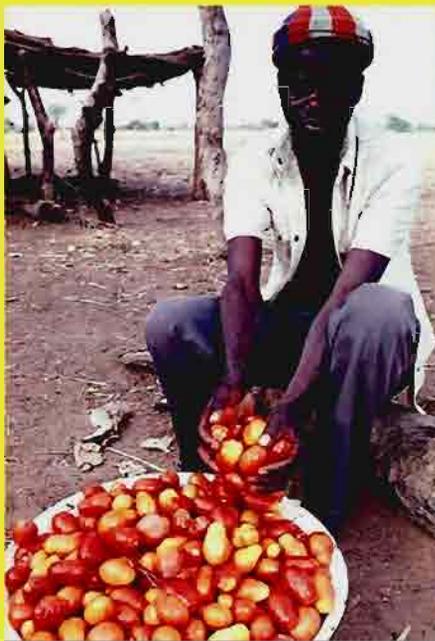


# RAPPORT SUR LE DÉVELOPPEMENT DANS LE MONDE 2002



## Des institutions pour les marchés

22825



LA BANQUE MONDIALE



EDITIONS ESKA

---

RAPPORT SUR LE DÉVELOPPEMENT DANS LE MONDE

# Des institutions pour les marchés

Publié pour la Banque mondiale  
Éditions ESKA

Pour la présente édition :

*Rapport sur le développement dans le monde 2002 :*

*Des institutions pour les marchés*

Copyright © 2001 by The International Bank for Reconstruction  
and Development / The World Bank

1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433, USA

ISBN 2-7472-0326

Éditions ESKA

12, rue du Quatre-Septembre

75002 Paris, France

Tél. : 33 (1) 42 86 58 88

Fax : 33 (1) 42 60 45 35

<http://www.eska.fr>

Publié dans sa version originale en anglais sous le titre

*World Development Report 2002 :*

*Building Institutions for Markets*

© 2002 by The International Bank for Reconstruction  
and Development / The World Bank

1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433, USA

ISBN 0-19-521607-5 clothbound

ISBN 0-19-521606-7 paperback

par Oxford University Press pour la Banque mondiale

Tous droits réservés. Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, mise en mémoire ou transmise sous aucune forme, ni par aucun moyen, électronique ou mécanique, par photocopie, enregistrement, ou de toute autre façon, sans l'autorisation préalable de la Banque mondiale.

Maquette de couverture : Debra Naylor, Naylor Design, Inc.

Illustration : haut de page, © 2001 Stephen Simpson/FPG ; milieu de page, © Stone/Paul Chesley ; bas de page, Yosef Hadar, Banque mondiale.

Imprimé en Italie

Premier tirage : janvier 2002

Le présent rapport a été établi par les services de la Banque mondiale, et les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil des administrateurs ni des pays que ceux-ci représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données citées et n'accepte aucune responsabilité quant aux conséquences de leur utilisation. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent rapport n'impliquent de la part du Groupe de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que le Groupe reconnaît ou accepte ces frontières.

---

# Avant-propos

**L**e présent *Rapport sur le développement dans le monde* traite de la mise en place d'institutions d'appui au marché favorables à la croissance et au recul de la pauvreté ; il étudie la manière dont les mécanismes institutionnels soutiennent l'activité économique, les facteurs qui assurent le bon fonctionnement des institutions et les modalités possibles de création de telles structures.

Cette réflexion s'inscrit tout naturellement dans le prolongement de celle du Rapport de l'an dernier, qui montrait à la fois que les marchés jouent un rôle de premier plan dans la vie des plus défavorisés et combien l'influence de l'activité marchande sur le niveau de vie des populations est fonction des institutions, qui contribuent aussi à préserver leurs droits. Le Rapport de cette année analyse comment les institutions peuvent promouvoir des marchés ouverts à tous et intégrés et assurer une croissance stable, conduisant par là à une élévation spectaculaire des revenus de la population et à un recul sensible de la pauvreté. Il traite de l'égalité des chances et de l'insertion, et tout particulièrement de la démarginalisation des pauvres.

Certains pays ont réussi, grâce à des réformes inspirées de la logique du marché, à améliorer le bien-être de l'ensemble de leur population. Dans d'autres pays, toutefois, le fonctionnement des marchés n'a pas incité autant les individus à entreprendre des échanges à plus grande échelle, ne les a pas mis à même de tirer pleinement parti de leurs capacités et de leurs ressources, et ne leur a pas offert des opportunités d'augmenter leur revenu.

Des institutions performantes peuvent contribuer de manière décisive à la réussite de réformes visant à libérer les forces du marché. Faute d'institutions pour délivrer des titres de propriété qui garantissent les droits

fonciers, les pauvres ne peuvent pas utiliser ces actifs précieux pour investir et accroître leur revenu. Faute d'institutions judiciaires solides pour assurer le respect des contrats, les entrepreneurs jugent beaucoup d'activités économiques trop risquées. Faute d'institutions de gouvernement d'entreprise efficaces pour contrôler le comportement des dirigeants, les firmes gâchent les ressources fournies par les parties prenantes. Et les insuffisances du cadre institutionnel pénalisent tout particulièrement les pauvres. Selon certaines estimations, par exemple, la corruption peut s'avérer trois fois plus coûteuse pour les pauvres que pour les riches.

Si la Banque veut véritablement, conformément à son mandat, combattre la pauvreté, il lui faut remédier à ces insuffisances en contribuant à la mise en place d'institutions efficaces. L'adoption du Cadre de développement intégré, qui souligne l'interdépendance des institutions avec les dimensions humaines, physiques et macroéconomiques du développement, est notre manière à nous d'accorder aux mécanismes institutionnels toute la place qu'ils méritent dans le processus de développement.

Le présent Rapport insiste sur l'importance du contexte historique : le stade de développement où se trouvent actuellement les pays influe sur la direction qu'ils peuvent prendre. Il envisage aussi la mise en place des institutions de manière pragmatique, en s'attachant à ce qui peut être fait concrètement plutôt qu'à ce qu'il faudrait faire dans un monde idéal. Le rythme du changement est fonction de facteurs sociaux et politiques, et des réformes radicales ne sont pas toujours possibles. Il importe d'agir dans les domaines où des opportunités se présentent ; chaque initiative prise peut faire progresser le pays — si elle est correctement conçue. Et des réformes modestes peuvent être à l'ori-

gine d'un mouvement en faveur de plus vastes réformes.

Le Rapport admet qu'il n'y a pas de modèle universel en matière de création d'institutions, et il dispense des conseils sur la manière de concevoir des institutions appropriées. Se fondant sur les réussites constatées dans tel ou tel pays en même temps qu'il tire la leçon des échecs, le Rapport débouche sur une connaissance plus approfondie des institutions d'appui aux marchés et sur une meilleure compréhension de la manière de mettre en place de telles structures. En analysant comment on peut promouvoir le changement institutionnel, il étudie les rôles respectivement joués par les acteurs publics et privés, au plan national, local et international. Il s'appuie sur une somme d'études et d'expériences concrètes, réalisées à la Banque et en dehors de la Banque, ainsi que sur les apports de nombreuses disciplines, et présente des études et données nouvelles sur les institutions.

