



Les institutions n'expliquent pas tout

Le rôle de la géographie et des ressources naturelles dans le développement ne doit pas être sous-estimé

Jeffrey D. Sachs

LE DÉBAT sur le rôle des institutions dans le développement économique s'est dangereusement simplifié. Le vague concept d'«institutions» est devenu, de façon presque tautologique, l'objectif intermédiaire de toute réforme économique. En cas de dysfonctionnement d'une économie, ses institutions sont nécessairement en tort. En fait, selon de récents articles — écrits par des économistes respectés comme Daron Acemoglu, Simon Johnson et James Robinson; Dani Rodrik, Arvind Subramanian et Francesco Trebbi; William Easterly et Ross Levine —, le niveau de développement économique d'un pays s'explique presque intégralement par ses institutions; les ressources, la géographie physique, la politique économique, la géopolitique et les autres aspects de la structure sociale interne, tels que les rôles assignés à chacun des sexes et les inégalités entre groupes ethniques, ont peu d'effet, voire aucun.

Certes, une explication reposant sur un facteur unique peut paraître séduisante dans un cas aussi important que le développement économique, et celle reposant uniquement sur les institutions est particulièrement tentante pour deux raisons supplémentaires. Primo, elle explique les revenus élevés aux États-Unis, en Europe et au Japon par des institutions sociales prétendument supérieures; elle soutient même que, lorsque les revenus augmentent dans d'autres régions, c'est essentiellement grâce aux messages occidentaux sur la liberté, les droits de propriété et le marché qui y sont propagés par d'intrépides missionnaires résolus à développer l'économie. Deuzio, le monde riche n'a guère, voire aucune, responsabilité financière vis-à-vis des plus démunis, car les développements ratés résultent de défaillances des institutions, et non d'un manque de ressources.

Malheureusement, les faits n'étaient tout simplement pas ces conclusions. Les institutions sont certes importantes, mais elles ne constituent pas le seul facteur à prendre en compte. De nos jours, les obstacles au développement économique dans les pays les plus pauvres sont bien plus complexes que

des carences institutionnelles. Plutôt que de se concentrer sur l'amélioration des institutions en Afrique subsaharienne, il serait judicieux de se consacrer davantage à la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, à la gestion de l'épuisement des éléments nutritifs des sols et à la construction de routes supplémentaires qui permettraient aux populations isolées d'accéder aux marchés régionaux et aux zones portuaires. En d'autres termes, l'Afrique subsaharienne et les autres régions qui cherchent aujourd'hui à assurer leur développement économique ont besoin de bien plus que de discours sur la «bonne gouvernance» et de «bonnes institutions». Elles ont besoin d'interventions directes, soutenues par une aide accrue des bailleurs de fonds, pour faire face aux maladies, à leur isolement géographique, à leur faible productivité technologique et à leur manque de ressources, qui les acculent à la pauvreté. Une bonne gouvernance et des institutions saines permettraient, sans aucun doute, à de telles interventions de produire plus d'effets.

Sans croissance économique

Quand Adam Smith, auteur de *De la richesse des nations* et chante le plus ancien et le plus avisé des institutions économiques saines, s'est intéressé aux régions les plus pauvres du monde en 1776, il n'a même pas mentionné les institutions pour expliquer leur triste sort. Il est utile de le citer longuement sur la détresse de l'Afrique subsaharienne et de l'Asie centrale, qui demeurent les points les plus névralgiques du monde en termes de développement :

«Toute l'Afrique intérieure, et toute cette partie de l'Asie qui est située à une assez grande distance au nord du Pont-Euxin et de la mer Caspienne, l'ancienne Scythie, la Tartarie et la Sibérie moderne, semblent, dans tous les temps, avoir été dans cet état de barbarie et de pauvreté dans lequel nous les voyons à présent. La mer de Tartarie est la mer glaciale, qui n'est pas navigable; et quoique ce pays soit arrosé par quelques-uns des fleuves les plus grands du monde, cepen-

dant, ils sont à une trop grande distance les uns des autres, pour que la majeure partie du pays puisse en profiter pour les communications et le commerce. Il n'y a en Afrique aucun de ces grands golfes — comme les mers Baltique et Adriatique en Europe, et les golfes Arabique, Persique, ceux de l'Inde, du Bengale et de Siam, en Asie — pour porter le commerce maritime dans les parties intérieures de ce vaste continent; et les grands fleuves de l'Afrique se trouvent trop éloignés les uns des autres pour donner lieu à aucune navigation intérieure un peu importante.» (livre I, chapitre III; trad. du Comte Germain Garnier)

Smith soutient que l'Afrique et l'Asie centrale n'étaient pas en mesure de participer au commerce international tout simplement en raison de frais de transport trop élevés. Et, sans commerce international, ces régions ont été condamnées à des marchés internes restreints, à une division du travail inefficace et à une pauvreté endémique. Ces zones reculées souffrent toujours de ces maux aujourd'hui.

