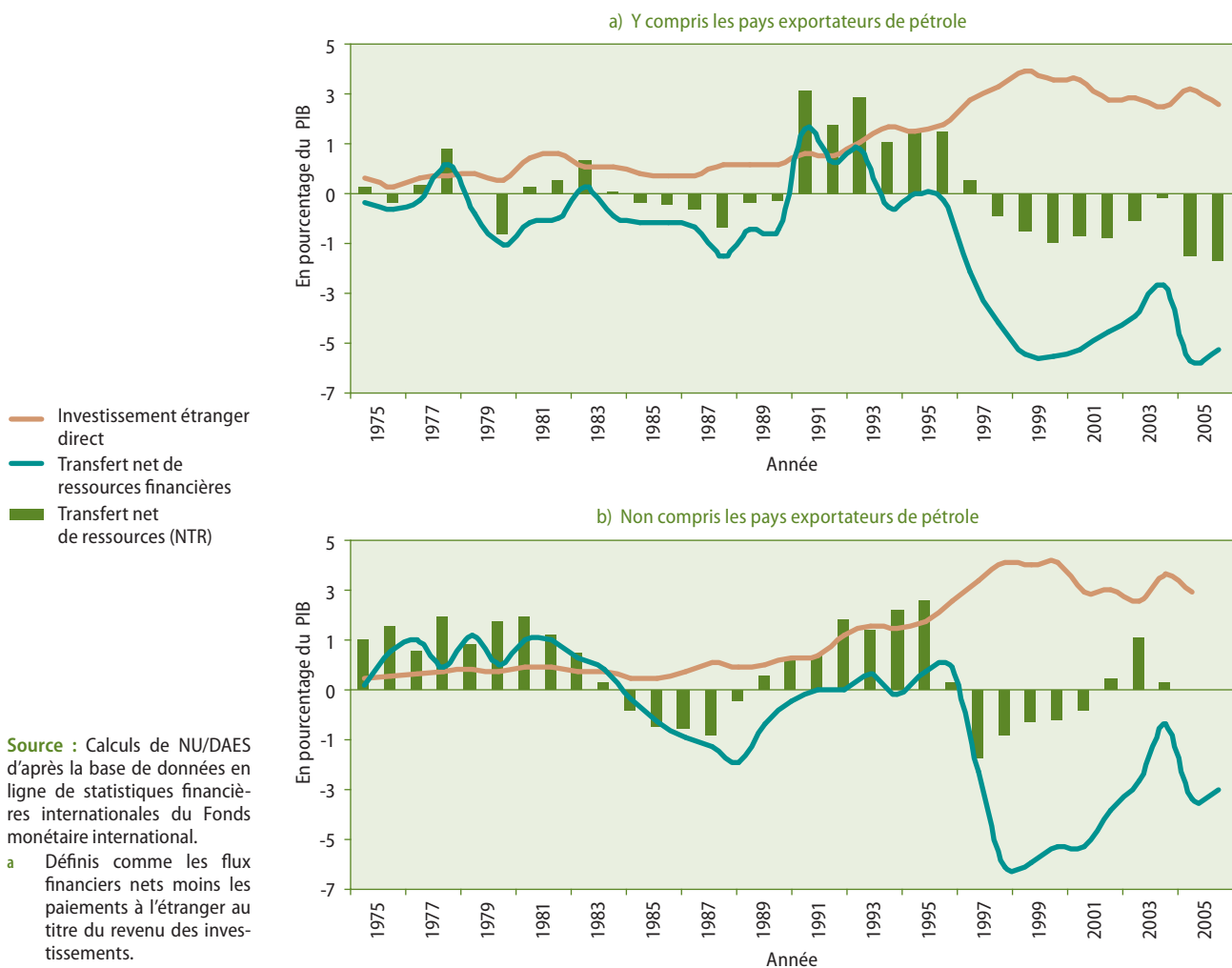
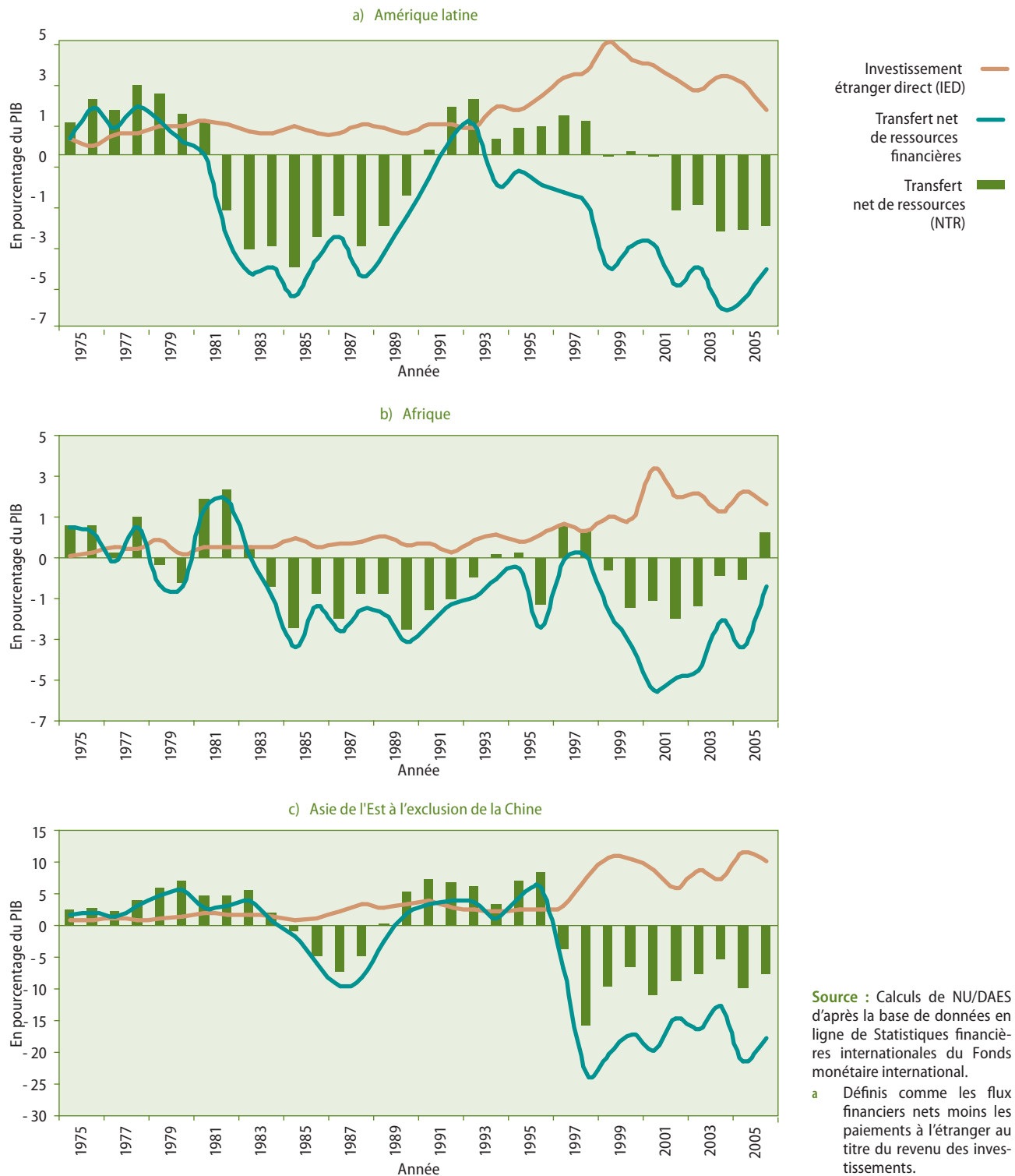


Figure II.6
Transferts nets^a de ressources financières, Amérique latine, Afrique et Asie de l'Est,
à l'exclusion de la Chine, 1975-2005



L'accroissement des flux financiers était censé engendrer des gains d'efficacité et une croissance plus rapide...

... mais les marchés financiers ont accentué la vulnérabilité des pays à des facteurs indépendants de leur volonté

Ces tendances sont étroitement liées à la rapide libéralisation des marchés financiers nationaux et à l'ouverture des comptes de capitaux externes qui, avec l'accroissement des flux transfrontières, devaient assurer de substantiels gains d'efficacité et une croissance plus rapide (Mishkin, 2006). Ces avantages découleraient en partie d'une meilleure concordance dans le temps entre les vastes pools d'épargnants et d'investisseurs. En outre, l'innovation financière (étroitement liée à des marchés financiers plus compétitifs) et l'approfondissement accru des marchés financiers réduiraient sensiblement le risque dans la mesure où les possibilités de couverture et d'assurance deviendraient plus intéressantes et où la menace de chocs et de crises s'estomperait. En fait, le terme « sécuritisation », créé pour décrire la pléthore de nouveaux instruments financiers conçus pour combiner et transférer le risque, tendrait à suggérer que la suppression des entraves au financement favorise l'instauration d'une économie mondiale plus sûre et plus stable.

Toutefois, dans la pratique, cette dynamique financière, avec l'introduction de risques accrus de volatilité fortement procyclique, ont eu de profondes répercussions sur l'économie réelle. Les phases d'expansion économique exceptionnellement rapide stimulées par les bulles financières peuvent engendrer des périodes de prospérité croissante, mais elles peuvent aussi déboucher brusquement sur une récession ou sur des périodes plus longues de lente croissance. Les fortes variations des prix des actifs, des taux de change et de la demande globale sont une source de profonde incertitude quant au rendement du capital, de planification à plus brève échéance et de stratégies d'investissement défensives et spéculatives qui exercent elles-mêmes une influence néfaste sur le rythme et les tendances de l'accumulation de capital, de la croissance économique et de l'emploi⁶. Ces problèmes sont particulièrement graves dans les pays en développement, compte tenu de leurs possibilités limitées d'appliquer des mesures macroéconomiques anticycliques⁷. Le degré de vulnérabilité aux renversements des flux de capitaux varie, mais depuis les années 1970 dans beaucoup de marchés émergents, la crise financière a souvent été provoquée par des facteurs indépendants de la volonté des pays bénéficiaires, notamment par des revirements des politiques monétaires et financières des grands pays industrialisés.

Le monde en développement a connu deux cycles complets à moyen terme des flux de capitaux qui ont eu un puissant impact sur la stabilité et la croissance de beaucoup de pays, et le monde semble être entré dernièrement dans un troisième de ces cycles. Le premier cycle avait commencé avec le fort accroissement des prêts des banques internationales aux pays en développement, durant les années 1970, et s'est achevé avec les crises de la dette des années 1980. Un autre cycle s'est produit dans les années 1990, engendré principalement par des flux d'investissement de portefeuille et, à un moindre degré, par l'investissement étranger direct (IED); ce cycle s'est terminé par une forte diminution des flux nets au lendemain de la crise financière asiatique. La reprise qui a suivi le ralentissement mondial en 2001, marquée par une amélioration de la conjoncture économique et le renforcement de la situation économique des pays en développement, a favorisé un nouveau sursaut des flux de capitaux privés depuis 2003, marquant le début d'un troisième cycle. La nature procyclique des mouvements de capitaux est bien documentée (voir notamment, Conférence des Nations Unies

⁶ Ainsi, dans les pays d'Asie de l'Est frappés par la crise de la fin des années 1990, l'essor s'est accompagné d'une hausse de 7 points de pourcentage du ratio d'investissement moyen et la crise, d'une baisse de ce ratio de plus de 16 points de pourcentage. Pendant la reprise qui a suivi, l'investissement a stagné, de sorte que pour l'ensemble du cycle, le ratio d'investissement a subi un fort recul (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2000).

⁷ Voir Ocampo (2003); Nations Unies (2006); et Ocampo et Vos (2008).

sur le commerce et le développement, 1991; Vos, 1994; Banque mondiale, 1999; Nations Unies, 2006, chap. IV).

Outre le fait qu'ils se distinguent par de fortes caractéristiques procycliques, les cycles d'expansion-contraction tendent à se répercuter sur d'autres marchés (contagion). La crise monétaire qu'a connue le Mexique a entraîné des renversements des flux de capitaux dans d'autres économies de marché émergentes. La crise asiatique et la faillite russe de 1998 ont provoqué un retrait plus général des fonds investis dans les pays en développement. Comme la perte d'accès d'un pays aux opérations des banques internationales ou aux marchés obligataires tend à s'étendre à d'autres sources de financement (en dehors du fait qu'elle peut compromettre l'accès d'autres pays à ces marchés), on risque d'assister à une fermeture générale des marchés. Même lorsque les pays ne perdent pas totalement l'accès à ces marchés, ils tendent à voir leurs primes de risque s'alourdir. Le déclassement procyclique par les agences de notation accentue souvent le rétrécissement de l'accès aux prêts de portefeuille et élargit les marges d'intérêt sur les émissions des bons.

Bien que les flux d'IED aient diminué sous l'effet de la crise asiatique, ces flux sont restés positifs et sont devenus l'une des sources dominantes des flux de capitaux privés vers les pays en développement. Toutefois, il convient de noter que ces flux varient également de façon procyclique, quoique dans une moindre mesure que les prêts à court terme et les investissements de portefeuille (Banque mondiale, 1999). Autrement dit, l'IED peut également aggraver l'instabilité macroéconomique. Cela est dû, en partie, au fait qu'une part importante de l'IED se présente sous la forme de fusions et d'acquisitions de sociétés dans les pays en développement, qui sont elles-mêmes procycliques (Nations Unies, 2006, chap. III). D'ailleurs, dans la mesure où l'IED est lié au marché intérieur, il risque aussi de répondre de la même manière que l'investissement intérieur à une détérioration de la conjoncture économique.

La nature procyclique des flux de capitaux privés limite la marge de manœuvre des gouvernements des pays en développement pour l'application de mesures macroéconomiques anticycliques. À cet égard, la libéralisation du compte de capital a ajouté une dimension nouvelle et de plus en plus importante aux cycles financiers des pays en développement, créant des interactions qui se renforcent mutuellement entre le crédit, le capital et les marchés monétaires. L'impuissance à limiter l'impact des hausses soudaines des entrées de capitaux peut donc provoquer de graves déséquilibres macroéconomiques, qui appellent à un ajustement sensible de l'économie à la baisse lorsque l'accès au financement extérieur s'arrête brusquement. Cette plus faible aptitude à mettre en œuvre des mesures anticycliques tend à indiquer que l'accès aux flux financiers internationaux a également un impact sur l'économie réelle, mais pas en adoucissant le cycle économique, comme l'avait laissé prévoir la théorie économique, mais plutôt en accentuant les traits (Kaminsky, Reinhart et Végh, 2004; Ocampo et Vos, 2008). Lorsque la réglementation est insuffisante, ce qui est le cas dans la plupart des pays en développement, les brusques accroissements des flux de capitaux accentuent la tendance à prendre des risques excessifs et à créer les conditions propices à des cycles d'expansion-contraction.

La volatilité et la nature procyclique des flux de capitaux privés vers les pays en développement expliquent en partie pourquoi rien n'indique que de tels mouvements de capitaux aient favorisé un accroissement de l'investissement ou une plus forte croissance à long terme au cours des trois dernières décennies (Prasad *et al.*, 2003; Ramey, 1995). Si les afflux de capitaux ont globalement débouché sur un accroissement de la demande et de l'investissement, une part importante des gains a été souvent plus qu'inversée lorsqu'un arrêt soudain a provoqué une crise financière. Autrement dit, la volatilité financière se traduit par une plus grande

L'investissement étranger direct (IED) est également procyclique, surtout lorsqu'il est motivé par des fusions et des acquisitions

Les flux de capitaux privés procycliques limitent la marge de manœuvre pour les politiques macroéconomiques anticycliques

La volatilité financière a accentué l'incertitude de l'investissement et a nui à la croissance à long terme

incertitude de l'investissement et par une variabilité accrue de la production, qui nuisent à la croissance économique à long terme, comme on l'a vu dans la section précédente.

Au cours de la dernière décennie, l'expansion de la liquidité et les faibles taux d'intérêt ont suscité un accroissement rapide des marchés des prêts dans les pays développés, en particulier aux États-Unis d'Amérique, où les hypothèques subprime à haut risque sont rapidement devenues source d'instabilité mondiale. L'impact de ces prêts a été ressenti au-delà du marché hypothécaire par les investisseurs dans des effets de commerce émis par des tiers lorsque les droits aux paiements hypothécaires étaient transférés par les prêteurs d'origine dans des titres adossés à des hypothèques et des obligations collatéralisées. Malgré l'intervention des banques centrales des pays industrialisés, les conditions sur les marchés du crédit sont devenues plus rigoureuses à mesure que les banques ont commencé à afficher de lourdes pertes. Certains signes indiquent sans équivoque que l'on arrive à la fin des conditions cycliques exceptionnellement favorables appliquées dans l'économie mondiale depuis le début de la décennie, ce qui fait craindre de plus en plus que les excès financiers pourraient ne pas être effacés par une correction ordonnée (Nations Unies, 2008a)

Les bulles spéculatives débouchent presque toujours sur une expansion disproportionnée de certains secteurs qui ne peut être soutenue lors du retour à des conditions normales. Tel est particulièrement le cas des domaines exposés à l'investissement spéculatif, tels que celui des biens immobiliers résidentiels et commerciaux, quoique certains secteurs productifs puissent également se voir exposés à un tel phénomène, comme on l'a vu en Asie du Sud-Est dans les années qui ont précédé la crise de 1997. En outre, avec un plus large accès des ménages au crédit, les phases d'expansion financière peuvent également produire une montée en flèche des dépenses de consommation, réduire l'épargne des ménages et accroître l'endettement, comme cela s'est produit en Amérique latine dans les années 1990. L'importance accrue des marchés financiers dans l'économie mondiale pourrait donc détourner des ressources de l'investissement productif. Ce drainage de ressources pourrait être l'une des raisons pour lesquelles on ne récupère pas la perte de production observée lors des chocs économiques dans les périodes d'expansion, surtout dans les pays de libéralisation des comptes de capital.

De la vulnérabilité économique à l'insécurité économique

La vulnérabilité accrue
aux chocs extérieurs
est source d'insécurité
économique pour les
individus et les familles

Le comportement procyclique des finances et la vulnérabilité des pays aux chocs extérieurs engendrent l'insécurité économique chez les particuliers et les ménages. Il ressort de ce qui précède que, dans beaucoup de pays, la baisse de volatilité des variables macroéconomiques clés ne suffit pas pour favoriser l'investissement productif et une croissance plus rapide. La forte volatilité persistante de l'investissement et le ralentissement de la croissance qui en résulte freinent la croissance de l'emploi et des revenus des ménages. Les périodes d'expansion économique exceptionnellement rapide engendrées par les bulles financières peuvent sans doute apporter une plus grande prospérité que les phases d'expansion où les finances jouent un rôle plus passif. Cependant, on a de bonnes raisons de se demander jusqu'où s'étend cette prospérité et si la vulnérabilité à de profondes récessions ou à de plus longues périodes de stagnation n'entraîne pas un fort gaspillage de ressources financières et humaines. L'insécurité économique est encore aggravée par l'absence d'un contrat social susceptible d'offrir un minimum de protection aux citoyens contre une perte inattendue de revenu (voir chap. V).

Le problème est particulièrement grave pour de nombreux pays en développement dont l'aptitude à appliquer efficacement des mesures macroéconomiques anticycliques est limitée. L'extrême pauvreté, définie comme le manque de ressources nécessaires pour faire face aux besoins alimentaires quotidiens des individus, est l'expression la plus sombre de l'insécurité économique. Dans bien des cas, la croissance économique de ces dernières années n'a pas réussi à engendrer un accroissement des revenus des populations pauvres. Les pays qui ont connu une croissance plus rapide et une plus grande stabilité n'ont pas eux-mêmes réussi nécessairement à réduire la pauvreté. C'est l'une des raisons pour lesquelles, dans beaucoup de pays, on n'a constaté qu'une faible corrélation entre la croissance du revenu par habitant et la réduction de la pauvreté (voir figure II.7⁸). Cette constatation témoigne, en partie, des liens ténus qui existent entre la croissance, l'investissement et le comportement du marché du travail dans le nouveau contexte économique.

Les populations des pays développés et en développement semblent principalement préoccupées par l'instabilité de l'emploi, le faible niveau des salaires et le manque de protection. En Amérique latine, le chômage est cité comme le problème numéro un dans 10 pays sur 18. En 2006, 67 % de la population de la région se déclaraient préoccupés (voire très préoccupés) par la possibilité de perdre leur emploi⁹. En Asie, des sondages d'opinion effectués dans 34 pays indiquent la pauvreté et le chômage comme les questions les plus préoccupantes¹⁰. Des sondages d'opinion effectués dans 15 pays africains en 2002-2003 laissent apparaître une vision assez pessimiste de l'économie et de la situation des personnes et de leurs familles. Bien qu'il n'y soit pas expressément fait référence à l'emploi, environ 50 % des personnes consultées jugeaient leurs conditions de vie « assez mauvaises » ou « très mauvaises¹¹ ». D'après des sondages d'opinion effectués en 2007 en Europe, le chômage figure en tête comme le problème le plus grave : 34 % des personnes consultées ont déclaré que c'était la question qui les préoccupait le plus, devant le crime (24 %), la situation économique, l'inflation et les soins de santé¹².

Ces perceptions semblent aller à l'encontre de la notion de bases saines et du fléchissement observé de la volatilité macroéconomique. On peut donc supposer qu'en dessous de ces agrégats il se soit produit des changements sur les marchés du travail qui ont ébranlé les impressions de sécurité de l'emploi, de rémunération équitable, de perspectives de carrière et de minimum de sécurité de revenu. Dans la présente section, nous nous efforcerons de cerner les changements qui se sont produits sur les marchés mondiaux du travail au cours des dernières décennies, afin de déterminer si la vulnérabilité s'est en fait accentuée.

Les mauvaises conditions d'emploi sont une source de préoccupation pour la population dans tous les pays

⁸ Bien que la plupart des régions du monde affichent des niveaux plus élevés de stabilité et de croissance économiques, les estimations de la pauvreté dans 100 pays qui regroupent 93 % de la population des pays à revenu faible à intermédiaire affichent des progrès limités en matière de réduction de la pauvreté, à l'exception de la Chine (Chen et Ravallion, 2007).

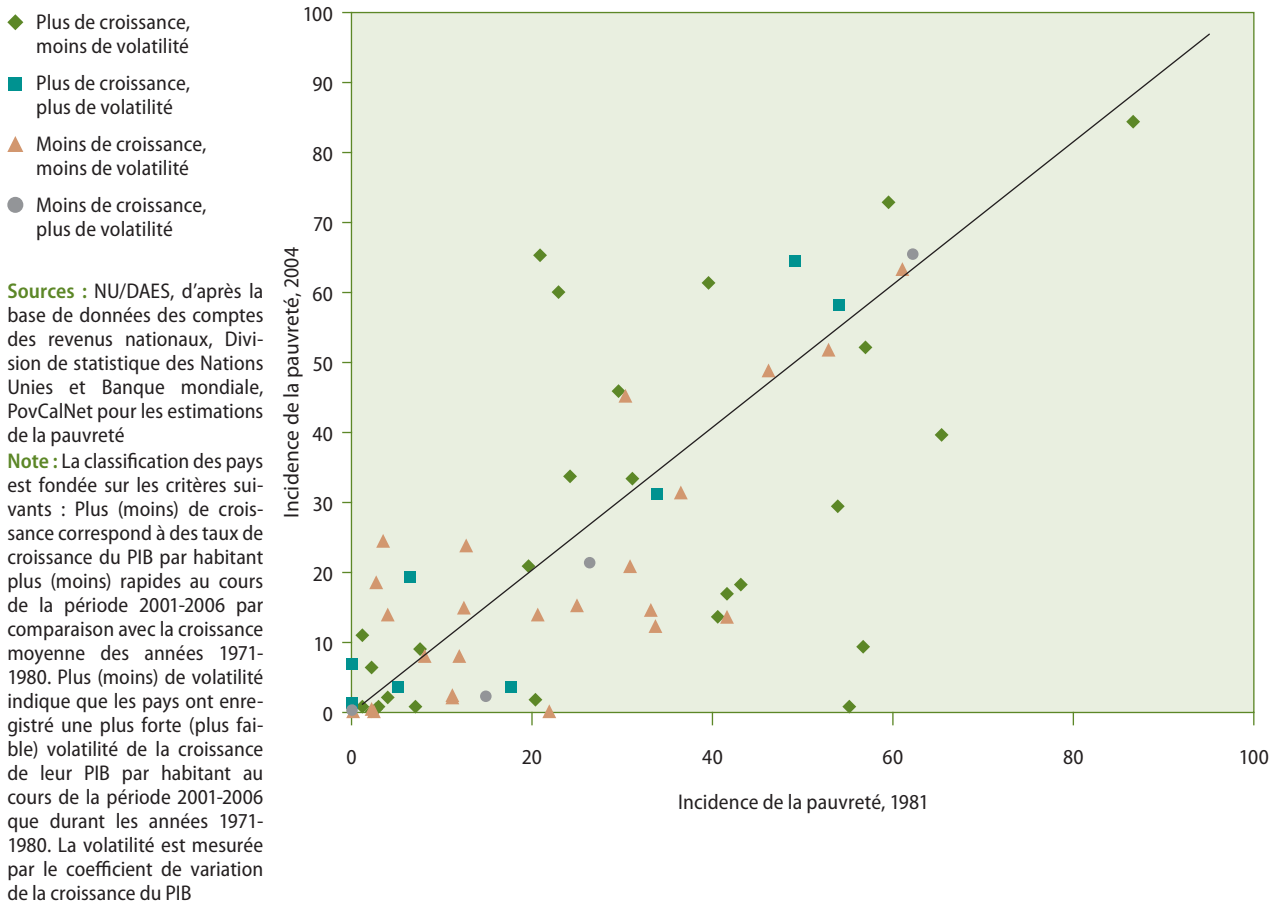
⁹ Ces résultats émanent de Latinobarómetro (Opinion Pública Latinoamericana). Ils peuvent être consultés à <https://www.latinobarometro.org> (consultés le 14 septembre 2007).

¹⁰ La liste complète des pays inclus dans ces sondages et les rapports de ces pays peuvent être consultés à <https://www.asiabarometer.org/en/findings/General%20findings> (consultés le 14 septembre 2007).

¹¹ Les résultats pour l'Afrique sont basés sur les résultats d'enquêtes affichés par AFRO barometer pour 15 pays en 2002-2003. Un rapport complet et les résultats de ces enquêtes peuvent être consultés à <http://www.afrobarometer.org/papers/AfropaperNo34.pdf> (consulté le 14 septembre 2007).

¹² Cette enquête a été effectuée en avril-mai 2007 dans 30 pays européens. Voir le site Web d'Eurobarometer : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb_67_first_en.pdf (consulté le 14 septembre 2007).

Figure II.7
Croissance, volatilité et réduction de la pauvreté, 1981 et 2004 (en pourcentage)



Accentuation de la vulnérabilité du marché du travail dans les pays développés

Ce sentiment d'insécurité qui se reflète dans les sondages d'opinion est probablement lié à des changements plus profonds dans la structure de l'emploi et le système de protection sociale, en particulier dans les pays développés. Comme nous l'avons vu, l'instabilité macroéconomique des précédentes décennies et l'orthodoxie des réponses apportées dans la plupart des pays ont donné naissance à un cycle d'investissement plus contrasté, où l'investissement a progressé plus vite que les revenus pendant les phases d'expansion et a diminué plus vite en période de contraction; ce degré plus élevé d'incertitude de l'investissement s'est généralement accompagné d'un plus faible taux moyen de croissance de l'investissement. Ce cycle a été marqué en même temps par une part croissante des profits dans la plupart des pays qui ne s'est pas traduite par un accroissement aussi prononcé de la part de l'investissement dans le PIB et qui, souvent, s'est accompagnée d'une diminution de cette part (figure II.8).

Toutes choses égales par ailleurs, le ralentissement de la croissance de l'investissement se traduit par une diminution de la création d'emplois et par une probable détérioration des conditions d'emploi. Tel est particulièrement le cas si la diminution de l'investissement

L'importance des marchés financiers s'est traduite par un glissement des incitations de l'investissement productif vers la création d'emplois

frappe les secteurs productifs qui ont besoin d'investissements substantiels en immobilisations sur de longues périodes et qui, en temps normal, seraient à même d'offrir une plus grande stabilité de l'emploi et de meilleures conditions d'emploi.

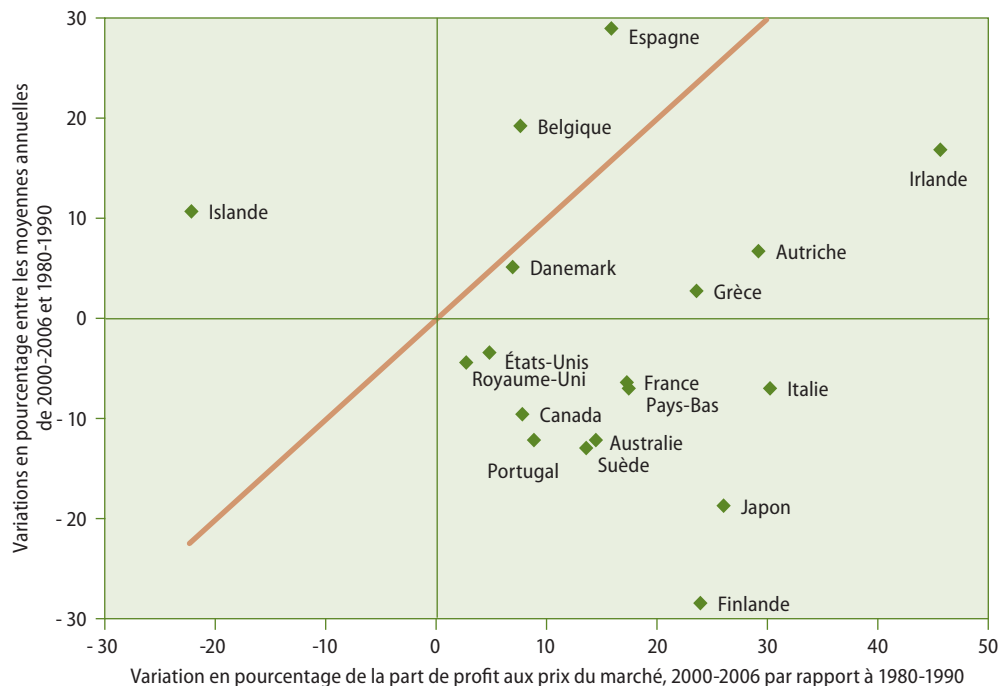
La combinaison de profits plus élevés et d'investissements en stagnation sinon en baisse semble être liée au rôle prépondérant joué ces dernières années par le secteur financier. D'après Stockhammer (2004), l'apparition de nouveaux instruments financiers et les changements apportés à la structure de la rémunération des dirigeants (options de souscription ou d'achat d'actions) ont changé les priorités de la direction des entreprises dans certains pays, la recherche de revenus à court terme pour les actionnaires ayant supplanté la croissance à long terme de l'entreprise. Ce changement s'accompagne parfois d'une profonde restructuration et d'une intense recherche de stratégies de réduction des coûts, même durant les périodes relativement bonnes, débouchant sur une réduction d'emplois et de la capacité de production aux fins de dégager des liquidités pour favoriser la hausse des actions et leurs rachats. En outre, la mise à nu de la fragilité financière et le surendettement pendant les phases de détérioration cyclique peuvent également aboutir à une utilisation accrue des bénéfices pour réduire la dette plutôt que pour développer la capacité de production au moment de la reprise, entraînant un fléchissement de l'emploi combiné à une hausse de la productivité et des bénéfices lorsque la situation économique s'améliore. Cette situation est encore aggravée par les incertitudes persistantes quant à la fermeté de la reprise qui suit les récessions d'origine financière, ce qui n'incite guère les entreprises à prendre des engagements à long terme en matière d'emploi. En fait, l'aspiration croissante des entreprises à plus de souplesse en matière d'emploi et de licenciement pour se prémunir contre les mouvements de balancier larges et inattendus de l'activité économique est l'une des conséquences de cet accroissement de l'instabilité financière.

L'un des signes d'affaiblissement ou de détérioration du marché du travail observé dans plusieurs pays développés est la part croissante de l'emploi à temps partiel involontaire. Certains travailleurs peuvent trouver séduisant le travail à temps partiel, et cela a favorisé dans certains pays un accroissement de la participation des jeunes, des mères de famille et des travailleurs âgés. Cependant, pour un nombre croissant de travailleurs qui ne peuvent trouver un emploi à plein temps, le travail à temps partiel est devenu « un dernier recours », faute de travail à plein temps. Bien que la part des travailleurs à temps partiel involontaire qui préféreraient un travail à plein temps mais ne peuvent en trouver ne représente qu'un faible pourcentage de l'emploi total, cette tendance croissante observée dans un certain nombre de pays est préoccupante et laisse supposer soit qu'il n'est pas créé assez d'emplois à plein temps, soit que les emplois créés ne sont pas adaptés aux aptitudes de la main-d'œuvre (voir figure II.9).

L'émergence d'économies nouvellement industrialisées tournées vers l'exportation est un autre facteur qui contribue à modifier les conditions mondiales de l'emploi. Cette tendance s'inscrit dans le cadre d'un processus de plus forte intégration par le commerce qui a modifié de façon constante la structure de la production et les courants commerciaux de nombreux pays. L'argument selon lequel le commerce avec les économies nouvellement industrialisées peut susciter des ajustements, parfois substantiels, au niveau de l'emploi chez certains producteurs de longue date est plausible; en revanche, l'argument selon lequel ce phénomène n'influe que de façon *indépendante* sur la vulnérabilité du marché du travail dans les pays industrialisés est beaucoup moins convaincant. En fait, la possibilité que les ajustements normaux aient inspiré un sentiment anormal d'insécurité a beaucoup plus à voir avec les conditions macroéconomiques défavorables qui prévalent depuis la fin des années 1970,

L'importance croissante des chaînes d'approvisionnement mondiales a accentué l'inquiétude concernant le risque de plus nombreuses pertes d'emplois

Figure II.8
Variation de la part de profit et de l'investissement dans les économies développées, 2000-2006, par rapport à 1980-1990



Source : Calculs de la DEAS d'après la base de données macroéconomiques annuelles AMECO (annual macroeconomic database) de la Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne.

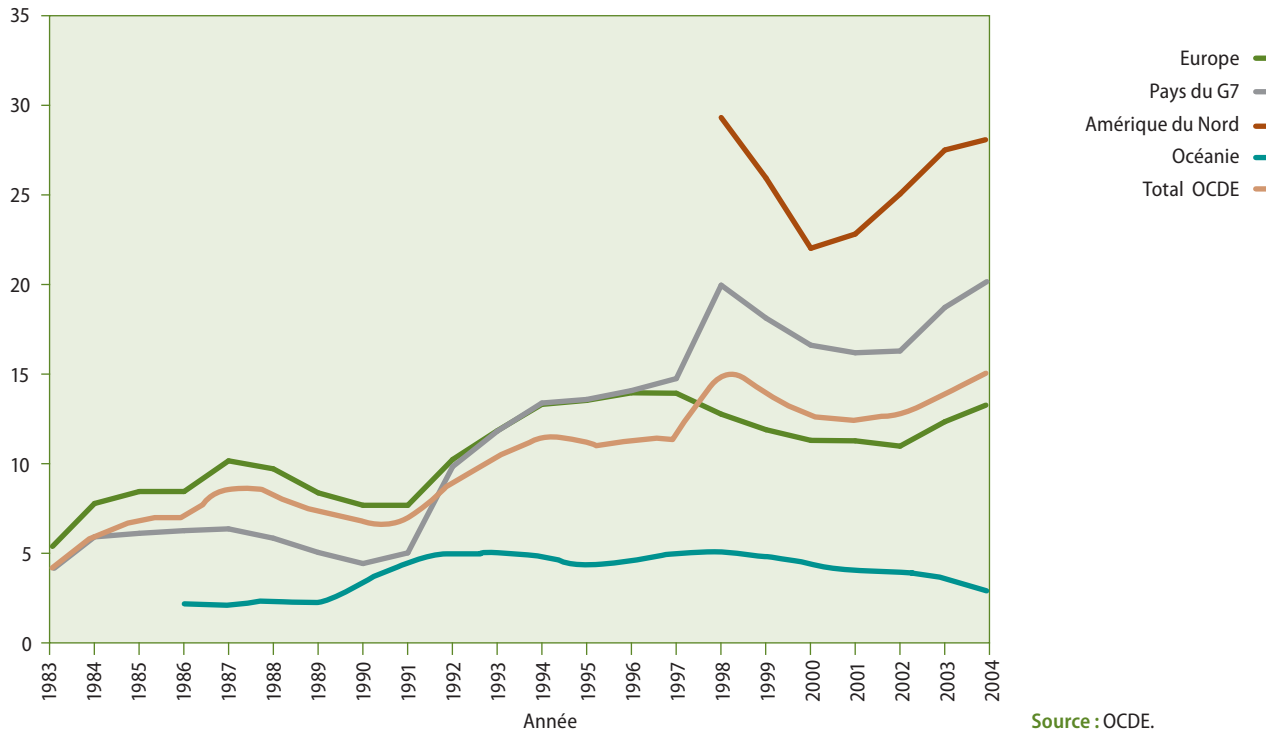
Note : La part de profit est définie comme une part de salaire, où la part de salaire est définie comme la rémunération par employé en pourcentage du PIB aux prix du marché. L'investissement est défini comme la formation brute d'immobilisations par le secteur privé en pourcentage du PIB aux prix du marché. Variations en pourcentage entre les moyennes annuelles des variables pour les années 2000-2006 et 1980-1990.

même avec la poursuite de l'intégration commerciale qui fait qu'il est beaucoup plus difficile pour les travailleurs déplacés de trouver des possibilités d'emploi comparables ou meilleures (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 1995).

Pour certaines évaluations, ces ajustements sont devenus plus importants et plus difficiles à gérer du fait de l'interaction du commerce, des progrès technologiques et de la plus grande mobilité du capital sur les circuits mondiaux de l'offre et des possibilités de délocalisation de certaines activités économiques. L'expansion ainsi causée des possibilités d'emploi pour les travailleurs non qualifiés des pays en développement a sans aucun doute favorisé un mouvement de travailleurs vers les pays développés. L'ampleur de ce mouvement a été largement débattue et elle présente de nettes différences d'un pays à un autre (Milberg et Scholler, 2008). Cela dit, ce mouvement n'est pas un phénomène nouveau, et il ne se prête pas plus à une explication convaincante en soi de l'anxiété croissante liée à la détérioration des conditions du marché du travail que les précédentes périodes d'expansion rapide des échanges commerciaux¹³. Au contraire, dans beaucoup de pays, cette dernière manifestation s'est inscrite dans un contexte de réduction de la protection sociale, mesurée au taux de remplacement des prestations d'assurance chômage, au nombre de travailleurs syndiqués, aux dépenses consacrées à des mesures sur le marché du travail, à la vigueur des règles de recru-

¹³ La première usine de montage délocalisée de transistors et de circuits intégrés a été ouverte à Hong Kong, Région administrative spéciale de la Chine, en 1961 par la société américaine Fairchild Semiconductor, mais l'investissement étranger direct intra-européen des années 1960 présentait certaines des mêmes caractéristiques, et les répercussions sur le commerce Nord-Sud étaient déjà débattues dans les années 1970 [voir, par exemple, Streeten (1973)].

Figure II.9
Incidence du travail à temps partiel involontaire, certaines régions, 1983-2004
(en pourcentage)



tement et de licenciement ou par d'autres indicateurs. En fait, les différences de couverture de la protection sociale selon les pays semble offrir une bonne indication de la façon dont les travailleurs perçoivent la menace provenant du commerce international (ibid).

Un important moyen de mesurer l'insécurité économique repose sur l'aptitude des travailleurs déplacés par le commerce à trouver un nouvel emploi et à éviter un manque à gagner. Kletzer (2001) a effectué l'analyse la plus vaste du taux de réemploi et du salaire de remplacement pour les travailleurs déplacés par le commerce extérieur. Dans une étude effectuée aux États-Unis de 1979 à 1999, elle a constaté que le manque à gagner résultant de la perte d'emploi était substantielle et persistante. En particulier, elle a constaté que 64,8 % des travailleurs du secteur manufacturier déplacés entre 1979 et 1999 avaient retrouvé un emploi et qu'un quart des travailleurs ainsi réemployés avaient subi une baisse de revenu de plus de 30 %. Les travailleurs déplacés des secteurs non manufacturiers n'avaient guère fait mieux : 69 % d'entre eux avaient retrouvé un emploi, et 21 % avaient dû accepter une baisse de salaire de 30 % ou plus. L'Organisation de coopération et de développement économiques (2005) a effectué une étude similaire dans 14 pays européens sur la période 1994-2001 et a constaté que, si les taux de réemploi étaient inférieurs en Europe à ceux des États-Unis, la proportion de travailleurs qui avaient subi une perte de salaire de plus de 30 % lors de leur réemploi était beaucoup plus faible et qu'une proportion légèrement plus élevée d'entre eux n'avaient subi aucune perte de salaire ou gagnaient plus qu'avant leur déplacement (tableau II.5).

Les travailleurs qui perdent leur emploi subissent une perte de salaire en prenant un nouvel emploi

Tableau II.5
Coûts d'ajustement des travailleurs déplacés en Europe et aux États-Unis d'Amérique, 1979-2001

Secteur	Quatorze pays européens, 1994-2001 ^a			États-Unis, 1979-1999		
	Proportion de travailleurs réemployés deux ans plus tard	Proportion de travailleurs sans perte de revenus ou gagnant plus	Pourcentage de travailleurs à la perte de revenu > 30 %	Proportion de travailleurs réemployés à la date de l'étude	Proportion de travailleurs sans perte de revenus ou gagnant plus	Pourcentage de travailleurs à la perte de revenu > 30 %
Manufacturier	57,0	45,8	6,5	64,8	35	25
Forte concurrence internationale	51,8	44,0	5,4	63,4	36	25
Concurrence internationale moyenne	58,7	45,7	7,0	65,4	34	25
Faible concurrence internationale	59,6	47,3	6,8	66,8	38	26
Services et utilité publique ^b	57,2	49,6	8,4	69,1	41	21
Ensemble des secteurs	57,3	47,1	7,5	-	-	-

Sources : Organisation de coopération et de développement économiques (2005, p. 45, tableau 1.3); et Kletzer (2001, p. 102, tableau D2).

a Estimations du Secrétariat fondées sur des données du Panel communautaire des ménages ECHP [European Community Household Panel (ECHP)] pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

b Services pour l'Europe.

La vulnérabilité des marchés du travail dans les économies en développement

Le grand nombre des travailleurs du secteur informel est source d'insécurité économique dans les pays en développement

L'impact de la mondialisation sur les conditions d'emploi dans les pays en développement a également été source d'abondantes controverses ces dernières années. D'une part, la majeure partie de l'emploi dans le monde en développement se situe dans les secteurs des biens non échangeables, y compris les secteurs urbains informels, et dans l'agriculture de subsistance (surtout dans les pays à faible revenu). De ce fait, l'évolution des conditions d'emploi sont sensiblement fonction de facteurs propres au pays. D'autre part, la plus forte intégration du commerce et des marchés financiers a entraîné de profonds changements dans la nature et les caractéristiques des cycles économiques et une vaste restructuration de la production à travers les pays.

Les reprises économiques n'engendrent pas assez d'emplois pour compenser les pertes subies pendant la récession

Les cycles d'expansion-récession-reprise alimentés par les flux internationaux de capitaux se sont caractérisés par une évolution similaire de l'investissement et de l'emploi dans les pays en développement et développés. Non seulement les cycles d'expansion-contraction ont entraîné des distorsions dans la composition de l'investissement, mais ils ont tendu, comme on l'a vu précédemment, à abaisser son niveau moyen sur l'ensemble du cycle. Sur le marché du travail, les phases d'expansion engendrées par les entrées de capitaux ont souvent fait monter les salaires réels, mais le comportement de l'emploi était fonction de plusieurs facteurs. Néanmoins, dans tous les pays, dans les phases de contraction, les salaires réels sont tombés souvent à des niveaux inférieurs à ceux de la précédente récession et le chômage a augmenté fortement. De plus, les reprises qui ont suivi n'ont généralement pas donné lieu à la création d'emplois : les taux de chômage sont restés supérieurs de 4 à 6 % à ceux observés pendant l'expansion, même après récupération des pertes de revenu. En fait, il semble qu'en période d'instabilité et d'insécurité croissantes même des phases de croissance plus prolongée ne

parviennent pas à créer des niveaux d'emploi décents¹⁴. Dans le cas de la Turquie, le Groupe d'évaluation indépendante de la Banque mondiale (2006, p. 4) a noté que « la croissance qui a effectivement eu lieu (durant la période 1993-2004) a créé relativement peu d'emplois car la volatilité de l'économie a moins incité les employeurs à recruter qu'à prolonger les heures de travail de leurs employés ».

Il est plus difficile d'évaluer l'impact de la libéralisation du commerce et de la croissance rapide de l'investissement étranger direct lié à l'importance croissante des chaînes de production mondiales et de la délocalisation. En théorie, les gains de bien-être attendus de la libéralisation du commerce dans les pays en développement devraient provenir d'une plus grande utilisation des ressources de ces pays, grâce à l'expansion de la production de leur secteur primaire ou de leur secteur manufacturier à forte intensité de main-d'œuvre. Toutefois, il ressort de modèles plus perfectionnés où le commerce ne dépend pas seulement des dotations en facteurs que les possibilités de bien-être sont plus diverses. Des résultats empiriques montrent que l'impact du commerce sur la croissance et l'emploi est variable, généralement faible et dû à l'interaction complexe de facteurs économiques liés à l'offre et à la demande ainsi qu'à des mesures gouvernementales conçues pour réglementer la macroéconomie et les marchés du travail¹⁵.

Les données présentées dans *Situation et perspectives de l'économie mondiale, 2008* (Nations Unies, 2008, chap. I) et reproduites à la figure II.10 ci-dessous montrent que la reprise récente de la croissance dans les pays en développement ne s'est pas accompagnée d'une amélioration parallèle des conditions d'emploi. Environ la moitié des pays qui ont connu des taux de croissance élevés ont bénéficié d'améliorations semblables de l'emploi. Rares sont les pays qui ont enregistré de faibles taux de croissance économique et une plus forte création d'emplois. Pour un grand nombre de pays, le taux de chômage élevé est dû à une création d'emplois insuffisante pour répondre à l'accroissement rapide de la population active.

Comme on l'a vu précédemment, les pays à la production et aux exportations moins diversifiées tendent à afficher une plus grande volatilité de l'investissement et sont plus vulnérables aux chocs extérieurs. Avec l'absence de systèmes de protection sociale adéquats, cette volatilité se traduit directement par une plus grande précarité de l'emploi dans la plupart des pays en développement. En outre, la spécialisation dans la production de produits primaires et dans les industries manufacturières légères tournées vers l'exportation, caractéristique de la plupart des zones de production délocalisées, ne permet pas, en l'absence d'autres mesures de politique économique, de créer de puissants effets multiplicateurs au niveau de l'emploi. Les exportations de minéraux et certaines cultures d'exportation tendent à recourir à ces processus de production relativement capitalistiques à faible niveau de création directe d'emplois¹⁶.

Une part importante de la production des industries manufacturières légères tournées vers l'exportation implique la création de chaînes de montage (*maquiladoras*) qui, si elles nécessitent une forte utilisation de main-d'œuvre, se caractérisent également par une faible part de valeur ajoutée et un effet d'entraînement limité sur le reste de l'économie, car leur

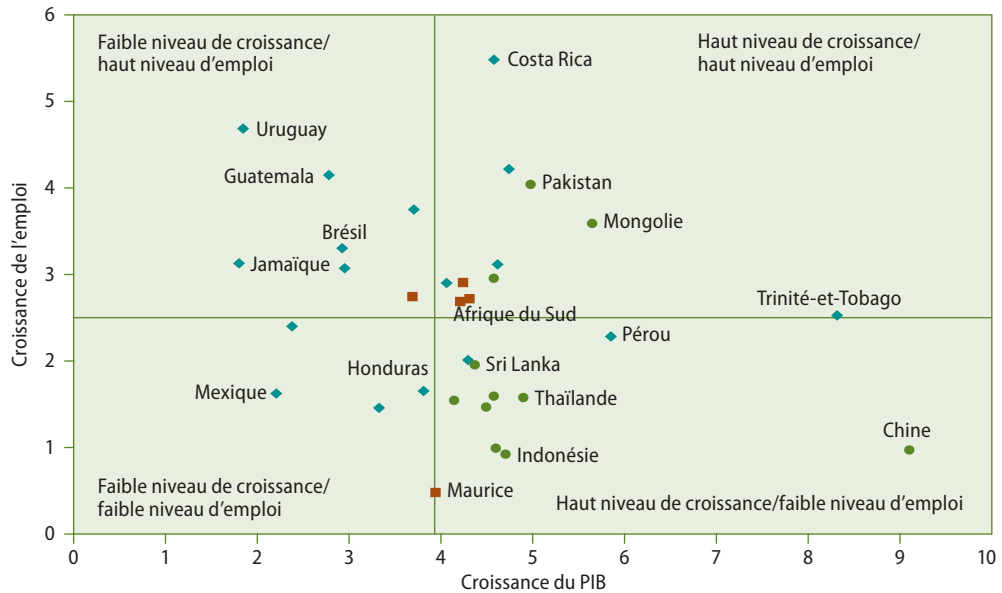
L'absence de système adéquat de protection sociale aggrave l'insécurité économique des travailleurs

¹⁴ Pour plus d'informations sur les emplois et les salaires pendant ces cycles, voir Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (2000); Organisation internationale du Travail (2004b); et van der Hoeven et Lübker (2006).

¹⁵ Pour un examen de cette analyse, voir, par exemple, Vos (2007); Organisation internationale du Travail et Organisation mondiale du commerce (2007); Spiezia (2004); et De Ferranti *et al.* (2000).

¹⁶ Cela est lié aux qualités de création d'emploi de l'investissement étranger direct; une étude récente de l'investissement étranger direct sur l'emploi a révélé un impact limité dans les pays à faible revenu et plus prononcé dans les pays à revenu élevé (Spiezia, 2004).

Figure II.10
Croissance du PIB et de l'emploi dans certains pays et régions en développement, 2000-2006
(en pourcentage)



Source : NU/DAES, d'après les principaux indicateurs du marché du travail, cinquième édition, Organisation internationale du Travail (Genève, Bureau international du Travail, 2007), et Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde (Washington, D.C., 2007, Banque mondiale).

production est fortement tributaire d'intrants importés. Ainsi, d'après une étude effectuée récemment sur le Mexique, les intrants importés pour ces industries représentent la moitié sinon les deux tiers du volume total des ventes des filiales de sociétés transnationales ayant leur siège aux États-Unis dans certains secteurs tels que l'informatique et les transports, où la croissance en valeur ajoutée est négligeable (Hanson *et al.*, 2002). Même en Asie du Sud-Est et, plus récemment en Chine, où ces secteurs ont engendré de forts accroissements des exportations et de l'emploi, les salaires n'ont pas suivi l'accroissement de la productivité, et l'absence de liens avec l'économie intérieure ainsi que l'insuffisance de progrès des secteurs de technologie moyenne inspirent une inquiétude croissante chez les responsables politiques¹⁷.

Pour la plupart des travailleurs urbains des pays en développement, le manque de création d'emplois dans les activités à haute productivité (et les compressions d'effectifs dans le secteur public) continuent de pousser quantité de travailleurs vers les emplois à faible rémunération du secteur informel, qui se caractérise généralement par un degré élevé d'insécurité d'emploi et de revenus¹⁸. Dans les pays à faible revenu, l'agriculture reste le principal pourvoyeur d'emplois, mais une proportion croissante de travailleurs se lancent dans des activités urbaines informelles.

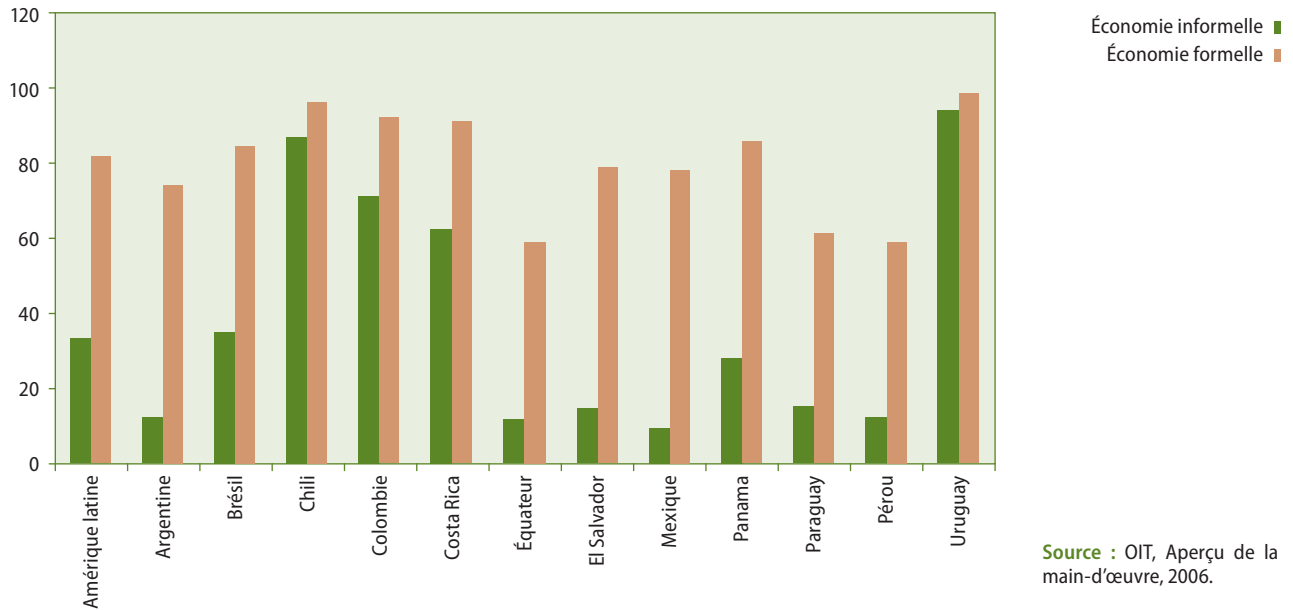
L'absence de protection sociale universelle laisse la plupart de ces travailleurs sans accès approprié aux services de santé et à des pensions de retraite. Ainsi, en 2005, en Amérique

¹⁷ Sur les différents profils de l'emploi et de reclassement en Asie, voir Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (1996); et Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (2002). D'après une étude récente des exportations chinoises, deux tiers de la valeur des exportations proviennent d'importations [Institute for International Economics (IIE), 2006].

¹⁸ Les activités du secteur informel se caractérisent par de faibles niveaux de productivité et de gains. En 2002, l'Organisation internationale du Travail a élargi le concept de secteur informel en l'étendant à l'économie informelle, de manière à tenir compte de l'existence d'emplois précaires dans le secteur formel (Tokman, 2007).

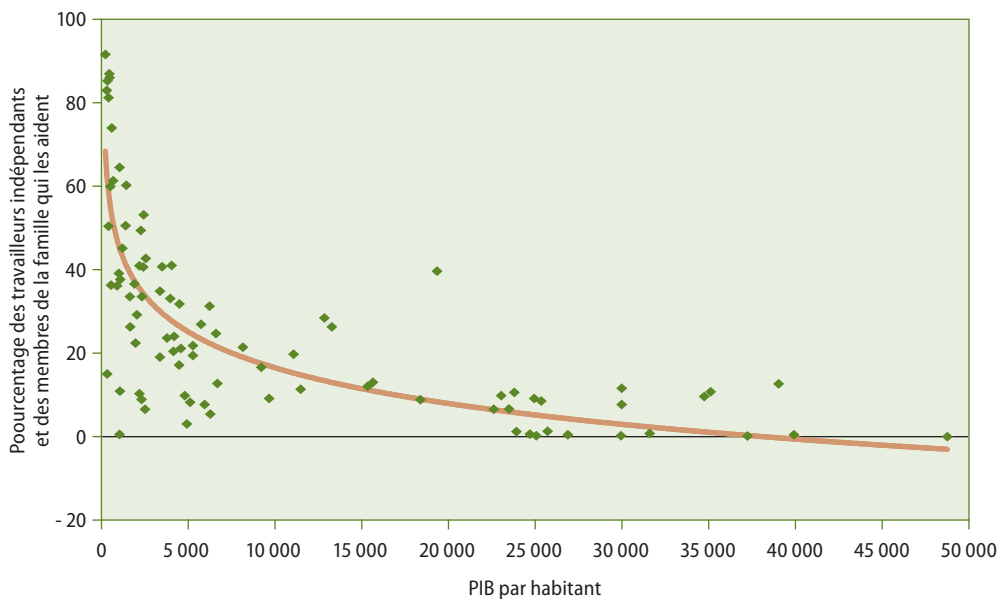
La sécurité économique passe par une diminution de l'instabilité de l'investissement, une plus forte productivité et des systèmes universels de protection sociale

Figure II.11
Population urbaine employée avec couverture santé et/ou retraite
dans certains pays d'Amérique latine, 2005 (en pourcentage)



Source : OIT, Aperçu de la main-d'œuvre, 2006.

Figure II.12
Pourcentage des travailleurs indépendants et des membres de la famille qui les aident
dans l'emploi total et le PIB par habitant, 2005



Note : La dernière année pour laquelle on dispose de données est 2003, 2004 ou 2005, selon les pays. L'année est la même pour les deux variables.

Source : NU/DAES, d'après les Tendances mondiales de l'emploi, 2007, Organisation internationale du Travail (Genève, Bureau international du Travail et Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, sur Internet.

latine, alors de 58,9 % des personnes employées en milieu urbain avaient une couverture maladie et/ou retraite, la couverture était la plus faible (33,4 %) dans l'économie informelle, qui emploie 48,5 % des travailleurs (figure II.11). Une part importante de l'emploi informel est liée à de faibles niveaux de développement (figure II.12). Pour réduire la vulnérabilité des travailleurs du secteur informel, il faudra une expansion des programmes de protection

sociale et de plus fermes réglementations (voir chap. V); mais surtout, il faudra adopter des politiques conçues pour réduire l'instabilité macroéconomique et relever le niveau de l'investissement productif et, parallèlement à des politiques industrielles explicites, relever le niveau de l'emploi et la productivité dans l'économie formelle.

Faire face aux chocs externes et aux effets du cycle économique

Les politiques passées accentuaient la vulnérabilité aux chocs à venir car elles nuisaient à l'investissement à long terme

Les chocs externes, dont les effets se répercutent à travers le compte commercial et le compte de capital, ont un impact direct sur la sécurité économique et la lutte contre la pauvreté, que ce soit par la compression de l'investissement, le gaspillage de ressources ou la perte de production. Au cours des années 1980 et 1990, de nombreux pays en développement ont cherché à atténuer les effets de ces chocs en prenant des mesures qui visaient essentiellement à juguler l'inflation et à rétablir l'équilibre budgétaire. Cela a non seulement retardé la reprise mais, souvent, cela a affaibli les pays et les a rendus plus vulnérables aux chocs futurs. Ces mesures ont porté préjudice aux investissements à long terme, surtout dans l'infrastructure et la valorisation du capital humain (Nations Unies, 2006). Elles ont en outre intensifié l'ampleur des cycles expansion-contraction, ce qui a nui à l'investissement productif. Plus récemment, nombre de pays en développement ont accumulé de vastes volumes de réserves internationales pour se prémunir contre les fluctuations des prix des produits de base et les interruptions et inversions soudaines des flux de capitaux. Toutefois, cette stratégie d'auto-assurance est le plus souvent coûteuse. Il faut définir une nouvelle approche.

Il faut d'autres politiques macroéconomiques pour privilégier la croissance, la diversification et l'emploi

Les éléments clés d'une telle approche sont décrits dans la présente section. Premièrement, il importe que les mesures de stabilisation macroéconomique soient bien coordonnées avec d'autres aspects de la politique économique pour faire en sorte que l'ensemble de cette politique favorise la préservation de la stabilité tout en favorisant la croissance économique, la diversification de la production et la création d'emplois. Deuxièmement, les pays en développement doivent élargir le champ des politiques macroéconomiques anticycliques. Cela implique non seulement qu'ils évitent les politiques monétaires et fiscales procycliques, mais aussi qu'ils prévoient, selon leur situation, des rôles importants pour les fonds de stabilisation fiscale ou d'épargne ainsi qu'une réglementation financière prudentielle et des contrôles des capitaux. Troisièmement, ces actions nationales devront être appuyées par des mesures de coopération régionale et multilatérale. Pour beaucoup de gouvernement de pays en développement, la marge de manœuvre pour l'application de mesures macroéconomiques anticycliques est limitée, car le volume des ressources fiscales et des ressources en devises tend à être modeste en regard de l'ampleur des chocs extérieurs auxquels ils sont exposés. Une action internationale visant à atténuer l'effet de la volatilité des flux de capitaux privés et à offrir des liquidités pouvant être rapidement décaissées moyennant un minimum de conditionnalité peut contribuer à élargir le champ d'action nécessaire. Cette action devrait également prévoir de meilleurs mécanismes de mise en commun des réserves afin de réduire le coût de l'auto-assurance.

Intégration des politiques macroéconomiques et des politiques de développement

La croissance économique de ces dernières années ne se traduit pas nécessairement par de meilleurs revenus et une plus grande sécurité économique pour la population. Pour que la

croissance économique profite à tous en réduisant la vulnérabilité, il faut que les politiques macroéconomiques placent l'emploi et la sécurité économique au centre de leurs préoccupations. Les objectifs du Millénaire pour le développement ont été étendus récemment à l'accession au plein emploi et à un travail décent et productif pour tous comme l'une des cibles du premier de ces objectifs. Pour atteindre cet objectif, il faudra une vision du cadre de politiques qui s'étende au-delà de la stabilité des prix et de l'équilibre budgétaire et englobe la création d'emplois comme objectif central.

Pour ce faire, il faudra que les politiques macroéconomiques s'inscrivent dans une stratégie de développement plus large, comme dans le cas des économies à croissance rapide d'Asie de l'Est. Les politiques budgétaires devront donner la priorité aux dépenses de développement, y compris aux investissements dans l'éducation, la santé et l'infrastructure. Il faudra également utiliser certains instruments fiscaux tels que les allègements fiscaux, les primes pour dépréciation accélérée et les subventions pour stimuler l'investissement productif. Comme dans le cas des pays d'Asie de l'Est, la politique monétaire devra être coordonnée avec les politiques des secteurs financier et industriel, y compris les programmes de crédit dirigé et subventionné et des taux d'intérêt gérés, de manière à agir directement sur l'investissement et l'épargne. On peut appliquer délibérément un bon dosage de ces mesures pour promouvoir l'investissement dans certaines industries à un moment donné, mais il faut cibler cette action spécialement sur les secteurs offrant les meilleures chances d'améliorer les compétences, de bénéficier d'économies d'échelle et d'accroître la productivité et par conséquent, le revenu de l'investissement.

On peut aussi utiliser de telles mesures pour ouvrir la voie à un autre type de politique de concurrence qui, plutôt que de promouvoir la concurrence en soi, tend à l'utiliser pour favoriser la diversification et le développement. Le maintien de taux de change compétitifs est jugé essentiel pour encourager la croissance et la diversification des exportations. Un taux de change déprécié abaisse les coûts de main-d'œuvre et stimule la compétitivité des exportations à forte intensité de main-d'œuvre. L'expérience tend toutefois à montrer que cela ne « condamne » pas les pays à une spécialisation permanente dans les exportations à faible niveau technologique; en fait, en maintenant une orientation constante, on favorise une diversification des exportations dans des produits à plus haute technicité (Rodrik, 2005; Ocampo et Vos, 2008). Par contraste, depuis les années 1980, les politiques macroéconomiques de nombreux pays d'Amérique latine et d'Afrique se sont concentrées sur des objectifs de stabilisation des prix à court terme, ce qui s'est souvent traduit par une surévaluation de leur taux de change, une croissance déséquilibrée et un manque de diversification économique (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2003).

Le besoin de politiques macroéconomiques anticycliques

Les gouvernements peuvent accroître les possibilités d'application de politiques anticycliques en améliorant le cadre institutionnel de l'établissement de leurs politiques macroéconomiques. Le choix d'objectifs fiscaux indépendants des fluctuations à court terme de la croissance économique (ce que l'on appelle les règles budgétaires structurelles) ainsi que les fonds de stabilisation des cours des produits de base peuvent contribuer efficacement à forcer l'introduction de mesures anticycliques. Dans les pays à compte de capital ouvert, où l'application de politiques monétaires anticycliques s'avère de plus en plus difficile, il importe d'envisager des mesures efficaces pour contrôler et réglementer les flux de capitaux internationaux ainsi que les opérations du secteur financier intérieur.

Les politiques macroéconomiques doivent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie de développement plus large

Des taux de change compétitifs sont un moyen indispensable de favoriser la diversification et le développement

Les objectifs fiscaux, les fonds de stabilisation et les règles imposées aux flux de capitaux sont autant de moyen d'améliorer la stabilité économique

Y a-t-il un rôle pour des politiques monétaires anticycliques ?

La politique monétaire ne peut être un moyen efficace d'assurer la stabilité...

Le rôle de la politique monétaire dans la gestion des cycles économiques est assez limité. En général, même dans les pays développés, la politique monétaire est perçue comme un moyen plus efficace de calmer une économie en surchauffe que comme une solution pour stimuler une économie en récession. La politique monétaire s'est révélée inefficace pour stimuler la croissance dans les pays qui connaissent l'inflation. Aux États-Unis, l'abaissement des taux d'intérêt des années 2001-2003 n'a guère contribué à stimuler l'investissement privé; en revanche, il a suscité un accroissement de la consommation des ménages, qui n'a fait qu'aggraver les déficits extérieurs et les mouvements en direction du secteur financier qui ont précipité l'économie des États-Unis dans la récession de 2008.

... si elle n'est pas combinée à une politique fiscale et à une plus forte réglementation du système bancaire

L'efficacité des politiques monétaires des pays en développement tend à être encore plus faible, surtout pendant les cycles alimentés par les prix des actifs¹⁹. Les politiques monétaires tendent à avoir l'impact le plus direct à travers le secteur bancaire. Lorsque le secteur financier est plus développé, cet impact est plus profond dans la mesure où il se fait sentir sur le coût et la disponibilité du financement de l'investissement. Toutefois, dans les pays où le compte de capital est ouvert, le degré d'autonomie de la politique monétaire est fortement réduit et les fluctuations de l'activité économique sont étroitement liées aux cycles des apports de capitaux. Dans un tel contexte, l'abaissement des taux d'intérêt peut entraîner des fuites de capitaux et faire baisser le taux de change. Cela à son tour peut contribuer à promouvoir la diversification des importations, comme on l'a indiqué, mais l'affaiblissement des bilans du secteur financier qui entraîne souvent une dépréciation de la monnaie — surtout en cas de forte dollarisation du passif — limite l'accès au crédit, ce qui affaiblit l'impulsion donnée à la demande globale. Un relèvement des taux d'intérêt peut pousser ces effets ambigus dans le sens inverse. Mais surtout, face à la volatilité des flux de capitaux, l'incertitude quant à leur impact peut facilement faire de l'utilisation des instruments de politique monétaire traditionnels une source d'insécurité économique plutôt que de stabilité (Akyüz, 2008; Stiglitz *et al.*, 2006). S'il est vrai que cela n'interdit pas à la politique monétaire de jouer un rôle, cette politique doit agir de concert avec d'autres mesures, y compris des mesures fiscales anticycliques et une réglementation anticyclique du système bancaire et des flux de capitaux, comme il est indiqué ci-dessous.

Politiques fiscales anticycliques et fonds de stabilisation

Les règles budgétaires structurelles sont un moyen efficace de lisser le cycle économique

Il importe que les pays évitent les tendances procycliques dans leur politique fiscale. Ils peuvent le faire en instaurant des règles fiscales générales garantissant la viabilité à long terme des équilibres budgétaires, y compris des objectifs pour le déficit budgétaire et des limites à la dette publique. Or, il peut ne pas être chose aisée de définir et d'appliquer de telles règles, pas même dans les économies développées, comme l'ont montré les débats au sujet du Pacte européen de stabilité et de croissance. De tels objectifs opèrent de façon anticyclique s'ils se concentrent sur le « déficit budgétaire structurel », qui mesure ce que serait l'équilibre

¹⁹ Les limitations des règles de la politique monétaire concernant la gestion des phases d'expansion alimentées par les prix sont étudiées par Kindleberger (1995, p. 35), qui note : « Lorsque les prix des actifs et de la production sont stables ou évoluent dans la même direction, ou lorsque les objectifs nationaux et internationaux réclament la même réponse, ce qui est souvent le cas, de telles règles sont défendables. Lorsque la spéculation menace de provoquer des hausses substantielles des prix des actifs suivies de l'effondrement éventuel des marchés des actifs et nuit au système financier, ou lorsque les conditions intérieures exigent un type de mesures et les objectifs internationaux un autre, les autorités monétaires se trouvent devant un dilemme qui demande réflexion et non pas des recettes toutes trouvées. »

budgétaire sans fluctuations cycliques. Cela voudrait dire, par exemple, que si les recettes fiscales diminuaient du fait de la récession, le déficit budgétaire « courant » se creuserait, mais le déficit structurel (plein emploi) ne serait pas touché et le gouvernement ne serait pas contraint de resserrer sa politique fiscale pour atteindre un objectif donné. Certains pays en développement, comme le Chili, au cours de la présente décennie, ont réussi à gérer ces règles budgétaires structurelles. La gestion de telles mesures anticycliques a été l'un des facteurs de la croissance et de la stabilité macroéconomique beaucoup plus fortes du Chili, par comparaison avec d'autres pays d'Amérique latine (Fiess, 2002; Ffrench-Davis, 2006).

L'établissement de fonds de stabilisation pourrait aussi aider à régulariser les recettes fiscales, surtout dans les pays où les cours des produits de base ont un profond impact sur l'économie et l'équilibre budgétaire. Les exportateurs de produits de base sont exposés à des prix incertains. La volatilité des prix se transmet au budget de l'État par son impact sur les recettes fiscales ou sur les bénéfices des entreprises publiques du secteur des produits de base. Deux facteurs essentiels soulignent la nécessité de mesures spécifiques pour régulariser les dépenses publiques. Premièrement, le financement extérieur dont bénéficient les exportateurs de produits de base tend à être procyclique. Il est facilement accessible lorsque les prix de ces produits montent, mais cette source de financement des déficits budgétaires tend à se tarir ou à se faire plus coûteuse en cas de baisse des prix des exportations. Deuxièmement, les coûts de l'abandon de projets d'investissement massifs et d'autres dépenses publiques essentielles en période de détérioration économique tendent à être élevés. Les pays exposés à de telles contraintes attachent beaucoup de prix à la liquidité. Un fonds de stabilisation des prix des produits de base, en tant que forme d'auto-assurance, peut aider à aplanir les dépenses budgétaires et, de ce fait, à donner aux gouvernements un instrument de gestion anticyclique. En outre, les fonds créés comme fonds d'épargne pour adoucir les effets des fluctuations des dépenses publiques sur des générations (comme le Fonds de stabilisation des prix du pétrole en Norvège et le Fonds de réserve du Koweït pour les générations futures) offrent un élément de sécurité à court terme s'ils permettent également d'économiser une part des recettes courantes (Davis *et al.*, 2001).

Avec l'aide des fonds de stabilisation ou d'épargne existants ou nouvellement créés, certains pays comme l'Algérie, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Koweït et le Mexique ont réussi à réduire à la fois la volatilité du budget et de la croissance, mais tel n'a pas été apparemment le cas du Nigéria ni de la République bolivarienne du Venezuela (Budnevich, 2008).

Les fonds de stabilisation du budget ne sont en rien une panacée et exigent une gestion prudente. Il est en effet difficile de distinguer les variations cycliques des prix des tendances à long terme, notamment en raison de l'influence croissante des placements spéculatifs sur les marchés des produits de base. De ce fait, les gouvernements ont du mal à déterminer la taille adéquate à donner à ces fonds. C'est pourquoi leur utilité en tant que moyen d'auto-assurance est contestée, car la durée prolongée des flambées des prix des produits de base ou de leur effondrement risque d'entraîner soit une interminable accumulation de ressources soit leur rapide épuisement. Des instruments d'assurance conditionnels, fondés sur le marché, sont parfois jugés préférables (Davis *et al.*, 2001; Devlin et Titman, 2004). Toutefois, les marchés pour de tels produits dérivés ou mécanismes d'assurance sont assez peu sûrs, et rares sont les producteurs de produits de base qui les ont utilisés.

L'efficacité des fonds de stabilisation des produits de base et des fonds d'épargne dépend en grande partie de la solidité des institutions financières. Il faut souvent prévoir des règles supplémentaires de discipline budgétaire, de gestion de la dette et de régularisation

Les fonds de stabilisation permettent également de régulariser les recettes fiscales...

... mais ils doivent être gérés avec prudence.

L'efficacité des instruments fiscaux comme moyen d'assurer la stabilisation dépend de la solidité des institutions...

d'ensemble des dépenses. On peut pourvoir à ce besoin en inscrivant la politique budgétaire dans un cadre budgétaire à moyen terme pouvant comprendre des fonds de stabilisation. Il est souvent jugé préférable de baser les dépenses ou les recettes publiques annuelles prévues à moyen terme sur des projections prudentes de la tendance des prix des produits de base. Selon cette approche, des excédents budgétaires réguliers seraient dégagés à terme, de telle sorte que des réserves financières pourraient être accumulées pendant les années de tendances des prix à la hausse pour financer les niveaux désirés de dépenses lorsque les recettes dégagées par les produits de base seraient insuffisantes. En outre, cette approche assurerait également une politique budgétaire anticyclique par rapport aux prix de ces produits. Des fonds de stabilisation bien conçus peuvent contribuer à accroître la transparence et la fiabilité de la politique budgétaire en permettant de suivre l'accumulation de fonds, la façon dont ils sont gérés et le volume de ces fonds transféré au budget de l'État.

... mais elle risque encore d'être insuffisante pour contrer les chocs massifs ou prolongés

Il faut un système multilatéral efficace pour protéger les pays

Toutes ces conditions peuvent se révéler insuffisantes en cas de chocs de grande envergure ou de longue durée sur les prix des produits de base ou en cas de profonde asymétrie dans les cycles des prix des exportations d'un pays ou d'autres chocs externes ébranlant l'équilibre budgétaire et l'économie dans son ensemble. C'est pourquoi il importe que les pays en développement puissent également compter sur un système multilatéral adéquat de mécanismes de financement compensatoire pour se protéger contre de profonds bouleversements des prix des produits de base (voir ci-dessous).

Une gestion efficace d'un tel système nécessite des responsables prudents et persévérants et un appui politique au respect des règles. D'une façon générale, dans le cadre institutionnel de politiques macroéconomiques appropriées, il faudrait d'abord trouver un équilibre entre la prudence budgétaire et monétaire et la souplesse, afin d'assurer à la fois la crédibilité des politiques et la viabilité budgétaire. Il convient toutefois de conserver un certain degré de pouvoir discrétionnaire. La vulnérabilité aux chocs externes évolue parallèlement à l'évolution de l'économie. Par exemple, les chocs financiers peuvent prendre plus d'importance que les bouleversements des termes de l'échange. En pareil cas, les règles prédéterminées risquent fort d'avoir moins de sens ou de se révéler trop rigides, ou encore, la nature des fonds de stabilisation peut avoir à être modifiée. De plus, comme les risques et les incertitudes auxquels l'économie se trouve exposée ne se présentent jamais exactement sous la même forme ou avec le même degré d'intensité, une certaine dose de politiques discrétionnaires est toujours nécessaire pour apporter des ajustements propres à réduire les pertes macroéconomiques.

Réglementation prudentielle, mesures de contrôle des capitaux et gestion des risques

Des interventions prudentes sur les marchés des capitaux sont nécessaires pour réduire la volatilité

L'efficacité limitée des politiques monétaires, le caractère procyclique des flux de capitaux et les imperfections inhérentes aux marchés financiers justifient la prudence dans le recours à des interventions sur le marché des capitaux. De telles interventions peuvent atténuer la volatilité des flux de capitaux à court terme, décourager les sorties de capitaux à long terme, réduire le risque de crises financières et stimuler la croissance en réduisant l'instabilité dans la disponibilité et le coût des emprunts intérieurs.

Toute réglementation prudentielle et toute supervision efficace des institutions financières doivent tendre à assurer la solvabilité de ces institutions en définissant à leur intention des besoins adéquats de capitaux, des normes appropriées pour l'évaluation et la diversification des risques, des provisions suffisantes pour portefeuilles improductifs ou douteux et des niveaux adéquats de liquidité pour faire face aux décalages d'échéances entre leurs actifs et leurs passifs. Toutefois, un grand nombre des méthodes d'évaluation des risques et des règles prudentielles existantes, y compris Bâle I et Bâle II, ne font qu'amplifier la cyclicalité.

Tel est clairement le cas des provisions pour pertes sur prêts, qui reposent sur les taux actuels d'impayés. En période d'expansion, lorsque les prix des actifs et la valeur des garanties augmentent, le taux de non-remboursement des prêts diminue et débouche sur l'établissement de provisions insuffisantes et sur une expansion démesurée du crédit. Lorsqu'arrive la contraction, le nombre d'impayés augmente rapidement et les règles habituelles concernant les provisions peuvent aboutir à un resserrement du crédit. On constate le même genre de difficultés en ce qui concerne les charges financières afférentes au capital. Généralement, les banques perdent des fonds propres lorsque l'économie est frappée par une sortie massive de capitaux, des relèvements des taux d'intérêt et des fléchissements de la monnaie. Dans de telles conditions, l'imposition de charges sur le capital ne ferait qu'accroître le resserrement du crédit et la récession. C'est ce qui s'est produit en Asie lors de la crise de 1997-1998 par suite des efforts importants de renforcement des régimes réglementaires entrepris dans le cadre des programmes d'aide financière du Fonds monétaire international (FMI) [Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 1998].

Toute réglementation prudentielle du secteur financier doit donc être repensée de façon anticyclique pour que les mécanismes de régulation fonctionnent comme des stabilisateurs internes²⁰. On peut appliquer des règles prospectives aux besoins de capitaux pour introduire un certain degré d'anticyclicité. Cela signifierait l'établissement de besoins accrus de capitaux en période d'expansion financière, basés sur l'estimation de risques à long terme sur l'ensemble du cycle financier et non pas seulement sur le risque effectif durant une phase particulière du cycle. De même, ce ne sont pas les pertes actuelles mais futures qui sont prises en compte lors de l'établissement de provisions pour pertes sur prêts que l'on estime sur la base de la longue expérience de chaque type de prêt. De même, on peut utiliser l'évaluation à long terme pour les garanties sur les prêts hypothécaires afin de réduire les risques liés aux fluctuations en hausse et en baisse des marchés des biens immobiliers.

Bien qu'utiles pour limiter les dommages qui peuvent être infligés par les crises financières, aucune de ces mesures ne peut adéquatement prémunir contre les risques liés à de brusques variations des flux de capitaux et des taux de change ou prévenir les crises. De tels risques ne peuvent être limités que par des règles plus strictes concernant les charges financières afférentes au capital, les provisions pour pertes sur prêts, les niveaux de liquidité et de réserves imposés pour les transactions impliquant l'utilisation de devises ou par l'imposition directe de restrictions aux emprunts et investissements étrangers. D'une façon plus générale, il importe que les réglementations bancaires concernant la gestion des risques portant sur des positions de change répondent à trois sources fondamentales de fragilité : les asymétries d'échéances, les asymétries de devises et les risques de crédit liés au taux de change.

En Chine, en Inde et en Malaisie, pour atteindre ces objectifs, les responsables ont appliqué avec succès des réglementations quantitatives au compte de capital. Par exemple, en 1994, la Malaisie a imposé des restrictions quantitatives directes aux acquisitions de titres à court terme par des non-résidents; et il ressort de travaux de recherche que ces restrictions ont contribué très efficacement à améliorer le profil de la dette extérieure, empêchant la formation de bulles sur les prix des actifs et laissant plus de marge de manœuvre pour la politique macroéconomique (Epstein, Gabel et Jomo, à paraître). Le Chili a utilisé efficacement une mesure fondée sur les prix, l'exigence de réserves non rémunérées, d'une manière anticyclique, appliquée à tous les prêts en période d'entrées massives de capitaux dans les

Il faut repenser les règlements financiers actuels pour en améliorer l'efficacité

Les asymétries d'échéances, de devises et les risques liés aux taux de change rendent nécessaire une amélioration des réglementations

²⁰ Cette approche est accueillie très favorablement par la Banque des règlements internationaux (2001, chap. VII); voir également Borio, Furfine, et Lowe (2001) et White (2006). Pour plus ample examen, voir Akyüz (2008) et Ocampo, Spiegel et Stiglitz, directeurs de publication (à paraître).

années 1990, mais cette mesure a été abandonnée lorsque ces flux de capitaux se sont tariés, à la fin de la décennie.

Un système permanent de contrôles est préférable à des règlements spéciaux

Une gestion prudentielle des mesures de contrôle des capitaux peut être plus efficace avec la mise en place d'un système permanent (Akyüz, 2008). Le problème qui se pose avec l'introduction de mesures spéciales de contrôle anticyclique des capitaux est que ces mesures risquent de déclencher une réaction négative des marchés financiers, entraîner de fortes baisses des cours des actions et inspirer des inquiétudes aux gouvernements. C'est ce qui s'est produit en Thaïlande avec l'exigence d'une réserve de 30 % imposée à la fin de 2006 sur les entrées de capitaux détenus moins d'un an, y compris les flux de titres de portefeuille, afin de maîtriser l'appréciation constante de la monnaie. Cela a suscité une vive réaction de la bourse, forçant le gouvernement à exempter les placements en titres de l'exigence de réserves. Plus récemment, en octobre 2007, la proposition du Securities and Exchange Board indien de limiter l'achat d'actions par des étrangers à travers des produits dérivés étrangers a provoqué un effondrement des actions et la suspension des transactions dont le pays ne s'est remis qu'après un appel au calme du gouvernement. La réaction négative du marché à l'introduction de restrictions anticycliques pourrait être beaucoup plus vive dans les pays caractérisés par un volume massif de dette extérieure, de faibles positions de leur compte courant et un haut degré de dépendance à l'égard des capitaux étrangers. C'est pourquoi, dans de telles conditions, les gouvernements peuvent être enclins à autoriser l'entrée de capitaux spéculatifs, à court terme, bien qu'ils soient conscients des risques que cela comporte. Par conséquent, un système permanent de contrôles, permettant un ajustement des instruments en fonction de conditions cycliques pourrait favoriser l'établissement d'un contexte plus stable.

Lorsque les entrées de capitaux atteignent des niveaux excessifs, il est également possible d'ajuster le régime en fonction des sorties de capitaux locaux afin d'atténuer la pression à la hausse qui s'exerce sur la monnaie. C'est la voie suivie par le Chili dans les années 1990 pour l'investissement étranger direct à l'étranger. Plus récemment, la Chine a décidé de permettre à ses résidents d'investir sur les places étrangères afin d'atténuer la pression à la hausse qui s'exerçait sur son taux de change. Une telle solution est en fait un moyen d'éviter une intervention, mais elle ne peut empêcher les asymétries entre les monnaies et entre les échéances sur les bilans. Autrement dit, toute gestion prudentielle des mesures de contrôle des capitaux doit aller de pair avec l'application d'une réglementation anticyclique aux banques et autres intermédiaires financiers.

Gestion des réserves de devises : réduire le besoin « d'auto-assurance »

Les pays ont répondu aux chocs en se constituant des réserves...

Comme on l'a vu précédemment, nombre de pays en développement tendent à se prémunir contre la vulnérabilité liée aux chocs sur les prix des produits de base et aux interruptions et renversements soudains des flux de capitaux par une accumulation rapide de réserves. Les volumes détenus de réserves officielles de devises sont passés de 1 600 milliards de dollars en 1999 à 6 000 milliards de dollars en 2007. Globalement, les pays en développement ont accumulé les trois quarts des réserves mondiales, soit 4 300 milliards de dollars. Durant cette même période, la Chine à elle seule a augmenté ses réserves de 100 milliards à 1 300 milliards de dollars. Les réserves de devises détenues par les pays en développement ont augmenté, en moyenne, d'au moins 30 % environ de leur PIB, avec ou sans la Chine dans l'échantillon (voir figure II.13). Même les pays à faible revenu, y compris les pays les moins avancés, ont augmenté leurs réserves de devises afin de réduire leur vulnérabilité à l'endettement. Les ré-

servent ainsi progressé de 2 à 3 % du PIB dans les années 1980, d'environ 5 % dans les années 1990 et d'environ 12 % dans les années 2000 (voir figure II.14)

Cela a conféré aux pays en développement une plus grande protection ou « auto-assurance » contre les chocs externes. Après la crise asiatique qui avait suivi des attaques spéculatives contre les pays dont la monnaie était vulnérable, cela paraissait être une stratégie anticyclique judicieuse.

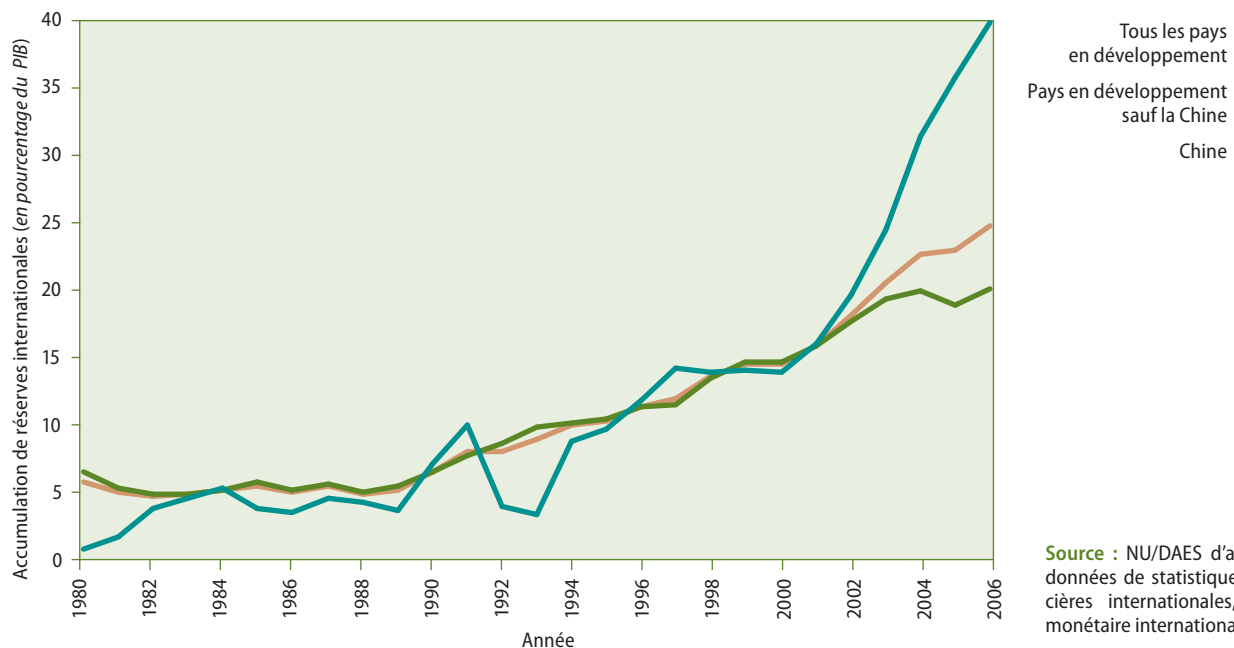
Un niveau de réserves couvrant environ trois mois d'importations était généralement jugé suffisant, mais l'une des leçons tirées de la crise asiatique par les économies émergentes a été qu'elles devraient se doter de réserves adéquates pour couvrir leur dette extérieure à court terme. Toutefois, aujourd'hui, les pays en développement ont accumulé des réserves qui dépassent largement cette nouvelle norme. Tant les pays à faible revenu que les pays à revenu intermédiaire ont des réserves qui représentent près de deux fois la somme de trois mois de leurs exportations et de leur dette extérieure à court terme. Les réserves de la Chine représentent trois fois ce montant. Les réserves des pays les moins avancés sont à présent proches de cet objectif.