À partir de ces diverses sources, le Rapport dégage quatre enseignements. Pour mettre en place des institutions efficaces, il faut :

- Les concevoir de **manière complémentaire** de l'existant — en termes d'institutions connexes, de ressources humaines et de technologies disponibles. Ce sont l'existence et le coût des institutions connexes et les capacités disponibles qui déterminent l'impact d'une institution. Analyser l'interaction des institutions permet de définir des priorités.
- **Innover** pour trouver les institutions qui fonctionneront — et celles qui ne peuvent pas fonctionner. Pour cela, il faut parfois procéder à des expériences. Même dans des pays ayant des revenus et des capacités similaires, on peut créer des institutions plus robustes en innovant car les conditions locales peuvent être différentes, aussi bien en matière de normes sociales que de facteurs géographiques. Les pays peuvent trouver avantage à élargir le champ d'innovations publiques réussies et à adopter des innovations issues du secteur privé. Mais ils doivent aussi avoir

le courage d'abandonner les expériences peu concluantes.

- **Mettre en relation** les communautés d'acteurs du marché en assurant la libre circulation de l'information et en instaurant le libre-échange. L'échange d'information modifie les comportements. Il suscite une demande de réformes institutionnelles en rendant les individus comptables de leur action et en diffusant des idées sur le changement extérieures au groupe. Il est donc essentiel que tous ceux qui s'emploient à créer des institutions d'appui aux marchés organisent les communautés humaines en réseaux d'information et d'échanges commerciaux.
- Promouvoir la **concurrence** entre les juridictions, les entreprises et les individus. Les agents économiques des pays en développement ont souvent trop peu de concurrence ; en remédiant à cette situation, on améliorera sensiblement la qualité des institutions. L'accroissement de la concurrence influe sur l'efficacité des institutions existantes, crée un besoin d'institutions nouvelles et élargit la gamme des choix offerts aux consommateurs. La concurrence entre juridictions met en évidence les institutions satisfaisantes et stimule la demande d'institutions similaires ; il en va de même pour la concurrence entre entreprises et individus.

Ces grands enseignements, ainsi que l'analyse détaillée et les nombreux exemples qui figurent tout au long du Rapport, aideront la Banque et les responsables de l'action publique à mettre en place des institutions qui assurent une croissance stable bénéfique pour tous et, par là, à accroître les revenus des populations et à faire reculer la pauvreté.



James D. Wolfensohn

Ce Rapport est l'œuvre d'une équipe dirigée par Roumeen Islam et composée des membres suivants : Arup Banerji, Robert Cull, Asli Demirgüç-Kunt, Simeon Djankov, Alexander Dyck, Aart Kraay, Caralee McLiesh, Russell Pittman ; Helena Tang, Nazmul Chaudhury, Jeffrey Hammer, Richard Messick et Tatiana Nenova y ont également apporté leur concours. L'équipe a bénéficié de l'appui de Theodora Galabova, Paramjit Gill, Yifan Hu, Olga Ioffe, Claudio Montenegro, Stefka Slavova, Mahesh Surendran et de LiHong Wang. Andrei Shleifer et Joseph E. Stiglitz ont formulé des suggestions précieuses au stade de la rédaction. Bruce Ross-Larson a assuré la direction de la rédaction de l'Abrégé, du chapitre 1 et du chapitre 10. Andrew Balls a fourni un appui rédactionnel. L'ensemble des travaux a été effectué sous la direction générale de Nicholas Stern.

L'équipe a bénéficié des conseils d'un groupe d'experts composé de Carl Anduri, Abhijit Banerjee, Kaushik Basu, Tim-othy Besley, François Bourguignon, Antonio Estache, Cheryl Gray, Avner Greif, Nurul Islam, Emmanuel Jimenez, Daniel Kaufmann, Michael Klein, Yingyi Qian et Kenneth Sokoloff.

Beaucoup d'autres personnes, à la Banque et en dehors, ont émis des observations utiles et rédigé des documents de référence et autres contributions ; leurs noms figurent dans la Notice bibliographique. Les études de référence ont pour l'essentiel été financées par un don généreux du gouvernement des Pays-Bas. D'autres études ont également été financées par le Fonds fiduciaire suisse. À la Banque mondiale, le Groupe de gestion des données sur le développement a participé à la rédaction de l'appendice sur les données et était chargé des Grands indicateurs du développement dans le monde.

L'équipe a procédé à de nombreuses consultations, de la conception initiale du rapport à sa version finale. Pendant la phase de planification du Rapport, en 2000, deux ateliers, l'un en février, à Berlin, et l'autre en juillet, à Washington, ont permis des échanges de vues entre universitaires et décideurs du monde entier. Au stade de la rédaction, en 2001, deux réunions consultatives ont été organisées, l'une sur les médias, en avril, et l'autre sur les systèmes judiciaires, en mai. Par ailleurs, les auteurs ont élargi le champ de leurs consultations, y compris aux milieux des organisations non gouvernementales, dans le cadre de plusieurs réunions qui ont eu lieu à Paris (avec des représentants du Conseil d'État français, de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, de l'Agence française de développement et du Conseil de la concurrence), à Londres (ministère du Développement international, Institut du développement outre-mer, et organisations non gouvernementales) et à Amsterdam (Amsterdam Institute for International Development). Une série de vidéoconférences a également été organisée avec des interlocuteurs d'Afrique du Sud, du Bangladesh, du Brésil, d'Égypte, du Japon, du Maroc, du Mexique et de Thaïlande. La Confédération internationale des syndicats libres a également été consultée.

Rebecca Sugi a exercé les fonctions d'assistante exécutive de l'équipe, Leila Search celles d'assistante Programme, en même temps qu'elle fournissait un appui technique, et Shannon Hendrickson, Joanna Kata-Blackman, Mei-Ling Lavecchia et Rudeewan Laohakittikul, celles d'assistantes de secrétariat. Maria Ameal, puis Eva Santo Domingo ont exercé les fonctions d'assistante pour la gestion des ressources.

La maquette, la mise en forme rédactionnelle et la production ont été coordonnées par l'Unité des services de rédaction et de production du Bureau des publications de la Banque mondiale.



---

# Table des matières

## PREMIÈRE PARTIE INTRODUCTION

<b>1 Renforcer les institutions : Compléter, innover, mettre en relation et assurer la concurrence</b>	<b>3</b>
Comment les institutions soutiennent-elles les marchés ?	5
Comment les institutions favorisent-elles la croissance et le recul de la pauvreté ?	10
Comment mettre en place des mécanismes institutionnels efficaces ?	11
Organisation et portée du rapport.	28
Conclusions.	29

## DEUXIÈME PARTIE LES ENTREPRISES

<b>2 Les producteurs agricoles</b>	<b>35</b>
Créer des institutions pour sécuriser les droits fonciers et assurer leur cessibilité	38
Créer des institutions de financement rural efficaces et accessibles	44
Créer des institutions efficaces pour promouvoir la technologie et l'innovation agricoles	49
Conclusions.	60
<b>3 Le gouvernement d'entreprise</b>	<b>61</b>
Comment se présentent les entreprises à travers le monde	64
Les structures institutionnelles privées de gouvernement des entreprises.	65
La législation et les intermédiaires formels.	71
Conclusions.	82
<b>4 Les systèmes financiers</b>	<b>85</b>
Faut-il promouvoir des systèmes financiers fondés sur les banques ou sur le marché ?	87
Quelle forme doit prendre la réglementation financière ?	90
Améliorer l'efficacité du secteur financier : le rôle de l'origine des capitaux et de la concurrence	96
Comment l'entrée des banques étrangères et la finance en ligne peuvent modifier la nature des marchés financiers	101
Comment améliorer l'accès aux services financiers.	105
Conclusions.	110