Smith ne pouvait tout savoir. L'isolement africain allait bien au-delà de simples frais de transport. Son milieu offrant les conditions les plus propices au monde à la propagation du paludisme, l'Afrique a réellement été coupée des échanges et des investissements internationaux par cette maladie meurtrière. Bien qu'il ait fallu attendre deux siècles après Smith pour bien comprendre cette maladie, ce que l'on savait à l'époque démontrait que les souffrances de l'Afrique étaient uniques. Son climat est propice à la transmission du paludisme toute l'année et abrite une espèce de moustique idéale pour sa transmission d'une personne à une autre. Quand Acemoglu, Johnson et Robinson notent la corrélation entre les taux de mortalité élevés des soldats britanniques dans diverses régions du monde vers 1820 et les faibles niveaux du PNB par habitant dans les années 90, ils découvrent les effets pernicieux du paludisme sur le développement économique.

Si certains peuvent s'étonner de la capacité d'une maladie à paralyser le développement économique, c'est qu'ils ne comprennent pas bien comment une maladie peut influencer sur les résultats économiques. Par conséquent, en écrivant que le paludisme exerce un effet limité en Afrique subsaharienne parce que la plupart des adultes possèdent une immunité acquise, Acemoglu, Johnson et Robinson négligent entièrement le fait que la maladie abaisse notablement le rendement des investissements étrangers et accroît les coûts de transaction des échanges internationaux, des migrations et du tourisme dans les régions paludéennes. Cela revient à prétendre que les effets du SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère), qui s'est récemment déclaré dans la Région administrative spéciale de Hong Kong, peuvent se mesurer par le nombre de morts imputables à la maladie jusqu'à présent, et non par les graves perturbations des voyages en provenance et à destination de l'Asie.

Dans un contexte où les capitaux et les personnes peuvent circuler avec une facilité relative, les inconvénients d'une géo-

graphie défavorable — isolement physique, maladie endémique ou autre problème local (comme un sol peu fertile) — sont amplifiés. Il est probable que, lorsque le capital humain est suffisamment élevé quelque part, le capital physique affluera comme facteur de production complémentaire. Les ouvriers qualifiés peuvent vendre leurs produits sur les marchés mondiaux presque partout, sur Internet ou par transport aérien. Ville enclavée et en altitude, Denver peut quand même servir de centre de pointe du tourisme, du commerce et des technologies de l'information. Toutefois, lorsque des pays isolés ou ayant d'autres problèmes géographiques possèdent aussi peu de travailleurs qualifiés, ces derniers sont bien plus susceptibles d'émigrer que d'attirer du capital physique dans leur pays. C'est vrai aussi pour les régions géographiquement isolées au sein d'un pays. Par exemple, la Chine a bien du mal à attirer des investissements dans ses provinces occidentales et doit faire face à un exode massif de la main-d'œuvre, y compris des rares ouvriers qualifiés des provinces occidentales, vers les provinces orientales et côtières.

L'histoire récente confirme donc les idées remarquables de Smith. De bonnes institutions importent à coup sûr et de mauvaises institutions peuvent sonner le glas du développement, même dans un contexte propice, mais un contexte physique défavorable peut aussi entraver le développement. Pendant la mondialisation de ces vingt dernières années, les résultats économiques ont nettement divergé dans le monde en développement, les pays se répartissant en trois catégories. Dans la première figurent les pays, et les régions au sein de pays, où les institutions, les politiques et la géographie sont raisonnablement favorables. Les régions côtières de l'Asie de l'Est (Chine côtière, Corée, province chinoise de Taiwan, RAS de Hong Kong, Singapour, Thaïlande, Malaisie et Indonésie) jouissent de cette combinaison de conditions propices et, par conséquent, se sont étroitement intégrées aux systèmes mondiaux de production et ont attiré massivement les capitaux étrangers.