Cette accumulation excessive de réserves par les pays en développement donne à penser qu'elle a peut-être été motivée par plus qu'un souci « d'auto-assurance ». Les stratégies de croissance tirée par les exportations dans un contexte marqué par une croissance rapide du commerce mondial et des prix soutenus des produits de base ont engendré des excédents commerciaux croissants dans les pays en développement et, dans ce contexte, l'accumulation de réserves n'est rien d'autre que l'une des manifestations de la profonde accentuation des déséquilibres mondiaux de ces quelque dix dernières années (Nations Unies, 2008a).

Par ailleurs, les économies de marché émergentes en particulier ont également été le théâtre d'afflux massifs de capitaux privés; à cet égard, ces pays ont pu relever leurs niveaux

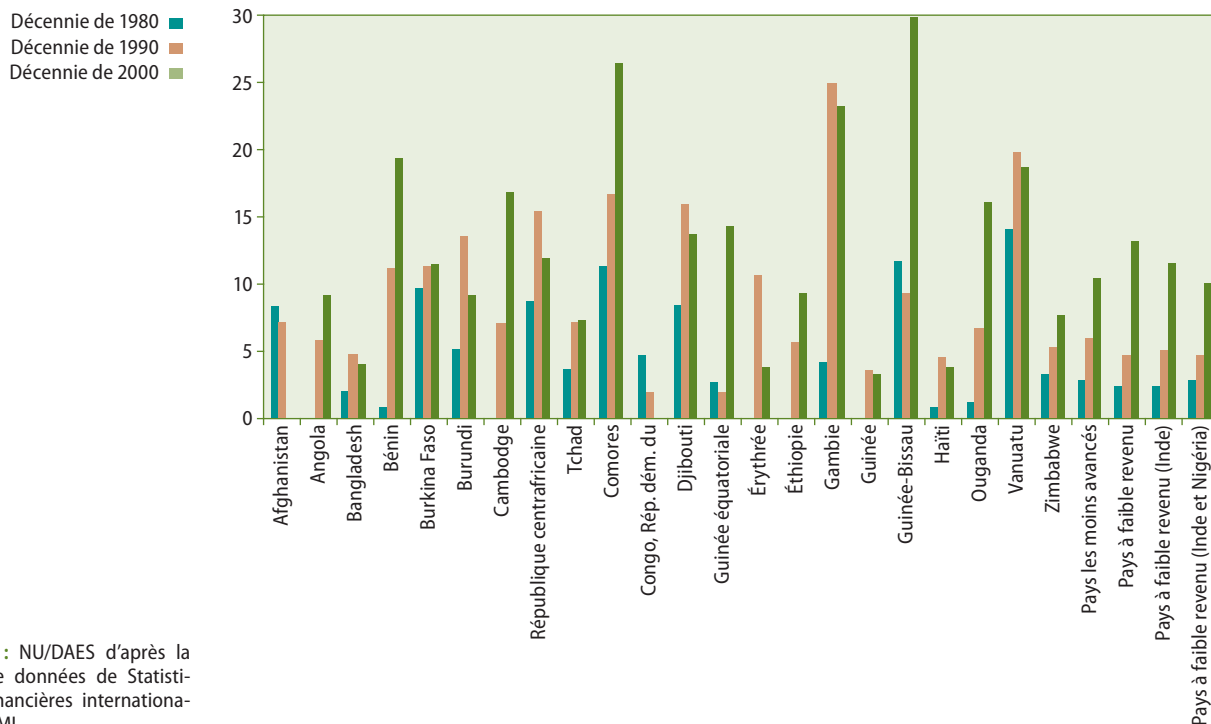
... au-delà du niveau jugé adéquat...

Figure II.13
Accumulation de réserves internationales par les pays en développement, 1980-2006
(en pourcentage du PIB)



Source : NU/DAES d'après les données de statistiques financières internationales, Fonds monétaire international.

Figure II.14
Accumulation de réserves internationales par les pays les moins avancés et autres pays à faible revenu, 1980-2006 (en pourcentage du PIB)



Source : NU/DAES d'après la base de données de Statistiques financières internationales du FMI.

... moyennant un coût élevé pour les pays en développement

de réserves par le biais d'excédents de leur compte courant et de leur compte de capital ou par une combinaison de déficits du compte courant et d'excédents du compte de capital.

Si elle offre une protection et la possibilité d'une réponse anticyclique aux chocs externes et aux renversements des flux de capitaux, cette accumulation massive de réserves a également son prix. Il y a un certain nombre de coûts importants à considérer. Premièrement, pour les pays emprunteurs qui accumulent des réserves (en maintenant des excédents du compte de capital), le prix à payer est élevé. Près de la moitié des réserves accumulées depuis 2001 sont des « réserves empruntées », dont le montant s'élève à environ 2 000 milliards de dollars (Akyüz, 2008). Le coût annuel de maintien de ces réserves empruntées est estimé à 100 milliards de dollars, ce qui représente un transfert net aux pays des monnaies de réserve bien supérieur à ce que ces pays offrent au titre de l'aide publique au développement (APD²¹).

Deuxièmement, les coûts d'opportunité peuvent être élevés, car les réserves de change sont les ressources financières mises de côté pour répondre à des besoins éventuels mais qui pourraient aussi servir pour la consommation intérieure ou l'investissement. S'exposer à ces coûts peut se justifier dans la mesure où ils sont inférieurs aux avantages que peuvent procurer ces réserves. Ces coûts d'opportunité risquent d'être plus lourds que les avantages lorsque l'accumulation de réserves dépasse le niveau minimum requis et lorsque les ressources à consacrer aux investissements à long terme sont maigres. Dans les pays à faible revenu en particulier, ces coûts d'opportunité risquent fort d'être élevés.

²¹ Cette estimation est basée sur l'étude d'Akyüz (2008, p. 34) qui suppose une marge moyenne modérée de 500 points de base entre le taux emprunteur et le revenu des réserves.

Troisièmement, les coûts financiers directs augmentent également avec l'accumulation de réserves. Par exemple, les autorités monétaires peuvent tenter de stériliser la croissance excessive de la masse monétaire qui accompagne l'accroissement des réserves de change. Toutefois, les obligations intérieures ou les effets émis par la banque centrale sont souvent assortis de taux d'intérêt plus élevés que ceux des avoirs de réserve en devises. Plus la différence de taux d'intérêt est grande, plus les coûts sont élevés. La charge financière peut devenir particulièrement lourde lorsque l'économie est déjà poussée à réduire le déficit budgétaire et à consolider les finances publiques. Dans ce sens, l'accumulation de réserves peut aller à l'encontre des objectifs de la politique budgétaire.

Quatrièmement, sans stériliser la masse monétaire, des réserves massives exercent une pression à la hausse sur le taux de change réel et les prix intérieurs. Cela peut aller à l'encontre d'autres objectifs de la politique économique, par exemple, du maintien d'un taux de change compétitif dans le cadre de stratégies visant à assurer la diversification de la production et des exportations, qui est essentielle à la croissance à long terme et à la création d'emplois.

Si les réserves accumulées par les pays en développement à titre d'auto-assurance ont augmenté au cours de ces dernières années, cette accumulation s'est caractérisée par une grande diversité quant à l'ampleur et aux origines de ces réserves, avec les conséquences que cela comporte pour les coûts et les risques encourus par leur maintien. Les pays qui affichent des excédents courants convertissent la majeure partie de ces excédents en réserves internationales moyennant un coût d'opportunité relativement élevé. Ces pays, notamment en Amérique latine, se caractérisent par la faiblesse de leur croissance et de leur balance des paiements et sont contraints d'affecter les apports nets de capitaux à des actifs de réserve à faible rendement au lieu de les utiliser pour l'investissement. En outre, certains pays souffrent toujours d'une insuffisance d'auto-assurance et se trouvent exposés à des arrêts soudains de ces flux car des montants élevés de capitaux reçus sont absorbés par le déficit courant que ces flux ont contribué à créer en provoquant une appréciation de la monnaie.

Le coût élevé de maintien de réserves officielles combiné au risque de pertes liées aux taux de change a favorisé d'autres types d'investissement dans des titres étrangers à rendement plus élevé, principalement à travers les fonds souverains. Ceux-ci ont acquis récemment des fonds propres de banques de pays en développement frappées par la crise des « subprimes », faisant ainsi fonction de facteur de stabilité mondiale. Toutefois, cela comporte de gros risques. Il serait également possible de recycler les ressources des fonds souverains dans le financement du développement, notamment pour appuyer le développement de l'infrastructure. Les pays en développement détiennent plus de 4 500 milliards de réserves officielles et le volume détenu par les fonds souverains est estimé au moins à 3 000 milliards. L'affectation annuelle de 1 % à peine de ces actifs (soit l'équivalent de leur rendement) représenterait environ 75 milliards de dollars, ce qui est trois fois le volume annuel des prêts de la Banque mondiale. La capacité internationale de prêt pour le développement pourrait probablement plus que doubler ce volume si elle était utilisée comme capital versé pour les banques nationales et multilatérales de développement, y compris au niveau régional.

Les causes profondes de la tendance des pays en développement à accumuler de vastes volumes de réserves de change sont liées à des déficiences plus fondamentales du système monétaire et de réserves international. Une meilleure réglementation prudentielle du compte de capital, ébauchée ci-dessus, pourrait contribuer à réduire le besoin et le coût d'une auto-assurance par accumulation de réserves. Le besoin d'auto-assurance pourrait encore diminuer avec des mécanismes plus efficaces de provisionnement des liquidités et de gestion des réserves au niveau international, tant au niveau régional que multilatéral (voir ci-dessous).

L'accumulation de réserves peut également aller à l'encontre d'autres objectifs de développement

Une forte accumulation de réserves témoigne de l'inadaptation des dispositions mondiales en matière de liquidité

Réponses multilatérales

Il importe que les institutions financières multilatérales conçoivent des instruments appropriés pour réduire la vulnérabilité aux chocs financiers

Dans le monde d'interdépendance économique et politique accrue d'aujourd'hui, réaliser une croissance générale et soutenue des revenus et de l'emploi représente un défi plus complexe encore que par le passé. Il est certain que le contexte extérieur dans lequel évoluent à présent les pays en développement a subi un certain nombre de changements radicaux qui ont peu de chances de s'inverser dans un avenir prévisible. Malgré les défis et les transformations, les mécanismes et institutions en place au niveau multilatéral ne sont pas suffisants pour renforcer la formulation des politiques économiques mondiales.

Les arrangements multilatéraux conçus à Bretton Woods ne prévoyaient pas un régime mondial pour les mouvements de capitaux car on comptait que la mobilité des capitaux serait limitée. Toutefois, un tel régime n'est pas apparu, même après l'abandon de ces arrangements et malgré la brusque montée des flux de capitaux privés. Divers codes et normes ont été établis à travers les institutions internationales, non seulement pour le secteur financier mais aussi pour l'audit et la comptabilité, la collecte de données, et ainsi de suite. S'il est vrai que ces codes et normes pourraient avoir des retombées bénéfiques à long terme, ils ne contribueront pas nécessairement à instaurer la stabilité financière, et dans bien des cas, ils seront coûteux.

La grande difficulté qui demeure pour les institutions financières multilatérales sera d'aider les pays en développement à atténuer les effets négatifs de la volatilité des flux de capitaux et des prix des produits de base et de proposer des mécanismes de financement anticycliques pour compenser les mouvements intrinsèquement procycliques des flux de capitaux privés. Il existe un certain nombre d'options pour atténuer la procyclicalité des flux de capitaux, offrir un financement anticyclique et aider ainsi à créer un contexte plus propice à une croissance durable.

Surveillance multilatérale

Les mécanismes de surveillance multilatérale devraient être un premier pas vers la protection de la stabilité...

Dans un premier temps, il faudra améliorer les mécanismes de surveillance multilatéraux afin d'accroître le champ des mesures anticycliques. La surveillance reste pour le FMI un outil essentiel de prévention des crises et de protection de la stabilité macroéconomique. L'impuissance du Fonds à convaincre les principales économies de limiter la démesure des déséquilibres financiers mondiaux tels que ceux qui sont apparus au cours de la dernière décennie a été l'un des obstacles sur lesquels ont achoppé les pourparlers sur la réforme du mécanisme de surveillance. Avec la révision adoptée en 2007 du système de surveillance des États membres (la première révision importante de ce cadre depuis trente ans), le Fonds a placé la stabilité externe et l'évaluation du taux de change au centre de la surveillance. La position de la balance des paiements d'un pays ne devrait pas donner lieu à des ajustements déstabilisants des taux de change. Pour cela, il faut que le compte courant soit *grosso modo* en équilibre et que la position du compte de capital soit telle qu'elle ne fasse pas peser de risques de brusques variations des flux de capitaux. Cette nécessité peut inciter le Fonds à exercer une pression excessive sur les pays en développement qui poursuivent des stratégies de croissance tirées par les exportations en leur demandant de laisser leur monnaie s'apprécier (pour stimuler la demande intérieure) lorsqu'ils réussissent à assurer la croissance de leurs exportations ou à attirer l'investissement étranger, et vice versa. Pour les raisons indiquées précédemment, les pays en développement devraient viser la stabilité à long terme de taux de change réels compétitifs et s'orienter vers l'adoption de politiques macroéconomiques anti plutôt que procycliques. Par ailleurs, le cadre révisé ne fait pas de différences entre les pays sur

la base de leur influence sur la stabilité; autrement dit, la surveillance n'est pas plus rigoureuse pour les pays qui émettent des devises de réserve. Cela s'écarte de la volonté « d'impartialité » de la nouvelle décision.

Pour atténuer les mouvements du cycle économique mondial et pallier les déséquilibres financiers mondiaux, il faut un cadre de politiques macroéconomiques concertées de portée internationale. Dans le contexte actuel, il faut répondre à la récession qui frappe l'économie aux États-Unis en donnant un coup de fouet à la demande mondiale pour éviter un ralentissement général (Nations Unies, 2008a). La croissance inférieure à la tendance aux États-Unis justifierait de nouveaux abaissements des taux d'intérêt pour stimuler l'économie, mais cela peut se révéler insuffisant dans le contexte actuel de fragilité du secteur financier et d'affaiblissement du dollar causés par l'accumulation prolongée de déficits extérieurs. Un rééquilibrage mondial nécessiterait donc un effort de stimulation de la part d'autres régions du monde, notamment de la Chine, des principaux exportateurs de pétrole, du Japon et de certains pays européens. Toutefois, en agissant de façon individuelle, ces pays risquent plus d'adopter une politique égoïste. Le FMI a entamé des consultations multilatérales pour répondre aux déséquilibres mondiaux par des actions concertées. Les participants à ce dialogue, parmi lesquels figurent les États-Unis, le Japon, la zone euro, la Chine et l'Arabie saoudite, semblent s'accorder sur le besoin de redresser ces déséquilibres sans compromettre la croissance soutenue et la nécessité d'atteindre cet objectif par une action concertée. Ils n'ont toutefois pas encore pris de mesures concrètes. Il importe que ces pourparlers englobent d'autres parties, notamment les pays en développement, et qu'un accord soit conclu sur des calendriers pluriannuels d'ajustement pouvant être suivis, afin de tenir les participants pour responsables des résultats et d'améliorer les chances d'application de l'action concertée. Pour que ces consultations multilatérales sur une coordination des politiques aboutissent, il faut que la perception de légitimité du médiateur (le FMI) soit renforcée et que tous les doutes quant à son impartialité en la matière soient dissipés. Cela nécessite une réforme du partage des voix et de la structure de gouvernance du FMI axée sur une meilleure représentation des pays en développement qui soit plus profonde que les changements ponctuels convenus lors des réunions du printemps 2008 des institutions de Bretton Woods.

... suivi d'un cadre de politiques macroéconomiques internationales concertées...

Mise en commun des réserves internationales

Deuxièmement, des réformes fondamentales devront être apportées à l'actuel système de réserves internationales pour empêcher l'actuelle constellation de déséquilibres de refaire surface. L'utilisation de la monnaie nationale des États-Unis comme principale monnaie de réserve signifie que pour que le reste du monde accumule des actifs de réserve, il faut que les États-Unis maintiennent un déficit courant. Comme nous l'avons vu, cela a permis aux pays en développement de répondre à leur besoin « d'auto-assurance » contre les chocs extérieurs en accumulant de vastes réserves officielles libellées en dollars. Peu à peu, cependant, cette pratique tend à éroder la valeur du dollar, comme ce fut le cas en 2002, alourdissant le coût pour les pays du maintien de vastes montants de réserves, et pourrait bien entraîner un effondrement du dollar, avec les conséquences probables d'une déstabilisation qui serait ressentie dans le monde entier (Nations Unies, 2008a).

À terme, le marché pourrait peut-être apporter une solution à ce problème. Si l'on était en présence de plusieurs monnaies de réserve concurrentes, dont chacune se taillait une part importante des portefeuilles de réserves, il serait plus facile aux banques centrales de modifier continuellement la composition de leurs réserves et d'éviter ainsi les situations créées par l'existence de doutes sérieux quant à la valeur d'une monnaie de réserve donnée et à la viabi-

... et de la réforme du système actuel de réserves internationales

lité des obligations de son pays d'émission. Toutefois, une telle solution est problématique, car elle s'accompagnerait probablement de perturbations et entraînerait l'effondrement du dollar, ce qui plongerait les marchés financiers dans une crise.

Une nouvelle monnaie
supranationale pourrait
être la meilleure solution
à long terme...

L'émergence d'une nouvelle devise supranationale fondée sur le renforcement des droits de tirage spéciaux (DTS) est probablement la meilleure solution pour une refonte sans heurts du système de réserve mondial, mais cela ne peut être qu'une option à long terme (Nations Unies, 2005a). Par conséquent, toute réforme plus immédiate nécessiterait un effort de promotion d'un système de réserves composées de monnaies multiples appuyé par les gouvernements. Cette idée devrait être aussi convaincante que la poursuite d'un système commercial multilatéral. De même que des règles commerciales multilatérales, un système financier multilatéral bien conçu devrait créer des conditions d'égalité pour toutes les parties et prévenir toute concurrence déloyale et toute répartition asymétrique des charges liées aux ajustements des taux de change. Il devrait également contribuer à accroître la stabilité du système financier international en réduisant le risque d'un scénario de crise où l'abandon par les capitaux de la monnaie de réserve unique pourrait avoir de profondes répercussions sur l'ensemble de l'économie mondiale.

... avec la création de fonds
régionaux de réserve

On pourrait également envisager la formation de fonds régionaux de réserve comme complément aux mécanismes multilatéraux et nationaux d'assurance macroéconomique contre les chocs extérieurs. Les grandes crises monétaires et financières qui ont frappé les pays en développement depuis les années 1990 ont été essentiellement régionales. Les pays ont généralement intérêt à éteindre le feu qui ravage les pays voisins avant qu'il ne gagne leur territoire. La mise en commun de réserves à l'échelon régional pourrait également réduire les coûts pour chaque pays, au même titre qu'une assurance maladie étendue à tous réduit les coûts pour chacun. Toutefois, l'expérience de tels mécanismes régionaux de réserve est limitée. Le Fonds latino-américain de réserve (FLAR), quoique limité dans le nombre de ses membres (les pays andins et le Costa Rica), s'est révélé efficace dans son appui à ses pays membres durant la crise des années 1980 et la crise asiatique de la fin des années 1990. Après la crise en Asie de l'Est, le Japon a proposé la création d'un fonds monétaire asiatique, mais cette proposition, quoique bien accueillie dans la région, a été abandonnée après les objections soulevées hors de la région. À la place, des initiatives ont été conçues pour améliorer la surveillance régionale et créer des mécanismes collectifs de soutien à la liquidité. Le soutien collectif à la liquidité au titre de l'Initiative de Chiang Mai signée en mai 2000 comporte un arrangement bilatéral de swap de monnaies entre les pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) plus la Chine, le Japon et la République de Corée. L'efficacité de l'Initiative de Chiang Mai face aux crises financières reste encore à vérifier. Ce cadre régional est complémentaire des mécanismes mondiaux du FMI et ne nie pas la nécessité d'un cadre de prévention des crises au sein du FMI lui-même.

Réglementation financière internationale

Une meilleure
réglementation financière
internationale permettrait
de réduire la volatilité
des capitaux...

Un troisième ensemble de mesures comprendrait une meilleure réglementation financière internationale afin de prévenir la volatilité des flux de capitaux et d'offrir des conseils pour la conception de mesures appropriées de contrôle des capitaux, y compris de façon anticyclique. Les responsables des politiques des pays développés se doivent de veiller à prévenir les effets négatifs des excès financiers. Les évaluations des risques par les agences de notation sont fortement procycliques (Persaud, 2000; Nations Unies, 2005a; Fonds monétaire international, 2008) et tendent à réagir à la concrétisation des risques plutôt qu'à leur montée. Comme on l'a vu précédemment, les moyens existants ne sont guère efficaces face aux conséquences.

Les règles internationales concernant l'adéquation du capital des banques ont tendance, elles aussi, à être procycliques, n'obligeant les prêteurs à mobiliser davantage de capitaux que lorsque les problèmes se posent déjà sur les marchés financiers. Les règles de Bâle I autorisaient les banques à masquer les prêts à risque sur leurs bilans, nuisant ainsi encore davantage à l'efficacité des règlements. Les règles de Bâle II sont plus complexes dans leur traitement du risque, mais s'appuient trop sur les modèles d'évaluation des risques conçus par les banques elles-mêmes, qui ne tiennent pas compte des effets de contagion et du comportement grégaire qui sont le propre du fonctionnement des marchés financiers.

Il importe de modifier les cadres réglementaires pruden­tiels nationaux et internationaux pour qu'ils se concentrent sur les éléments systémiques de l'accumulation de risques sur les marchés financiers. Par ailleurs, pour être efficace, le cadre amélioré devra s'appliquer tout autant aux banques qu'aux établissements non bancaires. On peut rendre la réglementation anticyclique en exigeant que des mesures tampon (adéquation du capital) soient mises en place pendant des phases d'expansion afin de limiter les excès et d'offrir une plus grande protection contre les pertes durant les phases de détérioration. De telles règles devraient être internationales afin de garantir que les banques et les autres institutions financières ne cherchent pas à échapper aux exigences nationales en gonflant leurs portefeuilles d'actifs étrangers.

Renforcer et réformer les mécanismes de financement compensatoire

Un quatrième ensemble de mesures viserait à répondre au besoin accru de financement d'urgence pour se prémunir contre les chocs extérieurs, que ces chocs touchent le compte courant ou le compte de capital, afin d'alléger la charge de l'ajustement et de réduire les coûts de maintien d'importants volumes de réserves. Les mécanismes actuels sont de portée limitée, définis de façon trop étroite ou sujets à une conditionnalité indûment rigoureuse (Griffith-Jones et Ocampo, 2008; Nations Unies, 2008b). La facilité de réserve supplémentaire, créée en 1997, offre une certaine forme d'assurance collective aux pays souffrant d'une crise du compte de capital, mais elle n'offre pas une protection suffisante en cas de renversement soudain typique des flux de capitaux. La Ligne de crédit préventive n'a pas été utilisée et a expiré en 2003, et peu de choses ont été tentées pour redonner vie au Mécanisme de financement compensatoire, qui fournissait aux pays en développement la liquidité nécessaire pour résister aux chocs sur les termes de l'échange. Le FMI a proposé la création d'une ligne de réserve additionnelle dans le cadre de la facilité de réserve supplémentaire pour offrir une liquidité en cas d'urgence aux membres ayant de solides politiques macroéconomiques et un endettement viable et qui ont prouvé leur crédibilité dans la mise en œuvre de leurs politiques mais qui restent vulnérables à l'égard des crises du compte de capital. Pour surmonter les effets psychologiques du recours à cette facilité, il importe d'accroître la fiabilité de l'accès aux ressources financières et de renforcer l'envoi de signaux positifs aux marchés. Un nombre important de membres des marchés émergents devraient remplir les conditions nécessaires, compte tenu des informations contenues dans les rapports de consultation passés du FMI au titre de l'article IV de ses Statuts. En permettant un tirage automatique initial de 500 % de la quote-part, sur la base de directives simples et transparentes, pour les membres jugés admissibles, on montrerait clairement aux marchés privés que cette ligne est une facilité d'assurance. Si un tel mécanisme pouvait faire fonction de prêteur de dernier recours à l'instar des banques centrales, il permettrait de réduire la demande de forte accumulation de réserves dans les pays en développement. Cela pourrait à son tour laisser plus de marge de manœuvre à ces pays en transférant la pression vers l'appréciation du taux de change.

... à condition qu'elle se concentre sur les composantes systémiques du risque

Un financement accru des secours réduirait le coût de l'ajustement

D'une façon plus générale, il conviendrait de simplifier sensiblement les facilités du FMI et de prévoir des décaissements plus automatiques et plus rapides à la mesure des chocs extérieurs. Il est particulièrement souhaitable de prêter à des conditions plus concessionnelles, surtout aux pays pauvres très endettés. Une nouvelle émission de droits de tirage spéciaux permettrait de financer un accroissement sensible du financement compensatoire disponible.

Renforcement du système commercial multilatéral

L'accroissement des flux financiers a ajouté à l'incertitude du système commercial international

Malgré l'acceptation générale des bienfaits d'un commerce plus libre, la division internationale du travail est en grande partie fonction de politiques commerciales qui privilégient les produits et marchés où les pays les plus avancés jouissent d'une position dominante et d'un avantage compétitif. En particulier, les droits de douane élevés, la hausse de ces droits et les subventions à l'agriculture et à la pêche pénalisent lourdement les produits offrant les meilleures perspectives de diversification de leurs exportations aux pays en développement (voir encadré II.2). Les comportements protectionnistes ne sont guère plus favorables aux produits industriels tels que la chaussure, les vêtements et les textiles, autant de secteurs où nombre de pays en développement jouissent d'un avantage comparatif. Le système commercial est également vulnérable pour le système financier international de plus en plus volatile, allant à l'inverse des intentions initiales des artisans de l'architecture multilatérale de l'après-guerre et nuisant sérieusement aux perspectives des pays en développement. Les tendances déstabilisantes et déflationnistes des flux commerciaux et financiers sont particulièrement inquiétantes et, comme on l'a vu précédemment, peuvent faire obstacle au développement en favorisant notamment des taux de changes instables et mal alignés et des cycles expansion-contraction qui débouchent sur une expansion excessive de l'investissement, de la production et du commerce dans certains secteurs qui aboutit finalement à l'éclatement de la bulle, entraînant de brusques déclin des flux commerciaux et des prix.

La réforme du système financier international devrait avoir pour objectif fondamental de faciliter l'intégration des pays en développement au système commercial international. L'intérêt des pays en développement pour la stabilité du système financier international s'explique par le fait qu'elle favoriserait à la fois une plus grande participation de ces pays au commerce international et la pleine exploitation de leur potentiel de développement.

Un cadre multilatéral cohérent et équilibré permettrait de répondre aux problèmes d'emploi liés à la mondialisation...

Il faut également s'attendre à ce que l'internationalisation de la production se poursuive et à ce que la *délocalisation* d'emplois permette aux économies émergentes de tirer profit des chaînes d'approvisionnement mondiales pour créer de nouvelles possibilités d'emploi pour leurs travailleurs. En fait, tout porte à croire que cette tendance s'accroîtra. Par conséquent, à mesure que les marchés du travail s'intègrent davantage et deviennent de plus en plus tributaires des grandes sociétés multinationales mobiles, on pourrait ressentir le besoin d'un cadre « plus transparent, plus cohérent et plus équilibré » au niveau mondial pour faire face aux aspects de la mondialisation liés à l'emploi²². Que ce besoin se matérialise ou non, toute stratégie visant à profiter à tous (et à éviter la politique du « chacun pour soi ») exige un investissement accru dans les pays avancés, notamment dans le développement des infrastructures et dans les technologies à faible émission de carbone, conformes aux engagements pris pour atténuer les effets des changements climatiques. Par ailleurs, on ne peut parvenir à un profil plus équilibré de la demande intérieure que si la hausse des salaires (allant de pair avec les gains de productivité) plutôt que de plus hauts niveaux d'endettement offre une base solide

²² Voir l'étude de l'Organisation mondiale du Travail, 2004b.

à l'expansion de cette demande. Les problèmes qui s'annoncent nécessiteront également que les économies développent constamment leurs bases de compétences et de connaissances afin de bien s'intégrer au processus mondial de production; de faire en sorte que le résultat net d'une production mondialisée ne soit pas seulement le déplacement de travailleurs; et de maintenir les règles fondamentales en matière de main-d'œuvre de manière à assurer un travail décent et productif pour tous.

Il importe également de renforcer les politiques à l'égard du marché du travail (y compris du développement des compétences) afin de mieux préparer les travailleurs pour le marché du travail de demain. Lorsque la destruction d'emplois ne peut être évitée dans l'immédiat, des mesures appropriées de protection sociale pourraient être mises en place pour assurer la sécurité des travailleurs. Quoi qu'il en soit, il importe de mesurer les avantages que peut apporter une production mondiale en regard de ses coûts, et l'on ne peut réduire ces derniers que par un engagement actif de tous les principaux acteurs (Organisation internationale du Travail, 2005a).

... au même titre que des politiques intérieures conçues pour stimuler l'investissement, la création d'emplois et la protection sociale

Encadré II.2

L'agriculture et le système commercial multilatéral

Il est amplement reconnu que le système de protection de l'agriculture qui s'est développé au cours des 40 dernières années dans les pays industrialisés a nuï aux progrès de l'agriculture de nombreux pays en développement, quoique ce ne soit là que l'un des nombreux facteurs qui ont contribué à l'insécurité alimentaire dont souffrent certains de ces pays. Pendant une bonne partie de cette période, le secteur agricole et le commerce international des produits agricoles ne se sont pas pliés à la discipline et aux règles normales de l'ancien système commercial multilatéral de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). La Déclaration de Punta del Este de 1986, qui a ouvert le Cycle de négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay, a débouché sur l'Accord de 1994 portant création de l'Organisation mondiale du commerce^a; l'Accord sur l'agriculture^a prévoyait un changement de direction et des réformes fondamentales qui visaient un commerce agricole axé sur le marché et des programmes connexes de subventions et d'appui.

Pour ce faire, l'Accord sur l'agriculture prévoyait de chiffrer en termes monétaires toutes sortes de mesures de soutien à l'agriculture — mesures intérieures, mesures aux frontières et exportations — et de réduire cet appui sur un certain nombre d'années. Après un pourcentage initial convenu de réductions (de l'appui intérieur, de la protection aux frontières et de subventions aux exportations) appliqué sur une période initiale de six ans (1995-2000), l'Accord sur l'agriculture envisageait de poursuivre ce processus de réforme, et des négociations ont été engagées dans ce but en 2000. Les paramètres de ces négociations pour la poursuite du processus de réforme à long terme, définis à l'article 20 de l'Accord, sont de tenir compte :

- De ce qu'aura donné jusque-là la mise en œuvre des engagements de réduction (de 1995 à 2000);
- Des effets des engagements de réduction sur le commerce mondial des produits agricoles;
- Des considérations autres que d'ordre commercial, du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement membres et de l'objectif qui est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché, et des autres objectifs et préoccupations mentionnés dans le préambule du présent accord; et
- Des autres engagements qui seront nécessaires pour atteindre l'objectif à long terme susmentionné.

^a Voir *Instruments juridiques consacrant les résultats du Cycle de l'Uruguay des négociations commerciales multilatérales, signé à Marrakech le 15 avril 1994* (publication du Secrétariat du GATT, numéro de vente : GATT/1994.7).

En échange de l'engagement des pays développés à poursuivre leur processus de réforme à long terme de l'agriculture, les pays en développement ont déjà payé d'avance en prenant de nouveaux engagements (les disciplines du GATT, l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce^a, l'Accord général sur le commerce des services^a, etc.). Les paramètres et conditions fixés pour les négociations sur la poursuite des réformes de l'agriculture ne prévoient pas de nouvelles concessions pour l'accès aux marchés de la part des pays en développement, qu'il s'agisse du commerce des services ou des biens non agricoles (industriels).

L'impact probable sur la sécurité alimentaire de tous accords multilatéraux visant à accentuer la libéralisation du commerce agricole est incertain à court et moyen terme, étant donné que la tendance probable à la hausse des prix mondiaux aurait un effet négatif sur les importateurs nets de produits alimentaires, et que la petite production agricole de la plupart des pays en développement limite les chances pour ces pays d'être compétitifs sur les marchés mondiaux. À ces deux égards, un accroissement très sensible de l'aide, des financements compensatoires et de l'appui au développement sera nécessaire pour permettre une large répartition des gains.

D'ailleurs, les réformes introduites dans le système actuel de protection de l'agriculture aux États-Unis, en Europe et dans d'autres pays développés vont dans le sens des intérêts de ces pays et répondent à des considérations de politique intérieure et à des facteurs budgétaires; elles visent à renforcer l'efficacité économique et la compétitivité de ces pays et à leur procurer des gains sur le plan social. Ces réformes peuvent être menées à bien indépendamment de ce qui se passe dans le cadre des négociations multilatérales.

Appendice

Méthode de décomposition des chocs extérieurs et de l'ajustement intérieur

Figures

A.1	Croissance du PIB par habitant, Asie de l'Est, 1971-2006	65
A.2	Croissance du PIB par habitant, Asie de l'Est (sans la Chine), 1971-2006	65
A.3	Croissance du PIB par habitant, Asie du Sud, 1971-2006	66
A.4	Croissance du PIB par habitant, Asie du Sud (sans l'Inde), 1971-2006	66
A.5	Croissance du PIB par habitant, Asie de l'Ouest, 1971-2006	67
A.6	Croissance du PIB par habitant, Afrique du Nord, 1971-2006	67
A.7	Croissance du PIB par habitant, Afrique subsaharienne, 1971-2006	68
A.8	Croissance du PIB par habitant, Amérique latine et Caraïbes, 1971-2006	68
A.9	Volatilité des prix des produits de base sur 12 mois, décembre 1980-août 2008 . . .	69
A.10	Transfert net de ressources en pourcentage du PIB par habitant, 1975-2005	69

Tableaux

A.1	Incidence des chocs par région, 1980-2005 (en pourcentage)	70
A.2	Analyse de décomposition du compte courant de la balance des paiements, Asie de l'Est et du Sud, Amérique latine et Caraïbes, Afrique, Asie de l'Ouest et petits États insulaires en développement, 1981-2005 (en pourcentage du PNB) .	71
A.3	Classification technologique des exportations, par région et par pays, 1980-2005 (en pourcentage du total des exportations de biens)	77

Méthode de décomposition des chocs extérieurs et de l'ajustement intérieur

La décomposition des variations des soldes courants en divers types de chocs extérieurs et des mécanismes d'ajustement intérieur est fondée sur une méthodologie issue des travaux de Balassa (1981) et d'améliorations ultérieures apportées par Avila et Bacha (1987) et FitzGerald et Sarmad (1997). L'analyse du chapitre II suit ces dernières spécifications.

Décomposition du compte courant

La méthodologie repose sur la décomposition du déficit du compte courant (D) d'une année quelconque (t) entre importations de biens et de services non facteurs (M), paiements nets de services facteurs à l'étranger (V), exportations de biens et de services non facteurs (E) et de transferts sans contrepartie reçus de l'étranger (T).

$$D_t = M_t + V_t - E_t - T_t \quad (1)$$

Les importations et les exportations sont décomposées en indices des prix (P_m, P_x) et volumes (J, X) à prix constants en monnaie nationale.

$$M_t = P_{mt} \times J_t \quad (2)$$

$$E_t = P_{xt} \times X_t \quad (3)$$

Le volume d'importations est lié à l'absorption intérieure réelle (A), autrement dit :

$$J_t = jt \times A_t \quad (4)$$

$$A_t = C_t + I_t \quad (5)$$

Le volume des exportations (X) est lié au volume du commerce mondial (W) par un « coefficient global d'exportation » (x) qui mesure, en fait, la pénétration des exportations comme part du pays dans le commerce mondial :

$$X_t = x_t \times W_t \quad (6)$$

Enfin, les paiements de services facteurs à l'étranger (V) est décomposé en paiements nets d'intérêts à l'étranger (V_j), paiements nets à l'étranger au titre du revenu des investissements (V_d) et envois nets de fonds de l'étranger par les émigrés (R). Les paiements nets d'intérêts à l'étranger sont définis comme le produit du taux d'intérêt en dollars courants (r) et l'encours de la dette (en monnaie locale au taux de change officiel) de l'année précédente ($F_t - 1$):

$$V_t = V_{jt} + V_{dt} - R_t \quad (7)$$

$$V_{jt} = r_t \times F_t - 1 \quad (8)$$

Il convient de rappeler que tous les coefficients (x, j, r) sont dérivés en pratique de ces équations, de sorte que la somme des identités définitionnelles est toujours égale au déficit courant observé (D).

En substituant (2) à (8) dans (1) et en divisant par le revenu national aux prix courants, on obtient la formule complète de décomposition.

$$D_t/Y_t = p_{mt} \times j_t (C_t - I_t)/Z_t + r_t \times F_{t-1}/Y_t + (V_{dt} - R_t)/Y_t - p_{xt} \times x_t \times W_t/Z_t - T_t/Y_t \quad (9)$$

où le revenu national aux prix courants (Y_t) est égal au produit du revenu national à prix constants (Z_t) et du déflateur (P_{yt}) du produit national brut implicite (PNB) et :

$$Y_t = P_{yt} \times Z_t \quad (10)$$

$$p_{mt} = P_{mt}/P_{yt} \quad (11)$$

$$p_{xt} = P_{xt}/P_{yt} \quad (12)$$

Enfin, on choisit une année ou des années de base pour séparer les dérivées partielles (d) des variables, ce qui définit alors les effets distincts suivants :

$$\begin{aligned} d [D_t/Y_t] = & \\ & [j_s \times A_s/Z_s] dp_{mt} - [x_s \times W_s/Z_s] dp_{xt} && \text{effet des termes de l'échange} \\ & + [F_s - I_s/Y_s] dr_t && \text{choc des taux d'intérêt} \\ & - x_s \times p_{xs} \times d [W_t/Z_t] && \text{effet du commerce mondial} \\ & + r_s \times d [F_t - I_t/Y_t] && \text{fardeau d'accumulation de la dette} \\ & + d [(V_{dt} - R_t - T_t)/Y_t] && \text{autres variables externes} \\ & + j_s \times p_{ms} \times d [A_t/Z_t] && \text{absorption intérieure} \\ & + [p_{ms} \times A_s/Z_s] dj_t && \text{remplacement des importations} \\ & - [p_{xs} \times W_s/Z_s] dx_t && \text{pénétration des exportations} \\ & + \text{termes d'interaction} && \end{aligned} \quad (13)$$

Les trois premières phrases définissent le « choc externe »; les deux suivantes sont « le fardeau d'accumulation de la dette » et les « autres variables externes », qui répondent à la fois aux conditions internes et externes mais sont considérées comme autonomes, et les trois dernières, quoique définies comme « réponse de politique intérieure » dans la version originale de la méthodologie, seraient plus exactement dénommées « ajustement intérieur » car les changements peuvent être causés par une intervention au niveau des politiques et par le comportement d'un ajustement privé. La différence entre la somme des termes explicitement définis et la variation observée du déficit courant normalisé se définit comme « termes d'interaction ». Ces termes d'interaction sont définis de façon détaillée dans la version FitzGerald-Sarmad de la méthodologie. L'ampleur de ce « terme résiduel » peut être assez grande lorsque les chocs sont substantiels et, par conséquent, toute nouvelle décomposition de l'élément résiduel peut fournir des détails supplémentaires significatifs. Cela n'est pas détaillé ici car cela ne fait pas partie de l'analyse du présent chapitre. Ces résultats plus précis figurent dans le document d'information de Vos et Parra (2008).

Couverture de données et pays

Trois principales sources de données ont été utilisées pour l'application de la méthodologie. Les données sur les comptes nationaux et le commerce mondial sont extraites de la base de données de la Division de statistique des Nations Unies. Les données sur les flux de capitaux, l'encours de la dette, les taux d'intérêt et autres variables financières sont tirées des bases de données de Statistiques financières internationales du Fonds monétaire international (FMI) et de Financement du développement dans le monde de la Banque mondiale. Il importe de préciser que l'estimation du solde courant (déficit) est fondée sur les données des comptes nationaux. En raison des écarts statistiques, ces estimations ne coïncident pas nécessairement avec celles des Statistiques du FMI sur la Balance des paiements.

Aux fins de l'analyse comparative, les périodes ont été harmonisées, même si les dates des principaux chocs diffèrent d'un pays à un autre.

En raison des limitations de ces données, tous les pays en développement n'ont pas pu être couverts par cette analyse. Celle-ci couvre 21 pays d'Amérique latine et des Caraïbes, 12 pays d'Asie, 26 pays d'Afrique et 12 petits États insulaires en développement. L'échantillon de pays par (sous)-région est le suivant :

Amérique latine et Caraïbes :

- **Amérique du Sud :** Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Paraguay, Pérou, Uruguay et Venezuela (République bolivarienne de)
- **Amérique centrale :** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua et Panama
- **Caraïbes :** Barbade, République dominicaine, Jamaïque, Trinité-et-Tobago

Asie :

- **Asie de l'Est :** Chine, Malaisie, Philippines et Thaïlande
- **Asie du Sud :** Bangladesh, Inde, Népal, Pakistan et Sri Lanka
- **Asie de l'Ouest :** Jordanie, République arabe syrienne et Turquie

Afrique :

- **Afrique du Nord :** Maroc et Tunisie
- **Pays les moins avancés d'Afrique subsaharienne :** Bénin, Burkina Faso, Burundi, Gambie, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Niger, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Togo et Ouganda
- **Autres pays d'Afrique subsaharienne :** Botswana, Cameroun, Congo, Côte-d'Ivoire, Gabon, Ghana, Kenya, Nigéria et Swaziland

Petits États insulaires en développement^a :

- **Petits États insulaires en développement les moins avancés :** Cap-Vert, Maldives, Samoa et Vanuatu
- **Autres petits États insulaires en développement :** Belize, Dominique, Grenade, Maurice, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines et Seychelles

^a Les estimations pour les petits États insulaires en développement données au tableau A.1 englobent également Saint-Kitts-et-Nevis, la Barbade et Trinité-et-Tobago.

Figures

Figure A.1
Croissance du PIB par habitant, Asie de l'Est, 1971-2006

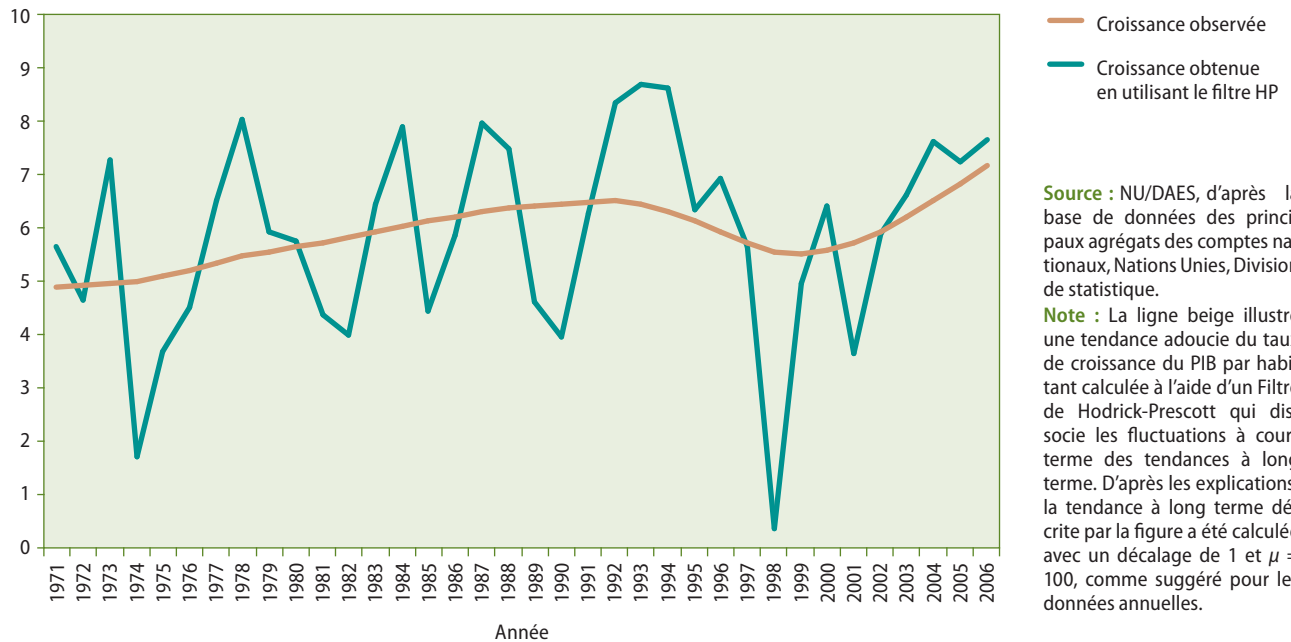


Figure A.2
Croissance du PIB par habitant, Asie de l'Est, sans la Chine

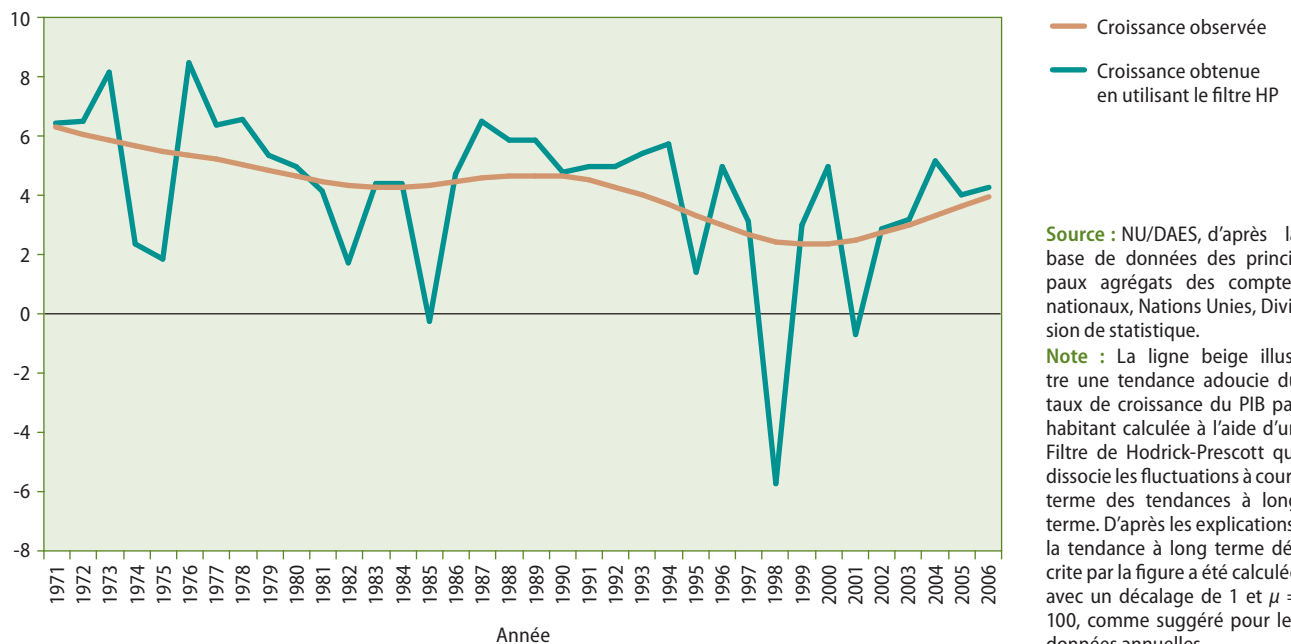


Figure A.3
Croissance du PIB par habitant, Asie du Sud, 1971-2006

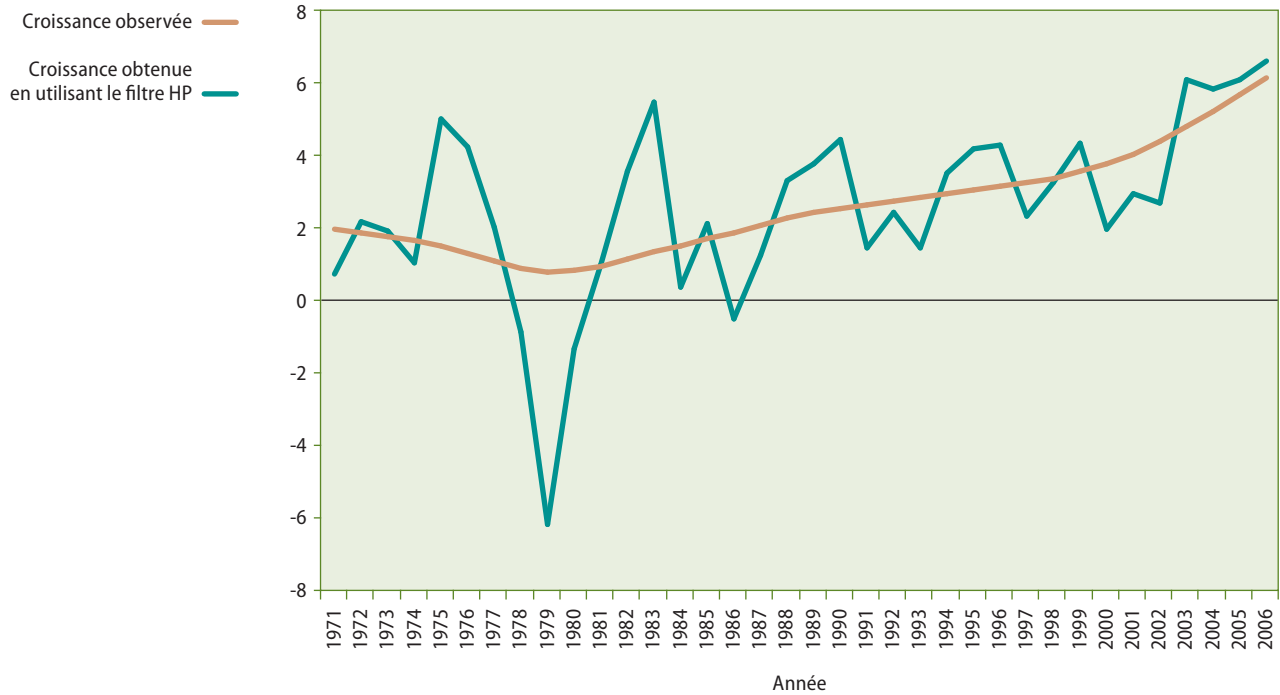
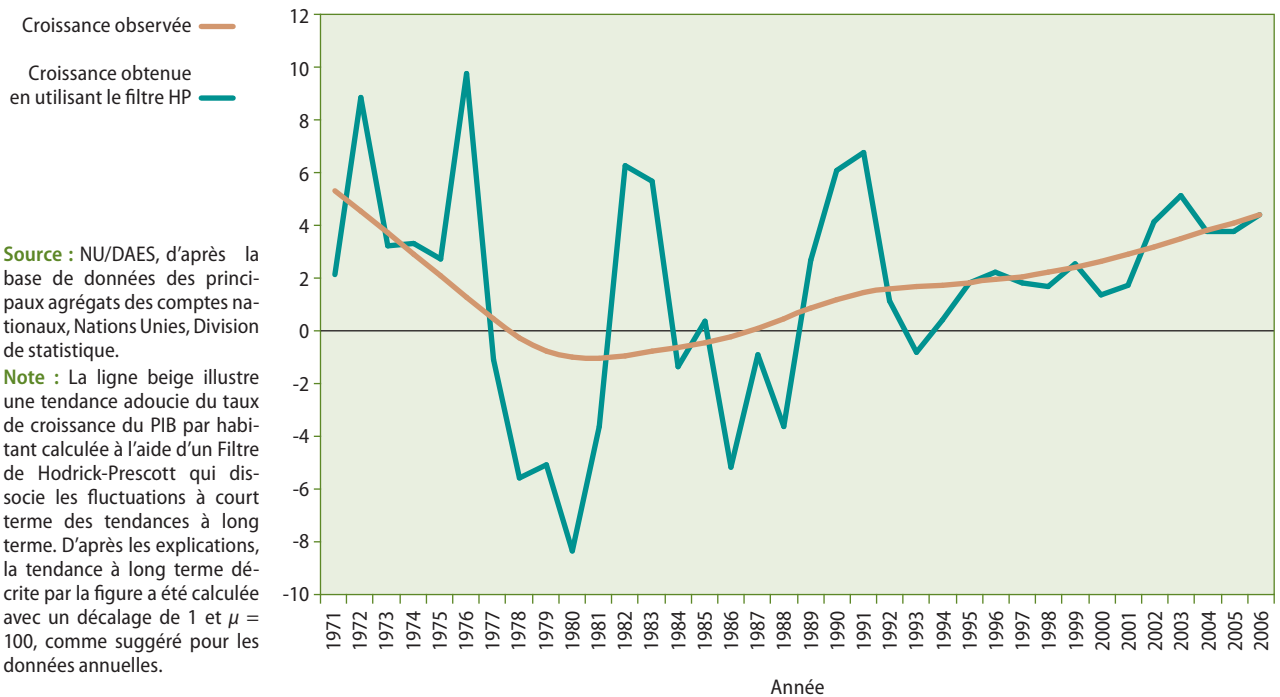


Figure A.4
Croissance du PIB par habitant, Asie du Sud, sans l'Inde, 1971-2006



Source : NU/DAES, d'après la base de données des principaux agrégats des comptes nationaux, Nations Unies, Division de statistique.

Note : La ligne beige illustre une tendance adoucie du taux de croissance du PIB par habitant calculée à l'aide d'un filtre de Hodrick-Prescott qui dissocie les fluctuations à court terme des tendances à long terme. D'après les explications, la tendance à long terme décrite par la figure a été calculée avec un décalage de 1 et $\mu = 100$, comme suggéré pour les données annuelles.

Figure A.5
Croissance du PIB par habitant, Asie de l'Ouest, 1971-2006

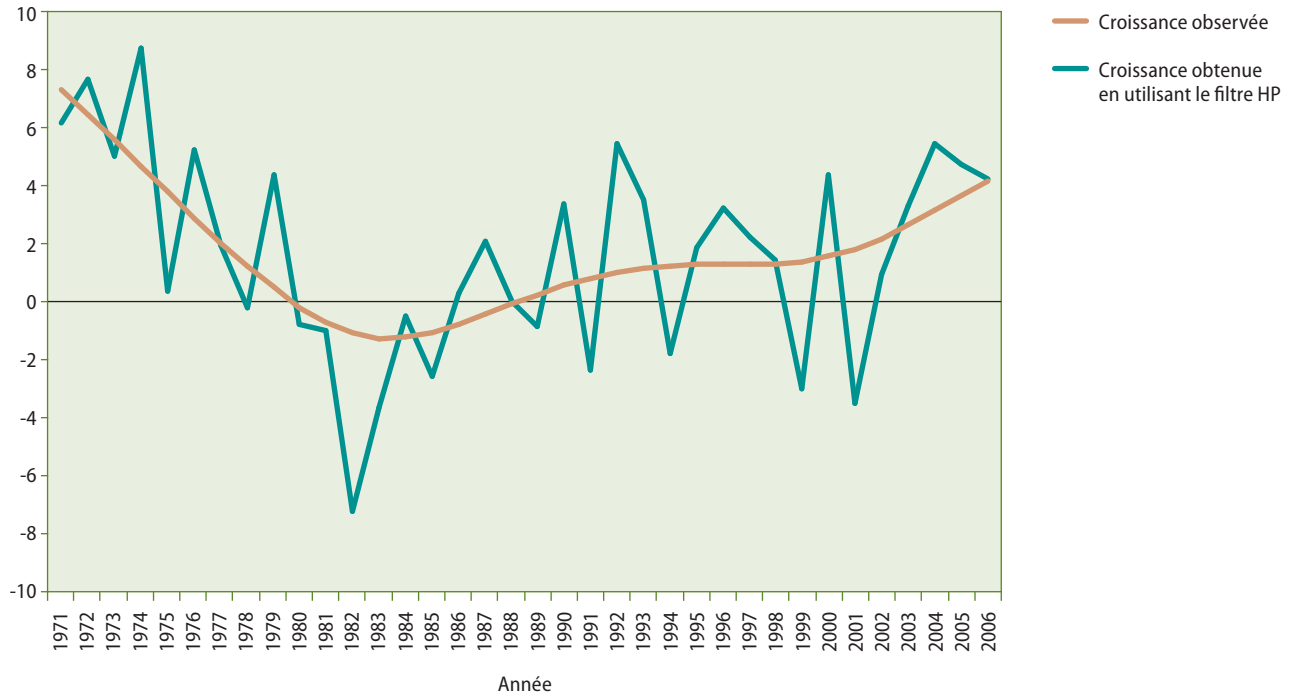
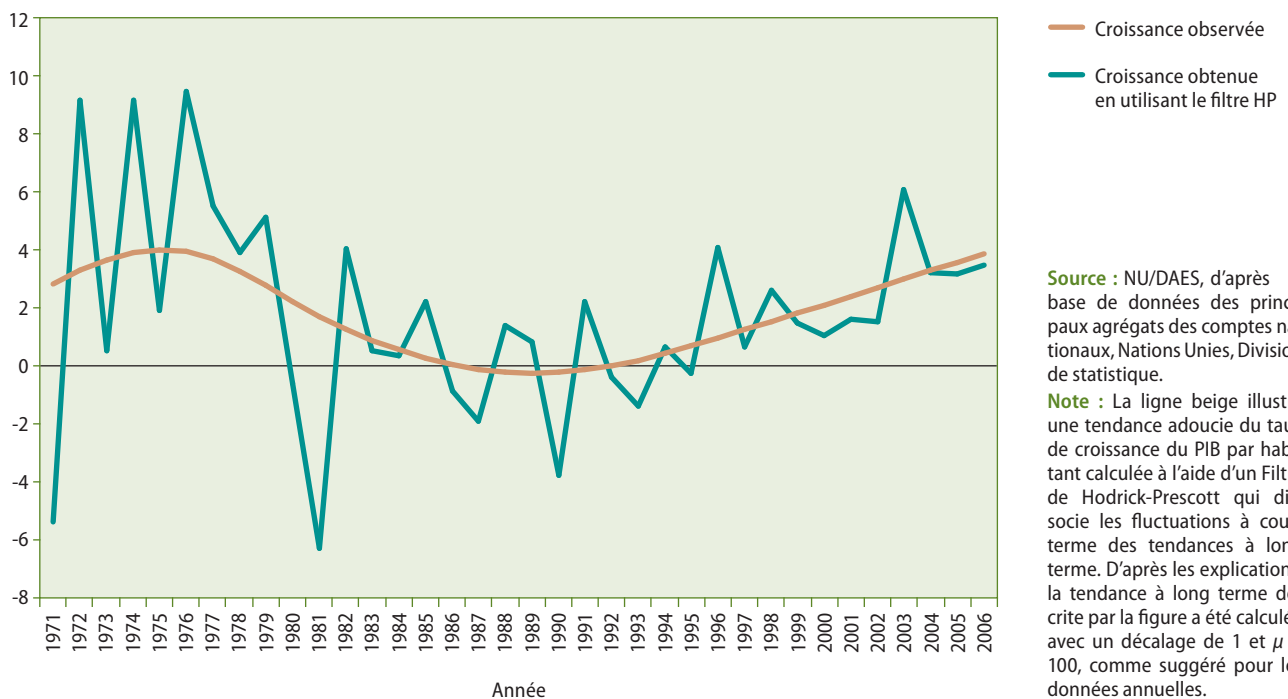


Figure A.6
Croissance du PIB par habitant, Afrique du Nord, 1971-2006



Source : NU/DAES, d'après la base de données des principaux agrégats des comptes nationaux, Nations Unies, Division de statistique.

Note : La ligne beige illustre une tendance adoucie du taux de croissance du PIB par habitant calculée à l'aide d'un Filtre de Hodrick-Prescott qui dissocie les fluctuations à court terme des tendances à long terme. D'après les explications, la tendance à long terme décrite par la figure a été calculée avec un décalage de 1 et $\mu = 100$, comme suggéré pour les données annuelles.

Figure A.7
Croissance du PIB par habitant, Afrique subsaharienne, 1971-2006

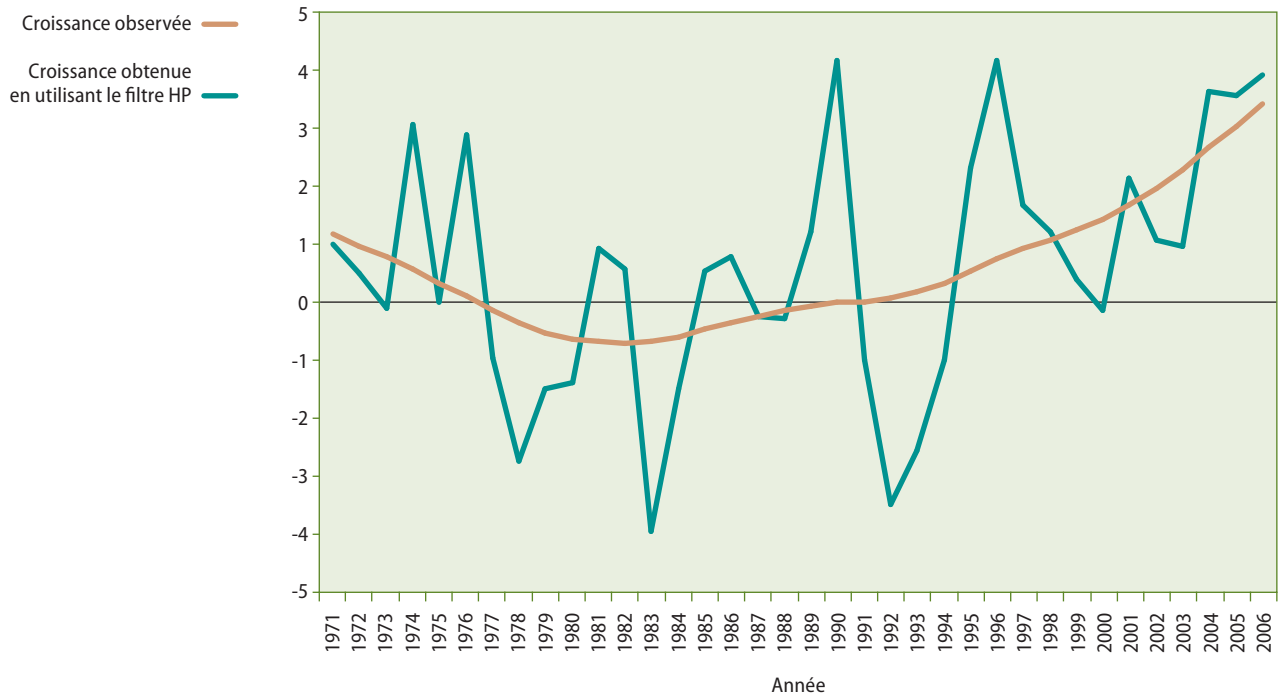
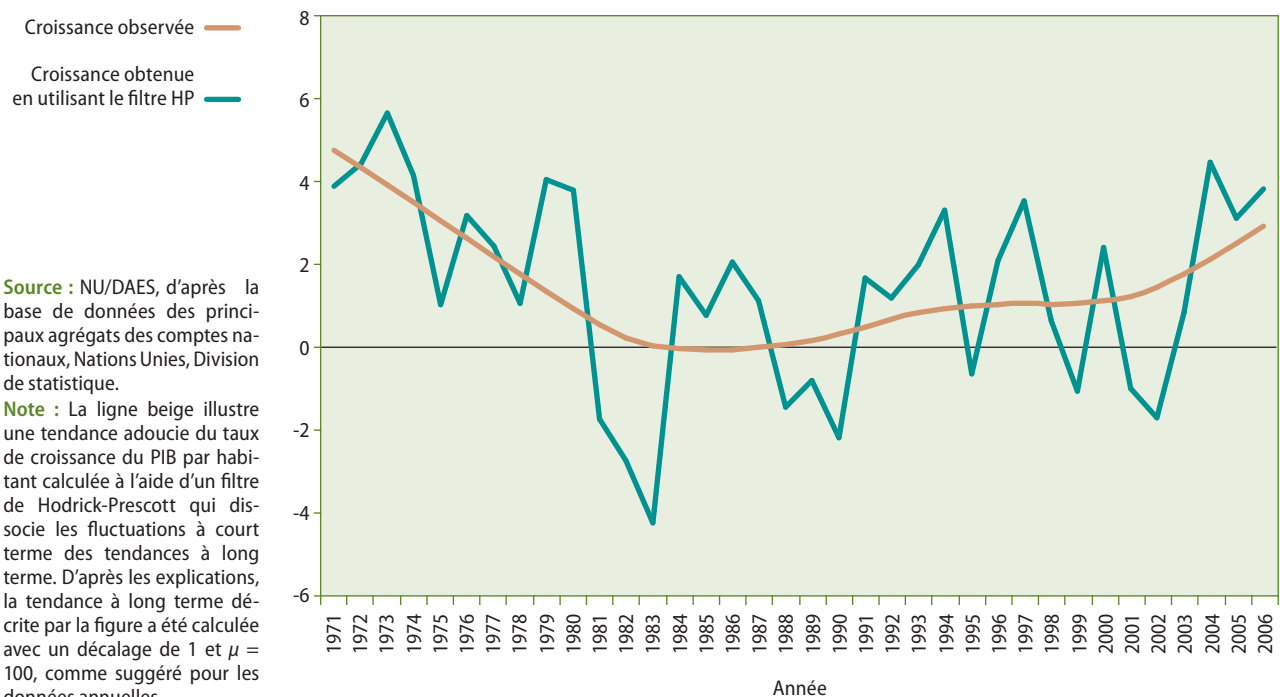


Figure A.8
Croissance du PIB par habitant, Amérique latine et Caraïbes, 1971-2006



Source : NU/DAES, d'après la base de données des principaux agrégats des comptes nationaux, Nations Unies, Division de statistique.

Note : La ligne beige illustre une tendance adoucie du taux de croissance du PIB par habitant calculée à l'aide d'un filtre de Hodrick-Prescott qui dissocie les fluctuations à court terme des tendances à long terme. D'après les explications, la tendance à long terme décrite par la figure a été calculée avec un décalage de 1 et $\mu = 100$, comme suggéré pour les données annuelles.

Figure A.9
Volatilité des prix des produits de base sur 12 mois, décembre 1980-août 2008

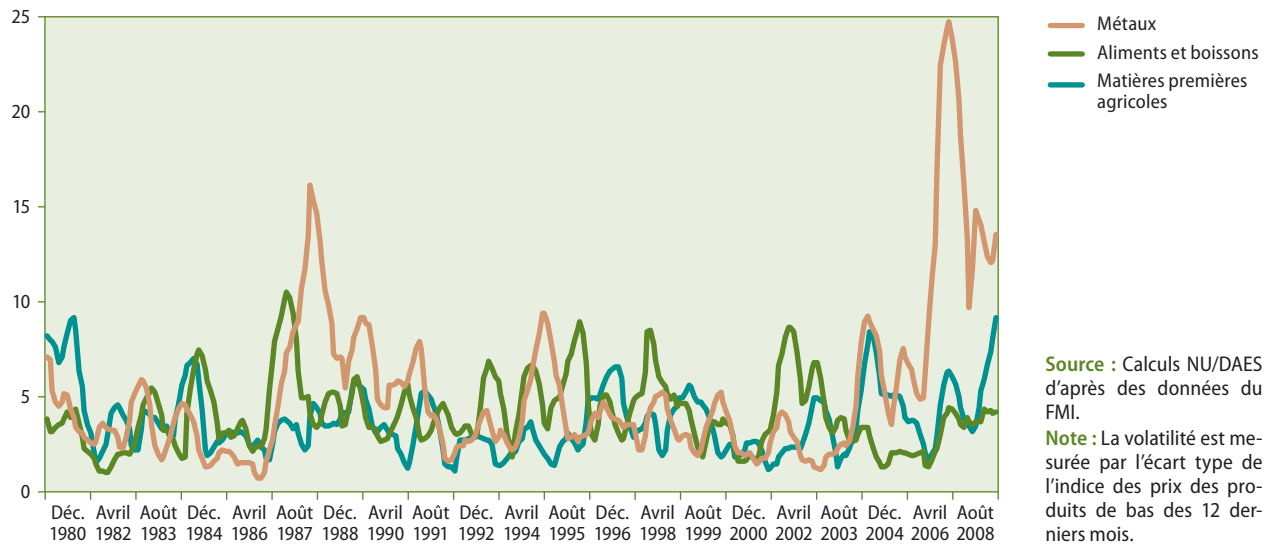
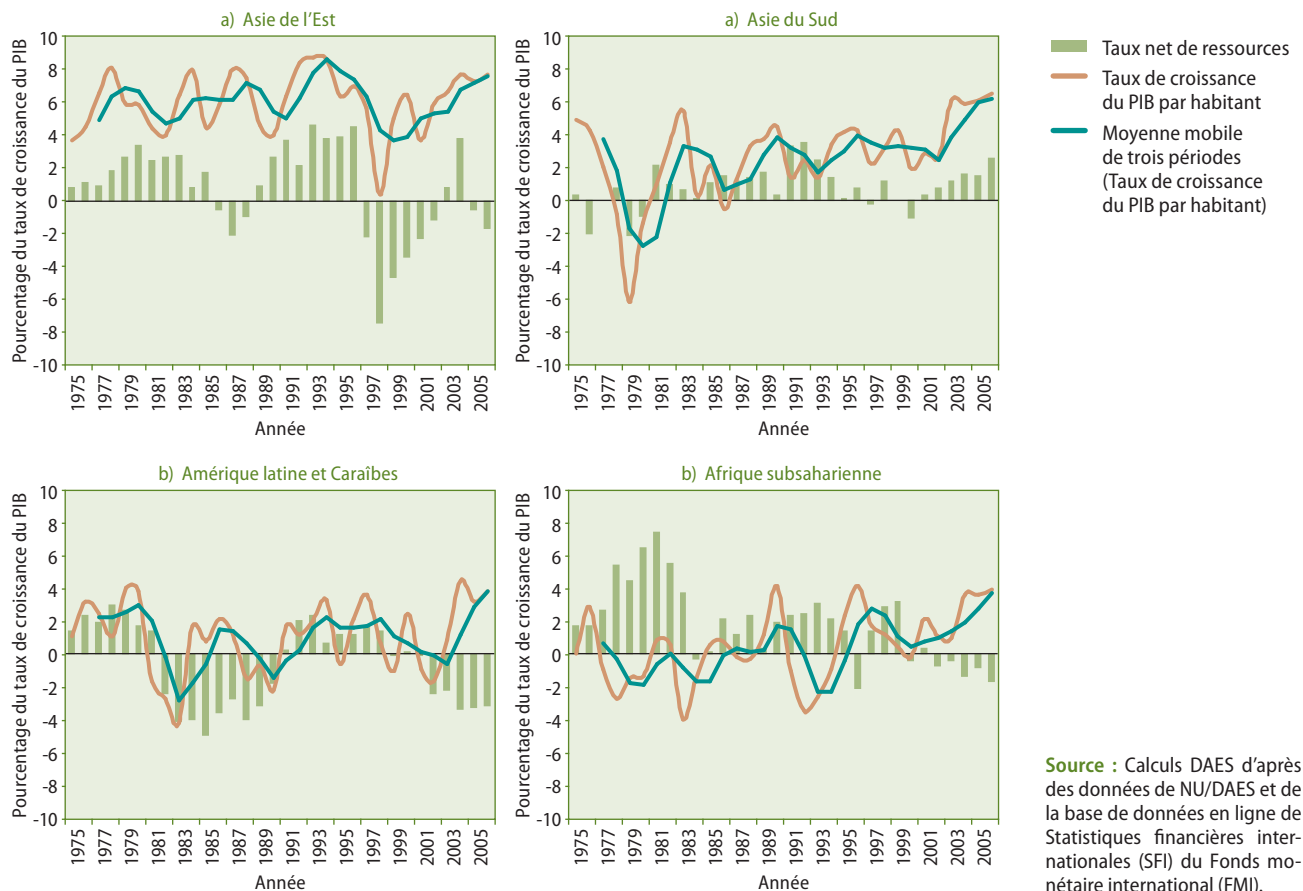


Figure A.10
Transfert net de ressources en pourcentage du PIB par habitant, 1975-2005



Tableaux

Tableau A.1

Incidence des chocs par région^a, 1980-2005 (en pourcentage)

Type de choc externe et ajustement intérieur	1986-1990 1980-1985		1991-1995 1986-1990		1996-2000 1991-1995		2001-2005 1996-2000	
	Négatif	Positif	Négatif	Positif	Négatif	Positif	Négatif	Positif
A. Pays en développement, 72 pays^b								
Termes de l'échange	38	21	33	22	11	28	31	21
Choc sur les taux d'intérêt	3	17	0	8	3	1	0	6
Commerce mondial	14	43	10	61	0	89	4	79
Fardeau de l'accumulation de la dette	17	4	11	1	3	0	7	0
Autres variables externes	31	14	31	22	18	19	26	22
Dépenses des ménages	6	29	19	14	17	13	21	11
Ratios d'échanges	31	43	65	13	78	11	72	10
Ratio d'importations	33	32	57	19	51	22	38	32
Pénétration des exportations	31	33	36	28	56	18	64	14
B. Asie, 12 pays								
Termes de l'échange	8	25	17	17	8	17	33	17
Choc sur les taux d'intérêt	0	8	0	8	0	0	0	8
Commerce mondial	17	25	25	17	0	75	8	67
Fardeau de l'accumulation de la dette	8	0	8	0	8	0	8	0
Autres variables externes	25	0	17	8	8	17	17	17
Dépenses des ménages	0	25	8	8	0	33	8	25
Ratios d'échanges	17	50	25	25	67	17	67	8
Ratio d'importations	33	17	83	0	67	25	50	8
Pénétration des exportations	8	33	8	50	17	33	50	42
C. Amérique latine et Caraïbes, 19 pays								
Termes de l'échange	42	16	42	21	11	26	26	21
Choc sur les taux d'intérêt	11	42	0	11	11	0	0	5
Commerce mondial	0	63	5	68	0	100	0	100
Fardeau de l'accumulation de la dette	21	16	32	5	5	0	16	0
Autres variables externes	32	16	21	47	11	32	16	32
Dépenses des ménages	5	11	11	5	16	0	11	11
Ratios d'échanges	53	16	84	0	100	0	68	5
Ratio d'importations	42	11	79	11	74	11	42	21
Pénétration des exportations	26	32	21	37	58	21	58	0
D. Afrique, 26 pays								
Termes de l'échange	50	23	46	19	15	35	35	23
Choc sur les taux d'intérêt	0	12	0	12	0	4	0	8
Commerce mondial	8	46	4	73	0	88	4	65
Fardeau de l'accumulation de la dette	23	0	4	0	0	0	0	0
Autres variables externes	38	4	27	19	23	19	31	27

Type de choc externe et ajustement intérieur	1986-1990 1980-1985		1991-1995 1986-1990		1996-2000 1991-1995		2001-2005 1996-2000	
	Négatif	Positif	Négatif	Positif	Négatif	Positif	Négatif	Positif
Dépenses des ménages	4	38	19	12	8	15	19	8
Ratios d'échanges	19	50	73	8	62	19	77	8
Ratio d'importations	19	58	46	31	31	27	42	31
Pénétration des exportations	50	23	54	12	62	12	62	12
E. Petits États insulaires en développement, 15 pays								
Termes de l'échange	33	20	13	33	7	27	27	20
Choc sur les taux d'intérêt	0	0	0	0	0	0	0	0
Commerce mondial	40	27	13	67	0	87	7	87
Fardeau de l'accumulation de la dette	7	0	0	0	0	0	7	0
Autres variables externes	20	40	60	7	27	7	40	7
Dépenses des ménages	13	40	40	33	47	7	47	7
Ratios d'échanges	33	60	60	27	87	7	73	20
Ratio d'importations	47	27	27	27	47	27	13	67
Pénétration des exportations	20	53	47	27	73	13	87	13

Source : Calculs NU/DAES, d'après le Financement mondial du développement de la Banque mondiale, Nations Unies, Division de statistique et les bases de données en ligne du Fonds monétaire international, Statistiques financières internationales.

- a Nombre de chocs violents et ajustement intérieur par période, sur le nombre total de pays par région. Les chocs violents sont supérieurs à 2 % du PNB (moyenne de la période); les chocs négatif contribuent à accroître le déficit courant.
- b Comprend tous les pays énumérés dans la section A de l'appendice.

Tableau A.2.