## TROISIÈME PARTIE LE GOUVERNEMENT

<b>5 Institutions politiques et gouvernance</b>	<b>115</b>
Institutions politiques et action publique . . . . .	118
Corruption . . . . .	122
Politique, institutions et fiscalité . . . . .	128
Conclusions . . . . .	134
<b>6 Systèmes judiciaires</b>	<b>137</b>
Comparaison des systèmes juridiques et judiciaires . . . . .	141
Nouveaux éléments de réflexion sur deux aspects de l'efficacité de l'appareil judiciaire : la rapidité et le coût . . . . .	141
Efforts de réforme du système judiciaire . . . . .	146
Équité . . . . .	152
Conclusions . . . . .	154
<b>7 La concurrence</b>	<b>157</b>
Concurrence nationale . . . . .	160
Concurrence internationale . . . . .	168
Conclusions . . . . .	176
<b>8 La réglementation des infrastructures</b>	<b>177</b>
La concurrence dans les secteurs d'infrastructure . . . . .	179
Structure du régime réglementaire . . . . .	185
Élaborer une réglementation qui assure des services d'infrastructure aux pauvres . . . . .	189
Conclusions . . . . .	194

## QUATRIÈME PARTIE LA SOCIÉTÉ

<b>9 Les normes et les réseaux</b>	<b>199</b>
Les institutions informelles sur les marchés : utilité et faiblesses . . . . .	200
Mise en place et adaptation des institutions structurées . . . . .	205
Intégration des institutions informelles et des institutions structurées . . . . .	206
Conclusions . . . . .	208
<b>10 Les médias</b>	<b>209</b>
L'indépendance . . . . .	211
Qualité . . . . .	217
Élargissement de l'audience des médias . . . . .	219
Institutions complémentaires . . . . .	221
Conclusions . . . . .	222

<b>Notice bibliographique</b>	<b>223</b>
-------------------------------	------------

<b>Grands indicateurs du développement dans le monde</b>	<b>257</b>
--	------------

### Encadrés

1.1 Des difficultés du commerce, poème . . . . .	6
1.2 Qu'entend-on par institutions ? . . . . .	7
1.3 Évolution institutionnelle et développement économique : négociants privés et gouvernants . . . . .	9
1.4 Les tribunaux et l'expansion des échanges . . . . .	10
1.5 La faiblesse des institutions nuit aux pauvres . . . . .	10

1.6	Qui est à l'origine de la mise en place des institutions ? .....	12
1.7	Ressources humaines et modèles institutionnels .....	15
1.8	Informatisation et enregistrement foncier dans l'État de l'Andhra Pradesh (Inde) .....	16
1.9	Les institutions formelles évoluent pour soutenir l'innovation privée. ....	17
1.10	Les effets de l'innovation sur la répartition sont fonction de l'agent source de l'innovation : le droit des faillites dans deux pays. ....	18
1.11	Expérimentation et adaptation : les institutions en charge des faillites en Hongrie. ....	19
1.12	Commerce et changement institutionnel en Thaïlande. ....	20
1.13	Le commerce du riz au Japon : évolution des institutions et normalisation de 1600 jusqu'aux années 20 .....	20
1.14	Rôle joué par la presse dans la lutte contre la corruption au Kenya .....	21
1.15	La concurrence et l'évolution du droit des sociétés .....	23
1.16	L'interaction des forces politiques, économiques et sociales dans la réforme des institutions foncières en Chine .....	25
1.17	Application des enseignements aux secteurs sociaux .....	27
1.18	Crises et changement institutionnel en Malaisie .....	28
2.1	Les institutions de commercialisation des produits agricoles .....	37
2.2	Les institutions foncières de la Mésopotamie et de l'Égypte antiques. ....	38
2.3	Les <i>quilombos</i> au Brésil : infrastructures, changement social et régularisation foncière .....	38
2.4	Obstacles législatifs ou réglementaires au fonctionnement des marchés fonciers, quelques exemples. . .	40
2.5	L'utilisation des titres fonciers comme garantie dans les transactions informelles en Thaïlande. ....	41
2.6	Les droits fonciers autochtones sont-ils un frein à l'investissement et à la productivité agricoles en Afrique ? .....	41
2.7	Mexique : un cadre institutionnel transparent et accessible pour l'attribution des droits fonciers .....	43
2.8	À la confluence du crédit formel et informel : les agents commerciaux des Philippines. ....	47
2.9	Le bétail, forme d'épargne : des expériences contrastées en Inde et au Burkina Faso. ....	49
2.10	Un réseau d'information pour les pauvres : SRISTI en Inde .....	53
2.11	Des services de vulgarisation privés en Argentine .....	53
2.12	L'intensification des échanges d'informations entre chercheurs et vulgarisateurs au Ghana. ....	58
2.13	Retombées internationales et CGIAR. ....	58
3.1	Les groupes et les entraves à la concurrence au Kazakhstan .....	70
3.2	Les associations professionnelles et les crédits commerciaux .....	71
3.3	L'importance d'une législation formelle : l'élaboration du droit des sociétés. ....	73
3.4	Évaluation de la solidité des protections juridiques offertes aux actionnaires .....	73
3.5	Les réformes juridiques et réglementaires au Brésil .....	74
3.6	Limitations apportées à l'exercice privé du pouvoir dans l'entreprise en matière de comptabilité .....	80
3.7	L'évolution des Normes comptables internationales .....	81
4.1	Révolution financière et révolution industrielle. ....	86
4.2	Le régime financier varie d'un pays à l'autre : l'amélioration de l'information et des régimes juridiques qui protègent les droits de propriété influe sur la structure du système financier .....	88
4.3	Promouvoir les marchés boursiers dans les pays en développement .....	89
4.4	Concevoir un dispositif de sécurité : le rôle de l'assurance des dépôts .....	91
4.5	La contribution des créances subordonnées à la crédibilité du système financier : l'exemple de l'Argentine .....	92
4.6	Les attributions institutionnelles des organes de contrôle des banques. ....	94
4.7	L'économie politique de la réforme bancaire. ....	99
4.8	Renforcer les mécanismes de sortie des banques : les enseignements tirés de l'expérience latino-américaine. ....	102
4.9	Les effets de la présence étrangère dans le secteur bancaire en Hongrie .....	104
4.10	Technologie et prestation de services financiers. ....	105
4.11	Les fichiers sur les antécédents en matière de remboursement .....	109