Dans la deuxième catégorie figurent les régions relativement bien loties géographiquement, mais où, pour des raisons historiques, les institutions et la gestion publique sont médiocres. Il s'agit notamment des pays d'Europe centrale, auxquels la proximité de l'Europe occidentale n'a guère profité à l'époque socialiste. Pour ces pays, les réformes institutionnelles sont essentielles. La troisième catégorie comprend les régions pauvres où la géographie est défavorable, comme la majeure partie de l'Afrique subsaharienne, l'Asie centrale, une grande partie de la région andine et les hauts plateaux d'Amérique centrale, où la mondialisation n'a pas réussi à relever le niveau de vie et a peut-être même accéléré la fuite des cerveaux et des capitaux. Les pays ayant récemment connu les échecs économiques les plus cuisants se caractérisent tous par un faible revenu initial et une population peu nombreuse (et donc de petits marchés internes) vivant loin

**Si certains peuvent
s'étonner de la capacité
d'une maladie
à paralyser
le développement
économique, c'est
qu'ils ne comprennent
pas bien comment
une maladie peut
influencer sur les résultats
économiques.**



Du bauxite déversé dans des wagons de marchandises au Ghana. Quoique riche en ressources naturelles, le Ghana reste fort tributaire de l'aide financière et technique internationale.

des côtes et accablée par les maladies, notamment le sida, la tuberculose et le paludisme. En fait, ces populations sont acculées à la pauvreté parce qu'elles n'ont pas pu satisfaire aux exigences du marché pour attirer des capitaux privés.

Les institutions et la géographie sont importants

C'est une erreur commune — et un argument peu convaincant — de penser que géographie équivaut à déterminisme. Même si une bonne santé est importante pour le développement, les régions paludéennes ne sont pas toutes condamnées à la pauvreté. Des investissements spécifiques sont au contraire urgents pour lutter contre le paludisme. Les frais de transports sont certes élevés dans les régions enclavées, mais celles-ci ne sont pas forcément condamnées à la pauvreté. *A contrario*, des investissements spécifiques dans les routes, les communications, les voies ferrées et autres services de transport et de communication sont encore plus importants qu'ailleurs. Ces régions auront peut-être aussi besoin d'une aide particulière du monde extérieur pour amorcer une croissance autonome.

Une région pauvre située à proximité d'un port naturel sera peut-être en mesure d'engager une croissance à long terme précisément parce que la construction de routes et d'installations portuaires demande peu de ressources financières au départ. Une région aussi pauvre mais enclavée, par contre, risque d'être acculée à la pauvreté faute d'aide extérieure. Un grand projet de construction routière ou portuaire dépasserait très certainement les possibilités de financement local et aurait sans doute un rendement de loin inférieur au coût du capital sur les marchés mondiaux. Le marché a parfois raison : il n'offrira probablement pas un rendement de marché

pour développer des régions reculées sans une sorte de bonification du reste du monde. Les réformes institutionnelles ne parviendront pas non plus à elles seules à acheminer les biens jusqu'au marché.

À court terme, une région isolée n'a sans doute que trois options : un appauvrissement continu de sa population, la migration de la population de l'intérieur du pays vers les côtes, ou une aide étrangère suffisante pour construire les infrastructures nécessaires afin que la région puisse accéder aux marchés mondiaux. La migration serait la forme la plus pure d'une économie de marché, mais le système international proscribit systématiquement cette option; d'un point de vue systémique, la migration n'est possible qu'au sein d'un pays. Après un exode rural, le pays d'accueil connaît souvent des bouleversements politiques. L'exode massif du Burkina Faso vers la Côte d'Ivoire est une des raisons des récents troubles ethniques et civils.

Une quatrième stratégie, à plus long terme, est l'intégration régionale, c'est-à-dire l'élimination des barrières politiques artificielles qui limitent la taille des marchés et condamnent les pays isolés à une pauvreté relative. À cet égard, la récente initiative de renforcement de la coopération sous-régionale et régionale en Afrique doit absolument être appuyée. Toutefois, étant donné les réalités politiques, ce processus sera trop lent pour surmonter à lui seul la crise des régions enclavées les plus pauvres.

Pour déterminer le degré de succès d'une stratégie de développement dans ces régions géographiquement défavorisées, il faut voir si elle a permis d'attirer de nouveaux capitaux. L'ajustement structurel en Afrique subsaharienne, par exemple, fut extrêmement décevant à cet égard. Bien que la

région ait mis l'accent sur les réformes économiques depuis près de vingt ans, elle n'a guère attiré d'investissements étrangers (ni même nationaux), et les rares investissements sont allés essentiellement aux secteurs des produits de base. En fait, ces économies sont restées presque complètement tributaires de quelques produits de base qu'elles exportent. Les réformes n'ont pas résolu les problèmes fondamentaux des maladies, de l'isolement géographique et de l'insuffisance des infrastructures. Ces pays, sans intérêt pour les investisseurs, n'ont pu se dégager du piège de la pauvreté, et les projets d'infrastructure fondés sur les mécanismes de marché n'ont pu combler la différence.