Analyse de décomposition du compte courant de la balance des paiements, Asie de l'Est et du Sud, Amérique latine et Caraïbes, Afrique, Asie de l'Ouest et petits États insulaires en développement, 1981-2005 (en pourcentage du PNB)

De :	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
	A. Asie de l'Est et du Sud^a							
	Asie de l'Est sans la Chine				Asie du Sud sans l'Inde			
Accroissement observé du déficit	- 3,84	3,65	- 9,80	- 1,50	- 1,51	0,52	- 0,62	- 1,13
Chocs externes	0,09	2,16	- 11,16	- 8,09	0,31	- 0,87	- 4,61	1,65
Détérioration des termes de l'échange	0,67	- 0,61	- 1,70	2,75	0,35	0,47	- 0,89	3,37
Effet des prix des importations	- 0,28	- 3,60	4,91	3,12	0,38	0,13	0,58	2,29
Effet des prix des exportations	0,96	2,98	- 6,61	- 0,37	- 0,03	0,34	- 1,48	1,08
Choc sur les taux d'intérêt	- 1,22	- 0,68	- 0,13	- 0,83	- 0,13	- 0,21	- 0,12	- 0,31
Retardement du commerce mondial	0,63	3,45	- 9,33	- 10,01	0,09	- 1,13	- 3,60	- 1,40
Autres variables externes	1,49	- 1,05	1,24	- 0,06	1,83	1,34	0,68	- 1,86
Fardeau de l'accumulation de la dette	0,87	- 0,68	1,29	- 0,66	0,31	0,12	0,08	- 0,09
Variation du revenu de l'investissement direct	0,54	- 0,44	- 0,25	1,40	0,25	0,28	0,38	0,23
Variation du volume des envois de fonds des émigrés	0,11	0,05	0,23	- 0,71	1,23	0,95	0,24	- 1,96

De :	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
À :	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
Variation du volume des transferts officiels	- 0,03	0,01	- 0,03	- 0,10	0,03	0	- 0,03	- 0,04
Ajustement intérieur	- 6,03	- 0,31	2,35	6,28	- 3,41	0,20	2,41	- 1,16
Dépenses des ménages	- 2,43	3,34	- 4,94	- 3,60	- 0,43	0,04	- 0,03	- 0,67
Contraction de la consommation	- 1,53	- 0,86	- 1,30	1,05	- 0,09	- 0,04	0,03	- 0,56
Consommation privée	- 0,89	- 0,31	- 1,11	0,53	- 0,33	0,12	0,13	- 0,54
Consommation publique	- 0,65	- 0,55	- 0,19	0,52	0,24	- 0,15	- 0,10	- 0,01
Réduction de l'investissement	- 0,89	4,20	- 3,63	- 4,64	- 0,35	0,08	- 0,07	- 0,11
Ratios d'échanges	- 3,60	- 3,65	7,28	9,87	- 2,98	0,16	2,44	- 0,5
Remplacement des importations	9,55	14,76	9,51	7,57	- 1,00	2,12	- 0,03	0,64
Pénétration des exportations	- 13,14	- 18,40	- 2,23	2,31	- 1,99	- 1,95	2,47	- 1,14
Effets des interactions	0,61	2,85	- 2,23	0,38	- 0,24	- 0,16	0,90	0,24
	A. Asie de l'Est et du Sud ^a							
	Chine				Inde			
Accroissement observé du déficit	- 0,34	- 0,42	- 1,51	- 0,93	0,12	- 1,00	- 0,44	- 0,95
Chocs externes	- 2,39	- 0,67	0,16	5,57	0,44	- 0,63	- 0,63	1,56
Détérioration des termes de l'échange	- 4,53	- 2,80	- 1,16	3,14	0,01	- 0,01	0,49	1,92
Effet des prix des importations	5,47	- 1,31	- 0,23	- 0,32	0,10	- 0,37	- 0,54	1,08
Effet des prix des exportations	- 10,00	- 1,49	- 0,92	3,46	- 0,10	0,35	1,04	0,84
Choc sur les taux d'intérêt	- 0,12	- 0,12	- 0,18	- 0,18	0,09	- 0,20	- 0,13	- 0,01
Retardement du commerce mondial	2,26	2,24	1,49	2,60	0,34	- 0,42	- 1,00	- 0,35
Autres variables externes	0,71	0,84	0,90	- 0,90	0,68	0,22	- 1,23	- 0,61
Fardeau de l'accumulation de la dette	0,67	0,33	0,10	- 0,11	0,36	0,54	- 0,31	- 0,09
Variation du revenu de l'investissement direct	- 0,02	0,49	0,92	- 0,70	- 0,01	0,28	0,09	0
Variation du volume des envois de fonds des émigrés	0,07	0,04	- 0,10	- 0,03	0,33	- 0,56	- 1,03	- 0,52
Variation du volume des transferts officiels	0	- 0,01	- 0,02	- 0,05	0	- 0,04	0,02	0
Ajustement intérieur	- 0,33	- 0,79	- 2,67	- 10,00	- 1,09	- 0,26	1,49	- 2,13
Dépenses des ménages	- 0,63	0,61	- 0,67	- 0,55	- 0,04	- 0,22	- 0,17	- 0,22
Contraction de la consommation	- 0,51	- 0,23	- 0,98	- 1,14	- 0,17	- 0,32	- 0,26	- 0,32
Consommation privée	- 0,34	- 0,53	- 0,72	- 1,14	- 0,27	- 0,26	- 0,32	- 0,25
Consommation publique	- 0,17	0,30	- 0,26	0	0,10	- 0,06	0,06	- 0,07
Réduction de l'investissement	- 0,12	0,84	0,30	0,59	0,13	0,09	0,09	0,10
Ratios d'échanges	0,30	- 1,40	- 2,00	- 9,45	- 1,05	- 0,03	1,66	- 1,91
Remplacement des importations	0,29	2,19	1,39	10,78	- 0,24	3,37	3,56	1,26
Pénétration des exportations	0,02	- 3,59	- 3,39	- 20,23	- 0,81	- 3,40	- 1,90	- 3,17
Effets des interactions	1,66	0,20	0,10	4,41	0,09	- 0,33	- 0,07	0,23

De :	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
À :	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
	B. Amérique latine et Caraïbes ^a							
	Amérique du Sud				Amérique centrale sans le Mexique			
Accroissement observé du déficit	- 0,84	2,61	0,61	- 4,83	- 0,34	- 2,86	- 0,41	- 1,93
Chocs externes	4,75	- 1,00	- 4,82	- 5,31	- 5,68	- 5,82	- 8,86	- 4,54
Détérioration des termes de l'échange	3,43	2,10	- 0,98	- 0,34	- 1,14	- 1,74	- 1,13	1,58
Effet des prix des importations	0,75	- 0,96	- 2,07	3,97	- 0,70	- 0,95	0,45	- 0,11
Effet des prix des exportations	2,68	3,06	1,09	- 4,30	- 0,45	- 0,79	- 1,58	1,70
Choc sur les taux d'intérêt	1,57	- 1,02	- 0,15	- 0,78	- 1,51	0,09	0,37	- 0,29
Retardement du commerce mondial	- 0,25	- 2,08	- 3,68	- 4,20	- 3,03	- 4,18	- 8,10	- 5,83
Autres variables externes	- 1,59	4,87	0,89	2,82	0,45	- 3,71	- 0,73	- 5,03
Fardeau de l'accumulation de la dette	- 2,54	6,31	1,36	1,38	0,25	1,21	- 0,58	0,18
Variation du revenu de l'investissement direct	1,01	- 1,27	- 0,38	1,75	0,89	- 0,20	0,50	- 0,54
Variation du volume des envois de fonds des émigrés	- 0,03	- 0,17	- 0,12	- 0,30	- 0,48	- 4,79	- 0,74	- 4,66
Variation du volume des transferts officiels	- 0,03	0,01	0,02	- 0,02	- 0,21	0,07	0,10	- 0,01
Ajustement intérieur	- 2,04	4,12	5,01	- 0,06	4,72	7,63	8,17	6,58
Dépenses des ménages	- 0,90	0,02	0,09	- 0,24	- 0,96	0,53	0,69	- 0,72
Contraction de la consommation	- 0,66	- 0,03	0,06	- 0,04	- 0,37	- 0,79	- 0,47	0,23
Consommation privée	- 0,70	0,11	0,18	- 0,06	- 0,17	0,52	0,04	0,27
Consommation publique	0,04	- 0,14	- 0,13	0,03	- 0,20	- 1,31	- 0,51	- 0,04
Réduction de l'investissement	- 0,24	0,05	0,03	- 0,20	- 0,59	1,32	1,16	- 0,95
Ratios d'échanges	- 1,13	4,10	4,93	0,18	5,68	7,10	7,48	7,30
Remplacement des importations	- 0,44	4,58	3,92	- 0,35	3,92	7,94	2,96	1,82
Pénétration des exportations	- 0,69	- 0,48	1,00	0,53	1,76	- 0,84	4,52	5,48
Effets des interactions	- 1,97	- 5,38	- 0,47	- 2,28	0,17	- 0,95	1,02	1,06
	Mexique				Caraïbes			
Accroissement observé du déficit	4,57	2,84	- 1,90	- 1,36	- 3,79	- 2,80	2,01	- 1,82
Chocs externes	2,57	- 5,95	- 5,43	- 7,77	- 11,47	- 11,32	- 14,24	- 6,67
Détérioration des termes de l'échange	8,60	- 2,15	0,92	- 1,55	- 0,83	- 1,07	- 2,55	- 0,51
Effet des prix des importations	4,42	- 5,81	- 2,00	- 8,21	- 6,46	- 5,32	2,15	3,13
Effet des prix des exportations	4,18	3,66	2,92	6,66	5,62	4,25	- 4,69	- 3,64
Choc sur les taux d'intérêt	- 2,27	- 0,80	- 0,34	- 0,41	- 1,82	- 0,41	0,03	0,15
Retardement du commerce mondial	- 3,76	- 3,00	- 6,01	- 5,81	- 8,82	- 9,83	- 11,72	- 6,31
Autres variables externes	0,62	0,30	- 0,24	- 1,80	3,29	- 1,16	- 1,93	- 0,65
Fardeau de l'accumulation de la dette	0,88	- 0,80	0,44	- 0,80	2,61	- 0,60	- 0,92	- 0,02
Variation du revenu de l'investissement direct	0,21	0,96	- 0,41	- 0,11	1,96	1,20	- 0,01	1,22
Variation du volume des envois de fonds des émigrés	- 0,47	0,12	- 0,27	- 0,90	- 1,28	- 1,85	- 0,99	- 1,79

De :	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
À :	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
	B. Amérique latine et Caraïbes ^a							
	Mexique				Caraïbes			
Variation du volume des transferts officiels	0	0,02	0	0,01	0	0,08	- 0,02	- 0,05
Ajustement intérieur	0,39	11,3	5,49	8,79	5,55	23,92	13,90	3,70
Dépenses des ménages	- 0,38	0,56	- 0,81	0,76	- 1,04	- 1,10	3,02	0,82
Contraction de la consommation	0,03	0,13	- 1,03	0,58	- 1,29	- 0,68	1,69	1,29
Consommation privée	- 0,02	0,24	- 0,81	0,99	0,14	0,54	1,80	1,37
Consommation publique	0,05	- 0,11	- 0,22	- 0,42	- 1,44	- 1,23	- 0,11	- 0,08
Réduction de l'investissement	- 0,41	0,43	0,23	0,18	0,26	- 0,42	1,33	- 0,47
Ratios d'échanges	0,77	10,74	6,29	8,04	6,60	25,02	10,87	2,88
Remplacement des importations	2,02	12,41	14,37	7,20	9,56	27,80	- 1,54	- 6,20
Pénétration des exportations	- 1,25	- 1,66	- 8,08	0,84	- 2,97	- 2,78	12,42	9,08
Effets des interactions	0,99	- 2,82	- 1,72	- 0,57	- 1,16	- 14,24	4,29	1,79
	C. Afrique sans le Nigéria ^a							
	Afrique sans le Nigéria				Afrique du Nord			
Accroissement observé du déficit	- 3,82	- 0,89	2,29	1,02	- 0,44	0,15	- 0,11	- 0,13
Chocs externes	- 0,38	- 12,06	- 10,20	- 7,30	0,10	- 0,14	- 0,56	- 0,34
Détérioration des termes de l'échange	3,25	- 1,03	- 0,23	- 0,09	0,28	0,14	0	- 0,04
Effet des prix des importations	3,11	0,52	- 0,44	0,43	0,11	- 0,05	0,02	0,12
Effet des prix des exportations	0,14	- 1,55	0,21	- 0,52	0,18	0,19	- 0,01	- 0,15
Choc sur les taux d'intérêt	- 0,94	- 1,65	- 0,16	- 0,58	- 0,09	0,05	- 0,04	- 0,03
Retardement du commerce mondial	- 2,69	- 9,38	- 9,81	- 6,63	- 0,09	- 0,33	- 0,52	- 0,28
Autres variables externes	- 0,16	1,15	0,06	- 0,24	0,06	- 0,01	0,06	- 0,12
Fardeau de l'accumulation de la dette	0,41	0,29	- 0,02	0,02	0,10	- 0,03	- 0,03	- 0,01
Variation du revenu de l'investissement direct	0,55	0,76	- 0,18	1,42	0,02	- 0,02	0,06	0,01
Variation du volume des envois de fonds des émigrés	- 1,23	0,16	0,08	- 1,73	- 0,05	0,04	0,03	- 0,12
Variation du volume des transferts officiels	0,11	- 0,07	0,18	0,07	0	0	0	0
Ajustement intérieur	- 3,37	7,28	10,21	8,03	- 0,57	0,29	0,30	0,33
Dépenses des ménages	- 1,54	3,08	- 0,53	- 0,07	- 0,22	0,04	- 0,08	0,01
Contraction de la consommation	- 1,00	4,23	- 0,74	- 0,65	0,01	0,02	- 0,07	0,01
Consommation privée	- 0,19	4,47	- 0,45	- 0,04	- 0,01	0	- 0,06	0
Consommation publique	- 0,81	- 0,23	- 0,28	- 0,61	0,01	0,01	- 0,01	0,01
Réduction de l'investissement	- 0,54	- 1,15	0,21	0,58	- 0,22	0,03	- 0,01	0
Ratios d'échanges	- 1,83	4,19	10,74	8,10	- 0,35	0,24	0,38	0,31
Remplacement des importations	- 3,33	- 5,32	4,72	5,48	- 0,04	0,24	0	0,14
Pénétration des exportations	1,50	9,52	6,02	2,62	- 0,31	0	0,38	0,17
Effets des interactions	0,08	2,75	2,22	0,53	- 0,04	0,01	0,09	0,01

De :	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
À :	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
	C. Afrique sans le Nigéria							
	Pays les moins avancés d'Afrique subsaharienne				Autres pays d'Afrique subsaharienne			
Accroissement observé du déficit	- 4,56	- 8,01	12,87	5,68	- 11,86	3,41	- 1,88	- 0,70
Chocs externes	- 13,82	- 40,74	- 28,98	- 15,36	10,99	- 14,35	- 16,82	- 16,99
Détérioration des termes de l'échange	4,77	4,20	1,68	1,66	9,37	- 8,40	- 2,55	- 1,86
Effet des prix des importations	4,92	8,68	0,23	2,43	8,78	- 5,68	- 2,13	- 0,50
Effet des prix des exportations	- 0,15	- 4,48	1,45	- 0,80	0,59	- 2,72	- 0,42	- 1,37
Choc sur les taux d'intérêt	- 3,09	- 7,05	- 0,90	- 1,84	- 1,12	- 0,68	0,19	- 0,77
Retardement du commerce mondial	- 15,51	- 37,89	- 29,75	- 15,17	2,74	- 5,27	- 14,46	- 14,36
Autres variables externes	- 1,54	2,22	- 0,09	- 6,88	0,69	2,90	0,29	5,41
Fardeau de l'accumulation de la dette	0,27	1,50	0	0,34	1,41	- 0,09	- 0,04	- 0,23
Variation du revenu de l'investissement direct	0,07	2,65	- 0,26	3,73	2,30	0,83	- 0,60	2,65
Variation du volume des envois de fonds des émigrés	- 2,05	- 2,00	- 0,58	- 11,35	- 3,36	2,51	0,87	3,06
Variation du volume des transferts officiels	0,14	0,06	0,76	0,41	0,34	- 0,35	0,06	- 0,08
Ajustement intérieur	9,79	16,86	33,68	27,32	- 23,01	15,59	12,75	9,17
Dépenses des ménages	4,79	4,40	- 2,30	0,57	- 10,85	9,19	- 0,10	- 0,85
Contraction de la consommation	2,62	10,8	- 2,63	- 3,74	- 6,72	8,28	- 0,70	0,63
Consommation privée	4,04	13,15	- 0,42	- 2,94	- 4,51	7,13	- 1,51	2,52
Consommation publique	- 1,42	- 2,35	- 2,21	- 0,80	- 2,21	1,15	0,81	- 1,89
Réduction de l'investissement	2,19	- 6,40	0,36	4,30	- 4,13	0,91	0,60	- 1,48
Ratios d'échanges	5,00	12,46	35,96	26,75	- 12,16	6,40	12,85	10,02
Remplacement des importations	- 16,47	- 26,95	18,04	21,48	0,85	1,66	3,74	3,74
Pénétration des exportations	21,47	39,41	17,91	5,29	- 13,01	4,74	9,11	6,28
Effets des interactions	0,99	13,67	8,25	0,59	- 0,52	- 0,73	1,90	1,71
	D. Nigéria et Asie de l'Ouest ^a							
	Nigéria				Asie de l'Ouest			
Accroissement observé du déficit	- 32,12	28,62	- 23,16	3,46	- 1,26	1,90	- 0,72	- 0,37
Chocs externes	- 1,43	10,63	- 22,78	- 13,00	- 1,09	0,51	- 2,58	- 7,76
Détérioration des termes de l'échange	1,13	10,42	- 8,44	- 7,41	- 0,29	2,38	2,10	- 0,80
Effet des prix des importations	7,57	- 7,10	4,44	- 7,01	- 1,40	2,40	- 0,38	- 2,87
Effet des prix des exportations	- 6,44	17,52	- 12,88	- 0,40	1,11	- 0,03	2,48	2,07
Choc sur les taux d'intérêt	- 0,48	- 1,26	- 0,64	0,38	- 0,53	0,11	- 0,23	- 1,15
Retardement du commerce mondial	- 2,08	1,47	- 13,70	- 5,97	- 0,28	- 1,98	- 4,45	- 5,82
Autres variables externes	6,27	- 1,04	- 1,39	0,09	1,70	0,34	- 0,18	3,34
Fardeau de l'accumulation de la dette	4,30	- 0,43	- 0,74	0,61	0,57	- 0,15	0,64	1,54
Variation du revenu de l'investissement direct	2,42	0,27	0,24	0,40	0,49	0,14	- 0,65	0,46

De :	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
À :	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
D. Nigéria et Asie de l'Ouest ^a								
	Nigéria				Asie de l'Ouest			
Variation du volume des envois de fonds des émigrés	-0,46	-0,86	-0,92	-0,92	0,53	0,33	-0,20	1,33
Variation du volume des transferts officiels	0	-0,01	0,03	0	0,11	0,01	0,02	0,01
Ajustement intérieur	-28,12	21,19	-15,50	15,11	-1,65	1,55	2,46	5,18
Dépenses des ménages	-13,52	2,16	-12,54	4,45	-0,47	-0,29	-0,80	-1,14
Contraction de la consommation	-11,06	2,04	-12,06	3,22	-0,45	-0,83	-0,67	-0,50
Consommation privée	-4,73	5,06	-11,17	2,51	-0,36	-0,70	-0,61	-0,52
Consommation publique	-6,33	-3,02	-0,89	0,71	-0,10	-0,13	-0,06	0,02
Réduction de l'investissement	-2,47	0,12	-0,48	1,23	-0,02	0,52	-0,14	-0,64
Ratios d'échanges	-14,60	19,03	-2,95	10,66	-1,17	1,85	3,26	6,31
Remplacement des importations	5,77	20,04	-33,46	-1,53	2,21	4,08	6,43	8,87
Pénétration des exportations	-20,37	-1,01	30,51	12,19	-3,39	-2,23	-3,17	-2,56
Effets des interactions	-8,84	-2,16	16,50	1,26	-0,21	-0,50	-0,42	-1,12
E. Petits États insulaires en développement ^a								
	Pays les moins avancés				Petits États insulaires en développement			
Accroissement observé du déficit	-4,13	1,46	-2,00	8,98	-5,78	-2,62	2,59	5,14
Chocs externes	5,61	-3,43	-5,96	-3,91	3,64	4,15	-20,27	-10,40
Détérioration des termes de l'échange	-1,62	-2,15	-1,50	1,94	3,07	5,96	-6,60	0,95
Effet des prix des importations	-4,00	-0,89	-2,12	0,15	3,04	-2,68	-2,39	-0,37
Effet des prix des exportations	2,38	-1,25	0,63	1,79	0,03	8,63	-4,20	1,32
Choc sur les taux d'intérêt	-0,92	-0,37	-0,07	0,21	-1,15	-0,88	-0,31	-0,30
Retardement du commerce mondial	8,14	-0,90	-4,41	-6,07	1,72	-0,92	-13,36	-11,05
Autres variables externes	-2,97	3,40	3,08	3,34	-0,34	4,89	-1,13	2,58
Fardeau de l'accumulation de la dette	-0,37	-0,07	0,04	0,35	0,36	-0,48	-0,01	0,35
Variation du revenu de l'investissement direct	-2,73	1,36	-1,43	0,15	0,11	2,28	0,12	1,30
Variation du volume des envois de fonds des émigrés	-0,40	1,96	4,40	3,31	-1,25	2,98	-1,28	1,05
Variation du volume des transferts officiels	0,53	0,14	0,06	-0,48	0,44	0,10	0,05	-0,13
Ajustement intérieur	-9,28	0,50	0,51	7,85	-8,50	-13,16	20,05	10,90
Dépenses des ménages	-1,49	2,07	-1,56	3,83	-2,69	-7,84	5,37	1,88
Contraction de la consommation	-0,97	1,85	-0,02	1,84	-4,05	-7,08	4,68	2,85
Consommation privée	-0,93	1,57	0,33	0,38	-2,55	-6,47	5,55	2,84
Consommation publique	-0,04	0,27	-0,36	1,46	-1,50	-0,61	-0,87	0,00
Réduction de l'investissement	-0,51	0,23	-1,54	1,99	1,36	-0,77	0,69	-0,96
Ratios d'échanges	-7,79	-1,57	2,07	4,02	-5,82	-5,32	14,68	9,01
Remplacement des importations	0,19	-0,48	0,34	-2,94	7,49	6,49	0,20	-1,71
Pénétration des exportations	-7,99	-1,09	1,73	6,96	-13,30	-11,81	14,48	10,72

De :	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
À :	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
	E. Petits États insulaires en développement ^a							
	Pays les moins avancés				Petits États insulaires en développement			
Effets des interactions	2,51	0,99	0,37	1,70	- 0,58	1,50	3,94	2,07

Source : Calculs NU/DAES calculations, fondés sur le Financement mondial du développement de la banque mondiale, Nations Unies, Division de statistique. Fonds monétaire international, bases de données en ligne, Statistiques financières internationales.

Note : Un signe plus indique un accroissement du déficit et un choc extérieur défavorable.

a Régions définies dans la section A de l'appendice. Moyennes régionales pondérées par le PNB.

Tableau A.3

Classification technologique des exportations^a, par région et par pays, 1980-2005

(en pourcentage du total des exportations de biens)

		1980	1985	1990	1995	2000	2005
A	Asie de l'Est et du Sud						
	Asie de l'Est sans la Chine^b						
	Produits primaires	33	24	12	8	7	7
	Biens manufacturés à base de ressources						
	Agricoles	11	9	8	7	5	5
	Autres	11	9	7	5	6	8
	Biens manufacturés à faible niveau technologique						
	Textile, habillement et chaussure	14	16	19	14	12	8
	Autres produits	7	8	10	10	8	7
	Biens manufacturés à niveau technologique moyen						
	Automobile	1	1	1	2	3	5
	Traitement	4	5	6	7	6	6
	Ingénierie	9	13	13	14	12	14
	Biens manufacturés à haute technologie						
	Électronique et électrique	6	11	19	29	38	36
	Autres	1	2	1	2	2	3
	Autres	3	3	2	3	1	2
	Chine						
	Produits primaires		60	21	10	7	4
	Biens manufacturés à base de ressources						
	Agricoles		5	5	5	4	3
	Autres		11	6	6	5	5
	Biens manufacturés à faible niveau technologique						
	Textile, habillement et chaussure		14	30	31	26	18
	Autres produits		3	11	16	16	14
	Biens manufacturés à niveau technologique moyen						
	Automobile		0	6	1	2	2
	Traitement		4	5	7	6	6
	Ingénierie		1	10	11	12	14
	Biens manufacturés à haute technologie						
	Électronique et électrique		0	4	11	20	31
	Autres		2	2	2	2	3
	Autres		0	2	1	1	1

		1980	1985	1990	1995	2000	2005
Asie du Sud sans l'Inde							
Produits primaires		42	35	22	12	11	14
Biens manufacturés à base de ressources	Agricoles	10	5	3	3	2	5
	Autres	13	5	3	1	1	6
Biens manufacturés à faible niveau technologique	Textile, habillement et chaussure	33	46	62	73	76	63
	Autres produits	1	2	3	3	3	4
Biens manufacturés à niveau technologique moyen	Automobile	0	0	0	0	0	0
	Traitement	1	3	4	5	5	4
	Ingénierie	1	2	2	2	2	2
Biens manufacturés à haute technologie	Électronique et électrique	0	0	0	0	0	1
	Autres	0	0	1	0	0	1
Autres		1	1	1	1	1	1
Inde							
Produits primaires		32	29	20	19	14	12
Biens manufacturés à base de ressources	Agricoles	3	3	2	4	3	2
	Autres	16	25	25	23	25	34
Biens manufacturés à faible niveau technologique	Textile, habillement et chaussure	29	28	32	30	29	18
	Autres produits	4	3	5	7	9	11
Biens manufacturés à niveau technologique moyen	Automobile	3	1	2	3	2	3
	Traitement	3	2	4	5	6	7
	Ingénierie	4	4	4	3	4	6
Biens manufacturés à haute technologie	Électronique et électrique	1	1	2	2	2	2
	Autres	2	2	3	2	3	3
Autres		3	2	2	2	2	1
B. Amérique latine et Caraïbes							
Amérique du Sud							
Produits primaires		52	48	52	41	43	47
Biens manufacturés à base de ressources	Agricoles	9	10	11	15	11	10
	Autres	20	16	11	14	15	14
Biens manufacturés à faible niveau technologique	Textile, habillement et chaussure	5	6	6	6	5	3
	Autres produits	3	4	4	5	4	4
Biens manufacturés à niveau technologique moyen	Automobile	2	2	2	4	4	5
	Traitement	3	5	6	6	6	7
	Ingénierie	3	4	4	5	4	5
Biens manufacturés à haute technologie	Électronique et électrique	1	1	1	1	2	2
	Autres	0	1	1	1	3	2
Autres		1	1	1	2	3	3
Amérique centrale sans le Mexique							
Produits primaires		69	51	42	37	30	
Biens manufacturés à base de ressources	Agricoles	10	13	13	14	15	
	Autres	8	15	8	9	9	
Biens manufacturés à faible niveau technologique	Textile, habillement et chaussure	4	6	13	7	14	
	Autres produits	3	4	6	7	8	

		1980	1985	1990	1995	2000	2005
Biens manufacturés à niveau technologique moyen	Automobile		0	0	0	0	0
	Traitement		3	3	6	5	6
	Ingénierie		1	1	5	5	6
Biens manufacturés à haute technologie	Électronique et électrique		0	1	1	14	10
	Autres		2	2	2	3	3
Autres			1	3	3	1	1
Mexique							
Produits primaires			47	49	18	13	18
Biens manufacturés à base de ressources	Agricoles		4	4	3	3	3
	Autres		7	7	4	3	4
Biens manufacturés à faible niveau technologique	Textile, habillement et chaussure		3	2	6	7	5
	Autres produits		6	5	9	8	8
Biens manufacturés à niveau technologique moyen	Automobile		5	12	15	17	15
	Traitement		4	6	6	4	4
	Ingénierie		14	10	19	17	18
Biens manufacturés à haute technologie	Électronique et électrique		8	4	19	26	23
	Autres		1	1	2	2	3
Autres			0	1	1	0	1
Caraïbes							
Produits primaires			28	22	15	22	34
Biens manufacturés à base de ressources	Agricoles		9	9	10	8	5
	Autres		41	47	29	49	45
Biens manufacturés à faible niveau technologique	Textile, habillement et chaussure		3	5	19	3	0
	Autres produits		5	6	4	6	3
Biens manufacturés à niveau technologique moyen	Automobile		0	0	0	0	0
	Traitement		5	6	8	9	10
	Ingénierie		2	2	8	1	1
Biens manufacturés à haute technologie	Électronique et électrique		5	1	2	0	0
	Autres		1	1	1	1	0
Autres			0	1	2	0	0
C. Afrique							
Afrique sans le Nigéria							
Produits primaires		60	55	44	43	35	31
Biens manufacturés à base de ressources	Agricoles	10	9	11	13	9	11
	Autres	15	12	11	12	20	25
Biens manufacturés à faible niveau technologique	Textile, habillement et chaussure	8	13	19	18	19	14
	Autres produits	1	2	2	3	2	2
Biens manufacturés à niveau technologique moyen	Automobile	0	0	1	0	1	1
	Traitement	4	5	7	5	3	4
	Ingénierie	1	2	3	3	3	6
Biens manufacturés à haute technologie	Électronique et électrique	0	1	2	1	2	2
	Autres	1	1	0	0	0	1
Autres		0	0	0	1	4	3

		1980	1985	1990	1995	2000	2005
Afrique du Nord							
Produits primaires		47	38	27	21	20	18
Biens manufacturés à base de ressources	Agricoles	6	8	9	10	7	9
	Autres	17	15	14	13	11	12
Biens manufacturés à faible niveau technologique	Textile, habillement et chaussure	17	24	30	37	41	33
	Autres produits	1	1	2	3	2	4
Biens manufacturés à niveau technologique moyen	Automobile	0	1	1	1	1	1
	Traitement	9	9	10	8	6	5
	Ingénierie	1	3	4	5	7	11
Biens manufacturés à haute technologie	Électronique et électrique	0	1	2	2	5	5
	Autres	0	0	1	0	1	1
Autres		0	0	0	0	0	0
Pays les moins avancés d'Afrique subsaharienne							
Produits primaires		75	63	66	61	40	27
Biens manufacturés à base de ressources	Agricoles	7	12	16	9	6	5
	Autres	13	14	10	16	25	51
Biens manufacturés à faible niveau technologique	Textile, habillement et chaussure	2	3	3	4	14	4
	Autres produits	1	2	2	2	2	2
Biens manufacturés à niveau technologique moyen	Automobile	0	0	1	1	1	1
	Traitement	0	1	2	3	3	3
	Ingénierie	1	2	1	1	1	2
Biens manufacturés à haute technologie	Électronique et électrique	0	0	1	0	1	0
	Autres	0	1	0	0	0	1
Autres		0	0	0	5	8	5
Autres pays d'Afrique subsaharienne, à l'exclusion du Nigéria							
Produits primaires		67	75	69	63	44	38
Biens manufacturés à base de ressources	Agricoles	13	8	12	18	12	12
	Autres	13	8	6	7	29	35
Biens manufacturés à faible niveau technologique	Textile, habillement et chaussure	1	1	2	2	2	2
	Autres produits	2	2	2	4	2	1
Biens manufacturés à niveau technologique moyen	Automobile	0	0	2	0	1	1
	Traitement	1	2	2	3	2	3
	Ingénierie	1	1	2	1	1	3
Biens manufacturés à haute technologie	Électronique et électrique	0	1	1	0	0	0
	Autres	1	0	0	0	0	0
Autres		0	1	0	1	6	5
D. Petits États insulaires en développement							
Petits États insulaires en développement							
Produits primaires		23	24	13	10	25	11
Biens manufacturés à base de ressources	Agricoles	28	21	20	28	14	28
	Autres	34	21	24	4	29	10
Biens manufacturés à faible niveau technologique	Textile, habillement et chaussure	7	17	25	46	25	29
	Autres produits	1	1	2	3	1	4

		1980	1985	1990	1995	2000	2005
D. Petits États insulaires en développement (suite)							
Petits États insulaires en développement							
Biens manufacturés à niveau technologique moyen	Automobile	0	0	0	0	0	0
	Traitement	1	1	1	2	1	2
	Ingénierie	2	2	4	4	3	3
Biens manufacturés à haute technologie	Électronique et électrique	0	0	0	0	0	10
	Autres	0	0	2	1	1	1
Autres		4	12	9	0	1	2
Pays les moins avancés, petits États insulaires en développement							
Produits primaires		..	..	..	15	24	35
Biens manufacturés à base de ressources	Agricoles	..	..	..	33	19	13
	Autres	..	..	..	13	16	33
Biens manufacturés à faible niveau technologique	Textile, habillement et chaussure	..	..	..	23	30	4
	Autres produits	..	..	..	0	1	1
Biens manufacturés à niveau technologique moyen	Automobile	..	..	..	0	0	0
	Traitement	..	..	..	8	3	5
	Ingénierie	..	..	..	6	4	4
Biens manufacturés à haute technologie	Électronique et électrique	..	..	..	1	1	1
	Autres	..	..	..	0	1	2
Autres		..	..	..	0	0	2
Autres petits États insulaires en développement							
Produits primaires		22	24	13	10	25	9
Biens manufacturés à base de ressources	Agricoles	28	21	20	28	14	29
	Autres	35	21	24	3	30	8
Biens manufacturés à faible niveau technologique	Textile, habillement et chaussure	7	17	25	47	25	31
	Autres produits	1	1	2	3	1	5
Biens manufacturés à niveau technologique moyen	Automobile	0	0	0	0	0	0
	Traitement	1	1	1	2	1	2
	Ingénierie	2	2	4	4	3	2
Biens manufacturés à haute technologie	Électronique et électrique	0	0	0	0	0	11
	Autres	0	0	2	1	1	1
Autres		4	12	9	0	1	2

Source : Calculs NU/DAES d'après la base de données en ligne Comtrade, Nations Unies (Base de données statistiques des Nations Unies sur le commerce des produits de base).

- a Classification fondée sur Lall (2001), décrite dans le *Rapport sur la situation économique et sociale dans le monde, 2006* (Nations Unies, 2006), appendice au chapitre III.
- b Les régions sont définies dans la section A de l'appendice. Hong Kong, Région administrative spéciale de la Chine, Singapour, la République de Corée et l'Indonésie sont également inclus dans ce tableau.

Chapitre III

Les forces de la nature ? La menace du climat pour la sécurité économique

Introduction

La force capricieuse de la nature peut avoir un effet dévastateur sur les modes de subsistance de ménages et de communautés à travers le monde. Pour certains, en particulier ceux qui vivent sur de petites îles et dans des pays pauvres à économie agricole, les catastrophes naturelles font souvent peser la plus grave menace qui soit sur leur sécurité et leur bien-être. De plus, ces communautés sont celles qui sont le plus exposées aux risques découlant de l'incidence croissante de ces catastrophes, qui frappent plus de quatre fois plus souvent aujourd'hui que dans les années 1970 et coûtent en moyenne près de sept fois plus.

Si les ouragans, les tsunamis, les séismes et les inondations sont des phénomènes naturels, tel n'est pas le cas des désastres qu'ils provoquent. Dans les pays en développement, surtout dans les pays les moins avancés, les conséquences des catastrophes naturelles se greffent sur un contexte de vulnérabilités structurelles liées à la grande pauvreté, aux niveaux élevés de l'endettement, à l'insuffisance d'infrastructures publiques, au manque de diversification économique, et autres. À certains titres, ces facteurs font qu'il est difficile à l'État de répondre efficacement aux risques liés aux périls naturels. Pour y faire face, ces dernières années, une grande attention a été accordée à des stratégies de mise en commun des efforts, à transférer le risque et à atténuer les effets des catastrophes sur les revenus de ménages au moyen d'instruments financiers fondés sur le marché. De nouveaux produits d'assurance et d'autres instruments de couverture ont été conçus pour répondre à certains des besoins des régions en développement avec le ferme appui de la communauté des bailleurs de fonds et des institutions financières internationales.

Le présent chapitre sera consacré à un examen des points forts et des points faibles de ces réponses. Il fera valoir que si ces instruments peuvent jouer un rôle dans la gestion des catastrophes, ce serait une erreur de les considérer comme une panacée, surtout dans les pays en développement les plus pauvres. En fait, comme on l'a vu au chapitre II, le fait de chercher à pallier l'insécurité économique en étendant l'influence des marchés financiers présente en soi des inconvénients. Ce qu'il faut plutôt, c'est une approche plus intégrée de la gestion des catastrophes qui s'inscrive dans le cadre de vulnérabilités socioéconomiques plus larges. Pour ce faire, il faut mettre davantage l'accent sur des investissements préalables, afin de mieux prémunir ces pays contre les dangers et de réduire ces vulnérabilités qui peuvent transformer des dangers en catastrophes, et sur des stratégies de réponse ultérieure plus efficaces.

Lorsque les pays ne peuvent garantir leur sécurité économique à l'aide de leurs propres ressources, une part de la charge revient aux secours humanitaires et à l'aide au développement qui, en dehors de toute inspiration morale et considération géopolitique, peut être dans l'intérêt de la communauté des bailleurs de fonds si elle veut briser l'engrenage qui maintient ces pays dans le piège de la vulnérabilité et de la dépendance à l'égard de l'aide pour leur croissance. Jusqu'ici, les efforts ont porté sur les secours d'urgence. Pour progresser, il faut que la communauté internationale attache davantage d'importance à des investissements massifs

Dans les pays en développement, les taux de mortalité dus aux catastrophes sont 20 fois plus élevés que dans les pays développés

dans la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets et adopte une approche plus systématiquement multilatérale du financement de ces investissements, notamment par le biais de réformes de l'architecture de l'aide.

Identification et mesure des catastrophes « naturelles »

Les catastrophes naturelles sont principalement des phénomènes géologiques (tremblements de terre, éruptions volcaniques) ou hydrométéorologiques (inondations, sécheresses, vents violents, tsunamis) [voir encadré III.1]. Tous ces phénomènes peuvent avoir des conséquences désastreuses pour les communautés frappées. Toutefois, les phénomènes hydrométéorologiques peuvent être d'une envergure beaucoup plus grande (catastrophique) et sont ceux qui se produisent le plus souvent depuis ces dernières décennies (voir figure III.1). Le reste de ce chapitre se concentre principalement sur ces événements.

Encadré III.1

Définitions, terminologie et sources de données sur les catastrophes

Selon les critères de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) [International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)], les catastrophes sont des phénomènes à la suite desquels : a) au moins 10 personnes sont déclarées avoir été tuées; b) au moins 100 personnes sont touchées; c) l'état d'urgence est déclaré; ou d) une demande d'aide internationale est présentée par le gouvernement national. La source de données sur les catastrophes la plus souvent utilisée est la Base de données mondiales sur les catastrophes [Emergency Disasters Data Base (EM-DAT)] du Centre de la recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (CRED) de l'Université catholique de Louvain, à Bruxelles. Les données émanent d'un certain nombre de sources, parmi lesquelles des organismes des Nations Unies, des organisations non gouvernementales, des compagnies d'assurance, des instituts de recherche et la presse; néanmoins, elles présentent de larges lacunes dues à l'absence d'action concertée pour recueillir de façon systématique les données sur les catastrophes. Par exemple, dans 63 % des cas de catastrophe enregistrés, il n'est pas fourni de chiffre sur les dommages causés. Autrement dit, les chiffres signalés ne donnent pas un tableau complet de l'impact des catastrophes. De plus, en raison de la diversité des sources d'information et des méthodologies d'évaluation des dommages, les estimations des coûts sont à utiliser avec prudence. En particulier, bien que des estimations raisonnables des coûts directs soient souvent données peu après une catastrophe, les coûts indirects tendent à être plus difficiles à évaluer et les chiffres indiqués sont souvent inférieurs à la réalité.

Les intérêts politiques soucieux de mobiliser davantage d'aide extérieure, et les insuffisances des systèmes d'information peuvent également inciter à surestimer les coûts réels des dommages. En règle générale, les méthodologies utilisées pour évaluer les coûts peuvent avoir tendance à mettre l'accent sur les réparations et le relèvement ou sur des investissements préventifs et sur l'effort de reconstruction (Vos, 1999; et Vos, Velasco et de Labastida, 1999). Les estimations de coût visées par ces études et mentionnées dans le présent chapitre portent surtout sur les dommages présumés en vue de travaux de réparation et de remise en état.

Les phénomènes naturels sont divisés en périls d'origine hydrométéorologique, tels que vents violents, raz de marée, sécheresses, inondations et températures extrêmes, et périls d'origine géologique, tels que tremblements de terre, éruptions volcaniques et glissements de terrain. Bien que les phénomènes naturels englobent également les incendies de forêt, les infestations d'insectes, les températures extrêmes et les épidémies, ces phénomènes ne sont pas examinés dans ce chapitre, principalement en raison du manque de fiabilité des données et de leur caractère fragmentaire.

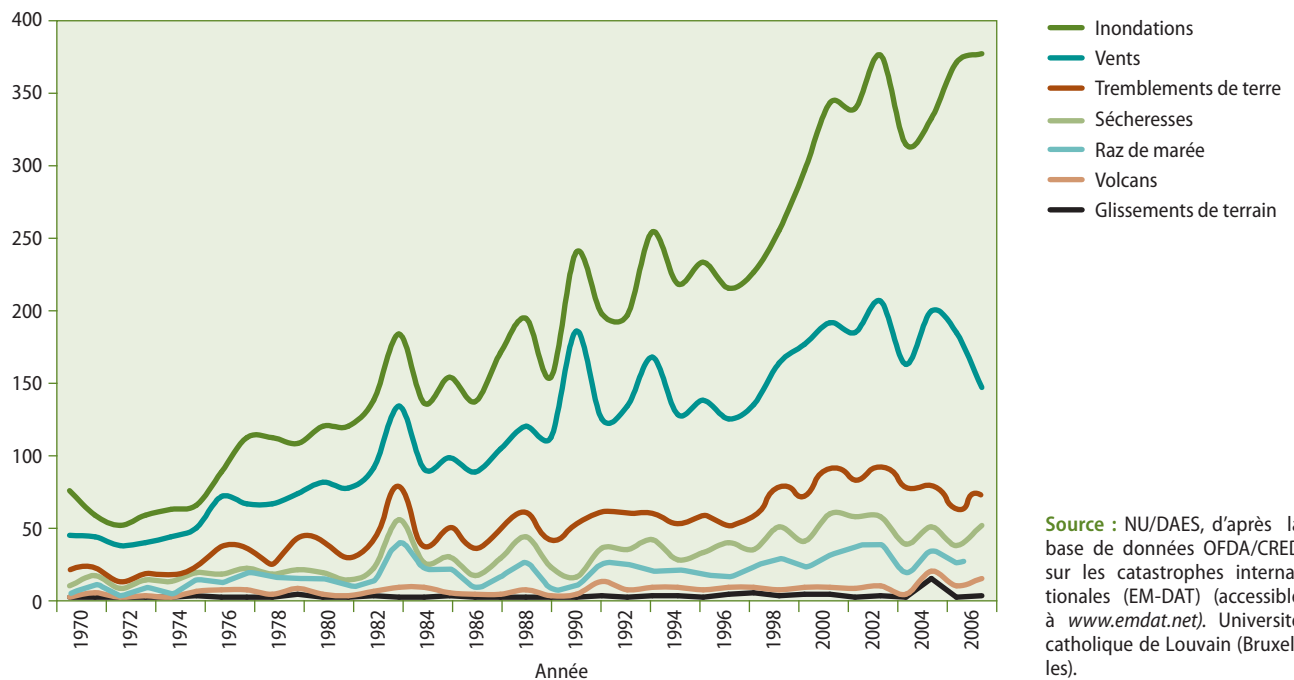
On compte normalement sept caractéristiques distinctives concernant les phénomènes naturels, indépendamment de leur origine (Albala-Bertrand, 1993) : a) leur ampleur; b) leur fréquence; c) leur durée; d) l'étendue de la zone touchée; e) leur dispersion géographique; f) la rapidité avec laquelle ils se déclarent; et g) leur régularité. Les divers phénomènes ont des répercussions qui diffèrent du point de vue des dommages directs et des pertes indirectes qu'ils causent.

Les catastrophes d'origine géologique telles que les tremblements de terre sont des événements peu fréquents qui peuvent souvent occasionner de graves dommages aux actifs (ou *variables de stock*), mais moins de dommages indirects, notamment dans les économies fondées sur l'agriculture et permettent un relèvement plus rapide. La précarité et le mauvais état des logements des quartiers urbains pauvres sont souvent à l'origine d'un coût humain élevé en nombre de personnes déplacées, de sans logis ou de blessés.

Les catastrophes d'origine climatique, telles que les vents violents, les inondations et les sécheresses, sont plus fréquentes, ont de plus larges répercussions et, en particulier, des conséquences désastreuses pour l'économie rurale, et des pertes indirectes plus lourdes (ou *variables de flux*) et prennent plus de temps à surmonter. Les sécheresses sont plus durement ressenties par les économies pratiquant une agriculture pluviale : une forte réduction des précipitations a des effets sur la production et les revenus et peut engendrer l'insécurité alimentaire et accroître les risques pour la santé. Dans une économie pastorale, la vente par contrainte du bétail à bas prix risque fort d'accroître l'insécurité aux niveaux des revenus et de l'alimentation.

Les inondations peuvent avoir des effets catastrophiques pour les économies tant rurales qu'urbaines. La perte de récoltes et de travailleurs et la destruction de logements et les déplacements de population peuvent entraîner une baisse de revenu des ménages et la perte d'emplois et de moyens de subsistance. L'insécurité des revenus peut être le résultat de la perte de navires par les communautés de pêcheurs, et les travailleurs informels ou les ouvriers journaliers peuvent voir leurs possibilités de revenu diminuer ou disparaître sous l'effet de la perturbation du commerce et des transports.

Figure III.1
Fréquence des catastrophes naturelles, 1970-2006



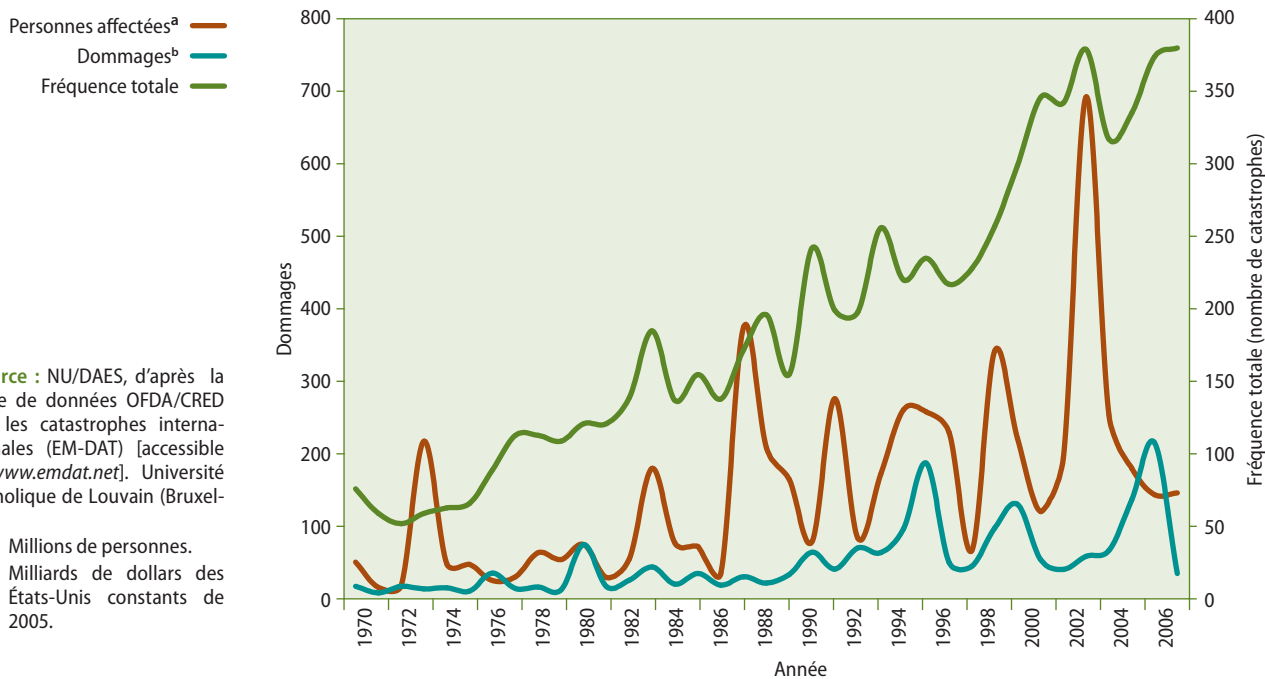
Source : NU/DAES, d'après la base de données OFDA/CRED sur les catastrophes internationales (EM-DAT) (accessible à www.emdat.net). Université catholique de Louvain (Bruxelles).

À mesure que les catastrophes deviennent moins menaçantes pour la vie humaine, elles se font de plus en plus menaçantes pour le bien-être des communautés frappées

En moyenne, d'après les chiffres officiels, il se produisait 78 catastrophes par an dans les années 1970. Ce chiffre est monté à 351 par an au cours de la période 2000-2006. En revanche, le nombre moyen de personnes tuées par chaque catastrophe est en baisse, laissant le nombre total de morts par an des suites de ces catastrophes relativement constant. Cependant, la fréquence accrue de ces phénomènes s'est traduite par un fort accroissement du nombre de personnes touchées et des coûts estimatifs des dommages (voir figure III.2) : les dommages se sont chiffrés en moyenne à 83 milliards de dollars par an depuis 2000 contre 12 milliards de dollars par an en moyenne dans les années 1970¹. À mesure que les catastrophes se sont faites plus menaçantes pour la vie humaine, elles sont devenues plus menaçantes pour le bien-être des communautés frappées.

Bien que la menace de catastrophes naturelles soit partagée par tous, le coût humain mesuré au nombre de personnes touchées et aux pertes de vies humaines est sensiblement plus lourd dans les pays en développement, quoique avec des différences régionales (voir tableaux III.1, III.2 et III.3). Le grand nombre de personnes tuées par les catastrophes en Afrique dans les années 1970 et 1980 est dû aux effets dévastateurs de la sécheresse : en Éthiopie, la sécheresse a fait plus de 100 000 morts en 1978 et au moins 300 000 en 1983-1984². Au Soudan et au Mozambique, en 1985, la sécheresse a fait respectivement 150 000 et 100 000 morts. Le chiffre élevé enregistré pour l'Asie dans les années 1970 est dû à l'impact des cyclones qui ont frappé le Bangladesh en 1970, tuant plus de 300 000 personnes,

Figure III.2
Ampleur des catastrophes, 1970-2006



1 Les chiffres sont ajustés en dollars des États-Unis constants de 2005.

2 Les secours alimentaires se sont grandement améliorés ces dernières années, réduisant sensiblement le nombre de morts causées par les catastrophes. Néanmoins, l'insécurité alimentaire reste un grave sujet de préoccupation dans de nombreuses régions.

Tableau III.1

Nombre moyen de personnes touchées par catastrophe et par groupe de pays selon leur niveau de développement, 1970-2006 (en milliers)

	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2006
Revenu élevé : non-membres de l'OCDE	108	126	314	68
Revenu élevé : OCDE	3 994	6 628	28 117	9 276
Revenu intermédiaire, tranche supérieure	25 297	52 906	23 914	26 143
Revenu intermédiaire, tranche inférieure	55 535	291 601	1 364 179	916 552
Faible revenu	450 054	884 370	535 887	753 023
Non classés	102	49	91	6

Source : NU/DAES, d'après la base de données OFDA/CRED sur les catastrophes internationales (EM-DAT) [accessible à www.emdat.net], Université Catholique de Louvain, Bruxelles.

Tableau III.2

Nombre moyen de personnes tuées par catastrophe et par région, 1970-2006 (en milliers)

	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2006
Afrique	1 344	3 008	37	28
Asie	2 098	147	352	387
Europe	67	41	15	4
Amérique latine et Caraïbes	728	161	144	32
Amérique du Nord	57	20	9	18
Océanie	10	6	27	2
Moyenne générale	1 324	521	202	186

Source : NU/DAES, d'après la base de données OFDA/CRED sur les catastrophes internationales (EM-DAT) [accessible à www.emdat.net], Université Catholique de Louvain, Bruxelles.

Tableau III.3

Statistiques choisies pour diverses régions, 1970-2006

	Nombre de catastrophes	Tués (milliers)	Personnes touchées (millions)	Personnes tuées par tranche de 100 000 habitants	Personnes touchées par tranche de 100 000 habitants
Afrique	951	702	316	78	35 168
Asie	2 984	1 561	4 888	41	127 331
Europe	844	16	31	2	4 263
Amérique latine et Caraïbes	1 308	244	165	44	29 790
Amérique du Nord	601	11	13	3	3 911
Océanie	380	4	15	13	44 553
Total	7 068	2 538	5 428	40	85 052

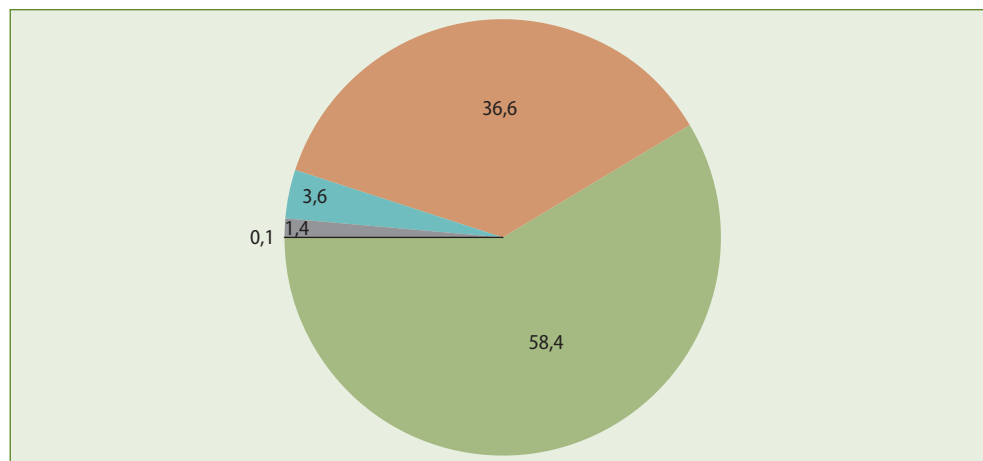
Source : NU/DAES, d'après la base de données OFDA/CRED sur les catastrophes internationales (EM-DAT) [accessible à www.emdat.net], Université Catholique de Louvain, Bruxelles.

et au tremblement de terre qui a tué plus de 240 000 personnes en Chine en 1976. En fait, dans la période 1970-2006, 95 % des morts causées par des catastrophes naturelles se sont produites dans des pays à revenu faible ou intermédiaire, contre 1,5 % seulement dans les pays riches (voir figure III.3). Si l'on tient compte de l'ampleur de la population, il semble que les habitants des pays à faible revenu sont 20 fois plus exposés au risque de périr dans une catastrophe naturelle que ceux des pays à revenu élevé.

De même, alors que les pays à revenu élevé subissent plus de 60 % du volume total des dommages causés par les catastrophes (voir figure III.4), le coût estimatif de ces catastrophes en proportion du PIB est le plus élevé dans les économies plus modestes (voir tableau III.4). Dans le cas de la Grenade et des îles Cayman, par exemple, les dommages se sont élevés à plusieurs fois le PIB. Par contraste, l'ouragan Katrina et le tremblement de terre de Kobé ont causé des dommages représentant respectivement moins de 2 % du PIB des États-Unis d'Amérique et du Japon³. En fait, aucun pays à revenu intermédiaire n'a figuré parmi les 100 pays les plus touchés par les catastrophes les plus coûteuses en proportion de leur PIB⁴; plus de la moitié des 20 catastrophes les plus coûteuses se sont produites dans des pays à prédominance agricole, 4 ont frappé certains des pays les moins avancés et 3 des pays pauvres très endettés (PPTE⁵).

Figure III.3
Total des morts causées par les catastrophes, par groupe de pays classés selon leur niveau de développement, 1970-2006

Revenu élevé, OCDE ■
Revenu intermédiaire, tranche supérieure ■
Revenu intermédiaire, tranche inférieure ■
Faible revenu ■
Revenu élevé, non-membres de l'OCDE ■



Source : NU/DAES, d'après la base de données OFDA/CRED sur les catastrophes internationales (EM-DAT) [accessible à www.emdat.net]. Université catholique de Louvain (Bruxelles).

- 3 Les dommages se sont élevés à environ 1,3 % du PIB pour l'ouragan Katrina et à 1,9 % du PIB pour le tremblement de terre de Kobé.
- 4 Ayant subi des dommages s'élevant à environ 4,3 % de son PIB en raison du tremblement de terre du 23 novembre 1980, l'Italie se classe au premier rang des pays de l'OCDE à revenu élevé dans la liste, où elle occupe la 128^e place.
- 5 Les pays les moins avancés étaient Vanuatu, les Maldives et Samoa (qui a été classé à deux reprises parmi les 20 premiers de cette catégorie), et les pays pauvres très endettés étaient le Nicaragua, Tonga et le Guyana.

Figure III.4
Dommages causés par les catastrophes, par groupe de pays classés selon leur niveau de développement, 1970-2006

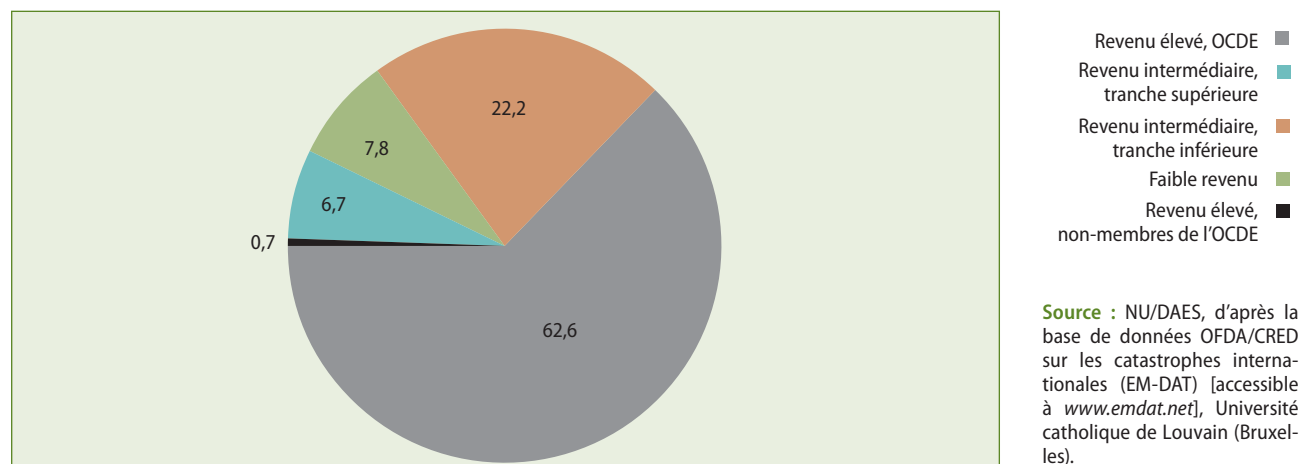


Tableau III.4
Les 20 catastrophes les plus graves pour leur coût et leur nombre de morts (en chiffres absolus et relatifs), 1970-2006

Pays ou région, année	Dommages ^a	Pays, année	Dommages ^b	Pays, année	Nombre total de morts	Pays, année	Morts ^c
République populaire démocratique de Corée, 1995 ^d	309	États-Unis d'Amérique, 2005 ^e	158,2	Bangladesh, 1970 ^e	300 317	Mozambique, 1985 ^g	0,76
Îles Cayman ^e	224	Japon, 1995 ^f	78,1	Éthiopie, 1985 ^g	300 000	Éthiopie, 1984 ^g	0,71
Grenade, 2004 ^e	203	États-Unis d'Amérique, 2004 ^e	55,9	Chine, 1976 ^f	242 000	Soudan, 1985 ^g	0,64
Sainte-Lucie, 1980 ^e	183	Italie, 1998 ^f	50,4	Indonésie, 2004 ^e	165 708	Pérou, 1970 ^f	0,51
Vanuatu, 1985 ^e	146	États-Unis d'Amérique, 1992 ^e	45,0	Soudan, 1985 ^g	150 000	Bangladesh, 1970 ^e	0,46 ^g
Samoa, 1991 ^e	139	Turquie, 1999 ^f	38,1	Bangladesh, 1991 ^e	138 987	Nicaragua, 1972 ^f	0,42
Dominique, 1979 ^e	101	États-Unis d'Amérique, 1994 ^f	37,5	Ethiopia, 1978 ^g	100 000	Somalie, 1976 ^g	0,42
Samoa, 1990 ^e	99	République populaire démocratique de Corée, 1994 ^d	36,6	Mozambique, 1985 ^g	100 000	Guatemala, 1976 ^f	0,36
Nicaragua, 1972 ^f	96	Chine, 1998 ^d	36,0	Pakistan, 2005 ^f	73 338	Ethiopia, 1978 ^g	0,28

a En pourcentage du PIB.

b Milliards de dollars des États-Unis constants de 2005.

c Pourcentage de la population.

d Inondations.

e Vents.

f Tremblements de terre.

g Sécheresses.

Pays ou région, année	Domages ^a	Pays, année	Domages ^b	Pays, année	Nombre total de morts	Pays, année	Morts ^c
Dominique, 1995 ^e	89	Japon, 2004 ^f	27,1	Pérou, 1970 ^f	66 823	Honduras, 1974 ^e	0,27
Antigua-et-Barbuda, 1995 ^e	81	États-Unis d'Amérique, 1995 ^e	25,3	Iran (République islamique d'), 1990 ^f	40 021	Honduras, 1998 ^e	0,24
Honduras, 1998 ^e	73	Chine, 1996 ^d	21,6	Sri Lanka, 2004 ^h	35 399	Sri Lanka, 2004 ^h	0,18
Maldives, 2004 ^e	62	Chine, 1994 ^g	19,1	Venezuela (République bolivarienne du), 1999 ^d	30 005	Venezuela (République bolivarienne du), 1999 ^d	0,13
Saint-Kitts-et-Nevis, 1998 ^e	61	Chine, 2003 ^d	17,1	Bangladesh, 1974 ^d	28 700	Bangladesh, 1991 ^e	0,13
Guyana, 2005 ^d	59	Italie, 1976 ^f	16,7	Iran (République islamique d'), 2003 ^f	26 797	Honduras, 1973 ^j	0,10
République démocratique populaire de Corée, 2000 ^e	57	États-Unis d'Amérique, 2003 ^e	16,0	Iran (République islamique d'), 1978 ^f	25 045	Îles Salomon, 1975 ^h	0,10
Afghanistan, 1998 ^f	54	États-Unis d'Amérique, 1999 ^e	16,0	Guatemala, 1976 ^f	23 000	Swaziland, 1983 ^g	0,08
Honduras, 1974 ^e	52	Allemagne, 2002 ^d	15,7	Colombie, 1985 ⁱ	21 800	Indonésie, 2004 ^h	0,08
Tonga, 2001 ^e	39	États-Unis d'Amérique, 1993 ^d	15,7	Inde, 2001 ^f	20 005	Iran (République islamique d'), 1990 ^f	0,07
Zimbabwe, 1984 ^g	39	France, 1999 ^e	15,6	Chine, 1974 ^f	20 000	Nicaragua, 1998 ^e	0,07

Source : NU/DAES, d'après la base de données OFDA/CRED sur les catastrophes internationales (EM-DAT) [accessible à www.emdat.net], Université catholique de Louvain, Bruxelles.

h Raz de marée.

i Volcans.

j Glissements de terrain.

La dynamique des catastrophes : risques, vulnérabilités et cercles vicieux

La dimension du développement

Les dangers naturels sont généralement difficiles à prédire et presque impossible à maîtriser. Cela en fait des événements à risque, mais la question de savoir à quel point dépend, en partie, de leur fréquence, de leur force et de leur prévisibilité. Par exemple, les sécheresses, les vents violents et les inondations peuvent être relativement fréquents et s'amplifier peu à peu, et ils sont relativement faciles à dépister. En revanche, les tremblements de terres et les éruptions volcaniques sont moins fréquents, frappent instantanément et sont beaucoup plus difficiles à prédire, et ces deux types peuvent prendre des proportions catastrophiques et, à la différence d'autres risques, tels que la maladie, les accidents et les crimes, frapper en même temps un grand nombre de familles et provoquer des ravages dans de vastes pans de l'activité économique. Cette combinaison de risque « catastrophique » et « covariant » est particulièrement difficile à évaluer et son coût est encore plus difficile à chiffrer, même dans les pays aux marchés financiers élaborés.

Néanmoins, la menace que font peser de tels événements sur la sécurité économique est moins fonction des événements eux-mêmes et beaucoup plus de l'aptitude des familles, des communautés et des gouvernements à s'y préparer, à atténuer leur impact et à faire face

à leurs conséquences. Un niveau de revenu par habitant plus élevé diminue sensiblement la menace que font peser de telles catastrophes sur la sécurité économique et sur la vie. Les pays et communautés pauvres n'ont à leur disposition pour répondre à de tels événements qu'une série de déficits économiques étroitement liés à leur faible revenu par habitant, notamment de faibles niveaux d'épargne et peu de biens, une insuffisance d'emplois sûrs et décents, un manque d'accès au crédit, une infrastructure déficiente, particulièrement en ce qui concerne les écoles et les hôpitaux, etc., qui limite leur aptitude à se préparer aux catastrophes, à y répondre et à s'en remettre.

La moins grande vulnérabilité des pays plus riches aux catastrophes naturelles s'explique également par l'évolution de leur structure économique, à mesure que ces pays diversifient et élargissent la gamme de leurs activités productives, en commençant par accorder moins de place à l'agriculture, particulièrement vulnérable à tout un ensemble de dangers hydro-météorologiques. Elle est également le reflet d'institutions dont l'influence est plus profonde et plus vaste. D'après certaines analyses, cette influence se manifeste principalement par la présence d'institutions capables de se faire entendre sur la scène politique; selon d'autres, elle est due davantage à de solides droits de propriété, à de faibles niveaux de corruption et à des marchés financiers plus profonds⁶. Quelle que soit la nature exacte des institutions, l'impression générale est qu'avec des institutions fonctionnant bien, les pays sont mieux à même de résister aux conséquences des catastrophes. Une mauvaise information, un accès insuffisant à des ressources financières et des réseaux sociaux peu efficaces nuisent gravement à la résistance, réduisent la qualité et l'efficacité de la réponse des sociétés et accentuent l'impact des catastrophes [Programme des Nations Unies pour les établissements humains (UN-Habitat), 2007]. Ce qui importe à tous ces égards, c'est l'aptitude administrative et financière de l'État à se préparer pour les catastrophes et à organiser le redressement.

L'impact des catastrophes est accentué par l'insuffisance des capacités de réponse

La menace que font peser les catastrophes naturelles sur la sécurité économique et le bien-être dans les pays en développement est le produit d'un large ensemble de vulnérabilités structurelles, qui exposent les pays et les communautés les plus pauvres non seulement à de vastes désastres potentiellement catastrophiques mais aussi à des phénomènes de moins grande ampleur qui se produisent de façon saisonnière ou annuelle, tels que les inondations régulières au Bangladesh ou les vents violents dans les régions des Caraïbes et du Pacifique. En fait, les petites catastrophes sont souvent plus difficiles à gérer car elles imposent une contrainte permanente sur la mobilisation des ressources de nombreux pays en développement et les empêchent de se rétablir totalement (Oxfam International, 2007a).

La relation entre le développement et la vulnérabilité aux périls naturels n'est pas linéaire. Il semble que certains pays deviennent plus vulnérables à mesure qu'ils gravissent l'échelle du développement : le renforcement des liens économiques entre certains secteurs (tels que l'agriculture et les agro-industries) qui se produit aux premiers stades du développement tend en fait à accroître la sensibilité des dangers naturels, comme l'ont signalé certains pays africains (Banque mondiale, 2001, chap. 9). De même, les transitions démographiques qui accompagnent l'accroissement des revenus peut créer de nouvelles vulnérabilités, au

⁶ Amartya Sen a fait valoir que l'un des facteurs essentiels pour éviter les famines qui suivent les catastrophes naturelles est l'aptitude des populations touchées à faire entendre leur voix et à maintenir la pression sur les gouvernements pour qu'ils répondent rapidement et efficacement à la détresse sociale et économique (Sen et Drèze, 2006). S'inspirant de l'exemple de l'Inde, il associe ce facteur à la présence d'un gouvernement démocratique. D'autres, cependant, estiment que cela peut ne pas être suffisant pour éviter un désastre.

même titre que le passage d'une économie rurale à une économie urbaine, car l'utilisation des sols, tant en milieu rural qu'urbain, se trouve soumise à des tensions croissantes, et la dégradation de l'environnement ajoute encore une dimension à une situation déjà vulnérable et incertaine. Les conditions de subsistance de quelque 80 % des pauvres d'Amérique latine, 60 % de ceux d'Asie et 50 % de ceux d'Afrique sont tributaires d'une terre de faible qualité exposée aux dangers de catastrophes naturelles (Hardoy, Mitlin et Satterthwaite, 2001).

Les facteurs géographiques ajoutent une autre dimension à la vulnérabilité. La taille du pays, sa situation géographique et son éloignement peuvent avoir une grande influence : c'est ainsi que huit des dix catastrophes relativement les plus coûteuses ont frappé de petits États insulaires en développement, soit un groupe de pays fortement vulnérables mais pas nécessairement à faible revenu (Heger, Julca et Paddison, 2008). En fait, comme le souligne Rasmussen (2004, p. 7), comparés aux régions continentales, les pays de l'Union monétaire des Caraïbes orientales sont parmi les plus exposés du monde aux catastrophes (voir encadré III.2)

La vulnérabilité des pays pauvres aux catastrophes est aggravée par les difficultés de mobilisation de ressources intérieures

La vulnérabilité des pays les plus pauvres aux catastrophes se traduit par la difficulté qu'ont ces pays à mobiliser les ressources nécessaires pour réduire leur exposition aux dangers, à renforcer leur résistance et à se remettre rapidement d'une catastrophe. C'est là un problème de développement auquel il ne peut être remédié convenablement que par des investissements massifs et des mesures stratégiques propres à renforcer les capacités économiques et sociales aux échelons local et national, s'inspirant d'un éventail d'options en matière de lutte et de redressement aussi large que possible lorsque frappe une catastrophe.

L'impact des catastrophes sur l'insécurité économique

Les catastrophes accentuent l'insécurité économique essentiellement de trois façons : le dommage immédiat (et plus durable) causé à l'ensemble des avoirs productifs (cultures prêtes pour la récolte, bétail, ouvrages d'irrigation, usines et machines, etc.), à l'infrastructure publique (routes, ponts, etc.), aux immeubles d'habitation et au capital humain (par la perte de vies humaines, les blessures, l'interruption scolaire, etc.); la perte de revenus liée à l'interruption de l'activité économique normale et des transactions (y compris aux déplacements de population); et la menace qui pèse sur les perspectives de croissance du fait de l'accroissement de la volatilité économique et de l'incertitude accrue. En fait, même la menace de catastrophe peut nuire à la sécurité économique : par exemple, les banques rurales peuvent refuser aux agriculteurs l'accès aux services financiers en raison de la perception d'un grand risque de catastrophe.

Les actifs, tant physiques qu'humains, peuvent être gravement diminués par une catastrophe, avec des répercussions à long terme pour la création d'emplois et la productivité. Les dommages causés aux immobilisations varient sensiblement selon les cas et peuvent être particulièrement graves en cas de choc géologique. L'effet immédiat est ressenti au niveau des ménages, des entreprises et des exploitations; toutefois, l'impact, qui se traduit pas l'insécurité économique, dépend en grande partie de l'efficacité avec laquelle les stratégies d'atténuation et de redressement aux niveaux des ménages, des communautés et de l'État parviennent à maintenir les coûts à un minimum et à favoriser un retour rapide aux niveaux d'activité d'avant la catastrophe.

Au niveau macroéconomique, les catastrophes entraînent généralement une baisse immédiate de la production et de l'emploi. Il faut s'attendre à une augmentation des importations de biens intermédiaires et de matières premières, une fois que le processus de

Encadré III.2

**Ce qui est petit n'est pas nécessairement beau :
les petits États insulaires en développement et la menace de catastrophes**

Les institutions internationales de développement sont conscientes des caractéristiques uniques de nombreux petits États insulaires en développement et des difficultés particulières auxquelles ils doivent faire face.

Malgré leur diversité économique et sociale, un grand nombre de ces États ont un certain nombre de caractéristiques communes, telles qu'une base de ressources limitée, l'éloignement géographique et le manque d'activités économiques compétitives et d'économies d'échelle qui se traduisent notamment par des coûts de transport et de communication élevés, contribuant à accentuer leur marginalisation face à l'économie mondiale. Du fait de ces caractéristiques structurelles, la plupart des petits États insulaires en développement sont particulièrement vulnérables aux phénomènes naturels (Rasmussen, 2004).

D'après une mesure conçue par le Commonwealth et la Banque mondiale (en combinant la diversification économique, la dépendance à l'égard des exportations et le pourcentage de la population touchée par les catastrophes), 26 des 28 pays les plus vulnérables sont de petits États (dont 18 États insulaires). En fait, les dommages résultant de catastrophes qui dépassent 50 % du PIB des pays frappés sont chose courante : 12 des 20 catastrophes les plus coûteuses (en proportion du PIB) se sont abattues sur de petits États insulaires en développement. Si les économies plus vastes et plus complexes, par exemple, celles qui disposent de secteurs de l'industrie et de services fortement compétitifs, peuvent étaler le poids de l'ajustement aux catastrophes dans le temps et dans l'espace, l'aptitude à « rebondir » est plus limitée pour les petits pays. Autrement dit, il y a une part de la vulnérabilité structurelle des petits États insulaires en développement sur laquelle les parties prenantes n'ont pas prise et qui ne peut être réduite aisément par des décisions de politique générale ou des actions (Guillaumont, 2007).

La question du changement climatique est particulièrement préoccupante pour les petits États insulaires en développement. Tout d'abord, l'accroissement de l'incidence des catastrophes (dont le nombre est passé de 64 dans les années 1970 à 166 au cours des sept années 2000-2006) et de leur intensité devraient se poursuivre. Le nombre de typhons et de cyclones pourrait augmenter de 50 à 60 % (NASA Goddard Institute for Space Studies, 2001) et leur intensité, de 10 à 20 %. À court terme, l'élévation du niveau de la mer provoquera des orages plus dévastateurs. À long terme, elle pourrait submerger de vastes parties de nombreux petits États insulaires en développement.

Pendant, le plus grand défi du changement climatique pourrait résider dans ses conséquences pour les approvisionnements en eau, notamment pour les îles du Pacifique. L'accentuation de la violence des orages, l'élévation du niveau de la mer et le changement climatique auront un profond impact sur la disponibilité en eau potable en raison de la pénétration des eaux salines dans les approvisionnements en eau douce. D'ores et déjà, moins de la moitié de la population de Kiribati a accès à une eau salubre; pour la population rurale de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la proportion est de moins de 10 % (Hoegh-Guldberg *et al.*, 2000). Autrement dit, la pénurie d'eau pourrait rendre un grand nombre de petits États insulaires en développement inhabitables bien avant qu'ils ne soient submergés du fait de l'élévation du niveau de la mer.

reconstruction et de redressement est en cours, ce qui contribue à une dégradation de la balance commerciale, qui risque fort d'être encore accentuée par la diminution des exportations, surtout lorsque les recettes d'exportation proviennent essentiellement d'un ou de deux produits de base et lorsque le(s) secteur(s) concerné(s) est(sont) gravement touché(s) par la catastrophe. C'est ainsi qu'une large part des exportations a été perdue au Honduras lors de la destruction d'environ 50 % des bananiers par l'ouragan Mitch en 1998; en 2004, l'ouragan Ivan a dévasté la production de muscade de la Grenade, l'une des principales exportations du pays; au Sri Lanka, c'est le secteur de la pêche qui a été le plus durement touché par le tsunami de 2004.

La pauvreté et le manque de diversification peuvent affaiblir l'aptitude des gouvernements à répondre aux catastrophes

Lorsque le pays souffre d'une immense pauvreté et de l'absence de diversification économique, les fortes inondations et les vents violents ne se contentent pas de détruire les récoltes et les moyens de subsistance des agriculteurs, ils érodent en outre fortement l'aptitude financière du gouvernement à répondre efficacement. Non seulement le secteur public subit une détérioration de ses actifs, mais ses recettes diminuent alors même qu'il voit s'accroître ses dépenses pour réparer les dommages causés. La reconstruction peut être accélérée par l'emprunt à l'étranger, mais cela alourdit la dette, ce qui, à long terme, compromet la cote de crédit du pays et augmente le coût de ses emprunts à venir. Cela, combiné à l'accroissement de la volatilité macroéconomique, risque de nuire aux niveaux d'investissement au moment où des ressources doivent être affectées à réparer les dommages causés aux immobilisations.

Un certain nombre d'études ont révélé que la vulnérabilité aux catastrophes, mesurée en particulier au pourcentage de la population touchée, est étroitement liée à la forte volatilité des revenus, de la consommation et du solde budgétaire, d'un vaste secteur agricole, d'un faible ratio de l'investissement par rapport au PIB et d'un compte courant ouvert⁷. Par ailleurs, un resserrement des finances publiques peut déclencher des pressions inflationnistes et poser des problèmes de gestion de la dette publique. Lorsqu'une catastrophe est suivie d'une entrée massive d'aide, cela peut également être cause de volatilité macroéconomique, surtout si les flux sont imprévisibles (Nations Unies, 2005a).

Dans les pays souffrant d'une forte vulnérabilité structurelle, l'insécurité économique existante liée à des conditions d'alimentation, de santé et d'emploi précaires est non seulement aggravée par les catastrophes, elle ralentit le processus de redressement. Les familles épuisent rapidement les mécanismes de résistance, tels que l'épargne, le crédit, la vente de biens et la migration, etc., et sont astreintes à recourir à des stratégies de survie plus aléatoires — par exemple, au travail des enfants et à des prêts coûteux — qui ne font que perpétuer leur vulnérabilité. Cela a un effet négatif sur l'investissement privé.

Bien que la vulnérabilité aux chocs climatiques et autres phénomènes naturels laisse entrevoir de maigres perspectives de croissance, les données économétriques dont on dispose ne sont pas concluantes. Plusieurs études portant sur la région des Caraïbes ont montré que, s'il est vrai que la croissance ralentit l'année de la catastrophe, elle tend à rebondir les années suivantes, principalement en raison de l'activité de reconstruction après la catastrophe, qui déborde sur d'autres secteurs. Par exemple, après un taux de croissance de plus de 7 % en 2003, en 2004, le PIB de la Grenade a diminué de 7,4 % après l'ouragan Ivan, pour remonter de 13,2 % en 2005 sous l'effet de la reconstruction (Nations Unies, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2007a). Ainsi, on trouve parfois dans cette région une corrélation globalement positive, quoique pas toujours importante, entre les catastrophes et la croissance du PIB. Par contraste, d'autres études laissent apparaître un impact des catastrophes plus fortement négatif sur la croissance à *long terme*, une absence totale d'impact (Caselli et Malhotra, 2004) ou un impact qui dépend en fait du type de catastrophe⁸.

⁷ Voir Auffret (2003) et Gassebner, Keck et Teh (2006). Un degré élevé d'ouverture peut accompagner la volatilité des termes de l'échange et tend à être lié à des structures d'échanges plus spécialisées, comme on le voit dans les petits pays.

⁸ En différenciant d'une façon plus générale les divers types de catastrophes, on constate que les catastrophes climatiques ont une relation positive avec la croissance, tandis que la relation avec les catastrophes géologiques est négative (Toya et Skidmore, 2007). On peut supposer que les catastrophes climatiques font pencher la rentabilité relative en faveur du capital humain, ce que certains considèrent comme une importante source de croissance à long terme, tandis que les catastrophes géologiques obligent à mettre davantage l'accent sur le capital physique, ce qui explique la différence d'effets sur la croissance. Toutefois, Benson (1994) penche exactement dans le sens inverse, estimant que les catastrophes géologiques

L'engrenage de la vulnérabilité et de l'insécurité

Tout impact profond et durable des catastrophes sur l'insécurité économique semble donc découler de la présence de mécanismes de rétroaction qui contribuent à approfondir les vulnérabilités structurelles et exposent les populations à la menace des catastrophes futures. Cela, à son tour, aggrave les risques de chocs futurs et de conséquences défavorables pour la planification des investissements, et met encore plus en péril la sécurité économique. Du point de vue de la stratégie, l'identification de ces mécanismes semblerait donc essentielle à la définition de réponses plus efficaces à la planification des mesures de préparation aux catastrophes et d'atténuation de leurs effets.

La pauvreté est un exemple de ces mécanismes de rétroaction. Une accentuation de la pauvreté est signalée au lendemain de catastrophes, et bien que l'on manque d'études exhaustives à ce sujet, l'impact peut être profond. Comme il a déjà été indiqué, ce sont les familles et les communautés pauvres qui souffrent le plus des catastrophes, car elles sont déjà dépourvues des éléments essentiels à des conditions de vie moins précaires. Cela dit, les catastrophes peuvent précipiter des groupes jusque là plus solides dans les rangs des populations vulnérables si les stratégies de lutte s'effondrent sous le coup de chocs puissants et répétés; d'après les estimations de la Banque mondiale, entre un cinquième et les deux tiers des populations des pays en développement pourraient sombrer dans l'extrême pauvreté. En pareilles circonstances, les stratégies consistant à liquider les avoirs productifs, à cesser de rembourser les prêts, à retirer les enfants de l'école pour les faire travailler sur l'exploitation ou s'occuper du bétail, à réduire considérablement la ration d'éléments nutritifs et à surexploiter les ressources naturelles peuvent être inévitables, mais elles sont vouées à l'échec. Ainsi, une étude récente effectuée dans le sud de l'Inde a révélé que toutes les catégories de population, avec ou sans terre, appartenant aux castes supérieures ou inférieures, peuvent sombrer dans la pauvreté après la perte de cultures (Gaiha et Imai, 2004). En outre, les catastrophes peuvent aggraver d'autres problèmes qui ajoutent à la menace d'accroissement de la pauvreté. Par exemple, la catastrophe résultant du phénomène El Niño en Équateur en 1997-1998 a provoqué une détérioration, notamment dans l'agriculture, qui, ajoutée à la baisse des prix du pétrole et à l'extrême précarité du secteur bancaire, a provoqué une crise économique majeure en 1999 (Parandekar, Vos et Winkler, 2002).

Selon leur solidité, les réseaux sociaux, qui peuvent être de type informel, peuvent aussi contribuer de façon critique à atténuer ou, au contraire, à perpétuer les coûts de l'ajustement au lendemain d'une catastrophe. Par exemple, bien que la majorité des communautés exposées aux inondations du district de Malamulele en Afrique du Sud soient exposées à des conditions de subsistance précaires, marquées par une insécurité alimentaire qui va souvent de pair avec l'absence d'accès à la terre et un accès limité aux emplois agricoles formels, la communauté de Menele s'est tirée beaucoup mieux de sa situation difficile que la communauté de Mavambe car elle a bénéficié de possibilités d'emploi liées à une élite rurale ayant accès aux terres agricoles, à l'élevage et à des équipements agricoles (Kandelhela et May, 2006). De tels réseaux peuvent aussi nécessiter des prestataires de services publics plus formels.

exigent de plus vastes programmes de reconstruction, ce qui peut stimuler une croissance plus prolongée. En fait, aucune de ces deux thèses n'offre une analyse vraiment convaincante de la dynamique d'accumulation où les rentes sont la force motrice. L'autre problème est que ces exercices retiennent souvent l'influence de variables non observées qui sont sans rapport avec le lien entre la catastrophe et la croissance, problème qui a plus de chances de se poser lorsque les variables ponctuelles et temporelles sont combinées, comme c'est souvent le cas.

Les familles et les communautés les plus pauvres sont celles qui souffrent le plus des catastrophes, car elles sont déjà dépourvues des éléments essentiels à des conditions de vie plus sûres

Le manque d'infrastructures et d'équipements bien construits, tels qu'hôpitaux et services d'urgences situés à proximité des populations vulnérables, ainsi que l'insuffisance de médecins, d'équipements et de fournitures, contribuent souvent à accentuer la vulnérabilité des populations exposées, d'autant que les catastrophes réduisent souvent les capacités en infrastructures alors même que la demande de telles infrastructures augmente. De ce point de vue, la solidité des réseaux sociaux est étroitement liée à l'ampleur des inégalités.

Immédiatement après les catastrophes, les jeunes et les personnes âgées sont ceux qui comptent le plus de morts et de blessés, et les survivants sont tributaires de leur famille et des ressources publiques pour leur réinstallation et les secours

Au moins une étude indique une relation étroite entre le degré d'inégalité du pays et la profondeur de l'impact des catastrophes (Roberts et Parks, 2007). Cette relation peut souvent prendre une dimension régionale et comprend généralement des inégalités horizontales, telles que celles liées à la discrimination fondée sur le sexe ou l'appartenance ethnique. Par exemple, au lendemain d'une catastrophe, les pressions en faveur d'un surcroît de travail pour les femmes s'accroissent à mesure qu'augmentent le volume de travail non rémunéré et le besoin de soins familiaux, alors que leurs mécanismes de résistance se trouvent généralement affaiblis par une distribution inégale des secours publics (Ngo, 2001; Bunyavanich *et al.*, 2003). De la même manière, les jeunes et les personnes âgées sont physiquement et socialement plus vulnérables aux catastrophes du fait de leurs moindres capacités de résistance. C'est ainsi qu'au lendemain immédiat d'une catastrophe, ces deux catégories de population comptent le plus de pertes de vies humaines et de blessés, les survivants étant tributaires de leurs familles et des ressources publiques pour leur réinstallation immédiate et les secours⁹.

Répondre à l'insécurité alimentaire par les importations risque d'accroître la dépendance structurelle à l'égard des importations

Les difficultés d'approvisionnement alimentaire sont un autre facteur qui renforce la vulnérabilité à l'impact des catastrophes naturelles¹⁰. L'insécurité alimentaire peut être causée par des difficultés géographiques, comme dans le cas des petites économies insulaires, ou par des difficultés économiques liées à la déforestation, au surpâturage, ainsi qu'à des méthodes de gestion inadéquates, surtout si l'agriculture se pratique dans des régions de plus en plus fragiles. Immédiatement après une catastrophe, l'insécurité alimentaire se trouve souvent aggravée, contraignant en désespoir de cause à vendre des avoirs productifs ou à recourir à l'utilisation des enfants comme source de revenu familial pour maintenir les niveaux de nutrition. Ces types de réponse peuvent précipiter les ménages dans le piège de la pauvreté et perpétuer leur vulnérabilité aux catastrophes à venir. Par ailleurs, en répondant à l'insécurité alimentaire par un accroissement des importations de produits vivriers, on risque de renforcer la dépendance structurelle à l'égard des importations en déstabilisant les marchés locaux et en érodant la capacité de production du secteur agricole local¹¹.

Si ces cercles vicieux sont en quelque sorte un trait constant des problèmes du développement, on a des raisons de penser qu'ils se sont intensifiés ces dernières années. En particu-

⁹ Voir Programme des Nations Unies pour les établissements humains (UN-Habitat) [2007, p. 181].

¹⁰ Généralement, les catastrophes naturelles font apparaître de multiples facteurs de vulnérabilité. En août 1999, après le grave tremblement de terre qui a frappé le nord-ouest de la Turquie, une enquête effectuée auprès de 230 ménages des quatre communautés les plus gravement touchées a révélé que le besoin le plus immédiat pour la plupart des familles était un logement (37 %), suivi d'approvisionnements alimentaires (23 %) et des besoins d'hygiène (19 %). Dix jours après le tremblement de terre, les besoins élémentaires en matière d'alimentation, de logement et d'hygiène restaient prédominants parmi la population déplacée (Daley, Karpati et Sheik, 2001).

¹¹ On ajoute aussi la vulnérabilité aux hausses de prix. Après une hausse de 10 % en 2006, on estime que la facture des importations de produits alimentaires des pays en développement s'est encore alourdie de 25 % en 2007 sous l'effet de la hausse des prix de ces produits (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2006); voir aussi encadré II.1.

lier, le changement climatique et l'évolution des tendances du développement ont contribué à resserrer le lien entre les catastrophes et l'accentuation de l'insécurité économique.

L'impact socioéconomique du changement climatique est le thème de travaux de recherche en cours; néanmoins, on s'attend généralement à ce qu'avec la hausse des températures et l'élévation du niveau des océans, les régions déjà prédisposées à la sécheresse connaissent de plus rudes sécheresses et à ce que les régions exposées aux inondations et les zones côtières reçoivent de plus fortes précipitations (Programme des Nations Unies pour le développement, 2007, p. 90 à 107). Une large part du coût probable de ces changements sera supportée par certaines des nations et des communautés les plus pauvres de la planète. Déjà, le président de Lloyd's of London a identifié le changement climatique comme le problème numéro 1 de sa société, et Allianz, le plus gros assureur européen, affirme que « le changement climatique est appelé à alourdir les pertes dues aux phénomènes extrêmes d'une année moyenne de 37 % en l'espace d'une décennie et que, les mauvaises années, les pertes pourraient dépasser 1 000 milliards » (cité dans Mills, 2007).

La concentration accrue d'établissements humains dans les zones urbaines vulnérables est une autre raison du renforcement du lien entre catastrophe et insécurité. L'urbanisation s'est développée ces dernières années à un rythme effréné dans le monde en développement [Programme des Nations Unies pour les établissements humains (UN-Habitat), 2007]; pourtant, ce n'est pas l'urbanisation en soi mais la nature du processus qui fait que la vulnérabilité augmente ou non. Dans les pays en développement en particulier, l'urbanisation se caractérise souvent par un accroissement des habitats instables et précaires, tels que taudis et bidonvilles. Ces peuplements sont souvent situés dans des zones à haut risque, par exemple, sur des versants en pente raide exposés aux glissements de terrain, ou dans des plaines alluviales ou des ravines, ce qui contribue à la vulnérabilité aux dangers d'inondation ou d'éboulement. De plus, l'absence de mécanisme pour l'application des règles de construction de ces établissements accentue encore leur vulnérabilité.

Comme le rapport d'UN-Habitat l'a abondamment montré, cette vulnérabilité urbaine croissante est due pour beaucoup à l'échec des politiques de développement des trois dernières décennies et, en particulier, de celles qui ont orchestré un « repli de l'État ». Ce rapport dit ceci :

« L'accumulation du risque en milieu urbain a été accélérée par la crise de la dette et les programmes d'ajustement structurel qui ont suivi dans les années 1980 et 1990 et ont forcé les gouvernements d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique à réduire considérablement les subventions à l'alimentation, à l'électricité et aux transports et à comprimer les effectifs du secteur public. Les politiques néolibérales ont réduit les responsabilités de l'État à l'égard des risques et de la réponse à donner, mettant davantage l'accent sur le rôle des particuliers et des entreprises privées. »

L'un des traits dominants de cette évolution a été un repli budgétaire et la diminution qui a suivi de l'investissement public dans une large part du monde en développement au cours du dernier quart de siècle (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2003, chap. IV). Dans certains cas, cela a entraîné un arrêt de la diversification de la production et des sources de revenu qui reste l'une des conditions clés du renforcement de la protection contre les catastrophes. Cela a également conduit à l'érosion de l'infrastructure des transports, des communications et des approvisionnements en énergie ainsi que des services sociaux, ce qui ajoute encore à la vulnérabilité de nombreuses communautés. De surcroît, les investissements visant à préparer les pays, notamment par la construction de défenses contre les inondations et la mise en place de systèmes d'alerte précoce, ont été réduits.

Les mauvaises années, le changement climatique peut porter les pertes pour les assurances à plus de 1 000 milliards de dollars

Stratégies visant à accroître la résistance et à réduire l'impact des catastrophes

Les mécanismes de réponse comprennent des stratégies fondées ou non sur le marché

Il ressort de l'analyse des sections précédentes que, dans beaucoup de pays en développement, il y a une menace croissante d'insécurité économique découlant de l'incidence des catastrophes. Pour résister à ces chocs, les familles, les entreprises et les gouvernements comptent à la fois sur des stratégies axées ou non sur le marché pour faire face aux conséquences lorsque frappe la catastrophe et pour la reconstruction après coup. Le tableau III.5 illustre les pratiques observées en matière de dispositions financières pour couvrir les risques avant et après catastrophe.

Les mesures de résistance, telles qu'une meilleure assurance et les secours, constituent des réponses à posteriori qui ne font rien pour combattre les causes fondamentales sous-jacentes des catastrophes. Pour avoir un effet durable, ces mesures doivent s'inscrire dans le cadre plus large d'une refonte des stratégies de développement des pays en développement, axée sur l'état de préparation et les mesures préventives. De telles actions nécessitent des approches anticipatives de la gestion des catastrophes, susceptibles de réduire et d'atténuer plus efficacement les risques liés aux dangers naturels ainsi que de renforcer la résistance aux chocs qui dégènèrent en catastrophes, accompagnées de l'établissement de liens plus solides entre les stratégies de résistance à posteriori et le redressement à moyen terme.

Réduction des risques de catastrophe

Dans la gestion des catastrophes, la priorité absolue doit être de réduire le risque qu'un phénomène naturel ne tourne à la catastrophe en augmentant l'investissement dans les mesures de préparation et d'adaptation

La grande priorité dans la gestion des catastrophes doit être de réduire, par un investissement accru dans les mesures de préparation et d'adaptation, le risque que des phénomènes naturels ne tournent à la catastrophe. Le défi est multidimensionnel. Parmi les mesures d'atténuation figurent notamment une planification appropriée de l'utilisation des sols, une meilleure conception des infrastructures et des systèmes de gestion des ressources en eau plus intégrés. Il faudrait également une réglementation plus rigoureuse en ce qui concerne notamment les codes de construction. Dans bien des cas, de nouvelles dispositions institutionnelles seront nécessaires pour mieux répondre aux urgences au moyen de systèmes de surveillance et d'alerte plus efficaces et d'un personnel mieux formé et mieux équipé. Les mesures comprendront aussi vraisemblablement une planification environnementale à plus longue échéance pour permettre une adaptation au changement climatique attendu.

Tableau III.5

Exemples d'arrangements de financement des risques avant et après catastrophe

	Sécurité pour la perte de biens (ménages/entreprises, non agricoles)	Sécurité alimentaire pour récoltes/bétail perte (exploitations agricoles)	Sécurité pour les secours et la reconstruction (gouvernements)
Après catastrophe (<i>ex post</i>)	Prêts d'urgence; prêteurs; aide publique	Vente d'avoirs productifs, aide alimentaire	Réaffectation; prêts de la Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales
Avant catastrophe (<i>ex ante</i>)	Non axé sur le marché	Arrangements en famille	Arrangements mutuels volontaires
			Aide internationale

Inter-temporelle	Micro-épargne	Stockage d'aliments	Fonds de réserve, fonds régionaux, crédit conditionnel contre les catastrophes
Fondé sur le marché; transfert du risque	Assurance biens et assurance vie	Assurance récolte et bétail (également fondée sur un indice)	Assurance ou obligations contre les catastrophes (également fondées sur un indice)

Source : Linnerooth-Bayer et Mechler (2007).