5.1	Institutions politiques, droits de propriété et gestion budgétaire dans l'Angleterre du XVII <sup>e</sup> siècle . . . .	116
5.2	Couplage des réformes des politiques commerciales . . . . .	123
5.3	Relations politiques et valeur des entreprises en Indonésie . . . . .	124
5.4	Pouvoir discrétionnaire et inspection des camions dans l'État de Gujarat, en Inde . . . . .	124
5.5	Réforme de la constitution pour enrayer la corruption en Thaïlande . . . . .	125
5.6	Fiscalité des entreprises en Ouganda . . . . .	129
5.7	Discipline du marché et discipline de l'État : Les faillites municipales en Hongrie . . . . .	131
5.8	Partage des recettes et carences de l'administration fiscale : le cas de la Russie . . . . .	132
6.1	Règlement des différends par la médiation . . . . .	138
6.2	À qui profite l'amélioration des tribunaux ? . . . . .	139
6.3	Les enquêtes sur la productivité des tribunaux . . . . .	140
6.4	Comparaison de l'efficacité des systèmes judiciaires . . . . .	142
6.5	Indice de complexité des procédures . . . . .	143
6.6	Recouvrement de créances en Tunisie . . . . .	144
6.7	Création d'un tribunal de commerce spécialisé en Tanzanie . . . . .	148
6.8	Introduction d'un mécanisme de substitution pour le règlement des litiges au Bangladesh . . . . .	149
7.1	Propos d'Adam Smith sur la concurrence, 1776 . . . . .	158
7.2	Comment mesurer la concurrence . . . . .	158
7.3	Réglementation du travail et rigidités du marché du travail : le cas de l'Inde . . . . .	161
7.4	Intensification de la concurrence sur le marché des produits et assouplissement du marché du travail en Inde . . . . .	162
7.5	Le droit de la concurrence et son application : différences entre les États-Unis et l'Union européenne .	166
7.6	Ouverture commerciale et changement institutionnel : les marchés de produits en Inde . . . . .	168
7.7	Les avantages de la libéralisation des marchés des pays industriels pour l'agriculture et les textiles . . . .	169
7.8	L'absence de concurrence dans le secteur des services limite les gains que peut générer la libéralisation du commerce des marchandises . . . . .	171
7.9	L'existence de régimes de DPI peu rigoureux a facilité l'accès à la technologie et stimulé la croissance en Asie de l'Est . . . . .	173
8.1	Prestation privée : enseignements récemment tirés des accords de concession . . . . .	180
8.2	Intégration verticale et discrimination dans la prestation de services internet . . . . .	184
8.3	Concession d'eau à Tucumán (Argentine) . . . . .	190
8.4	Cibler les subventions : l'approche du Chili . . . . .	193
9.1	Un exemple historique d'exclusion du commerce en Afrique . . . . .	203
9.2	Tiripur au Tamil Nadu (Inde) : à l'intérieur et à l'extérieur des réseaux informels . . . . .	203
9.3	Influence des institutions structurées sur les normes : l'Ouganda à l'époque coloniale . . . . .	205
9.4	Le système bancaire islamique : approches informelle et formelle . . . . .	207
9.5	L'éducation chez les Orma au Kenya : un exemple d'adaptation de normes établies de longue date . . .	207
10.1	Le rôle des médias dans la lutte contre la corruption au Pérou . . . . .	210
10.2	Amélioration de l'éducation grâce aux médias au Panama . . . . .	210
10.3	Évaluation de l'indépendance des médias à partir de leur structure de capital . . . . .	211
10.4	Le régime de propriété des médias influe sur le contenu : exemple de l'Ukraine . . . . .	214
10.5	Comment contrôler l'information sur l'Internet . . . . .	216
10.6	Amélioration de l'accès à l'information en Thaïlande . . . . .	219
10.7	Amélioration de l'accès aux médias : les journaux muraux au Népal . . . . .	221

**Figures**

1.1	La concentration du capital des entreprises diffère énormément selon les pays . . . . .	9
1.2	La densité des circuits financiers engendre la croissance . . . . .	11
1.3	Complexité des procédures de recouvrement de créances . . . . .	13
1.4a	Le coût d'inscription au registre du commerce (en pourcentage du PNB par habitant) est plus élevé dans les pays à faible revenu . . . . .	15
1.4b	Les formalités à accomplir sont plus nombreuses dans les pays à faible revenu . . . . .	15
1.4c	L'augmentation du nombre des formalités va de pair avec l'élévation de la corruption . . . . .	15
1.5	Degré d'ouverture et qualité des institutions . . . . .	21
1.6	Diversité des prestataires d'information et qualité des institutions . . . . .	22
2.1	Indices numériques de pauvreté comparés des zones urbaines et rurales pour quelques pays, années 90	36
2.2	Évolution des emprunts des ménages agricoles auprès des institutions du secteur formel dans quelques pays asiatiques . . . . .	44
2.3	Performance financière des systèmes généralisés d'assurance agricole . . . . .	50
2.4	Taux médians de rentabilité de la recherche et de la vulgarisation agricoles, par région . . . . .	51
2.5	Intensité de la recherche agricole publique et privée, 1993 . . . . .	55
3.1	Les flux d'investissements nouveaux sont insensibles à la valeur ajoutée dans les pays en développement	62
3.2	Part des actifs des sociétés cotées en bourse détenus par des entreprises affiliées à un groupe . . . . .	69
3.3	Les droits des actionnaires et le développement des marchés boursiers . . . . .	74
3.4	Les normes comptables selon les pays . . . . .	79
3.5	Capitaux levés via les nouveaux programmes de certificats de dépôt de titres . . . . .	83
4.1	Développement du système financier parmi les groupes de revenu . . . . .	87
4.2	Emprise de l'État sur le secteur bancaire, 1998-1999 . . . . .	97
4.3	Évolution du secteur bancaire hongrois . . . . .	98
4.4	Augmentation de la part de marché des banques à capitaux majoritairement étrangers dans quelques pays, 1994 et 1999 . . . . .	102
5.1	Variation de la qualité de l'action publique dans le monde . . . . .	117
5.2	Les gouvernements de coalition ont du mal à procéder à un rééquilibrage budgétaire . . . . .	120
5.3	Les gouvernements des États comptant moins de freins et contrepoids sont moins portés à appliquer la réglementation bancaire en temps de crise . . . . .	120
5.4	Recouvrement des impôts dans le monde . . . . .	128
6.1	(a) La complexité des procédures réduit l'efficacité . . . . .	143
	(b) Les pays riches ont instauré un cadre réglementaire complexe, mais . . . . .	143
	(c) . . . leurs systèmes sont plus efficaces parce qu'ils ont des capacités et des institutions complémentaires	143
6.2	La multiplication des procédures écrites restreint l'accès à la justice . . . . .	145
6.3	L'indépendance de la magistrature renforce les droits de propriété . . . . .	152
7.1	L'importance de l'économie souterraine augmente parallèlement au nombre de procédures requises pour créer une entreprise . . . . .	163
7.2	La corruption augmente avec le nombre de procédures requises pour créer une entreprise . . . . .	164
7.3	L'efficacité du droit de la concurrence augmente avec le revenu par habitant . . . . .	166
7.4	L'ouverture resserre les marges prix-coût . . . . .	168
7.5	La solidité des brevets augmente avec le revenu par habitant . . . . .	173
10.1	À qui appartiennent les médias ? . . . . .	212
10.2	Médias publics et faible concurrence vont de pair avec des résultats médiocres . . . . .	213
10.3	Taux de pénétration des médias par région et dans l'OCDE par rapport aux pays non membres de l'OCDE . . . . .	220