Aider les régions les plus pauvres

Il faut en revenir à l'abc de la politique du développement : tant les institutions que les dotations en ressources sont essentielles. Smith l'avait bien compris, mais on semble l'avoir oublié. En conséquence, le piège de la pauvreté existe bel et bien : un pays peut être trop pauvre pour s'extirper de la pauvreté. Certains pays ne se trouvent pas dans une situation suffisamment favorable pour attirer des investisseurs dans les conditions technologiques actuelles et ont besoin d'une aide internationale encore plus élevée que celle qui leur a été accordée ces dernières décennies.

La communauté internationale devrait commencer par établir de véritables objectifs de développement pour ces régions plutôt que de se contenter de n'importe quels résultats économiques. Les meilleures normes seraient, de loin, les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM), adoptés par tous les pays du monde lors de l'Assemblée du Millénaire de l'ONU en septembre 2000. Ils appellent à réduire de moitié la pauvreté et la famine entre 1990 et 2015, et de deux tiers la mortalité infantile. Des dizaines de pays pauvres — ceux pris au piège de la pauvreté — sont bien trop mal engagés pour pouvoir atteindre ces objectifs. Heureusement, lors de la Con-

férence de l'ONU sur le financement du développement qui s'est tenue l'an dernier à Monterrey et du Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg, les pays industrialisés se sont engagés de nouveau à aider ces pays en allégeant davantage leur dette et en augmentant l'aide publique au développement (APD), notamment en prenant des mesures concrètes pour que celle-ci atteigne l'objectif international de 0,7 % de leur PNB. Les 125 milliards de dollars supplémentaires qui seraient disponibles chaque année si l'APD passait de 0,2 % (aujourd'hui) à 0,7 % du PNB devraient être largement suffisants pour permettre à tous les pays pauvres bien gouvernés d'atteindre les ODM. À l'instar de l'APD, les mécanismes d'allègement de la dette sont tout à fait inadéquats à l'heure actuelle.

Fortes de ces objectifs et des assurances reçues sur une augmentation de l'aide des donateurs, la communauté internationale — donateurs et bénéficiaires — devrait pouvoir identifier, pour chaque pays et plus en détail que par le passé, les véritables obstacles — institutionnels, géographiques ou autres (notamment les barrières commerciales érigées par les pays riches) — au développement économique. Pour chacun des ODM, des interventions détaillées (y compris coût, organisation, exécution et suivi) peuvent être évaluées et arrêtées par les parties concernées et les donateurs. En jetant aux oubliettes les explications à facteur unique et en comprenant que la pauvreté procède peut-être autant du paludisme que du taux de change, nous serons bien plus créatifs et ouverts d'esprit dans notre approche des pays pauvres. Et, grâce à cette plus grande ouverture d'esprit, les institutions internationales seront peut-être bien mieux placées que les générations antérieures pour délivrer ces pays de leurs souffrances économiques. ■

Jeffrey D. Sachs est Directeur du Earth Institute à l'université Columbia et Conseiller spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les objectifs de développement pour le Millénaire.

Bibliographie :

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson, 2001, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *American Economic Review*, Vol. 91 (December), p. 1369–1401.

Bloom, David E., and Jeffrey D. Sachs, 1998, "Geography, Demography, and Economic Growth in Africa," *Brookings Papers on Economic Activity*: 2, *Brookings Institution*, p. 207–95.

Démurger, Sylvie, and others, 2002, "Geography, Economic Policy, and Regional Development in China," *Asian Economic Papers*, Vol. 1 (Winter), p. 146–97.

Easterly, William, and Ross Levine, 2002, "Tropics, Germs and Crops: How Endowments Influence Economic Development," *NBER Working Paper 9106* (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Gallup, John Luke, and Jeffrey D. Sachs with Andrew D. Mellinger, 1998, "Geography and Economic Development," paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April.

Programme des Nations Unies pour le développement, 2003, *Human Development Report* (New York), à paraître.

Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi, 2002, "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development," *NBER Working Paper 9305* (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Sachs, Jeffrey D., 2002a, "A New Global Effort to Control Malaria," *Science*, Vol. 298 (October), p. 122–24.

———, 2002b, "Resolving the Debt Crisis of Low-Income Countries," *Brookings Papers on Economic Activity*: 1, *Brookings Institution*, p. 257–86.

———, 2003, "Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income," *NBER Working Paper 9490* (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

——— and Pia Malaney, 2002, "The Economic and Social Burden of Malaria," *Nature Insight*, Vol. 415 (February), p. 680–85.