Encadré III.3

Projets communautaires de préparation et d'évaluation des risques : Inde, Éthiopie et Kenya

Le Gouvernement du Bengale occidental (Inde), de concert avec un groupe inter-institutions, avait conçu un projet communautaire pour préparer les communautés de la région, individuellement et collectivement, pour la prochaine *inondation* catastrophique qui, lorsqu'elle frapperait, serait semblable à celle qui avait dévasté la région en 2000. Ce projet partait de l'idée que ces communautés étaient appelées à subir de telles catastrophes naturelles et qu'aucune intervention extérieure ne modifierait le mode de vie de leurs populations. Utilisant une approche participative, chaque communauté a préparé un plan d'action. Ce plan dressait une carte de la vulnérabilité de la communauté, qui recensait les endroits sûrs, les zones à faible niveau de risque, les zones particulièrement vulnérables et le nombre estimatif de familles vivant dans chaque zone, ainsi que le nombre et le lieu d'habitation des personnes vulnérables : personnes âgées, personnes handicapées, mères qui allaitent, femmes enceintes, personnes gravement malades et jeunes enfants. Ensuite, il prenait note des éléments prioritaires exposés au danger, tels que la vie, la santé, les biens, le bétail et les moyens de subsistance; il inventoriait les ressources disponibles ainsi que celles nécessaires pour faire baisser le niveau de risque; et enfin, il décrivait certaines actions essentielles que la communauté devrait entreprendre avant, pendant et après la catastrophe.

Lorsque se produisit la prochaine inondation, en 2004, les résultats furent remarquables. D'après une comparaison des dommages et des pertes infligés à un village par les deux inondations, celles de 2000 et de 2004, le projet s'est révélé tout à fait concluant. En 2000, le village avait perdu plus de 700 têtes de bétail, et en 2004, aucune. En 2000, près de 3 000 familles avaient perdu des biens précieux ou ces biens avaient été endommagés, alors qu'en 2004, aucune des familles n'a indiqué de telles pertes ou dommages. Par ailleurs, le village s'était préparé du point de vue alimentaire : chaque famille avait amassé des aliments pour faire face à leurs besoins immédiats pendant 7 à 10 jours. En outre, en 2004, le village n'a subi presque aucun cas de maladie. Prenant note de la façon dont ce projet avait servi la communauté, en particulier les pauvres et les groupes les plus vulnérables, les responsables locaux ont demandé qu'il soit étendu à d'autres zones vulnérables.

De la même manière, une équipe de chercheurs a conçu une approche systématique de la classification et de la hiérarchisation des sources de *sécheresse* qui menacent les populations pastorales des régions arides et semi-arides du sud de l'Éthiopie et du nord du Kenya. Les chercheurs ont conçu une solide méthode communautaire participative qui s'est révélée moins coûteuse et moins laborieuse que des enquêtes en vraie grandeur. Cette méthode, qui a été testée sur le terrain six mois durant en 1998, a été appliquée à 120 groupes (59 groupes de femmes et 61 groupes d'hommes). Les réponses ont permis d'identifier 15 grandes sources de risques, allant de la disponibilité d'aliments et d'eau au banditisme. Les problèmes le plus souvent cités étaient l'insécurité d'accès à l'alimentation et à l'eau, les maladies animales et les difficultés d'accès aux cliniques. Les pénuries d'aliments et d'eau étaient les seuls risques mentionnés par la plupart des personnes interrogées, ce qui tendrait à indiquer que les autres risques variaient considérablement à travers la région et sa population, alors que certains (tels que les risques de paludisme et de conflit) étaient sûrement élevés dans beaucoup d'endroits.

Source : Nations Unies, Stratégie internationale de prévention des catastrophes, et Banque mondiale (2007).

Dans les années 1990, les pertes économiques mondiales causées par les catastrophes auraient pu être réduites de 280 milliards de dollars par des investissements dans la réduction des risques

La préparation aux risques de catastrophes et la mobilisation de fonds à la hauteur des dépenses prévues sont des éléments critiques de l'atténuation des effets des catastrophes. Les premières étapes de tout plan de réduction des risques comprennent l'identification des vulnérabilités et des risques ainsi que leur hiérarchisation ou classement par ordre de priorité. L'encadré III.3 présente deux exemples de plans communautaires de préparation et d'évaluation des risques, dont le premier est fondé sur les actions entreprises pour mieux résister aux inondations au Bengale occidental (Inde) et le second sur les mesures prises pour réduire le risque de sécheresse dans les communautés rurales du sud de l'Éthiopie et du nord du Kenya.

Malheureusement, la réduction des risques de catastrophes n'est une priorité ni dans beaucoup de pays vulnérables ni parmi les donateurs. À peine 2 % des ressources affectées à la gestion des catastrophes sont consacrées par les donateurs bilatéraux et multilatéraux à une réduction anticipative des risques de catastrophe et les 98 % restants vont aux secours et à la reconstruction (Mechler, 2005). Un tel déséquilibre des dépenses contraste singulièrement avec les avantages à attendre de la réduction des risques. Par exemple, une analyse rétrospective de 4 000 projets d'atténuation des risques aux États-Unis d'Amérique a fait ressortir un rapport moyen coût-avantages de 1 à 4 (Multihazard Mitigation Council, 2005). De même, le Canal de dérivation des eaux des crues de la Rivière rouge dans les années 1960 au Canada, dont le coût initial a été d'environ 62,7 millions de dollars canadiens a permis d'éviter 6 milliards de dollars de dommages en 1997 seulement. Ce canal a été utilisé plus de 20 fois depuis sa construction pour réduire l'impact des crues et a permis d'éviter des dommages estimés à 10 milliards de dollars. Construit à l'origine pour résister à des crues se produisant une fois en 90 ans, il a depuis été renforcé et peut aujourd'hui faire face à des crues beaucoup plus fortes dont la probabilité est d'une fois en 300 ans (Manitoba Floodway Authority, 2006). De la même manière, on estime que des investissements d'environ 3,15 milliards de dollars dans la maîtrise des crues en Chine ont permis d'éviter des pertes d'environ 12 milliards de dollars (Benson, 1998). D'après le Service géologique des États-Unis, les pertes économiques mondiales causées par les catastrophes dans les années 1990 auraient pu être réduites de 280 milliards de dollars par un investissement de quelque 40 milliards de dollars dans la réduction des risques de catastrophes [Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR, 2001)], chiffre inférieur au flux annuel moyen d'aide de la même décennie.

Le faible niveau des dépenses consacrées aux programmes de réduction des risques de catastrophes est peut-être dû au fait qu'il est difficile d'évaluer les coûts et avantages de la réduction de ces risques. Cependant, il est également le produit d'une conception de politiques à courte vue ainsi que d'un manque de volonté politique. Par exemple, les inondations au Tabasco (Mexique), qui ont laissé un million de personnes sans logis, auraient pu être évitées si les investissements prévus dans une infrastructure de lutte contre les crues et d'autres programmes de prévention avaient été exécutés. Les responsables politiques et la communauté internationale ont peut-être tendance à hésiter à dépenser des sommes considérables dans la réduction des catastrophes lorsqu'ils ne disposent que de ressources budgétaires limitées et ne peuvent discerner immédiatement les avantages de tels investissements. Cela se ressent également dans les niveaux insuffisants d'investissement privé dans la réduction des risques de catastrophes. Ainsi, malgré de vastes campagnes de sensibilisation, des études montrent qu'environ 10 % seulement des ménages vivant dans les régions exposées aux risques de tremblement de terre et d'inondation aux États-Unis ont pris des mesures pour réduire leurs

risques de pertes (Kunreuther, 2006). Il faudra des campagnes de sensibilisation du public et une formation plus efficace du personnel de secours pour combler cette lacune.

Lier les secours au développement

Un moyen efficace de réduire la vulnérabilité serait peut-être de lier les stratégies de développement à moyen terme aux activités de secours, car les secours peuvent seuls sauver des vies humaines mais pas nécessairement les moyens de subsistance. Pour beaucoup de pays en développement, la diversification de la production et les moyens de subsistance sont un élément clé de cette approche.

Comme on l'a vu précédemment, nombre de pays vulnérables tendent à être fortement tributaires d'un nombre limité de produits d'exportation. Cette dépendance accentue leur vulnérabilité aux périls naturels. Il est donc important que les efforts de reconstruction favorisent de nouvelles possibilités durables de subsistance pour les personnes touchées. Du point de vue de l'agriculteur, il n'est pas toujours possible de recourir à autre chose que la monoculture, en raison notamment du manque d'accès au crédit qui limite son aptitude à pratiquer la polyculture ou du manque de disponibilité d'intrants complémentaires. Autrement dit, un ensemble d'investissement public et de crédit à bon marché est souvent critique pour le passage à un mode de développement plus diversifié.

La réparation et la reconstruction de l'infrastructure de base sont des pas importants pour passer des secours au relèvement à moyen terme, mais elles doivent être menées de manière à prévenir l'émergence de nouvelles vulnérabilités. Par exemple, après leur avoir redonné rapidement l'approvisionnement en eau et l'assainissement, certaines communautés indonésiennes frappées par le tsunami en 2004 n'avaient toujours pas l'électricité deux ans après leur réinstallation. De même, alors qu'en 2006, le Sri Lanka avait reconstruit plus de 60 000 maisons, une large part des logements ainsi que de l'infrastructure (hôpitaux, écoles et ponts) n'avaient pas encore été réparés (Birkmann, 2007). Dans leur hâte à vouloir construire de nouvelles infrastructures, des programmes d'aide bien intentionnés peuvent être trop lourds pour les communautés, et peuvent tendre à ignorer les conditions locales et régionales à respecter face aux dangers naturels. Ainsi, les approches de la réduction des risques de catastrophes qui sont axées notamment sur l'investissement dans des barrages et de grands ouvrages d'art sans tenir compte des conditions géographiques locales ont eu des effets préjudiciables au Bangladesh : « l'approche par encerclement » (cordon), selon laquelle les plaines alluviales sont isolées des cours d'eaux voisins par la construction de remblais solides, a eu pour effet de réduire l'espace sur lequel les eaux de la mousson peuvent s'étaler à mesure que de nouveaux remblais sont construits. Cela a eu pour conséquence de faire monter le niveau des eaux d'inondation sur les espaces restants (Islam, 2001).

Un volume d'investissement adéquat, la capacité institutionnelle et l'accès au financement sont souvent défaut dans les pays et chez les populations vulnérables. De plus, l'absence de réseaux de transport suffisants pour permettre d'accéder aux populations vulnérables en cas de tremblement de terre, et le besoin de systèmes de communications météorologiques sensibles permettant d'annoncer à l'avance les ouragans et les tsunamis sont autant de problèmes à résoudre si l'on veut définir des solutions adaptées aux conditions locales (voir encadré III.4).

Comme les catastrophes sont à même d'accroître l'insécurité alimentaire, les mesures préventives destinées à faire face à la vulnérabilité sont d'une importance cruciale pour les activités de préparation puis de redressement. Parmi ces activités doivent figurer le recen-

Les secours doivent être liés à des stratégies de développement

Les mesures de prévention conçues pour faire face à la vulnérabilité alimentaire sont d'une importance cruciale pour les activités de préparation et de relèvement liées aux catastrophes

sement par les systèmes d'alerte précoce des ménages souffrant d'insécurité alimentaire, leur classification par degré de malnutrition et d'insuffisances dans leur alimentation, ainsi que des mesures à moyen terme, telles que transferts monétaires et délivrance de coupons d'alimentation, combinées à un soutien actif aux petites et moyennes exploitations agricoles, par exemple, sous la forme de subventions aux intrants agricoles. Un recours prolongé à la distribution d'aide alimentaire au lendemain d'une catastrophe peut avoir des effets nuisibles sur les exploitants locaux, les plonger plus profondément dans la pauvreté et accroître l'insécurité économique.

La fragilité des logements accentuent la vulnérabilité

Les populations urbaines implantées sur des terrains en pente sont exposées aux dangers de fortes pluies et d'inondations, au même titre que celles qui vivent dans un habitat fragile et surpeuplé. Il est donc essentiel de faire face aux crises du logement chroniques et à l'insuffisance de règlements pour préparer les populations à d'éventuelles catastrophes, car des constructions précaires et la non-application des codes de construction ne font qu'amplifier la vulnérabilité (Nations Unies, Stratégie internationale de prévention des catastrophes, et Programme international de relèvement, 2007). Par exemple, c'est parce que les codes de construction établis dans les années 1980 exigeaient que les immeubles aient une charpente en acier que les immeubles construits depuis lors ont été moins affectés par le tremblement de terre de Kobé de 1995 que les bâtiments plus anciens. La leçon a été entendue : depuis lors, les vieux immeubles ont également été tenus de se conformer aux nouveaux codes en prévision d'éventuels tremblements de terre (Kawamura, 1995).

Encadré III.4

Technologie et systèmes d'alerte avancée

Le 26 décembre 2004, un tsunami géant dans l'océan Indien a fait quelque 220 000 morts et plus de 500 000 blessés, laissé de trois à cinq millions de sans-abri et coûté des milliards de dollars de dommages. L'ampleur de cette tragédie aurait pu être sensiblement plus faible si des systèmes d'alerte avancée avaient été en place.

Les innovations techniques découlant d'une meilleure compréhension des causes physiques des catastrophes, de meilleures prévisions, d'une meilleure surveillance et de la modélisation des facteurs liés aux dangers sont autant d'éléments essentiels de tout effort tendant à atténuer les conséquences des dangers naturels. Il est donc important que la technologie soit utilisée de façon appropriée pour permettre que soient utilisés des systèmes d'alerte avancée conçus de manière à réduire les facteurs de vulnérabilité et à renforcer la capacité d'adaptation aux dangers naturels.

Le passage des technologies et connaissances existantes à des outils utiles pose de nombreux problèmes aux pays en développement. Le niveau d'adaptabilité et la faculté de réponse sont essentiellement fonction de facteurs technologiques, financiers et institutionnels. Par exemple, on peut prédire les crues soudaines lorsqu'elles sont en train de prendre forme au moyen de radars météorologiques. Toutefois, cette technologie est souvent absente dans les pays en développement d'Afrique, d'Asie et des Caraïbes où de tels phénomènes ont le plus de chances de se produire.

Pour pallier certaines de ces insuffisances, plusieurs organisations mondiales aident les pays en développement à se doter de systèmes de prévision efficaces. Ainsi, la collaboration entre l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et les Services météorologiques et hydrologiques nationaux contribuent de façon critique à réduire le nombre de morts causées par les catastrophes naturelles dans certains pays. De même, le Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR) et le Système d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV) de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), qui traitent tous deux des inondations et des sécheresses

ses, fournissent des informations utiles pour les plans de réduction des risques dans les pays en développement. Dans l'ensemble, l'appui financier international, le partage de connaissances, le renforcement des capacités, la formation, la recherche et le développement au service des efforts visant à pallier les lacunes et les insuffisances des pays en développement peuvent faciliter la mise en place de systèmes d'alerte avancée efficaces dans ces pays. Dans le même ordre d'idées et à la suite des inondations qui ont dévasté l'Asie du Sud en 2004, un Projet de réparation d'urgence des dommages causés par les inondations, d'un coût de 180 millions de dollars, a été lancé pour améliorer les aspects technologiques et l'efficacité des systèmes d'alerte avancée dans la région (Nations Unies, Stratégie internationale de prévention des catastrophes, 2006).

Les technologies à faible coût peuvent faire la différence dans le fonctionnement des systèmes d'alerte avancée pour les pays en développement. Ainsi, en République dominicaine, des avertissements sont lancés à la radio et la télévision nationales. Des cartes sont fournies aux responsables municipaux de la défense civile et des sirènes locales et des téléphones portables sont utilisés pour alerter la population. À Cuba, le système d'alerte avancée a également donné la preuve de son efficacité en réduisant radicalement le nombre de pertes de vies humaines [Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), 2006] : par exemple, quatre personnes avaient été tuées lorsque l'ouragan Charley avait frappé l'île en 2004, et personne n'a péri dans l'ouragan Ivan qui a frappé un mois plus tard. L'ouragan Charley avait fait dix morts en Floride, tandis que l'ouragan Ivan a tué 52 personnes aux États-Unis, 39 à la Grenade et 15 en Jamaïque.

De même, l'utilisation de technologie à faible coût a contribué à réduire sensiblement le nombre de morts causées par les cyclones au Bangladesh : bien que le cyclone Sidr ait tué 10 000 personnes en novembre 2007, ce chiffre est sensiblement moins élevé que celui de 139 000 morts causées par un cyclone comparable en 1991.

Cela dit, il y a amplement matière à améliorations. Davantage de vies auraient pu être sauvées au Bangladesh si des technologies à faible coût largement utilisées avaient été intégrées au système d'alerte avancée. Dans le même ordre d'idées, malgré un système de prévisions météorologiques, de fortes pluies ont provoqué des glissements de terrain meurtriers le long de la frontière montagneuse entre la République dominicaine et Haïti en mai 2004, faisant des centaines de morts et des milliers de sans-abri.

La collaboration et les investissements internationaux dans des systèmes d'alerte avancée ont augmenté. L'institut météorologique de Cuba partage des informations avec le United States National Hurricane Center (NHC) et produit des modèles régionaux qui permettent de prévoir les orages et autres dangers naturels. Cet institut publie régulièrement des informations météorologiques scientifiques et des messages d'alerte sur l'évolution des phénomènes naturels et des risques qu'ils font peser. Pendant la saison des ouragans, les médias, les comités locaux de protection civile et les coordonnateurs régionaux sont mobilisés pour diffuser des bulletins d'information et autres informations sur les orages dans les zones menacées. Les transports publics, des abris désignés et des groupes de la société civile composés notamment de femmes, de responsables de petites entreprises et de médecins sont mobilisés pour persuader les personnes vulnérables de quitter leur logement et pour faciliter leur réinstallation, ainsi que pour leur fournir des aliments, de l'eau et des couvertures. À l'échelon local, les coordonnateurs des secours disposent de moyens technologiques à faible coût pour assurer une bonne coordination des efforts du niveau national jusqu'au niveau local. À cet égard, la Zambie dispose d'un vaste système permettant d'établir d'avance la carte de dangers naturels. Elle prépare à l'avance des évaluations de la vulnérabilité et mobilise des ressources à un niveau plus large, les institutions d'aide internationale faisant à présent partie du système d'alerte avancée.

La législation et la planification ont également un rôle à jouer dans la réduction directe des risques non structurels. Les mesures devraient comprendre des programmes d'évaluation des risques, la diffusion d'informations aux populations sur les mesures de réduction des risques (par exemple, des informations pertinentes sur le risque de catastrophe et les moyens de protéger les populations vivant dans des zones à haut risque), des plans de réimplantation,

l'établissement de systèmes d'alerte précoce et l'inclusion de matières traitant de la réduction des risques de catastrophe et de programmes de formation dans les écoles et au sein des communautés. Il ressort d'une enquête récente (Nations Unies, Stratégie internationale de prévention des catastrophes, 2006) que les systèmes d'alerte précoce doivent être centrés sur la population et doivent comprendre quatre éléments : *a*) la connaissance des risques encourus; *b*) une capacité technique, un service de surveillance et d'alerte; *c*) la diffusion d'avertissements significatifs aux populations exposées; et *d*) la sensibilisation du public et sa préparation à agir. Par exemple, le système d'alerte précoce en place à Cuba s'est révélé efficace et a permis de réduire considérablement le nombre de tués par rapport à ceux de ses voisins.

L'utilisation courante d'évaluations de l'impact environnemental dans le cadre des programmes d'investissement et de développement améliorerait grandement l'efficacité des mesures de prévention des catastrophes. C'est ainsi que le gouvernement du Viet Nam, avec l'appui de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, a investi dans un « projet mangrove » de plantation et de protection de 12 000 hectares de mangroves sur près de 200 kilomètres de littoral. Moyennant un coût de plantation et de protection d'environ 1,1 million de dollars, ce projet a permis de réduire de 7,3 millions de dollars par an le coût d'entretien des digues et d'améliorer la résistance aux périls de 7 750 familles qui peuvent à présent vendre des crabes, des crevettes et des mollusques (Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2007). Ainsi, des mesures naturelles, comportant notamment des mangroves, des herbes aquatiques et des roseaux, contribuent pour beaucoup à atténuer l'impact des dangers naturels.

Mise en commun des risques

Dans une certaine mesure, les programmes d'assurance contre les catastrophes peuvent être des mécanismes de prévention efficaces. Si l'assurance ne diminue pas l'impact direct des catastrophes, elle permet d'offrir aux victimes une indemnisation contre les dommages subis et la possibilité de remplacer les biens perdus et de réparer les biens endommagés. À ce titre, elle peut encourager la consommation, réduire l'insécurité économique et prévenir l'instabilité du climat de l'investissement après une catastrophe.

Comme on l'a indiqué précédemment, la combinaison de risques catastrophiques et de risques covariants liée à de nombreux dangers naturels rend leur mise en commun et leur transfert, par le biais d'instruments financiers fondés sur le marché, administrativement difficile ou d'un coût prohibitif. Néanmoins, la mesure dans laquelle les ménages, les entreprises et les États décident de faire face au risque de catastrophe par l'assurance varie sensiblement, même entre pays développés.

En règle générale, le fait d'assurer des biens publics contre les catastrophes diffère sensiblement de celui d'assurer les pertes subies par les ménages ou les entreprises, car il est estimé que les gouvernements peuvent répercuter le risque sur la société en levant des impôts. Bien que l'assurance de biens publics ne soit pas très répandue et soit même illégale dans certains pays développés, elle peut offrir une option séduisante aux pays à faible revenu, petits ou fortement exposés dont la capacité budgétaire est faible, où les biens publics représentent une part importante des immobilisations et où les risques pour l'infrastructure sont étroitement liés à la menace de catastrophe (Linnerooth-Bayer et Mechler, 2007). Si les instruments d'assurance souverains, tels que les bons d'assurance contre les catastrophes, sont utilisés plus

La combinaison des risques catastrophiques et des risques covariants liés à de nombreuses catastrophes naturelles rend les instruments financiers fondés sur le marché difficiles à gérer et d'un coût prohibitif

largement (voir encadré III.5), le marché mondial est encore relativement modeste, avec une couverture de 5 milliards de dollars en 2003 (Guy Carpenter, 2006).

La possibilité pour les ménages et les entreprises de s'assurer contre les catastrophes varie amplement selon le type de danger : cette assurance est la plus répandue contre les risques d'orage, où elle est souvent incluse dans l'assurance du logement ou de l'entreprise, mais elle est beaucoup plus rare dans le cas du risque de tremblement de terre et pratiquement inexistante pour les autres types de dangers naturels. En outre, bien qu'elle soit plus courante que l'assurance des biens publics, elle a du mal à s'implanter à l'échelle mondiale : elle couvre environ 1 % seulement des dommages dans les pays à faible revenu, et même dans les pays à revenu élevé, la couverture n'est que d'un tiers¹². Quoique l'insuffisance de développement des marchés financiers et l'absence de réglementations appropriées aient contribué à freiner la pénétration de l'assurance dans les pays en développement, les ménages et les entreprises sont souvent dans l'incapacité de prendre une assurance commerciale, même si elle est accessible, ou considèrent souvent l'assurance contre les catastrophes comme n'étant pas une priorité, ou encore, n'ont pas confiance dans les assureurs (Linnerooth-Bayer et Mechler, 2007; Syroka, 2007). Ainsi, même dans les pays à revenu élevé, les ménages et les entreprises sont souvent tenus de compter sur l'aide publique pour se remettre de l'impact d'une catastrophe¹³.

Pour répondre à la réticence des assureurs privés à couvrir pleinement ces risques, plusieurs pays ont adopté des lois imposant l'engagement de l'État dans le secteur de l'assurance, engagement qui a souvent pris la forme de régimes d'assurance mixtes (publics-privés) où l'État fait fonction d'assureur de dernier recours, comme dans le programme de protection contre les tremblements de terre au Japon et l'assurance nationale contre les inondations aux États-Unis¹⁴. Dans beaucoup de pays à faible revenu, les institutions de microcrédit occupent une place plus importante dans les programmes d'assurance contre les catastrophes, souvent avec l'encouragement et l'appui des donateurs.

La faible pénétration de l'assurance dans les pays en développement est due en partie à des marchés financiers insuffisamment développés et au manque de cadres réglementaires appropriés

¹² En fait, la pénétration de l'assurance varie grandement selon les régions : la prime d'assurance moyenne par personne contre les catastrophes en Afrique et en Asie s'élève à moins de 5 dollars, soit environ 1 % du montant correspondant aux États-Unis, dans certaines parties de l'Europe et en Australie. Par ailleurs, plusieurs pays d'Afrique n'ont pratiquement aucune couverture, ce qui est à comparer à une prime de 160 dollars par habitant en Afrique du Sud (Munich Re, 2005; Swiss Re, 2007).

¹³ L'ampleur du risque covariant oblige à maintenir de vastes réserves pour éviter la menace d'insolvabilité, qui peut frapper les compagnies d'assurance bien capitalisées et diversifiées des économies de marché développées, comme on l'a vu récemment après les ouragans qui ont ravagé le sud-est des États-Unis. On a constaté notamment que les compagnies d'assurance ne renouvelaient pas les contrats d'assurance dans les États du nord des États-Unis en raison des effets de la saison des ouragans de 2005, alors que ces États n'ont même pas été touchés. De même, les primes de réassurance ont augmenté dans les îles des Caraïbes après l'ouragan Andrew qui s'est abattu sur la Floride en 1992, alors que cet ouragan n'a pas infligé de graves dommages à ces îles. Face à la perception d'une plus grave menace, les assureurs de certains États des États-Unis ont introduit des franchises en pourcentage au lieu de franchises en dollars pour limiter leur risque de subir des pertes catastrophiques en cas de catastrophe naturelle et des franchises obligatoires en cas de danger naturel dans certaines régions.

¹⁴ Le programme de protection contre les tremblements de terre au Japon est appuyé par une réassurance de l'État et les contribuables. De même, le gouvernement des États-Unis fait fonction d'assureur principal dans le Programme national d'assurance contre les inondations. En France, l'assurance contre les catastrophes est offerte comme élément d'une police tous risques amalgamée à l'assurance immobilière.

Encadré III.5

**Mise en commun des risques dans divers contextes :
exemples novateurs d'assurances publiques et privées : Mexique et Malawi**

En 2006, le Gouvernement du Mexique a assuré son fonds de réserve contre les catastrophes naturelles, FONDEN (Fondo Nacional de Desastres Naturales), contre les gros tremblements de terre au moyen d'un ensemble de réassurance et de bons de protection contre les risques de catastrophe. Le contrat d'assurance est lié à un seuil paramétrique fondé sur l'ampleur et la profondeur de la sismicité au cours des trois années 2007-2009 et vise à protéger trois régions du Mexique considérées comme présentant le plus haut niveau de risque. Il paie un intérêt de 230 points de base au-dessus du taux interbancaire offert à Londres (LIBOR) s'il n'est pas suscité de demande au titre de l'assurance par un tremblement de terre d'une amplitude et d'une profondeur spécifiées dans l'une des zones spécifiées et si une déclaration officielle de catastrophe est faite par un organisme fédéral.

Le Gouvernement du Mexique a financé cette transaction sur ses propres ressources, mais il n'a pas reçu d'assistance technique de la Banque mondiale ou de la Banque interaméricaine de développement. Toutefois, les coûts de la transaction sur les bons de protection contre les risques de catastrophe ont été d'environ 2 % de la couverture, soit environ deux fois les coûts liés à une réassurance traditionnelle (Lane, 2004). Il semble possible à l'avenir de réduire ces coûts en remplaçant les sociétés de consultants externes par des experts nationaux. En Turquie (autre pays exposé au risque de tremblement de terre), par exemple, les universités ont entrepris de développer leur aptitude à concevoir un modèle complexe de catastrophe pour en évaluer les risques.

Le marché potentiel des bons de protection contre les risques de catastrophe est vaste, car l'absence de corrélation entre ces bons et les marchés financiers rend ces instruments particulièrement intéressant pour les investisseurs. Toutefois, comme pour les autres instruments indexés sur des dangers, leur principal inconvénient est le risque de base, c'est-à-dire l'absence de corrélation entre le seuil et la perte encourue. En outre, il n'y a aucune garantie que les paiements au titre de ces bons iront à ceux qui en ont le plus besoin.

Alors qu'au Mexique, l'assurance contre les catastrophes est financée par le secteur public, c'est une approche fondée sur le secteur privé qui a été adoptée au Malawi, l'un des pays les plus exposés au risque de sécheresse de la région de l'Afrique australe. En 2004-2005, le pays a connu une sécheresse désastreuse, qui a précipité 40 % des petits exploitants dans un état de dépendance à l'égard de l'aide alimentaire. En fait, bien que 20 % de la superficie du pays soit couverte par l'eau (le lac Malawi), l'insécurité alimentaire est chronique, d'autant que l'agriculture est pratiquée principalement sur de petites exploitations de 0,5 à 3 hectares.

Cette année-là, les taux de recouvrement des prêts ont été de 50 à 70 %; une banque, deux établissements de microcrédit et un programme de prêts à l'agriculture financé par l'État et par les donateurs ont cessé de fonctionner en raison des défauts de paiement liés à la sécheresse. En 2005, l'Insurance Association of Malawi est convenu d'offrir une police d'assurance contre les phénomènes météorologiques fondée sur un indice, liée à l'offre de crédit, aux petits exploitants. L'Association nationale des petits exploitants du Malawi a été l'un des groupes désireux de tester cette approche. L'arachide a été choisie pour une expérience pilote, car elle est relativement sensible à la sécheresse et les agriculteurs hésitaient à investir dans l'adoption de nouvelles variétés en raison du coût élevé des semences.

Aux termes de cette police, l'agriculteur signe un accord de prêt assorti d'un taux d'intérêt plus élevé qui comprend une prime d'assurance contre les phénomènes climatiques, que la banque paie à l'assureur, l'Insurance Association of Malawi. Les paiements de l'assurance sont fondés sur un indice qui est fonction des précipitations mesurées à l'une des trois stations météorologiques de la région du programme pilote.

Selon le lieu, les primes variaient entre 6 et 10 % du coût des semences assurées, montant facilement remboursable par l'accroissement de la productivité des semences (qui est estimé à environ 500 %). En cas de grave sécheresse, l'emprunteur paie une fraction du prêt et le reste est payé directement à la banque par l'assureur. Le fait que l'agriculteur risque moins de ne pas rembourser son prêt a un effet stabilisateur sur le portefeuille et le profil de risque de la banque.

Sans cette assurance, les banques acceptent rarement de prêter à de petits exploitants à faible revenu en raison du risque élevé qu'ils représentent. Pour les exploitants, l'avantage réside dans le fait qu'ils peuvent obtenir le crédit dont ils ont besoin pour investir dans les semences et dans d'autres intrants nécessaires à l'obtention de cultures à plus haut rendement.

Une enquête effectuée auprès de 168 exploitants ayant participé au programme pilote de 2005-2006 inspire à la fois l'optimisme et la prudence à l'égard de ce scénario. Bien que l'échantillon n'ait pas été pleinement représentatif (en raison de l'exclusion des participants défaillants), les réponses sont indicatives des perceptions qu'ont les exploitants de ce programme d'assurance contre les phénomènes climatiques. Les résultats montrent que, bien que presque tous les agriculteurs participants aient indiqué leur volonté de souscrire à ce programme si la possibilité leur en était une nouvelle fois offerte, 55 % seulement des répondants ont déclaré en avoir compris les principes avant d'y souscrire. En outre, plus d'un quart des répondants n'ont pas jugé dignes de foi les mesures des précipitations des stations locales.

Source : Linnerooth-Bayer et Mechler (2007).

Bien qu'il existe d'autres types de micro-assurance (voir chap. V), le principal sujet de préoccupation des institutions de microcrédit qui traitent des dangers naturels est l'agriculture et l'assurance récolte, destinée à répondre à la menace d'insécurité alimentaire et à l'impuissance à faire face aux conséquences de la destruction des récoltes, de la diminution des rendements et des pertes de bétail. Cela est particulièrement important lorsque les conditions de subsistance de larges segments de la population sont fondées sur l'agriculture de subsistance et l'élevage nomade.

En fait, les produits d'assurance récolte bénéficient d'une longue expérience bien documentée. Et pourtant, le marché mondial reste relativement modeste, avec un volume mondial de primes d'environ 8 milliards de dollars en 2006 pour les programmes d'assurance agricole, ce qui représente à peine 0,5 % du total de la valeur ajoutée en agriculture. De plus, l'assurance récolte est fortement asymétrique et concentrée pour plus des deux tiers sur le marché nord-américain (voir tableau III.6¹⁵). Le continent africain, à l'exclusion de l'Afrique du Sud, compte pour moins de 1 % environ du volume total des primes payées, bien qu'en réalité, il procure environ 13 % du PIB agricole mondial.

Les produits traditionnels de l'assurance récolte sont l'assurance « *péril particulier* » et l'assurance « *périls multiples* » : la première couvre certains périls particuliers et, dans le cas de la grêle, par exemple, est offerte en Amérique du Nord et en Europe depuis plus de 100 ans. La seconde fixe un rendement assuré comme pourcentage du rendement historique moyen et, en cas de catastrophe, verse une indemnité proportionnelle à la différence entre les deux¹⁶. Toutefois, le grand besoin d'informations et le niveau élevé des coûts d'administration et de gestion liés à ces régimes obligent nombre d'économies développées à leur accorder de lourdes subventions¹⁷. Pour éviter de coûteuses vérifications des plaintes soumises par les agriculteurs,

L'assurance mondiale de l'agriculture est limitée et inégale

15 Le tableau III.6 énumère les 10 plus vastes programmes mondiaux en fonction de la prime de risque transférée au marché international de la réassurance. Il ne tient pas compte du risque retenu par l'État.

16 Ces régimes sont la base de la plupart des programmes fédéraux d'assurance récolte aux États-Unis et dans la plupart des provinces du Canada, et sont également appliqués notamment en Italie, en Espagne, au Portugal, en Autriche, au Brésil et au Japon.

17 Pour réduire le coût d'achat d'une telle assurance pour les agriculteurs, ceux-ci reçoivent de fortes subventions. Ainsi, le Gouvernement fédéral des États-Unis subventionne environ 70 % du coût total des programmes fédéraux d'assurance récolte, au prix de 3 milliards de dollars par an payé par les contribuables.

plusieurs pays expérimentent des régimes *fondés sur des indices* ou régimes paramétriques où les indemnités sont fonction d'un niveau de déclenchement facilement vérifiable, qui est généralement lié aux conditions climatiques, telles que précipitations, mesurées à une station météorologique régionale (voir encadré III.5¹⁸).

Cependant, la structure actuelle des régimes d'assurance fondés sur un indice, et leur caractère essentiellement expérimental, obligent à se poser des questions quant à leur applicabilité à des catastrophes de grande ampleur, ainsi que quant à la mesure dans laquelle ils peuvent contribuer à réduire l'insécurité des exploitants¹⁹.

Tableau III.6
Estimation des primes d'assurance

Pays	Estimation des primes d'assurance	
	Millions de dollars des États-Unis	Pourcentage du total mondial
États-Unis d'Amérique	4 600	57,5
Canada	900	11,3
Espagne	550	8,9
Italie	350	4,4
France	300	3,8
Allemagne	200	2,5
Afrique du Sud	100	1,3
Australie/Nouvelle-Zélande	100	1,3
Chine	80	1,0
République de Corée	60	0,8
Total	7 240	90,5^a

Source : Carpenter (2006).

a Différence due au fait que les chiffres ont été arrondis.

Les avantages que procure le fait de donner accès à l'assurance contre la menace de catastrophes sont clairs : l'indemnisation contre les dommages encourage l'investissement, favorise la croissance des revenus et réduit leur insécurité. Toutefois, le coût élevé limite l'accessibilité à l'assurance, surtout dans le cas des pays et des communautés pauvres. Par ailleurs, il se pose de sérieuses questions concernant les chances de préserver la solvabilité des

Il se pose de sérieuses questions sur les chances que les régimes d'assurance contre les catastrophes restent solvables, étant donné la nature catastrophique et covariante des risques encourus

18 Toutefois, d'autres indices sont également envisageables. En Mongolie, près de la moitié de la population vit de l'élevage. Cela a donné lieu à l'établissement d'un régime d'assurance bétail d'après un indice, où le seuil de déclenchement est fonction du taux global de mortalité de bêtes adultes dans un pays donné, ce qui permet aux éleveurs de se protéger contre les pertes de leurs moyens de subsistance causées par des mauvaises conditions climatiques, telles qu'un hiver rigoureux (*dzud*) [Mahul et Skees, 2007].

19 Comme les seuils de déclenchement sont essentiellement unidimensionnels, reposant par exemple sur les précipitations, les cultures assurées doivent être étroitement liées à l'indice choisi. Autrement, l'absence de corrélation entre ce seuil et la perte subie (*risque de base*) est trop grande. Certaines cultures peuvent donc nécessiter un indice à base plus large. En outre, pour construire un indice climatique, il faut des données statistiques cohérentes, couvrant au moins 25 à 30 ans, ainsi que des données historiques sur la production et les rendements. Rares sont les pays dont les données répondent à ces critères. Enfin, la couverture de nombreux régimes pilotes fondés sur un indice ne réduit l'impact financier qu'en dégageant les agriculteurs assurés des obligations de leurs dettes plutôt qu'en leur versant directement une indemnisation. Par conséquent, ils n'offrent pas en soi une plus grande sécurité de revenu, pas plus qu'ils ne portent remède aux difficultés du secteur agricole lorsque les récoltes sont détruites.

régimes d'assurance contre les catastrophes et la nature covariante des risques encourus (voir note 13 ci-dessus). Par conséquent, le rôle des types d'assurance examinés a plus de chances de convenir à des catastrophes de modeste ampleur. De plus, il faut des organes réglementaires compétents pour suivre la situation tant pour les assureurs que pour leurs clients et pour faire en sorte que le marché offre des contrats d'assurance viables. À cet égard, il convient de rappeler que les marchés financiers plus profonds sont autant la conséquence que la cause d'un développement économique durable. Autrement dit, la mise en commun des risques contre les catastrophes par l'entremise des marchés financiers ne peut être le seul soutien d'un mécanisme de résistance efficace.

Initiatives multilatérales de secours aux victimes et de prévention des catastrophes

La communauté internationale a intensifié ses efforts en vue de réduire les effets négatifs des dangers naturels et des catastrophes causées par l'homme. Fondée sur la Stratégie de Yokohama de 1994 pour un monde plus sûr : Directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets, et son Plan d'action²⁰ et faisant suite à la Décennie internationale pour la réduction des catastrophes naturelles, la Stratégie internationale de réduction des catastrophes naturelles a favorisé la sensibilisation et la mobilisation du public, l'expansion des réseaux et des partenariats et une meilleure connaissance des causes des catastrophes et des possibilités d'en réduire les risques. La communauté internationale s'est donc écartée d'une approche fondée sur l'aide et les secours pour adopter une stratégie plus large propre à renforcer la résistance des populations et des pays vulnérables, qui englobe la prévention et la préparation en même temps que des mécanismes de redressement et d'atténuation à moyen terme²¹. Les principaux objectifs de la Déclaration du Millénaire du 8 septembre 2000 des Nations Unies²² offrent une base importante pour le renforcement de la résistance aux dangers en réduisant la vulnérabilité générale.

Néanmoins, il reste encore un long chemin à parcourir. En fait, comme on l'a souligné précédemment, seule une infime fraction de l'aide financière internationale est affectée au renforcement de la résistance aux dangers par le biais d'investissements dans la résistance aux catastrophes, dans l'adaptation à leurs effets et dans la planification. De plus, la grande proportion des fonds mobilisés pour répondre aux catastrophes vise à pourvoir aux besoins essentiels, tels qu'alimentation et santé, dénotant la nature réactive de ces réponses²³.

Le changement climatique accentue la vulnérabilité socioéconomique de populations déjà fragiles, telles que celles des pays de l'Afrique subsaharienne et des petits États insulaires en développement, tout en mettant à l'épreuve les mécanismes de réponse d'autres groupes jusque là moins vulnérables (Programme des Nations Unies pour le développement, 2007; Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2007). Par exemple, les lourdes conséquences des sécheresses et des inondations menacent d'être durables et de nuire

L'attention s'écarte des secours et des mesures d'urgence pour se tourner davantage sur le renforcement de la résistance

Le changement climatique accentue les vulnérabilités des populations fragiles

²⁰ A/CONF.172/9, chap. I, résolution 1, annexe 1.

²¹ L'Agenda pour l'action humanitaire adopté par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de décembre 2003 comprend notamment des buts et actions visant à réduire le risque et l'impact des catastrophes et à améliorer les mécanismes de préparation et de réponse.

²² Voir résolution 55/2 de l'Assemblée générale.

²³ Par exemple, en 2006, plus de 55 % des fonds des appels ont été affectés à l'alimentation (Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, 2008).

à la biodiversité et aux établissements humains. Des programmes multilatéraux ont été créés pour les pays touchés. Ainsi, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays les plus gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique²⁴, adoptée en 1994, et le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010²⁵, adopté en 2001 par la Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, exigent que soit donné un degré de priorité plus élevé à des programmes concrets et aux arrangements institutionnels correspondants. De même, en 2005, la Réunion internationale chargée d'examiner la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement a réclamé une plus grande détermination à réduire la vulnérabilité de ces États, en raison de leur faible capacité de réponse et de relèvement en cas de catastrophe.

Néanmoins, il faut encore un surcroît de coopération internationale pour aider au partage d'informations, à la sensibilisation et au renforcement des capacités. En particulier, comme le suggère le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable (« Plan de mise en œuvre de Johannesburg²⁶ »), des actions à l'appui d'une approche intégrée pour s'attaquer aux problèmes de vulnérabilité, de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets constituent « un élément essentiel à la construction d'un monde plus sûr au XXI^e siècle » (par. 37). L'Assemblée générale a repris cet appel et encouragé le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat à continuer d'évaluer les effets négatifs du changement climatique sur les conditions socioéconomiques et les systèmes de prévention des catastrophes des pays en développement.

Les initiatives évoquées ci-dessus fournissent les cadres nécessaires, quoique purement normatifs, au niveau institutionnel plus large. Toutefois, elles doivent déboucher sur des actions spécifiques aux niveaux national et régional afin de réduire la vulnérabilité aux catastrophes et de produire des résultats tangibles.

À cet égard, les donateurs et les gouvernements nationaux attachent plus de prix à des programmes spécifiques visant à réduire l'insécurité des revenus. Les programmes de transferts en espèces sont un élément important de ces efforts : ils ont notamment été introduits dans plusieurs pays en développement pour réduire la pauvreté parmi les personnes âgées et les pauvres (Nations Unies, 2007a). Ces actions influent également sur la réponse de la communauté internationale aux catastrophes.

Les donateurs et les gouvernements nationaux accordent plus de place à des programmes spécifiques de réduction de l'insécurité des revenus

Transferts en espèces

Le principal moyen d'atténuer l'impact des catastrophes est généralement de fournir des biens et des services, notamment aux économies en développement, en particulier sous forme de produits alimentaires, de prêts subventionnés, des programmes de travail contre espèces et de travail contre aliments, et autres formules monétaires similaires telles que bons ou aide alimentaire directe ou appui direct au logement²⁷. Toutefois, les donateurs internationaux et

²⁴ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1954, n° 33480.

²⁵ A/CONF. 191/13, chap. II.

²⁶ *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg, Afrique du Sud, 26 août-4 septembre 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.03.II.A.1 et *corrigendum*), chap. I, résolution 2, annexe.

²⁷ Par exemple, le fait de désigner officiellement un événement comme catastrophe a d'importantes répercussions aux États-Unis, car un large éventail des formes d'aide mentionnées ci-dessus sont alors accordées à la zone touchée. Il peut être accordé jusqu'à 25 000 dollars d'aide fédérale aux particuliers ou aux ménages (Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2007, p. 44).

les responsables politiques nationaux n'affectionnent généralement pas cette forme de soutien direct en espèces.

Quoi qu'il en soit, on constate de plus en plus qu'à moyen terme, les transferts en espèces aux familles touchées peuvent être préférables à une aide en nature, et cette formule suscite un intérêt croissant au sein des institutions internationales d'aide au développement, parmi les donateurs bilatéraux et de la part des organisations non gouvernementales et des gouvernements nationaux. L'aide fondée sur les produits de base a des chances de rester la première réponse au lendemain des catastrophes, en tant que moyen d'assurer que les produits de première nécessité ne font pas défaut. Cependant, les transferts en espèces constituent une option viable face à l'aide en nature, une fois que la capacité locale de pourvoir aux biens et services essentiels a été rétablie : dans la mesure où les ménages sont mieux à même de juger de leurs besoins les plus urgents, le fait de leur attribuer des transferts en espèces leur permet d'acquérir les biens et les services dont ils ont le plus besoin. Cela confère une plus grande efficacité à l'aide. En outre, tout porte à croire que les transferts en espèces peuvent se révéler moins coûteux à administrer que les dons en nature (tels que l'aide alimentaire) [Barrett, Holden et Clay, 2001], et rendent donc l'aide plus efficace. Ils constituent également un moyen plus rapide et plus transparent d'acheminer l'aide (Standing, 2007) et sont mieux à même de soutenir la reprise, car une fraction de ces transferts est consacrée à l'investissement et non à la consommation, et une part plus grande des dépenses vont à l'acquisition de biens et de services produits localement (Department for International Development, 2005).

Comme exemples récents de l'utilisation de vastes programmes de transferts en espèces au lendemain de catastrophes, on peut citer les cas des Maldives et de Sri Lanka (en réponse au tsunami de 2004), du Pakistan (en réponse au tremblement de terre de 2005 au Cachemire administré par le Pakistan) et de la Turquie (en réponse au tremblement de terre d'Izmit, en 1999). Dans chaque cas, le paiement a été subordonné à l'impact de la catastrophe, par exemple, au Pakistan, à la question de savoir si des membres de la famille ont été blessés ou tués; aux Maldives, si le logement a été endommagé ou détruit, et ainsi de suite. Les transferts par personne équivalaient à environ 2,9 % du PIB annuel par habitant au Sri Lanka, et allaient de 1,5 à 4,5 % du PIB annuel par habitant aux Maldives, et de 3,4 à 8,6 % du PIB annuel en Turquie. En raison principalement de la généreuse indemnisation versée en cas de décès ou de blessures, les paiements ont été considérablement plus massifs au Pakistan, atteignant jusqu'à 48,3 % du PIB annuel par habitant (Heltberg, 2007). D'autres programmes ont été appliqués avec succès pour répondre à la sécheresse en Éthiopie et aux inondations au Mozambique (voir chap. V).

Initiatives collectives internationales

L'aptitude d'un pays à faire face à lui seul au risque de catastrophe est souvent limitée par de graves insuffisances de ressources. C'est pourquoi les institutions internationales, y compris au niveau régional, ont un rôle important à jouer, car elles sont souvent mieux à même de mettre en œuvre des stratégies de mise en commun des ressources, de réaliser des synergies et, par conséquent, de faire face au risque covariant.

Les donateurs et les organisations internationales peuvent chercher à mettre en place des mécanismes formels pour le transfert des risques. Le fait de dégager un montant annuel pour faire face au risque financier plutôt que de répondre à des demandes inattendues et d'une ampleur imprévisible pour aider les victimes de catastrophes peut aider les donateurs à soutenir leurs engagements. Le Consortium turc d'assurance contre les risques de catas-

Les transferts en espèces sont parfois préférables à l'aide en nature

Les pays ont du mal à gérer le risque de catastrophes à l'aide de leurs propres ressources

trophe, instauré en 2000, est le premier fonds de ce type créé pour faire face au problème du coût de l'assurance dans les pays en développement à revenu intermédiaire. Au sein de ce consortium, l'assurance contre les tremblements de terre est obligatoire pour tous les propriétaires immobiliers d'Istanbul et des autres centres urbains exposés à un risque élevé de séisme (les propriétaires immobiliers plus pauvres des régions rurales sont donc exclus). Bien que les primes soient fonction du risque, elles sont rendues plus abordables par un mécanisme de prêt conditionnel assorti de conditions favorables fourni par la Banque mondiale.

Dans le même ordre d'idées, plusieurs pays de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) ont institué en 2007 le Mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes dans les Caraïbes (CCRIF) sous les auspices de la Banque mondiale. Il s'agit en fait du premier mécanisme d'assurance multi-pays contre les catastrophes, destiné à servir de modèle pilote pour d'autres régions. Il a pour objectif de mettre en commun les risques liés aux phénomènes naturels et d'offrir un moyen d'aider les membres touchés à absorber l'impact de catastrophes. Pour ce faire, il apporte un soutien budgétaire en assumant jusqu'à 20 % des pertes estimées par l'État à la suite d'un tremblement de terre ou d'un ouragan²⁸. Le besoin d'un tel mécanisme est particulièrement grand pour les pays des Caraïbes, qui sont exposés à divers types de dangers naturels (voir encadré III.2) dont l'impact dépasse souvent l'aptitude de l'un quelconque de ces pays à y faire face par ses propres moyens. Dans sa première année, ce mécanisme a réussi à offrir une couverture totale de 110 millions de dollars. Le mécanisme lui-même a assumé la responsabilité de la première série de déclarations de sinistre (environ 10 millions de dollars) et transféré le solde de 100 millions de dollars sur les marchés internationaux par le jeu de la réassurance, ainsi que par un swap entre pays victimes de catastrophes proposé par la Banque mondiale.

En transférant la responsabilité de l'estimation des pertes au CCRIF, on élimine le risque que les pertes soient surestimées par désir d'obtenir des paiements plus élevés. Toutefois, comme les estimations des pertes sont fondées sur un indice de risque et sur des modèles de dommages prédéterminés qui varient avec la vitesse du vent, le risque de base reste la grande préoccupation de ce mécanisme.

Pour aider les pays frappés par une catastrophe, la communauté internationale dispose d'un moyen d'action qui pourrait rapidement être mis en place : l'introduction d'un mécanisme simple qui lui permettrait de déclarer un moratoire sur le service de la dette. L'allègement de la dette est offert à l'occasion aux pays victimes d'une catastrophe. Ainsi, le Club de Paris a appliqué cette formule à plusieurs pays frappés par le tsunami qui a ravagé la région de l'océan Indien en 2004; les paiements différés devaient être effectués sur une période de cinq ans, avec un délai de grâce d'un an.

Pour éviter une nouvelle conditionnalité, il importe qu'un tel mécanisme ne soit pas assujéti à un programme du Fonds monétaire international (FMI). En revanche, l'action

Un moratoire sur le service de la dette pourrait aider les pays frappés par une catastrophe

²⁸ Cela couvre les dommages causés aux bâtiments publics et à l'infrastructure, les pertes estimatives en recettes fiscales et les dépenses de l'État affectées aux secours. Les réclamations sont considérées à partir d'un seuil qui est fonction d'un indice pour les ouragans (la vitesse du vent) et les tremblements de terre (secousse sismique) et les paiements sont offerts immédiatement en cas de catastrophe. Les contributions annuelles à ce mécanisme varient entre 200 000 dollars et 4 millions de dollars, selon la taille du pays. Les paiements sont effectués jusqu'à un plafond prédéterminé : la Jamaïque a la prime la plus élevée (4 millions de dollars) et la couverture la plus large (95 millions de dollars), dont 50 millions de dollars pour les ouragans. Pour activer ce fonds de réserve, les Gouvernements des Bermudes, du Canada, de la France et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ainsi que la Banque de développement des Caraïbes et la Banque mondiale, ont fait des annonces de contribution d'un montant total de 47 millions de dollars des États-Unis.

de tous les créanciers devrait être coordonnée pour que l'aide fasse l'objet d'une seule opération plutôt que d'accords bilatéraux avec tous les créanciers, membres ou non, du Club de Paris (Schneider, 2008). En outre, ce mécanisme devra renoncer aux paiements d'intérêts pendant la période d'urgence, afin d'éviter à la fois une concentration des remboursements et un rééchelonnement ultérieur combiné à des emprunts pour honorer les obligations de remboursement. Ainsi, il permettrait aux pays touchés de pourvoir en temps plus opportun à leurs besoins nationaux liés à la reconstruction et au redressement. En atténuant la contrainte dont les revenus font l'objet, on diminue la nécessité de détourner des crédits budgétaires affectés auparavant à d'autres besoins au profit de ces tâches. Cela devrait aussi permettre au gouvernement de protéger les dépenses prévues notamment pour l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, qui profitent particulièrement aux pauvres. En outre, l'introduction d'une telle procédure éliminerait les considérations politiques auxquelles donne lieu le décaissement des fonds et réduirait les délais d'obtention de ces fonds en même temps qu'elle éliminerait les signaux négatifs que l'acceptation d'offres ponctuelles pourrait adresser aux marchés²⁹. En fait, ce mécanisme pourrait profiter sensiblement aux pays pauvres très endettés exposés à un lourd service de leur dette; en revanche, les pays dont le service de la dette est plus faible seraient moins touchés.

Mécanisme mondial de préparation et de réponse en cas de catastrophe

La communauté internationale, à travers des organismes tant publics que privés, est souvent prompte à répondre aux appels qui suivent les grandes catastrophes. Toutefois, les envois de fonds ont tendance de façon persistante à ne pas être à la hauteur des annonces de contribution, et les fonds reçus à la suite des appels des Nations Unies en cas de catastrophe restent régulièrement en dessous du niveau souhaité : par exemple, en 2007, 72 % seulement des fonds demandés dans le cadre d'appels consolidés et d'appels d'urgence ont été mobilisés, laissant un déficit de 1,4 milliard de dollars (Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, 2008). En outre, comme les fonds mobilisés pour ces appels proviennent souvent des budgets existants, il ne s'agit souvent que d'une réallocation de ressources existantes. Cette incertitude financière fait obstacle à la planification des secours en cas de catastrophe. De plus, l'ampleur et l'orientation des secours internationaux semblent être fortement influencées par les intérêts économiques et géopolitique, notamment les liens coloniaux et la proximité géographique, ainsi que par le manque d'objectivité de l'information. Les conséquences sont graves. D'après une estimation, les préjugés ont peut-être réduit l'ampleur des fonds affectés aux catastrophes de plus d'un tiers en Asie, de plus d'un cinquième en Afrique et de plus d'un sixième en Amérique latine (Strömberg 2007, p. 220). En outre, le fait que cette aide soit liée et les conditionnalités dont elle est assortie font encore gravement obstacle à son efficacité.

Le meilleur moyen de financer une approche plus intégrée de la gestion des catastrophes serait probablement de mettre en place un *mécanisme mondial*. On pourrait commencer par consolider les approches actuelles du financement des secours en cas de catastrophe. En 2006, alors qu'il était Chancelier de l'Échiquier du Royaume-Uni, Gordon Brown a proposé

Souvent, les annonces de contribution ne sont pas suivies de leur versement

Il faut un mécanisme mondial de gestion des catastrophes

²⁹ En fait, la Thaïlande n'a pas souscrit au moratoire offert par le Club de Paris : les conséquences que l'acceptation de ce moratoire aurait pu avoir pour la cote de crédit du pays en ont peut-être été la raison.

de créer un fonds de 4 à 5 milliards de dollars dans le cadre d'un plan plus ambitieux qui visait à « reléguer la pauvreté au rang de l'histoire » (Brown, 2006). Toutefois, récemment encore, ce plan n'avait pas dépassé le stade de la conception.

Plusieurs mécanismes de financement compensatoire ont été proposés ces dernières années. Cependant, la plupart étaient trop modestes pour être vraiment efficaces. Par exemple, le Mécanisme d'aide de l'Union européenne aux États ACP victimes de catastrophes naturelles a été créé pour renforcer la réduction et la gestion des risques de catastrophe ainsi que pour améliorer l'état de préparation aux catastrophes, l'atténuation de leurs effets et le redressement dans les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) touchés. Les 12 millions d'euros de capital d'amorçage fournis par le Fonds européen de développement restent toutefois en-deçà du financement nécessaire, qui s'élève au moins à 250 millions d'euros, pour aider les États ACP (Assemblée parlementaire conjointe ACP-UE, 2007). De même, la Banque interaméricaine de développement a un Mécanisme de reconstruction d'urgence qui peut accorder des prêts d'un montant maximum de 30 millions de dollars pour aider les membres victimes de catastrophes. Elle dispose également d'un Fonds de prévention des catastrophes qui offre des dons pour les activités de gestion des risques de catastrophes; toutefois, le montant maximum de ces dons est limité à un million de dollars par projet.

Un Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement a été créé dans le cadre de la Stratégie internationale de réduction des catastrophes pour concevoir et mettre en œuvre le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour promouvoir des nations et des collectivités résilientes aux catastrophes³⁰ par des programmes coordonnés conçus pour inverser la tendance des pertes causées par les catastrophes d'ici à 2015. Ce Dispositif mondial, qui a pour objectif central de réduire la vulnérabilité, vise à affecter des ressources techniques et financières à la recherche sur les risques de catastrophes à l'aide d'un budget annuel de cinq millions de dollars. Il cherche également à incorporer les risques de catastrophe aux stratégies de développement, par exemple, à travers la gestion des risques, la recherche et l'établissement de mécanismes de financement du relèvement au moyen d'un budget estimé à 350 millions de dollars sur une période de dix ans. Il vise également à offrir un financement rapide et fiable pour le relèvement, principalement aux pays à faible revenu et à haut risque, au moyen d'un Mécanisme de financement conditionnel du relèvement.

La Banque mondiale a lancé tout récemment un mécanisme de Financement à option de tirage différé (DDO) en cas de catastrophe, dit CAT DDO (Banque mondiale, 2008a). Ciblé sur les pays à faible revenu frappés par des catastrophes, ce mécanisme offre un accès rapide à des fonds. Toutefois, les décaissements sont effectués sous la forme de prêts, et bien qu'ils puissent atteindre 500 millions de dollars, ils sont limités à un maximum de 0,25 % du PIB du pays.

Ces exemples de mécanismes multilatéraux témoignent de l'attention que commence à retenir la vulnérabilité aux catastrophes naturelles. Cela dit, si l'on tient compte de l'ampleur des dommages que peuvent causer ces catastrophes, mesurée en valeur nominale ou en regard du PIB (voir ci-dessus), il est clair que tout mécanisme multilatéral doit être bien provisionné afin de pouvoir offrir un financement *suffisant, rapidement et automatiquement*. Les mécanismes en place ne répondent pas à ces critères. La création d'un *mécanisme mondial* de préparation et de réponse en cas de catastrophe, éventuellement sous l'égide des Nations Unies, permettrait de regrouper les ressources fragmentaires actuelles d'une manière plus holistique et de les renforcer pour répondre aux catastrophes naturelles de grande envergure.

Le financement doit être rapide et automatique

³⁰ A/CONF. 206/6 et Corr. 1, chap. I, résolution 2.

Les modalités restent encore à définir, mais le mécanisme proposé pourrait être créé selon les principes directeurs ci-après.

L'accès à ce mécanisme mondial serait fonction de seuils prédéterminés, de manière à supprimer les distorsions liées aux méthodes actuelles de décaissement de l'aide. En particulier, comme ce mécanisme aurait pour but d'offrir une aide financière aux pays durement frappés par une catastrophe, on propose les trois variables de substitution suivantes pour mesurer l'impact de la catastrophe et déterminer quelles catastrophes justifieraient l'accès à ce mécanisme :

- a) La population totale touchée, en pourcentage de la population totale du pays, afin de saisir l'ampleur de la catastrophe;
- b) Les dommages causés, en pourcentage des recettes publiques totales du pays, pour souligner la charge que la catastrophe imposerait aux ressources publiques;
- c) Les dommages causés en pourcentage du PIB total du pays, afin d'évaluer l'ampleur de l'impact sur l'économie.

Pour aider à la reconstruction et au relèvement, le mécanisme devrait verser aux pays touchés un montant équivalant à 25 % des dommages causés. Toute catastrophe répondant à l'une des conditions suivantes pourrait bénéficier de l'aide de ce mécanisme :

- a) Elle a touché 5 % ou plus de la population du pays;
- b) Elle a causé des dommages égaux à 5 % ou plus du PIB;
- c) Elle a causé des dommages qui dépassent 10 % des recettes de l'État.

Si l'on en juge par les catastrophes qui se sont abattues depuis le début du millénaire, environ un tiers des pays victimes au cours de la période 2000-2006 auraient été admis à bénéficier de l'aide de ce mécanisme s'il avait été mis en place. De plus, compte tenu des seuils choisis, les besoins moyens de financement au cours de cette période auraient été de 2,5 milliards de dollars par an.

Le financement de ce mécanisme mondial devrait être fondé sur les contributions fixées, étant entendu que les pays développés contribueraient relativement plus que les pays moins développés. Cela permettrait d'étaler plus équitablement le coût de ce financement. Autrement dit, alors que les pays à revenu élevé non membres de l'OCDE verseraient une fraction de leur PIB égale à 80 % de celle versée par les pays à revenu élevé membres de cette organisation, les pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure, verseraient une fraction de leur PIB égale à 75 % et les pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure, une fraction de 50 % de cette part. Les pays à faible revenu seraient dispensés de toute contribution. Selon cette formule de financement, les pays à revenu élevé auraient versé moins de 0,007 % de leur PIB annuel au cours de la période 2000-2006. Pour les États-Unis, la contribution annuelle aurait été d'environ 800 millions de dollars (soit 2,70 dollars par personne), soit moins de 3 % de l'aide publique au développement (APD) versée par ce pays en 2005. Par contraste, un pays à revenu intermédiaire, comme la Guyane qui est également classé pays pauvre très endetté, aurait versé en moyenne 27 000 dollars par an (soit 0,04 dollar par personne), et aurait néanmoins été bénéficiaire net à hauteur de 158 millions de dollars sur l'ensemble de la période 2000-2006 (les versements nets au mécanisme proposé pour les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure, sont indiqués au tableau III.7).

Étant donné ce qui a été dit des liens entre les secours, le relèvement et le développement dans les pays exposés aux risques de catastrophes, ce mécanisme devrait toutefois tendre en fin de compte à assumer un plus grand rôle dans le financement des investissements anticipatifs consacrés à la planification et à la préparation en prévision de tels événements, ainsi que dans un ensemble de services destinés à aider au relèvement après coup. Ces servi-

Ce mécanisme doit en fin de compte viser la planification et la préparation en vue de catastrophes

ces pourraient comprendre la diffusion de pratiques optimales et autres informations sur le renforcement des capacités et les normes de surveillance de la protection de l'environnement et réglementations types concernant la menace de catastrophes.

Autrement dit, le mécanisme mondial de préparation et de réponse en cas de catastrophe devra en fin de compte coordonner la remise des fonds, et pourrait faire fonction de mécanisme-cadre sous l'égide duquel seraient regroupés les mécanismes existants, tels que ceux décrits précédemment, et leurs responsabilités, ainsi que leurs institutions respectives. Quoiqu'il en soit, ce mécanisme aurait pour rôle important de fournir automatiquement une aide financière prévisible pour la reconstruction, la limitation des risques et le relèvement au lendemain de catastrophes.

Tableau III.7

Paielements nets hypothétiques^a de certains pays et régions à faible revenu ou à revenu intermédiaire, tranche inférieure au mécanisme mondial proposé pour faire face aux catastrophes pendant la période 2000-2006 (en millions de dollars des États-Unis)

Pays ou région	Paielements nets	Pays ou région	Paielements nets
Faible revenu			
Afghanistan	0	Viet Nam	- 78,60
République populaire démocratique lao	- 0,30	Mozambique	- 119,50
Mongolie	- 30,00	Myanmar	- 130,00
Cambodge	- 47,10	Inde	- 284,70
Tadjikistan	- 50,50	Bangladesh	- 666,70
Soudan	- 60,90	Pakistan	- 1 300,00
Madagascar	- 69,10	République populaire démocratique de Corée	- 1 609,40
Revenu intermédiaire, tranche inférieure			
Indonésie	61,10	Lesotho	0,30
Colombie	27,00	Suriname	0,30
Égypte	22,10	Cap-Vert	0,20
Ukraine	17,00	Bhoutan	0,20
Pérou	16,90	Djibouti	0,20
Maroc	11,60	Samoa	0,10
Iraq	7,80	Vanuatu	0,10
Équateur	7,40	Micronésie, États fédérés de	0,10
République dominicaine	6,40	Îles Marshall	0
Tunisie	6,30	Kiribati	0
Bélarus	6,10	Moldova	- 12,20
République arabe syrienne	6,00	Tonga	- 19,10
Angola	5,50	Azerbaïdjan	- 30,00
Cameroun	3,70	Arménie	- 35,00
Jordanie	2,70	Thaïlande	- 36,80
Bolivie	2,20	Maldives	- 120,20
Bosnie-Herzégovine	2,10	Guyana	- 158,30
Honduras	1,80	Géorgie	- 202,50
Albanie	1,80	Guatemala	- 239,80

Pays ou région	Paiements nets	Pays ou région	Paiements nets
Paraguay	1,5	Philippines	- 243,80
Turkménistan	1,4	Jamaïque	- 251,00
Namibie	1,3	Sri Lanka	- 359,60
Ex-République yougoslave de Macédoine	1,3	Cuba	- 543,10
Congo	1,2	El Salvador	- 617,80
Nicaragua	1,1	Iran (République islamique d')	- 1 073,40
Cisjordanie et Gaza	0,8	Algérie	- 1 674,00
Fidji	0,7	Chine	- 5 590,40
Swaziland	0,6		

Source : NU/DAES, d'après la base de données OFDA/CRED sur les catastrophes internationales (EM-DAT) [accessible à www.emdat.net], Université catholique de Louvain, Bruxelles.

a Prime d'assurance moins indemnisation.

Tout mécanisme de ce type bien conçu aurait à répondre à plusieurs questions critiques. Tout d'abord, les évaluations indépendantes des dommages seraient un important moyen de prévenir une surévaluation de ces dommages³¹. À cet égard, et indépendamment de l'existence de diverses méthodes d'évaluation des dommages, il serait préférable d'évaluer les actifs endommagés à leur coût de remplacement, en incluant le coût de prévention et d'atténuation des risques, afin de réduire la vulnérabilité à de futurs événements similaires (Nations Unies, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2003), car cela introduirait automatiquement un important élément de réduction des risques de catastrophe dans ce mécanisme. On pourrait renforcer cet élément en rendant le mécanisme explicitement responsable de l'investissement dans la planification et l'atténuation des risques (par exemple, en affectant un certain pourcentage des décaissements à l'atténuation). En outre, la consolidation des ressources existantes, telles que celles mentionnées précédemment, et l'engagement des compagnies d'assurances et des organisations internationales renforceraient sensiblement la quantité de fonds disponibles. En combinant ces responsabilités financières avec diverses responsabilités en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités, ainsi qu'avec la collecte et le suivi de l'information, les pays réduiraient leur vulnérabilité aux périls naturels et renforceraient la dimension « bien public » du mécanisme mondial de secours aux pays victimes de catastrophes. S'il était suffisamment provisionné, ce mécanisme pourrait en outre accroître les chances d'un redressement durable au lendemain de catastrophes de grande ampleur. Toutefois, pour éliminer les problèmes liés à une mauvaise sélection, il faudrait une participation aussi large que possible des pays. La mise en commun des risques entre tous les pays renforcerait la viabilité financière de ce mécanisme et ferait ressortir le caractère collectif du problème des chocs climatiques.

³¹ Les Nations Unies ont effectué de nombreuses évaluations indépendantes des dommages causés par des catastrophes, en faisant appel à des experts nationaux et internationaux, depuis le début des années 1970, principalement en Amérique latine et aux Caraïbes mais, plus récemment, dans d'autres régions du monde (voir Nations Unies, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2007b; et Programme des Nations Unies pour le développement, 2007).

Faire face aux catastrophes

On ne peut empêcher les catastrophes naturelles, et les risques qu'elles font peser sont intrinsèquement difficiles à gérer. En revanche, on ne peut dire la même chose des dommages et de l'insécurité qu'elles peuvent provoquer. En fait, la menace qu'elles représentent pour la sécurité économique est le produit de vulnérabilités socioéconomiques qui exposent certaines communautés et certains pays à ce danger.

Il importe d'accorder un haut niveau de priorité à la réduction des risques de catastrophe dans la conception et la mise en œuvre des stratégies nationales de développement. L'accroissement des investissements dans les mesures d'atténuation des dangers doit être l'un des principaux éléments de la réduction des risques. En fait, pour que des mesures concrètes puissent être conçues, il faudra que les évaluations de la vulnérabilité jouent un rôle important dans l'identification des risques et des groupes qui y sont le plus exposés.

La dimension « développement » des catastrophes témoigne de la nécessité d'une approche plus intégrée, combinant développement et gestion des risques. Il importe donc que les pays exposés aux risques de catastrophes disposent d'assez de marge pour concevoir des stratégies de développement intégré appropriées, mais aussi d'un financement adéquat. Pour beaucoup de pays, la grande difficulté reste notamment de savoir comment mobiliser à l'avance les fonds nécessaires pour atténuer les effets des catastrophes dans un contexte où les ressources financières sont déjà maigres. La coopération régionale et internationale a des chances de jouer un rôle critique dans la mobilisation de ces ressources. Elle est également nécessaire à l'avance pour concevoir des politiques et des procédures pour l'échange d'informations, le renforcement des liens entre institutions scientifiques et techniques et l'instauration d'une compréhension mutuelle entre les institutions nationales de secours en cas de catastrophe.

Les ménages, les communautés et les gouvernements disposent d'un certain nombre de stratégies pour faire face à la menace d'insécurité que les catastrophes font peser sur leur économie. Toutefois, ces stratégies diffèrent selon le niveau de développement et peuvent comprendre des approches fondées ou non sur le marché. Par exemple, les stratégies non fondées sur le marché qui sont conçues pour renforcer à l'avance la capacité de résistance des ménages et des communautés peuvent comporter des arrangements mutuels volontaires. Dans les économies plus développées, les arrangements pertinents fondés sur le marché comportent souvent des formules d'assurance immobilière et d'assurance vie, tandis que dans les économies en développement, une assurance récolte ou bétail a des chances de convenir davantage. Dans les économies développées, à l'échelon national, la fiscalité peut être une forme implicite d'assurance, tandis que dans les pays moins développés, une assurance formelle, par exemple, sous la forme d'obligations « catastrophe », ou le simple recours à l'aide peut être la seule option viable.

À cet égard, il peut être justifié de mettre en commun les risques individuels ou nationaux par le biais des marchés financiers. Néanmoins, il ne faut pas surestimer les potentialités d'une telle approche. Tout d'abord, le transfert de risque sous la forme d'une assurance publique et/ou privée par le biais de stratégies fondées sur le marché est souvent la seule option réelle aux niveaux de développement plus élevés. Alors que les pays à revenu élevé ou intermédiaire ont plus de liberté d'inclure des programmes d'assurance parmi leurs instruments d'atténuation des risques de catastrophe, l'assurance est moins bien adaptée aux pays dont le secteur financier est sous-développé et lorsque règne une large insécurité des revenus. En outre, alors que les stratégies communautaires non fondées sur le marché peuvent rapidement

s'épuiser, même en cas de catastrophe mineure localisée, la nature covariante des grandes catastrophes et l'impact qu'elles produisent peuvent menacer jusqu'aux marchés de l'assurance bien capitalisés. Autrement dit, les mécanismes plus formels de mise en commun des risques à travers les marchés (financiers) ne sont pas de taille à faire face aux risques que font peser les catastrophes de grande ampleur.

Par conséquent, le fait de transférer la responsabilité d'une protection suffisante contre les catastrophes aux particuliers simplement en veillant à ce que le transfert du risque et sa mise en commun, notamment par l'assurance, soit possible ne peut donc être le principal moyen de faire face au problème de l'insécurité. En effet, la responsabilité première du renforcement de la sécurité économique doit incomber aux gouvernements et doit être de diminuer la vulnérabilité en réduisant à l'avance le risque économique et social que comportent les catastrophes.

C'est pourquoi dans ce chapitre, nous avons proposé de créer un mécanisme mondial de préparation et de réponse en cas de catastrophe, comme élément clé d'une approche plus intégrée de la gestion des catastrophes. Ce mécanisme pourrait commencer par offrir des secours, mais devrait vite assumer un plus large ensemble de responsabilités liées à l'atténuation des effets des catastrophes. D'ailleurs, notamment en regard du changement climatique, le rôle de ce mécanisme devrait être perçu comme englobant plus qu'une réponse aux problèmes posés aux pays pauvres. L'expérience récente est là pour nous rappeler que la menace que font peser les catastrophes naturelles sur la sécurité économique ne concerne pas seulement les pays les plus pauvres. En fait, plus de la moitié de la population mondiale est aujourd'hui exposée au moins à un danger naturel par an, et l'impact de l'ouragan Katrina aux États-Unis en 2005 montre non seulement la vulnérabilité de certaines communautés y compris dans les régions les plus riches du monde mais aussi l'énormité du défi que représente la réparation des dommages causés au tissu social et économique par de tels phénomènes. En vérité, dans la mesure où, comme le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat l'a déjà suggéré, l'incidence accrue des catastrophes naturelles est liée à des changements causés par l'homme, il paraît essentiel de définir des moyens plus efficaces de faire face aux chocs climatiques si l'on veut assurer à tous un avenir plus sûr.

Chapitre IV

Les choses se désintègrent : l'engrenage de l'insécurité économique et de la guerre civile

Introduction

Les chapitres précédents ont montré que pour empêcher que les chocs économiques et les catastrophes naturelles ne se transforment en sources endémiques d'insécurité, il fallait une approche intégrée des politiques à suivre. Cela implique un rôle plus important pour les biens publics et des règles plus rigoureuses pour la création et la préservation d'espaces plus sûrs où les particuliers, les communautés et les pays puissent mener leurs activités avec un degré raisonnable de prévisibilité et de stabilité et en tenant dûment compte des buts et intérêts d'autrui.

Or, pour certains pays où l'insécurité économique est liée à des conditions de profond clivage social et de grande instabilité politique, ces espaces ont essentiellement disparu. Dans ces conditions, l'État court le risque de perdre son aptitude non seulement à fournir les services essentiels mais aussi et souvent, à maintenir son monopole traditionnel sur les forces de l'ordre. Il en résulte que les voies « normales » par lesquelles les négociations sont menées et les compromis réalisés laissent la place à des niveaux choquants de violence qui confinent au génocide. Souvent, la communauté internationale est précipitée dans ces conflits soit par un engagement militaire, soit par la nécessité d'apporter des secours d'urgence, et l'Organisation des Nations Unies se trouve de plus en plus souvent en première ligne; dans les années 1990, elle a dû effectuer quatre fois plus de missions de maintien de la paix qu'au cours des quarante années précédentes.

Pour les pays en conflit, avant de pouvoir reprendre la concertation, il faut essentiellement attendre la fin des hostilités. Toutefois, même lorsque cela se produit, les pays sortant d'un conflit restent des sociétés particulièrement fragiles, souffrant de profondes faiblesses sociales et économiques accentuées par la menace d'un retour à une guerre civile totale. Ce risque ajoute clairement une dimension à leurs difficultés.

Dans le présent chapitre, nous examinerons les liens entre l'insécurité économique, l'effondrement politique et le relèvement au lendemain d'un conflit. La première section présente une ébauche de l'évolution des tendances des conflits au cours des quarante dernières années et analyse certaines des menaces économiques et des vulnérabilités suscitées par les guerres civiles. Elle est suivie d'un examen des coûts de ces conflits au niveau des ménages, et des façons dont ces coûts peuvent aggraver les vulnérabilités, laissant les pays potentiellement pris au piège d'un conflit prolongé. Les analyses récentes des conflits civils ont abondamment cherché à déterminer si ces conflits étaient essentiellement motivés par l'avidité ou la douleur. La troisième section, partant d'un point de vue différent, examine comment les menaces qui pèsent sur le contrat social peuvent déboucher sur de longs conflits. Partant de là, la section suivante cherche à définir l'appui institutionnel et les mesures nécessaires pour accélérer le relèvement, une fois le conflit terminé. Elle tend à indiquer qu'une approche plus stratégique

et intégrée de l'action à mener pour réparer le contrat social nécessite la restauration d'un État susceptible de passer de la dépendance à l'égard de l'aide à la mobilisation des ressources intérieures d'une manière qui ne rallume pas les tensions précédentes. Dans beaucoup de situations d'après conflit, la communauté internationale, pour des raisons données plus avant dans le présent chapitre, aura à jouer un rôle crucial. Jusqu'ici, le débat a porté sur le point de savoir combien de temps elle devra jouer un tel rôle. La dernière section tend à montrer que si l'urgence est certainement essentielle, l'important est de faire de la sécurité économique au même titre que de la sécurité militaire une priorité stratégique. Elle fait valoir qu'à cet égard, la communauté internationale a encore beaucoup à apprendre des principes qui ont fait le succès du plan Marshall en tant que programme de redressement au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

Les conflits armés depuis la Seconde Guerre mondiale

La grande majorité des conflits ont été des guerres civiles dont la plupart des victimes étaient des non-combattants

Jusqu'au milieu des années 1970, la plupart des victimes de la guerre étaient les soldats qui combattaient dans des guerres entre États. Depuis lors, la grande majorité des conflits ont été des guerres civiles, où les combats ont été beaucoup plus irréguliers et où la plupart des victimes étaient des non-combattants (figure IV.1). Fearon et Laitin (2003) estiment que, depuis 1945, les guerres civiles ont fait trois fois plus de morts que les guerres entre États. Le nombre de ces conflits a atteint son sommet au début des années 1990, mais est resté élevé pendant le reste de la décennie (deux à trois fois le nombre enregistré au début des années 1970), avant de retomber au début du millénaire. On estime à 5,5 millions le nombre de tués dans 35 guerres civiles au cours des années 1990, ce qui fait de cette décennie la plus meurtrière depuis les années 1940¹.

L'augmentation constante des conflits civils se caractérise principalement par la persistance des conflits existants plutôt que par un accroissement sensible du nombre de nouveaux conflits

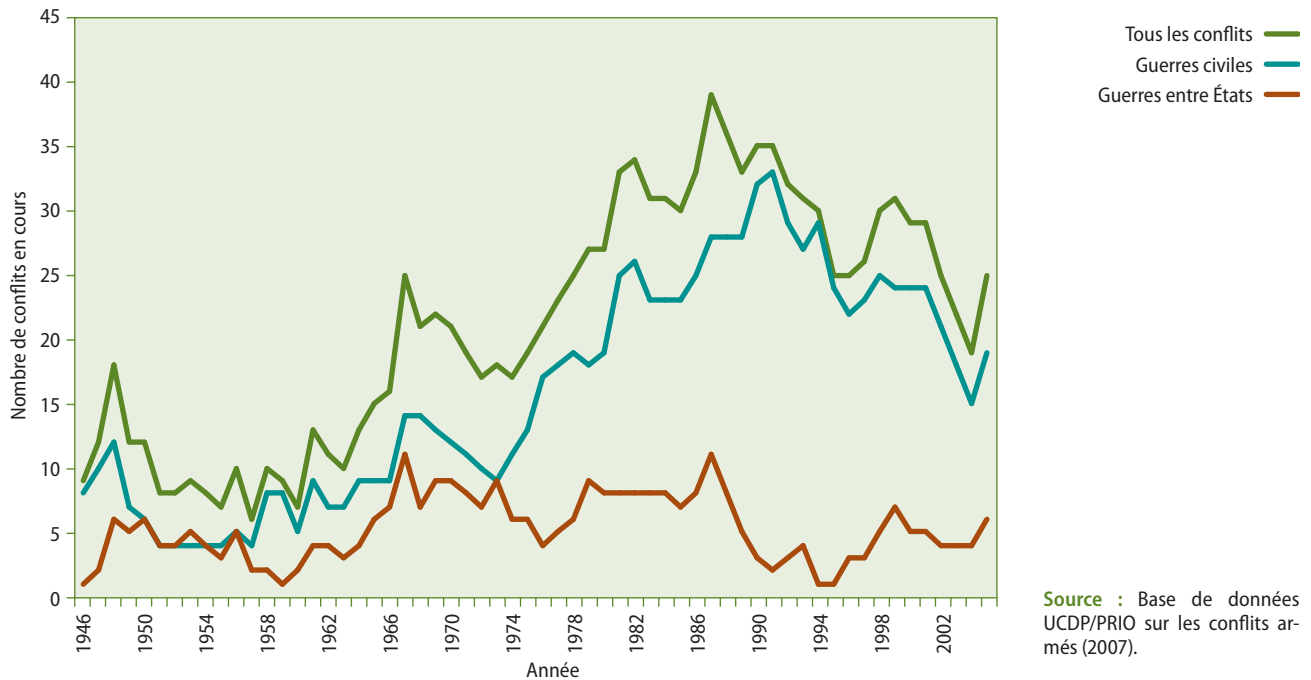
La principale cause de l'augmentation constante du nombre des conflits civils observée depuis le début des années 1970 a été la persistance des conflits en cours plutôt qu'un accroissement substantiel du nombre de nouveaux conflits (figure IV.2). Au début des années 1970, les guerres civiles duraient en moyenne à peine deux ans et demi; au milieu des années 1980, leur durée s'était allongée à quatre ans et au début des années 1990, elle avait plus que doublé, atteignant un record de plus de neuf ans; au début du millénaire, les conflits duraient en moyenne environ sept ans.

Plus des deux tiers des pays d'Afrique subsaharienne ont connu une guerre civile au cours des 25 dernières années

Les conflits prolongés sont observés plus couramment en Asie et vont de guerres civiles totales à des luttes sécessionnistes limitées à certaines sous-régions géographiques. L'Afrique est aussi une région déchirée par des conflits prolongés, surtout depuis le début des années 1980, où sur de vieilles luttes remontant parfois au lendemain de l'indépendance (le nombre de conflits a atteint son record à la fin des années 1960) venaient se greffer des conflits ethniques (figure IV.3). Au cours des 25 dernières années, plus des deux tiers des pays d'Afrique subsaharienne ont connu une guerre civile. Ailleurs, des conflits dont on aurait pu penser qu'ils allaient s'éteindre avec la fin de la guerre civile ont persisté ou se sont même intensifiés, plus particulièrement du Moyen-Orient. L'Europe a connu à nouveau les affres de la guerre civile à la fin des années 1980, après le démantèlement de l'ex-Yougoslavie et la dissolution de l'Union soviétique, mais ce phénomène a été de courte durée. En Amérique latine, les

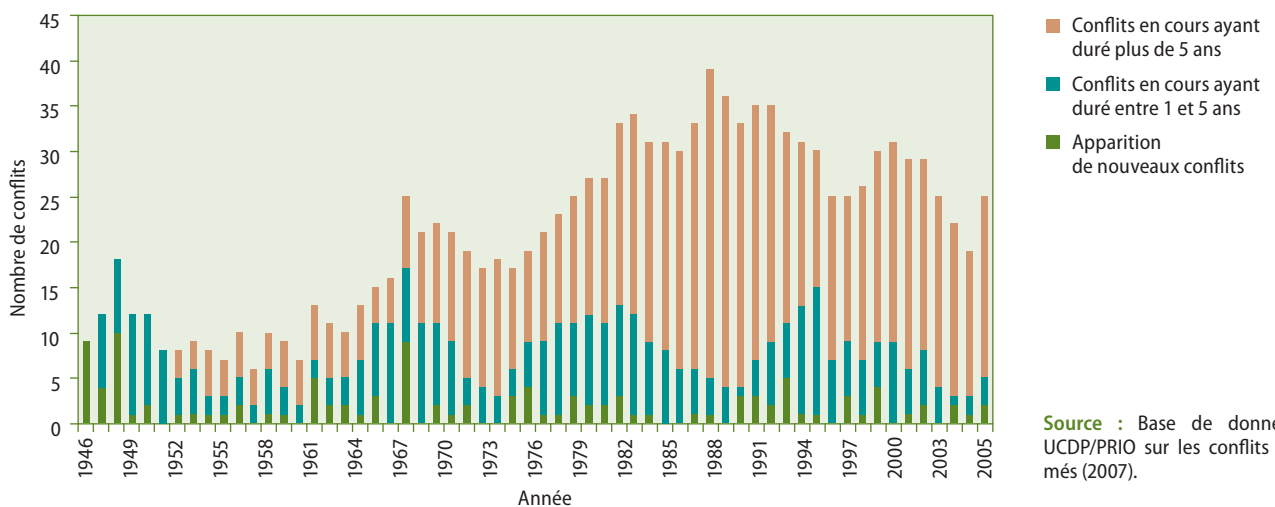
¹ Collier *et al.* (2003) estiment que la diminution par rapport au chiffre record du début des années 1990 est le fruit de l'accroissement du nombre de règlements de paix lié à la fin de la guerre mondiale, et peut-être aussi de l'épuisement des ressources et de la portée plus large des missions de maintien de la paix, mais ils craignent également qu'il ne s'agisse que d'une trêve momentanée.

Figure IV.1
Tendance des conflits armés depuis 1945



Source : Base de données UCDP/PRIO sur les conflits armés (2007).

Figure IV.2
Éruptions annuelles de conflits armés par opposition aux crises de longue date depuis 1945



Source : Base de données UCDP/PRIO sur les conflits armés (2007).

conflits ont connu leur niveau record à la fin des années 1980, avec une forte concentration en Amérique centrale, mais sont en constant déclin depuis lors.

L'incidence décroissante des guerres entre États a coïncidé avec une tendance à la baisse du nombre annuel moyen de morts liées à des combats. Comme le montre la figure IV.4, ce

Le nombre de réfugiés transnationaux et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays a fortement augmenté depuis le début des années 1980

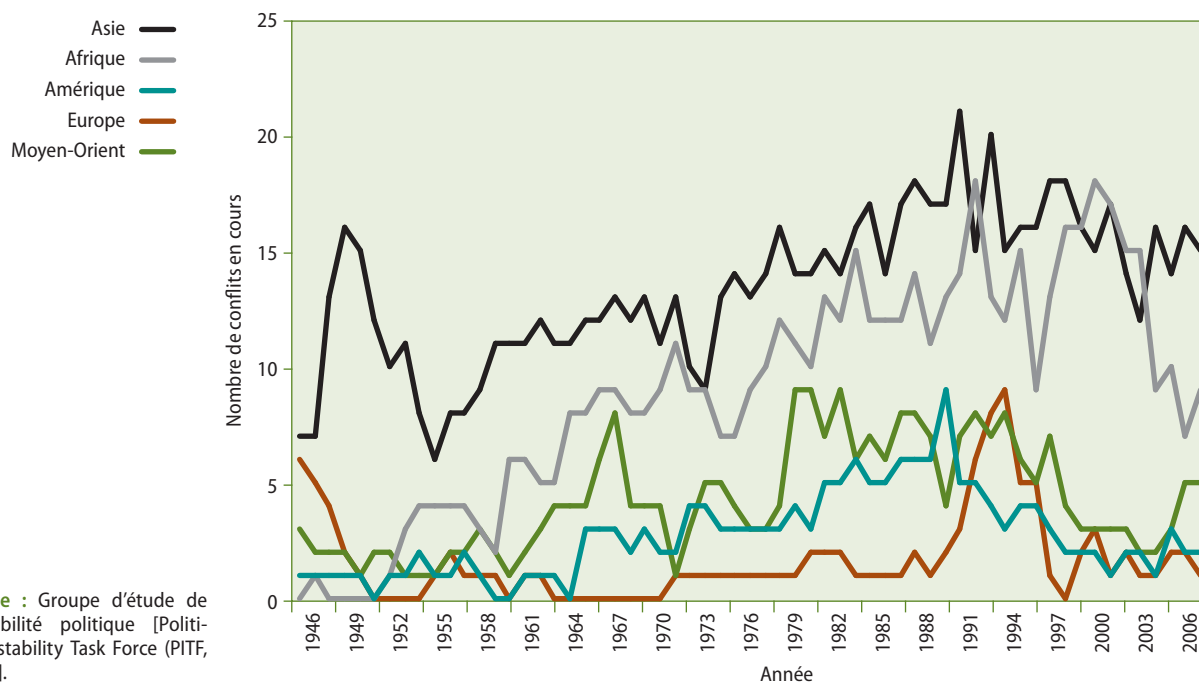
Les exportateurs de biens manufacturés sont moins exposés au risque de guerre civile

déclin s'est manifesté par quatre niveaux record (progressivement plus faibles) enregistrés respectivement à la fin des années 1940, des années 1960, des années 1970 et des années 1990².