## Tableaux

2.1	Types d'institutions de crédit rural . . . . .	46
2.2	Dans quelles technologies agricoles le secteur privé est-il susceptible d'investir ? . . . . .	52
3.1	Part des petites entreprises du secteur formel dans certaines économies durant l'année indiquée . . . . .	63
3.2	Les états financiers ne fournissent pas les renseignements utiles aux apporteurs de ressources . . . . .	79
6.1	Facteurs de production de l'appareil judiciaire dans différents pays, 1995 . . . . .	140
7.1	Valeurs de référence retenues par les droits de la concurrence de différents pays pour définir une position dominante sur les marchés de produitsa . . . . .	165
8.1	Investissements dans les projets d'infrastructure avec participation privée dans les pays en développement, par secteur et par région (1990-99) . . . . .	178
8.2	Stratégie de séparation verticale ou d'intégration verticale . . . . .	183
8.3	Accès aux services d'électricité, d'eau, d'assainissement et de téléphone dans 22 pays latino-américains (1986-96) . . . . .	189
9.1	Types de sanctions informelles visant à assurer l'exécution des contrats . . . . .	201

## Définitions et notes sur les données

Les pays figurant dans les groupes régionaux et de revenu auxquels se réfère le Rapport sont énumérés dans le tableau intitulé Classification des économies, à la fin des Grands indicateurs du développement dans le monde. Les groupes de revenu ont été établis sur la base du PNB par habitant ; l'introduction aux Grands indicateurs du développement dans le monde indique les valeurs qui ont été retenues comme seuils. Les moyennes par groupe indiquées dans les figures et les tableaux sont, sauf indication contraire, des moyennes non pondérées des pays qui y appartiennent.

L'utilisation du terme *pays* pour désigner des économies n'implique aucune prise de position de la Banque quant au statut juridique ou autre du territoire en question. L'expression *pays en développement* désigne les économies à revenu faible ou intermédiaire et peut, par commodité, inclure les pays anciennement à planification centrale dits en transition. Les expressions *pays développés ou industriels* peuvent être utilisées par commodité pour désigner les pays à revenu élevé.

Le terme dollar désigne, sauf indication contraire, le dollar courant des États-Unis.

Le Rapport contient les abréviations suivantes :

<b>DPI</b>	Droits de propriété intellectuelle
<b>GATT</b>	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
<b>IDE</b>	Investissement direct étranger
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PNB</b>	Produit national brut
<b>PPA</b>	Parité de pouvoir d'achat
<b>Sida</b>	Syndrome d'immunodéficience acquise
<b>TRIPS</b>	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
<b>UE</b>	Union européenne
<b>VIH</b>	Virus d'immunodéficience humaine

---

PREMIÈRE PARTIE

# Introduction



# Renforcer les institutions : compléter, innover, mettre en relation et assurer la concurrence

*Comment peut-on expliquer la persistance de la pauvreté au milieu de l'abondance ? Puisque nous connaissons les sources d'une telle prospérité, pourquoi les pays pauvres n'adoptent-ils pas purement et simplement les politiques qui génèrent l'abondance ?... Il nous faut encourager les individus à investir dans des technologies plus efficaces, à développer leurs compétences et à organiser des marchés qui fonctionnent bien. Les institutions sont l'expression concrète de ces incitations.*

— Douglass C. North, 2000

**A**u XI<sup>e</sup> siècle, les commerçants maures d'Afrique du Nord rêvaient d'étendre leur activité au-delà des frontières et de s'implanter sur tout le pourtour méditerranéen. Dans aucun centre de la région, les échanges n'étaient soumis à des restrictions ou réglementations formelles, la concurrence s'exerçait librement et acheteurs et vendeurs, présents en grand nombre, négociaient les prix par voie d'intermédiaires, d'adjudication ouverte ou en traitant directement. Le commerce transfrontière échappait aussi généralement à toute réglementation et restriction formelles. Mais toutes sortes d'incertitudes pesaient sur ce type d'échanges : ignorance des prix de vente, incertitude quant à la qualité des marchandises à l'arrivée, sans par-

ler du risque de vol. Les commerçants devaient faire le voyage avec leurs marchandises pour être sûrs qu'elles arrivent à leur destination lointaine et soient vendues. Ces risques et ces coûts freinaient naturellement les échanges.

Les Maures ont donc installé dans tous les grands centres commerciaux de la Méditerranée des agents pour défendre leurs intérêts et obtenir des informations sur les marchés. Membres de la même communauté, ceux-ci étaient jugés dignes de confiance. Et libérés d'un certain nombre de problèmes d'ordre contractuel, les commerçants maures n'avaient plus besoin de se déplacer pour ne pas risquer d'être volés. L'information circulait librement dans ce réseau uni par des liens sociaux. De même, bien que non écrites, les règles de l'organisation étaient respectées, car tous avaient intérêt à demeurer membres de cette coalition de négociants. Les liens sociaux scellaient des relations d'affaires mutuellement bénéfiques, et le commerce transfrontière était florissant.

Mille ans plus tard, ceux qui, partout dans le monde, s'efforcent aujourd'hui d'améliorer leurs conditions de vie en se livrant à une activité marchande se heurtent à des problèmes similaires. Les entrepreneurs africains ne savent pas où et comment trouver d'éventuels partenaires commerciaux. Faute de posséder un titre foncier en bonne et due forme, les agriculteurs pauvres d'Amé-

rique latine ne peuvent utiliser leurs terres comme garantie pour obtenir du crédit. Et les entrepreneurs en herbe d'Asie centrale qui essaient de lancer de nouvelles entreprises se voient opposer des obstacles politiques par les firmes établies et par l'État.

Malgré cela, nombreux sont ceux qui, dans les pays riches comme dans les pays pauvres, entreprennent des activités marchandes productives — et en tirent profit. Comme l'affirmait le *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001*, on ne peut pas stimuler la croissance économique des nations ni réduire la pauvreté des individus sans revenus dérivés d'opérations économiques. Le présent rapport étudie comment les marchés peuvent offrir davantage d'opportunités aux pauvres, et comment on peut donner à ceux-ci les moyens de se prendre en charge. Quels sont les facteurs qui permettent à certains de se livrer à des activités marchandes dont ils tirent profit, et qui l'interdisent à d'autres ? Pourquoi certains marchés sont-ils accessibles à tous et intégrés, bénéficiant ainsi aux pauvres aussi bien qu'aux riches, aux ruraux aussi bien qu'aux citadins ? Et pourquoi d'autres marchés sont-ils restreints à une zone géographique étroite et segmentés ? L'exemple des Maures apporte un certain nombre d'éléments de réponse. Les marchés permettent aux individus d'utiliser leurs aptitudes et leurs ressources pour entreprendre des activités plus productives s'il existe des institutions pour aider au fonctionnement de ces marchés. Quelles sont ces institutions ? Ce sont les règles, les mécanismes d'application et les organisations qui apportent un concours aux transactions commerciales. D'une grande diversité selon les communautés et les nations, et selon que celles-ci sont riches ou pauvres, toutes ces institutions d'appui aux marchés exercent au moins l'une de ces trois fonctions : elles contribuent à la diffusion de l'information, assurent le respect des droits de propriété et des contrats et gèrent la concurrence. Et par là, elles offrent aux individus la possibilité d'entreprendre des activités économiques fructueuses et les y encouragent.

Le présent rapport s'intéresse aux institutions à mettre en place pour appuyer le développement des marchés. Le rapport 2000-2001 soulignait combien les institutions peuvent contribuer à l'insertion économique des pauvres. Celui-ci étudie à la fois les dispositifs qui favorisent la croissance et ceux qui ont un impact direct sur la participation des exclus à la vie économique. Il étudie les structures et formes sociales qui ouvrent des opportunités aux individus et leur donnent les moyens de se prendre en charge. Il va plus loin que

le rapport 2000-2001 en analysant ce que *font* les institutions pour promouvoir la croissance et faciliter l'accès aux marchés et en suggérant des *moyens* d'édifier des institutions efficaces. Et il souligne comment celles-ci peuvent aider les individus à mieux tirer parti de leurs actifs et à en accumuler davantage. En s'attachant au renforcement du cadre institutionnel, le rapport ne nie pas l'importance des politiques. Mais des politiques judicieuses ne suffisent pas : les modalités précises du renforcement institutionnel influent sur la croissance et la réduction de la pauvreté.

Le rapport apporte une contribution inédite aux connaissances sur les institutions et les marchés à plusieurs égards. Il offre un cadre diagnostique permettant d'étudier comment les institutions apportent un concours au fonctionnement des marchés. Reliant théorie et faits de manière interdisciplinaire, il s'appuie aussi sur les indications dont on dispose sur le rôle des institutions et sur leur évolution. Il élargit le champ des travaux antérieurs sur le changement institutionnel aux pays en développement et présente un cadre de réforme de celles-ci. Il confirme qu'il n'y a pas de modèle universel en matière de conception d'institutions. Mais il va plus loin. Il indique *comment* on peut mettre en place des structures et dispositifs plus efficaces. Et il donne des conseils stratégiques, de manière pragmatique. Il ne vise pas à définir ce qu'il faudrait faire dans un monde idéal, mais ce qui peut être fait aujourd'hui.

Dans son analyse des déterminants du changement institutionnel, le rapport met en avant l'importance de l'histoire. Beaucoup de pays en développement sont des États-nations relativement jeunes par rapport aux pays industriels. La genèse des nations nous enseigne qu'il faut longtemps pour mettre en place des institutions et que les conflits politiques ou la situation économique et sociale peuvent paralyser le processus, ou conduire à des retours en arrière. Cette perspective historique nous éclaire sur le changement et l'importance des normes et de la culture dans un pays donné. Le renforcement des institutions est généralement le fruit de l'accumulation, dans divers domaines, de changements qui se complètent et s'étayent mutuellement. Le présent rapport analyse les éléments d'une telle stratégie. Même de petits changements peuvent enclencher une dynamique de transformation. L'ensemble est supérieur à la somme de ses éléments, et des progrès, fussent-ils modestes, dans certains domaines peuvent contribuer à l'instauration d'un système plus propice à la croissance et au recul de la pauvreté.

Quatre grands enseignements se dégagent aux fins du renforcement institutionnel. Il convient d'abord de mettre en place des institutions favorables aux marchés qui soient efficaces. Mais la mise en place de pareil cadre ne suffit pas, encore faut-il que les individus veuillent y avoir recours. Il importe donc aussi de créer la demande nécessaire et de promouvoir les forces de changement.

Pour que les institutions soient efficaces, il faut :

- *Les concevoir de manière complémentaire de l'existant — en termes d'institutions connexes, de ressources humaines et de technologies disponibles.* Pourquoi ? Parce que ce sont l'existence et le coût des institutions connexes, l'étendue de la corruption, et les capacités humaines et les technologies sous-jacentes qui déterminent l'impact d'une institution. C'est la raison pour laquelle des formes ou structures qui remplissent leur fonction dans des pays industriels peuvent ne pas être adaptées à la situation des pays en développement. Dans une large mesure, le renforcement institutionnel consiste à modifier les institutions existantes de manière à leur permettre de mieux en compléter d'autres, et à déterminer lesquelles il ne faut pas créer dans un contexte donné, autant qu'à savoir lesquelles créer. En matière de conception d'institutions, penser qu'on peut recourir à des « pratiques optimales » est une idée fallacieuse.
- *Innover pour concevoir des institutions adaptées — et abandonner les expériences qui s'avèrent un échec.* Même dans des pays ayant des revenus et capacités similaires, on peut créer des institutions plus robustes en innovant car les conditions locales peuvent être différentes — aussi bien en matière de normes sociales que de facteurs géographiques. Procéder à des expériences, ce qui implique certains coûts dont il faut être conscient, permet malgré tout d'inventer de nouvelles formes institutionnelles plus efficaces. Les pays peuvent avoir intérêt à élargir le champ d'application d'innovations publiques qui ont porté leurs fruits et à adopter des innovations privées. Mais il doivent aussi avoir le courage d'abandonner les expériences peu concluantes.
- *Mettre en relation les communautés d'acteurs du marché, en assurant la libre circulation de l'information et en instaurant le libre-échange.* L'échange de biens et services en dehors des communautés et réseaux existants suscite une demande d'institutions d'appui aux marchés. L'échange ouvert d'informations crée un

besoin de réformes institutionnelles, en rendant les individus comptables de leur action, en modifiant les comportements, et en diffusant des idées sur le changement extérieures au groupe. Il est donc essentiel que les décideurs qui s'emploient à mettre en place des institutions d'appui aux marchés organisent les communautés humaines en réseaux d'information et d'échanges commerciaux.

- *Promouvoir la concurrence entre les juridictions, les entreprises et les individus.* L'accroissement de la concurrence influe sur l'efficacité des institutions existantes, modifie les systèmes d'incitations et les comportements des individus, tout en créant un besoin d'institutions nouvelles. Il arrive que les agents économiques des pays en développement aient trop peu de concurrence, ce qui tient souvent aux structures en place. En remédiant à cette situation, on améliorera la qualité d'autres institutions. La concurrence entre juridictions (par exemple, entre différents États au sein d'un même pays ou entre pays) fait apparaître quelles institutions sont satisfaisantes et stimule la demande d'institutions similaires. La concurrence entre entreprises et individus exerce le même effet.

Ce chapitre permet d'abord d'évaluer comment les institutions appuient les transactions économiques et contribuent à la croissance et au recul de la pauvreté. Il s'attache ensuite aux quatre grands enseignements qu'on peut en tirer en ce qui concerne la mise en place d'institutions, avant d'étudier l'impact qu'exercent les forces politiques et sociales sur l'évolution des institutions.

### Comment les institutions soutiennent-elles les marchés ?

Les petits vendeurs se livrent à des transactions simples, au comptant, où acheteurs et vendeurs traitent face à face, échangeant des produits assez standard dont la qualité est facile à vérifier. C'est le cas, par exemple, sur un marché rural de produits maraîchers dans un pays pauvre. Les grandes entreprises multinationales échangent des produits plus différenciés, dont il est plus difficile de vérifier la qualité, et doivent prendre en compte de plus grands écarts dans l'espace et le temps entre l'une et l'autre phase de la transaction. L'échange international de produits alimentaires relève de ce type de transaction. Ces deux types de marchés existent dans la plupart des économies, mais le premier est plus répandu dans les pays en développement, le second dans les pays industriels.

Les marchés des pays développés, plus mondialisés, plus ouverts et plus intégrés, offrent davantage d'opportunités. Les marchés moins développés, qu'on rencontre plus souvent dans les pays pauvres, sont généralement plus localisés et plus segmentés. Ainsi, par rapport aux agriculteurs canadiens, les exploitants pauvres du Bangladesh ont moins d'options — et bien moins d'institutions formelles (banques et tribunaux, par exemple) à leur disposition pour réduire leurs risques et accroître leurs opportunités.