Le nombre de décès au combat est en baisse, mais l'impact des conflits civils mesuré au nombre de réfugiés transnationaux (y compris des personnes à la recherche d'un asile) et de civils déplacés à l'intérieur de leur propre pays, s'est accentué considérablement depuis le début des années 1980 (voir figures IV. 5 et IV.6). Pas moins de 24,5 millions de personnes ont été déplacées en 2006, dont la moitié en Afrique (Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 2007).

Le tableau qui se dégage de l'examen de ces tendances générales est celui de conflits civils de plus en plus *longs* et destructeurs, qui se déroulent principalement à l'intérieur de frontières nationales³. De ce fait, les guerres civiles risquent beaucoup plus de provoquer des divisions profondes et cumulatives qui sapent la cohésion sociale, menacent les règles et les institutions de l'État et créent un climat de peur et de méfiance parmi les citoyens. Ces phénomènes, à leur tour, aggravent encore les tensions internes et la violence, accentuant encore le risque que ces conflits se répètent. En fait, un grand nombre de signes observés dans plusieurs pays tendent à montrer que les pays qui ont connu une période de conflit dans le passé risquent fort de voir ces conflits se répéter à l'avenir. D'après les estimations de la Banque mondiale, un pays qui a connu un conflit risque de deux à quatre fois plus que

Figure IV.3
Tendances régionales des conflits armés depuis 1945

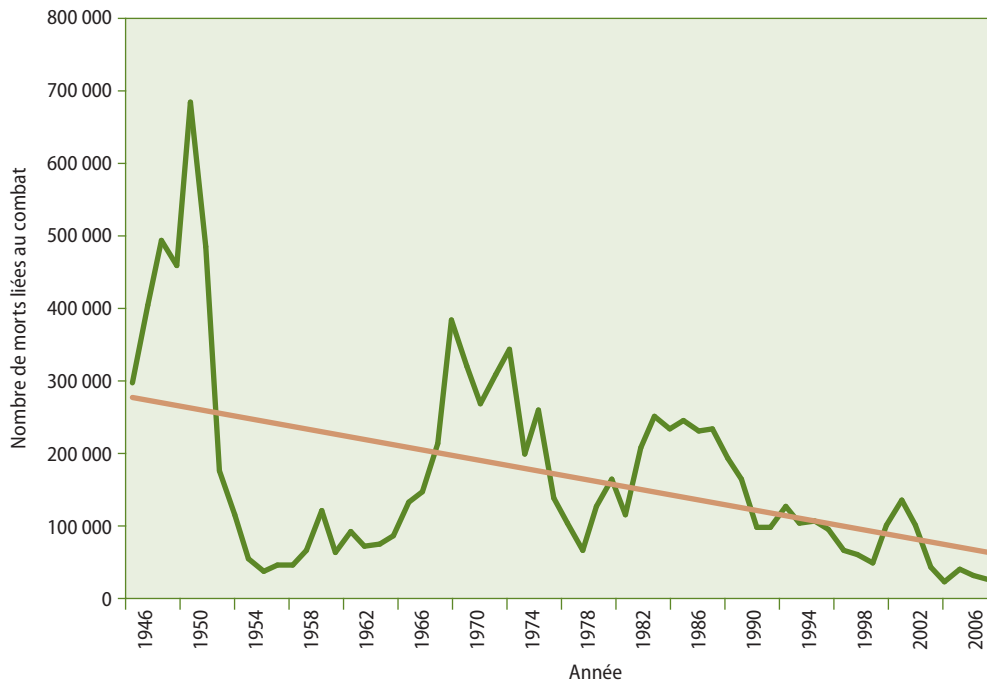


Source : Groupe d'étude de l'instabilité politique [Political Instability Task Force (PITF, 2006)].

² Les deux premiers niveaux record ont été engendrés par la révolution en Chine et la guerre de Corée et, par la suite, par les conflits en Asie du Sud-Est; le troisième est né des tensions croissantes au Moyen-Orient et, le dernier, de l'intensification des conflits en Afrique.

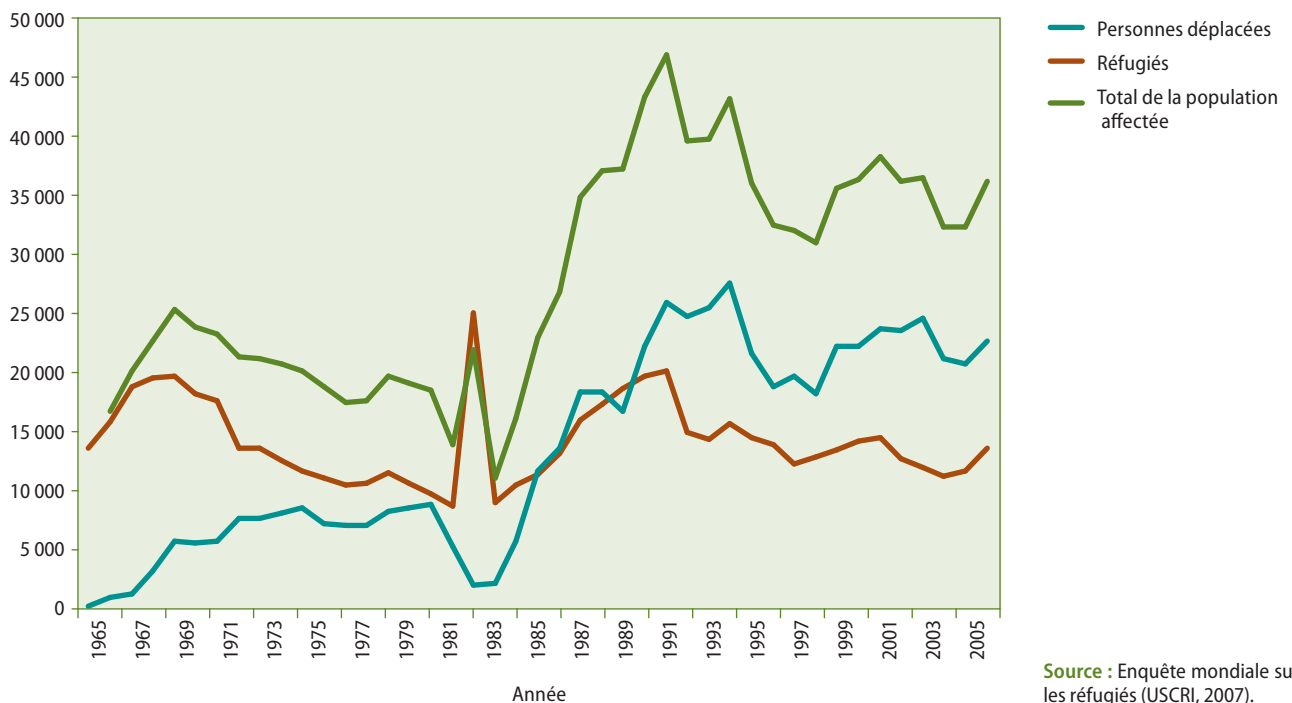
³ La menace de contagion régionale est également présente, surtout lorsque les frontières ont été inspirées par des intérêts coloniaux, encore que l'effet de débordement ne soit pas toujours direct (voir Murdoch et Sandler, 2004).

Figure IV.4
Morts liées aux combats dans les guerres civiles depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale



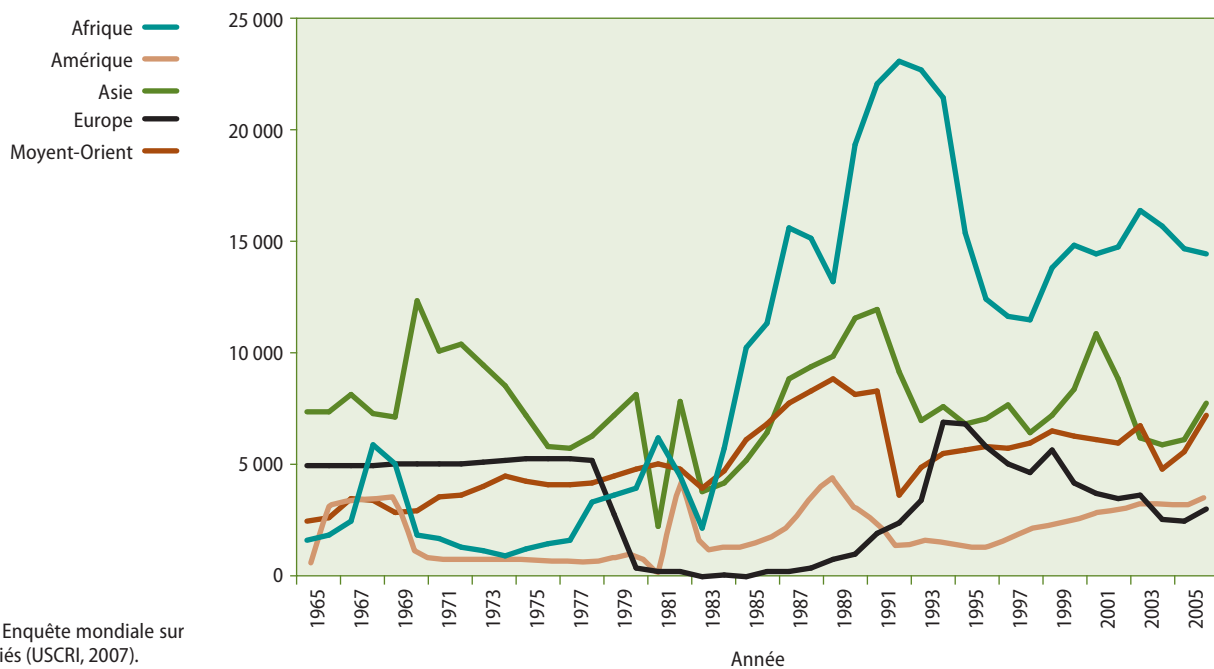
Source : Base de données UCDP/PRIO sur les conflits armés (2007).

Figure IV.5
Réfugiés transnationaux et civils déplacés à l'intérieur de leur propre pays, 1965-2006
(en milliers)



Source : Enquête mondiale sur les réfugiés (USCRI, 2007).

Figure IV.6
Réfugiés transnationaux et civils déplacés à l'intérieur de leur propre pays, par région, 1965-2006 (en milliers)



Source : Enquête mondiale sur les réfugiés (USCRI, 2007).

Les guerres civiles sapent la cohésion sociale, menacent les normes et les institutions de l'État et créent un sentiment de crainte et de méfiance chez les citoyens

les autres pays d'en connaître un autre, et le risque décuple pour les pays qui sortent à peine d'un conflit (voir Collier *et al.*, 2003).

Bien entendu, toutes les guerres civiles sont façonnées par les conditions locales et par le passé du pays (Ballentine et Sherman, 2003). Il semble toutefois se dégager un certain nombre de caractéristiques générales, en plus du passé, qui rendent les pays plus vulnérables à la menace de guerre civile. Sur le plan économique, ces caractéristiques comprennent le faible niveau des revenus, la lenteur de la croissance économique et une économie faiblement diversifiée. Il semble également que les sociétés marquées par de fortes inégalités soient plus exposées au risque de longs conflits civils (Nations Unies, 2005b; Collier, 2007a). Le risque paraît en outre moins prononcé à la fois dans les démocraties bien établies et les autocraties, peut-être en raison de la présence d'une plus grande capacité de l'État. Inversement, ce risque est à son maximum pendant les périodes de transition vers la démocratie et d'abandon d'un régime démocratique, lorsque la capacité de l'État est faible, ainsi que dans les démocraties naissantes et imparfaites.

Pour se faire une idée de certaines des vulnérabilités mentionnées directement ci-dessus, il convient d'examiner quelques-uns des faits observés dans les conflits dans plusieurs pays en développement. Le tableau IV.1 présente 17 pays ayant eu une très forte incidence de conflits depuis 1960⁴, et indique leur taux de croissance annuelle moyenne à long terme par habitant, la typologie de leur économie (fondée sur leurs dotations en ressources et sur leurs principales exportations) et leur type de régime politique le plus fréquent.

⁴ Nous avons exclu Israël, qui compte 49 ans de conflit, car c'est un pays riche si l'on fait abstraction du territoire palestinien occupé; ainsi que le Cambodge (36 ans) et le Yémen (23 ans) en raison de l'insuffisance de données économiques. Il convient également de noter que certains pays peuvent être indiqués comme

Tableau IV.1
Croissance, organisation politique et typologie économique pendant les années de conflit dans certains pays, 1965-2000

Pays	Incidence du conflit en nombre d'années	Type de régime le plus fréquent	Taux de croissance annuelle moyenne du revenu par habitant, 1965-1999 (en pourcentage)	Typologie économique
Myanmar ^a	177	1	1,5	Diffuse, fondée sur l'exploitation d'une ressource
Inde	104	3	2,4	Secteur manufacturier
Éthiopie	81	1	-0,3	Café/cacao
Philippines	59	1, 2, 3	0,9	Diffuse, secteur manufacturier
Iraq	57	1	-3,5	Fondée sur l'exploitation d'une ressource
Angola	43	1	-2,1	Fondée sur l'exploitation d'une ressource
Iran (République islamique d')	41	1, 2	-1,0	Fondée sur l'exploitation d'une ressource
Algérie	37	1, 2	1,0	Fondée sur l'exploitation d'une ressource
Tchad	36	1	-0,6	Fondée sur l'exploitation d'une ressource
Colombie	35	3	2,1	Café/cacao
Indonésie	32	1	4,8	Fondée sur l'exploitation d'une ressource, secteur manufacturier
Guatemala	31	1, 2	0,7	Café/cacao
Soudan	31	1, 2, 3	0,5	Diffuse, Fondée sur l'exploitation d'une ressource
Afrique du Sud	31	2	0	Point-source
Mozambique	27	1	1,3	Diffuse
Ouganda	23	1, 2	2,5	Café/cacao
Sri Lanka	22	3	3,0	Diffuse, secteur manufacturier

Source : Murshed et Tadjoeeddin (2008).

Note : Le code pour les chiffres indiqués sous la rubrique « Type de régime le plus fréquent » est le suivant : 1 pour les autocraties (les pays à régime autocratique obtiennent un score de - 4); 3 pour les démocraties (les pays à régime démocratique obtiennent un score supérieur à 4); et 2 pour les « autocraties », qui présentent à la fois des caractéristiques autocratiques et démocratiques (ces pays obtiennent un score compris entre - 4 et 4).

a Formellement Burma.

Ces conflits étaient principalement des luttes séparatistes ou, du moins géographiquement circonscrits. D'une façon générale, ces conflits se produisent dans des pays pauvres, au revenu annuel par habitant (en 2000) inférieur à 3 000 dollars, et les pays à la croissance la plus faible sont ceux qui ont connu le plus d'années de conflit. Cinq pays seulement de ceux qui figurent au tableau IV.1 ont connu un taux de croissance de leur revenu par habitant de plus de 2 % par an : la Colombie, l'Inde, l'Indonésie, Sri Lanka et l'Ouganda. Seules quatre économies (l'Inde, le Mozambique, les Philippines et Sri Lanka) n'étaient pas concentrées

comptant plus d'une guerre civile au cours d'une année donnée si plusieurs conflits s'y déroulent simultanément (comme ce fut le cas pour l'Angola, l'Éthiopie, l'Inde, l'Iraq, le Myanmar et les Philippines).

sur l'exploitation intensive d'une ressource essentielle, telle que le pétrole ou les diamants, situées dans certaines zones géographiques données, ou sur le café ou le cacao. Cela tend à corroborer l'argument concernant le conflit et ses liens avec les ressources naturelles du pays. Murshed (2007) souligne que seules quatre économies concentrées sur l'exploitation intensive d'une ressource essentielle et trois économies fondées sur la production de café ou de cacao ont enregistré des taux de croissance de leur revenu par habitant de plus de 2 % par an. Le Botswana et l'Indonésie sont celles de ces économies qui ont produit les meilleurs résultats. En outre, seules trois économies concentrées sur l'exploitation intensive d'une ressource essentielle et quatre économies fondées sur la production de café ou de cacao n'ont pas sombré dans une guerre civile. Les économies diffuses (où les ressources naturelles tendent à s'étaler sur l'ensemble de l'économie nationale) ont également été en proie à des conflits, notamment le Myanmar et les Philippines en Asie et le Mozambique et le Zimbabwe en Afrique. Huit économies diffuses sur 30 ont échappé à la guerre civile, ce qui est un meilleur résultat que ceux des économies concentrées sur l'exploitation intensive d'une ressource essentielle ou sur la production de café ou de cacao. Abstraction faite de l'Inde, les exportateurs de biens manufacturés sont moins enclins à sombrer dans une guerre civile ouverte, peut-être parce qu'ils tendent à afficher une croissance économique plus solide et à se doter de meilleurs institutions (Gelb, 1988, Auty, 1990; Gylfason, 2001). Ces économies tendent aussi à être plus diversifiées et, par conséquent, mieux à même de supporter de brusques variations des prix des produits de base ou autres chocs externes.

D'après une analyse économétrique récente effectuée sur 38 conflits qui ont déchiré les pays d'Afrique subsaharienne entre 1981 et 1999, le fléchissement de la croissance décalée et de la croissance courante ainsi qu'une accentuation des chocs économiques ont tous contribué sensiblement à semer la guerre civile dans la région, quoique avec des degrés d'intensité variables (Miguel, Satyanath et Sergenti, 2004). Les données empiriques plus récentes de Brueckner et Ciccone (2008) indiquent également que les baisses des cours internationaux des produits de base sont en partie responsables des graves troubles qui ont agité l'Afrique subsaharienne entre 1980 et 2003, augmentant à la fois les risques et l'incidence de la guerre civile.

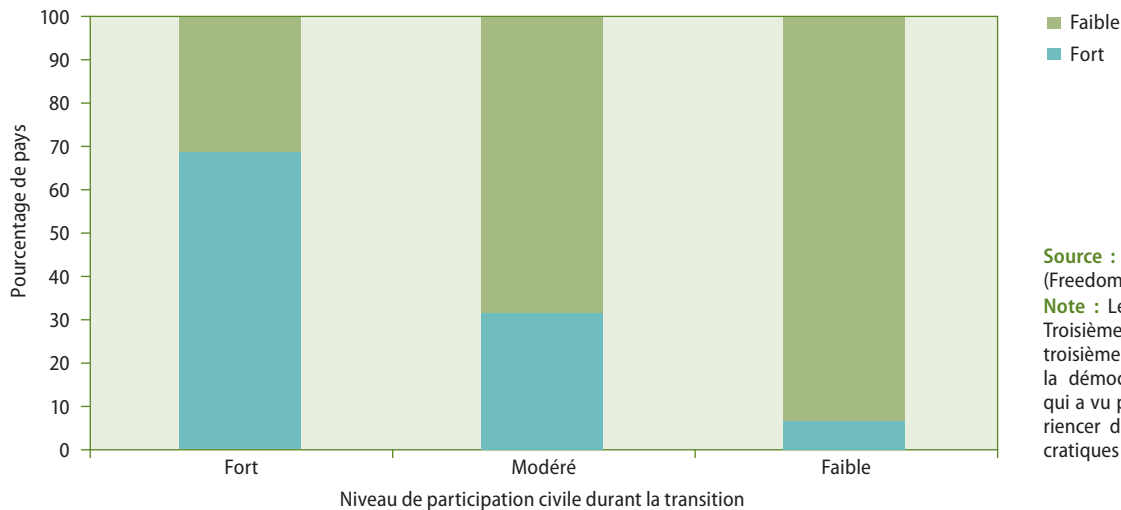
Dans nombre de ces cas, les chocs économiques se sont trouvés pris dans le cercle vicieux de la baisse des recettes de l'État, de la dégradation de l'autorité politique, de l'expansion des activités illégales et informelles et de nouvelles baisses des recettes, « un engrenage qui ne pouvait qu'accroître la violence » (Putzel, 2004, p. 8). Mkandawire (2002, p. 192) attribue ce processus à des programmes d'ajustement mal conçus, qui ont imposé d'énormes pressions aux « forces politiques africaines » et, dans certains cas, entraîné la « décomposition des pactes sociaux » qui avaient assuré un certain degré de cohésion nationale dans l'ère post-coloniale⁵. Ces programmes ont souvent entraîné une accentuation des inégalités de revenu, souvent déjà très prononcées, et une détérioration du niveau de développement humain, produisant un sens aigu d'aliénation dans de nombreuses couches de la population

Les classes moyennes, qui sont l'épine dorsale d'un solide contrat social, sont les plus touchées par les programmes d'ajustement

⁵ Malgré l'échec des programmes d'ajustement dans la plupart des pays d'Amérique latine, à l'instar de celui de tels programmes en Afrique subsaharienne, ces pays se sont montrés plus résistants aux troubles civils, malgré une crise à la fin des années 1980. Cela est peut-être dû à un plus haut niveau d'homogénéité ethnique et à des structures économiques sensiblement plus diversifiées qu'en Afrique subsaharienne, ainsi qu'à une plus grande réserve de capital social accumulée au cours des trois ou quatre précédentes décennies (Astorga, Berges et Fitzgerald, 2005), et a permis à certains égards aux indicateurs sociaux de continuer à s'améliorer alors même que la détérioration de l'économie commençait à se faire sentir au lendemain de

Figure IV.7

Démocraties de la Troisième Vague : type de transition et droits politiques



Source : *How Freedom is Won* (Freedom House, 2005).

Note : Les démocraties de la Troisième vague réfèrent à la troisième flambée majeure de la démocratie dans l'histoire, qui a vu plus de 60 pays expé-riencer des transitions démocratiques depuis avril 1974.

et provoquant un ressentiment encore jamais vu, souvent dans la période qui a suivi l'accès à l'indépendance politique (Keen, 2005).

Les émeutes alimentaires et autres manifestations violentes contre les mesures d'ajustement ont été longuement décrites (Jeong, 1996), de même que les cas de vives tensions religieuses et raciales (Paris, 2004, p. 167⁶). Toutefois, les cas de pays ayant carrément sombré dans la guerre civile sont relativement peu nombreux. Cette menace semble plus prononcée lorsque l'ajustement a pour effet d'épuiser les secteurs à revenu intermédiaire (étudiants, professeurs, fonctionnaires, etc.) qui forme généralement l'ossature d'un solide contrat social. Par exemple, Woodward (1995) a fait valoir que l'érosion de la sécurité économique dans la classe moyenne yougoslave à la suite des programmes d'ajustement des années 1980 a été l'un des principaux catalyseurs du conflit qui a éclaté par la suite dans la région des Balkans. Cette érosion est également perçue comme l'une des causes importantes du conflit au Rwanda, au début des années 1990 (Andersen, 2000).

Certains cas atypiques éminents, tels que la Colombie et l'Inde, mis à part, la plupart des pays les plus exposés aux risques de conflit ne sont ni des démocraties stables ni des autocraties, ce qui tend à confirmer les conclusions de Hegre *et al.* (2001) que le risque de conflit est le plus grand lorsque le régime politique est en transition, disons, de l'autocratie à

de la crise de la dette du début des années 1980 (Hirschman, 1995). En outre, en Amérique latine, un grand nombre des réformes incluses dans les programmes d'ajustement structurel étaient appuyées par les élites économiques et politiques. En revanche, en Afrique subsaharienne, les réformes économiques proposées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel avaient été conçues et imposées de l'extérieur.

6 Pour une évaluation scientifique de ces écrits, voir Easterly (2005). Il convient de noter que la plupart des pays énumérés au tableau IV.1 ont lutté pour établir un lien solide entre la croissance économique et le développement humain. Utilisant la santé et l'éducation comme mesure de ce dernier, Ranis et Stewart (2007) ont classé 69 pays en quatre catégories de résultats : cercle vertueux, cercle vicieux et deux catégories d'inégalités, selon l'équilibre obtenu entre croissance et développement humain. Ils ont mesuré ces résultats pour chaque décennie de 1960 à 2000. La plupart des pays du tableau IV.1 pour lesquels Ranis et Stewart ont également fourni des données ont oscillé constamment entre la catégorie cercle vicieux et l'une des catégories d'inégalités pour les tendances de leur développement pendant la majeure partie de cette période, quoique certains aient vu la détérioration les faire passer de la catégorie cercle vertueux à l'une des catégories d'inégalités durant les années 1980 et 1990.

la démocratie. Comme l'illustre la figure IV.7, les pays en transition qui se caractérisent par une société civique faible donnent naissance à des gouvernements qui sont incapables de faire appliquer efficacement les lois ou de créer un contexte où les parties puissent négocier et éviter les confrontations destructrices⁷. Les pays qui connaissent une telle transition semblent également exposés à un risque accru de corruption (Rock, 2007). Dans ces pays, les conditions sont particulièrement vulnérables à la possibilité que les conflits normaux liés au processus de développement engendrent des niveaux anormaux de mécontentement social qui débouchent à leur tour sur un engrenage d'insécurité économique et de violence politique.

L'effet dévastateur des troubles civils sur la sécurité économique

Impact direct du conflit armé sur le bien-être des familles

Les guerres civiles perturbent gravement la vie économique. Elles mettent en danger la sécurité individuelle et les libertés civiles, nuisent gravement à l'environnement et provoquent des crises sanitaires et des famines. La Banque mondiale les a bien décrites comme exemples de « développement à l'envers » (Collier *et al.*, 2003, p. 32). Les données empiriques récentes ont commencé à documenter de façon plus détaillée leurs coûts économiques pour les pays engagés dans de tels conflits. En revanche, on a relativement moins cherché à estimer les effets des conflits violents sur le bien-être des familles, en grande partie du fait de l'insuffisance de données fiables susceptibles de permettre aux chercheurs d'étudier de façon rigoureuse les rapports entre le conflit armé et ce bien-être⁸.

Les conflits violents font des morts et des blessés parmi la population civile comme parmi les combattants et causent de graves troubles psychologiques chez les personnes engagées dans les combats, celles qui vivent dans les communautés ravagées par la guerre et les populations déplacées⁹. Les conflits civils armés sont en outre étroitement liés à l'accroissement des taux de mortalité maternelle et infantile, à la proportion accrue de maladies non traitées, à l'abaissement des niveaux de nutrition et ainsi de suite, même lorsque ces impacts ne sont pas directement causés par le conflit initial (Organisation mondiale de la Santé, 2002; Stewart, 2004). Ces conséquences sont souvent aggravées par divers facteurs, même après la fin du conflit, notamment par l'effondrement des services de santé et des services sociaux (qui accentue le risque de transmission de maladies telles que le VIH/sida, en particulier dans les camps de réfugiés), par la diminution de la sécurité alimentaire (pouvant résulter de

L'insécurité alimentaire est un grave problème dans les situations de conflit

⁷ La qualité de la gouvernance se mesure à l'estimation par points de la cinquième grappe de la mesure de la Banque mondiale [voir Kaufman, Kraay et Mastruzzi (2004)], où les valeurs plus élevées correspondent à de meilleurs résultats. Les pays de l'échantillon sont classés en deux groupes : le groupe « bonne gouvernance » et le groupe « mauvaise gouvernance », selon que leurs résultats ont été supérieurs ou inférieurs à la moyenne. Cet exercice se veut plus indicatif qu'exhaustif, car un exercice exhaustif aurait nécessité une analyse plus nuancée de la notion de gouvernance et non pas seulement fondée sur l'utilisation de telles mesures.

⁸ Des études importantes, quoique peu fréquentes, fondées sur des observations commencent peu à peu à faire surface (voir, par exemple les récents programmes de recherche du Households in Conflict Network (HiCN) [www.hicn.org], A Micro Level Analysis of Violent Conflict (MICROCON) [www.microconflict.eu] et le Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE) [<http://www.crise.ox.ac.uk>]).

⁹ D'abondantes études ont été consacrées aux aspects psychologiques du conflit, notamment aux réactions individuelles au traumatisme causé par le conflit, dont certaines débouchent sur des changements dans l'action et les convictions politiques (voir Tedeschi et Calhoun, 1996; Powell *et al.*, 2003).

famines), par la plus grande insécurité des conditions de vie et par la perte de capital social et de confiance politique (Grein *et al.*, 2003).

L'impact direct le plus visible des conflits armés civils sur le bien-être des ménages est la destruction de capital humain, notamment la perte de vies humaines dont sont victimes les jeunes hommes en pleine force de l'âge pour travailler, quoique de nombreux conflits aient engendré la violence contre les populations civiles, souvent les enfants, les femmes et les personnes âgées (voir, par exemple, Dewhirst, 1998; Woodward, 1995). En fait, certaines études tendent à indiquer que l'incidence à long terme sur les niveaux de mortalité est aussi forte, sinon plus, chez ces groupes vulnérables (Li et Yang, 2005¹⁰). Du fait du décès de membres de la famille en âge de travailler, le ménage reste sérieusement appauvri en capacité de gain. Souvent, cela suffit pour précipiter des ménages déjà vulnérables (en particulier les ménages comptant des veuves, des orphelins et des personnes handicapées) vers des formes extrêmes de pauvreté qui peuvent en fait persister si le ménage ne parvient pas à remplacer la main-d'œuvre perdue (voir Justino et Verwimp, 2006; et Binzel et Brücker, 2006).

Les blessures, la propagation de maladies infectieuses et l'augmentation du nombre de cas d'invalidité permanente causées par la violence et le conflit peut aussi entraîner une forte dégradation des conditions de vie des ménages. Le fait que certaines familles soient parfois amenées à tirer sur leur épargne pour couvrir leurs dépenses de santé aggrave considérablement la situation financière de familles déjà vulnérables (Oxfam International, 2007b). Les conséquences pour les décisions des familles en matière de main-d'œuvre peuvent aussi être cruelles et durables. Souvent, la famille n'a guère d'autre choix que de remplacer ses morts ou ses blessés par des enfants mâles. Les enfants sont donc retirés de l'école, ce qui, à terme, prive la famille de capital humain et réduit ses possibilités de gain à venir (pour confirmation, voir Ghobarah, Huth et Russett, 2003; Alderman, Hodinott et Kinsey, 2004; de Walque, 2006). Cette situation s'aggrave encore lorsque le conflit a sérieusement détérioré l'état de santé des enfants.

Les mines antipersonnel peuvent accentuer la menace d'insécurité alimentaire en rendant une bonne partie des terres de culture inutilisables. C'est ainsi qu'au Cambodge, par exemple, 39 % des terres ne pouvaient être utilisées une fois le conflit terminé. Des problèmes similaires sont apparus en Angola, au Mozambique et dans d'autres États africains généralement considérés comme « les pays les plus semés de mines terrestres au monde » (Date-Bah, 2001, p. 36). Les routes, les ponts, les chemins de fer et les ports sont exposés aux mêmes dangers, rendant la distribution de produits agricoles et la fourniture d'autres biens et services, ainsi que les exportations, à la fois difficiles et risquées.

Pendant les conflits violents, des avoirs productifs sont volés, endommagés ou détruits par les lourds combats et le pillage. Au Rwanda, lors du génocide de 1994, le cheptel bovin a diminué de 50 % en moyenne (Verpoorten, 2003). Au Tadjikistan, les logements et modes de subsistance d'environ 7 % des ménages ont été endommagés lors de la guerre civile qui a duré de 1992 à 1998 (Shemyakina, 2006). Au Burundi, le conflit des années 1990 a provoqué un sévère appauvrissement des actifs (Bundervo et Verwimp, 2005).

La destruction des actifs par le conflit armé compromet en outre sensiblement l'aptitude des familles touchées à recouvrer leur position économique et sociale au lendemain du conflit. Cependant, les conflits armés éclatent parce qu'il y a une raison de se battre, ce qui implique que certains groupes et individus tireront profit de la violence par le pillage, la redistribution des actifs et (pour ceux qui l'emportent dans le conflit ou qui appuient les

Les conflits armés s'accompagnent généralement de vastes mouvements de population

¹⁰ L'accentuation de la violence sexuelle qui accompagne souvent les conflits produit également des effets durables.

groupes vainqueurs) un accès privilégié au marché et aux institutions politiques. Ces effets sont aussi importants pour comprendre les mécanismes des conflits armés que les effets plus négatifs résultant des combats, car ces deux types d'effets jouent une part importante dans la durabilité de la paix au lendemain du conflit.

Les conflits armés
s'accompagnent
généralement
de vastes mouvements
de population

Les conflits armés s'accompagnent généralement de vastes mouvements de population. Les populations civiles sont souvent la cible des armées comme des groupes rebelles qui cherchent à étendre le contrôle territorial, à affaiblir le soutien de la population aux groupes opposants, à accroître leurs appuis et/ou à ajouter à leurs ressources en pillant ou en s'appropriant des biens et des emplacements précieux (Kalyvas, 2004). Cela provoque la fuite des populations qui abandonnent les zones d'intenses combats ou les zones où elles craignent une éruption de violence.

L'impact sur les ménages est encore aggravé par la destruction des réseaux sociaux et la perte qui en résulte d'importants éléments de capital social, économique et politique pour les pauvres. Les réfugiés qui fuient les zones de conflit et les personnes déplacées figurent parmi les populations souffrant des formes les plus aiguës d'exclusion socioéconomique et de dénuement (Chronic Poverty Research Centre, 2005). Les études font une distinction entre différents types de personnes déplacées, y compris celles qui sont contraintes d'émigrer, celles qui cherchent un asile et les réfugiés. Les deux premières de ces catégories sont composées en grande partie de jeunes, économiquement actifs. Ces personnes sont traditionnellement celles qui sont les plus enclines à émigrer. Dans les situations de conflit, ce phénomène est encore accentué par le fait que ces personnes sont les cibles les plus probables de la violence et des recrutements forcés dans les rangs des armées ou des groupes rebelles (voir Czaika et Kis-Katos, 2007). Les autres groupes de personnes déplacées — personnes âgées, femmes et enfants — forment le gros des réfugiés fuyant les zones de conflit.

Pourtant, on sait peu de choses des effets des conflits violents en ce qui concerne l'expérience des familles et personnes déplacées, la décomposition des sociétés et la destruction des réseaux sociaux. Ibáñez et Moya (2006) ont constaté que le déplacement forcé entraîne une lourde perte de biens pour les familles colombiennes. Cela limite leur aptitude à créer de nouvelles sources de revenu et détruit les mécanismes de partage des risques dans les communautés touchées. Les familles colombiennes déplacées devaient compter sur des stratégies coûteuses pour maintenir des niveaux minimums de consommation. Le déplacement peut également nuire aux conditions d'emploi et empêcher les ménages de recouvrer leurs pertes dues au conflit. Dans le cas des Bosniaques déplacés durant la guerre de 1992-1995, Kondylis (2007) a montré que les populations déplacées avaient plus de mal à travailler dans la période qui a suivi le conflit : pendant cette période, les hommes et les femmes déplacés avaient respectivement 7 et 5 % moins de chances de pouvoir travailler que le reste de la population.

L'établissement
d'une paix durable dépend
pour beaucoup de la bonne
intégration des populations
déplacées au sein
de la société

Ces facteurs peuvent avoir un profond impact à long terme. Les populations déplacées (de même que les combattants démobilisés) souffrant d'exclusion sociale peuvent venir gonfler les rangs de l'opposition aux factions politiques qui continuent de recourir à la violence ou alimenter la criminalité (Van Hear, 2003; Steele, 2007). La démobilisation des soldats et le retour des réfugiés et des populations déplacées peuvent aussi créer des rivalités face aux maigres ressources disponibles (tels qu'emplois, terre, biens et services offerts, tels que soins de santé), ce qui peut à son tour susciter de nouvelles formes d'exclusion et réalimenter l'instabilité. Il semble également que la productivité des rapatriés soit inférieure à celle des personnes restées sur place. Cela complique la réinsertion des rapatriés dans leur communauté d'origine (Kondylis, 2005). En revanche, dans le cas des jeunes Congolais des camps de réfugiés en Ouganda, Clark (2006, 2007) a montré que le conflit peut offrir la possibilité

d'accès à de nouveaux modes de subsistance, car ces jeunes gens ne se sentent plus tenus de se conformer aux traditions d'avant le conflit. Dans une étude inédite fondée sur l'utilisation d'un ensemble unique de données, Deininger, Ibáñez et Querubin (2004) ont analysé les conditions de rapatriement des populations déplacées lors du conflit colombien. Leurs résultats montrent que le désir de revenir est en grande partie fonction des caractéristiques particulières du ménage et du processus de déplacement. En général, les employeurs agricoles aux lieux d'origine et d'accueil, les familles ayant accès à la terre et celles qui disposent d'un réseau social dense au lieu d'origine sont plus aptes à regagner leur village. En revanche, les familles vulnérables, telles que les familles monoparentales, les familles ayant une femme à leur tête ou un grand nombre de personnes à charge (ce qui est souvent le cas parmi les populations chroniquement pauvres) affichent une forte préférence à rester à leur lieu d'accueil. Les familles tendent à être plus réticentes à retourner à leur lieu d'origine lorsque le déplacement a été causé par des événements traumatisants ou si elles continuent à craindre pour leur sécurité.

L'impact indirect des conflits civils armés sur le bien-être des ménages

Outre leurs impacts directs sur le bien-être des familles, les conflits armés ont de substantiels effets sur le contexte économique et politique plus large dans lequel opèrent les entreprises, les exploitations agricoles et les ménages, y compris sur certains facteurs intangibles comme la confiance, la tolérance, la solidarité, la loyauté, etc., qui sont tous nécessaires à une économie de marché pour prospérer. À cet égard, les conflits civils peuvent façonner le cadre institutionnel bien au-delà de la cessation des opérations militaires. Ils ont aussi un impact immédiat sur les conditions de vie et le bien-être des ménages en influant sur les résultats économiques au niveau du pays, y compris sur les conditions macroéconomiques et la croissance, ainsi que sur la distribution des revenus et de la richesse.

Les conflits aboutissent généralement à la transformation de l'activité économique en activité informelle, ainsi qu'à un accroissement de la criminalité, y compris de la contrebande. En même temps, les personnes et les biens cherchent des lieux plus sûrs, étant donné la menace de vol et le niveau croissant de l'incertitude économique qui accompagne l'interruption de l'activité économique normale et des transactions. Dans bien des cas, cela engendre une fuite massive des capitaux financiers et humains. Le fait que la progression de l'activité informelle et la fuite de capitaux sont particulièrement difficiles à mesurer, même en temps de relative tranquillité, ajoute certainement à la difficulté d'évaluation précise de l'impact économique plus large du conflit. Néanmoins, un certain nombre d'observateurs attribuent directement ou indirectement l'accélération de la fuite de capitaux hors de l'Afrique au cours des trois dernières décennies à la situation de conflit prolongé à travers toute la région; d'après Boyce et Ndikumana (2001), par exemple, la fuite de capitaux hors de 25 pays africains entre 1970 et 1996 est estimée à 193 milliards de dollars¹¹.

Le conflit civil risque fort de déboucher sur une baisse, parfois prononcée, des revenus. D'après une estimation, le conflit type d'une durée de sept ans entraîne une baisse de revenu

Les conflits se traduisent généralement par un transfert d'activité économique au secteur informel, ainsi que par un accroissement de la criminalité, notamment de la contrebande

Les conflits civils provoquent une forte baisse des revenus et un fort accroissement de la pauvreté absolue

¹¹ De façon analogue, Fielding (2003) estime que la fraction du capital israélien détenue hors du pays est étroitement liée à l'intensité du conflit israélo-palestinien. D'après l'auteur, cette corrélation est due à un lien de cause à effet qui opère dans les deux sens : plus de violence engendre plus de fuite de capitaux, mais tout accroissement de la fuite de capitaux laisse également entrevoir une recrudescence à venir de la violence.

de 15 %, impliquant un accroissement d'environ 30 % de l'incidence de la pauvreté absolue (Collier, 1999). Dix ans après le génocide, on a estimé que le produit intérieur brut (PIB) du Rwanda était de 30 % inférieur à ce qu'il aurait été si le génocide n'avait pas eu lieu. Le niveau de pauvreté était nettement supérieur à ce qu'il aurait été sans le conflit : 60 % au lieu de 42 à 47 % pour l'ensemble de la population et 42 % au lieu de 26 à 28 % des personnes vivant en situation d'extrême pauvreté se débattent pour satisfaire leurs besoins essentiels (Panić, 2008). D'après une autre estimation récente (Oxfam International, 2007b), l'Afrique a perdu 18 milliards de dollars par an entre 1990 et 2005 en raison des conflits (soit environ 4 % du PIB annuel moyen).

Les niveaux de consommation risquent fort de suivre le fléchissement des revenus, quoique dans certains cas, on peut maintenir ces derniers en puisant dans l'épargne ou en comptant sur les sources de revenu externes, telles que les envois de fonds des émigrés ou les flux d'aide. La baisse de l'investissement, tant privé que public, est une tendance plus prononcée encore. Elle est due à l'incertitude accrue et à la volatilité engendrées par la guerre, à la hausse vraisemblable des prix et des taux d'intérêt, au tarissement de l'investissement étranger et à la diminution des dépenses publiques et au changement dans leur composition. L'ampleur probable de cette baisse est fonction de l'étendue et de la durée du conflit; toutefois, d'après une estimation, la guerre civile entraîne une réduction de l'investissement pouvant atteindre annuellement 0,4 % du PIB, réduction qui touche principalement l'investissement privé (Imai et Weinstein, 2000).

Le secteur des biens échangeables risque également de se contracter, avec une baisse plus rapide des exportations que des importations, surtout lorsque la production est réorientée vers les marchés intérieurs. Toutefois, ce secteur est particulièrement sensible à la nature du conflit et à la structure de l'économie, ainsi qu'à l'existence d'un accès au crédit extérieur. Les produits de base essentiels peuvent également voir leur production augmenter lorsque les gouvernements, soucieux de se procurer des devises, apportent une protection supplémentaire à ce secteur. Dans certains cas, la régulation du commerce peut aussi être influencée par la monopolisation des circuits de distribution par les différentes parties belligérantes, ce qui peut avoir un certain impact sur la production (Humphreys, 2003).

Dans beaucoup de pays en proie à un conflit, la diminution des volumes d'échanges a également des répercussions directes sur la position financière de l'État, compte tenu de la dépendance des pays pauvres à l'égard des recettes procurées par les droits de douane. Cette situation ne peut manquer de se détériorer lorsqu'éclate un conflit. Les recettes publiques en pourcentage du PIB tendent à baisser brusquement dans les pays en conflit, encore que cela ne soit pas inévitable, d'après Stewart (2004) : par exemple, au Mozambique, les recettes ont augmenté pendant les conflits. Toutefois, le plus souvent, les recettes restent en-deçà des dépenses, entraînant un accroissement du déficit budgétaire et de l'endettement et suscitant une poussée inflationniste. Les conflits engendrent aussi une évolution générale de la composition des dépenses publiques, avec le maintien ou l'accroissement des dépenses militaires et la chute d'autres dépenses discrétionnaires, notamment de celles consacrées aux services sociaux, mais aussi à l'infrastructure publique.

Plus la guerre civile se prolonge, plus ses conséquences économiques et sociales sont lourdes. Toutefois, son impact sur les perspectives de croissance à long terme est moins clair. En fait, dans la mesure où le principal impact de la guerre est la destruction du capital physique et le ralentissement provisoire de l'accumulation de capital humain, les modèles conventionnels prédisent une brusque reprise de la croissance après la guerre, à mesure que l'économie retrouve un parcours plus stable. En vérité, dans la mesure où les investissements

Les conflits entraînent généralement une baisse des dépenses consacrées aux services sociaux

de l'après-guerre sont composés de capital plus récent et de meilleure qualité, les résultats économiques pourraient même dépasser ceux de l'économie d'avant guerre, de sorte que les régions déchirées par la guerre pourraient en fin de compte dépasser les régions moins touchées¹².

En l'absence de prévisions théoriques précises, l'analyse de l'impact net des conflits civils sur la croissance économique reste essentiellement empirique. Les écrits récents tendent à s'accorder sur la réduction générale de la croissance provoquée par les guerres civiles. Par exemple, Knight, Loayza et Villanueva (1996), ont estimé que les guerres civiles entraînaient, en moyenne, une perte durable de revenu d'environ 2 % du PIB. En outre, Collier (1999) a calculé, en utilisant des données transversales pour 92 pays entre 1960 et 1989, qu'une année de conflit réduisait le taux de croissance du pays de 2,2 % (voir aussi Hoeffler et Reynal-Querol, 2003). D'après la plupart des évaluations, l'impact sur la croissance à long terme dépend de la structure de l'économie — certains secteurs (agriculture) étant non seulement plus vulnérables au conflit que les autres (construction, finances, industries manufacturières) mais aussi plus lents à se remettre — et de l'étendue géographique du conflit. Certes, les estimations sont rendues plus difficiles par le fait de ne pas savoir ce qui se serait produit en l'absence du conflit, étant donné que les conflits éclatent souvent dans un contexte marqué par un certain niveau de troubles économiques.

La persistance des conflits civils

Le piège du conflit

Il ressort des sections précédentes que la présence de certaines vulnérabilités sociales, politiques et économiques d'ordre général rend certains pays plus prédisposés au conflit civil armé. En outre, une fois que le conflit éclate, l'épuisement à court et à long terme du capital social, physique et humain ne peut manquer d'accentuer les vulnérabilités existantes et de créer des formes de dénuement desquelles les familles auront du mal à s'arracher. Cela peut à son tour influencer sur les choix d'activités des familles et inciter celles-ci à opter en plus grand nombre pour des activités à faible niveau de risque et faible rentabilité, limitant leur capacité à accumuler des actifs.

Autrement dit, les pays vulnérables au conflit peuvent se trouver pris au piège du cercle vicieux connu des spécialistes du développement, où des processus interdépendants et cumulatifs contribuent à accentuer les vulnérabilités existantes. Dans la plupart des situations de conflit, selon toute vraisemblance, ce piège a des dimensions multiples. La fuite de capitaux, tant humains que financiers, et la préférence donnée aux investissements à court terme, face à l'incertitude, risquent fort d'approfondir ces pièges dans les pays en conflit. Les conséquences néfastes du conflit sur la santé, le niveau de nutrition et l'éducation, surtout chez les enfants, peuvent encore éroder le capital humain et accentuer automatiquement les vulnérabilités structurelles qui sous-tendent le conflit, et accroître l'incidence de la faim et la baisse des niveaux de nutrition qui tendent à être l'un des traits distinctifs des conflits.

Des pièges peuvent également apparaître sur les marchés des facteurs. Le retour à l'agriculture de subsistance, favorisé par les troubles civils (Teodosijevič, 2003) diminue

Les pays vulnérables au conflit risquent de se trouver pris dans un cercle vicieux

¹² Voir Gilchrist et Williams (2004), qui examinent les cas du Japon et de l'Allemagne au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

l'aptitude des ménages à accumuler des profits et par conséquent empêche la main-d'œuvre familiale de rechercher un emploi hors de l'exploitation. En Amérique latine, la violence a nuí sensiblement à l'efficacité des exploitations agricoles en perturbant les marchés de la main-d'œuvre rurale et en imposant des limites au fonctionnement des grandes exploitations¹³. Ces effets peuvent encore être aggravés par le déplacement des familles et par la mort ou les blessures causées à certains de leurs membres, qui limitent la participation des familles vulnérables au marché de la main-d'œuvre. (Verwimp, 2005). D'après Ibáñez et Moya (2006), en cas de conflit, ce n'est pas nécessairement le faible niveau des qualifications qui limite la participation au marché du travail mais plutôt l'impossibilité d'utiliser les qualifications existantes du fait de la destruction des réseaux sociaux et de la difficulté d'intégration dans de nouveaux contextes. Bien que certaines de ces familles puissent en principe accumuler des actifs et éviter la pauvreté, elles ne peuvent le faire en réalité lorsqu'elles sont bloquées en dessous du seuil minimum de biens nécessaires pour pouvoir bénéficier d'une stratégie d'accumulation viable (voir Barrett et Carter, 2006). En particulier, la dynamique des conflits qui dresse différents groupes les uns contre les autres entraîne souvent la dégradation et/ou la décomposition des relations sociales et de la cohésion sociale et la disparition des formules de partage des risques. L'impact d'une telle situation sur le bien-être des ménages peut être néfaste, car les ménages ne peuvent plus compter sur les relations au sein de la communauté en période de difficulté, ne peuvent plus avoir accès à des modalités d'emploi ou de crédit fondées sur des liens informels, et risquent même de se voir empêcher d'opérer selon de nouvelles normes et de nouveaux processus institutionnels.

Le conflit civil sape l'autorité de l'État et son aptitude à offrir des biens publics et à garantir l'établissement de droits de propriété, le respect de la légalité et la sécurité

La capture, les mauvais traitements et l'érosion du capital social peuvent contribuer à alimenter le conflit. Pinchotti et Verwimp (2007) illustrent clairement cet état de choses au Rwanda. Le conflit civil armé modifie en outre radicalement la structure des institutions politiques, tant locales que nationales, ainsi que leur aptitude à offrir des biens publics et à garantir l'établissement de droits de propriété, le respect de la légalité et la sécurité. Les conflits violents résultent souvent de certaines formes d'échec de l'État et de la gouvernance et/ou en sont la cause (voir, par exemple, Zartman, 1995; King et Zheng, 2001); mais ils offrent aussi d'importantes possibilités à de nouvelles catégories de dirigeants locaux et régionaux de défier les pouvoirs politiques (voir, par exemple, Reno, 2002). Dans la plupart des conflits, un certain nombre d'acteurs (dirigeants et membres de milices, élites politiques, hommes d'affaires et petits commerçants, ainsi que ménages et divers autres groupes) ont essayé d'améliorer leur situation et de tirer profit des possibilités offertes. Des changements peuvent découler de l'apparition « d'entrepreneurs ethniques » qui exploitent la méfiance entre communautés pour établir et consolider leurs appuis politiques (Paris, 2004, p. 161 à 162) ou de l'émergence de structures locales de « gouvernance » aux endroits où l'État est absent. En pareilles circonstances, il se produit ce que les experts appellent généralement « l'effondrement » de l'État (Zartman, 1995).

Réévaluation de l'hypothèse de la « cupidité »

L'une des raisons pour lesquelles ces pièges se sont resserrés ces dernières années a trait aux choix effectués par des chefs rebelles calculateurs entre maximiser leurs profits par les voies normales de la production ou par l'appropriation par la violence d'actifs existants. En effet, l'échec économique combiné à la présence de précieuses ressources naturelles offre un terrain

¹³ Voir González et Lopez (2007) sur la Colombie.

fertile au conflit en même temps que les moyens financiers pour les organisations rebelles d'entretenir leurs activités.

L'hypothèse de la cupidité présente un attrait implicite et s'est révélée extrêmement influente chez les donateurs. Les guerres civiles frappent les États en faillite, plongés dans la pauvreté, qui se caractérisent par des régimes ineptes, vénaux et corrompus, qui sous-investissent dans la protection sociale et dans l'État de droit et survivent par un comportement qui confine au banditisme. C'est ainsi que le piège du conflit peut persister et offre en même temps un moyen de briser le cercle de l'illégalité, une fois que les combats ont cessé, notamment en intervenant directement afin d'empêcher l'État en faillite de s'effondrer totalement et en prenant des mesures pour renforcer les droits de propriété, éliminer les pratiques corrompues du passé et ramener les prix incitatifs à la normale (Collier *et al.*, 2003).

Cependant, les éléments recueillis à l'appui de cette approche fait peser des doutes sérieux quant à sa valeur pour les dirigeants (encadré IV.1). En outre, les théories sur les choix rationnels du conflit se fondent sur des hypothèses sujettes à caution et sur une vision abstraite de l'histoire (Cramer, 2002). Comme le souligne Mkandawire (2002), le désir que dénote cette approche d'imposer une analyse unidimensionnelle et statique de ce qui est intrinsèquement un problème complexe et dynamique ne semble guère faire cas des origines de la plupart des mouvements rebelles en Afrique; de plus, une telle approche donne peu d'indications des raisons pour lesquelles les vulnérabilités structurelles qui ont servi de base au conflit se sont aggravées ces dernières années, se fondant plutôt sur des facteurs de type *deus ex-machina*, tels que l'ascendant des dirigeants, la propagande et le comportement irrationnel des combattants, pour expliquer pourquoi les conflits persistent.

Comme les conflits comportent souvent un coût élevé en pertes et gaspillages de ressources, les belligérants, s'ils agissaient rationnellement, devraient en principe pouvoir par-

Encadré IV.1

La cupidité ne suffit pas

Des études de régression effectuées sur plusieurs pays tendent à montrer que la dépendance à l'égard des exportations de produits primaires est étroitement liée au risque de guerre civile. Cette constatation a été utilisée pour présenter les ressources naturelles comme un « butin » pour ceux qui sont poussés par des motivations rationnelles mais essentiellement criminelles vers la guerre civile (Collier et Hoeffler, 2002; 2004). Quelle est la valeur empirique de cette version simple de l'hypothèse de la cupidité ?

Dans son évaluation de ces études, la Banque mondiale a critiqué « le fait qu'elles n'offraient pas un cadre conceptuel et empirique approprié... et leur mauvaise exécution » (Banarjee *et al.*, 2006, p. 64). Les études effectuées sur plusieurs pays ont été amplement critiquées pour le manque de solidité des spécifications économétriques, notamment la partialité de l'échantillon en faveur des pays africains et le manque de fiabilité ou l'absence de certaines données qui peuvent entraîner des distorsions dans l'analyse quantitative (Lemke, 2003). D'autres ont souligné le manque de cohérence dans l'utilisation des variables de substitution (Cramer, 2002), ainsi que le sens étroit donné à ces variables; d'après Nathan (2005), des variables pouvant refléter la dynamique de la cupidité ou des griefs sont attribuées avec désinvolture à l'une ou aux autres. La définition des variables clés laisse également à désirer. La définition des produits primaires englobe à la fois les produits agricoles et les minéraux ou combustibles mais exclut des produits illégaux d'une importance cruciale, tels que la cocaïne et l'héroïne, ainsi que les diamants alluviaux. Comme les pierres précieuses et les drogues illicites sont probablement plus importantes pour le financement des factions criminelles dans un conflit motivé par la cupidité, leur omission constitue une grave lacune (Lujala, Gleditsch et Gilmore, 2005). Dans le même ordre d'idées, Humphreys (2005) estime que,

dans certains cas, il vaut mieux utiliser les données sur les gisements pétroliers que les exportations pétrolières pour étudier le lien entre les ressources et la guerre civile.

Un autre ensemble de préoccupations méthodologiques au sujet de la recherche sur la cupidité est lié à des problèmes d'endogénéité et de causalité. Le lien n'est pas la même chose que la cause, et dans tout système complexe, la causalité dans les deux sens est endémique, et la corrélation peut être due à une troisième variable. Il semble que ces possibilités n'ont pas suffisamment retenu l'attention des chercheurs. En effet, les guerres civiles peuvent « causer » une dépendance à l'égard des ressources, par exemple, en sapant l'investissement dans le secteur manufacturier. Certains mécanismes peuvent également lier les dotations en ressources naturelles au risque de guerre civile et expliquer pourquoi l'abondance de certains types de ressources peut effectivement conduire à la guerre. Parmi les nombreuses explications proposées par Humphreys (2005), deux d'entre elles retiennent l'attention : une économie non diversifiée et la faible capacité de l'État. Snyder et Bhavnani (2005) font valoir que le mécanisme de cause à effet qui lie le conflit aux ressources à piller est lié, en termes généraux, à l'origine des revenus de l'État. Cela nécessite que l'on examine l'origine des revenus de l'État et que l'on détermine, par exemple, si la fiscalité qui frappe le secteur minier (qui peut ou non être pillé) est importante pour l'État. Même s'il y a un secteur à piller, il peut ne pas être important pour les recettes publiques si l'État dispose par ailleurs d'autres sources de revenus. Le mode d'extraction, artisanale ou industrielle, joue également un rôle, car seules les techniques artisanales permettent le pillage des ressources.

Enfin, le plus important est la façon dont le gouvernement dépense ses revenus. Si l'État affecte ses revenus au secteur social, aux dépenses militaires et à l'investissement générateur de croissance, le conflit a moins de chances d'éclater que s'il les distribue à des fins factionnelles et kleptocratiques, comme ce fut le cas, par exemple, en Sierra Leone. Avant 1985, les diamants alluviaux de ce pays étaient extraits selon des techniques industrielles plutôt que par des artisans, ce qui rendait leur pillage impossible; ce n'est qu'après cela que le pays s'est enfoncé dans la guerre civile. Dunning (2005) compare le Zaïre (aujourd'hui la République démocratique du Congo) sous Mobutu (1965-1997) à l'Indonésie sous Suharto (1965-1998). Dans ces deux pays, les flux de ressources étaient volatiles. Toutefois, Suharto choisit la diversification et des politiques de forte croissance, ainsi que des mesures visant l'égalisation et la réduction de la pauvreté, de manière à contenir l'opposition politique. Mobutu, en revanche, a choisi la voie inverse, parce qu'il craignait que la diversification et l'investissement dans l'infrastructure n'affaiblissent sa mainmise sur le pouvoir et ne renforcent l'opposition politique à son régime sur la base de l'appartenance ethnique.

venir à un accord qui satisfasse toutes les parties. Cette incapacité à parvenir à un accord est donc un ingrédient essentiel à toute explication de l'émergence des conflits armés. Les États modernes ont généralement mis en place un ensemble de règles et d'institutions pour la gestion des conflits et le règlement des différends, y compris des constitutions, des tribunaux et des organes d'arbitrage, et favorisé l'acceptation de principes tels que le compromis et la confiance, afin de maintenir les coûts de gestion des conflits en-deçà de certaines limites. Ces institutions font passer la lutte pour le pouvoir par le jeu de la concurrence économique et des marchandages politiques plutôt que par des conflits armés meurtriers, confèrent sa légitimité à la distribution de récompenses et donnent généralement à la population l'assurance que les problèmes seront résolus sans recours à la violence. Dans les sociétés les plus stables, ces institutions ont évolué en fonction d'un ensemble de pressions et de tensions, dont beaucoup sont engendrées par les forces du marché. Comme l'a fait remarquer Albert Hirschman (1994), le conflit peut être soit la « colle », soit le « solvant », selon que la société apprend ou non à le gérer.

Même si de substantiels gains de ressources constituent un prix de taille, le conflit violent a peu de chances de prendre si le pays a un ensemble de règles viables, formelles et

Le risque de conflit violent est peu probable lorsque le pays dispose d'un cadre de règles viables régissant l'allocation des ressources et le règlement pacifique des différends

informelles, régissant l'allocation des ressources et le règlement pacifique de toutes sortes de griefs potentiels. En fin de compte, l'absence de telles règles ne peut s'expliquer uniquement par des motifs économiques ou l'opportunité, dans la mesure où elle implique une interaction complexe entre facteurs politiques, sociaux et culturels.

La désintégration du contrat social

Une société dotée d'une distribution équilibrée des ressources sociales et économiques est généralement mieux à même de faire face aux tensions en risquant moins de recourir à la violence et au conflit qu'une société caractérisée par la pauvreté et de profondes divisions socioéconomiques. À cet égard, pour qu'un système social puisse durer, il lui faut obéir au moins à trois critères essentiels : légitimité, ordre et équité. La *légitimité* apporte sa justification même à l'autorité du gouvernement sur ses citoyens (ou d'un organe international ou supranational sur ses membres), à la manière dont cette autorité se crée et s'exerce et, d'une façon plus générale, à la manière dont les institutions politiques, sociales et économiques sont l'émanation et le reflet des valeurs et des traditions (ou, selon les termes d'Adam Smith, des « sentiments moraux ») de la population ou communauté concernée. Les moyens par lesquels cette justification de l'autorité s'obtient ont certes changé avec le temps et varient encore selon les communautés. Le principe dominant régissant la politique moderne est que l'autorité légitime est fondée d'une manière ou d'une autre sur le débat et l'approbation de la part de ceux sur qui s'exerce cette autorité. Bien que ce principe démocratique soit essentiel, il reste encore largement matière à différences dans la façon dont il est mis en pratique et, en fait, à désaccord sur le point de savoir à quel point il doit promouvoir les notions de liberté individuelle, de liberté de choix et d'égalité.

L'*ordre* est l'expression des lois, règles, normes sociales et conventions implicites qui régissent les relations entre les divers membres d'une société ou les relations internationales entre États indépendants au sein ou à l'extérieur d'institutions formelles. La structure des incitations enracinées dans ces lois, normes et règles définit les formes acceptables de comportement à travers tout le système et prévoit des sanctions contre les comportements inacceptables. Il est clair que pour que les lois soient respectées et que les citoyens soient à même de poursuivre leurs aspirations légitimes, des institutions d'exécution appropriées et efficaces doivent être en place. Des systèmes législatifs et judiciaires bien structurés et efficaces sont indispensables pour imposer la stabilité, mais aussi et surtout, les lois et les règles ne sont applicables que si la majorité de ceux qui y sont soumis acceptent de les respecter de leur propre volonté car il est dans leur intérêt de le faire et non pas en raison du danger de se faire prendre ou punir à les violer.

Enfin, l'*équité* implique l'aptitude du système à répondre aux besoins de tous ses membres et la reconnaissance du fait que le soutien populaire aux institutions et au système dans son ensemble ne peut durer si les résultats économiques ne produisent pas un niveau de vie acceptable ou restent obstinément en deçà des attentes, ou si trop de citoyens sont abandonnés à la pauvreté ou considèrent la distribution des coûts et avantages du progrès économique inéquitable.

Les marchés compétitifs ne garantissent pas automatiquement la légitimité, l'ordre et l'équité dont ils ont besoin pour fonctionner efficacement. En outre, ils peuvent être sources de troubles sociaux et tendre à se laisser prendre dans des processus de changement cumulatif qui peuvent aboutir à des hausses de revenu pour certains mais qui peuvent tout aussi facilement reléguer d'autres éléments de la société à des faibles niveaux de sécurité et de

Figure IV.8
Conflits ethniques depuis 1945



bien-être. Par conséquent, leur stabilité passe par un contrat social efficace et par un ensemble d'institutions propres à créer un climat de confiance et de tolérance, à gérer les conflits et à élargir la participation au processus de décision. Lorsque de telles institutions existent et fonctionnent bien, la légitimité, l'ordre et l'équité des résultats sociaux est garantie. En revanche, il se pose des problèmes si la contestation sociale s'intensifie au point de paralyser les institutions en place.

On a beaucoup étudié la façon dont l'action collective violente peut découler de questions d'identité ethnique, que celle-ci soit fondée sur la race, la langue, la religion, l'appartenance tribale ou des différences régionales, et dont des différences sensibles entre groupes ethniques quant à leur accès aux ressources économiques et politiques peuvent être l'amorce d'un processus pouvant conduire en fin de compte à la désintégration du contrat social et à l'explosion d'un conflit ouvert. D'une façon plus générale, Stewart (2002) définit les différences d'accès de divers groupes aux ressources économiques, sociales et politiques comme des « inégalités horizontales », par opposition à la traditionnelle « inégalité verticale » qui classe les personnes par catégories fondées sur leur niveau de revenu. Les inégalités horizontales sont multidimensionnelles. La dimension économique implique plus que de simples différences de revenu et englobe également l'accès à l'emploi et à une variété d'actifs (terre, finances); la dimension sociale correspond à l'accès aux services (par exemple, aux soins de santé et à l'eau) et à la protection sociale (y compris la sécurité individuelle); et la dimension politique inclut l'accès aux plus hautes instances du pouvoir (présidence, cabinet) et aux niveaux subalternes (assemblées parlementaires, administrations locales), ainsi qu'aux divers niveaux de la bureaucratie, de l'armée et de la police. Ces inégalités sont potentiellement plus dangereuses lorsqu'elles apparaissent en même temps sous leurs trois dimensions.

Les observations empiriques confirment que les inégalités horizontales, à la différence des inégalités purement verticales, peuvent donner lieu à une mobilisation politique et à des

degrés d'insatisfaction qui peuvent tourner rapidement à la violence¹⁴. La proportion des conflits imputables à la violence ethnique sont en hausse constante depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (figure IV.8¹⁵).

La violence risque de s'intensifier lorsque la concurrence et le conflit renforcent les clivages sociaux profonds et cumulés causés par l'exclusion, et lorsque les individus ou les ménages sont contraints par la pression sociale ou la menace d'abandonner des identités multiples normales et de se ranger dans un camp ou l'autre. À cet égard, la recherche tend à montrer que le conflit est souvent alimenté par la *polarisation* plutôt que par l'inégalité en soi. Par exemple, la polarisation sur les revenus est d'autant plus forte que l'écart entre riches et pauvres est large (entraînant une plus grande aliénation entre les uns et les autres) et que les inégalités sont faibles au sein d'un même groupe, ce qui favorise une identification plus étroite avec les autres mêmes du même groupe de revenu (Esteban et Ray, 1999, p. 401). En outre, lorsque la polarisation économique s'aligne sur la polarisation sociale, le risque de conflit violent peut s'en trouver multiplié. Duclos, Esteban et Ray (2004) font valoir qu'une mesure « hybride » de la polarisation, combinant des considérations sociales et économiques, pourrait offrir un meilleur moyen de prédire un conflit social que des mesures « purement fondées sur les revenus » ou « purement sociales » qui se limitent à la distribution mesurée sur la base d'un seul critère; et Montalvo et Reynal-Querol (2005) apportent un soutien empirique à la proposition selon laquelle ce qu'ils appellent la « polarisation ethnique », qui atteint son paroxysme lorsque la population est divisée en deux groupes ethnolinguistiques de même taille, est un moyen de prédiction statistiquement significatif du risque de guerre civile.

Lorsque la polarisation économique s'ajoute à la polarisation sociale, le risque de conflit violent peut se trouver multiplié

Relèvement après conflit et priorités économiques

Les pays sortant d'un conflit constituent un groupe hétéroclite. Toutefois, un grand nombre des difficultés de politique qui se présentent dans tous les cas sont centrées sur trois objectifs : la sécurité, la réconciliation et le développement¹⁶. À première vue, la difficulté semble tenir

¹⁴ Voir, par exemple, Mancini (2005) sur l'Indonésie et Murshed et Gates (2005) sur le Népal.

¹⁵ Le Center for Systemic Peace (Severn, Maryland) divise les conflits armés en trois catégories : les conflits civils intra-État opposant des groupes politiques rivaux; les conflits civils intra-État opposant l'agent de l'État et un groupe ethnique particulier; et les conflits internationaux entre États (opposant généralement deux États ou plus ou un régime particulier résistant à une domination étrangère, autrement dit, colonialiste). La « proportion de l'incidence » indique le nombre de conflits classés comme ethniques divisé par le nombre total de conflits année par année. Le Center for Systemic Peace propose également un indicateur de l'impact destructif de chaque conflit défini selon une échelle de 1 (le plus faible) à 10 (le plus fort). Cet indicateur, désigné sous le nom « d'ampleur » est fonction de plusieurs facteurs, dont les capacités de l'État, l'étendue géographique et le nombre de morts et le degré de destruction, la population déplacée et la durée du conflit. La « proportion de l'ampleur totale » indique donc la proportion de l'ampleur totale (c'est-à-dire la somme de l'ampleur de tous les conflits en cours) imputable à des conflits ethniques année par année.

¹⁶ La relation entre ces trois objectifs a beaucoup retenu l'attention au lendemain des attaques terroristes sur New York et Washington, D.C., mais le problème est beaucoup plus ancien. Dans sa critique du Traité de Versailles (1919), Keynes (1919, p. 134) reproche aux auteurs de ce traité de n'avoir pas compris que « le plus grave des problèmes qui avaient retenu leur attention n'était pas politique ou territorial mais financier et économique, et que les périls pour l'avenir résidaient non pas dans les frontières ou les questions de souveraineté mais dans l'alimentation, le charbon et les transports ». Le Président Roosevelt a fait le lien entre le bien-être économique, la stabilité interne et la paix internationale dans son Message sur l'état de l'Union du 6 janvier 1941, en proclamant la primauté de quatre libertés (être exempt de la peur et du besoin, et jouir de la liberté de culte et de parole). Un quart de siècle plus tard, Robert McNamara (1968, p. 149)

Les besoins les plus immédiats, une fois que les combats ont cessé, portent sur l'offre d'une aide humanitaire et de secours d'urgence essentiels, ainsi que sur l'application de mesures destinées à assurer la reconstruction et le maintien de niveaux élémentaires d'ordre et de sécurité physique

à la nécessité de concilier les impératifs à court terme et les objectifs à long terme. Toutefois, le problème est beaucoup plus profond.

Les impératifs les plus immédiats, une fois que cessent les combats, sont d'offrir une aide humanitaire d'urgence à la société ravagée par la guerre et d'établir une présence militaire et/ou de police effective et professionnelle pour reconstruire et maintenir les niveaux essentiels d'ordre et de sécurité physique. D'après une étude publiée par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, les pauvres des pays sortant d'un conflit considèrent l'absence de sécurité intérieure comme une menace aussi grave pour leur survie que « la faim, le chômage et l'absence d'eau potable » (cité dans McDonald, 2005, p. 29). Or, cette menace ne peut être éliminée que par la création d'une force de police et d'un appareil judiciaire impartiaux, qualifiés, jouissant de la confiance et du respect de l'ensemble de la communauté, ainsi que de mécanismes civils de contrôle et de supervision de ces forces. Cela implique un processus continu de reconstruction d'une autorité civile intérieure capable, assez rapidement, de rétablir une forme plus normale d'activité économique.

Il a souvent été avancé que le processus de reconstruction au lendemain d'un conflit doit commencer par la réconciliation au niveau sociopolitique (Sardesai et Wam, 2002; McKechnie, 2003). Toutefois, ce serait une erreur de se montrer trop rigide ou trop dogmatique quant à l'ordre des « priorités essentielles »; « politiques sociales d'abord, suivies de politiques sectorielles puis, en dernier ressort, de politiques macroéconomiques » (Collier, 2002). Les politiques sociales et les réformes institutionnelles *sont* essentielles aux pays sortant d'un conflit. Cependant, elles font peu de choses pour la reconstruction, encore moins pour le développement, et ne peuvent certainement pas instaurer une paix durable sans réconciliation sociale (Panić, 2005). Tout aussi important, il ne peut y avoir de réconciliation sociale ni de développement durable si des politiques macroéconomiques inadaptées accentuent l'insécurité économique et les inégalités socioéconomiques. Étant donné que les clivages créés par les inégalités économiques prennent souvent beaucoup plus longtemps à surmonter que certains des obstacles juridiques et sociaux à la création de nouvelles opportunités, toute sécurité économique passe par l'établissement et le maintien d'un développement à long terme capable d'engendrer une croissance plus rapide et accessible à tous. Pour ce faire, il faut que l'État établisse des règles qui permettent aux marchés de fonctionner en réduisant les coûts des transactions, en arbitrant les litiges commerciaux, en réglementant les pratiques non concurrentielles et les défaillances du marché et, d'une façon plus générale, en gérant les rentes économiques.

À la fin d'une guerre civile, la confiance dans le gouvernement reste ébranlée, et tout programme de relèvement doit tenir compte de ce déficit de légitimité

Bien entendu, le domaine public n'est pas synonyme des activités de l'État. Pourtant, un grand nombre des changements les plus importants que doit introduire l'État qui sort d'un conflit nécessite la fourniture de biens publics. Nul effort de reconstruction et de développement économique de grande envergure n'est possible sans le renforcement des institutions de l'État, et sans reconstruction ni développement, les conflits à venir sont inévitables. Toutefois, à la fin de la guerre civile, la confiance dans le gouvernement risque d'être ébranlée, et tout programme de redressement doit être conçu sans que soit perdue de vue cette perte de légitimité. La façon dont cela peut se faire dépend non seulement des conditions dans lesquelles le gouvernement a accédé au pouvoir, de son respect de la constitution et de sa prédisposition et de son aptitude à apporter les changements institutionnels nécessaires

a déclaré que : « Dans une société qui se modernise, la sécurité passe par le développement » et que « sans au moins un minimum de développement intérieur, l'ordre et la stabilité sont impossibles ».

pour le bien de la communauté mais aussi des priorités qu'il fixe pour lui-même et pour ses citoyens et de la question de savoir si ces priorités peuvent devenir réalité dans un laps de temps raisonnable.

Édification de l'État et reconstruction économique : politiques et priorités

Il faut dès le départ faire une distinction entre, d'une part, les objectifs ultimes et les questions de principe (qui permettent des généralisations) et, d'autre part, les programmes et politiques nécessaires pour atteindre les premiers ou faire des secondes une réalité (où des solutions propres à chaque pays sont invariablement nécessaires). Comme il n'y a pas deux pays qui soient identiques, même s'ils poursuivent les mêmes fins, les moyens de les atteindre diffèrent souvent de façon sensible. En outre, quelque fructueuses que soient les institutions et politiques à un stade donné de l'histoire d'un pays, face à des conditions économiques et sociales mouvantes, on ne peut espérer qu'elles produisent indéfiniment les mêmes résultats. Les nouveaux problèmes et les nouvelles priorités nécessitent des changements dans les institutions et les politiques. La « pérennité » d'une paix durable sera déterminée en fin de compte par le moment où ces changements sont apportés et par leur sensibilité aux besoins et aspirations de l'ensemble de la population et non pas seulement d'une minorité privilégiée.

Le processus de redressement économique commence par les efforts en vue de consolider les gains réalisés aux débuts de la transition de la guerre à la paix et par les progrès accomplis par la réadaptation et la reconstruction progressives de l'économie et des institutions économiques. Il se poursuit jusqu'à ce que le pays s'engage sur une trajectoire de développement déterminée en grande partie par ses propres priorités et ressources. Les actions dans ce sens varient d'un pays à un autre, selon les besoins et les priorités du pays et les ressources dont il dispose. Toutefois, cinq objectifs fondamentaux de politique économique ont été convenus dans les années 1940 et sont exprimés en grande partie dans la Charte des Nations Unies (Panic, 2005), qui exhortait les pays à établir des niveaux élevés d'emploi et de sécurité d'emploi; à maintenir des niveaux adéquats de croissance pour préserver les niveaux d'emploi obtenus; à maintenir la stabilité macroéconomique par des prix raisonnablement stables et un faible niveau d'inflation; à instaurer une juste répartition des gains provenant du progrès économique et à maintenir un niveau de vie socialement acceptable par quiconque dans la société; et enfin, à maintenir des équilibres extérieurs viables, destinés essentiellement à préserver la souveraineté économique du pays et à favoriser la réalisation des autres objectifs.

C'est la décision d'inclure ces objectifs économiques comme élément essentiel du programme de sécurité pour l'après-guerre qui fait la différence entre 1945 et 1918, et la rapidité avec laquelle ils ont été atteints est l'un des grands triomphes de cette décision. Face à ce qui a été évoqué précédemment, il est probable qu'aujourd'hui, les États sortant d'un conflit auront besoin de beaucoup plus de temps pour atteindre des niveaux de sécurité économique satisfaisants.

On ne peut attendre des marchés qu'ils rétablissent d'eux-mêmes la situation. En fait, c'est précisément à cause de l'absence du cadre d'incitations, de règles et de normes dont ils ont besoin pour fonctionner efficacement et pour que leur fonctionnement soit compatible avec la stabilité et la cohésion sociales que les marchés sont appelés à ne jouer qu'un rôle secondaire aux premiers stades du redressement. Après une vie consacrée à étudier l'expérience des pays à divers stades de développement, Charles Kindleberger (1996, p. 220) a conclu que lorsque les économies « obéissent aux tendances », une organisation économique décentralisée

Le processus de redressement économique commence par des efforts visant à consolider les gains réalisés dans la première phase de la transition de la guerre à la paix et les progrès accomplis à travers la réhabilitation et la reconstruction progressive de l'économie et des institutions responsables

a des chances d'être plus efficace, mais en temps de crise, où des changements fondamentaux s'imposent, c'est la centralisation et la coordination de l'activité économique qui sont essentielles (voir également Panić 2003, part II).

Le refus de répondre aux griefs qui persistent au sein de la société à la fin d'un conflit risque d'entraîner une rapide résurgence des troubles sociaux et économiques et la reprise des combats

L'énormité des problèmes de sécurité qui se posent aux sociétés sortant d'un conflit est due au fait que le retour aux tendances d'auparavant se produit en même temps que les efforts en vue de rétablir la confiance dans les institutions publiques et l'autorité et de reconstruire un ensemble de coutumes et de lois non seulement pour faire respecter les contrats et protéger la propriété privée mais aussi pour façonner une vision de l'intérêt national plus large et plus durable que celle des classes privilégiées, dont les conceptions sont enracinées dans le passé. Pour ce faire, il faut une stratégie intégrée du redressement, y compris un rôle explicite pour les politiques de distribution. Le refus de tenir compte des griefs qui persistent au sein de la société après la cessation des hostilités peut déboucher rapidement sur une résurgence des troubles sociaux et politiques et la reprise des combats. C'est ce qu'ont connu de nombreux pays pris dans l'engrenage du conflit, du dénuement, du désespoir et de l'insécurité tenace.

Il faut mettre en place des mécanismes politiques et économiques propres à faire face à une grande variété de coûts d'ajustement et à instaurer une tradition de gestion des conflits et de règlement pacifique des différends

Pour combler les lacunes institutionnelles dans les économies sortant d'un conflit, il faut assez de temps et d'espace (politique) pour entreprendre les réformes et les ajustements nécessaires, compte tenu des circonstances propres à chacune. À cet égard, si l'on insiste sur un « échelonnement approprié » des réformes, on court le risque de remplacer des choix politiques façonnés par les valeurs et les conditions locales par des solutions technocratiques¹⁷. En fait, ce qu'il faut, c'est une période de « gradualisme démocratique » durant laquelle un ensemble de mécanismes politiques et économiques puissent être conçus pour former un ample programme national, pour faire face à la grande variété de coûts d'ajustement qui accompagne les réformes et les choix de politiques de redressement économique et pour instaurer une tradition de gestion des conflits et de règlement pacifique des différends¹⁸.

Il se peut que les résultats ne répondent pas de façon économiquement ou socialement optimale à certaines idées préconçues de l'efficacité, et il y a toujours la possibilité de récupération par certains intérêts particuliers, mais on peut faire face en partie à ces problèmes en favorisant la transparence du processus de décision, en établissant des objectifs d'ajustement crédibles et en mettant en place des sanctions efficaces si ces objectifs ne sont pas atteints.

C'est au gouvernement central qu'il incombe de créer une identité nationale englobant toute la communauté et pas seulement un groupe social particulier

C'est au gouvernement central qu'il incombe de créer une identité nationale représentant la communauté nationale dans son ensemble et non pas seulement un groupe social particulier, certains intérêts privés, une localité ou une région particulière. C'est aussi le gouvernement qui a la charge de définir le caractère et les objectifs de l'État et de veiller à ce que chacun œuvre pour la concrétisation d'aspirations largement partagées. Cela est particulièrement important pour les États fragiles où le manque de sens de la responsabilité sociale, la corruption et la négligence tendent à être courantes et pas seulement limitées aux seuls organes du gouvernement central. Même lorsque tel n'est pas le cas, il y a le danger qu'un effort hautement centralisé axé sur la reconstruction et le développement de l'après-guerre se concentre sur les problèmes locaux et ne fasse pas cas des problèmes plus larges qui touchent le pays dans son ensemble.

¹⁷ Bien entendu, cela vaut également pour les pays qui entreprennent de vastes réformes sans avoir connu auparavant une période de conflit civil (voir Rodrik, 2004).

¹⁸ Sur la notion de « gradualisme démocratique », voir Kozul-Wright et Rayment (1997).

Comme les ressources sont maigres et réparties de façon inégale à travers le pays, certaines de ses régions et localités sont appelées à faire des progrès plus importants et plus rapides que les autres dans leur reconstruction. En l'absence d'une autorité centrale efficace pour gérer le transfert de ressources entre régions, ces disparités peuvent faire plus que de rendre pratiquement impossible la création d'un sentiment d'unité nationale qui seul permette à chacun d'apporter sa contribution à la réalisation d'objectifs communs. Tôt ou tard, les inégalités horizontales sont vouées à relancer les conflits, surtout si les régions diffèrent sensiblement dans leur composition ethnique, raciale ou religieuse. Les disparités ne tarderaient pas à être vues comme le produit d'une action délibérée de l'État, conçue pour privilégier les intérêts de certains groupes aux dépens des autres. Le fait de déléguer le gros de la responsabilité de la reconstruction et du développement à des organisations non gouvernementales ou à des organisations de la société civile peut aussi freiner l'établissement d'une autorité centrale. Par leur vocation même, la plupart de ces organisations se concentrent sur certains problèmes spécifiques qui tendent à ne promouvoir que les intérêts de certains groupes particuliers. Autrement dit, elles n'ont pas l'impartialité ni les ressources essentielles à l'établissement d'une solution permanente aux problèmes communs aux pays sortant d'un conflit¹⁹. Pour des raisons similaires, il est impossible de résoudre l'un des problèmes les plus graves propre à tous les États fragiles sortant d'un conflit — celui de l'anarchie et du manque de sécurité individuelle — en déléguant la tâche de l'établissement de l'ordre intérieur à des organismes privés. Une telle délégation de responsabilité est généralement due soit au manque général de confiance dans la police, soit à l'insuffisance des ressources financières de l'État pour former et administrer une force de police efficace et impartiale. Quoiqu'il en soit, elle a peu de chances d'imposer durablement une solution satisfaisante au problème de la sécurité individuelle. Dans la mesure où elle exclut ceux qui ne peuvent se payer une protection privée et qui, en fait, constituent la vaste majorité de la population de ces pays, la prestation privée d'un service de sécurité est totalement incompatible avec l'une des caractéristiques les plus importantes du maintien de l'ordre intérieur en tant que bien public.

L'idée essentielle à ne pas perdre de vue lorsque l'on songe aux liens entre l'édification de l'État et le redressement économique dans les situations d'après guerre est peut-être celle de « l'efficacité d'adaptation », c'est-à-dire de l'aptitude à créer des institutions qui offrent un cadre stable à l'activité économique, mais en même temps, qui soit assez souple pour laisser un maximum de liberté dans le choix des politiques pour répondre à un moment donné et dans une situation donnée à des problèmes précis. L'importance de la souplesse et la nécessité d'expérimenter témoignent des réalités du contexte fragile et incertain typique des situations d'après guerre, qui interdit toute idée de privilégier un ensemble prédéterminé d'instruments de politique économique (qu'il s'agisse de la libéralisation rapide du commerce et des privatisations, d'une part, ou d'une forte protection tarifaire et des nationalisations d'autre part) dans de telles situations, quelles que soient les circonstances.

Cela est important pour le choix de politiques économiques conçues pour amorcer et soutenir le processus de redressement. Les efforts tentés pour instaurer une paix durable nécessitent souvent des politiques, notamment des mesures macroéconomiques, qui vont à l'encontre de la sagesse populaire. Par exemple, le Fonds monétaire international (FMI), dans sa poursuite de l'objectif de la stabilisation macroéconomique, exige souvent du gouvernement qu'il ramène son déficit budgétaire à des niveaux prédéterminés avant de procéder aux

Confier le soin d'assurer la sécurité à des groupes privés est incompatible avec le maintien de l'ordre interne en tant que bien public

Les dirigeants n'ont pas à choisir exclusivement entre l'hyperinflation et l'austérité draconienne

¹⁹ Cela peut être un aspect d'un problème plus général en ce qui concerne les organisations non gouvernementales [voir Mkandawire (2007)].

décaissements successifs des différentes tranches de son prêt. Quel que soit le bien-fondé, lui même souvent discutable, de ces objectifs de réduction dans les régions sortant d'une guerre civile, leur possibilité de réalisation et leur opportunité doivent être examinées en regard des exigences de l'instauration d'une paix durable. Dans la mesure où les remèdes macroéconomiques habituels du FMI sont en contradiction directe avec l'objectif de l'instauration de la paix, il paraît urgent de revoir ces prescriptions.

La nécessité de revenir sur la sagesse populaire est apparue très clairement dès les premières années des efforts de reconstruction au Cambodge. Au lieu de réduire l'emploi dans le secteur public, le gouvernement de coalition l'a augmenté d'environ 15 % pour satisfaire les demandeurs d'emploi qui appartenaient à l'ancienne opposition. Pour tranquilliser les donateurs, le gouvernement a réduit le déficit budgétaire en coupant dans les dépenses non salariales. « Le résultat a été *un progrès remarquable* au niveau des équilibres macroéconomiques », a souligné la Banque mondiale (1998a) lors d'une évaluation ultérieure, « combiné à une érosion continue d'une infrastructure non entretenue et de la santé, de l'éducation et d'autres services » (les italiques figuraient dans l'original).

On a constaté des tensions similaires entre l'austérité budgétaire et les efforts de reconstruction dans l'après-guerre au Mozambique. Affirmant que la stabilisation macroéconomique était un « préalable absolu », en 1995, le FMI a pressé le gouvernement de réduire ses dépenses et de revenir sur une hausse annoncée du salaire minimum. Craignant que de telles décisions ne compromettent les objectifs à long terme de reprise économique et de stabilisation politique, les ambassadeurs des États-Unis d'Amérique, des Pays-Bas et du Canada et les représentants résidents de l'Union européenne (UE), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de la Finlande et de la Suisse ont pris l'initiative inhabituelle d'écrire ensemble une lettre au Fonds pour exprimer leurs préoccupations (Hanlon, 1996; Ball et Barnes, 2000²⁰). Finalement, un compromis a été trouvé : les réductions des dépenses ont été ralenties et l'augmentation du salaire minimum est restée en place.

Les tenants de la discipline macroéconomique font valoir que l'inflation peut saper la stabilité politique ainsi que la reprise économique et qu'elle frappe particulièrement fort le revenu réel des pauvres. Ce sont là de bonnes raisons de juguler l'inflation par le jeu de la discipline budgétaire et monétaire. Cependant, les décideurs n'ont pas nécessairement à faire un choix entre les deux options radicales de l'hyperinflation et de l'austérité draconienne : la rigueur budgétaire et monétaire est invariablement une question de degré. Il est vrai qu'au-delà d'un certain point, des dépenses somptuaires et des déficits exorbitants peuvent engendrer une rapide inflation, avec son cortège de détresse économique et de troubles politiques. Toutefois, la plupart des études concluent à un seuil relativement élevé d'inflation, variant entre 20 et 40 % selon les différences régionales, en dessous duquel on trouve peu d'indications d'un impact négatif sur la croissance (Nations Unies, à paraître). Dans la fourchette entre des déficits modérés et pas de déficit du tout, on peut souvent transiger entre l'ampleur du déficit, d'une part, et les tensions sociales engendrées par l'insuffisance de dépenses publiques, d'autre part. À l'intérieur de cette marge intermédiaire, des déficits budgétaires plus élevés peuvent contribuer à *réduire* les tensions sociales en finançant des dépenses nécessaires à la paix (Pastor et Boyce, 2000).