Qu'est-ce qui limite les opportunités offertes par les marchés ? Les coûts de transaction résultant de l'insuffisance d'information, d'une définition incomplète des droits de propriété ainsi que du manque de respect de ces droits, et les obstacles opposés à l'entrée de nouveaux participants<sup>1</sup>. Qu'est-ce qui les accroît ? Les institutions qui contribuent à la gestion des risques liés aux échanges sur les marchés, augmentent l'efficacité et élèvent la rentabilité (encadrés 1.1, 1.2 et 1.3).

Mais toutes les institutions ne favorisent pas un fonctionnement des marchés profitable à tous. Les Maures avaient réduit les coûts de transaction entre eux, mais, ce faisant, avaient exclu d'autres communautés. Les structures qui sont le fruit d'une évolution historique ou dont le mandat est fixé par les décideurs ne sont pas nécessairement les meilleures pour l'ensemble de la société — ni les plus favorables à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Et des institutions qui dans le passé favorisaient les transactions économiques peuvent devenir inutiles. C'est le cas, notamment, des organismes de privatisation et de restructuration bancaire. La difficulté pour les gouvernants, c'est de formuler des politiques, et d'orienter la mise en place des institutions, de manière à stimuler le développement économique. L'activité marchande des Maures s'inscrivait dans le cadre d'une politique de libre-échange qui accroissait leurs opportunités. Et c'est pour tirer parti de celles-ci qu'ils ont mis au point leurs modalités d'organisation institutionnelle.

Il n'existe évidemment pas de modèle de structure institutionnelle qui garantisse la croissance économique et le recul de la pauvreté. Aux États-Unis et au Royaume-Uni, les grosses entreprises placent souvent leurs titres dans le public auprès d'un actionariat dispersé et leurs actions sont largement échangées. Mais il n'en va pas de même dans d'autres pays à revenu élevé comme la France et le Canada, où la propriété est très concentrée (figure 1.1). De plus, pour encourager la concurrence, les gouvernants peuvent utiliser des prin-

### Encadré 1.1 Des difficultés du commerce, poème

*Si je vous connaissais et si vous me connaissiez  
Rares seraient les désaccords qui nous opposeraient ;  
Mais la main de l'autre n'ayant encore jamais pu prendre  
Souvent, nous ne réussissons pas à comprendre  
Que chacun entend bien se comporter  
Et ses engagements envers l'autre honorer  
Combien peu de motifs de se plaindre il y aurait*

*Si je vous connaissais et si vous me connaissiez.  
Lorsque le colis que nous expédions n'est pas le bon  
Ou qu'une erreur de facturation nous commettons  
Vous ne seriez pas irrité*

*Si je vous connaissais et si vous me connaissiez.  
Ou lorsqu'un chèque n'arrive pas à temps  
Sans même une ligne de la part du client,  
Nous attendrions sans nous inquiéter.*

*Si je vous connaissais et si vous me connaissiez.*

Source : *Who's Who in the Grain Trade* 35 (who's who du commerce céréalier) (20 juin 1922-1923) ; cité dans Bernstein, 2001, document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

cipes directeurs très différents. En Asie de l'Est, les autorités de la concurrence considèrent que la détention de 50 à 75 % des parts du marché peut attester d'une position de monopole, alors qu'en Afrique le pourcentage retenu se situe dans une fourchette de 20 à 45 %. En Asie du Sud, certains agriculteurs commercialisent leur production par l'entremise de coopératives, d'autres passent des contrats informels avec des négociants privés.

Pour fournir un cadre applicable à toute la gamme des institutions d'appui au marché, le présent rapport démêle la complexité et la diversité des structures institutionnelles en s'attachant à leurs fonctions. Analyser leurs rôles est un préalable à l'édification d'institutions efficaces. Les institutions ont trois fonctions principales<sup>5</sup> :

- *Elles acheminent l'information sur la situation des marchés, les biens et les participants.* La bonne circulation de l'information aide les entreprises à trouver des partenaires et des activités fortement rentables — et à évaluer leur cote de crédit. L'information sur les entreprises aide les gouvernements à réglementer à bon escient. Les institutions peuvent influencer sur la production, la collecte, l'analyse, la vérification et la diffusion (ou la rétention) de données et de connaissances intéressant les participants, au sein d'une com-

## Encadré 1.2

## Qu'entend-on par institutions ?

Les institutions consistent en règles, mécanismes assurant leur respect et en organisations. Le présent rapport étudie les institutions d'appui aux transactions économiques<sup>2</sup>. Se distinguant des politiques, qui sont les objectifs et les résultats souhaités, les institutions sont les règles (dont les normes de comportement) qui régissent l'interaction des agents, et les organisations qui appliquent les règles et codes de conduite adoptés pour parvenir aux résultats souhaités. Les politiques en vigueur déterminent en partie le type d'institutions qui se crée, mais les institutions influent aussi sur le type de politique adopté. Si les structures institutionnelles influent sur les comportements, ceux-ci peuvent aussi évoluer au sein des structures existantes.

Les créateurs d'institutions peuvent aussi bien être les gouvernants que les milieux d'affaires, ou les membres d'une communauté. Le droit des sociétés, la législation des garanties et celle des faillites sont des institutions publiques, de même que le système judiciaire, les organismes de recouvrement des impôts et les entités de réglementation. Les banques, les liens de réciprocité entre membres d'une communauté et les normes de transmission successorale de la terre sont des institutions privées. Beaucoup d'institutions privées fonctionnent sous l'égide d'institutions publiques. Les banques privées, par exemple, exercent leur activité dans le cadre du droit public. Les normes sociales s'inscrivent dans le cadre de la législation officielle ou existent en dehors d'elle.

Le respect des règles et des engagements peut être assuré de manière interne, par les parties concernées elles-mêmes, ou de l'extérieur, par une tierce partie. Les institutions informelles et les mécanismes formels privés s'appuient généralement sur leurs membres pour assurer le respect des règles. Certains agents s'organisent en groupes informels, comme des associations professionnelles (chapitre 3) ou des mutuelles d'assurance (chapitre 9), lorsque le coût de l'action collective est modeste et que le respect des règles peut facilement être contrôlé. Dans ces groupes, l'exclusion de la communauté constitue une forme de sanction.

L'existence de mécanismes d'exécution externes, tels que les systèmes judiciaires, ou l'arbitrage d'un tiers, est indispensable au développement de marchés intégrés. Ils élargissent en effet à l'accès aux opportunités économiques à un plus grand nombre de participants. Pour que ces mécanismes externes puissent être efficaces, il est crucial que l'entité responsable de l'application jouisse d'une légitimité incontestée. Lorsque l'État incarne les objectifs et les croyances de ses citoyens et applique des règles qui leur sont conformes, les institutions formelles qu'il met en place sont plus souvent propices au développement des marchés<sup>3</sup>.