²⁰ Déclaration des donateurs en date du 6 octobre 1995, citée par le Christian Michelsen Institute, *Evaluation of Norwegian Assistance to Peace, Reconciliation and Rehabilitation in Mozambique* (Oslo, Ministère des affaires étrangères, 1997), p. 49.

Renforcement de la capacité budgétaire

La rapidité et la durabilité du redressement de l'économie à la fin du conflit dépendent essentiellement de la disponibilité des ressources nécessaires au financement des activités de reconstruction et de relance. L'ampleur des recettes de l'État par rapport au produit intérieur brut (PIB) dans les sociétés déchirées par la guerre est généralement bien inférieure à la moyenne de celles d'autres pays au revenu par habitant similaire²¹. La question cruciale des périodes d'après guerre doit donc être de renforcer les capacités de mobilisation de recettes de l'État, afin de permettre un financement durable des nouvelles institutions démocratiques et des dépenses nécessaires pour améliorer les conditions de vie, renforcer la sécurité publique et atténuer les tensions sociales. Cette insuffisance peut être comblée en partie par l'aide extérieure et, selon le coût global du conflit, la responsabilité de la reconstruction et des premiers stades du développement économique est partagée entre le pays bénéficiaire et ses donateurs. En fin de compte, le succès ou l'échec sera fonction de la façon dont chacun s'acquitte de sa part de responsabilité.

Comme l'aide internationale représente probablement entre un tiers et la moitié du PIB, et parfois plus, pour de nombreux pays sortant d'un conflit, sa gestion figure parmi les premières tâches de politique économique. De tels flux posent un ensemble de problèmes techniques et institutionnels aux dirigeants des pays en développement, que ces pays se trouvent ou non en situation d'après guerre; ces problèmes ont trait notamment à l'écart entre les engagements et les décaissements, à la volatilité des flux d'aide, au manque de coordination entre les donateurs, etc. (Nations Unies, 2005a, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2006). Traditionnellement, les donateurs préfèrent financer des projets spécifiques liés à la fourniture de divers biens publics. À cet égard, le fait d'acheminer la majeure partie de l'aide extérieure en contournant l'État crée un « double secteur public » : un secteur public interne financé et géré par le gouvernement et un secteur public externe financé et géré par les donateurs. En termes purement monétaires, le second rend le premier insignifiant, ce qui présente plusieurs inconvénients. Le plus évident est le coût d'opportunité que manque le fait de ne pas utiliser ces ressources pour renforcer l'aptitude de l'État à allouer et gérer les dépenses publiques. Moins évident mais non moins grave est l'effet « d'exclusion » qui résulte du fait que les spécialistes sont recrutés par le secteur public externe à des niveaux de salaire avec lesquels l'État ne peut rivaliser²². Curieusement, les donateurs invoquent le manque de personnel compétent dans la fonction publique comme justification de leur décision de contourner l'État.

L'une des tâches essentielles qui s'impose au lendemain d'un conflit doit être de renforcer l'aptitude de l'État à mobiliser les revenus intérieurs pour financer de nouvelles institutions démocratiques, améliorer le bien-être, renforcer la sécurité et réduire les tensions sociales

²¹ Gupta *et al.* (2004), ont trouvé une relation inverse entre les recettes de l'État et le conflit dans un échantillon de pays à revenu faible ou intermédiaire. D'après Addison, Chowdhury et Murshed (2004), l'intensité du conflit, de même que sa présence, a un effet négatif sur le ratio recettes fiscales/PIB.

²² Dans le cas du Rwanda, par exemple, Obidegwu (2003, p. 20) note ceci : « Avec l'afflux des ONG internationales et des organismes de secours et de développement au Rwanda au lendemain du génocide, les pouvoirs publics ne pouvaient s'offrir le peu de personnel qualifié disponible. » Dans le cas de l'Afghanistan, Ghani *et al.* (2007, p. 10), comparant les salaires de 1 000 dollars par mois payés par les donateurs aux 50 dollars par mois payés par l'État, remarquent : « Il n'est pas étonnant qu'il se soit produit un exode des cerveaux parmi les cadres de l'administration attirés par des postes subalternes dans les institutions d'aide. Un tel mouvement aurait été jugé normal si la disparité de salaires résultait d'un marché concurrentiel; cependant, le problème est que ces deux types de bureaucratie sont financées au moyen des ressources de l'aide et que les règles de rémunération sont fixées par décision bureaucratique plutôt que par le jeu de la concurrence. »

Le fait que le secteur public « externe » soit administré par de nombreuses institutions dont chacune a ses propres priorités pose également d'énormes problèmes de coordination. Cela engendre un gaspillage des maigres ressources publiques, les ministères devant se débattre avec les différents systèmes de présentation de rapports des multiples sources de financement. Or, il n'existe pas de mécanisme institutionnel susceptible de rendre les institutions d'aide responsables envers les citoyens²³.

Le problème du double secteur public diminuerait si les donateurs canalisaient une plus large part de leurs ressources à travers le budget de l'État

Le problème de la dualité du secteur public serait toutefois moins grave si les donateurs canalisaient une plus large part de leurs ressources en passant par le budget de l'État plutôt qu'en le contournant. Les principaux obstacles à une telle action tiennent à la nécessité de combattre la corruption et d'assurer la responsabilité fiduciaire. On a constaté que les systèmes à double signature conçus pour l'approbation de toutes les décisions de dépense (une de l'État et l'autre d'un organisme de contrôle extérieur) étaient un moyen efficace de répondre à la fois aux risques de corruption et aux soucis de transparence. De tels systèmes ont été mis en place dans le cadre du Programme d'aide à la gouvernance et à la gestion économique de l'après-guerre au Libéria (Dwan et Bailey, 2006) et du Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan, compte administré par la Banque mondiale au moyen duquel les donateurs aident à financer le budget ordinaire de l'État (Scanteam, 2005).

L'expérience a montré que l'aide peut « évincer » la mobilisation des recettes publiques en réduisant l'incitation du gouvernement à taxer sa propre population²⁴. Si, au lieu de cela, on veut que l'aide « attire » les recettes intérieures, il faut faire des efforts délibérés dans ce sens. La communauté internationale peut appuyer de diverses façons les efforts du gouvernement pour mobiliser les ressources intérieures : en liant une partie de son aide au progrès en matière de recettes publiques, en aidant à mettre fin aux exactions extra-légales concernant ces recettes et en offrant une assistance technique.

Il serait simple de lier certains types d'aide, notamment le soutien du budget, aux progrès réalisés dans la poursuite des objectifs en matière de recettes intérieures

Du côté des dépenses de la politique budgétaire, il n'est pas inhabituel que les donateurs exigent « un financement de contrepartie » du gouvernement comme condition de décaissement de l'aide à tel ou tel projet, afin d'assurer « l'adhésion » du pays au projet et de combattre la fongibilité (l'utilisation de l'aide pour libérer les fonds de l'État pour d'autres usages). Du côté des recettes, en revanche, une conditionnalité de ce type est rare. Il serait pourtant simple de lier certains types d'aide, notamment l'appui au budget, aux progrès dans la réalisation des objectifs nationaux en matière de recettes. Une telle politique serait comparable à la fourniture de « fonds de contrepartie » par des fondations privées. Dans les deux cas, il s'agit d'encourager les bénéficiaires de l'aide à rechercher d'autres ressources²⁵.

²³ Exprimant ces deux dernières considérations dans une analyse de l'aide au Mozambique, Arndt, Jones et Tarp (2006, p. 1) concluent : « La prolifération de donateurs et d'interventions financées par l'aide a alourdi la charge des administrations locales, et il est clairement nécessaire de développer l'aptitude des pouvoirs publics à rendre compte à leurs citoyens plutôt qu'aux institutions d'aide. »

²⁴ En examinant les données recueillies auprès d'un large échantillon de pays en développement, Gupta *et al.* (2003) ont constaté que l'aide sous forme de dons, en particulier, tend à réduire les efforts de mobilisation de recettes : dans les pays à haut niveau de corruption, « la diminution des recettes publiques neutralise totalement l'accroissement des dons ». Une étude récente du FMI (Heller, 2005, pp. 4 et 21) cite le fait de décourager la mobilisation des ressources intérieures comme un « risque moral » que font courir les flux d'aide extérieure, faisant remarquer que « certains pays africains aux ratios aide/PIB les plus élevés sont aussi ceux qui affichent obstinément de faibles ratios de fiscalité ».

²⁵ Visitant le Guatemala en mai 1997, quelques mois après la signature des accords de paix de ce pays, Michel Camdessus, Directeur général du FMI, a fait un grand pas dans cette direction en déclarant que la seule condition exigée par le Fonds à un accord de confirmation serait que le gouvernement se conforme aux

L'UE a subordonné son appui au budget du Gouvernement du Mozambique en 2002 à un accroissement des recettes intérieures. L'une des conditions du Pacte pour l'Afghanistan signé à Londres en 2006, qui définissait un cadre pour l'aide internationale à accorder à ce pays au cours de la période 2007-2011, était de porter le ratio recettes/PIB de 4,5 % en 2004/2005 à 8 % en 2010/2011²⁶. Néanmoins, la conditionnalité à l'égard de la mobilisation des recettes reste l'exception et non la règle (pour une analyse, voir Carnahan, 2007).

La lutte contre les exactions extra-légales concernant les recettes publiques est une tâche qui relève à la fois des finances publiques et de la sécurité. Lorsque les profits de l'exploitation de ressources publiques tombent dans les poches d'éléments privés, non seulement cela prive l'État de recettes mais cela finance souvent des groupes armés quasi autonomes qui menacent la paix (Le Billon, 2000 et 2008). Lorsque des seigneurs de guerre prélèvent des « impôts » sur le commerce, y compris parfois sur le trafic des stupéfiants, comme en Afghanistan, ils portent atteinte au monopole de l'État non seulement sur la perception de recettes mais aussi sur l'exercice légitime de la force. Pour mettre fin à ces activités, il peut être nécessaire de faire appel à une importante aide internationale, mais il faut aussi souvent évaluer de façon plus précise les liens entre des objectifs militaires stratégiques et des objectifs de développement à long terme (pour plus de détails, voir Sedra et Middlebrook, 2005; Ahmad, 2006; House of Commons, International Development Committee, 2008).

Les décisions budgétaires dans le contexte de l'après-guerre exigent que l'on accorde une grande attention aux questions de priorité, surtout dans le choix des dépenses. Face aux nombreux besoins pressants, concernant les dépenses dans des domaines tels que la sécurité publique, la démobilisation et la réinsertion des anciens combattants, la santé, l'éducation et la remise en état de l'infrastructure économique; les arbitrages sont inévitables. Le but doit être de maximiser les gains mesurés à l'aide des traditionnels indicateurs de développement et de poursuivre les objectifs de l'édification d'une paix durable.

Considérées à la lumière du conflit, les dépenses publiques ne peuvent être dissociées de la question des griefs enracinés dans les inégalités de répartition qui sont souvent une cause importante des conflits et qui s'accroissent souvent en période de conflit. Deux ensembles de questions de répartition sont particulièrement pertinentes pour les décisions concernant les dépenses publiques après conflit. Le premier est de savoir comment tenir compte des préoccupations d'équité verticale et horizontale dans les décisions de dépenses. Le second, de savoir comment allouer les dépenses à travers le paysage politique de manière à encourager les incitations à mettre en œuvre les accords et à consolider la paix (encadré IV.2). Les évaluations de l'impact des conflits pourraient être un moyen de traiter ces deux ensembles de questions. Ces évaluations sont comparables aux évaluations de l'impact environnemental, introduites pour la première fois dans les années 1970, à ceci près qu'ici, la préoccupation a trait au contexte social et politique et non plus au milieu naturel. De même que l'évaluation de l'impact environnemental cherche à incorporer les « externalités négatives » de la pollution et de l'épuisement des ressources naturelles aux décisions de dépenses, l'évaluation de

Lorsque les bénéfices de l'exploitation de ressources publiques tombent dans des poches privées, non seulement cela prive l'État de ces ressources, mais cela sert souvent à financer des groupes armés quasi-autonomes qui menacent la paix

Les questions de distribution sont particulièrement pertinentes pour les décisions de dépenses publiques après conflit

engagements qu'il a pris dans le cadre de ces accords de paix, notamment à celui d'augmenter de 50 % le ratio de ses recettes à son PIB. M. Camdessus a averti que faute d'un fort accroissement de son action en vue d'accroître ses recettes fiscales, le Guatemala ne peut s'attendre à recevoir un volume substantiel d'aide internationale, notant que le FMI aurait préféré un objectif de recettes encore plus ambitieux [voir Boyce (2002, pp. 41-42) et Jonas (2000, pp. 185-186)].

²⁶ Voir Le Pacte pour l'Afghanistan, Conférence de Londres sur l'Afghanistan, 31 janvier-1^{er} février 2006, p. 12. Accessible à http://www.unama-afg.org/news/_londonConf/_docs/06jan30-Afghanistan Compact-Final.pdf. Voir aussi document S/2006/90, annexe.

l'impact d'un conflit vise à incorporer les « externalités négatives » des tensions sociales et du conflit violent. Cependant, les efforts visant à incorporer les considérations de répartition dans les décisions de dépenses dans les pays sortant d'un conflit en sont encore à leurs premiers stades de développement²⁷. Les données sur les inégalités verticales — la répartition des avantages entre riches et pauvres — sont parfois recueillies et utilisées comme élément du processus de décision. Toutefois, dans nombre de cas, on ne dispose même pas de données aussi fondamentales. En ce qui concerne l'équité horizontale — la répartition entre régions et groupes définis sur une base raciale, ethnique ou religieuse — la pauvreté en informations est encore plus prononcée. Au mieux, l'évaluation de l'impact d'un conflit aujourd'hui se situe approximativement au point où se trouvait l'évaluation de l'impact environnemental il y a trente ans; son importance est acceptée dans son principe, mais il lui reste un long chemin à parcourir pour concevoir les outils et disposer des capacités nécessaires pour sa mise en pratique.

Les phénomènes de l'aliénation entre groupes et d'identification à un groupe ont également une incidence sur le rôle du « capital social » dans la dynamique des conflits et de consolidation de la paix. Le capital social — la confiance, les normes et les réseaux qui facilitent la coordination et la coopération — est souvent considéré comme une entité totalement saine et bénéfique; mais il peut avoir un « côté sombre », dans la mesure où il permet à certains groupes de coopérer plus efficacement aux dépens des autres. Lors du passage de la guerre à la paix, l'un des buts importants des dépenses publiques et, d'une façon plus générale, de l'action des pouvoirs publics, n'est donc pas de constituer un capital social générique mais plutôt de créer les types de capital social qui réduisent l'aliénation entre groupes. Dans certains cas, les syndicats peuvent favoriser la coopération par delà les clivages ethniques et religieux (Kanbur, 2007); autrement dit, toute action, en soi douteuse, visant à affaiblir les syndicats pour favoriser des gains d'efficacité pourrait avoir des effets à long terme particulièrement préjudiciables et accentuer l'insécurité et les tensions entre groupes. D'autres mécanismes, tels que les coopératives et les offices de commercialisation, peuvent jouer un rôle similaire dans les économies rurales.

L'impact distributif doit également être pris en compte du point de vue des recettes de la politique budgétaire des pays sortant d'un conflit. Le premier objectif en matière de recettes pour les autorités gouvernementales de l'après-guerre et les institutions internationales qui cherchent à les aider est d'accroître le volume des recouvrements; le second objectif est de le faire aussi « efficacement » que possible. Néanmoins, toute négligence en ce qui concerne la répartition de ces recettes peut empêcher la réalisation de ces objectifs.

Le point de départ de tout effort visant à combler cette lacune doit être de documenter minutieusement l'incidence de la distribution des recettes tant verticalement qu'horizontalement. La collecte des données nécessaires est une tâche non négligeable, car les informations font déjà gravement défaut dans les pays en développement en situation « normale », sans parler des pays ravagés par une guerre²⁸. L'assistance technique de la communauté internationale pourrait jouer un rôle précieux pour aider à pallier ce manque d'informations. La documentation n'est qu'un premier pas. Le second est de fonder le choix des orientations sur ces informations. Lors du choix de l'ensemble des moyens de réaliser ces recettes — par exemple, du dosage entre tarifs douaniers, taxe à la valeur ajoutée et impôts sur le revenu — il faut tenir compte à la fois de leur impact distributif, de leurs possibilités de mobilisation

²⁷ Pour une évaluation, voir Goodhand (2006).

²⁸ Pour un examen des écrits assez rares sur les impacts distributifs des recettes fiscales dans les pays en développement, voir Gemmell et Morrissey (2005).

de recettes, de leur faisabilité administrative et de leur efficacité. L'impôt sur les articles de luxe est une option qui devrait retenir beaucoup plus l'attention, une fois que les recettes sont considérées du point de vue de leur répartition. Les taxes sur certains articles tels que véhicules particuliers et avions particuliers peuvent combiner les attraits de la facilité d'administration, de la progressivité de répartition et de recettes substantielles. Or, il est curieux que ces taxes ne figurent que rarement dans les débats sur les politiques fiscales.

Encadré IV.2

La conditionnalité de la paix

L'une des questions clés qui se posent lors de la mobilisation d'un appui extérieur a trait aux conditions liées à l'aide, c'est-à-dire, en termes généraux, aux « moyens par lesquels cet appui est offert et aux tentatives en vue d'influer sur les politiques afin d'assurer la conformité à un programme donné de mesures » (Buirra, 2003, p. 3). L'aide promise aux pays sortant d'un conflit est d'emblée conditionnelle, en ce sens que le maintien de la paix est nécessaire au déblocage des fonds. Les décaissements ultérieurs de l'aide sont eux aussi intrinsèquement conditionnels, dans la mesure où la reprise des hostilités entraînerait la suspension de l'aide et où l'absence de progrès vers la consolidation de la paix remettrait en question les engagements d'aide à venir; mais quoi qu'il en soit, une bonne part de l'aide est également conditionnelle, en ce sens qu'elle est consentie aux fins explicites de faire progresser les choix de politiques des pays bénéficiaires vers des stratégies de développement plus ouvertes au marché. Les résultats à cet égard, tant du point de vue de la mise en œuvre de nouvelles politiques que de celui de leurs réalisations, est loin d'être satisfaisant, et l'octroi de prêts selon ces principes aux pays sortant d'un conflit est particulièrement inopportun.

Il est de plus en plus largement admis que la conditionnalité ne doit pas aller au-delà des facteurs influant directement sur les objectifs du programme financé et que les pays doivent avoir à leur disposition un éventail d'options pour mener à bien les réformes et l'ajustement. Cela vaut particulièrement pour les pays sortant d'un conflit, où de saines politiques et les capacités de l'État pour les mettre en œuvre tendent à faire gravement défaut. D'après certaines évaluations, les conditionnalités pourraient encore être utilisées pour réduire les tensions sociales, favoriser le règlement d'un conflit et promouvoir l'application d'accords de paix. Toutefois, dans la pratique, les efforts en vue de réorienter les pratiques de prêt dans ce sens sont l'exception plutôt que la règle.

La conditionnalité de la paix tend essentiellement à calibrer l'aide au processus de paix en liant certains accords spécifiques à des mesures précises de consolidation de la paix. Cette expression a été formulée dans une étude qui suggérait que, dans une situation d'après guerre, à l'issue d'un accord de paix négocié, les donateurs peuvent et doivent lier l'aide à la reconstruction et au développement à des mesures concrètes à prendre pour l'application de l'accord et la consolidation de la paix (Boyce, 2005). Dans le cas d'El Salvador, la non-application de certains aspects essentiels de l'accord de paix de 1992, notamment la fourniture de fonds suffisants pour les programmes de paix hautement prioritaires, tels que le programme de transfert de terres aux anciens combattants et la création d'une force de police civile nationale, a remis en cause le processus de paix. C'est pourquoi l'étude a recommandé que les institutions financières internationales appliquent la conditionnalité de la paix pour encourager le gouvernement à mobiliser des ressources intérieures pour honorer ses engagements.

La conditionnalité de la paix peut être appliquée à l'aide à la reconstruction et au développement, mais la plupart des observateurs s'accordent à reconnaître, à la fois pour des raisons morales et pratiques, qu'elle ne doit pas s'appliquer à l'aide humanitaire. Moralement, il serait intolérable de punir les éléments vulnérables de la population pour les péchés de leurs dirigeants; et pratiquement, les dirigeants ne sont pas toujours particulièrement sensibles aux besoins humanitaires. Comme la conditionnalité implique généralement des accords d'aide spécifiques plutôt que des mesures applicables à tous, il y a place pour une certaine souplesse dans le choix des types d'aide auxquels appliquer telle ou telle condition. On pourrait commencer par appliquer la conditionnalité aux types d'aide qui sont les plus prisés par les dirigeants politiques et les moins cruciaux pour la survie des populations à risque.

L'application de la conditionnalité de la paix à la politique budgétaire n'exige pas un gros effort pour les institutions comme le FMI et la Banque mondiale, qui ont une longue tradition d'application de conditions aux programmes de stabilisation macroéconomique et de réforme économique. Sur le plan budgétaire, la conditionnalité de la paix implique une réorientation des objectifs vers la consolidation de la paix. Dans certains cas, cela peut signifier plus de souplesse à l'égard des objectifs de déficit budgétaire, afin de permettre au gouvernement de financer les programmes de paix hautement prioritaires. Dans d'autres cas, il s'agit d'accorder plus d'attention à la composition des dépenses publiques, au niveau des recettes fiscales et aux impacts distributifs des dépenses et de la fiscalité.

La conditionnalité de la paix peut également s'appliquer à l'échelon local. Par exemple, dans son programme de « Villes ouvertes » en Bosnie-Herzégovine, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a alloué une aide aux municipalités qui avaient démontré leur attachement au droit des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays à regagner leurs foyers. Le but visé était d'utiliser l'aide pour récompenser les autorités qui cherchaient à mettre en œuvre l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, et ses annexes, paraphé à Dayton, Ohio, le 21 novembre 1995 (l'Accord de Dayton^a), pour pénaliser ceux qui faisaient de l'obstruction à son application et pour encourager les hésitants à se lancer.

^a Voir document A/50/790-S/1995/999. Voir *Documents officiels du Conseil de sécurité, cinquantième année, Supplément d'octobre, novembre et décembre 1995*, document S/1995/999.

Les informations sur les impacts distributifs des instruments de recettes et sur la façon dont les politiques gouvernementales en tiennent compte devraient être largement diffusées auprès du public, afin d'éviter les perceptions erronées et de faciliter le respect de ces politiques en les légitimant. On a vu clairement l'importance de tels facteurs au Guatemala, où les accords de paix fixent explicitement des objectifs concernant l'accroissement des recettes publiques et des dépenses sociales. C'est ainsi que le premier gouvernement d'après le conflit a cherché à accroître les impôts frappant les grands propriétaires. Toutefois, cette action a été abandonnée face aux protestations non seulement des grands propriétaires terriens mais aussi des petits agriculteurs autochtones, qui craignaient que cet impôt ne soit une charge trop lourde pour eux (Rodas-Martini, 2007, p. 90; Jonas, 2000, pp. 171-172). La leçon est claire : pour réussir, la politique fiscale ne peut être purement technocratique; elle doit s'inscrire dans le processus d'apprentissage de la façon de gérer les intérêts conflictuels et les arbitrages.

La façon dont les ressources extérieures sont dépensées aujourd'hui a des répercussions sur la façon dont les ressources internes devront être dépensées demain. Cela vaut à la fois pour les dépenses courantes, y compris les salaires, et pour les dépenses d'équipement qui nécessiteront l'octroi de fonds pour l'exploitation et l'entretien dans les années à venir. Il est donc clairement essentiel de songer aux incidences budgétaires à long terme des décisions actuelles. Au lendemain de la guerre, il est parfaitement naturel et valable de se préoccuper des besoins immédiats, mais cela ne veut pas dire que les conséquences futures des décisions d'aujourd'hui peuvent et doivent être laissées pour l'avenir. S'il est vrai que l'on peut faire beaucoup pour renforcer les capacités de revenus internes, la prudence exige que l'on tienne compte du fait que les contraintes budgétaires resteront une réalité. Il ne faut pas perdre de vue cette réalité lorsque l'on crée de nouvelles institutions gouvernementales et de nouvelles infrastructures. Ce serait une erreur d'utiliser un afflux temporaire de ressources extérieures pour créer des structures financièrement non viables. L'expérience passée tend à indiquer que l'on ne tient souvent pas compte de cette réalité dans les activités de reconstruction de l'après-guerre, notamment en ce qui concerne les dépenses totales de sécurité qui dépassent souvent les recettes intérieures prévues (Banque mondiale, 2005a, p. 47). Les dépenses

d'équipement consacrées à des ouvrages nécessitant des coûts d'exploitation et d'entretien élevés peuvent aussi alourdir les dépenses budgétaires à venir. « Les investissements soutenus par les donateurs dans des hôpitaux publics sont parfois considérés comme des “chevaux de Troie” », note un rapport récent de la Banque mondiale (2005b, p. 52), « en raison de leurs coûts élevés d'exploitation qui obligent à exclure certaines dépenses prioritaires telles que l'ensemble de services de santé de base ».

La préférence marquée par de nombreux projets financés au titre de l'aide extérieure pour un recours excessif aux importations est étroitement liée à ce problème. Lorsqu'ils décident dans quelle mesure les biens et services achetés pour les secours, le relèvement et la reconstruction devraient être importés plutôt qu'achetés sur place, les donateurs sont confrontés à un autre choix qui peut être source de tensions entre la facilité à court terme et le renforcement des capacités à long terme, en l'occurrence, des capacités du secteur privé. Là encore, il y a indiscutablement des cas où la première l'emporte sur le second : par exemple, les cas où l'acquisition sur place nécessiterait de gros investissements et de longues périodes de gestation; mais aussi, les cas où la passation de marchés auprès de fournisseurs locaux pourrait faire davantage pour stimuler le redressement économique, et peut-être même, ce faisant, pour économiser des fonds²⁹.

Politiques de reconstruction au niveau des ménages

Dès le départ, toute politique visant à promouvoir des structures de paix durables doit répondre sérieusement à la décomposition des ménages et des communautés causée par les conflits armés. En particulier, les populations déplacées et les soldats démobilisés laissés sans options sociales et économiques risquent de s'unir en groupes de personnes n'ayant pas grand-chose à gagner du retour à la paix. Si leur situation ne s'améliore pas sensiblement, cela peut compromettre les chances d'un règlement durable du conflit (Sandler et Enders, 2004).

La réinsertion des jeunes, qui sont souvent l'ossature des unités combattantes, est particulièrement importante à cet égard. Si la question épineuse des enfants soldats a beaucoup retenu l'attention, on s'est moins arrêté sur le rôle des jeunes gens en tant qu'acteurs politiques au lendemain du conflit (Clark, 2007). Plusieurs programmes ont été conçus pour faciliter le désarmement de ces anciens combattants, la démobilisation de leurs unités de combat et leur réintégration dans la vie sociale, économique et politique des communautés civiles (DDR). Bien que l'aide accordée par le passé ait souvent été donnée en nature, au cours de la dernière décennie l'utilisation de transferts en espèces s'est développée (Isima, 2004). Malgré des réserves inspirées par la moralité de ces transferts et, en fait, de toute forme d'aide destinée exclusivement aux anciens combattants (Archibald et Richards, 2002), les paiements en espèces sont jugés potentiellement plus fiables par les praticiens et les chercheurs à la fois comme « incitation » à poser les armes et comme mesure provisoire destinée à faciliter le retour à la vie civile et à réduire les risques de reprise des combats (Tanner, 1996; Berdal, 1996; Keener *et al.*, 1993). Les avantages en puissance de l'utilisation d'espèces lors du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration sont sensiblement les mêmes que ceux procurés dans

Les paiements en espèces peuvent inciter à déposer les armes, faciliter le retour au sein de la communauté civile et réduire le risque de réarmement

²⁹ Les gains d'efficacité supposés de la passation de marchés auprès de fournisseurs extérieurs peuvent se révéler illusoire. Dans le cas de l'Afghanistan, par exemple, où les fonds affectés par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) à la reconstruction d'écoles et de cliniques médicales ont été acheminés à travers une entreprise privée ayant son siège au New Jersey, des articles de presse ont révélé des retards anormaux, des travaux de construction de mauvaise qualité et, selon les termes d'un fonctionnaire de l'Agence, des « coûts exorbitants » (Stephens et Ottaway, 2005; voir également Rohde et Gall, 2005).

le cadre des catastrophes naturelles, évoqués au chapitre III, peut-être même plus grands, étant donné l'insuffisance d'infrastructure et de capacité institutionnelle qui caractérise les situations d'après guerre. Enfin, les paiements en espèces sont perçus comme stimulant le renforcement des capacités institutionnelles locales, par exemple, en encourageant les banques locales à gérer de substantielles sommes d'argent (Knight, 2001). La conception même des programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration contribue toutefois de façon critique à déterminer si les paiements en espèces sont de nature à accélérer et à renforcer le processus de consolidation de la paix ou s'ils risquent de provoquer la colère de la communauté, la corruption et les mouvements d'armes à travers les frontières (Willibald, 2006).

Les politiques après conflit doivent créer des mécanismes propres à aider ceux qui ont subi les plus lourdes pertes de bien-être

Les politiques suivies après la fin des hostilités doivent en outre créer des mécanismes propres à aider ceux qui ont subi les plus lourdes pertes dans leurs conditions de vie, à relancer des processus durables de création de revenus, à renforcer les droits de propriété et à réglementer (et souvent, à reconstruire) les marchés du crédit et de l'assurance. Des droits de propriété bien définis influent sensiblement sur les perspectives de croissance économique de tout pays donné, en offrant des incitations à l'investissement (résultant d'une plus grande certitude de revenus à venir pour le capital et la main-d'œuvre), et en permettant un accès plus large au marché du crédit et une meilleure productivité de la terre (voir Deininger, 2003). Toutefois, le rôle des droits de propriété, tant au déclenchement du conflit armé qu'à sa cessation, est moins bien compris. Le renforcement des droits de propriété est rarement un processus linéaire produisant inévitablement une accalmie des combats (Velásquez, 2007). Dans une étude récente, Butler et Gates (2007) montrent qu'en se contentant d'augmenter les droits de propriété sans faire cas des questions d'équité, on risque en fait d'intensifier le conflit au sein de la société, car on s'expose au danger d'ajouter aux griefs existants. Pour aboutir, les efforts consacrés à renforcer les droits de propriété dans les situations d'après guerre doivent tenir compte des considérations d'équité et combattre les préjugés qui existent ou risquent d'apparaître lors de l'attribution de titres de propriété (par exemple, de titres fonciers aux petits exploitants qui travaillent la terre mais n'en sont pas officiellement propriétaires). Cette constatation est lourde de conséquences pour les organisations internationales et les traités de paix qui encouragent les gouvernements à se concentrer sur le renforcement des institutions responsables des droits de propriété sans traiter des questions cruciales d'équité, de probité et de justice sociale (ibid).

Outre la question des droits de propriété, les programmes de redressement doivent également répondre à la nécessité de reconstruire le crédit et les autres marchés financiers afin d'arracher les familles touchées par le conflit armé aux pièges de la pauvreté et d'éviter toute nouvelle marginalisation des groupes exclus. Les services de microfinancement, y compris les établissements d'épargne, de crédit et d'assurance, sont utilisés dans certaines circonstances particulières pour répondre au problème de la sécurité économique des ménages en situation d'après guerre, favoriser le retour à la terre des populations rurales qui n'ont pas nécessairement accès au secteur financier formel (lequel a pu lui-même être détruit par le conflit) et aider à la reconstruction des principales institutions financières et aux marchés de l'assurance au niveau communautaire. Venkatachalam (2006) témoigne du succès de ces politiques dans la période qui a suivi la guerre civile au Tadjikistan. Cela dit, si les mesures prises au niveau des ménages à la cessation des hostilités doivent dûment tenir compte du rôle que peuvent jouer ces services et certains instruments financiers dans la reconstruction des moyens de subsistance et pour relancer l'activité économique, il ne faut pas pour autant considérer qu'elles peuvent se substituer au plus vaste ensemble d'éléments nécessaires pour former une stratégie de développement cohérente dans les économies incertaines et fragiles (voir chapitre V).

Les envois de fonds des émigrés pourraient également être utilisés dans certains pays. Ces envois peuvent jouer un rôle crucial dans la reconstitution du crédit et d'autres marchés financiers. La communauté internationale tient beaucoup à limiter les transferts internationaux de revenus afin de faire obstacle au financement des groupes armés ou terroristes par des diasporas (voir Lindley, 2007, sur la Somalie). Or, les transferts en espèces ou en nature des migrants, des réfugiés ou des demandeurs d'asile peuvent contribuer pour beaucoup à aider les populations des régions sortant d'un conflit à reconstituer leurs moyens de subsistance, à recouvrer leurs niveaux de consommation d'avant la guerre et à s'arracher à l'engrenage de la pauvreté (voir chapitre V).

Efficacité de l'aide accordée aux pays sortant d'un conflit : les leçons du Plan Marshall

Les guerres civiles font plus que prélever un lourd tribut humain et matériel. Elles diminuent l'aptitude des pays à faire face efficacement à leurs causes profondes, accroissant ainsi le risque de conflits futurs encore plus coûteux et débilissants. De surcroît, plus le conflit est long, plus grand est le danger qu'il déstabilise d'autres États, voire qu'il déborde sur eux et rendent des régions entières vulnérables aux processus de division, de violence et de guerres fratricides. Les objectifs de l'aide extérieure et les conditions dans lesquelles elle est dispensée et appliquée dans les pays sortant d'un conflit sont d'une importance critique en raison de leur incidence sur la répartition des gains résultant de toutes les améliorations des résultats économiques que cette aide rend possibles. En fait, comme il ressort clairement de la section précédente, surtout aux premiers stades de la reprise, la gestion de l'aide extérieure est difficile à distinguer de la mise en œuvre des objectifs normaux de la politique intérieure.

Cependant, cette aide extérieure ne peut guère s'attaquer aux causes profondes du conflit sans la présence d'un cadre institutionnel ayant la responsabilité et la capacité de ramener les inégalités à des niveaux généralement considérés comme légitimes et équitables. Les essais de transplantation de ce cadre d'un contexte à un autre ont peu de chances d'aboutir s'ils ne tiennent pas compte des conditions locales et s'ils bloquent le processus d'essais et d'erreurs qui est la marque même du succès de certains exemples de redressement. Comme une paix durable et permanente est l'objectif le plus important que l'aide extérieure peut aider les pays sortant d'un conflit à atteindre, l'efficacité de toutes formes d'aide extérieure doit se mesurer à l'ampleur de sa contribution à la réalisation de cet objectif primordial.

Il est particulièrement important qu'au lieu de leur imposer leurs propres préférences politiques et modèles institutionnels, les donateurs aident les pays bénéficiaires à utiliser les « connaissances et perceptions locales et tiennent compte des besoins articulés par les pays déchirés par un conflit et de leurs idées sur ce qui peut être fait pour y répondre » (Nations Unies, 2004). Il leur faut également aider ces pays à « renforcer les capacités existantes » plutôt que de chercher à répéter « ou supplanter les initiatives conçues localement » (ibid). Pour faire en sorte que toutes ces conditions soient remplies, il est essentiel que les progrès réalisés sur chacune de ces initiatives soient suivis de près et pleinement débattus entre les diverses parties prenantes, y compris celles qui relèvent du secteur privé (encadré IV.3). Étant donné les antécédents dans ce domaine, la responsabilité de ce suivi pourrait être confié à des experts indépendants travaillant pour le compte ou au nom d'organisations internationales non directement impliquées dans la fourniture de l'aide extérieure aux pays concernés (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2006).

Il est particulièrement important que les donateurs tiennent compte des besoins exprimés par les représentants locaux et de leurs idées sur ce qui peut être fait pour y répondre

Le Plan Marshall est un modèle qui peut encore servir à la communauté internationale

Conscients de la nécessité d'un cadre pour l'application des principes destinés à garantir que l'aide est utilisée plus efficacement et pour encourager les décideurs à formuler un nouveau type de contrat social dans les économies sortant d'un conflit, de nombreux observateurs continuent de voir dans le Plan Marshall un modèle que pourrait encore utiliser la communauté internationale³⁰. Lorsque le Secrétaire d'État américain George Marshall a prononcé son célèbre discours à Harvard, le 5 juin 1947, les perspectives économiques et politiques pour l'Europe n'étaient guère encourageantes. La production de l'après-guerre semblait paralysée, et l'on craignait la montée des troubles sociaux et la victoire des partis communistes aux élections dans plusieurs pays. Marshall a déclaré clairement que son principal souci était la dimension économique de la sécurité : « Notre but est de combattre la faim, la pauvreté, le désespoir et le chaos... afin de permettre l'émergence de conditions politiques et sociales propres à favoriser l'existence d'institutions libres ». Marshall considérait clairement l'insécurité comme source possible de conflit et estimait que des institutions libres naîtraient de la « santé économique » et non pas l'inverse. Lorsque les détracteurs s'opposent aux propositions d'un « nouveau » Plan Marshall pour certains pays en faisant valoir que ces pays ne sont pas des démocraties ou ne disposent pas d'une économie de marché, ils tendent à oublier que telle n'était pas l'une des exigences du Plan Marshall. L'Italie et l'Allemagne de l'Ouest n'ont adopté des institutions démocratiques qu'en 1948 et 1949 respectivement, et en Italie, un grand nombre des dispositions du Plan ont été laissées de côté dans le cadre d'une stratégie qui visait à tenir les communistes hors du pouvoir. S'il est vrai que la plupart des institutions d'une économie de marché n'avaient pas à être mises en place à partir de zéro, que les diverses économies européennes sont restées fortement réglementées et soumises à des contrôles directs pendant près de dix ans, et que de vastes pans de la population ont continué de souffrir de terribles privations, le recours aux expédients et à la thérapie de choc pour faciliter le rétablissement de conditions de marché « normales » n'était jugé ni économiquement faisable ni politiquement acceptable.

Dans un tel contexte, le Plan Marshall offre aujourd'hui au moins sept leçons utiles pour rééquilibrer le cadre de politique économique des pays sortant d'un conflit. Premièrement, il établit un échéancier pour le processus d'ajustement de l'après-guerre qui est plus réaliste que celui envisagé par le Trésor des États-Unis ou par un programme du FMI. Au lieu de se limiter à 18 mois, il propose une durée de quatre à cinq ans³¹. Deuxièmement, Marshall a indiqué clairement qu'il fallait mettre fin à une aide au coup par coup, qui souffrait d'un manque de coordination et dont l'impact était insuffisant pour stimuler la reprise économique. Il était donc essentiel que chaque État bénéficiaire établisse un plan de relance sur quatre ans, définissant des objectifs pour les principales variables économiques et indiquant de quelle façon le gouvernement comptait atteindre ses objectifs. Troisièmement, Marshall a insisté pour que ces plans, ainsi que les estimations du besoin d'aide, soient établis par les pays d'Europe occidentale eux-mêmes. « Il ne serait ni opportun ni judicieux que les États-Unis entreprennent de concevoir unilatéralement un programme destiné à remettre l'Europe économiquement sur les rails. Cela devait être l'affaire des Européens... Les États-Unis devaient se borner à une collaboration amicale pour la rédaction d'un programme européen, puis à un appui à ce programme... » Marshall reconnaissait donc l'existence de sensibilités nationales, admettait que les pays bénéficiaires, étaient plus au courant que des étrangers ne pouvaient l'être des détails de leur situation et, d'une façon générale, manifestait un respect

³⁰ See also Panić (1992); Kozul-Wright et Rayment (2007, chap. 7).

³¹ Pour une analyse des conséquences d'un retrait prématuré de l'aide dans les situations actuelles d'après-guerre, voir Banque mondiale (2008).

des traditions et des préférences européennes qui, par la suite, a fait gravement défaut dans les comportements des pays riches et des institutions internationales envers le reste du monde.

Le quatrième trait caractéristique du Plan Marshall était le déblocage de l'aide par tranches, à mesure que les objectifs intermédiaires des pays étaient atteints. Autrement dit, le retrait du programme de redressement du cadre de Bretton Woods n'impliquait pas une volonté d'échapper à la conditionnalité mais signifiait simplement que les conditions imposées par le Plan Marshall étaient différentes et plus souples et seraient appliquées sur une période plus longue que celle autorisée par les règles du FMI³². Cinquièmement, le Plan Marshall prenait acte des dommages infligés aux capacités de production européennes et du fait que la grande disparité de puissance économique entre les États-Unis et l'Europe signifiait que la libéralisation rapide des échanges et des paiements déboucherait rapidement sur des crises liées aux paiements. Il acceptait le fait que l'Europe démantèlerait peu à peu un large éventail de contrôles directs et indirects de son commerce entre 1950 et 1958, selon un calendrier convenu dans le cadre de l'Union européenne des paiements. Cette libéralisation progressive des échanges assurait aux producteurs européens une protection contre la concurrence des États-Unis et leur donnait le temps et les encouragements pour reconstruire des entreprises capables de produire des biens compétitifs capables de remplacer les importations en dollars. En même temps, les États-Unis convenaient d'une amélioration plus rapide de l'accès à leur propre marché pour les exportations européennes, conformément à une politique de libéralisation asymétrique qui contraste singulièrement avec l'approche actuelle de l'UE et des États-Unis qui exige l'ouverture rapide des marchés des pays en développement et restreint la gamme d'options offertes à ces pays pour leur développement³³.

Sixièmement, pour être efficace, toute initiative doit être généreuse. L'aide Marshall était composée en grande partie de dons, et la faible proportion de prêts comportaient un important élément de don : ils étaient généralement consentis pour une durée de 35 ans, moyennant un taux d'intérêt de 2,5 % et un différé d'amortissement jusqu'en 1953. Il importe de souligner cette structuration de l'aide financière, à une époque où les termes « aide » et « assistance » sont utilisés indifféremment pour désigner des formes de soutien allant des dons à des prêts aux taux d'intérêt du marché (ou à des taux supérieurs). On peut légitimement se demander s'il est sage d'ajouter aux dettes d'économies déjà lourdement endettées, surtout si elles se débattent dans des efforts de restructuration économique et de renforcement institutionnel, comme c'est typiquement le cas des pays qui cherchent à accélérer leur développement ou à sortir du chaos qui suit généralement la fin des conflits violents. Une généreuse offre de dons, inscrite dans un programme économique cohérent inspiré du Plan Marshall et subordonnée à un tel programme, pourrait contribuer plus efficacement que des prêts à arracher un pays au « piège de la stagnation » où les lourdes obligations du service de la dette freinent les investissements intérieurs et étrangers qui pourraient améliorer la performance à long terme de l'économie, y compris son aptitude à assumer le service de sa dette. L'autre avantage des dons est qu'ils ne nécessitent généralement pas les longues et

³² La conditionnalité était importante non seulement pour garantir que l'aide serait utilisée efficacement mais aussi pour obtenir et conserver l'appui des contribuables américains.

³³ Une autre expression largement oubliée de la réserve américaine à l'égard de la faiblesse économique relative de l'Europe en 1947 était un moratoire sur l'investissement étranger en Allemagne tant que l'équilibre monétaire ne serait pas plus ou moins établi (Kindleberger, 1996). La perspective que des investisseurs américains achètent Mercedes, Siemens et d'autres grandes entreprises à des prix dérisoires n'a pas paru au Département d'État être une contribution susceptible de gagner « les cœurs et les esprits » d'une population vaincue et d'un futur allié.

Encadré IV.3 Suivi de l'efficacité de l'aide

La nécessité d'un suivi minutieux de l'aide et de la façon dont elle est organisée dépend de sa source et de la façon dont elle est dispensée. L'un des problèmes importants que pose l'aide bilatérale est qu'elle peut être utilisée à l'appui d'intérêts spéciaux dans les pays bénéficiaires comme dans les pays donateurs. Si tel est le cas, ceux qui offrent cette aide risquent fort de laisser le contrôle de son utilisation à des individus ou à des groupes qui soutiennent leurs objectifs. C'est pourquoi il importe que l'aide bilatérale soit suivie de près par des experts indépendants.

L'avantage que présente l'aide multilatérale, outre le fait qu'elle permet d'éviter la multiplication des efforts et les gaspillages qui en résultent, est qu'elle est mieux à même de susciter une action collective de la part des donateurs. Néanmoins, avec la pléthore de donateurs et le risque de profondes différences dans les intentions qui motivent leur aide, celle-ci pourrait également nécessiter un contrôle plus rigoureux que l'aide bilatérale et une évaluation de son efficacité par un expert indépendant. Il faudra aussi prévoir des modalités spéciales de contrôle et une étroite coopération entre le pays bénéficiaire, les gouvernements donateurs et les institutions d'aide internationale pour les activités économiques et sociales où des sociétés transnationales ou des organisations non gouvernementales jouent un rôle important, surtout si ces activités comportent une forte exploitation des ressources naturelles du pays.

Une grande attention a été accordée à la soi-disant malédiction des ressources naturelles, souvent pour de mauvaises raisons. D'une façon générale, des malentendus au sujet de l'expérience de quelques pays ont amené certains analystes à conclure que le pire sort qui puisse échoir à un pays est d'être riche en ressources naturelles. Si tel était le cas, les pays scandinaves, le Canada et les États-Unis d'Amérique, pour ne citer que quelques exemples, seraient encore des pays pauvres, déchirés par des conflits, et non pas les membres de ce club fermé des pays dotés des économies les plus avancées du monde. La « malédiction » et la « maladie » sont en fait quelque chose de très différent : elles sont le résultat de faillites institutionnelles, de mauvaises décisions, de gouvernements corrompus et/ou de l'impuissance des pays petits ou pauvres à défendre leurs intérêts contre des entreprises étrangères puissantes et rapaces et leurs gouvernements. Il ne faudrait pas longtemps pour qu'un partage équitable des revenus entre les deux parties chasse la malédiction. Toutefois, il faudrait pour cela quelque chose qui s'est révélé difficile à réaliser, à savoir un accord entre les gouvernements des pays sortant d'un conflit et les entreprises étrangères pour éviter l'approche à court terme de l'exploitation des ressources naturelles, qui ne tient pas compte du besoin de développement à long terme de ces pays, et les conséquences de son échec. Un accord constructif de ce genre n'est possible que si les entreprises privées, leurs gouvernements et les gouvernements des pays sortant d'un conflit traitent la paix comme un bien public mondial auquel ils ont beaucoup à gagner.

La base d'une pleine coopération entre les gouvernements des pays d'origine des entreprises et ceux des pays en développement existe déjà dans les accords internationaux et les lois internationales. La coopération est donc possible, à condition, bien entendu, que les gouvernements respectent et appliquent ces instruments. Par exemple, l'Antiterrorism, Crime and Security Act de 2001 confère aux tribunaux du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord le pouvoir d'engager des poursuites au Royaume-Uni contre « les entreprises immatriculées au Royaume-Uni et les citoyens du Royaume-Uni... pour tout acte de corruption commis à l'étranger » (McDonald, 2005, p. 15). En 1999, les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques sont convenus « qu'ils adopteraient tous des lois faisant de la corruption d'un fonctionnaire dans un pays étranger un délit » (Collier, 2007b, p. 137). Comme le montre un certain nombre de cas ayant fait grand bruit (ibid, chap. 9), une mauvaise publicité est un autre moyen puissant de contraindre les sociétés transnationales et les banques de se comporter de manière à promouvoir la paix plutôt que provoquer des conflits. Toutefois, pour être efficace, cette publicité doit aussi mentionner les fournisseurs de ces entreprises; sinon, rien n'empêcherait ces sociétés transnationales de sous-traiter, comme beaucoup le font, les pires aspects de leur comportement irresponsable et exploiteur, auprès de petites entreprises des pays sortant d'un conflit et de déclinier toute responsabilité, voire connaissance, des actes de ces entreprises.

complexes négociations, juridiques et financières, liées à l'octroi de prêts. Cela est important dans la mesure où l'une des leçons du Plan Marshall est qu'une aide promptement accordée au début d'un programme peut aider à satisfaire les attentes, qui ne peuvent manquer d'avoir été inspirées par les politiciens, et créer une dynamique de changement qui a des chances de s'auto-alimenter.

Enfin, l'autre vertu du Plan Marshall qui reste pertinente face aux efforts déployés pour résoudre les problèmes actuels est qu'il exigeait un certain degré d'action concertée et de coopération entre les Européens eux-mêmes, et que les plans des 16 pays bénéficiaires ainsi que l'allocation de l'aide devaient être coordonnés au sein d'un organe régional. Cette exigence témoignait en partie des objectifs de politique extérieure des États-Unis à l'égard d'une Europe plus intégrée, et a permis l'établissement d'une structure pour la coopération dans des domaines caractérisés par d'importantes externalités, des économies d'échelle et d'autres questions transfrontières. L'examen de programmes nationaux par des pairs offrait aux responsables nationaux un point de vue régional sur leurs politiques et encourageait une culture de contacts réguliers et de coopération entre les administrations nationales qui est aujourd'hui tout à fait naturelle en Europe.

Ces principes du Plan Marshall peuvent offrir un cadre cohérent pour coordonner les plans de relance économique et de développement avec l'aide internationale. Sans un énoncé précis des objectifs macroéconomiques du gouvernement et de leurs liens avec des programmes détaillés d'investissement dans l'infrastructure, l'éducation, la santé, le logement, etc., il est difficile de voir comment une offre limitée d'aide extérieure, financière et technique, pourrait être vraiment efficace. L'aide publique est essentiellement une forme d'intervention conçue pour atténuer les effets des pénuries, des blocages et autres obstacles à la croissance et au changement structurel, mais il est difficile de cibler l'aide sur les domaines où elle a des chances d'être la plus efficace si l'on n'a pas une certaine idée des priorités et de l'éventuel avantage marginal de la suppression d'un blocage avant un autre. Grâce à de tels programmes, il serait plus facile d'offrir une aide générale hors-projet au budget de l'État ou à la balance des paiements, comme ce fut le cas pour un certain nombre de pays européens dans le cadre du Plan Marshall. Le développement (plus encore que la reconstruction) traite essentiellement de problèmes structurels profondément enracinés, et les déficits budgétaire et courant sont généralement inévitables si l'on veut réaliser un ajustement constructif durable.

Les institutions financières internationales considèrent généralement l'offre d'une aide financière pour répondre aux déséquilibres à long terme comme la preuve d'un manque d'intérêt pour la réforme et comme encourageant un relâchement de la discipline en reportant à plus tard l'ajustement nécessaire. Tel n'était pas l'avis des auteurs du Plan Marshall, qui considéraient cette aide comme un investissement dans la cohésion sociale et le changement structurel et comme offrant aux gouvernements la marge nécessaire pour assurer le succès de mesures difficiles et souvent douloureuses. Lorsque de telles mesures menaçaient de susciter des troubles d'une ampleur qui risquerait de perturber le processus d'ajustement, comme ce fut le cas à un certain stade dans l'Italie de l'après-guerre, le Plan Marshall a offert une aide pour amortir les coûts sociaux par un soutien au budget de l'État.

L'autre grand attrait du cadre du Plan Marshall est qu'il peut jouer un important rôle politique. Un programme pluriannuel assorti d'objectifs économiques et sociaux, qui décrit les liens entre ces objectifs et les moyens de les atteindre et qui prouve qu'ils dépendent de l'aide extérieure, permet au gouvernement d'exposer clairement sa vision de la structure de la société qu'il cherche à édifier. Un tel programme est hautement politique et offre donc une base pour un débat démocratique et pour la négociation qui doit avoir lieu entre des

On peut légitimement se demander s'il est sage d'ajouter aux dettes d'économies déjà lourdement endettées

Les gouvernements ont besoin d'un programme pluriannuel assorti d'objectifs économiques et sociaux exprimant clairement leur vision de ce vers quoi s'oriente la société

conceptions concurrentes. Le résultat ne sera pas toujours ce que les institutions financières internationales considèrent comme le « meilleur choix », mais l'avantage du processus démocratique, comme on l'a vu précédemment, est qu'il suscite les pressions nécessaires pour redresser les erreurs : ces pressions peuvent aider à définir la « meilleure politique » plus lentement que si elle avait été imposée de l'extérieur de façon autocratique, mais politiquement, ce processus plus lent est peut-être préférable. La création d'un « nouveau Plan Marshall » pourrait donc offrir une base opérationnelle concrète aux notions de « paternité » et de « partenariat » qui risqueraient autrement de ne rester que des mots vides de sens. En outre, l'existence d'un programme national cohérent jouissant du soutien populaire, indiquant où l'aide extérieure pourrait être la plus efficace, constitue en soi un argument puissant et persuasif pour convaincre les donateurs de répondre aux priorités nationales plutôt que de suivre leurs propres préférences.

Conclusion

Dans des conditions de stabilité politique et sociale, on peut répondre à la menace croissante d'insécurité économique par les voies existantes de la représentation politique, de la négociation et des pourparlers. Lorsque ces moyens sont faibles ou absents, on court le risque que l'insécurité tourne à la violence et, éventuellement, à la guerre civile. On s'expose à la menace du cercle vicieux de l'insécurité économique, du clivage social et de l'effondrement politique, qui est plus grande dans les pays en transition économique et politique, où les tensions et les rancœurs entre divers groupes sont encore aggravées par les multiples perceptions de l'exclusion.

Cette violence risque fort de persister dans les sociétés sortant d'un conflit, lorsque les responsables cherchent à traiter des problèmes de sécurité, de réconciliation et de développement. En effet, une fois qu'ont cessé les hostilités, du fait de l'absence de consensus social, ces problèmes doivent être traités simultanément et sous la menace de retour à la violence. Cela rend la tâche de l'État particulièrement lourde dans les sociétés sortant d'un conflit, d'autant plus qu'il doit chercher à regagner sa légitimité et lutter pour mobiliser des ressources intérieures pour répondre aux demandes qui lui sont adressées.

Dans la période de transition qu'est l'après-guerre, le renforcement des capacités de l'État à mobiliser les revenus internes pour assurer un financement durable des nouvelles institutions démocratiques et des dépenses nécessaires pour améliorer le sort de sa population, renforcer la sécurité et atténuer les tensions sociales est un besoin crucial. Selon le coût global du conflit, la reconstruction et les premiers stades du développement peuvent être fortement tributaires des ressources extérieures. En fin de compte, le succès ou l'échec sera fonction de la façon dont chacun s'acquitte de sa part de responsabilités dans le relèvement du pays. Le bénéficiaire, pour sa part, aura besoin d'apporter des réponses novatrices au problème de la gestion budgétaire. Quant aux donateurs, il leur faut résister à la tentation d'imposer leurs préférences en matière d'institutions et de politiques au pays qu'ils aident. À cet égard, le Plan Marshall reste un ensemble pertinent de principes, qui ont permis de rétablir la sécurité économique dans les pays européens ravagés par la guerre. Ces principes conservent toute leur validité aujourd'hui, même si les problèmes de sécurité, de réconciliation et de développement sont nettement plus lourds que ceux qui se posaient à l'Europe en 1945.

Chapitre V

Pauvreté, insécurité et risques pour le développement

Introduction

Dans les chapitres précédents, nous avons souligné la menace d'une grave crise économique pesant sur les individus, les communautés et les pays, qui est allée en s'amplifiant au cours de ces dernières décennies. Ce danger accru est lié aux chocs financiers, aux catastrophes naturelles et aux conflits sociaux. Toutefois, ce sentiment de plus en plus profond d'insécurité est dû tout autant à l'absence de réponses efficaces. La présente étude lie en partie cette absence à une partialité fondée sur l'idée erronée d'une économie de marché autorégulée. On est en présence d'un besoin clair et urgent d'un nouvel équilibre entre le marché et l'intérêt public, ainsi que d'un cadre de politique sociale et économique plus intégré capable d'offrir et de préserver un avenir économique sûr et stable.

Les analyses précédentes montrent en outre clairement que l'exposition aux risques de crise n'est pas distribuée de façon égale entre les pays et à l'intérieur des pays. Les familles et les communautés les plus pauvres sont particulièrement vulnérables, et trop souvent, la seule protection dont elles disposent réside dans des stratégies de réponse et de survie à court terme qui tendent à accentuer leur exposition aux risques futurs. Souvent, la pauvreté transforme ce qui aurait dû être des chocs ou troubles passagers en insécurité chronique.

Dans le présent chapitre, nous examinerons certains des problèmes liés au choix des mesures à prendre pour éviter le piège de la pauvreté et de l'insécurité dans les pays en développement. La première section est consacrée à l'examen des conditions institutionnelles propres à engager les marchés dans un processus de développement stable, sûr et plus ouvert. Le fossé qui existe lorsque les institutions sont faibles ou inexistantes est l'une des principales causes de l'exposition aux risques de crise. La section suivante offre un examen du rôle que peut jouer l'État moteur de développement pour combler ce fossé; ce rôle comprend traditionnellement des mesures visant à limiter le risque auquel se heurte une classe émergente d'investisseurs locaux à condition qu'ils canalisent des ressources vers le secteur industriel, afin de développer les possibilités d'emploi formel et de réduire la pauvreté. Ces mesures restent les ingrédients essentiels des efforts en vue d'atténuer la pauvreté dans la plupart des pays en développement. Toutefois, elles ne traitent pas toujours les vulnérabilités auxquelles sont exposés les familles et les communautés pauvres. C'est pourquoi les sections suivantes sont consacrées à un examen sélectif de certaines des mesures d'atténuation, d'adaptation et de redressement susceptibles d'engager le pays sur une trajectoire de croissance plus sûre et plus ouverte. Dans la dernière section, nous nous poserons la question de savoir s'il est préférable que les mesures destinées à briser l'engrenage de la pauvreté dans les pays en développement soient appliquées de façon universelle ou ciblées sur les éléments les plus vulnérables.

La pauvreté transforme souvent des chocs transitoires en insécurité chronique

Les marchés et la cohésion sociale

Dans les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, le principal succès des démocraties occidentales a été d'éviter le retour au gaspillage, au désespoir et à la violence qui avait

marqué le paysage de l'entre-deux guerres en favorisant la croissance économique, tirée principalement par les forces du marché, combinée au plein emploi et à la sécurité de l'emploi et à des hausses régulières des salaires. Les gouvernements se sont employés à améliorer l'efficacité du système de marché en corrigeant les défaillances des marchés, surtout des marchés non compétitifs, et à accélérer la croissance en favorisant la collaboration entre entreprises, représentants syndicaux et institutions publiques dans les domaines de l'investissement à long terme, de la recherche et du développement, de l'éducation et de la formation, et ainsi de suite. Cette approche nécessitait l'utilisation d'un nouvel ensemble d'instruments de politique économique, qui allaient de politiques indicatives de planification et de revenus à une extrémité à la libéralisation des échanges et à des allègements fiscaux à l'autre. Ces politiques, combinées à une gestion keynésienne de la demande, ont permis de jeter les bases de ce qui était connu à l'époque sous le nom d'économie mixte et de créer ce qui, aujourd'hui, avec le recul, est souvent perçu comme un âge d'or. En même temps, l'État providence a consolidé les acquis de la politique sociale du demi-siècle précédent. Ce faisant, il a remplacé des systèmes fragmentés de protection sociale (qui s'étaient effondrés face aux chocs économiques des années 1920 et 1930) par un système plus fiable et cohérent de services publics et d'assurance sociale fondé sur l'idée d'une citoyenneté universelle. La Déclaration universelle des droits de l'homme¹ en a fixé le cadre en proclamant :

« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté². »

Cela dit, rien de ce qui précède ne saurait être interprété comme signifiant que l'âge d'or a été exempt de chocs et de tensions, ce qui n'a manifestement pas été le cas, ou qu'il n'y a pas eu d'échecs de certains États³. En effet, les pressions financières croissantes qui s'exerçaient sur l'État providence étaient déjà visibles dans beaucoup de pays dans les années 1970, alors même qu'ils faisaient l'objet de nouvelles demandes d'extension de la couverture. Ce qui semble toutefois apparaître, c'est que les économies capitalistes modernes sont les plus productives lorsqu'elles s'inscrivent dans un système politique et social où les aspects les plus destructeurs du marché sont astreints à des limites efficaces.

Comme l'a fait valoir il y a longtemps Adam Smith, les marchés sont surtout des constructions sociales qui doivent obéir à diverses normes, habitudes et valeurs communes (qui débordent le cadre des intérêts particuliers, de la concurrence et de la prise de risques) pour pouvoir s'intégrer à une économie efficace et à un système politique stable. Comme il a été suggéré au chapitre IV, ces valeurs comprennent la légitimité, l'ordre et l'équité, qui ne peuvent émaner du seul marché. Cela implique beaucoup plus que de prétendre simplement que les marchés sont invariablement imparfaits, que ce soit en raison d'acteurs économiques trop puissants, d'une information asymétrique, d'externalités ou autres. En fait, ce que cela implique, c'est que les marchés sont toujours plus ou moins régis principalement par les valeurs et les contraintes sociales de la société au sein de laquelle ils opèrent. Les « diversités du capitalisme » (Hall et Soskice, 2001), tant dans leur évolution dans le temps qu'à n'importe

Les marchés ont besoin
de s'appuyer
sur des institutions
sociopolitiques appropriées

1 Résolution 217A de l'Assemblée générale (III).

2 Ibid., article 25, par. 1.

3 Dans une analyse récente, Reich (2007) a parlé d'un « âge qui n'était pas tout à fait un âge d'or ».

quelle époque donnée, sont inextricablement liées à l'expression institutionnelle panachée de valeurs et de contraintes aussi différentes.

Parmi les institutions qui doivent être en place pour que les marchés émergent et fonctionnent de façon ordonnée figurent celles qui sont responsables de l'octroi et de la protection des droits de propriété et de la réduction des coûts des transactions. Parmi ces institutions doivent également figurer les organes réglementaires créés pour surveiller et redresser les abus du marché ainsi que des mécanismes de coordination efficaces pour stabiliser les marchés, notamment en évitant les déséquilibres macroéconomiques à court terme. En même temps, diverses institutions sont nécessaires pour apporter appui et encouragements à la croissance à long terme et à l'innovation lorsque les défaillances du marché sont nombreuses. Ensemble, ces institutions constituent le moyen de « gérer les marchés » de manière à promouvoir leur rôle créatif et à soutenir la prise de risques (Wade, 1990).

Toutefois, la libération du potentiel créatif des marchés doit s'accompagner d'efforts en vue de tempérer leurs élans destructeurs qui peuvent menacer la stabilité politique et la cohésion sociale. Les institutions qui visent à « civiliser les marchés », c'est-à-dire à rendre leur fonctionnement compatible avec la cohésion sociale et la stabilité politique, comprennent avant tout, celles qui sont chargées de garantir la fourniture de biens et de services à tous les membres de la société auxquels il est jugé bon de les fournir et, en particulier, les institutions qui améliorent la condition sociale de ses membres. Les institutions de redistribution, qui cherchent à modifier la structure de la propriété des richesses et des revenus de manière à élever la distribution à des niveaux jugés souhaitables ou, du moins, tolérables par la société, et les institutions de négociation, qui cherchent à réduire les conflits engendrés par le fonctionnement normal des marchés, offrent une source supplémentaire de cohésion sociale. Enfin, les institutions de communication sont nécessaires pour renforcer la participation aux processus de décision concernant non seulement l'effet distributif mais aussi le fonctionnement et la portée des marchés eux-mêmes.

Dans le contexte plus large du déblocage, de la gestion et de la domestication des marchés, les décisions des pouvoirs publics sont censées stimuler l'action collective au service de l'intérêt commun plutôt que d'obéir exclusivement aux actions de l'État. Bien que la responsabilité de l'initiative revienne souvent à l'État, les institutions qui peuvent être créées pour exercer les fonctions évoquées ci-dessus comprennent des acteurs non étatiques et doivent tenir compte non seulement des défaillances du marché mais aussi des défaillances du gouvernement (et de celles d'autres formes d'action collective). En reconnaissant ces complexités de la gouvernance, on comprend combien il importe de créer un solide cadre institutionnel, une forte densité institutionnelle, avec la participation de multiples acteurs sociaux et suffisamment de transparence. Dans le cas contraire, les éléments sur lesquels s'appuient les communautés et les pays pour créer la sécurité et la stabilité risquent fort d'être fragiles ou de faire défaut.

L'érosion de ces éléments semble avoir été causée par la déréglementation des forces du marché et le repli de l'État, tant dans les pays développés que dans les pays en développement ou les économies en transition. Ce processus a progressé à des rythmes différents selon les pays, mais il a souvent été plus rapide et plus profond dans les pays en développement et les économies en transition (Glyn, 2006; Mkandawire, 2004). Il a été inspiré par la conviction, inculquée avec beaucoup d'optimisme, qu'avec les bonnes incitations par les prix, les écarts de revenus (entre pays et à l'intérieur d'un même pays) diminueraient et que tous ajustements futurs seraient plus modestes et plus faciles à gérer. En outre, le vide institutionnel laissé par le retrait des garanties sociales de l'État serait vite comblé par l'arrivée de personnes mieux

Les marchés ont besoin d'être « gérés » et « civilisés »

La déréglementation des marchés et le repli de l'État ont accentué l'insécurité

informées, bénéficiant de droits de propriété plus solides et d'un meilleur accès aux services du marché.

En vérité, comme l'ont montré les précédentes *Études de la situation économique et sociale dans le monde*, les résultats en ce qui concerne le rétrécissement des écarts ont été inégaux et se sont produits dans le contexte d'un ralentissement général de l'économie mondiale (figure V.1). En outre, l'espoir que ces forces produiraient des résultats plus stables n'a pas été confirmé par la vague récente de cycles expansion-récession, de rotation d'actifs, d'évolution des monnaies et des prix des produits de base, ni par les chocs économiques plus prononcés analysés au chapitre II. En fait, le processus de déréglementation des marchés a engendré de nouvelles distorsions et de nouveaux déséquilibres qui sont autant de nouvelles sources d'insécurité.

L'État moteur du développement et la politique sociale

Le modèle d'économie mixte issu de la Seconde Guerre mondiale a acquis des caractéristiques particulières dans les pays en développement. Ces caractéristiques étaient souvent liées à des objectifs de développement fortement politisés, adoptés par des pays nouvellement indépendants pressés de combler les fossés économiques et sociaux qui les séparaient de ceux plus haut placés sur l'échelle du développement; mais elles témoignaient également d'une volonté de formuler un nouveau type de contrat social différent de ce qui existait auparavant, accordant une place plus importante à la gestion du développement industriel et à la formation rapide de capital pour atteindre ces objectifs. L'histoire tendrait à montrer que la politique sociale joue un rôle de premier plan non seulement dans la refonte des notions de solidarité et de citoyenneté, mais aussi, si elle est bien conçue, comme moyen de rattraper les pays plus avancés sur l'échelle économique.

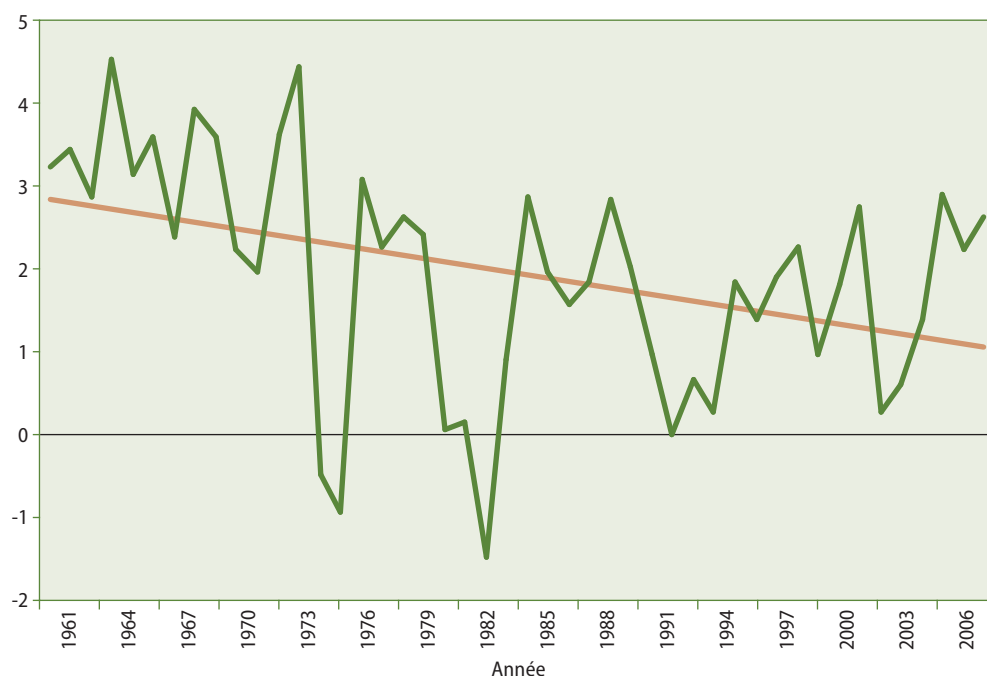
Les résultats des efforts en vue de trouver le juste équilibre qui permette aux politiques sociales et économiques des pays en développement de promouvoir une croissance plus large et plus sûre sont mitigés. Dans bien des cas, les ressources nécessaires pour étendre la protection sociale sont restées bien en deçà des proclamations et des intentions, laissant des graves lacunes dans la qualité et la couverture de cette protection. Souvent, les ressources limitées de l'État ont été monopolisées par des intérêts spéciaux peu soucieux d'utiliser la politique sociale comme moyen efficace de renforcer le développement économique, moins encore de répondre aux vulnérabilités de larges couches de population. Plus récemment, une conception étroite de ce qui constitue une bonne politique de développement a mis un terme à la recherche d'un programme de politique économique et sociale plus intégré.

Dans toute économie où le marché joue un rôle dominant dans la gestion des ressources, une large part des revenus va à la petite minorité des propriétaires d'avoirs productifs. L'ampleur de cette part peut varier, et varie en fait, sensiblement, et le débat va bon train quant aux liens exacts entre l'inégalité et la croissance économique. Pourtant, il n'y a pas de raison de douter que les dépenses de cette minorité sont l'un des principaux déterminants de la croissance et de la stabilité sociale⁴, dans la mesure où c'est à ces propriétaires des avoirs productifs que revient le choix de la façon de dépenser les bénéfices qu'ils engendrent, c'est-à-dire de la façon de les répartir entre la consommation personnelle, l'achat d'actifs financiers à l'étranger ou leur réinvestissement dans les secteurs existants de l'activité économique, et l'expansion de nouveaux domaines de création de richesse.

⁴ Voir Keynes (1919) pour une description de la façon dont cette théorie coïncide avec le contrat social européen d'avant 1914.

Figure V.1

Croissance mondiale par habitant, 1961-2006 (en pourcentage annuel de variation)



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

Dans ce contexte, l'investissement peut apporter une importante justification tant sociale qu'économique à la concentration des revenus dans les mains d'une minorité, qui les utilise comme une sorte d'impôt social sur les bénéfices qui en restreint l'utilisation pour la consommation personnelle. En fait, le lien entre les bénéfices et l'investissement peut être particulièrement difficile à établir dans les pays pauvres où les investisseurs sont souvent relativement peu nombreux et où le climat de l'investissement est particulièrement risqué. L'expérience a montré que l'établissement d'un lien étroit entre les bénéfices et l'investissement est l'une des tâches les plus difficiles pour les dirigeants des pays en développement (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 1997). Il ressort de l'analyse du chapitre II que cette tâche est en fait devenue encore plus difficile ces dernières années.

Les réussites sont étroitement liées à l'expérience de l'Asie de l'Est, où l'État moteur du développement a pris une série de mesures pour étaler le risque lié à l'investissement et élever les bénéfices au-dessus de ceux qu'engendrent les forces d'un marché concurrentiel. Le succès durable de ces pays reposait sur l'établissement par l'État d'un contrat social où la classe naissante d'entrepreneurs acceptait, en échange du soutien de l'État, un certain degré de dirigisme à l'égard de ses décisions d'investissement. Il s'agissait à la fois d'assurer la création d'emplois dans un secteur manufacturier à forte utilisation de main-d'œuvre afin d'absorber la main-d'œuvre non qualifiée (y compris celle des secteurs ruraux) et de réduire la pauvreté, et de favoriser un mouvement vers des activités technologiquement plus complexes qui auraient plus de chances de relever le niveau de vie à l'avenir.

Étant donné le caractère généralement plus capitalistique de l'industrialisation récente, cette approche nécessitait souvent une forte orientation vers l'exportation (en même temps que l'admission contrôlée de concurrents, tant nationaux qu'étrangers, dans les principaux secteurs de croissance) qui a permis une expansion de l'emploi au-delà des limites fixées par le marché intérieur (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement,

Il importe que les bénéfices soient investis dans l'expansion de la capacité de production nationale

Les pays d'Asie de l'Est ont réussi en socialisant le risque lié à l'investissement

Encadré V.1

Politiques sociales des économies récemment industrialisées

Les origines de la politique sociale des pays scandinaves, qui comprenaient l'établissement et le développement de systèmes de sécurité sociale, de santé et d'éducation, ont été favorisées par un puissant mouvement d'agriculteurs indépendants et par l'établissement qui en est résulté de parties politiques paysans au cours des deux premières décennies du XX^e siècle. La scolarisation obligatoire avait été introduite en 1814 au Danemark et dans les années 1840 en Suède et en Norvège, bien avant que ne s'amorce l'industrialisation. Ces progrès de l'éducation ont été déterminants pour l'avènement d'une rapide industrialisation et les progrès économiques qui ont suivi, et ont apporté une solide base politique à une protection sociale universelle (Hort et Kuhnle, 2000, p. 4).

Pourtant, dans l'entre-deux-guerres, les pays scandinaves avaient encore une économie fortement rurale, caractérisée par des niveaux élevés d'inégalité, où l'agriculture employait entre un tiers et la moitié de la population active (Vartiainen, 1995, p. 158). Ainsi, en Norvège, dans les années 1930, la ville la plus riche était 60 fois plus prospère que la municipalité rurale la plus pauvre et 10 fois plus prospère que la ville la plus pauvre; et il y avait une proportion de 1 à 15 entre les biens de la municipalité la plus riche et ceux de la plus pauvre (Falch et Tovmo, 2003). La Scandinavie avait aussi l'un des plus hauts niveaux d'Europe en ce qui concerne les conflits dans l'industrie, et des taux élevés de chômage et de sous-emploi, surtout dans les zones rurales. C'est aux gouvernements socio-démocrates nouvellement élus des années 1930 qu'est revenue la tâche de soulager la pauvreté, d'atténuer les tensions sociales, de réduire le chômage et de promouvoir la croissance, et ils ont utilisé pour ce faire une combinaison de mesures sociales universelles, de politiques de soutien actif du marché du travail et de négociations salariales collectives au niveau de l'industrie, en coopération avec les organismes d'État et les syndicats (Moene et Wallerstein, 2006, p.149). Un système centralisé de négociations salariales a essentiellement limité les profits dans les secteurs en déclin et à faible productivité (en leur imposant des niveaux de salaires relativement élevés) et en a favorisé l'accroissement dans les secteurs à productivité élevée (en fixant des niveaux de salaires relativement bas). Cela a contribué à instaurer une structure de revenus plus égalitaire et un rythme de croissance rapide grâce au redéploiement de la main-d'œuvre et du capital dans les secteurs fortement productifs. À son tour, l'accroissement de la productivité et des salaires a permis d'établir la base fiscale nécessaire à l'expansion du secteur social, ce qui a permis d'offrir aux éléments touchés par l'ajustement une protection et un soutien qui ont été généralisés de manière à créer une notion plus globale de la solidarité et de la citoyenneté (Moene et Wallerstein, 2006, p. 155; Chang et Kozul-Wright, 1994, pp. 866 et 874).

La politique sociale a été institutionnalisée en République de Corée et à Taiwan, Province de Chine, à des niveaux de développement socioéconomique plus bas que dans les pays européens (Hort et Kuhnle, 2000, p. 167) et a été utilisée principalement pour promouvoir des investissements sociaux sélectifs de l'État à l'appui d'un rythme rapide de croissance globale et d'objectifs politiques définis dans le cadre d'une structure politique en grande partie autoritaire. Cela a produit une approche plus ciblée que la vocation sociale des pays scandinaves. Pour éviter le recours à des programmes d'aide sociale, le rôle de protection sociale des éléments vulnérables a été laissé au départ aux familles. Par exemple, les programmes d'assurance sociale tels que les programmes de protection des travailleurs et de formation professionnelle ont été limités au départ aux travailleurs de l'industrie (Yi et Lee, 2003) et ont été introduits principalement pour garantir que les travailleurs restent loyaux envers leur employeur et que la main-d'œuvre reste qualifiée. Cela explique à son tour l'introduction de la scolarisation obligatoire aux débuts de l'industrialisation en République de Corée et les investissements massifs dans l'enseignement secondaire, les études supérieures et la recherche et le développement (Lall, 1991). Ces mesures sociales privilégiaient essentiellement la capacité professionnelle plutôt que la sécurité de l'emploi, et la République de Corée et Taiwan, Province de Chine ont subordonné le progrès social à la stratégie générale de développement économique.

Néanmoins, l'importance accordée par cette stratégie à une forte croissance de l'emploi dans le secteur manufacturier, ainsi que l'amélioration des compétences se sont traduites par une expansion de la protection sociale. En revanche, la notion d'universalité n'est apparue qu'à l'occa-

sion d'événements plus récents en République de Corée et à Taiwan, Province de Chine, et s'explique à la fois par une plus grande démocratisation politique et, pour cette dernière, par un souci de réponse à la crise économique de la fin des années 1990, qui a fait ressortir l'insuffisance des mécanismes de protection sociale en place, qui étaient fondés strictement sur l'évaluation des moyens et n'aidaient pas les pauvres. La couverture universelle de l'assurance maladie nationale n'a donc été introduite à Taiwan, Province de Chine, qu'en 1995. Elle fut étendue à toute la population en République de Corée en 2000 (Kwon, 2005, p. 9). Quoi qu'il en soit, bien que les deux pays attachent aujourd'hui plus d'importance à l'inclusion sociale, la politique sociale n'en reste pas moins subordonnée au développement économique.

2003). Des mesures similaires ont été prises après 1945 dans d'autres économies soucieuses de rattraper leur retard, notamment le Japon, ainsi que par certaines des économies plus modestes du pourtour européen, telles que la Finlande, l'Irlande et le Portugal (Vartiainen, 1995; Reinert, 2007).

Le succès de ces industrialisations récentes est fondé sur des politiques d'économie mixte assorties de diverses mesures sociales, telles que le provisionnement complet des services sociaux, destiné à faire face aux tensions liées à la croissance rapide et au changement structurel. Par exemple, beaucoup de pays européens ont introduit des pensions forfaitaires à un stade relativement précoce de leur développement pour répondre à diverses tensions politiques, à une époque où ces pays avaient un revenu par habitant et une structure économique semblables à ceux de nombreux pays en développement à revenu intermédiaire d'aujourd'hui⁵.

Il n'y a pas de doute que certains facteurs sociaux, politiques et économiques particuliers jouent un rôle important dans le choix des options qui sous-tendent le processus de développement. Cependant, le développement de la capacité des instances gouvernementales et des institutions pour promouvoir le bien-être et l'adoption de mesures universelles propres à assurer un niveau général de bien-être ont une validité plus large. Et c'est précisément en comparant différents modèles de développement que l'on peut voir comment différents modèles sociaux et économiques peuvent aboutir à des résultats similaires (encadré V.1).

Pauvreté et vulnérabilité aux risques de déchéance

L'une des leçons essentielles qui se dégage des expériences de développement qui ont réussi est que la réduction de la pauvreté passe par une croissance rapide. Toutefois, le lien entre croissance et pauvreté n'est pas un lien direct. Certaines économies à croissance rapide n'ont pas réussi à réduire la pauvreté, tandis que d'autres à croissance plus lente se sont révélées plus efficaces à cet égard (figure V.2). La répartition des revenus et la contribution de la croissance à l'emploi sont deux variables intermédiaires qui contribuent de façon cruciale à définir la nature du lien croissance-pauvreté.

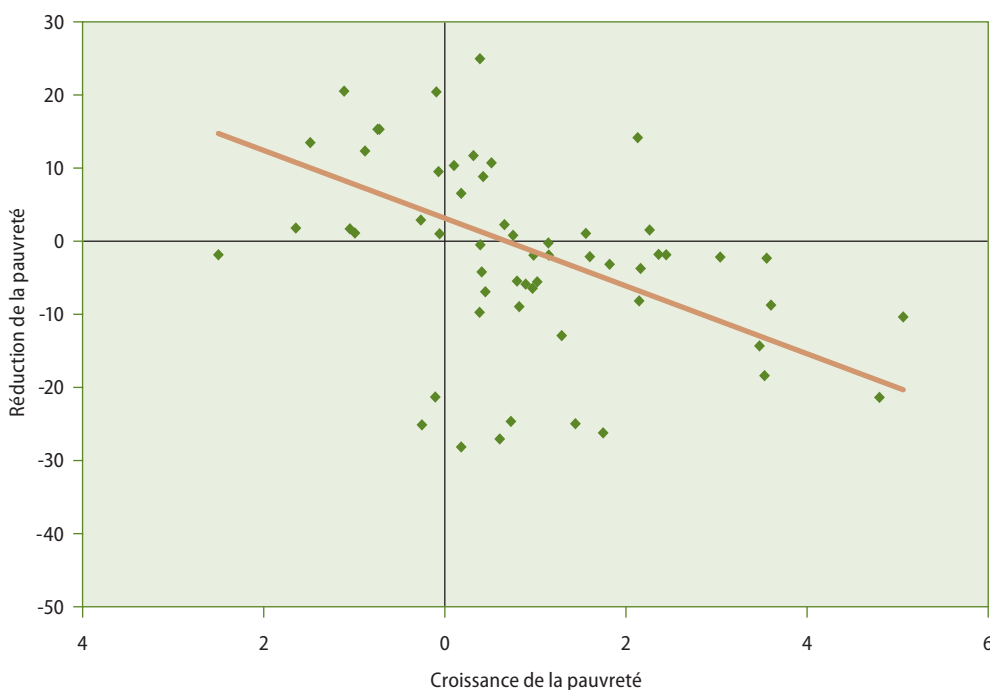
L'expérience de l'Asie de l'Est confirme que les pays où la répartition des actifs (en particulier de la terre) et des revenus est plus équilibrée connaissent une croissance plus rapide

Les pays nouvellement industrialisés d'Asie et d'Europe ont combiné des politiques économiques à des mesures sociales

La croissance rapide des agrégats est une condition nécessaire mais pas suffisante de la réduction de la pauvreté

⁵ Un grand nombre d'États européens à industrialisation récente étaient en avance sur leurs prédécesseurs en ce qui concerne la politique sociale, avec un calendrier de mesures allant de l'assurance au travail à l'assurance santé et maternité à la vieillesse et l'invalidité et enfin, à l'assurance chômage et aux allocations familiales. Pour un bref historique, voir Pierson (2003); pour une analyse, voir également Vartiainen (1995).

Figure V.2
Croissance et réduction de la pauvreté 1981-2004^a



Source : NU/DAES, d'après la base de données sur les principaux agrégats des comptes nationaux de la division de statistique des Nations Unies et sur PovCalNet de la Banque mondiale.

Note : la mesure de la pauvreté correspond à la ligne de pauvreté de 1 dollar par jour.

^a Pays en développement ayant des données disponibles.

que les pays où existent de fortes inégalités. On a identifié diverses façons de renforcer la croissance découlant d'une redistribution, notamment en favorisant une productivité accrue des petits exploitants, les investissements dans le capital humain, les économies d'échelle liées à de plus vastes marchés intérieurs et la stabilité politique. C'est ainsi que, sur un groupe de 50 pays en développement, Dagderiven, van der Hoeven et Weeks (2001) ont constaté que, dans un grand nombre de pays à revenu intermédiaire et de pays en transition, la redistribution s'est révélée plus efficace que la croissance comme moyen d'éliminer la pauvreté; que dans d'autres, c'est un mélange de redistribution et de croissance qui est apparu comme le plus efficace; et que dans d'autres encore, surtout parmi les plus pauvres, la croissance rapide était le mécanisme le plus efficace.

L'autre lien entre croissance et pauvreté est l'intensité de l'emploi suscitée par la croissance. Dans une étude effectuée récemment sur 13 pays en développement, Khan (2007) a constaté que l'expérience de l'Asie de l'Est, caractérisée par une rapide expansion de la main-d'œuvre dans l'industrie et une baisse de l'emploi dans l'agriculture à mesure que la croissance s'accélérait, ne s'est pas répétée récemment dans la même proportion dans certaines des économies à la croissance rapide d'Asie (Chine, Viet Nam, Inde et Cambodge), soit du fait de l'accroissement des inégalités, soit en raison de la faible intensité d'emploi qui a accompagné la croissance. En conséquence, le recul de la pauvreté a été moins prononcé que ce à quoi on aurait pu s'attendre, étant donné la croissance spectaculaire de certains pays, et dans le cas du Cambodge la pauvreté s'est en fait accentuée. Dans le cas de la Chine, après 1995, le rythme de réduction de la pauvreté s'est ralenti à mesure que la croissance se concentrait dans les zones urbaines et que les inégalités se creusaient. Dans d'autres cas (le Bangladesh et l'Ouganda), la croissance plus modérée a été compensée par des sources non orthodoxes

de création d'emploi dans l'économie rurale, avec un impact positif (quoique modeste) sur la réduction de la pauvreté.

Ces liens entre la croissance, la distribution et l'emploi peuvent se trouver obscurcis si le débat se concentre trop sur les niveaux d'extrême pauvreté. À cet égard, le critère d'un dollar par jour n'est peut-être pas le meilleur guide pour les dirigeants, lorsqu'ils cherchent à pallier les vulnérabilités structurelles qui déterminent si la croissance se traduit ou non par une réduction de la pauvreté⁶. Ces dernières années, on est passé d'un modèle *physiologique* de dénuement, axé sur la non-satisfaction des besoins matériels ou biologiques élémentaires, à un modèle *social*, centré sur certains éléments tels que le manque d'autonomie, l'impuissance, la perte du respect de soi et de la dignité, les droits de l'homme, etc.⁷. Ce dernier modèle lie la réduction de la pauvreté beaucoup plus solidement à un programme de développement plus ample; toutefois, il lui faut éviter de confondre pauvreté et insécurité.

L'insécurité est liée à la vulnérabilité au risque de sombrer ou de s'enfoncer plus profondément dans la pauvreté. Ce « risque de déchéance » est à la fois fonction de l'*exposition* et de la *réponse* à des pressions négatives, parmi lesquelles figurent des événements idiosyncratiques tels que la maladie, les accidents du travail et le crime, ainsi que des événements covariants tels que les chocs climatiques, une mauvaise récolte et les crises économiques. L'exposition à ces tendances défavorables varie selon l'ampleur, la fréquence, le moment et l'accumulation des chocs en question, ainsi que selon leur proximité géographique (et la menace de contagion), mais elle est également liée aux tensions systémiques ou cumulatives déterminées par les caractéristiques des rapports entre la croissance, la répartition et l'emploi.

Ces tensions systémiques ont été mises à nu par la crise financière asiatique, qui a frappé des pays qui, jusque là, avaient tout à fait bien réussi à réduire la pauvreté chronique à long terme (Nations Unies, 2005b). Plus récemment, Perry *et al.* (2006), reprenant les termes de Gunnar Myrdal, ont fait valoir que l'Amérique latine est prise dans un engrenage de pauvreté, d'insécurité et de croissance fragile persistantes perpétué par une tendance constante et générale à sous-investir dans les avoirs productifs et le capital social⁸. Cette conclusion a été confirmée dans d'autres régions en développement par un nombre croissant de travaux de recherche (Jomo et Baudot, 2006).

Par conséquent, les efforts en vue de briser l'engrenage pauvreté-insécurité exigera un cadre de politiques propre non seulement à favoriser une plus forte croissance mais aussi à analyser la façon dont les stratégies d'investissement adoptées à la fois par les secteurs public et privé s'efforcent de traiter les vulnérabilités sous-jacentes qui exposent les ménages et les communautés à de plus gros risques d'appauvrissement. Le principal objectif opérationnel est de concevoir des stratégies à long terme de réduction de la pauvreté qui s'attaquent aux causes « profondes » de la pauvreté chronique par un ensemble de mesures visant non seulement les vulnérabilités qui menacent la sécurité économique mais permettant une meilleure gestion du risque par des mesures d'atténuation et de réponse (tableau V.1).

La pauvreté et l'insécurité sont étroitement liées

Pour sortir du piège de la pauvreté et de l'insécurité, il faut aller au-delà de la promotion d'une croissance globale

6 Dans une étude récente, Pritchett (2005) a conclu que, pour être efficaces, les stratégies de réduction de la pauvreté nécessitent un objectif de pauvreté assez vaste pour traiter les problèmes systémiques. Il estime que tout programme mondial de lutte contre la pauvreté doit établir un niveau supérieur mondial de pauvreté d'environ 10 dollars par jour. Ce chiffre peut ou non être bien choisi, mais la logique sur laquelle il se fonde est clairement importante pour l'évaluation des politiques.

7 Pour certaines évaluations, cela a nécessité la reprise du programme axé sur les besoins essentiels qui avait dominé le débat sur la pauvreté pendant une courte période dans les années 1970 mais a été abandonné après la crise de la dette du début des années 1980.

8 Voir également Lopez et Perry (2008).

Tableau V.1
Gestion des risques et de la vulnérabilité

Politiques macroéconomiques	Sécurité sociale et programmes de protection sociale
Atténuation	Atténuation
Politiques macroéconomiques (axées sur la croissance, anticycliques et favorisant les pauvres)	Sécurité sociale et mécanismes de pension
Politiques de développement agricole	Programmes structurels de transferts en espèces
Investissement d'infrastructure	Subventions de prix ciblées
Réglementation financière et supervision	
Adaptation	Adaptation
Transferts d'actifs (terre, crédits)	Santé publique et éducation
Développement des mécanismes d'épargne pour les populations pauvres et vulnérables	Accès aux programmes de microfinancement
	Salaires minimum et politiques à l'égard du marché du travail
Réponse	Réponse
Migration et envois de fonds (politiques)	Programmes de travaux (qui sont lancés lorsque le chômage augmente)
	Secours en cas de catastrophe
Crédits, restructuration de la dette, allègement de la dette	Subventions alimentaires
	Transferts en espèces

Des mesures sont nécessaires pour réduire le risque de crise et faire face à ses conséquences

Les mesures de réduction du risque sont prises avant que n'apparaisse un choc ou une tension et visent à réduire la probabilité qu'un tel choc ou tension ne se produise. Ces mesures (face au problème en question) ont essentiellement pour but de rendre les sociétés et les personnes plus résistantes aux chocs et à l'insécurité en les dotant des actifs et des moyens de mieux gérer le risque. On peut citer comme exemples les mesures de politique macroéconomique destinées à réduire les risques de crises financières, ainsi que les mesures visant à améliorer les conditions d'emploi sur le marché du travail. Les mesures d'atténuation sont prises en prévision d'un choc afin d'en réduire les conséquences néfastes. Au niveau des personnes ou de la communauté, il existe de nombreux mécanismes informels d'atténuation du risque, y compris la diversification des sources de revenu, la formation de familles nombreuses qui permet de disposer de main-d'œuvre agricole ou de créer des sources de revenu, ou la mise en place d'arrangements contractuels, tels que le métayage, qui permet de renoncer à une partie des profits en faveur d'une assurance. Parmi les exemples de mesures d'intérêt général, on peut citer l'extension du microcrédit et l'offre d'assurance sociale.

Les mesures de réponse sont celles qui ne sont prises qu'une fois que s'est produit le choc. Ces mesures peuvent comprendre des mécanismes informels pour combattre le risque, notamment en vendant certains actifs, en prélevant sur l'épargne ou sur les stocks de céréales, en recevant des envois de fonds de membres de la famille vivant à l'étranger, en obtenant un accès au crédit à travers les prêteurs informels, et ainsi de suite, ainsi que des réponses plus formelles, que ce soit à travers le marché (par exemple, divers mécanismes d'assurance) ou par des mesures d'intérêt général (par le biais de transferts, notamment au titre de programmes d'aide sociale et de prix subventionnés). Un grand nombre de ces formules sont identiques à celles qui visent les populations en situation chronique de pauvreté et de dépendance.

Certains événements non catastrophiques peuvent être fréquents sans avoir pour autant de graves conséquences (une courte maladie, un chômage temporaire) en ce sens que les familles peuvent y faire face essentiellement en tirant sur leur épargne, en prenant des prêts ou en recourant à des transferts de fonds de membres de leur famille ou à une assurance privée. En revanche, pour les familles très pauvres, de tels événements peuvent quant même avoir des effets désastreux et nécessiter une réponse de type « aide sociale » pour ne pas tourner à une catastrophe personnelle et communautaire. Néanmoins, étant donné les contraintes financières et selon la nature des risques, il peut être nécessaire de trouver un équilibre entre les mesures qui tendent à réduire ou atténuer les risques et à rendre les familles plus résistantes à ces chocs et mieux à même de faire face aux risques, par exemple, en renforçant leurs actifs (adaptation), et les mesures qui leur apportent un appui en atténuant les conséquences immédiates des chocs (réponse⁹).

Certains des points forts et des limites des instruments de réponse ont été examinés dans le cadre des problèmes particuliers analysés dans les précédents chapitres. Dans le présent chapitre, nous nous concentrerons sur quelques-unes des mesures de réduction (macroéconomiques en faveur des pauvres), d'adaptation (microcrédit) et de réponse (transferts).

Atténuation des risques

Les mesures de réduction (ou d'atténuation) des risques visent à abaisser la probabilité et la gravité des chocs négatifs frappant les revenus. Bien que beaucoup puisse être fait à cet égard au niveau des personnes et des communautés, le gouvernement a encore un rôle prééminent à jouer en utilisant diverses mesures macroéconomiques et autres pour réduire les effets négatifs de ces chocs sur les revenus.

Les mesures de réductions des risques diminuent la probabilité et la gravité des chocs négatifs frappant les revenus

Mesures macroéconomiques

Les mesures macroéconomiques dont dispose le gouvernement pour réduire les risques ont été examinées de façon plus détaillée au chapitre II. En règle générale, ces mesures doivent être anticycliques; elles doivent favoriser l'investissement et tendre à plus de cohésion sociale par le biais d'une forte création d'emplois. Elles doivent profiter aux communautés les plus pauvres des pays en développement, qui sont particulièrement vulnérables au risque de détérioration lié aux chocs économiques et à la stagnation de la croissance; elles peuvent aussi privilégier davantage les pauvres si elles sont adaptées aux conditions locales et aux obstacles à la croissance.

À cet égard, ces mesures doivent acheminer les ressources vers les secteurs qui emploient les éléments pauvres de la population et leur assurent des moyens de subsistance. Une croissance rapide de l'emploi dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre est cruciale. Dans la plupart des pays en développement, les pauvres sont employés en majorité dans l'agriculture et les petites entreprises, qui doivent donc être au centre des mesures en faveur des pauvres, comme on le verra dans la section suivante. La politique macroéconomique doit éviter toute tendance à négliger le secteur rural et promouvoir l'activité dans une agriculture à forte intensité de main-d'œuvre. Nombre de programmes d'ajustement traditionnels ont échoué à cet égard. Cela dit, avec l'expansion rapide des populations urbaines à travers le

La croissance rapide des industries à forte intensité de main-d'œuvre est essentielle

⁹ Pour plus de détails entre les liens unissant la pauvreté et l'insécurité, voir Banque mondiale (2001).

monde en développement, à long terme, les industries manufacturières à forte utilisation de main-d'œuvre (et les services connexes) joueront un rôle clé dans la recherche de solutions aux problèmes de la pauvreté.

L'expérience des années 1990 a montré qu'il est impossible d'assurer une forte croissance si les politiques macroéconomiques ne visent pas un taux de change réel stable et concurrentiel et des taux d'intérêt réel faibles à modérés, qui encouragent l'investissement dans les secteurs des biens échangeables à forte intensité de main-d'œuvre (voir chap. II; et Cornia, 2007). De solides institutions de réglementation du secteur financier et bancaire sont également nécessaires, ainsi que des mesures intégrées à une politique industrielle plus traditionnelle, afin de faire en sorte que le processus de croissance soit tiré par les secteurs à forte utilisation de main-d'œuvre. Un tel contexte permet l'accumulation de capital par la mobilisation des ressources intérieures et favorise l'apparition d'intermédiaires financiers locaux plus forts, évitant ainsi certains des dangers de flux de capitaux procycliques.

Une politique favorisant les pauvres passe par une focalisation beaucoup plus forte sur l'investissement public

Souvent, une politique favorisant les pauvres passe par une focalisation beaucoup plus forte sur l'investissement public, y compris dans l'infrastructure et le capital humain, vu sa forte propension à attirer l'investissement privé à de plus faibles niveaux de développement. Cependant, par-dessus tout, les pays en développement ont besoin de l'espace dans lequel combiner les politiques macroéconomiques, commerciales et industrielles en une stratégie plus cohérente.

Politiques de développement agricole

Sur les 5,5 milliards d'êtres qui peuplent le monde en développement, environ 3 milliards vivent en milieu rural, et la moitié d'entre eux appartiennent à des familles de petits exploitants. La crise alimentaire qui a éclaté en 2008 montre une fois encore à quel point ces populations sont vulnérables aux tendances défavorables à long terme et aux chocs inattendus. Historiquement, la plupart des succès de l'industrialisation ont commencé par des progrès dans l'agriculture. Ces dernières années, la Chine, l'Inde et le Viet Nam ont montré également comment la croissance agricole pouvait jeter les bases d'une croissance ultérieure dans l'industrie et le reste de l'économie. Des analyses effectuées sur plusieurs pays montrent également que la croissance ayant son origine dans le secteur agricole est souvent un moyen beaucoup plus efficace de réduire la pauvreté et l'insécurité que la croissance issue des secteurs non agricoles. Ainsi, dans le cas de la Chine, on a constaté que la croissance émanant de l'agriculture contribuait 3,5 fois mieux à réduire la pauvreté que la croissance dans les secteurs non agricoles; et la proportion est encore plus élevée en Asie du Sud (Nations Unies, Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, 2008, p. 127). En Amérique latine, ce ratio est de 2,7¹⁰. En fait, la réduction de la pauvreté en milieu rural de 37 à 29 % entre 1993 et 2002 (alors que le taux de pauvreté en milieu urbain restait constant à 13 %) a été l'un des principaux facteurs du recul de 28 à 22 % de la pauvreté dans son ensemble au cours de cette même période. Il importe également de noter qu'environ 80 % de la réduction de la pauvreté en milieu rural est le résultat d'améliorations dans les zones rurales elles-mêmes plutôt que de l'exode rural¹¹. Il est donc regrettable que, depuis quelques années, de nombreux pays en développement négligent le secteur rural. L'adoption de programmes d'ajustement imposés à de nombreux pays, en particulier en Afrique subsaharienne, après la crise de

¹⁰ Pour plus de détails, voir Banque mondiale (2007, p. 6).

¹¹ Ibid., p. 3, pour les statistiques présentées ici.

la dette du début des années 1980, n'a pas redressé cette discrimination et l'a même souvent aggravée (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 1998).

Il n'y a pas de remèdes miracles, mais un ensemble efficace d'incitations permettrait aux agriculteurs de disposer d'un excédent financier prévisible et les encouragerait à investir une partie de cet excédent de manière à accroître leur productivité et à diversifier leur production. Il importe que les services de vulgarisation se concentrent sur certains problèmes propres à l'offre, améliorent les connaissances techniques des agriculteurs et leur facilitent l'obtention d'intrants et de crédit. Certaines mesures spécifiques propres à accroître la productivité et à développer les marchés pourraient grandement bénéficier d'investissements d'infrastructure et de plus gros efforts de recherche et développement. Il est urgent qu'un grand nombre de pays en développement consacrent une plus large part de leurs dépenses publiques au produit intérieur brut (PIB) agricole. Cette part se situe actuellement à peine à 4 % pour les économies « à base agricole » (celles dont 30 % ou plus de leur PIB provient de l'agriculture) contre 12 % pour les économies plus urbanisées (qui tirent moins de 10 % de leur PIB de l'agriculture).

La Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique, 2008) a estimé récemment qu'en relevant la productivité moyenne de l'agriculture de la région Asie-Pacifique au niveau de celle de la Thaïlande on arracherait 218 millions d'êtres à la pauvreté et on réduirait les inégalités, mesurées par le coefficient de Gini, de 6 %. La recherche et le développement agricoles, l'éducation de la population rurale et l'infrastructure rurale, en particulier l'électricité et les routes, sont les principaux déterminants de la productivité de la main-d'œuvre, et l'investissement dans ces domaines aurait un profond impact sur la réduction de la pauvreté.

En plus de ces politiques d'ordre général, différentes formes de production agricole peuvent nécessiter certaines mesures de soutien spécifiques. Par exemple, dans les pays où l'agriculture est principalement le fait de petits exploitants, améliorer leur productivité est une tâche importante. Pour accomplir cette tâche, il peut s'avérer nécessaire d'améliorer l'accès de ces exploitants à certaines ressources telles que la terre, l'eau, l'éducation et la santé. Il peut également être nécessaire, dans un tel contexte, de promouvoir les associations de producteurs, afin de donner plus d'efficacité à l'agriculture et de découvrir de nouvelles possibilités de marché et d'en tirer effectivement profit. Par ailleurs, dans une agriculture caractérisée par un chômage et un sous-emploi massifs, l'expansion des emplois non agricoles et l'encouragement à l'exode rural pourraient prendre une importance prioritaire. Enfin, dans les pays urbanisés, il peut être nécessaire d'accorder plus d'importance aux produits situés plus haut dans la chaîne de valeur, de faire plus de place aux supermarchés comme principaux fournisseurs de produits agricoles, de réduire l'écart entre revenus ruraux et urbains et de préserver l'environnement et l'écologie. Il importe également que les pays développés songent à réduire les subventions qu'ils accordent à leurs agriculteurs, afin d'améliorer l'accès à leurs marchés pour les agriculteurs des pays en développement, et de réduire le gaspillage de leurs propres ressources agro-écologiques.

La croissance agricole nécessite des incitations, des services de vulgarisation et des investissements dans l'infrastructure et le capital humain

La diversité des conditions de l'agriculture selon les pays exige des politiques sur mesures

Adaptation aux risques

Malgré les efforts déployés aux niveaux national, régional, communautaire et individuel pour réduire les risques, on ne peut guère espérer qu'ils puissent être totalement éliminés. C'est pourquoi il importe de prendre des mesures afin d'aider les populations à vivre avec ces risques. Ces mesures peuvent se diviser en deux catégories : les mesures d'adaptation à priori

aux risques et les mesures de réponse à posteriori, c'est-à-dire les mesures que l'on peut prendre lorsqu'un choc s'est déjà produit. Il est quelque peu problématique de faire la distinction entre ces deux types de mesure, car ce que l'on peut faire a posteriori dépend de ce que l'on a fait à priori. Autrement dit, certaines des mesures décrites comme réponse peuvent aussi être des mesures d'adaptation aux risques, et vice versa.

Répartition des actifs

Une distribution égalitaire des terres a des effets bénéfiques sur la sécurité économique

Une répartition inégale des avoirs productifs est l'une des causes profondes de la pauvreté et de l'insécurité. Par conséquent, l'amélioration de la distribution des terres peut grandement contribuer à réduire l'insécurité économique. Comme la recherche a montré que les petits exploitants peuvent souvent être plus productifs que les gros propriétaires terriens (Ray, 1998; Nations Unies, Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, 2008), une répartition plus équitable des terres permettrait donc d'accroître le volume total de la production. Elle permettrait également aux pauvres d'avoir un meilleur accès à l'éducation, à la santé et aux autres services sociaux, ce qui contribuerait à renforcer le capital humain. Une main-d'œuvre en meilleure santé et plus instruite permettrait à son tour de relever la productivité agricole en facilitant l'introduction de nouvelles technologies et de nouvelles cultures. Enfin, une répartition plus équitable des actifs permettrait aussi aux pauvres de participer de façon plus significative au processus politique de leur pays, ce qui les aiderait par là-même à accroître la part des ressources budgétaires qui leur est allouée.

L'expérience internationale confirme cette idée concernant l'existence d'un lien direct entre une répartition équitable de la terre et une meilleure croissance de la production. La réduction de la pauvreté agricole est due dans sa majeure partie aux progrès réalisés en Asie de l'Est et dans le Pacifique, où le nombre de pauvres des régions rurales est tombé de 1 036 millions en 1993 à 883 millions en 2003. Par contraste, durant la même période, le nombre de pauvres des régions rurales a augmenté en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud. Les observateurs s'accordent généralement à reconnaître que les réformes agraires effectuées par les économies d'Asie de l'Est dans les années 1940 et 1950 ont créé une forme plus égalitaire de propriété foncière qui a favorisé une plus large participation au processus de croissance et à ses bienfaits, et qu'un succès analogue a été constaté avec les réformes foncières effectuées ultérieurement dans la région (Nations Unies, 2006, chap. V). Toutefois, dans le cas de ces réformes plus récentes, le transfert des droits de propriété a été plus limité que lors des premières, et ces réformes ont été adaptées aux conditions socioéconomiques du moment, qui ont produit divers types d'expériences.

La redistribution des terres est souvent difficile à réaliser politiquement et n'est généralement possible que dans des circonstances extraordinaires, par exemple, après une révolution ou une guerre. En revanche, certains modèles de réforme agraire sont politiquement possibles : tel a été le cas du Settlement and Land Acquisition Grant (SLAG) en Afrique du Sud, conçu pour permettre à des familles rurales d'acheter des terres arables (voir encadré V.2).

Les travailleurs pauvres vivent dans une grande insécurité

Salaires minimums

Même avec la réussite d'une réforme agraire, pour la plupart des pauvres, la seule source de revenu est un travail rémunéré. Plus de la moitié de la main-d'œuvre des pays en développement travaille dans l'agriculture, qui est le plus souvent très mal payée et précaire. L'amélioration des conditions d'emploi de ces travailleurs contribuerait amplement et directement

Encadré V.2

La redistribution des terres en Afrique du Sud

Le Gouvernement de l'Afrique du Sud a pris plusieurs mesures en vue d'offrir des terres aux couches défavorisées et pauvres de la population pour la construction de logements et la production. En particulier, un mécanisme de don unique mais souple offrant un maximum de 16 000 rand (équivalant à environ 2 000 dollars des États-Unis) par famille a été mis en place pour permettre aux bénéficiaires d'acheter une terre auprès de vendeurs consentants. La redistribution des terres a pris plusieurs formes (par exemple, terre collective aux fins de production; production de groupe; terres communales; installation d'ouvriers agricoles sur l'exploitation; et acquisition de parts foncières par les ouvriers agricoles). Le don de base était appuyé par tout un ensemble de ressources financières additionnelles, telles que les dons aux fins de planification et les services de règlement des différends.

Cette approche ne nécessitait pas l'acquisition préalable de terres par l'État. Des limites ont été imposées à la fois au montant du don qu'une famille particulière était habilitée à recevoir et au revenu de la famille, afin de garantir que ce programme profite à beaucoup et atteigne les familles à faible revenu^a. Les vendeurs pouvaient être de gros propriétaires terriens ou des promoteurs fonciers qui achetaient la terre à leur propriétaire et la divisaient en parcelles de taille acceptable qu'ils revendaient aux bénéficiaires potentiels. Les acheteurs, pour leur part, se groupaient souvent pour obtenir un don, concevoir des projets et acquérir la terre en propriété collective. Le Communal Property Associations Act (Loi portant création d'associations de propriétaires communaux) promulgué en 1996 encourageait la formation de tels groupes. Toutefois, l'application paternaliste de telles acquisitions collectives par le Département des affaires foncières [Department of Land Affairs (DLA)] a été source de centralisation, de bureaucratisation et de long retards qui ont nui à l'esprit et aux objectifs du programme. De ce fait, entre 1995 et 2000, 0,6% seulement de terres agricoles du pays ont été vendus de bon gré au titre de ce programme, et le nombre de bénéficiaires est resté limité à 60 000. Ce résultat est maigre en comparaison de l'objectif initial du programme, qui était de transférer près de 30 millions d'hectares (soit environ 30% des terres arables du pays). Outre les procédés paternalistes et bureaucratiques, il y avait des obstacles objectifs, tels que : a) le fait que les frais initiaux n'étaient pas couverts par les dons; b) le manque de capital humain nécessaire de la part des bénéficiaires pour pratiquer une agriculture moderne; c) l'inertie à l'égard de la mobilité géographique; et d) l'insuffisance des services de vulgarisation et autres services ruraux.

Pour accélérer le processus de transfert des terres, en 2001, le gouvernement a lancé un programme révisé, intitulé « Land Reform for Agricultural Development » (la réforme agraire au service du développement agricole), qui a permis de décentraliser l'exécution et d'accélérer ainsi le processus. En outre, tous les bénéficiaires étaient à présent tenus d'apporter une contribution (en espèces, en main-d'œuvre ou en nature), ce qui a permis de renforcer leur motivation à l'égard du projet^b. Toutefois, l'introduction de l'exigence d'une contribution signifiait également que le programme révisé visait davantage l'expansion de petites et moyennes exploitations commerciales que les paysans pauvres sans terres ni biens.

Indépendamment de ces facteurs, le programme de réforme agraire à vocation commerciale de l'Afrique du Sud montre que les obstacles aux réformes agraires ne sont peut-être pas politiquement aussi insurmontables qu'on le pense souvent. L'expérience de l'Afrique du Sud montre également que la réforme agraire fondée sur le marché ne doit pas nécessairement être lourde pour le budget. Il ressort des données que les dépenses d'équipement annuelles du programme initial de redistribution des terres en Afrique du Sud, dans leur année record (1998/1999), ne représentaient que 0,2% du budget annuel total de l'État. Cependant, pour réussir, la réforme agraire nécessite des efforts complémentaires d'amélioration de l'infrastructure, de fourniture d'intrants et de services de vulgarisation. L'expérience de l'Afrique du Sud indique que les coûts de prestation de ces services complémentaires sont restés en dessous de 1 % des dépenses générales de l'État en 2001. Autrement dit, avec la volonté politique, les réformes agraires à vocation commerciale sont financièrement possibles et peuvent apporter une contribution importante au renforcement de la sécurité économique des pauvres^c.

^a À l'origine, aux termes du Settlement and Land Acquisition Grant (SLAG), le revenu mensuel des familles bénéficiaires potentielles était censé ne pas dépasser 1 500 rand. Pour plus de détails, voir *La situation économique et sociale dans le monde, 2003* (Nations Unies, 2003), chap. VII.

^b La contribution personnelle minimum requise pour le don minimum était fixée à 5 000 rand (environ 650 dollars des États-Unis en 2003).

^c L'Étude de 2003 (p. 215) a conclu que : « Ce qu'il faut, c'est la volonté politique d'accorder une plus haute priorité à une réforme agraire fondée sur la redistribution des terres, qui s'inscrit dans le cadre de stratégies de développement rural plus larges et d'investir dans l'infrastructure et les services nécessaires pour appuyer les activités des bénéficiaires de cette redistribution, afin de convertir de grands nombres de paysans en propriétaires terriens. »

à améliorer la sécurité des ménages¹². En règle générale, la représentation politique de ces travailleurs est très faible et les chances de promulgation d'une législation formelle efficace sont limitées. L'expansion de l'emploi rural non agricole semble avoir permis d'améliorer les conditions des populations rurales en Asie et en Amérique latine, mais à un moindre degré en Afrique (Demeke, Guta et Ferede, 2003; Gordon et Craig, 2001). Néanmoins, comme on l'a vu précédemment, à plus long terme, la promotion d'une industrialisation à forte intensité de main-d'œuvre contribue de façon déterminante à réduire la pauvreté dans les économies ayant généralement un excédent de main-d'œuvre.

La croissance de la productivité ne se traduit pas par une croissance des salaires

Cela dit, même dans un tel contexte, il ne suffit pas toujours simplement de développer l'emploi pour réduire la pauvreté et l'insécurité (Organisation internationale du Travail, 2005b, p. v). Dans un monde dominé par des travailleurs pauvres, on peut craindre que le relèvement des niveaux de productivité ne se traduise pas par une hausse des salaires. Il n'en est pas nécessairement ainsi, comme le montre l'exemple de l'Inde où, entre 1980 et 1999, le PIB par habitant mesuré à la parité du pouvoir d'achat est passé d'environ 750 dollars à environ 2 500 dollars, tandis que l'indice des salaires réels dans le secteur manufacturier est tombé d'environ 140 à 70 (ibid., p. 53, tableau 4). Au Mexique, alors que l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a débouché sur une expansion de l'emploi dans les *maquiladoras*, dont la main-d'œuvre est passée de 446 436 travailleurs à 1,3 million entre 1990 et 2000, il n'y a pratiquement pas eu de croissance des salaires (ibid., p. 89).

Le faible niveau, voire la baisse des salaires peut favoriser temporairement la croissance en permettant l'expansion des secteurs exportateurs. Toutefois, pour rester soutenue, toute croissance économique nécessite une amélioration de la productivité et un marché intérieur en expansion. À cet égard, dans la mesure où la loi sur le salaire minimum favorise la hausse des salaires, elle est perçue comme un moyen possible d'atténuer la pauvreté et de réduire l'insécurité économique, ce qui peut à son tour stimuler un accroissement de la productivité. On n'a pas beaucoup de preuves concrètes de ces corrélations. La plupart des études signalent que la loi sur le salaire minimum a eu un impact positif sur les salaires dans les grandes entreprises du secteur formel. Certaines études indiquent un impact similaire sur les salaires dans les entreprises plus petites, y compris celles du secteur rural, avec les retombées positives que cela comporte sur la réduction de la pauvreté (Lustig et McLeod, 1997; Gindling et Terrell, 2005), alors que d'autres subordonnent un tel résultat à une forte croissance (Morley, 1992). Quoi qu'il en soit, même en présence d'une telle législation, de nombreux pays en développement se heurtent à de graves problèmes d'application, et beaucoup considèrent une telle loi, en soi, comme un moyen plutôt radical d'offrir des conditions de vie plus sûres (Nations Unies, 2007b).

Microcrédit

Les pauvres sont souvent exclus des services financiers formels

Un meilleur accès aux marchés financiers est l'un des moyens pour les éléments pauvres et vulnérables de s'adapter au risque et à l'insécurité. Le crédit formel et les autres services financiers sont traditionnellement fermés à ces catégories de population, qui n'ont d'autre recours que de s'adresser à des prêteurs pratiquant des taux usuraires. Cela se traduit souvent par un état de perpétuel endettement pour ces personnes qui finissent par perdre ce qui leur servait de caution pour l'obtention d'un prêt. Les tentatives d'offre de services modernes de crédit

¹² Voir Mugrai et Ravallion (2005).

aux pauvres échouent généralement devant les coûts élevés des transactions et l'absence de biens à offrir en nantissement.

Le microcrédit représente un effort en vue de résoudre le double problème par l'utilisation novatrice de prêt mutuel, où la pression exercée par les pairs remplace la caution et la responsabilité collective permet de réduire le coût des transactions. Le financement par le microcrédit a commencé à titre expérimental au Bangladesh à la fin des années 1970; en 2006, on comptait plus de 7 000 établissements de microcrédit actifs, qui desservaient quelque 500 millions de personnes dans plus de 50 pays, y compris dans certains pays développés. Le but visé est de créer un cercle vertueux par lequel un accroissement du revenu permette à un ménage de prendre certains risques qui lui permettent à leur tour d'accroître encore leurs revenus¹³.

Si les programmes de microcrédit ne sont pas en soi des programmes d'assurance, ils peuvent néanmoins jouer un tel rôle en régularisant les revenus et la consommation¹⁴. Bien entendu, un tel rôle peut bouleverser la planification des investissements, et l'on court le risque que, par les sanctions financières, sociales et psychologiques imposées en cas de défaut de paiement, le microcrédit n'accroisse encore la vulnérabilité des pauvres. Du fait des ces limitations, d'après certains experts, des programmes d'assurance directs pourraient être un moyen plus efficace d'aider les pauvres à faire face à l'insécurité¹⁵.

Les tentatives d'offre de services d'assurance aux pauvres se heurtent généralement à des difficultés de gestion, au coût élevé des transactions et à des problèmes courants de mauvais choix et de risque moral. Cependant, des études ont montré l'existence d'une « demande réprimée » de tels services (Mosley, 2007¹⁶). Il n'est donc pas étonnant que l'on ait également cherché à appliquer à l'assurance le mécanisme novateur qui a permis au crédit d'atteindre les pauvres. C'est ainsi que Churchill (2006) présente un vaste catalogue de programmes de micro-assurance qui énumère 74 de ces programmes utilisés à travers le monde. Jusqu'ici, la plupart de ces programmes se concentrent sur les risques de décès et de maladie, mais des programmes plus récents ont étendu leur champ à des domaines comme l'assurance récolte (voir l'évaluation au chap. III). Mosley (2007) offre un examen d'un ensemble de

Les programmes de micro-assurance se répandent

¹³ Les preuves de l'efficacité de tels programmes comme moyen d'assurer une réduction durable de la pauvreté ne sont pas toujours concluantes; pour un examen plus approfondi, voir Morduch (1994, 1995, 1999b).

¹⁴ En fait, certains programmes de microcrédit comportaient un élément formel d'assurance destiné à garantir le recouvrement du prêt en cas de décès ou d'invalidité de l'emprunteur. Cette assurance couvrait les risques encourus par le bailleur de fonds mais pas ceux de l'emprunteur. Le fait que le microcrédit est utilisé pour lisser la consommation est bien reconnu. Par exemple, se référant à Pitt et Khandker (1998), Morduch (1999b, p. 1605) indique que : « L'on a constaté que l'emprunt auprès d'un établissement de microcrédit permet de lisser la consommation sur l'ensemble des saisons, et que *l'adhésion à un tel programme est motivée en partie par la volonté de s'assurer* » (les italiques ont été ajoutés). Morduch ajoute que ses propres recherches ont confirmé l'effet de régularisation de la consommation exercé par les programmes de microcrédit et conclut (p. 1606) que « sur le fond, les résultats indiquent que *les avantages de la réduction du risque sont peut-être aussi importants, sinon plus, que l'impact direct sur les niveaux moyens de consommation* » (les italiques ont été ajoutés).

¹⁵ Pour plus de détails, voir Clarke et Dercon (2008).

¹⁶ Par « demande réprimée », Mosley désigne d'une façon générale la demande d'assurance non satisfaite, mais ne traite pas de la question des prix auxquels la demande et l'offre sont évaluées. À cet égard, Mosley parle de « demande substantielle contrariée de services d'assurance ». Il estime également que les services d'assurance offerts, quels qu'ils soient, ne visaient que la population mâle, indiquant ainsi une demande réprimée caractérisée par une discrimination fondée sur le sexe.

programmes et signale avoir constaté un impact positif, y compris pour ceux qui n'y avaient pas souscrit directement¹⁷.

Un grand nombre des programmes de micro-assurance sont le produit d'une activité connexe d'établissements de microfinancement dont l'action est surtout concentrée sur le microcrédit. Toutefois, peu à peu, des organismes axés uniquement sur la micro-assurance ont commencé à voir le jour. Les établissements de micro-assurance peuvent également être classés sur la base de leurs motivations et, de ce point de vue, peuvent être ou non à but lucratif. Les établissements à but lucratif sont semblables à des sociétés de commerce; en revanche, les établissements à but non lucratif peuvent fonctionner comme des entreprises ou comme des organisations non gouvernementales de type institutions sociales ou coopératives.

Les programmes de micro-assurance ont du mal à démarrer et se heurtent à d'autres obstacles

Malgré cette grande diffusion des programmes de micro-assurance, dans l'ensemble, pour diverses raisons, les besoins d'assurance des pauvres restent encore en grande partie insatisfaits (voir Clarke et Dercon, 2008; Mosley, 2007). Tout d'abord, l'assurance est un produit plus complexe que le crédit, dont la propagation est lente et limitée¹⁸. Cela pose un problème de viabilité financière : la faible propagation augmente le coût de l'assurance, limite le pool des risques couverts et rend la réassurance plus coûteuse, ce qui, à son tour, tend à limiter le nombre des assurés¹⁹. En fait, il semble qu'il y ait une relation inverse entre la prime à partir de laquelle est franchi le seuil de rentabilité et la taille du portefeuille. Cette relation semble indiquer qu'il y a essentiellement deux moyens de surmonter les problèmes auxquels se heurtent les programmes de micro-assurance : le premier est de relever les primes, qui est voué à l'échec; et le second est de subventionner ces programmes jusqu'à ce qu'ils atteignent le niveau de souscription auquel ils peuvent se suffire à eux-mêmes (voir encadré V.3²⁰).

Face aux obstacles mentionnés précédemment, dans différentes régions du monde, les programmes de micro-assurance expérimentent diverses options. Il est peut-être encore trop tôt pour tirer des leçons définitives de ces expériences. Toutefois, d'une façon générale, elles tendent toutes à faire ressortir la nécessité de se concentrer sur un seul type de risque, de greffer ces programmes sur les opérations de microfinancement, et ainsi de suite. Compte tenu des avantages des programmes de micro-assurance et de leur fragilité initiale, le recours à des subventions semblerait justifié.

17 Mosley (2007) dresse un tableau des conclusions d'études de cas sur les cinq programmes suivants : a) Foundation for International Community Assistance (FINCA), Ouganda; b) Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC); c) Grameen Kalyan (Grameen welfare organization); d) Society for Social Services (SSS), Bangladesh; et e) Bhartiya Samruddhi Investments and Consulting Services (BASICS), Ltd, Inde. Les quatre premiers sont des programmes d'assurance maladie, tandis que le cinquième offre une assurance contre les risques climatiques. Il estime que les facteurs suivants contribuent à produire des résultats positifs : a) les connaissances découlant de l'expérimentation; b) les avantages procurés par une réduction de la vulnérabilité individuelle et collective du fait de la « solidarité au sein du capital social »; c) la mise en commun des avantages procurés au capital social par une sensibilisation des clients à la qualité du service; et d) les effets de contagion bénéfique.

18 Les problèmes qui se posent généralement avec l'assurance, comme il a été suggéré ci-dessus sont : a) l'asymétrie de l'information; b) le coût des transactions; c) les difficultés d'application; et d) l'aversion pour l'ambiguïté. Les établissements de microfinancement eux-mêmes ont du mal à surmonter ces obstacles.

19 Voir Clarke et Dercon (2008, p. 10).

20 Cette relation entre l'échelle et le coût unitaire ne s'applique pas aux autres services de microfinancement et, en fait, à la plupart des opérations commerciales. En revanche, il peut être particulièrement nécessaire dans le domaine de la micro-assurance.

La constitution d'une épargne peut être un moyen efficace de s'adapter aux risques. De nombreux chercheurs ont montré que même les pauvres veulent et peuvent épargner, et que des mécanismes appropriés peuvent les y aider. En fait, Hulme, Moore et Barrientos (2007) constatent avec quelque regret que, depuis quelques années, l'attention se détourne de l'épargne au profit du (micro) crédit, et perçoivent comme une tendance historique le passage de l'épargne en tant que base des moyens financiers sur lesquels s'appuyaient les pauvres au début du XX^e siècle au crédit et à l'endettement comme moyen de sortir de la pauvreté au début du XXI^e siècle. C'est ainsi que, bien que les mutuelles d'épargne communautaires et autres systèmes d'épargne informels aient un long passé, les organisations et établissements de microcrédit se sont vu longtemps interdire d'accepter l'épargne de leurs clients.

Souvent, les pauvres ne peuvent avoir accès aux programmes d'épargne formels en raison d'un ensemble de facteurs : manque de connaissance, distance, coûts et indivisibilité des instruments d'épargne du secteur bancaire formel. D'autres établissements/programmes d'épargne mieux adaptés aux besoins et aux capacités des ménages pauvres peuvent lever ces

Il faut que l'attention se porte sur les programmes de micro-épargne

Encadré V.3

Subventionner les programmes de microfinancement

Bien que les programmes de microfinancement soient intrinsèquement des opérations du secteur privé, ils nécessitent souvent des subventions explicites ou implicites de l'État. Cette question de subventions a suscité des réponses diverses. Premièrement, nombreux sont les établissements de microfinancement qui prétendent avoir atteint le seuil de rentabilité financière ou même dégagé un certain excédent. En fait, d'après *The MicroBanking Bulletin* de juillet 2003, 66 établissements de microcrédit étudiés sur 124 (soit environ 50 %) étaient financièrement viables. Deuxièmement, d'autres établissements de microfinancement prétendent que, bien qu'ils ne soient pas encore financièrement solvables, ils progressent régulièrement dans cette direction et atteindront bientôt la pleine indépendance financière. L'idée de leur offrir une subvention temporaire en attendant qu'ils acquièrent l'ampleur et l'efficacité nécessaires pour atteindre le point d'équilibre répond essentiellement au souci de protéger « une industrie naissante ».

Toutefois, selon la troisième réponse, il n'est pas raisonnable d'exiger des établissements de microfinancement qu'ils atteignent le seuil de rentabilité financière. En effet, il ne faut pas juger de l'utilité et de la contribution des programmes de microfinancement en fonction de considérations financières étroites. Il faut plutôt prendre plus de recul et évaluer le rôle multidimensionnel que jouent ces programmes dans la vie des pauvres. D'ailleurs, les tenants de ce point de vue font valoir qu'en insistant sur leur viabilité financière on risque de forcer ces établissements à se détourner des pauvres pour se concentrer sur les non-pauvres et les moins pauvres, et à négliger ainsi leur mission initiale. Les défenseurs de cet argument perçoivent donc une contradiction entre le reproche fait aux établissements de microfinancement de ne pas venir en aide aux personnes en situation d'extrême pauvreté et l'autre critique qui leur est adressée de ne pas donner la preuve de leur viabilité financière. En fait, ce sont les établissements de microfinancement qui desservent les familles les plus pauvres qui sont généralement les plus tributaires des subventions. D'après l'enquête mentionnée ci-dessus, la proportion des établissements de microcrédit dont l'action se concentre sur les catégories les plus pauvres qui avaient accédé à la viabilité financière était de 37 % (18 sur 49).

Pour plaider en faveur de subventions pour le microfinancement, Morduch (2006) a fait état de « subventions intelligentes », tout en admettant que cette expression est peut-être en soi contradictoire. Il explique que ces « subventions intelligentes maximisent les bienfaits sociaux tout en minimisant des distorsions et erreurs de ciblage » (p. 11) et en tire les quatre leçons suivantes :

- a) Le crédit subventionné n'équivaut pas à un « crédit à bon marché »;
- b) La rentabilité n'est pas égale à l'efficacité;

- c) La rentabilité n'est pas la même chose que la durabilité;
- d) La rentabilité ne garantit pas l'accès au financement commercial.

Morduch (2006) estime que ces leçons montrent que, si elles sont bien conçues, les subventions peuvent préserver les résultats du marché en matière d'efficacité, tels que la rigueur des contraintes budgétaires, un résultat final sans ambiguïté et la pression concurrentielle, en même temps que la faculté d'atteindre les pauvres (pp. 10-11^a).

a Voir également Morduch (1999a, b) et Armendariz de Aghion et Morduch (2005).

Morduch (2006) ne veut pas limiter la subvention au microfinancement à la seule phase de démarrage, car il est convaincu que, si cette subvention est justifiée pendant cette phase, elle peut l'être aussi lorsque l'établissement de microfinancement cherche à étendre son action à des « domaines entièrement nouveaux ». C'est pourquoi il est opposé à l'idée de limiter la subvention à cinq ans suggérée dans les directives à l'intention des donateurs du Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres. Il montre également que ces subventions sont nécessaires pour aider les emprunteurs à s'affranchir de la contrainte qui les limitent à de très petits prêts (que les bailleurs de fonds ne peuvent accorder sans subventions) et accéder à des prêts plus conséquents, lorsque le seuil de rentabilité peut être atteint. Il note en outre que les subventions sont également nécessaires pour mettre sur pied une aide multidimensionnelle, comprenant aide alimentaire et services sociaux, sans laquelle le programme de microcrédit ne peut être efficace ni réussir auprès des populations vivant dans l'extrême pauvreté.

Malgré ses arguments en faveur des subventions au microfinancement et sa conviction que des subventions intelligentes peuvent aider à « atteindre des objectifs sociaux qui ne sont pas immédiatement réalisables par les établissements opérant strictement dans un but lucratif », Morduch reste convaincu qu'en général les subventions devraient « être limitées dans le temps » et « obéir à des règles », et que la dépendance à l'égard de subventions n'est pas une solution viable à long terme. C'est pourquoi il semble également préconiser l'octroi de subventions à « un sous-ensemble d'établissements », à savoir vraisemblablement aux établissements de microfinancement qui se concentrent davantage sur les pauvres et/ou opèrent dans les conditions relativement plus difficiles (par exemple, dans les zones reculées ou à population éparse).

À la différence de Morduch, Clarke et Dercon (2008) semblent offrir un appui plus inconditionnel aux subventions aux programmes de microfinancement. Ils font valoir qu'en raison des technologies existantes et des coûts des transactions ces programmes ne seront jamais commercialement viables, et doivent donc être perçus en partie comme des programmes commerciaux et en partie comme des programmes d'aide sociale, nécessitant par conséquent des subventions sur le long terme. Autrement dit, selon eux, l'octroi de subventions aux établissements de microfinancement peut être un moyen efficace d'atteindre les pauvres et d'améliorer leurs conditions de vie. Soulignant l'indigence des données sur la viabilité financière des programmes de microfinancement en général, Clarke et Dercon estiment que, face au coût actuel de la technologie et des experts, le microfinancement en faveur des plus pauvres ne sera jamais rentable^b. Les auteurs estiment que les pionniers du microcrédit, tels que Grameen, ont conçu des contrats de prêt qui ne « faussent pas les incitations ou les décisions mais réussissent quand même à servir les pauvres ». Par ailleurs, citant Karlan et Zinman (2007a et b), Clarke et Dercon font valoir qu'il reste difficile aux programmes de microfinancement de devenir rentables en relevant le prix de leur produit, ajoutant par conséquent que les subventions peuvent se révéler nécessaires pendant longtemps.

b Clarke et Dercon (2008) notent que : « Les coûts sont simplement trop élevés », et estiment que « l'octroi de subventions au microcrédit pourrait être un moyen économique d'améliorer les conditions de vie des pauvres » (p. 17).

Clarke et Dercon (2008) soulignent en outre que l'assurance subventionnée peut aider à éviter les écueils liés à la faiblesse des filets de sécurité, car si cette assurance est bien conçue, n'importe qui peut souscrire une police et se couvrir contre les risques sérieux auxquels il/elle s'expose. Par conséquent, les subventions devraient être accordées pour encourager une telle souscription. Ils recommandent que ces subventions visent l'expérimentation et l'évaluation de programmes de micro-assurance novateurs plutôt que d'être offertes directement à des produits de micro-assurance existants.

Mosley (2007) est aussi fortement en faveur de subventions aux programmes de micro-assurance, compte tenu en particulier de leurs externalités positives et des problèmes de survie auxquels ces programmes se trouvent initialement confrontés.

obstacles et permettre à ces ménages d'économiser et d'utiliser leur épargne pour faire face aux risques.

L'épargne en tant qu'auto-assurance présente de nombreuses caractéristiques supérieures à celles de l'assurance. Par exemple, si l'assurance ne permet généralement de faire face qu'à certains types précis de risques, l'épargne peut couvrir n'importe quel type de risque, tant que le coût des dommages causés ne dépasse pas le montant épargné. Deuxièmement, alors que l'assurance n'aide qu'après coup, l'épargne peut être utilisée pour financer des mesures de prévention et de réparation des dommages. Ainsi, en tant que mécanisme d'assurance, l'épargne est beaucoup plus souple. L'épargne garantit l'indépendance quant au choix des moyens de faire face aux risques. Tous ces avantages s'ajoutent au fait que l'épargne, à la différence des programmes d'assurance, peut créer un « revenu ». Notant le rôle d'assurance des programmes de microcrédit et de microépargne, nombre d'experts les ont qualifiés de programmes de *quasi-assurance*²¹.

Dans la mesure où les programmes de microcrédit ont relativement mieux réussi à atteindre les pauvres, ces programmes sont à présent élargis de manière à englober des services d'épargne à leur intention. Ce processus a donné lieu à la création de deux types d'établissements de microépargne. Le premier englobe les établissements qui offrent à la fois des services de microcrédit et de microépargne, combinant les deux en un même produit. L'un des précurseurs dans ce domaine a été la Bank Rakyat Indonesia qui, en 1996, offrait déjà des services d'épargne à plus de 16 millions de ménages. Les dépôts étaient modestes, avec un solde moyen de 184 dollars en 1996, ce qui tend à indiquer que le déposant moyen était plus pauvre que l'emprunteur moyen (le solde moyen des prêts était de plus de 1 000 dollars). Toutefois, cela représentait un volume d'épargne de plus de 3 milliards de dollars et offrait à la Bank Rakyat Indonesia une source de fonds à bon marché à rétrocéder, et aux ménages, un moyen de se constituer des actifs et de mieux lisser leur consommation. Le second type d'établissement est constitué de ceux pour lesquels la microépargne est l'unique activité. Tel est le cas du programme SafeSave au Bangladesh, au titre duquel le personnel de l'établissement sollicite quotidiennement de l'épargne, ce qui permet aux ménages de « voir leur aptitude à épargner par montants réguliers mais modestes leur constituer un utile pécule » (Morduch 1999b, p. 1607).

Il ressort des données recueillies par Hulme, Moore et Barrientos (2007, p. 8) qu'il existe des dizaines sinon des centaines de millions de comptes d'épargne dans diverses catégories d'établissements financiers qui visent généralement les marchés se situant en dessous du niveau auquel s'adressent les banques commerciales, et qu'un fort pourcentage des clients de ces établissements appartiennent probablement aux populations pauvres ou très modestes. Par conséquent, le marché des services de microépargne est vaste. D'après la bibliothèque virtuelle du microfinancement, l'épargne des emprunteurs devrait à elle seule permettre de mobiliser 2 milliards de dollars. Les données de l'Évaluation de l'épargne au niveau des pays recueillies par le Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres (GCAPP) indiquent qu'une forte proportion de familles rurales et urbaines n'ont actuellement pas de compte bancaire, ce qui dénote une énorme demande non réalisée de services de dépôt parmi les populations pauvres, qui admettent souvent qu'elles gardent leur épargne en espèces ou la confient à des établissements informels ou semiformels. Les établissements de microfinancement ont

L'épargne est souvent une meilleure forme d'auto-assurance

La demande de services d'épargne est très forte chez les pauvres

²¹ Mosley (2007) offre les quatre exemples suivants de quasi-assurance : a) crédits réduisant les risques pour les plus pauvres; b) prêts d'urgence des « banques villageoises »; c) programmes de microépargne; et d) liens prêt-épargne.

Le microfinancement doit viser des objectifs plus vastes et axés davantage sur l'investissement

donc besoin de meilleurs produits d'épargne pour répondre à une énorme demande. D'après certaines évaluations, les responsables qui cherchent à renforcer leurs programmes de micro-financement auraient intérêt à accorder plus d'attention aux programmes de microépargne, à les rendre moins coûteux et plus largement accessibles. Il faut également que l'épargne rapporte davantage et offrent des taux d'intérêt réel (Hulme, Moore et Barrientos, 2007).

L'ampleur moyenne des programmes de microfinancement — crédit, épargne et assurance — augmente peu à peu, grâce à un certain nombre de facteurs. Premièrement, ces programmes suivent généralement le principe du test, en ce sens que, si l'on prend l'exemple du microcrédit, lorsqu'un emprunteur réussit à rembourser un prêt, il se qualifie pour un prêt d'un montant plus élevé. Deuxièmement, à mesure que les établissements de microfinancement acquièrent de l'expérience et deviennent plus sûrs, ils lancent des programmes de prêt de montants plus substantiels. Par exemple, la Grameen Bank Bangladesh offre à présent de plus gros prêts qui permettent aux emprunteurs de se construire une maison ou d'améliorer celles dans laquelle ils habitent. Grameen offre également des prêts à de petites entreprises. Toutefois, ces programmes plus ambitieux peuvent conforter les critiques qui reprochent au microfinancement de négliger les éléments les plus pauvres. En même temps, ils sont encore trop modestes pour susciter un accroissement des investissements capable de provoquer le décollage de l'économie. Il faut voir quel type d'évolution subira le microfinancement dans les années à venir.

Réponse aux risques

Comme on l'a vu précédemment, par réponse aux risques, on entend les mesures que peuvent prendre après coup les gouvernements, les communautés et les ménages pour permettre à la population de survivre à des chocs négatifs qui se sont déjà produits.

Programmes de travaux/d'emploi

L'un des moyens les plus traditionnels d'offrir une aide aux personnes souffrant d'insécurité de revenu est de leur offrir un emploi dans le cadre de divers types de programmes de travaux. Bien qu'à l'origine ces programmes aient été lancés principalement comme mesures d'urgence prises à posteriori pour répondre à des situations de crise, peu à peu ils ont commencé à servir de formules à priori destinées à aider les éléments vulnérables à s'adapter au risque, voire à en réduire l'ampleur pour eux. C'est ainsi que de nombreux pays en développement étendent leurs programmes de travaux et les utilisent comme moyen d'offrir une assurance sociale. Par exemple, l'Inde a adopté récemment un programme qui garantit 100 jours de travail à tous ceux qui en ont besoin dans les zones rurales.

Les programmes de travaux peuvent créer de précieux actifs pour l'ensemble de la communauté

Comme l'expérience de ces programmes de travaux a fait l'objet de nombreuses études, leurs avantages et inconvénients sont aujourd'hui bien compris²². Dans les zones rurales, ces travaux, en garantissant une certaine continuité de revenu face aux crises économiques, permettent d'éviter aux agriculteurs de devoir épuiser leurs avoirs productifs et peuvent même les encourager à se lancer dans des investissements plus risqués mais plus productifs. Par ailleurs, les travaux entrepris dans le cadre de ces programmes, s'ils sont bien conçus et bien exécutés, peuvent créer de précieux actifs, tels que routes, canaux d'irrigation, digues, écoles et locaux

²² Voir, par exemple, Bandyopadhyay (1988), Basu (1981), Besley (1995), Besley et Coate (1992), Narayana, Parikh, et Srinivasan (1988), Ravallion (1991, 2003).

d'emmagasinage, quoique, dans la réalité, ces programmes ne sont pas uniformes ni toujours satisfaisants du point de vue de leur qualité et de leur productivité²³. En outre, leur utilisation pour répondre à des chocs ou à des catastrophes permet aux pauvres non seulement d'épargner, mais de le faire de façon plus productive. Des études empiriques offrent de nombreux exemples de l'impact de ces programmes de travaux en tant qu'assurance. Par exemple, Cain et Lieberman (1983) ont constaté que la quantité de ventes de terrains est étroitement liée aux inondations et aux sécheresses dans les villages dépourvus de programmes de travaux, tandis qu'une telle corrélation n'existe pas dans les villages ayant de tels programmes. De même, Ravallion (1991) a noté que l'accès à des travaux de secours (y compris le Programme de garantie d'emploi) semble avoir permis à un grand nombre de pauvres des villages de l'Inde d'éviter de choisir la vente de leurs terres comme forme d'ajustement. Il estime que la présence du Programme vivres contre travail a permis au Bangladesh d'éviter des morts lors des inondations de 1988, et que l'absence d'un tel programme était l'une des raisons pour lesquelles les inondations de 1974 avaient fait davantage de mort.

Néanmoins, les critiques persistent à l'encontre de tels programmes auxquels sont reprochés leurs coûts administratifs élevés, leur niveau insuffisant de création d'emplois pour les familles les plus pauvres et les plus vulnérables, leur effet d'éviction du secteur privé de travaux comparables et la mainmise dont ils font l'objet de la part de politiciens puissants. Les salaires versés au titre de ces programmes sont un autre sujet de controverse. Par exemple, en fixant ces salaires au niveau de subsistance ou en dessous, on ne risque guère de combattre les vulnérabilités liées à la pauvreté. En outre, s'il s'agit de favoriser un ciblage automatique sur les pauvres, on risque fort de courir à l'échec car seuls ceux qui ont une autre source de revenu peuvent se permettre de prendre de tels emplois. De surcroît, en payant des salaires aussi bas, on risque également d'abaisser le niveau moyen des salaires des emplois avoisinants.

Malgré ces critiques, il ressort de l'expérience et des évaluations d'impact que les programmes de travaux offrent des possibilités considérables de créer une certaine forme de sécurité économique pour les familles pauvres qui disposent d'une solide main-d'œuvre désireuse de travailler en échange de certaines prestations. Les craintes au sujet de l'effet d'éviction sont probablement exagérées et peuvent en tout état de cause être apaisées par l'offre de programmes opportuns, adroitement conçus du point de vue des salaires (prestations) et du volume de travail demandé, propres à assurer que le travail accompli sera productif et créera de précieux actifs, et que ce travail sera complémentaire et non concurrent par rapport aux moyens employés jusque là pour assurer la sécurité.

En revanche, les préoccupations au sujet de la couverture sont plus pertinentes. Les programmes de travaux ne peuvent profiter aux familles qui n'ont pas certains membres capables d'effectuer les travaux requis. Pour ces familles, il faut d'autres types de programmes. Par ailleurs, les pays où les salaires sont soutenus par certains types de dispositifs réglementaires,

Les programmes de travaux peuvent être un moyen efficace de répondre à l'insécurité économique des personnes sans emploi formel

Les programmes de travaux ne profitent pas à toutes les familles dans le besoin

²³ On remarquera que, dans certains contextes, les programmes de travaux publics offrent de meilleures possibilités de création d'avoirs productifs que le secteur privé. Par exemple, les programmes de travaux entrepris par les pouvoirs publics peuvent adopter des plans de construction de canaux d'irrigation plus facilement que le secteur privé, qui se heurtent à des problèmes de coordination et de coopération et aux restrictions découlant de l'existence de droits de propriété privée. Le succès obtenu par la Chine dans la construction d'infrastructures rurales en mobilisant une main-d'œuvre excédentaire durant la période maoïste et dans le développement d'entreprises cantonales et villageoises dans la période qui a suivi la réforme de 1978 témoigne de cet « avantage comparatif » des programmes de travaux publics. Cependant, l'aptitude à tirer pleinement profit de ce potentiel de production et d'assurance des programmes de travaux dépend pour beaucoup de la capacité de gouvernance du pays, tant au niveau central qu'au niveau local.

tels qu'un salaire minimum, ne se prêtent probablement pas à l'établissement de vastes programmes de travaux publics destinés à offrir une certaine forme de protection sociale.

Programmes d'aide sociale et de transferts en espèces

Les programmes de travaux peuvent contribuer à la satisfaction du besoin général de revenus et à la réalisation d'objectifs de développement spécifiques

Comme on l'a indiqué précédemment, les programmes de travaux, malgré leurs mérites, ne peuvent apporter une protection sociale à toutes les populations démunies. Les familles qui n'ont personne pour effectuer les travaux qu'ils exigent ne peuvent bénéficier de ces programmes. Les programmes d'aide sociale qui n'imposent pas une telle exigence peuvent combler ces lacunes. En outre, ces programmes peuvent viser certains buts précis autres que la simple création de revenu, qui est généralement l'objectif des programmes de travaux. En particulier, les programmes d'aide sociale conçus pour aider les populations pauvres à renforcer leur capital humain et à rompre ainsi avec le cycle de pauvreté qui se perpétue de génération en génération sont très prisés depuis quelques années. On remarquera que même les programmes de promotion de travaux ne doivent pas toujours prendre la forme de programmes de travaux publics et peuvent en fait comporter des subventions offertes pour des emplois privés et accordées aux travailleurs ou à leurs employeurs.

Il existe une grande variété de programmes d'aide sociale. En effet, dans l'étude effectuée par Coady, Grosh et Hoddinott (2004) sur 122 programmes entrepris dans 48 pays, 79 étaient classés comme programmes de « transferts » et 23 autres comme « subventions²⁴ ». Parmi les programmes de transferts, 49 portaient sur des transferts en espèces, 18 sur des transferts quasi monétaires et 12, sur des transferts de vivres. Dans le même ordre d'idées, 18 des programmes de subventions portaient sur la réduction du coût des produits alimentaires et 5 avaient trait à des subventions « non alimentaires ». Bien que les programmes étudiés par ces auteurs ne constituent ni un recensement ni un échantillon aléatoire, ils témoignent de l'ample rayonnement des programmes d'aide sociale dans différentes régions du monde²⁵.

Le niveau et la structure des prestations et les questions connexes concernant le financement et l'établissement du budget de ces programmes posent divers types de problèmes. En abaissant le niveau des prestations offertes, on peut faciliter l'extension de la couverture, réduire les incitations à adhérer indûment à ces programmes et maintenir leur budget à un niveau gérable. Toutefois, les faibles niveaux de prestations peuvent nuire à l'efficacité de ces programmes et réduire les chances que leurs participants progressent dans la hiérarchie sociale. En revanche, si l'on fixe les prestations à un niveau élevé, on risque d'attirer trop de participants, ce qui obligerait à limiter la couverture, créerait du ressentiment parmi les personnes rejetées, découragerait les participants de chercher à s'affranchir du programme et imposerait une trop forte pression budgétaire. On peut aussi envisager de différencier le niveau des prestations selon les caractéristiques du ménage. Une telle différenciation améliorerait l'efficacité des programmes mais augmenterait les charges imposées à leur administration et à leur gestion. Les niveaux des prestations des programmes d'aide sociale actuels sont généralement jugés faibles plutôt qu'élevés.

²⁴ Les 20 programmes restants étaient des programmes de « travaux publics » (dont 12 visaient « création d'emplois » et 8 visaient les résultats ou avaient une vocation sociale).

²⁵ Les auteurs eux-mêmes ont reconnu que : « Bien que nos efforts en vue de former une base de données d'interventions ciblées aient été exhaustifs (ou du moins, épuisants), nous avons de bonnes raisons de penser que cette base de données ne constitue ni un échantillon aléatoire ni un recensement de tous les programmes ciblés et de leurs impacts » (Coady, Grosh et Hoddinott, 2004, p. 83).

Il existe une variété d'options concernant la conception du mécanisme de fourniture de l'aide : versements en espèces, chèques, bons, prestations en nature, etc. S'agissant de la méthode de transfert, dans le cas des versements en espèces, on pourrait utiliser un guichet ou un distributeur de billets. Le bénéficiaire devra-t-il se déplacer pour recevoir le paiement ou le recevra-t-il à son domicile ? La première option offre l'avantage de réduire les coûts administratifs du programme mais pourrait se révéler plus discriminatoire.

La question de savoir si le pays a les moyens de financer ces programmes d'aide sociale est vivement débattue. Cette question a été analysée dans *La situation économique et sociale dans le monde, 2007* (Nations Unies, 2007a) à propos des pensions. Le débat découle en partie des différences de perception de la nécessité sociale et du rôle de ces programmes. Les prestations offertes dans le cadre des programmes d'aide sociale peuvent être en espèces ou en nature. Or, pendant longtemps, les transferts en espèces en tant que moyen de combattre la pauvreté et l'insécurité ont suscité une vive opposition, même dans les situations d'urgence. L'argument était que ces transferts encourageraient l'oisiveté et la dépendance et seraient coûteux²⁶. Toutefois, aujourd'hui, ils sont de plus en plus perçus sous un jour favorable, notamment par les organisations non gouvernementales, quoique les institutions de développement, tant multilatérales que bilatérales, semblent également gagnées à cette idée.

Les programmes de transferts en espèces peuvent être conditionnels ou inconditionnels. Les programmes conditionnels exigent des bénéficiaires qu'ils remplissent certaines conditions, par exemple, qu'ils envoient leurs enfants à l'école, qu'ils suivent des programmes de formation, qu'ils visitent des centres de santé, et ainsi de suite. Les programmes de transferts inconditionnels n'imposent pas de telles conditions. À un autre égard, les programmes de transferts en espèces peuvent se diviser en programmes de transferts forfaitaires ou de transferts périodiques. La plupart de ces programmes sont du type « périodique » ; les transferts effectués pour la construction de logements ou pour d'autres types de projets d'équipement sont un exemple de transferts forfaitaires. Les programmes de transferts en espèces peuvent également être classés du point de vue du but visé ou de la catégorie de personnes ciblées. À cet égard, ils peuvent être groupés selon les catégories suivantes : *a*) atténuation générale de la pauvreté ou de l'insécurité; *b*) promotion de l'éducation; *c*) aide aux personnes âgées; *d*) promotion de la santé et soutien aux personnes handicapées ou malades (en particulier aux victimes du sida); et *e*) autres.

D'une façon générale, les partisans des programmes de transferts en espèces font valoir leur facilité de décaissement, leurs faibles coûts administratifs et la possibilité d'atteindre directement les pauvres, de respecter leur fierté et de stimuler leur capacité de production²⁷. Tous ces avantages deviennent plus visibles en cas d'insécurité croissante à la suite d'un choc profond ou d'une crise économique. Cependant, les chercheurs ont noté également certains inconvénients possibles, notamment le risque d'encourager l'oisiveté et la dépendance, et certains risques potentiels de distorsion et de discrimination, ainsi que le danger de favoriser la corruption. Malgré ces inconvénients, les programmes de transferts en espèces se développent, encore qu'avec certaines différences régionales (voir encadré V.4).

Les programmes de transferts en espèces sont de plus en plus prisés

Les programmes de transferts en espèces sont faciles à administrer mais posent des problèmes d'incitations

²⁶ « La crainte de donner de l'argent est presque pathologique chez les institutions d'aide, bien qu'elle soit plus simple et moins coûteuse à administrer que n'importe quelle autre forme d'aide, ou peut-être à cause de cela » (Sesman, 2004).

²⁷ Pour plus de détails, voir, par exemple, Standing (2007).

Encadré V.4

Les programmes de transferts en espèces**Les programmes de transferts en espèces en Amérique latine**

Les programmes de transferts en espèces en Amérique latine se concentrent principalement sur les jeunes et visent en particulier à aider les enfants des familles pauvres à recevoir une instruction et à sortir de l'engrenage de la pauvreté qui se perpétue de génération en génération. L'inconvénient de ces programmes est qu'ils semblent écarter les familles qui n'ont pas de jeunes enfants. Le programme *Oportunidades* offre un bon exemple de programme de transfert en espèces mis en œuvre au Mexique. D'après Standing (2007, p. 17), ce programme est « un élément vital du système de protection sociale du pays », touchant quelque trois millions de familles à la fois.

Bolsa Familia, qui est le plus beau fleuron des programmes de transferts en espèces du Brésil, avait atteint en 2006 plus de 11 millions de familles vivant en dessous du seuil de pauvreté, soit plus de 44 millions d'êtres. Ce programme est le produit du regroupement d'un certain nombre de programmes de ce type; il n'accorde de versement que sous réserve de la poursuite de plusieurs objectifs de développement humain et qu'après vérification des moyens de la famille. Parmi les autres programmes de transferts en espèces ayant cours en Amérique latine, on peut citer SISBÉN (*Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales*) et *Familias en Acción* (Colombie); *Programa de Asignación Familiar* (Honduras); Programme of Advancement through Health and Education (Jamaïque); et *Red de Protección Social* (Nicaragua), qui est plus ancien que le modèle brésilien, étant devenu opérationnel en 2000.

Les programmes de transferts en espèces en Afrique

À la différence de ceux d'Amérique latine, les programmes de transferts en espèces en Afrique sont souvent utilisés comme secours en cas de catastrophe et se concentrent sur les personnes âgées et les malades. Face à l'épidémie de sida, il n'est pas surprenant que l'aide aux malades, en particulier aux victimes du sida, soit devenue un élément important des programmes de transferts en espèces en Afrique. En Éthiopie, le programme Cash for Relief (CfR), financé par l'Agence des États-Unis pour le développement international, est un autre exemple important de ce type de programme, tout comme le Projet pilote de développement des moyens de subsistance à Meket, également en Éthiopie. L'évaluation montre que l'argent reçu dans le cadre de ces programmes a servi non seulement à la consommation, mais aussi au remboursement de dettes, à l'achat de bétail, à des investissements destinés à améliorer la productivité des sols, etc. Les programmes de transferts en espèces mis en œuvre en Éthiopie par l'organisation non gouvernementale Save the Children qui a son siège au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord se sont également révélés efficaces et non inflationnistes.

Le Programme de secours d'urgence en espèces en Somalie a été mis en œuvre dans la partie nord-est du pays frappée par la sécheresse et sujette à des rivalités politiques. Au titre de ce programme, quelque 13 380 familles socialement vulnérables ont reçu chacune un don unique de 50 dollars. D'après les observateurs, même ce montant modeste a permis aux bénéficiaires de réduire leurs dettes, d'acheter des aliments et de l'eau et de s'investir eux-mêmes avec un certain sens de « responsabilisation ». Certains ont prétendu que cet appui en espèces a permis à la communauté de survivre. Parmi les autres programmes de transferts en espèces en Afrique, on peut citer le Programme social de transfert en espèces de Kalomo, en Zambie, financé par la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (Eschborn, Allemagne); et les programmes visant spécialement les personnes atteintes du sida en Namibie et en Afrique du Sud.

Les programmes de transferts en espèces en Asie

Les programmes de transferts en espèces deviennent également populaires en Asie. Il convient de faire état en particulier du succès du Programme vivres contre éducation au Bangladesh qui visait à promouvoir l'éducation des filles. Peu à peu, les vivres ont été remplacés par de l'argent. Parmi les autres programmes de transferts en espèces mis en œuvre au Bangladesh, il convient de citer l'aide aux personnes âgées et l'aide aux veuves. En Mongolie, le programme de versements en espèces aux éleveurs aurait débouché sur des investissements qui ont permis de régénérer les moyens de subsistance des éleveurs.

Mesures à l'égard des envois de fonds des travailleurs émigrés

Les migrations de main-d'œuvre, surtout lorsqu'elles sont massives, sont généralement le signe que le pays d'origine ne crée pas suffisamment d'emplois décents pour une main-d'œuvre en expansion. En revanche, elles offrent aussi la possibilité de nouvelles sources de financement du développement (Ratha, 2007). En fait, pour beaucoup de pays en développement, les envois de fonds des travailleurs émigrés semblent être devenus la principale source de financement extérieur et peuvent également améliorer leurs conditions d'accès aux marchés financiers internationaux²⁸. Pour certains de ces pays, ces envois de fonds représentent un tiers ou plus du revenu national brut (RNB) et pour beaucoup d'entre eux, il tourne autour de 20 % (voir Ratha *et al.*, 2007). Il n'est donc pas étonnant qu'ils soient devenus un important facteur de réponse au risque et d'atténuation du risque, tant au niveau macro qu'au niveau microéconomique.

Les envois de fonds des travailleurs émigrés, du moins à ce jour, semblent être plus stables que les flux de capitaux privés et moins sujets aux caprices des cycles expansion-contraction et peuvent constituer un stimulant anticyclique (Kapur, 2004). Ainsi, en Équateur, ils sont passés de 643 millions de dollars en 1997 à 1,4 milliard de dollars en 2001, alors même que le pays traversait une période de troubles sociaux et de chaos politique (*ibid.*). Le Mexique et l'Argentine ont connu des expériences similaires lors de leur crise financière de 1995-2001 respectivement. Dans le même temps, les envois de fonds ont augmenté régulièrement dans les pays d'Asie de l'Est durant la crise de 1998-2001 (Sharma, 2008). Les envois de fonds des travailleurs émigrés sont donc apparus pour les pays en développement comme une sorte de mécanisme d'auto-assurance non seulement contre les revers économiques mais aussi contre les crises politiques (comme dans le cas du Liban pendant sa guerre civile et en Haïti) et les catastrophes naturelles (comme dans le cas des pays d'Amérique centrale au lendemain du passage de l'ouragan Mitch).

Bien que les pays diffèrent à cet égard selon le type dominant de main-d'œuvre migrante, les envois de fonds des travailleurs émigrés vont généralement aux familles à faible revenu et profitent donc généralement aux populations plus vulnérables. Cela vaut particulièrement pour les pays dont la main-d'œuvre émigrante est constituée principalement de travailleurs peu ou non qualifiés. Ainsi, les chiffres indiquent que 60 % des familles recevant les envois de fonds des travailleurs mexicains émigrés et 40 % de celles les recevant des travailleurs paraguayens émigrés appartiennent au quintile le plus bas dans l'échelle des revenus (Acosta, Fajnzylber et Lopez, 2007²⁹). De même, dans la mesure où la plupart des émigrants des pays d'Asie du Sud sont des travailleurs peu ou non qualifiés travaillant dans les pays riches producteurs de pétrole du Moyen-Orient, leurs envois de fonds vont principalement aux familles à faible revenu. Par conséquent, ces envois favorisent généralement une répartition plus égalitaire des revenus, tandis que l'aide (notamment du fait de détournements) accentue souvent les inégalités. Dans un sens, ils font office de programme d'aide sociale financé et exécuté par des ressortissants du pays travaillant à l'étranger. De ce fait, il n'est donc pas

Les envois de fonds des travailleurs émigrés sont une source de revenus croissante et relativement stable

Les envois de fonds des travailleurs émigrés profitent généralement aux familles à faible revenu

²⁸ Par exemple, en 2001, le Banco do Brasil a émis des bons pour 300 millions de dollars des États-Unis en utilisant les envois attendus de yen du Japon, et des bons similaires ont été utilisés par des institutions financières du Mexique, d'El Salvador, du Panama et de la Turquie pour mobiliser un financement moins coûteux et à plus long terme auprès des marchés financiers internationaux (Johnson et Sedaca, 2004; Sharma, 2008).

²⁹ Toutefois, il y a des pays où les envois de fonds des travailleurs émigrés favorisent les familles plus riches. En Amérique latine, tel est le cas du Pérou et du Nicaragua (Acosta, Fajnzylber et Lopez, 2007).

étonnant que les envois de fonds ont généralement un plus grand impact sur la réduction de la pauvreté que de nombreuses autres sources de revenu national. D'après Ratha (2007), ces envois ont contribué à réduire le taux de pauvreté respectivement de 11,6 % en Ouganda et au Bangladesh et de 5 % au Ghana.

Les envois de fonds des travailleurs émigrés stimulent la consommation et favorisent la santé et l'éducation

Une grande partie des envois de fonds est consacrée directement à la consommation. Des études effectuées dans plusieurs pays d'Amérique latine montrent qu'environ 84 % de l'argent reçu en El Salvador et 46% au Mexique servent à couvrir les dépenses (de consommation) des ménages (López-Córdova et Olmedo, 2006). Une fraction importante est consacrée à la santé et l'éducation, aidant les familles à retenir et à renforcer leur capital humain et, par conséquent, à améliorer leur situation économique à long terme.

D'après certains chercheurs, la propension à économiser sur les envois de fonds est plus forte que sur le revenu ordinaire (Orozco, 2003); ces envois deviennent donc une source de financement de l'investissement. Par exemple, il ressort également des études mentionnées ci-dessus qu'environ 10 % des fonds ainsi reçus au Brésil et au Guatemala ont servi à financer des investissements d'entreprises. Les investissements financés sur ces envois de fonds sont généralement modestes, à forte intensité de main-d'œuvre et axés sur la production de biens et de services destinés à la consommation locale. La croissance alimentée par ces envois de fonds a donc des chances de profiter davantage aux pauvres.

Les politiques gouvernementales peuvent contribuer à renforcer l'effet positif des envois de fonds des travailleurs émigrés

Les mesures visant à renforcer les flux d'envois de fonds peuvent donc apporter non seulement une contribution directe à la sécurité des ménages mais aussi une contribution indirecte en renforçant les perspectives de croissance à long terme. Par exemple, les gouvernements pourraient rendre ces envois de fonds plus faciles et moins coûteux, afin que les travailleurs émigrés puissent renvoyer chez eux une plus forte proportion de leurs revenus. Ils pourraient également prendre des mesures propres à assurer que ces envois soient acheminés par des voies officielles plutôt que par des moyens clandestins ou illégaux, afin qu'il soit plus facile au système financier formel d'en bénéficier. Ils pourraient également prendre des mesures afin d'accroître le volume de ces envois et de les orienter vers des utilisations à des fins publiques. Ainsi, au cours de la dernière décennie, les immigrants d'origine hispanique aux États-Unis se sont organisés en associations formées par ville d'origine pour financer des projets de travaux publics et de petites entreprises dans les villes d'où ils avaient émigré. Le Gouvernement du Mexique a pris l'initiative de stimuler les envois de fonds de telles associations en créant un programme sur le principe de « trois pour un » au titre duquel pour chaque dollar envoyé par ces associations pour améliorer l'infrastructure ou créer une entreprise, un dollar sera également fourni par les autorités fédérales, les États et les administrations locales (Kapur, 2004).

Tout en soulignant les effets bénéfiques des envois de fonds, il ne faut pas perdre de vue que la croissance des pays en développement peut souffrir du manque de capital humain. La meilleure stratégie serait donc d'encourager la migration de main-d'œuvre non qualifiée tout en créant des conditions suffisamment attractives pour retenir dans le pays la main-d'œuvre qualifiée et les personnes possédant un bon niveau d'instruction. Cependant, les gouvernements des pays en développement eux-mêmes n'ont guère d'influence sur le premier volet de cette stratégie. En outre, les envois de fonds peuvent avoir un effet négatif sur la participation de la main-d'œuvre, l'intensité de la recherche d'un emploi et la prise de risques dans ces pays. La recherche a produit des résultats mitigés sur ce point. Funkhouser (1992), se fondant sur des informations recueillies au Nicaragua, signale une baisse de participation de la main-d'œuvre mais un accroissement du travail indépendant. Yang (2005), en revanche, note un effet positif des envois de fonds sur la participation de la main-d'œuvre, en particulier des adultes. Comme l'indiquent Chami, Fullenkamp et Jahjah (2003), dans la mesure où elle

est peut-être due à une scolarisation accrue, la diminution de la participation des enfants à la main-d'œuvre du fait des envois de fonds ne devrait pas être considérée comme un facteur négatif. D'une façon générale, comme dans l'ensemble le niveau de revenu des familles recevant des envois de fonds est encore faible, les effets démobilisateurs de ces envois ne sont pas nécessairement prononcés.

L'effet des envois de fonds sur la formulation de la politique gouvernementale est probablement plus important. Du côté négatif, le fait de recevoir des fonds peut engendrer l'apathie et réduire la pression sur le gouvernement pour qu'il mette en œuvre des réformes destinées à améliorer l'efficacité et à accroître la mobilisation des ressources intérieures. Du côté positif, ces envois peuvent aider les pays à réduire leur dépendance à l'égard de l'aide et des prêts et les affranchir de diverses conditionnalités liées à l'aide. Ainsi, au Bangladesh, entre 1990 et 2006, alors que les envois de fonds en proportion du PIB sont passés de 2,4 à 9,8 %, le ratio correspondant de l'aide publique au développement (APD) est tombé de 8 à 2 % (Sharma, 2008). Comme on l'a vu précédemment, cette diminution de la dépendance à l'égard de l'APD peut donner aux pays en développement plus de marge pour la mise en œuvre de politiques de croissance favorisant les pauvres, et contribuer ainsi sensiblement à surmonter l'insécurité économique.

Vers une approche intégrée de la lutte contre la pauvreté et l'insécurité économique

Intégration des mesures entre les secteurs formel et informel

Une croissance rapide, l'expansion de l'emploi dans le secteur formel, des salaires et prestations d'un niveau décent, des systèmes d'éducation et de santé publiques et autres conditions permettent de jeter les bases d'un solide réseau de protection sociale couvrant l'ensemble de la population. Toutefois, tant que la couverture de l'emploi formel reste limitée, comme c'est particulièrement le cas dans les pays en développement, réduisant un grand nombre d'éléments pauvres et vulnérables au travail indépendant, au sous-emploi ou au chômage, et dans la mesure où, comme ce fut le cas dans certains pays d'Asie de l'Est pendant la crise financière de la fin des années 1990, l'économie formelle accuse un net repli, il importe que de nombreux pays pauvres adoptent divers programmes d'intervention directe générateurs de revenu et de sécurité. L'analyse des sections précédentes a montré que beaucoup de programmes de ce type et la plupart des pays combinent en fait plusieurs de ces actions pour réduire l'insécurité. En particulier, l'action concertée des secteurs public et privé, formel et informel, nécessaire pour créer le réseau de protection sociale approprié, varie d'un pays à un autre.

Cela dit, dans tous les cas, pour trouver la juste combinaison, il faudra s'efforcer de maximiser les complémentarités entre les programmes offerts. Premièrement, la complémentarité peut exister entre *différents groupes*. Autrement dit, différents groupes de personnes souffrant d'insécurité au même moment et au même endroit peuvent nécessiter différents types de programmes selon leurs propres caractéristiques et besoins. Par exemple, au moment où, dans un village en détresse, des familles dont certains membres valides peuvent nécessiter des programmes *de travaux*, d'autres familles n'ayant pas de tels membres peuvent avoir besoin de programmes *d'aide sociale*. Deuxièmement, la complémentarité peut se manifester *dans le temps*. Ainsi, alors qu'immédiatement après une inondation et la perte de récolte qu'elle a causée un village peut avoir besoin *d'aide alimentaire*, au bout de quelque temps (lorsqu'il s'est affranchi du défi immédiat de la survie et que le travail normal a repris), un programme *de transferts en espèces* peut se révéler utile. Troisièmement, la complémentarité

L'emploi informel dans les pays en développement pose un problème aux responsables de la formulation de politiques sociales

peut se manifester *dans l'espace*. Par exemple, à la différence des habitants d'une localité disposant d'un bon réseau d'irrigation, les villageois d'une région aux précipitations fortement irrégulières peuvent avoir besoin d'un programme d'assurance sécheresse. Quatrièmement, il peut y avoir complémentarité entre les initiatives des secteurs public et *privé*. Par exemple, divers programmes de microfinancement qui, le plus souvent, sont des initiatives du secteur privé, peuvent servir de complément à divers programmes de travaux et d'aide sociale, qui sont généralement des opérations du secteur public. Comme il a été indiqué précédemment, à la différence de la plupart des autres programmes d'intervention directe, le microfinancement est né et reste essentiellement une activité du secteur privé. Du point de vue budgétaire, les programmes de microfinancement peuvent donc remplacer ou compléter utilement les programmes financés par le secteur public. Cinquièmement, il peut y avoir complémentarité entre certains programmes. Par exemple, les programmes de micro-assurance peuvent rendre les programmes de microcrédit plus bénéfiques. De même, les programmes de micro-épargne peuvent faciliter le fonctionnement des programmes de micro-assurance (encadré V.5³⁰).

Encadré V.5

Complémentarité entre divers programmes de microfinancement.

Aujourd'hui, le microfinancement englobe les programmes de microcrédit, de micro-épargne et de micro-assurance. Chacun de ces types de programmes a son propre domaine d'activité, encore qu'une analyse plus approfondie révèle une complémentarité possible, à divers titre, entre eux. Le premier type de complémentarité a trait à leur *organisation*. Par exemple, il est souvent jugé commode que la même organisation offre divers types de services de microfinancement en un même produit. Une telle formule peut offrir plusieurs avantages. Premièrement, elle permet de réduire les coûts et, par conséquent, d'assurer la survie des nouveaux programmes lancés et leur permettant de se greffer sur des programmes déjà opérationnels. Deuxièmement, outre le fait qu'elle permet d'économiser sur les frais généraux et les coûts des transactions, cette formule peut apporter une aide plus concrète aux nouveaux programmes, par exemple, en permettant aux programmes de micro-assurance d'éviter les problèmes de mauvais choix et d'autres problèmes d'information et d'exécution.

Le second type de complémentarité tient aux *rôles spécifiques* que peuvent jouer différents programmes de microfinancement. Si les programmes de microcrédit, de micro-épargne et de micro-assurance peuvent tous jouer un rôle d'assurance, les façons particulières dont ils s'acquittent de ce rôle diffèrent dans chaque cas. Par conséquent, les divers programmes de microfinancement peuvent se compléter, et leurs fonctions peuvent se combiner de manière à répondre aux besoins particuliers d'une famille ou d'une communauté donnée.

Il a été noté que si les programmes d'assurance couvrent certains risques spécifiques, l'épargne peut offrir une forme d'assurance plus générale. Clarke et Dercon (2008, p. 11) développent cette idée en classant les risques en « faibles » et « gros/catastrophiques », faisant valoir que si les program-

³⁰ Le programme de génération de revenus pour aider les groupes vulnérables (IGVGD) du Comité du Bangladesh pour le progrès rural (BRAC) est souvent cité comme exemple de bonne utilisation des complémentarités entre divers programmes d'intervention directe. Dans le cadre de ce programme, les éléments de la population vivant dans l'extrême pauvreté, qui ne bénéficient pas des programmes classiques de microcrédit, reçoivent une aide alimentaire et des services de micro-épargne qui leur permettent d'effectuer sans grand risque la transition du contexte relativement sûr de l'économie de subsistance au contexte plus aléatoire de l'économie monétaire. En règle générale, des analyses concrètes de situations concrètes sont indispensables pour déterminer le choix des programmes nécessaires de réduction directe de la pauvreté et de l'insécurité. En fait, de telles analyses peuvent aboutir à de nouveaux efforts inédits ou à une nouvelle configuration d'efforts déjà connus. Rien ne peut donc remplacer une analyse concrète de situations concrètes utilisant les informations les plus détaillées qui puissent être recueillies.

mes de « quasi-assurance », tels que la micro-épargne, peuvent protéger efficacement contre les premiers, les programmes spécifiques de micro-assurance offrent une meilleure protection contre les seconds. En fait, la pratique tend à appuyer cette notion de spécialisation, et un grand nombre de programmes de micro-assurance visent effectivement à couvrir les risques mortels.

Clarke et Dercon (2008) soulignent en outre que les complémentarités mentionnées ci-dessus peuvent servir à repenser l'élément « assurance vie sur crédit » des programmes classiques de microcrédit afin qu'ils profitent à la fois au bailleur de fonds et à l'emprunteur. Une telle refonte peut contrer la vulnérabilité accrue que peut autrement engendrer le microcrédit pour certains emprunteurs se trouvant dans certaines situations. Plus concrètement, Dercon fait valoir que, dans certains cas, la micro-assurance pourrait être rendue obligatoire pour les clients du microcrédit. Cette proposition vise essentiellement l'intégration organisationnelle en utilisant la complémentarité au niveau de l'organisation évoquée précédemment.

Cependant, il convient de noter que l'intégration organisationnelle de divers programmes de microfinancement présente aussi des inconvénients. Premièrement, les personnes que la micro-assurance n'intéresse pas risquent de se sentir découragées d'accéder au microcrédit. Autrement, l'imposition obligatoire de la micro-assurance risque de freiner l'expansion du microcrédit. Deuxièmement, en imposant un tel amalgame, on risque également de susciter une certaine collusion entre les prestataires de services de microfinancement et de donner plus de pouvoir au marché. Il faut donc faire preuve de prudence lors de l'application des propositions d'intégration au niveau de l'organisation et des programmes.

Le rôle que les mécanismes de sécurité préexistants, traditionnels et informels peuvent jouer dans l'offre de protection sociale est une question particulière qui mérite d'être examinée de plus près. La question qui est particulièrement intéressante est de savoir si ces mécanismes sont affaiblis et remplacés par de nouveaux arrangements de sécurité modernes et formels ou s'il peut y avoir une certaine complémentarité entre ces deux types de mesures de sécurité pour les pauvres. En examinant cette question, il ne faut pas perdre de vue que les formes traditionnelles préexistantes de sécurité peuvent être « inoffensives » ou « pernicieuses ». Emprunter à des amis, des parents ou des habitants du même village dans un esprit d'entraide et de réciprocité est un exemple de recherche traditionnelle de la sécurité de type inoffensif. Les sociétés traditionnelles de « pompes funèbres » qui existent dans de nombreux pays d'Afrique, où les membres versent régulièrement une contribution de manière à pouvoir disposer d'une somme forfaitaire lorsqu'un décès survient, sont un autre exemple de mécanisme traditionnel de sécurité inoffensif. De même, on peut citer l'exemple des associations d'épargne et de crédit renouvelables [Rotating Savings and Credit Associations (ROSCAs)], populaires dans de nombreux pays, auxquelles les membres effectuent régulièrement des versements de manière à pouvoir recevoir à tour de rôle un montant forfaitaire. En revanche, les emprunts contractés auprès de prêteurs sur gage exigeant des taux d'intérêt usuraires sont un exemple de type traditionnel d'arrangement de sécurité pernicieux³¹.

Il existe des formes traditionnelles de sécurité « inoffensives » et « pernicieuses »

31 Il convient de noter que la distinction entre arrangements traditionnels et modernes ou entre arrangements formels ou informels est relative. Par exemple, la question de savoir si les Associations d'épargne et de crédit renouvelables devraient être considérées comme traditionnelles peut se discuter, car ces institutions sont apparues au XIX^e siècle et, à ce titre, appartiennent à l'époque « moderne ». En revanche, dans la mesure où elles sont déjà en place au moment où de nouvelles interventions sont envisagées, elles peuvent être considérées comme traditionnelles. Dans le même ordre d'idées, on ne voit pas clairement si les emprunts usuraires auprès de prêteurs traditionnels devraient être qualifiés d'informels, car en général, ces emprunts impliquent la conclusion de contrats impersonnels dont les conditions stipulent souvent l'établissement d'un instrument écrit (portant la signature ou l'empreinte digitale de l'emprunteur). De même, il n'est pas établi clairement si les programmes de microfinancement doivent être classés comme formels ou informels.

Les programmes modernes de réduction de la pauvreté peuvent servir de complément aux formes traditionnelles de sécurité « inoffensives » et s'en inspirer

D'après certains experts, les mécanismes de sécurité traditionnels de type inoffensif sont rares, ce qui semble indiquer que l'utilisation courante de mécanismes de sécurité traditionnels de type pernicieux est la preuve de l'inefficacité des mécanismes de type inoffensif. De ce point de vue, on n'a guère de raisons de se soucier de l'effet « d'éviction » exercé par les nouveaux programmes (Morduch, 1999b; Ravallion, 1991).

Par contraste, Clarke et Dercon (2008) recommandent la prudence devant les efforts visant à entraver ou supplanter les arrangements de sécurité préexistants³². Ils soulignent que ces arrangements traditionnels sont fragiles et dépendent de façon cruciale de la bonne convergence des intérêts de tous les participants. Tout ce qui tend à compromettre cette convergence risque de détruire ces arrangements. Clarke et Dercon recommandent donc que, dans la conception de nouveaux programmes, on s'efforce d'utiliser les arrangements préexistants et de s'en inspirer. En particulier, ils notent qu'il peut être préférable de s'adresser à des groupes plutôt qu'à des individus lors de la conception des formes modernes d'intervention, afin de préserver et d'utiliser les mécanismes de sécurité traditionnels. Certes, dans les pays qui ont encore une forte population rurale, les stratégies de croissance risquent fort de privilégier le secteur agricole, et l'État peut avoir à affecter le peu de ressources disponibles au développement de l'infrastructure. Par conséquent, dans de telles situations, il faut s'attendre à ce que l'action des pouvoirs publics confère un rôle plus important aux mesures de soutien communautaire et familial.

Universalité ou ciblage

Les donateurs tendent généralement à promouvoir le ciblage des mesures sociales

La controverse est vive dans les centres de décision en matière de politique sociale sur le point de savoir si la lutte contre la pauvreté et le renforcement de la sécurité devraient suivre le principe de « l'universalisme » ou d'une « action ciblée ». Depuis les années 1980, les institutions d'aide préconisent généralement le ciblage à la fois pour des raisons d'efficacité et de contraintes financières. Souvent, cette préférence obéit à une volonté délibérée de limiter le rôle de l'État, l'idée étant que l'on peut soulager la pauvreté avec moins de moyens (Besley et Kanbur, 1990).

Cependant, l'expérience du ciblage a révélé plusieurs inconvénients, y compris les coûts élevés de gestion et des transactions, des incitations mal orientées et le manque de viabilité financière dû au faible soutien politique (Mkandawire, 2007). D'après une étude de l'Institut de la Banque asiatique de développement qui a porté sur six pays d'Asie : « Compte tenu des hauts niveaux de fuites, dans la pratique, la plupart des mesures de ciblage sont un moyen coûteux de transférer une aide aux pauvres » (Weiss, 2004). Les programmes autociblés semblent être les moins coûteux, mais ils présentent l'inconvénient d'une couverture insuffisante (Mkandawire, 2007, pp. 319-320). La façon dont le ciblage, presque par définition, entraîne la fragmentation et la différenciation inquiète particulièrement. Lors de la prestation de services, le ciblage peut déboucher sur une double structure; une part créée pour les pauvres et financée par l'État, et l'autre créée pour les riches et appuyée par le secteur privé. Le ciblage géographique engendre souvent une inégalité horizontale, en ce sens que les pauvres d'une région sont plus favorisés que ceux d'une autre, non ciblée. Comme on l'a vu au chapitre IV, cette combinaison de polarisation et d'inégalité géographique peut se révéler politiquement explosive et est souvent à l'origine des conflits ethniques.

Le ciblage et la conditionnalité peuvent donner lieu à la création de pièges de la pauvreté et avoir d'autres effets pervers

³² Voir également Dercon (2001, 2002).

Certains observateurs ont également soulevé des questions concernant la conditionnalité liée au ciblage, soulignant les résultats pervers qu'engendrent souvent les conditionnalités (Standing, 2007). Les programmes mis en place en Namibie et en Afrique du Sud en sont un exemple tragique, où l'allocation d'invalidité accordée aux victimes du sida selon leurs moyens (dont bénéficient 20% de la population totale touchée) est retirée si l'état de santé du patient s'améliore et si son aptitude à travailler augmente. De ce fait, nombre de patients atteints du sida cessent de prendre leurs médicaments dès qu'ils décèlent une certaine amélioration et laissent leur état de santé s'aggraver afin de pouvoir continuer à bénéficier de l'aide. C'est cette situation que désigne l'expression « piège de la maladie et de la pauvreté ». D'après Standing, l'expérience de la Namibie et de l'Afrique du Sud contraste avec celle du Zimbabwe où, dans des programmes similaires, les conditionnalités formelles sont essentiellement laissées de côté, ce qui produit de meilleurs résultats.

En général, l'expérience montre que le ciblage conduit à des réductions du budget consacré à la pauvreté et à l'aide sociale, de sorte « qu'au lieu de recevoir plus, les pauvres reçoivent moins » (Gelbach et Pritchett, 1995), ce qui semblerait indiquer que la politique optimale pour les éléments les plus pauvres et les plus vulnérables n'est pas nécessairement celle qui cherche à cibler les avantages aussi étroitement et efficacement que possible (Sen, 1995).

En fait, la plupart des gouvernements tendent à appliquer un mélange de politiques sociales universelles et ciblées. Toutefois, dans les pays où les résultats sont les meilleurs, dans l'ensemble, la politique sociale est universaliste, et le ciblage n'est utilisé que comme moyen de rendre l'universalisme plus efficace (Skocpol, 1991). La combinaison particulière retenue par un pays semble être liée à la façon dont l'État en développement gère ce qui se passe sur le marché du travail, partant de programmes modestes, souvent appliqués aux personnes en fonction de leurs moyens, qui s'adressent à des groupes limités de population. Cependant, les solutions institutionnelles du début peuvent avoir un effet sur l'expansion et le développement ultérieurs des programmes sociaux; par exemple, les solutions adoptées au départ selon le principe économique de l'évaluation des moyens du bénéficiaire ont peut-être plus de chances de déboucher sur des programmes universels que celles qui visent des groupes clairement définis de la population économiquement active. En revanche, l'attention portée au niveau général d'instruction s'est révélée d'une grande importance pour l'avenir du développement économique et de la richesse du pays

Les stratégies de développement ne peuvent jamais refléter simplement les succès du passé. Cependant, la stratégie de développement fondée sur le bien-être de tous, qui est celle de la Scandinavie, et la stratégie plus sélective appliquée, par exemple, à Taiwan, Province de Chine, et en République de Corée, sont riches d'enseignements pour les pays à revenu intermédiaire d'aujourd'hui qui cherchent à établir un meilleur équilibre entre leurs politiques sociales et économiques (voir encadré V.6³³).

Le ciblage aboutit à une réduction des dépenses consacrées à la pauvreté et au bien-être social

Le ciblage devrait être au service de l'universalisme

La Scandinavie et l'Asie de l'Est offrent des exemples de moyens différents de développer la protection sociale à l'appui du développement

³³ Plusieurs économies à revenu intermédiaire d'aujourd'hui ont des niveaux de revenu et des structures économiques semblables à ceux des économies scandinaves des années 1930.

Encadré V.6

Quelques leçons à tirer de l'expérience scandinave de l'aide sociale

Certains facteurs historiques, sociaux et économiques observés en Scandinavie ont peut-être favorisé le développement d'une culture politique fondée sur la participation, sur l'établissement de consensus, sur le renforcement du rôle des administrations locales et centrales et sur l'adhésion générale au principe de l'universalisme. Cependant, le développement de l'aptitude des pouvoirs publics et des institutions à promouvoir le bien-être social et l'adoption de mesures générales visant le bien-être de tous a une signification plus large.

L'ampleur de la planification sociale, qui a notamment permis l'établissement et le développement des systèmes de sécurité sociale, de santé et d'éducation dans la première moitié du XX^e siècle, était clairement le fruit de processus politiques démocratiques qui visaient à équilibrer les demandes et les objectifs de croissance économique et de justice sociale.

L'attention portée à des services d'éducation et de santé pour tous est peut-être plus importante pour le succès à venir du développement économique et de la prospérité nationale. Tout effort de création de richesse et de vigueur nationale doit nécessairement attacher dès le départ beaucoup de poids à la responsabilité de l'État et des pouvoirs publics à l'égard de la santé de la population. L'importance accordée très tôt à une éducation obligatoire pour tous ne répond pas nécessairement à l'aspiration au développement économique. En revanche, elle peut contribuer de façon déterminante à l'industrialisation rapide et à la modernisation de l'économie, ainsi qu'au progrès économique.

La sécurité sociale et l'État-providence sont le produit des préférences politiques et sociales issues de la culture, des traditions, des progrès économiques et technologiques, de la structure sociale et des rapports sociaux. Les politiques sociales n'obéissent pas intrinsèquement à une ligne de conduite « objectivement » correcte. Les valeurs et préférences sont, entre autres, affaire de perception de l'équité, de la justice sociale, de la cohésion sociale, de la stabilité et de l'égalisation des chances devant la vie. L'une des difficultés essentielles inhérentes à tout système de sécurité sociale est de savoir comment l'organiser de manière à garantir qu'il offre des incitations au travail, ce qui semble être l'un des objectifs importants de la plupart des gouvernements. L'un des effets possibles de tout système d'assurance chômage devrait être de faciliter le processus de restructuration de l'industrie et des entreprises. La sécurité économique pourrait réduire la résistance des ouvriers et des employés au changement. Les programmes obligatoires des pouvoirs publics couvrant les employés et les ouvriers indépendamment de conditions d'emploi données ou des caractéristiques particulières des entreprises ou des employeurs opérant à un endroit et à un moment donnés peuvent favoriser la mobilité de la main-d'œuvre, les changements économiques structurels et la croissance économique. Les programmes nationaux d'assurance chômage sont essentiellement de nature à favoriser l'emploi.

Il n'existe pas de lien facile à définir entre l'ampleur de l'État-providence et les niveaux de fiscalité, ni entre cette ampleur et les résultats économiques à long terme (croissance, taux d'emploi, productivité de la main-d'œuvre ou ajustement aux chocs économiques). Cependant, un État-providence bien développé, disposant de mécanismes de sécurité sociale perfectionnés, peut se sortir plus facilement d'une crise, ou du moins moyennant un coût social plus modéré (en termes de pauvreté et d'inégalité).

Dans le contexte de la mondialisation, il faut s'attendre à des changements plus rapides sur les marchés du travail, à une plus grande mobilité de la main-d'œuvre, à plus de souplesse dans le travail et à plus de changements de carrière durant la période de participation à la vie active. Ces nouvelles tendances peuvent entraîner des changements dans les régimes de pensions, destinés à les rendre plus transparents et moins liés aux « meilleures années » ou aux « dernières années » de salaire et par conséquent plus équitables, en ce sens que la pension serait fonction des cotisations versées durant toutes les années de travail. L'autre leçon à tirer pour les autres pays est peut-être qu'à l'âge de la mondialisation (c'est-à-dire d'une plus grande intégration économique du monde), le besoin d'un système national de sécurité sociale consolidé est objectivement plus grand que jamais.

Encadré V.7

Une idée originale : plaider pour un salaire minimum de base

L'Organisation internationale du Travail (2004a) a posé la question de savoir si un salaire minimum de base, essentiellement un don régulier et inconditionnel en espèces de l'État, pourrait devenir un droit absolu pour tous les citoyens. Un tel revenu de base universel aurait pour but de protéger les populations des risques de crise qui pourraient découler de chocs idiosyncratiques ou covariants de caractère non catastrophique. De tels programmes à priori sont généralement considérés comme un moyen plus efficace que les programmes a posteriori d'assurer un niveau minimum de sécurité économique, et les transferts en espèces se sont généralement révélés plus comme le moyen le plus rapide d'aider les populations en temps de crise. Étant donné les divers problèmes d'incitation négative liés aux prestations accordées en fonction des moyens et ciblés sur certains bénéficiaires, l'idée d'une approche universelle de la sécurité de revenu semble avoir de fortes justifications. Tout débat sur une telle proposition inspire immédiatement deux questions fondamentales : est-elle politiquement réalisable ? Est-elle financièrement possible ?

Les notions d'équité sont d'inspiration culturelle, et quantité de pays trouveraient un don inconditionnel inacceptable. Prenant l'exemple du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord comme étude de cas, Atkinson (1996) propose « un revenu de participation » versé à toutes les personnes âgées d'au moins 18 ans, ce qui réduirait, d'après cette étude, le nombre de personnes tributaires de prestations fondées sur leurs moyens, et améliorerait le sort de plus de 50 % des familles, et des femmes en particulier. L'idée connexe d'un « impôt sur le revenu négatif », suggérée tout d'abord par Friedman (1962), a été étudiée au niveau fédéral et au niveau des États aux États-Unis d'Amérique comme option pour le paiement de prestations en fonction des moyens. Ces études ont donné naissance au concept d'Earned Income Credit (Crédit d'impôt) introduit en 1975 mais, d'une façon générale, il s'est révélé difficile de concevoir une formule qui permettrait d'accorder l'équivalent des prestations en espèces et en nature déjà offertes sans porter préjudice à l'encouragement au travail (Allen, 2002). En Belgique et aux Pays-Bas, un revenu minimum garanti est accordé aux personnes sans emploi qui n'ont pas ou ont perdu les autres types de prestations, tels qu'allocations familiales ou pensions. Le montant du revenu accordé varie souvent en fonction de l'âge, des charges de famille et de la situation d'emploi des bénéficiaires. Le débat qui se poursuit dans ces pays sur la transformation des programmes de protection de la sécurité de revenu en formules de revenu minimum inconditionnel est particulièrement intéressant en regard d'un éventuel salaire de base universel. Certains pays en développement appliquent déjà des programmes de ce genre qui ont toutes ou certaines caractéristiques d'un revenu minimum de base. Ces programmes se différencient souvent par l'ampleur de leur couverture et par les prestations qui peuvent être accordées aux populations, par exemple, revenu minimum garanti (Inde), travail contre vivres (Afghanistan) et le programme Bolsa Familia pour les plus pauvres (Brésil).

Certaines questions qui se posent également au sujet du coût de ces programmes ont été abordées dans l'analyse des régimes de pension universels présentée dans *La situation économique et sociale dans le monde*, 2007 (Nations Unies, 2007a). Ces régimes sont souvent financés au moyen des recettes fiscales. Cette étude a estimé qu'un régime universel de pensions qui préserverait les personnes âgées de l'extrême pauvreté, en fixant les prestations à un dollar par jour pour toutes les personnes âgées de 60 ans ou plus, coûterait 1 % du produit intérieur brut (PIB) ou moins pour environ deux tiers des pays en développement (ibid). Autrement dit, cela semblerait être une solution abordable, même pour beaucoup des pays les plus pauvres. Blackburn (2007) a poussé cet argument un pas plus loin, proposant un fonds mondial de pensions pour administrer un régime universel de pension financé au moyen d'une taxe modeste sur les transactions financières et la richesse des entreprises.

L'exemple le plus connu de programme opérationnel de revenu de base est peut-être l'Alaska Permanent Fund Dividend qui, depuis 1982, verse un montant annuel à chaque habitant de l'Alaska, y compris aux enfants, qui habitait en Alaska l'année précédente et a fait part de son intention d'y demeurer. L'Alaska Permanent Fund Dividend est financé sur les recettes pétrolières de l'État, qui comptent pour plus de 40 % de sa valeur ajoutée (Goldsmith, 2001). Le paiement est en moyenne de 1 000 dollars des États-Unis par personne et, en 2007, une famille de quatre personnes

a reçu près de 6 000 dollars. Ces montants ont été consacrés à l'achat de biens de consommation durables ainsi qu'à l'épargne pour les enfants et à la constitution de fonds en prévision d'études universitaires.

Ce programme, qui absorbe en moyenne 2,2 % du PIB de l'Alaska, offre un exemple pour l'application de l'idée d'un revenu minimum dans d'autres pays. Peu de pays peuvent compter sur la rente procurée par les superbénéfices d'une ressource naturelle comme l'Alaska. Par conséquent, le financement doit provenir de l'ensemble des recettes fiscales ou d'une taxe particulière. La nature et la couverture des régimes fiscaux varient sensiblement d'un pays à un autre. En principe, étant donné qu'il s'agit de renforcer la sécurité économique plutôt que de redistribuer des revenus, la faisabilité d'un programme de revenu de base dépendrait de l'ampleur de l'assiette fiscale.

Pour se faire une idée de l'accessibilité d'un programme de revenu de base, on pourrait utiliser comme contrainte financière le revenu imposable du quintile de revenu le plus élevé de la population. Sur la base d'un échantillon de 85 pays et en utilisant l'exemple de l'Alaska qui a fixé cette contrainte à 2,2 % du PIB, on a évalué le budget total nécessaire au versement d'un revenu de base universel dans ces 85 pays à 1 100 milliards de dollars en 2007. Comme le revenu total net du quintile supérieur de cet échantillon de pays est d'environ 11 600 milliards de dollars, ce budget moyen s'élèverait à moins de 10 % de cette tranche de revenu. Toutefois, ce chiffre repose fortement sur le revenu des riches des pays développés et de quelques pays d'Amérique latine aux inégalités de revenu relativement prononcées. La charge fiscale qui pèserait sur les riches des pays les plus pauvres risquerait fort d'être déraisonnablement élevée. D'autres estimations portant sur 159 pays montrent que dans 129 pays en développement, le versement annuel d'un revenu de base par individu serait de moins de 360 dollars (soit de moins de 1 dollar par jour). Il faudrait un montant supplémentaire de 1 300 milliards de dollars pour couvrir le déficit et faire en sorte que chacun reçoive au moins un revenu de base d'un dollar par jour. Les riches des pays en développement ne pourraient probablement pas apporter une forte contribution pour couvrir ce coût additionnel. En conséquence, un certain volume de ressources devrait être transféré des pays riches aux pays pauvres pour rendre viable ce programme mondial de revenu de base. On pourrait envisager la mise en place d'un mécanisme multilatéral pour faciliter ce transfert.

Quoi qu'il en soit, pour certains observateurs, le modèle social dominant est trop étroitement calqué sur le modèle industriel à main-d'œuvre salariée du XX^e siècle. Standing (2007) parle du « vieux modèle dualiste » et soutient qu'à l'âge actuel de la société post-industrielle et de la mondialisation, ce modèle a peut-être de sa validité. Selon cet argument, l'évolution de ce modèle appelle à un changement fondamental de l'approche de l'aide sociale. Standing (p. 22) estime qu'une pension sociale universelle est un premier pas possible vers l'établissement du droit de tous à la sécurité de revenu, et par conséquent vers la promotion de moyens de subsistance et d'un développement personnel durables. Il déclare avec optimisme que « tôt ou tard, la sécurité universelle de base des revenus émergera comme l'objectif judicieux et équitable de l'expérience des transferts en espèces ciblés et conditionnels » (p. 27).

D'après cette analyse, un versement en espèces universel, régulier et inconditionnel pourrait remplacer l'allocation accordée en fonction des moyens du bénéficiaire, qui pose de difficiles problèmes d'administration, d'incitation et de couverture (voir encadré V. 7 ci-dessus). Il existe déjà des exemples de ces programmes universalistes, mais leur acceptabilité politique plus large et leur faisabilité financière sont discutables.

Bibliographie

- Acosta, Pablo, Pablo Fajnzylber et Humberto Lopez (2007). The impact of remittances on poverty and human capital: evidence from Latin American household surveys. World Bank Policy Research Working Paper, n° 4247. Washington, D.C., Banque mondiale. Juin 2007.
- ACP-EU Joint Parliamentary Assembly (2007). Résolution sur les catastrophes naturelles dans les États ACP : financement de l'UE pour la planification préalable (FED) et l'assistance (ECHO). Accessible sur <http://www.acp-eu.gov.rw/index.php?iro=news&obj=49&details=235>. Novembre.
- Addison, T., A. R. Chowdhury et S. M. Murshed (2004). The fiscal dimensions of conflict and reconstruction. Dans *Fiscal Policy for Development: Poverty, Reconstruction and Growth*, Tony Addison et Alan Roe, eds. Basingstoke, Royaume-Uni, Palgrave Macmillan, pp. 260-273.
- Ahmad, S. (2006). Poverty, drugs and corruption « fueling Afghan insurgency ». *Agence France-Presse*, 12 février.
- Akyüz, Yilmaz (2008). Financial instability and countercyclical policy. Document d'information préparé pour le *Rapport sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008*.
- Albala-Bertrand, J. M. (1993). *The Political Economy of Large Natural Disasters*. Oxford, Royaume-Uni, Clarendon Press.
- Alderman, H., J. Hoddinott et B. Kinsey (2004). Long-term consequences of early childhood malnutrition. HiCN, document de travail, n° 09. Brighton, Royaume-Uni, Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex. Juillet.
- Allen, Jodie (2002). Negative income tax. *The Concise Encyclopedia of Economics, 2002*, David R. Henderson, ed. Indianapolis, Indiana, Liberty Fund.
- Andersen, R. (2000). How multilateral development assistance triggered the conflict in Rwanda. *Third World Quarterly*, vol. 21, n° 3, pp. 441-456.
- Archibald, S., et P. Richards (2002). Converts to human rights? popular debate about war and justice in rural central Sierra Leone. *Africa*, vol. 72, n° 3.
- Armendariz de Aghion, Beatriz, et Jonathan Morduch (2005). *The Economics of Microfinance*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Arndt, C., S. Jones et F. Tarp (2006). Aid and development: the Mozambican case. Document d'analyse, n° 06-13. Copenhague, University of Copenhague, Department of Economics.
- Astorga, P., P. Berges et V. Fitzgerald (2005). The standard of living in Latin America during the twentieth century. *Economic History Review*, vol. 68, n° 4, pp. 765-796.

- Atkinson, A. B. (1996). The case for a participation income. *The Political Quarterly*, vol. 67, n° 1 (janvier), pp. 67-70.
- Auffret, Philippe (2003). High consumption volatility: the impact of natural disasters. *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2962. Washington, D.C., Banque mondiale. Janvier.
- Auty, R. M. (1990). *Resource Based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Developing Countries*. New York, Oxford University Press.
- Avila, L., et E. Bacha (1987). Methodological note. Dans *International Monetary and Financial Issues for Developing Countries*. Genève, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, pp. 177-204.
- Balassa, Bella (1981). The newly-industrializing developing countries after the oil crisis, *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 117, n° 1 (mars), pp. 142-194.
- Ball, N., et S. Barnes (2000). Mozambique. Dans *Good Intentions: Pledges of Aid for Post-Conflict Recovery*, Shepard Forman et Stewart Patrick, eds. Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Ballentine, K., et J. Sherman (2003). *The Political Economy of Armed Conflict Beyond Greed and Grievance*. Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Banarjee, Abhijit, *et al.* (2006). An evaluation of World Bank research, 1998-2005. Washington, D.C., Banque mondiale. Miméo. Septembre.
- Bandyopadhyay, D. (1988). Direct intervention programmes for poverty alleviation: an appraisal. *Economic and Political Weekly*, vol. 23, n° 26 (juin), pp. A77-A88.
- Banque des règlements internationaux (BRI) (2001). *71^e Annual Rapport annuel : 1^{er} avril 2000-31 mars 2001*. Bâle, BRI.
- Banque mondiale (1998). The World Bank's experience with post-conflict reconstruction, vol. V, Desk reviews of Cambodia, Eritrea, Haiti, Lebanon, Rwanda, and Sri Lanka. Rapport n° 17769. Washington, D.C., Banque mondiale, Operations Evaluations Department. 4 mai.
- Barrett, C., S. Holden et D. Clay (2001). Can food-for-work programmes reduce vulnerability? Document d'analyse n° D-07/2004. Aas, Norway, Agricultural University of Norway. Disponible également dans *Insurance Against Poverty*, Stefan Dercon, ed. (Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press, 2004). Pour tous renseignements supplémentaires, voir http://papers.ssrn.com/so13/papers.cfm?abstract_id=329660.
- Barrett, C. B., et M. R. Carter (2006). Poverty traps and productive social safety nets: policy implications for conflict recovery. Document préparé pour la Conference on Poverty Reduction in Conflict and Fragile States: Perspectives from the Household Level, Washington, D.C., 8 et 9 novembre 2006, organisé par la United States Agency for International Development, the Households in Conflict Network (HiCN) et le German Institute for Economic Research (DIW, Berlin).
- Basu, Kaushik (1981). Food for work programmes: beyond roads that get washed away. *Economic and Political Weekly*, vol. 16, n°s 1-2, pp. 37-40.
- Benson, Charlotte (1994). Book review, *The Political Economy of Large Natural Disasters with Special Reference to Developing Countries*, par J. M. Albala-Bertrand. *Disasters*, vol. 18, n° 4, pp. 383-386.

- _____ (1998). The cost of disasters. Dans *Development at risk? natural disasters and the third world*, John Twigg, ed. Oxford, Royaume-Uni, Oxford Centre for Disaster Studies, pp. 8-13.
- Berdal, M. (1996). *Disarmament and Demobilisation after Civil Wars. Adelphi Paper*, n° 303. Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.
- Besley, Timothy (1995). Nonmarket institutions for credit and risk sharing in low-income countries. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 3 (été), pp. 115-127.
- _____, et Ravi Kanbur (1990). The principles of targeting. World Bank Policy Research Working Paper, n° 385. Washington, D.C., Banque mondiale.
- _____, et Stephen Coate (1992). Workfare versus welfare: incentive arguments for work requirements in poverty-alleviation programs. *American Economic Review*, vol. 82, n° 1 (mars), pp. 249-261.
- Binzel, C., et T. Brück (2006). Conflict and fragility: findings from the literature and a framework for analysis at the micro level. Document préparé pour le Second Annual HiCN Workshop: The Unit of Analysis and the Micro-Level Dynamics of Violent Conflict, Anvers, Belgique 2006.
- Birkmann, Joern (2007). Tsunami: socio-economic insecurities, direct and indirect impacts and the post-tsunami process: special focus on Indonesia and Sri Lanka. Document d'information préparé pour le *Rapport sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008*.
- Blackburn, Robin (2007). A global pension plan. *New Left Review*, n° 47 (septembre/octobre).
- Borio, C., C. Furfine et P. Lowe (2001). Procyclicality of financial system and financial stability: issues and policy options. Document BRI, n° 1. Bâle, BRI.
- Boyce, J. K. (2002). *Investing in Peace: Aid and Conditionality after Civil Wars*. Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.
- _____ (2005). Development assistance, conditionality, and war economies. Dans *Profiting from Peace: Managing the Resource Dimensions of Civil War*, Karen Ballentine et Heiko Nitzsche, eds. Boulder, Colorado, Lynne Rienner, pp. 287-314.
- _____ (2008). Post-conflict recovery: resource mobilization and reconstruction. Document d'information préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008*.
- _____, et L. Ndikumana (2001). Is Africa a net creditor? new estimates of capital flight from severely indebted sub-Saharan African countries, 1970-1996. *Journal of Development Studies*, vol. 38, n° 2, pp. 27-56.
- Brown, Gordon (2006). Comment: Our final goal must be to offer a global new deal. *The Guardian*, mercredi 11 janvier 2006, p. 26. Accessible sur <http://www.guardian.co.uk/politics/2006/jan/11/debtrelief.internationalaidanddevelopment>.
- Brueckner, T., et A. Ciccone (2007). Growth democracy and civil war. Barcelone, Espagne, Universitat Pompeu Fabra. Miméo.
- _____ (2008). Rain and the democratic window of opportunity. Barcelone, Espagne, Universitat Pompeu Fabra. Miméo.

- Budnevich, Carlos (2008). Stabilization funds to mitigate economic vulnerability. Document d'information préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008*.
- Buira, A. (2003). The governance of the IMF in a global economy. Dans *Challenges to the World and IMF: Developing Country Perspectives*, A. Buira, ed. Londres, Anthem Press.
- Bundervoet, T., et P. Verwimp (2005). Civil war and economic sanctions: an analysis of anthropometric outcomes in Burundi. Document de travail du HiCN, n° 11. Brighton, Royaume-Uni, Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex. Accessible sur www.hicn.org.
- Bunyavanich, S., *et al.* (2003). The impact of climate change on child health. *Ambulatory Pediatrics*, vol. 3, n° 1 (janvier-février), pp. 44-52.
- Butler, K., et S. Gates (2007). Communal violence and property rights. Document présenté à la Jan Timbergen European Peace Science Conference, Amsterdam, 25-27 juin 2007.
- Cain, Mead, et Samuel S. Lieberman (1983). Development policy and the prospects for fertility decline in Bangladesh. *Bangladesh Development Studies*, vol. 11, n° 3, pp. 1-38.
- Carnahan, M. (2007). Options for revenue generation in post-conflict environments. Public Finance in Post-Conflict Environments Policy Paper, n° 1. New York, Center on International Cooperation; and Amherst, Massachusetts, Political Economy Research Institute.
- Caselli, F., et P. Malhotra (2004). Natural disasters and growth: from thought experiment to natural experiment. Fonds monétaire international. Document non publié.
- Chami, Ralph, Connel Fullenkamp et Samir Jahjah (2003). Are immigrant remittances a source of capital for development? Document de travail du FMI, n° 03/189. Washington, D.C., Fonds monétaire international. Septembre.
- Chang, Ha-Joon, et Richard Kozul-Wright (1994). Organising development: comparing the national systems of entrepreneurship in Sweden and South Korea. *Journal of Developmental Studies*, vol. 30, n° 4.
- Chen, Shaohua, et Martin Ravallion (2007). Absolute poverty measures for the developing world, 1981-2004. World Bank Policy Research Working Paper, n° 4211. Washington, D.C., Banque mondiale.
- Chronic Poverty Research Centre (2005). Chronic poverty report 2004-05. Manchester, Royaume-Uni, Chronic Poverty Research Centre, School of Environment and Development, University of Manchester.
- Churchill, Craig, ed. (2006). *Protecting the Poor: A Microinsurance Compendium*. Genève, Bureau international du Travail.
- Clark, C. (2006). Livelihood networks and decision-making among Congolese young people in formal and informal refugee contexts in Uganda. Document de travail du HiCN, n° 13. Brighton, Royaume-Uni, Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- _____ (2007). Understanding vulnerability: from categories to experiences of Congolese young people in Uganda. *Children and Society*, vol. 21, n° 4, pp. 284-296.

- Clarke, Daniel, et Stefan Dercon (2008). Insurance, credit, and safety nets for the poor in a world of risk. Document d'information préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008*.
- Coady, David, Margaret Grosh et John Hoddinott (2004). *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experiences*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C., Banque mondiale et Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Collier, P. (1999). On the economic consequences of civil war. *Oxford Economic Papers*, vol. 50, n° 4, pp. 168-183.
- _____ (2002). Aid, policy and growth in post-conflict countries. World Bank dissemination note, n° 2. Washington, D.C., Banque mondiale, Unité de prévention des conflits et de reconstruction.
- _____ (2007a). Economic causes of civil conflict and their implications for policy. Dans *Leashing the Dogs of War*, Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson et Pamela Aall, eds. Washington, D.C., United States Institute of Peace Press.
- _____ (2007b). *The Bottom Billion*. Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.
- _____, et al. (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. World Bank Policy Research Report, n° 26121. Washington, D.C., Banque mondiale; et New York, New York, Oxford University Press.
- _____, et Anke Hoeffler (2002). On the incidence of civil war in Africa. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 46, n° 1, pp. 13-28.
- _____ (2004). Greed and grievance in civil wars. *Oxford Economic Papers*, vol. 56, n° 4, pp. 563-595.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (1991). *Trade and Development Report 1991*. Numéro de vente : E.91.II.D.15.
- _____ (1995). *Trade and Development Report 1995*. Numéro de vente : E.95.II.D.16.
- _____ (1996). *Trade and Development Report 1996*. Numéro de vente : E.96.II.D.6.
- _____ (1997). *Rapport sur le commerce et le développement, 1997 : mondialisation, répartition et croissance*. Numéro de vente : F.97.II.D.8.
- _____ (1998). *Trade and Development Report 1998: Financial Instability; Growth in Africa*. Numéro de vente : E.98.II.D.6.
- _____ (2000). *Rapport sur le commerce et le développement, 2000 : croissance et déséquilibre de l'économie mondiale*. Numéro de vente : F.00.II.D.19.
- _____ (2003). *Rapport sur le commerce et le développement, 2003 : accumulation de capital, croissance et changement structurel*. Numéro de vente : F.03.II.D.7.
- _____ (2006). *Le développement économique en Afrique : doublement de l'aide : assurer la « grande poussée »*. Numéro de vente : F.06.II.D.10.
- Cornia, Giovanni Andrea (2007). Potential and limitations of pro-poor macroeconomics: An Overview. Dans *Pro-Poor Macroeconomics: Potential and Limitations*, Giovanni Andrea Cornia, ed. New York, New York, Palgrave Macmillan.
- Cramer, Christopher (2002). *Homo economicus goes to war: methodological individualism, rational choice and political economy of war*. *World Development*, vol. 30, n° 11, pp. 1845-1864.

- Cumming, Christine (2006). Review of recent trends and issues in financial sector globalization. Dans *Financial Globalization. BIS Papers*, n° 32. Bâle, Banque des règlements internationaux. Décembre.
- Czaika, M., et K. Kis-Katos (2007). Civil conflict and displacement: village-level determinants of forced migration in Aceh. Document de travail du HiCN, n° 32. Brighton, Royaume-Uni, Households in conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Dagderiven Hulya, Rolph van der Hoeven et John Weeks (2001). Redistribution Matters: Growth for Poverty Reduction. Employment Paper, n° 2001/10. Genève, Bureau international du Travail.
- Daley, Randolph W., Adam Karpati et Mani Sheik (2001). Needs assessment of the displaced population following the August earthquake in Turkey. *Disasters*, vol. 25, n° 1, pp. 67-75.
- Date-Bah, E. (2001). *Crisis and Decent Work: A Collection of Essays*. Genève, Organisation internationale du Travail, dans Focus Programme on Crisis Response and Reconstruction.
- Davis, J., *et al.* (2001). Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications. *IMF Occasional Paper*, n° 205. Washington, D.C., Fonds monétaire international.
- De Ferranti, David, *et al.* (2000). *Securing Our Future in a Global Economy*. World Bank Latin American and Caribbean Studies: Viewpoints. Washington, D.C., Banque mondiale. Juin.
- de Walque, Damien (2006). The long-term legacy of the Khmer Rouge period in Cambodia. Document présenté au First Annual Workshop, Households in Conflict Network, Berlin, 15 et 16 janvier 2006. Disponible sur www.hicn.org.
- Deininger, K. (2003). Causes and consequences of civil strife: micro-level evidence from Uganda. *Oxford Economic Papers*, vol. 55, n° 4, pp. 579-606.
- _____, A. M. Ibáñez et P. Querubin (2004). Towards sustainable return policies for the displaced population: why are some displaced households more willing to return than others? Document de travail du HiCN, n° 07. Brighton, Royaume-Uni, Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Demeke, Mulat, Fantu Guta et Tadele Ferede (2003). Growth, employment, poverty and policies in Ethiopia: an empirical investigation. Issues in Employment and Poverty Document d'analyse n° 12. Genève, Employment Strategy Department, Bureau international du Travail. Août.
- Department for International Development (2005). Natural disaster and disaster risk reduction measures: a desk review of costs and benefits. Draft final report. Londres, DFID. 8 décembre.
- Dercon, Stefan (2001). Conclusion. Dans *Insurance Against Poverty*. UNU-WIDER Studies in Economic Development. Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.
- _____. (2002). Income Risk, Coping Strategies, and Safety Nets. WIDER Document d'analyse n° 2002/22. Helsinki, Université des Nations Unies, Institut mondial pour la recherche sur l'économie du développement.
- _____. (2004). *Insurance Against Poverty*. Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.

- Devlin, J., et S. Titman (2004). Managing oil price risk in developing countries. *The World Bank Research Observer*, vol. 19, n° 1, pp. 119-139.
- Dewhurst, P. (1998). Frozen emotions: women's experience of violence and trauma in El Salvador, Kenya, and Rwanda. *Development Update*, vol. 2, n° 2.
- Dowrick, S., et J. Golley (2004). Trade openness and growth: who benefits? *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 20, n° 1 (printemps), pp. 38-56.
- Duclos, Jean-Yves, Joan Esteban et Debraj Ray (2004). Polarization: concepts, measurement, estimation. *Econometrica*, vol. 72, n° 6 (novembre), pp. 1737-1772.
- Dunning, Thad (2005). Resource dependence, economic performance, and political stability. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, n° 4, pp. 457-482.
- Dwan, R., et L. Bailey (2006). Libéria, Programme d'aide à la gouvernance et à la gestion économique (GEMAP). New York, Département des opérations de maintien de la paix du Secrétariat des Nations Unies; et Washington, D.C., Banque mondiale, Fragile States Group. Accessible sur http://www.gemapliberia.org/files/WB_Joint_review_of_GEMAP.pdf.
- Easterly, William (2005). What did structural adjustment adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans. *Journal of Development Economics*, vol. 76, n° 1 (février), pp. 1-22.
- _____, Roumeen Islam et Joseph E. Stiglitz (2001). Shaken and stirred: volatility and macroeconomic paradigms for rich and poor countries. Dans *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, Boris Pleskovic et Nicholas Stern, eds. Washington, D.C., Banque mondiale, pp. 191-212.
- Epstein, Gerald, ed. (2005). *Financialization and the World Economy*. Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar, chap. 3.
- _____, Ilene Grabel et K. S. Jomo (à paraître). Capital management techniques in developing countries: managing capital flows. Dans *IPD Capital Markets Liberalization Companion Volume*, José Antonio Ocampo, Shari Spiegel et Joseph Stiglitz, eds. Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.
- Esteban, J. M., et D. Ray (1999). Conflict and distribution. *Journal of Economic Theory*, vol. 87, n° 2, pp. 379-415.
- Falch, Torben, et Per Tovmo (2003). Norwegian local public finance in the 1930s and beyond. *European Review of Economic History*, vol. 7, n° 1, pp. 127-154.
- Fearon, James D. (2004). Why do some civil wars last so much longer than others? *Journal of Peace Research*, vol. 41, n° 3, pp. 379-414.
- _____, et David D. Laitin (2003). Ethnicity, insurgency, and civil war. *American Political Science Review*, vol. 97, n° 1, pp. 75-90.
- Federal Emergency Management Agency (FEMA) (2007). Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, and Related Authorities. *FEMA 592*. Disponible sur http://www.fema.gov/pdf/about/stafford_act.pdf. U.S. Department of Homeland Security. Juin.
- Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) (2001). *Rapport sur les catastrophes dans le monde, 2001 : Focus on Recovery*. Genève.
- _____, (2006). *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2006 : Focus on Neglected Crises*. Genève.

- Ffrench-Davis, Ricardo (2006). *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism*. Basingstoke, Royaume-Uni, Palgrave Macmillan.
- Fielding, D. (2003). How does civil war affect the magnitude of capital flight? evidence from Israel during the intifada. Document d'analyse in Economics, n° 03/10. Leicester, Royaume-Uni, Department of Economics, University of Leicester.
- Fiess, Norbert (2002). Chile's new fiscal rule. Washington, D.C., Banque mondiale. Miméo. Mai.
- FitzGerald, Edward, et K. Sarmad (1997). External shocks and domestic adjustment in the 1970s and 1980s. Dans *External Finance and Adjustment: Failure and Success in the Developing World*, Karel Jansen et Rob Vos, eds. Londres et New York, Macmillan and St. Martin's Press, pp. 63-89.
- _____ (2006a). *The State of Food and Agriculture in Asia and the Pacific, 2006*. Bangkok, FAO Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique.
- _____ (2006b). *The State of Food Insecurity in the World 2006: Eradicating World Hunger—Taking Stock Ten Years After the World Food Summit*. Rome, FAO.
- _____ (2008). Crop Prospects and Food Situation, n° 2 (avril). Rome, FAO.
- Fonds monétaire international (2008). *Global Financial Stability Report: Containing Systemic Risks and Restoring Financial Soundness*. Avril 2008. Washington, D.C., FMI.
- Freedom House (2005). *How Freedom is Won: From Civic Resistance to Durable Democracy*. New York, New York, Freedom House.
- Friedman, Milton (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- Funkhouser, Edward (1992). Migration from Nicaragua: some recent evidence. *World Development*, vol. 20, n° 3, pp. 1209-1218.
- Gaiha, R., et K. Imai (2004). Vulnerability, shocks and persistence of poverty: estimates for semi-arid rural South India. *Oxford Development Studies*, vol. 32, n° 2 (juin), pp. 261-281.
- Gassebner, Martin, Alexander Keck et Robert Teh (2006). The impact of disasters on international trade. Document de travail du personnel, n° ERS-2006-04. Genève, Organisation mondiale du commerce, Economic Research and Statistics Division. Mars.
- Gelb, A. H. (1988). *Windfall Gains: Blessing or curse?* New York, New York, Oxford University Press.
- Gelbach, Jonah B., et Lant H. Pritchett (1995). Does more for the poor mean less for the poor? the politics of tagging. World Bank Policy Research Working Paper, n° 1523. Washington, D.C., Banque mondiale.
- Gemmell, N., et O. Morrissey (2005). Distribution and poverty impacts of tax structure reform in developing countries: how little we know. *Development Policy Review*, vol. 23, n° 2, pp. 131-144.
- Ghani, A., *et al.* (2007). The budget as the lynchpin of the State: lessons from Afghanistan. Dans *Peace and the Public Purse: Economic Policies for Postwar Statebuilding*, James K. Boyce et Madalene O'Donnell, eds. Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Ghobarah, H. A., P. Huth et B. Russett (2003). Civil wars kill and maim people—long after the shooting stops. *American Political Science Review*, vol. 97, n° 2, pp. 189-202.

- Gilchrist, S., et J. C. Williams (2004). Transition dynamics in vintage capital models: explaining the postwar catch-up of Germany and Japan. NBER Working Papers, n° 10732. Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Gindling, T. H., et Katherine Terrell (2005). The effect of minimum wages on actual wages in formal and informal sectors in Costa Rica. *World Development*, vol. 33, n° 11, pp. 1905-1921.
- Glyn, Andrew (2006). *Capitalism Unleashed: Finance, Globalization and Welfare*. Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.
- Goldsmith, Scott (2001). The Alaska Permanent fund Dividen Program. Document présenté à la conférence sur Alberta: Government Policies in a Surplus Economy, 7 septembre.
- González, M., et R. Lopez (2007). Political violence and farm household efficiency in Colombia. Storrs, Connecticut, University of Connecticut. Miméo.
- Goodhand, J. (2006). Conditioning peace? the scope and limitations of peace conditionalities in Afghanistan and Sri Lanka. La Haye, Netherlands Institute of International Relations (« Clingendael »).
- Gordon, A., et C. Craig (2001). *Rural Non-Farm Activities and Poverty Alleviation in Sub-Saharan Africa*. NRI Policy Series, n° 14. Chatham, Royaume-Uni, Natural Resources Institute.
- Grein, T., *et al.* (2003). Mortality among displaced former UNITA members and their families in Angola: a retrospective cluster survey. *British Medical Journal*, vol. 327, n° 7416, p. 650.
- Griffith-Jones, Stephany, et José Antonio Ocampo (2008). Financement compensatoire des chocs : quels sont les changements nécessaires ? Document d'information préparé par le Comité des politiques de développement, New York, Nations Unies.
- Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (IPCC) [2007]. Climate change 2007: impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Guillaumont, Patrick (2007). Assessing the Economic Vulnerability of Small Island Developing States and the Least Developed Countries. *UNU-WIDER Research Paper*, n° 2007/40. Helsinki: Université des Nations Unies, Institut mondial pour la recherche sur l'économie et le développement. Juin.
- Gupta, S., *et al.* (2003). Foreign aid and revenue response: does the composition of aid matter? Document de travail du FMI, n° 03/176. Washington, D.C., Fonds monétaire international. Septembre.
- _____ (2004). Fiscal consequences of armed conflict and terrorism in low- and middle-income countries. *European Journal of Political Economy*, vol. 20, n° 2, pp. 403-421.
- _____ (2005). Rebuilding Fiscal Institutions in Post-conflict Countries. Occasional Paper, n° 247. Washington, D.C., FMI. Décembre.
- Guy Carpenter (2006). Global agriculture insurance and reinsurance market overview. Juillet. Disponible sur <http://www.agroinsurance.com/en/pratice/?pid=453> (consulté en septembre 2007).
- Gylfason, T. (2001). Natural resources, education, and economic development. *European Economic Review*, vol. 45, n° 4 (mai), pp. 847-859.

- Hall, Peter, et David Soskice, eds. (2001). *Varieties of Capitalism*. Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.
- Hanlon, J. (1996). *Peace Without Profit*. Oxford, Royaume-Uni, James Currey.
- Hanson, G., et al. (2002). Expansion strategies of US multinational firms. Dans *Brookings Trade Forum 2001*, S.M. Collins et D. Rodrik, eds. Washington, D.C., Brookings Institution Press, pp. 245-282.
- Hardoy, Jorge E., Diana Mitlin et David Satterthwaite (2001). *Environmental Problems in Cities of Africa, Asia and Latin America*. Londres, Earthscan.
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (2007). Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, 2006. Genève, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.
- Heger, M., A. Julca et O. Paddison (2008). Analysing the Impact of Natural Disasters in Small Economies: The Caribbean Case. UNU-WIDER Research Paper, n° 2008/25. Helsinki, Université des Nations Unies, Institut mondial pour la recherche sur l'économie du développement.
- Hegre, H., et al. (2001). Toward a democratic civil peace? democracy political change and civil wars 1816-1992. *American Political Science Review*, vol. 95, n° 1, pp. 16-33.
- Heller, P. S. (2005). Pity the finance minister: issues in managing a substantial scaling up of aid flows. Document de travail du FMI, n° 05/180. Washington, D.C., Fonds monétaire international. Septembre.
- Heltberg, R. (2007). Helping South Asia cope better with natural disasters: the role of social protection. *Development Policy Review*, vol. 25, n° 6, pp. 681-698.
- Hirschman, Albert (1994). Social conflicts as pillars of democratic market society. *Political Theory*, vol. 22, n° 2, p. 203.
- _____ (1995). On the political economy of Latin American development. Dans *A Propensity to Self-Subversion*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Hoeffler, A., et M. Reynal-Querol (2003). Measuring the costs of conflict. Oxford, Royaume-Uni, Centre for the Study of African Economies, University of Oxford.
- Hoegh-Guldberg, O., et al. (2000). *Pacific in Peril: Biological, Economic and Social Impacts of Climate Change on Pacific Coral Reefs*. Sydney, Australie, Greenpeace, p. 36.
- Hort, Sven E. O., et Stein Kuhnle (2000). The coming of East and South-East Asian welfare states. *Journal of European Social Policy*, vol. 10, n° 2, pp. 162-184.
- House of Commons, International Development Committee (2008). Reconstructing Afghanistan: fourth report of session 2007-08, vol. I, Report, together with formal minutes. Londres, The Stationery Office Limited. Publié le 14 février 2008 sur autorisation de la Chambre des Communes.
- Hulme, David, Karen Moore et Armando Barrientos (2007). Assessing the insurance role of micro savings. Document d'information préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008*.
- Humphreys, Macartan (2003). Economics and violent conflict. Document de travail. Cambridge, Massachusetts, Harvard University.
- _____ (2005). Natural resources, conflict, and conflict resolution: uncovering the mechanisms. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, n° 4, pp. 508-537.

- _____, et J. Weinstein (2004). What the fighters say: a survey of ex-combatants in Sierra Leone. Document de travail de la CGSDr, n° 20. New York, New York, Center on Globalization and Sustainable Development, The Earth Institute at Columbia University.
- Ibáñez, A. M., et A. Moya (2006). The impact of intra-State conflict on economic welfare and consumption smoothing: empirical evidence for the displaced population in Colombia. Document de travail du HiCN, n° 23. Brighton, Royaume-Uni, Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Imai, K., et J. Weinstein (2000). Measuring the economic impact of civil war. Palo Alto, Californie, Stanford University. Miméo.
- Imbs, Jean, et Romain Wacziarg (2003). Stages of diversification. *American Economic Review*, vol. 93, n° 1 (mars), pp. 63-86.
- Institute for International Economics (IIE) [2006]. *China: The Balance Sheet—What the World Needs to Know Now about the Emerging Superpower*. Washington, D.C., IIE.
- Irwin, Scott H., Philip Garcia et Darrel L. Good (2007). The performance of Chicago Board of Trade corn, soybean, and wheat futures contracts after recent changes in speculative limits. Mai. Accessible sur <http://www.farmdoc.uinc.edu/irwin/research/CBOTFutures-Performance.pdf>.
- Isima, J. (2004). Cash payments in disarmament, demobilisation and reintegration programmes in Africa. *Journal of Security Sector Management*, vol. 2, n° 3, pp. 1-10.
- Islam, S. Nazrul (2001). The open approach to flood control: the way to the future in Bangladesh. *Futures*, vol. 33, n°s 8-9 (octobre), pp. 783-802.
- Jacobs, Elisabeth (2007). The politics of economic insecurity. *Issues in Governance Studies*, n° 10, Washington D.C., The Brookings Institution. Septembre.
- Jeong, H. W. (1996). Managing structural adjustment. *SAIS Review*, vol. 16, n° 2, p. 275.
- Johnson, Brett, et Santiago Sedaca (2004). Diasporas, emigrants and development: economic linkages and programmatic responses. A special study of the United States Agency for International Development (USAID). Trade Enhancement for the Services Sector (RESS) Project. Carana Corporation, Washington, D.C., mars.
- Jomo K. S., et Jacques Baudot, eds. (2006). *Flat World, Big Gaps: Economic Liberalization, Globalization and Inequality*. New Delhi, Orient Longman.
- Jonas, S. (2000). *Of Centaurs and Doves: Guatemala's Peace Process*. Boulder, Colorado, Westview.
- Justino, P. (2008). Household-level impact of armed civil conflicts and policy responses. Document d'information préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008*.
- _____, et P. Verwimp (2006). Poverty dynamics, conflict and convergence in Rwanda. Document de travail du HiCN, n° 16. Brighton, Royaume-Uni, Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Kalyvas, S. (2004). The urban bias in research on civil wars. *Institut d'études de sécurité*, vol. 13, n° 3, pp. 1-31.
- Kaminsky, Graciela, Carmen M. Reinhart et Carlos A. Végh (2004). When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies. Document de travail du NBER

- n° 10780. Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research. Septembre.
- Kanbur, R. (2007). What's social policy got to do with economic growth? *Indian Journal of Human Development* (New Delhi), vol. 1, n° 1.
- Kandelhela, Masingita, et Julian May (2006). Poverty, vulnerability and the impact of flooding in the Limpopo Province, South Africa, *Natural Disasters*, vol. 39, n° 2 (octobre), pp. 275-287.
- Kapur, Devesh (2004). Remittances: the new development mantra? G24 Document d'analyse Series, n° 29. Genève, Nations Unies.
- Karlan, Dean S., et Jonathan Zinman (2007a). Credit elasticities in less-developed economies: implications for micro-finance. CEPR Document d'analyse n° 6071. Londres, Centre for Economic Policy Research.
- _____ (2007b). Expanding credit access: using randomized supply decisions to estimate the impacts. CEPR Document d'analyse, n° 6007. Londres, Centre for Economic Policy Research.
- Kauffmann, D., A. Kraay et M. Mastruzzi (2004). Governance matters III: governance indicators for 1996-2002. Washington, D.C., Banque mondiale. 5 avril.
- Kawamura, Hiroshi (1995). The Kobe earthquake: evaluation of economic impacts and crisis management. Département de l'information économique et sociale et de l'analyse politique du Secrétariat des Nations Unies. Juin.
- Keen, David (2005). Liberalization and conflict. *International Political Science Review*, vol. 26, n° 1, pp. 73-89.
- Keener, S., *et al.* (1993). Demobilization and reintegration of military personnel in Africa: the evidence from seven country case studies. World Bank Internal Document d'analyse n° IDP-130. Washington, D.C., Banque mondiale.
- Keynes, John Maynard (1919). *The Economic Consequences of the Peace*. Londres, Macmillan.
- Khan, Azizur (2007). Growth, employment and poverty: an analysis of the vital nexus based on some recent UNDP and ILO/SIDA studies. Document de travail du DAES n° 49. New York, ST/ESA/2007/DWP/49. Nations Unies. Juillet.
- Khandker, Shahidur (1998). *Fighting Poverty with Microcredit: Experience in Bangladesh*. New York, New York, Oxford University Press pour la Banque mondiale.
- Kindleberger, Charles (1995). Asset inflation and monetary policy, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, n° 192 (mars), pp. 17-37.
- _____ (1996). *World Economic Primacy: 1500-1990*. Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.
- King, G., et L. Zheng (2001). Improving forecasts of State failure. *World Politics*, vol. 53, n° 4 (juillet), pp. 623-658.
- Kletzer, Lori G. (2001). *Job Loss from Imports: Measuring the Loss*. Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Knight, M. (2001). A one way street: defining a new approach to the disarmament, demobilisation and reinsertion of ex-combatants during the war-to peace transition. Master of Arts dissertation. York, Royaume-Uni, University of York. Miméo.

- _____, N. Loayza et D. Villanueva (1996). The peace dividend: military spending cuts and economic growth. Document de travail du personnel du FMI, vol. 43, n° 1, pp. 1-37. Washington, D.C., Fonds monétaire international.
- Kondylis, F. (2005). Agricultural production and conflict refugee status: quasi-experimental evidence from a policy intervention programme in Rwanda. Londres, Economics Department, University of London. 8 avril. Miméo.
- _____ (2007). Conflict-induced Displacement and Labour Market Outcomes: Evidence from Post-war Bosnia and Herzegovina. Document d'analyse du CEP n° 777. Londres, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Kozul-Wright, R., et P. Rayment (1997). The institutional hiatus in economies in transition and its policy consequences. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 21, n° 5, pp. 641-661.
- _____ (2007). *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: Rethinking Development in an Unbalanced World*. Londres, Zed Books.
- Kuhnle, Stein, et Sven E.O. Hort (2004). The developmental welfare State in Scandinavia: lessons for the developing world. *Social Policy and Development Programme Paper*, n° 17. Genève, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social. Septembre.
- Kunreuther, H. (2006). Disaster mitigation and insurance: learning from Katrina. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 604, n° 1, pp. 208-227.
- Kwon, Huck-ju (2005). Transforming the developmental welfare State in East Asia. *Social Policy and Development Programme Paper*, n° 22. Genève, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social.
- Lall, Sanjaya (1991). Explaining industrial success in the industrial world. Dans *Issues in Development Economics*, V. N. Balasubramanyam et S. Lall, eds. Londres, Macmillan.
- _____ (2001). *Competitiveness, Technology and Skills*. Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar.
- Lane, M. (2004). The viability and likely pricing of « cat bonds » for developing countries. Dans *Catastrophe Risk and Reinsurance: A Country Risk Management Perspective*, E. Gurenko, ed. Londres, Risk Books, pp. 239-268.
- Le Billon, Philippe (2000). The dynamics of resource wars. Dans *Angola's War Economy: the Role of Oil and Diamonds*, Jackie Cilliers et Chris Dietrich, eds. Pretoria, Institute for Security Studies, pp. 21-42.
- _____ (2008). Resources for peace? managing revenues from extractive industries in post-conflict environments. *Public Finance in Post-Conflict Environments Policy Paper* n° 4. New York, Center on International Cooperation; et Amherst, Massachusetts, Political Economy Research Institute.
- Lemke, Douglas (2003). African lessons for international relations research. *World Politics*, vol. 56, n° 1, pp. 120-124.
- Li, W., et D. Yang (2005). The great leap forward: anatomy of a central planning disaster. *Journal of Political Economy*, vol. 113, n° 4, pp. 840-77.

- Lindley, A. (2007). Protracted displacement and remittances: the view from Eastleigh, Nairobi. *New Issues in Refugee Research*. Research Paper, n° 143. Genève, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.
- Linnerooth-Bayer, J., et R. Mechler (2007). Insurance against losses from natural disasters in developing countries. Document d'information préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008*.
- Lopez, J., et Guillermo Perry (2008). Inequality in Latin America: determinants and consequences. World Bank Policy Research Working Paper, n° 4504. Washington, D.C., Banque mondiale, Région Amérique latine et Caraïbes. Février.
- López-Córdova, Ernesto, et Alexandra Olmedo (2006). International Remittances and Development: Existing Evidence, Policies and Recommendations. Occasional Paper, n° 41. Washington, D.C. et Buenos Aires: Integration and Regional Programs Department, Banque interaméricaine de développement. Août.
- Lujala, Päivi, Nils Petter Gleditsch et Elizabeth Gilmore (2005). A diamond curse? civil war and a lootable resource. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, n° 4, pp. 538-562.
- Lustig, Nora, et Darryl McLeod (1997). Minimum wages and poverty in developing countries: some empirical evidence. Dans *Labour Markets in Latin America*, S. Edwards et N. Lustig, eds. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Mahul, O., et J. R. Skees (2007). Managing agricultural risk at the country level: the case of index-based livestock insurance in Mongolia. World Bank Policy Research Working Paper, n° 4325. Washington, D.C., Banque mondiale.
- Mancini, L. (2005). Horizontal inequality and communal violence: evidence from Indonesian districts. Document de travail du CRISE n° 22. Oxford, Royaume-Uni, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, University of Oxford.
- Manitoba Floodway Authority (2006). Projet d'agrandissement du canal de dérivation de la Rivière Rouge, bulletin, cinquième édition. Winnipeg, Manitoba, Canada. Décembre. Accessible sur http://www.floodwayauthority.mb.ca/pdf/newsletter_winter_0607_en.pdf.
- McDonald, M. (2005). Provision of infrastructures in post-conflict situations. Document de travail du DFID n° 6484. Londres, Department for International Development. June.
- McKechnie, A. (2003). Building capacity in post-conflict countries. World Bank Social Development Notes: Conflict Prevention and Reconstruction, n° 14 (décembre), pp. 1-4. Washington, D.C., Banque mondiale.
- McNamara, R. (1968). *The Essence of Security*. New York, New York, Harper and Row.
- Mechler, R. (2005). Cost-benefit analysis of natural disaster risk management in developing countries. Document de travail. Agence allemande de coopération technique (GTZ), Eschborn, Allemagne.
- Miguel, E., S. Satyanath et E. Sergenti (2004). Economic shocks and civil conflict. *Journal of Political Economy*, vol. 112, n° 4, pp. 725-753.
- Milberg, William, et Deborah Scholler (2008). Globalization, offshoring and economic insecurity in industrialized countries. Document d'information préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008*.
- Mills, Evan (2007). Responding to climate change: the insurance industry perspective. Lawrence Berkeley National Laboratory, U.S. Department of Energy, University of

- California, Berkeley, California. 26 novembre. Accessible sur http://www.climateactionprogramme.org/features/article/responding_to_climate_change_the_insurance_industry_perspective/.
- Mishkin, F. (2006). *The Next Great Globalization: How Disadvantaged Nations Can Harness Their Financial Systems to Get Rich*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Mkandawire, Thandika. (2002). The terrible toll of post-colonial « rebel movements » in Africa: towards an explanation of the violence against the peasantry. *Journal of Modern African Studies*, vol. 40, n° 2, pp. 181-215.
- _____, ed. (2004). *Social Policy in a Development Context*. Basingstoke, Royaume-Uni, Palgrave MacMillan.
- _____. (2007). Targeting and universalism in poverty reduction. Dans *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, J. A. Ocampo, K. S. Jomo et Sarbuland Khan, eds. Londres, Zed Books.
- Moene, Karl Ove, et Michael Wallerstein (2006). Social democracy as a development strategy. Dans *Globalization and Egalitarian Redistribution*, P. Bardhan, S. Bowles et M. Wallerstein, eds. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Montalvo, G., et M. Reynal-Querol (2005). Ethnic polarization, potential conflict and civil wars. *American Economic Review*, vol. 95, n° 3 (juin), pp. 796-816.
- Morduch, Jonathan (1994). Poverty and Vulnerability. *American Economic Review*, vol. 84, n° 2 (May), pp. 221-225.
- _____. (1995). Income smoothing and consumption smoothing. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 3 (été), pp. 103-114.
- _____. (1999a). Between the State and the market: can informal insurance patch the safety net? *World Bank Research Observer*, vol. 14, n° 2 (août), pp. 187-207.
- _____. (1999b). The Microfinance Promise. *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n° 4 (décembre), pp. 1569-1614.
- _____. (2006). Smart subsidies. *ESR Review*, vol. 8, n° 1 (été), pp. 10-16.
- Morley, Samuel (1992). Structural adjustment and the determinants of poverty in Latin America. Document préparé pour la Conference on Confronting the Challenge of Poverty and Inequality in Latin America, Brookings Institution, Washington, D.C., 16 et 17 juillet 1992. Version révisée dans Nora C. Lustig, ed., *Coping With Austerity: Poverty and Inequality in Latin America* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1995).
- _____, et Rob Vos (2006). External shocks, domestic adjustment and the growth slowdown. Dans *Who Gains from Free Trade? Export-led Growth, Inequality and Poverty in Latin America*, Rob Vos et al., eds. Londres, Routledge.
- Mosley, Paul (2007). Assessing the success of micro insurance programs in Meeting the Insurance Needs of the Poor, Document de travail préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008*.
- Mugrai, Rinku, et Martin Ravallion (2005). Is a guaranteed living wage a good anti-poverty policy? World Bank Policy Research Working Paper, n° 3640. Washington, D.C., Banque mondiale.

- Multihazard Mitigation Council (MMC) [2005]. Natural hazard mitigation saves: an independent study to assess the future savings from mitigation activities, vol. 2, Study Documentation. Washington, D.C., Multihazard Mitigation Council.
- Munich Re (2005). NatCatSERVICE, Natural disasters according to country income groups, 1980-2004. Munich, Allemagne, Munich Re Group.
- Murdoch, J., et T. Sandler (2004). Civil wars and economic growth: spatial dispersion in Africa and worldwide. *American Journal of Political Science*, vol. 48, n° 1, pp. 138-151.
- Murshed, S. M. (2006). Turning swords into ploughshares and little acorns to tall trees: the conflict growth nexus and the poverty of nations. Document d'information préparé pour l'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2006.
- _____, et M. Z. Tadjoeeddin (2007). Reappraising the Greed and Grievance Explanations for Violent Internal Conflict. MICROCON *Research Working Paper n° 2*. Brighton, Royaume-Uni, A Micro Level Analysis of Violent Conflict, Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- _____, et Scott Gates (2005). Spatial-horizontal inequality and the Maoist conflict.
- Narayana, N. S. S., Kirit S. Parikh et T. N. Srinivasan (1988). Rural works program in India: costs and benefits. *Journal of Development Economics*, vol. 29, n° 2 (septembre), pp. 131-156.
- NASA Goddard Institute for Space Studies (2001). How will the frequency of hurricanes be affected by climate change? New York, New York. Avril. Accessible sur http://www.giss.nasa.gov/research/briefs/druyan_02/.
- Nathan, Laurie (2005). The frightful inadequacy of most of the statistics: a critique of Collier and Hoeffler on causes of civil war. Occasional Paper, vol. 12, n° 5 (décembre). The Centre for Conflict Resolution, University of Cape Town.
- Nations Unies (2003). *Rapport sur la situation économique et sociale dans le monde, 2003*. Numéro de vente : E.03.II.C.1.
- _____ (2004). Réunion du Groupe d'experts des Nations Unies sur la prévention des conflits, le renforcement de la paix et le développement, Siège des Nations Unies, New York, 15 novembre 2004. Programme et documentation accessibles sur www.un.org/esa/peacebuilding.
- _____ (2005a). *Rapport sur la situation économique et sociale dans le monde : Financement du développement*. Numéro de vente : E.05.II.C.1.
- _____ (2005b). *Rapport sur la situation sociale dans le monde, 2005 : la crise de l'inégalité*. Numéro de vente : F.05.IV.5.
- _____ (2006). *Rapport sur la situation économique et sociale dans le monde, 2006 : Divergence de la croissance et du développement*. Numéro de vente : F.06.II.C.1.
- _____ (2007a). *Rapport sur la situation économique et sociale dans le monde, 2007 : le développement durable dans un monde vieillissant*. Numéro de vente : F.07.II.C.1.
- _____ (2007b). *Rapport sur la situation économique et sociale dans le monde, 2007 : L'impératif de l'emploi*. Numéro de vente : F.07.IV.9.
- _____ (2008a). *Situation et perspectives de l'économie mondiale, 2008*. Numéro de vente : F.08.II.C.2.

- _____ (2008b) Report of the Committee for Development Policy on its tenth session (17-20 March 2008). *Documents officiels du Conseil économique et social, 2008, Supplément n° 33*. Numéro de vente : E/2008/13.
- _____ (à paraître). *Politique macroéconomique et politique de croissance*. Stratégies nationales de croissance, Policy Notes. NU/DAES, New York.
- Nations Unies, Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (2008). *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2008: Sustaining Growth and Sharing Prosperity*. Numéro de vente : E.08.II.F.7.
- _____, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2003). Handbook for estimating the socio-economic and environmental effects of disasters. LC/MEX/G.5-LC/L.1874.
- _____ (2007a). *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2006*. Numéro de vente : E/S.07.II.G.1. LC/G.2332-P/B. March.
- _____ (2007b). *Socioeconomic Vulnerability to Natural Disasters in Mexico: Rural Poor, Trade and Public Response*. Prepared by Sergio O. Saldaña-Zorrilla, Disaster Evaluation Unit, ECLAC/Mexico. *Serie Estudios y Perspectivas*, n° 92. Numéro de vente : E.07.II.G.155.
- Nations Unies, Stratégie internationale de prévention des catastrophes (2006). Global survey of early warning systems: an assessment of capacities, gaps and opportunities towards building a comprehensive global early warning system for all natural hazards. Rapport préparé à la demande du Secrétaire général des Nations Unies. Version finale. Disponible sur http://www.unisdr.org/ppew/info_resources/ewc3/Global_Survey_of_Early_Warning_Systems.pdf.
- _____ et Programme international de relèvement (2007). Learning from disaster recovery: guidance for decision makers. Publication du Programme international de relèvement, soutenu par le Centre asiatique de prévention des catastrophes, le Secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC), et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Version préliminaire pour consultation. Genève et Hyogo, Japon. Mai.
- _____, et Banque mondiale (2007). Words into action: a guide for implementing the Hyogo Framework-Hyogo Framework for Action 2005-2015: building the resilience of nations and communities to disasters. Avril.
- _____, Bureau de la coordination des affaires humanitaires (2008). Consolidated and flash appeals 2007. Global requirements and funding per sector as of 27 March 2008. Disponible sur http://ocha.unog.ch/fts/reports/daily/ocha_R21_Y2007_08030307.pdf.
- Ngo, E. (2001). When disasters and age collide: reviewing vulnerability of the elderly. *Natural Hazards Review*, vol. 2, n° 2 (mai), pp. 80-89.
- Obidegwu, C. (2003). Rwanda: the search for post-conflict socio-economic change, 1995-2001. Africa Region Working Paper, n° 59. Washington, D.C., Banque mondiale. Octobre.
- Ocampo, José Antonio (2003). Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world. Dans *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honor of Lance Taylor*, Amitava Krishna Dutt et Jaime Ros, eds. Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar.

- _____, et Rob Vos (coordinateurs) (2008). *Uneven Economic Development*. New York, Londres, Hyderabad, Inde, et Penang, Malaisie, Orient Longman, Zed Books et Third World Network.
- _____, Shari Spiegel et Joseph Stiglitz, eds. (à paraître). Dans *IPD Capital Markets Liberalization Companion Volume*. Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.
- Organisation de coopération et de développement économiques. (2005). *Perspectives de l'emploi, 2005*. Paris, OCDE.
- _____ (2007a). *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation, 2007*. Paris, OCDE.
- _____ (2007b). Emploi partiel involontaire. *OCDE Statistiques de l'emploi et marché du travail*, vol. 2007 (numéro 01). Paris, OCDE.
- _____ (2008). Development Co-operation Report 2007. *OECD Journal on Development*. Paris, OCDE/Comité d'aide au développement.
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (1999). Investment in agriculture for food security: situation and resource requirements to reach the World Food Summit objectives. Rome, FAO. Mai.
- Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (2002). *Rapport sur le développement industriel. 2002/2003 : la compétitivité par l'innovation et l'apprentissage*. Vienne, ONUDI.
- Organisation internationale du Travail (2005a). Global employment trends brief. Février. Genève, Bureau international du Travail.
- _____ (2005b), *Rapport sur l'emploi dans le monde, 2004-05 : emploi, productivité et réduction de la pauvreté*. Genève, Bureau international du Travail.
- _____, Programme sur la sécurité socioéconomique (2004a). *La sécurité économique pour un monde meilleur*. Genève, Bureau international du Travail.
- Organisation internationale du Travail, Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (2004b). *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous*. Genève, Bureau international du Travail.
- Organisation internationale du Travail et Organisation mondiale du commerce (2007). *Commerce et emploi : un défi pour la recherche en matière de politique*. Étude technique conjointe de l'OIT et du Secrétariat de l'OMC. Genève. OIT.
- Organisation mondiale de la Santé (2002). *Rapport mondial sur la violence et la santé*. Genève, Organisation mondiale de la Santé.
- Orozco, Manuel (2003). Worker remittances in an international scope. Inter-American Dialogue. Research Series: Remittances Project. Mars. Document présenté à l'origine le 28 février 2003 à la Banque interaméricaine de développement.
- Osberg, Lars (1998). Economic Insecurity. *SPRC Document d'analyse* n° 88. Sydney, Australie, University of New South Wales, Social Policy Research Centre. Octobre.
- Oxfam International (2007a). Climate alarm: disasters increase as climate change bites. Oxfam Document d'information, n° 108. Oxford, Royaume-Uni.
- _____ (2007b). Africa's missing billions: international arms flows and the cost of conflict. Oxfam Document d'information, n°107. Oxford, Royaume-Uni.

- Panić, M. (1992). *Managing Reforms in the East European Countries: Lessons from the Postwar Experience of Western Europe*. UN/ECE Document d'analyse n° 3. Genève, Nations Unies.
- _____ (2003). *Globalization and National Economic Welfare*. Basingstoke, Royaume-Uni, Palgrave Macmillan.
- _____ (2005). Reconstruction, development and sustainable peace: a unified programme for post-conflict countries. Dans *Development Challenges in Sub-Saharan Africa and Post-conflict Countries: Report of the Committee for Development Policy on the Seventh Session (14-18 March 2005)*. Numéro de vente : E.05.II.A.9. New York, Nations Unies.
- _____ (2008). Aid effectiveness in post-conflict countries. Document d'information préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008*.
- Parandekar, Suhas, Rob Vos et Donald Winkler (2002). Ecuador: crisis, poverty and social protection. Dans *Crisis and Dollarization in Ecuador: Stability, Growth and Social Equity*, Paul Beckerman et Andres Solimano, eds. Washington D.C., Banque mondiale, pp. 127-176.
- Paris, R. (2004). *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. New York, New York, Cambridge University Press.
- Pastor, M., et J. K. Boyce (2000). El Salvador: economic disparities, external intervention, and civil conflict. Dans *War, Hunger, and Displacement: The Origins of Humanitarian Emergencies*, vol. 2, *Case Studies*, E. Wayne Nafziger, Frances Stewart et Raimo Vayrynen, eds. Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press, pp. 365-400.
- Permanent Fund Dividend Division (2007). 2007 Annual Report. Juneau, State of Alaska, Department of Revenue.
- Perry, Guillermo E., *et al.* (2006). *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington, D.C., Banque mondiale.
- Persaud, Avinash (2000). Sending the herd off the cliff edge: the disturbing interaction between herding and market-sensitive risk management practices. First Prize Essay on Global Finance for the Year 2000, Institute of International Finance Competition in Honour of Jacques de Larosière. Washington, D.C., Institute of International Finance.
- Pierson, Christopher (2003). Late industrialisers and the development of the welfare State. *Social Policy and Development Working Paper*, n° 16. Genève, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social.
- Pinchotti, S., et P. Verwimp (2007). Social capital and the Rwandan genocide: a micro-level analysis. Document de travail du HiCN, n° 30. Brighton, Royaume-Uni, Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Pitt, Mark, et Shahidur Khandker (1998). Credit programs for the poor and seasonality in rural Bangladesh. Brown University, Providence, Rhode Island, et Banque mondiale.
- Polanyi, Karl (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Massachusetts, Beacon Press.
- Powell, S., *et al.* (2003). Post-traumatic growth after war: a study with former refugees and displaced people in Sarajevo. *Journal of Clinical Psychology*, vol. 59, n° 1, pp. 71-83.

- Prasad, Eswar S., *et al.* (2003). Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence. *IMF Occasional Paper*, n° 220. Washington, D.C., Fonds monétaire international.
- Pritchett, Lant (2005). Who is *not* poor? dreaming of a world truly free of poverty. *The World Bank Research Observer*, vol. 21 n° 1, pp. 1-23.
- Programme des Nations Unies pour le développement (1994). *Rapport mondial sur le développement humain, 1994*. New York, New York, Oxford University Press.
- _____ (2004). *Programme des Nations Unies pour le développement, Rapport annuel 2004-2015: Mobilisation de partenariats mondiaux*. New York, PNUD.
- _____ (2007). *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008 : la lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*. Basingstoke, Royaume-Uni, Palgrave Macmillan.
- Programme des Nations Unies pour l'environnement (2007). Environnement et vulnérabilité : perspectives nouvelles. Élaboré en consultation avec le Groupe de travail sur l'environnement et la prévention des catastrophes de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes. Genève, Direction de la gestion des situations d'après conflit et d'après catastrophe du PNUD.
- Programme des Nations Unies pour les établissements humains (UN-Habitat) (2007). *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007*. Londres, Earthscan.
- Putzel, James (2004). The political impact of globalisation and liberalisation. Crisis States Document d'analyse n° 7. Londres, Crisis States Development Research Centre, London School of Economics. Novembre.
- Ramey, Garey, et Valerie Ramey (1995). Cross-country evidence on the link between volatility and growth. *American Economic Review*, vol. 85, n° 5 (Décembre), pp. 1138-1151.
- Ranis, G., et F. Stewart (2007). Dynamic links between the economy and human development. Dans *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, J. A. Ocampo, K. S. Jomo et Sarbuland Kahn, eds. Londres, Zed Books.
- Rasmussen, T. (2004). Macroeconomic implications of natural disasters in the Caribbean. Document de travail du FMI, n° WP/04/224. Washington, D.C., Fonds monétaire international. Décembre.
- Ratha, Dilip (2007). Leveraging remittances for development. Policy brief. Banque mondiale: Migration Policy Institute, Program on Migrants, Migration, and Development. Juin.
- _____, *et al.* (2007). Migration and Development Brief 3: Remittance trends 2007. Washington, D.C., Banque mondiale. 29 novembre.
- Ravallion, Martin (1991). Reaching the rural poor through public employment: arguments, evidence, lessons from South Asia. *The World Bank Research Observer*, vol. 6, n° 2 (juillet), pp. 153-175.
- _____ (2003). Targeted transfers in poor countries: revisiting the tradeoffs and policy options. World Bank Policy Research Working Paper, n° 3048. Washington, D.C., Banque mondiale.
- Ray, Debraj (1998). *Development Economics*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

- Reich, Robert (2007). *Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life*. New York, New York, Borzoi Books.
- Reinert, Eric (2007). *How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor*. New York, New York, Carroll and Graf.
- Roberts, J. Timmons, et Bradley Parks (2007). *A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics and Climate Policy*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Rock, Michael (2007). Corruption and democracy. Document de travail du DAES n° 55. ST/ESA/2007/DWP/55. New York, Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations Unies. Août.
- Rodas-Martini, P. (2007). Building fiscal provisions into peace agreements: cautionary tales from Guatemala. Dans *Peace and the Public Purse: Economic Policies for Postwar Statebuilding*, James K. Boyce et Madalene O'Donnell, eds. Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Rodrik, Dani (2004). *Rethinking Economic Growth in Developing Countries*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- _____ (2005). Policies for economic diversification. *Cepal Review* (Santiago), n° 87 (décembre), pp. 7-23.
- _____ (2007). Industrial development: some stylized facts and policy directions. Dans *Industrial development for the 21st century: sustainable development perspectives*. New York, Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales.
- Rohde, D., et C. Gall (2005). Delays hurting U.S. rebuilding in Afghanistan. *The New York Times*, 7 novembre.
- Ross, Michael L. (2004). What we know about natural resources and civil wars? *Journal of Peace Research*, vol. 41, n° 3, pp. 337-356.
- Sandler, T., et W. Enders (2004). An economic perspective on transnational terrorism. *European Journal of Political Economy*, vol. 20, n° 2, pp. 301-316.
- Sardesai, S., et P. Wam (2002). The conflict analysis framework (CAF): identifying conflict-related obstacles to development. Dissemination Notes, n° 5 (octobre). Washington D.C., Département du développement social de la Banque mondiale.
- Scanteam (2005). Assessment: Afghanistan Reconstruction Trust Fund: final report. Oslo, Mars. Accessible sur <http://siteresources.worldbank.org/INTAFGHANISTAN/Resources/ARTFEvaluationFinalReport.pdf>.
- Schneider, Benu (2008). Clubbing in Paris: is debt sustainability an illusion? Document présenté à l'Atelier sur la dette, la financement et les nouvelles questions d'intégration financière, organisé par le Bureau du financement du développement (FFD), les 8 et 9 avril, Nations Unies, New York.
- Sedra, M., et P. Middlebrook (2005). Beyond Bonn: revisioning the International Compact for Afghanistan. *Foreign Policy in Focus*, vol. 9, n° 24 (Novembre). Accessible sur <http://www.fpiif.org/fpiifzines/pr/2924>.
- Sen, Amartya (1995). The political economy of targeting. Dans *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, D. van de Walle et K. Nead, eds. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press,

- _____, et Jean Drèze (2006). *The Amartya Sen and Jean Drèze Omnibus: Poverty and Famines, Hunger and Public Action, India: Economic Development and Social Opportunity*. Réimpression. New Delhi, Oxford University Press.
- Sesman, S. (2004). The case for cash: Goma after the Nyiragongo eruption. HPN Humanitarian Exchange, n° 28. Novembre. Cité dans Clarke et Dercon (2008).
- Sharma, Krishnan (2008). The impact of remittances on economic insecurity. Document d'information préparé pour l'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008.
- Shemyakina, O. (2006). The effect of armed conflict on accumulation of schooling: results from Tajikistan. Document de travail du HiCN, n° 12. Brighton, Royaume-Uni, Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex. Accessible sur www.hicn.org.
- Skocpol, Theda (1991). Targeting within universalism: politically viable policies to combat poverty in the United States. Dans *The Urban Underclass*, Christopher Jencks et P. E. Peterson, eds. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Snyder, Richard, et Ravi Bhavnani (2005). Diamonds, blood and taxes: a revenue-centred framework for explaining political order. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, n° 4, pp. 563-597.
- Spiezia, Vincenzo (2004). Trade, foreign direct investment and employment: some empirical evidence. Dans *Understanding Globalization, Employment and Poverty Reduction*, E. Lee et M. Vivarelli, eds. Londres, Palgrave.
- Stanton Elizabeth, et Frank Ackerman (2007). Florida and climate change: the costs of inaction. Medford, Massachusetts, Global Development and Environment Institute, Tufts University. Novembre.
- Steele, A. (2007). Massive civilian displacement in civil war: assessing variation in Colombia. Document de travail du HiCN, n° 29. Brighton, Royaume-Uni, Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Stephens, J., et D. B. Ottaway (2005). A rebuilding plan full of cracks. *Washington Post*, 19 novembre.
- Stewart, F. (2002). Horizontal inequalities: a neglected dimension of development. Document de travail du CRISE n° 1. Oxford, Royaume-Uni, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, University of Oxford.
- _____ (2004). Development and security. *Conflict, Security and Development*, vol. 4, n° 3, pp. 261-288.
- _____, et Graham Brown (2007). Motivations for conflict: an overview and policy implications. CRISE Working Paper. Oxford, Royaume-Uni, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, Department of International Development, University of Oxford.
- Stiglitz, Joseph, *et al.* (2006). *Stability with Growth*. Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.
- Stockhammer, Englebert (2004). Financialisation and the slowdown of accumulation. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 28, n° 5, pp. 719-741.
- Streeten, Paul (1973). The multinational enterprise and theory of development policy. *World Development*, vol.1, n° 10 (octobre), pp.1-14.

- Strömberg, D. (2007). Natural disasters, economic development and humanitarian aid, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, n° 3, pp. 199-222.
- Swiss Re (2007). World insurance in 2006: premiums came back to « life ». *Sigma 4 Study*. Zurich.
- Syroka, J. (2007). Overview of index-based insurance products for agriculture. Document préparé pour l'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008.
- Tanner, F. (1996). Consensual versus coercive disarmament. Dans *Disarmament and Conflict Resolution Project—Managing Arms in Peace Processes: The Issues*, E. Zawels et al., eds. Numéro de vente : G.V.E.96.0.33. Genève, Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, pp. 169-204.
- Tedeschi, R. G., et L. G. Calhoun (1996). The posttraumatic growth inventory. *Journal of Traumatic Stress*, vol. 9, pp. 455-471.
- Teodosijevia, S. B. (2003). Armed conflicts and food security. Document de travail de l'ESA, n° 03-11. Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Division de l'économie du développement agricole. Juin.
- Tokman, Victor (2007). Modernizing the informal sector. Document de travail du DAES n° 42. ST/ESA/2007/DWP/42. New York, Nations Unies.
- Toya, Hideki, et Mark Skidmore (2007). Economic development and the impacts of natural disasters, *Economic Letters*, vol. 94, n° 1 (janvier), pp. 20-25.
- U.S. Committee for Refugees (2004). *World Refugee Survey 2004*. Washington, D.C., USCR.
- U.S. Committee for Refugees and Immigrants (2007). *World Refugee Survey 2007*. Washington, D.C., USCRI.
- van der Hoeven, R., et M. Lübker (2006). External openness and employment: the need for coherent international and national policies. Document présenté au Twenty-second G-24 Technical Group Meeting, Genève, 16 et 17 mars.
- Van Hear, N. (1998). *New Diasporas*. Londres, University College London Press.
- _____ (2003). From durable solutions to transnational relations: home and exile among refugee diasporas. *New Issues in Refugee Research Working Paper*. n° 83. Genève, UNHCR Section de l'évaluation et de l'analyse des politiques.
- Vartiainen, Juhana (1995). The State and structural change: what can be learnt from the successful late industrializers. Dans *The Role of the State in Economic Change*. Ha-Joon Chang et Robert Rowthorn, eds. *WIDER Studies in Development Economics*. New York, New York, Oxford University Press.
- Velásquez, A. P. (2007). The formality in property rights: determinant in the military strategy of armed actors. Document de travail du HiCN, n° 39. Brighton, Royaume-Uni, Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Venkatachalam, V. B. (2006). Microfinance in post-conflict Tajikistan: issue and challenges. Document préparé pour la Conference on Poverty Reduction in Conflict and Fragile States: Perspectives from the Household Level, Washington, D.C., 8 et 9 novembre 2006, organized by the United States Agency for International Development, the Households in Conflict Network (HiCN) and the German Institute for Economic Research (DIW, Berlin).

- Verpoorten, M. (2003). The determinants of income mobility in Rwanda, 1990-2002. Université catholique de Louvain, Belgique. Miméo.
- Verwimp, P. (2005). An economic profile of peasant perpetrators of genocide: micro-level evidence from Rwanda. *Journal of Development Economics*, vol. 77, n° 2 (août), pp. 297-323.
- Vos, Rob (1994). *Debt and Adjustment in the World Economy*. Londres, Macmillan.
- _____ (1999). How to measure the cost of natural disasters? The case of « El Nino » in Ecuador, 1997-8. *European Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 67 (décembre), pp. 21-34.
- _____ (2007). What we do and don't know about trade liberalization and poverty reduction. Document de travail du DAES n° 50. ST/ESA/2007/DWP/50. New York, Nations Unies.
- _____ (2008). The impact of the recent surge in food prices on global poverty. New York, Nations Unies, Division de l'analyse des politiques de développement, Département des affaires économiques et sociales. Miméo.
- _____, et Mariangela Parra (2008). External shocks and economic development: plus ça change? Document d'information préparé pour l'*Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008*. À paraître comme document de travail de la DAES.
- _____, Margarita Velasco et Edgar de Labastida (1999). Economic and social effects of El Niño in Ecuador, 1997-1998. Technical Paper Series. Washington D.C., Banque interaméricaine de développement, Département du développement durable.
- Wade, Robert H. (1990). *Governing the Market*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Weiss, John (2004). Poverty targeting in Asia: experiences from India, Indonesia, the Philippines, Peoples' Republic of China and Thailand. Tokyo, Banque asiatique de développement.
- White, W. (2006). Procyclicality in the financial system: do we need a new macrofinancial stabilization framework? Document de travail de la BRI n° 193, Bâle, Banque des règlements internationaux.
- Willibald, S. (2006). Does money work? cash transfers to ex-combatants in disarmament, demobilisation and reintegration processes. *Disasters*, vol. 30, n° 3 (numéro spécial), pp. 316-339.
- Wolf, Martin (2007). Fear makes a welcome return. *Financial Times*, 14 août.
- Woodward, S. L. (1995). *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- _____ (1999). *Global Economic Prospects 1998/99: Beyond Financial Crisis*. Washington, D.C., Banque mondiale.
- _____ (2001). *Rapport sur le développement dans le monde, 2000/2001 : combattre la pauvreté*. New York, New York, Oxford University Press.
- _____ (2005a). Afghanistan: Managing public finances for development, vol. V, Improving public finance management in the security sector. Rapport n° 34582-AF. Washington, D.C., Banque mondiale, Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique, Région Asie du Sud. 22 décembre.

- _____ (2005b). Afghanistan: managing public finances for development, vol. I, Main report. Report n° 34582-AF. Washington, D.C., Banque mondiale, Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique, Région Asie du Sud. 22 décembre.
- _____ (2007). *Rapport sur le développement dans le monde 2008 : l'agriculture au service du développement*. Washington, D.C., Banque mondiale.
- _____ (2008a). Rising food prices: policy options and World Bank response. Background note for the Development Committee. Washington, D.C., mars.
- _____ (2008b). Background note: catastrophe risk deferred drawdown option (DDO), or CAT DDO. Disponible sur <http://go.worldbank.org/G41ZXJZO30>.
- _____ (2008c). *Rapport de suivi mondial, 2008*. Washington, D.C., Banque mondiale.
- _____ Groupe d'évaluation indépendante (2006). *The World Bank in Turkey: 1993-2004: An IEG Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C., Banque mondiale.
- Yang, Dean (2005). International migration, human capital and entrepreneurship: evidence from Philippine migrant's exchange rate shocks. World Bank Policy Research Working Paper, n° 3578. Washington, D.C., Banque mondiale, Research Program on International Migration and Development.
- Yi, I., et B.-H. Lee (2003). Changing developmental characteristics in the Korean labour market policies. Document présenté à l'Atelier sur la « Social policy in a development context » de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Bangkok, 30 juin-1^{er} juillet 2003.
- Zartman, W. (1995). *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, Colorado, Lynne Rienner.