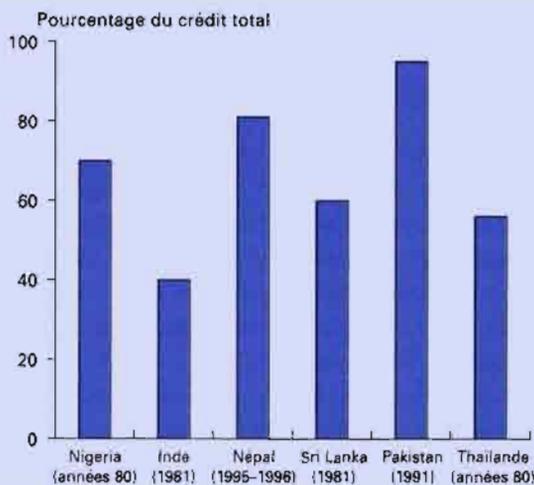
Les institutions efficaces sont celles qui ne contrecarrent pas les incitations. L'existence de mécanismes internes assurant le respect des engagements est une garantie d'efficacité, car il existe alors un système de récompenses et de sanctions accepté par tous les intéressés. Lorsqu'on conçoit des institutions mises en place produisent effectivement le comportement souhaité. Ainsi, l'assurance des dépôts est censée protéger les déposants des risques inhérents aux établissements financiers (chapitre 3). Or, l'expérience indique que cette assurance peut amener les directeurs financiers à gérer les fonds des déposants avec moins de prudence qu'ils ne seraient enclins à le faire autrement et peut les inciter à prendre des risques excessifs. En pareils cas, il faut, pour réaligner les incitations, une

réglementation complémentaire qui, par exemple, assure aux directeurs des banques une participation financière significative aux résultats de l'établissement.

*Institutions formelles et informelles*

Les institutions formelles consistent en règles consignées dans le droit par l'État, en règles codifiées et adoptées par les institutions privées et en organisations publiques et privées opérant en vertu de la législation publique. Ces dernières sont notamment les entreprises régies par le droit des sociétés. Les institutions informelles, qui opèrent souvent en marge du système juridique officiel, expriment des codes de comportement social non écrits ; parmi elles figurent les normes de transmission de la terre et les prêteurs privés s'appuyant sur les réseaux sociaux pour établir la solvabilité des emprunteurs sur la base de la réputation des agents concernés.

Dans les pays riches comme dans les pays pauvres, les individus ont recours à des mécanismes informels pour faciliter les transactions, mais ceux-ci jouent un rôle relativement plus important dans les pays pauvres où les structures formelles sont moins développées. D'autant que les éléments les plus défavorisés des pays pauvres sont souvent mal servis par les rares institutions officielles existantes. Dans les pays pauvres, surtout dans leurs zones les plus pauvres, des dispositifs informels remplacent les institutions officielles qui font défaut (figure de l'encadré). Les pays et les communautés peuvent dans une large mesure résoudre les problèmes d'information et de respect des engagements sans recourir à leurs systèmes juridiques publics officiels.

**Le crédit rural informel dans quelques pays en développement, années 80 et 90**

Source : Kochar, 1997 ; Besley et al., 2001 ; Ijere, 1986, cité dans Adegbite, 1997 ; Mansuri, 1998 ; Desai et Mellor, 1993.

Des réseaux comme celui des Maures, fondés sur des liens ethniques, religieux et d'autres caractéristiques communes, sont des groupes fermés, en ce sens que l'appartenance au groupe est réservée à certains. La confiance et les liens mutuels qui unissent leurs membres modèrent les coûts

## Encadré 1.2 (suite)

du traitement de l'information et ceux de la définition des droits de propriété et de l'assurance de leur respect. Si les coûts de transaction sont plus faibles, les mécanismes informels reposant sur des normes auxquels ces groupes fermés ont recours appuient généralement une gamme d'activités moins diversifiée que ne le font des structures juridiques formelles. À mesure que les pays se développent, le nombre et la gamme des partenaires avec lesquels les agents économiques ont à traiter augmentent et les transactions se compliquent, ce qui exige la mise en place de formes institutionnelles plus structurées. À l'inverse, les agents publics et privés édifient souvent des institutions formelles pour pouvoir entreprendre une gamme d'activités plus diverses.

Le législateur peut vouloir sciemment fonder le droit officiel et la pratique judiciaire sur les normes sociales. Parfois, il peut suffire de codifier et de modifier les pratiques existantes et de les inscrire dans la loi (Bernstein, 1999). Mais cela n'est pas simple, surtout dans les sociétés peu homogènes. Le poids accordé aux normes et aux critères de chaque groupe détermine non seulement l'efficacité, mais aussi la légitimité des institutions et leur incidence sur la répartition<sup>4</sup>. Ainsi dans le cas de la société pluriethnique de l'Ouganda, l'anglais a été choisi comme langue commune neutre pour l'exercice des fonctions régaliennes. Pareilles préoccupations valent aussi pour les normes ou les règles adoptées sur les marchés internationaux.

Idéalement, les institutions informelles et formelles doivent se compléter. À elles toutes, elles permettent de réduire plus fortement les coûts de transaction qu'aucune d'entre elles ne pourrait le faire isolément. L'existence de tribunaux, par exemple, prévient les conflits et facilite un règlement informel par le simple fait de faire peser la menace d'exécution (chapitre 6). Les transactions commerciales soulèvent bien plus de litiges qu'on ne recense de procédures officielles de règlement de conflit (Bernstein, 1999).

*État et secteur privé : rôles respectifs*

L'État joue un rôle important dans la prestation de biens publics, tels que la législation qui définit les droits de propriété et les institutions judiciaires qui assurent le respect de ces droits et instaurent la primauté de la loi. Mais l'État, on le sait, peut également freiner le développement des marchés de diverses manières : exercice arbitraire du pouvoir régalién, taxation excessive, corruption, vision à trop court terme, pratique du népotisme et inaptitude à faire respecter l'ordre public. Par exemple, cédant aux pressions de monopoles désireux de préserver leur position, les pouvoirs publics peuvent instaurer des règles commerciales restrictives. Le renforcement des institutions doit en permanence respecter un équilibre délicat entre les marchés et l'influence de l'État, et entre les intérêts des entreprises et ceux de la société. De tout temps, le rôle joué par l'État dans la protection des droits de propriété et la fourniture d'autres biens publics d'une part, et sa contribution au maintien de la paix ou de l'ordre public, d'autre part, ont été étroitement liés. Les conflits patrimoniaux qui opposent des agents privés, et l'État et des agents privés, sont l'un des problèmes les plus importants auxquels les autorités doivent faire face, car ils conduisent souvent à un effondrement de l'ordre public.

Lorsque les gouvernants n'ont pas un comportement arbitraire, les marchés se développent et l'activité privée est florissante (encadré 1.3). Ainsi, selon des analyses détaillées de l'évolution du droit des sociétés dans plusieurs pays, aux premiers stades du développement, l'activité privée est généralement subordonnée au bon vouloir de ceux qui exercent le pouvoir. L'État, titulaire d'un droit de contrôle primaire, accorde la permission de se constituer en société au cas par cas (Pistor *et al.*, 2000). Aux stades ultérieurs, le droit à la personnalité morale cesse d'être octroyé à titre de faveur, mais est accordé à tout entrepreneur qui satisfait à une série de critères préétablis.

munauté et sur un marché, et entre ces groupes et ces marchés. Au nombre de ces institutions figurent les cabinets d'experts-comptables et les organismes de documentation des antécédents de crédit qui facilitent le traitement de l'information, ou la réglementation de l'État applicable aux médias qui limite la diffusion de l'information<sup>6</sup>.

- *Elles définissent la nature des droits de propriété et des contrats et en assurent le respect, en fixant qui obtient quoi et quand.* Le fait de connaître les droits qu'on détient sur des actifs et des revenus et de pouvoir protéger ces droits, y compris pour le secteur privé vis-à-vis de l'État, est fondamental pour le développement des marchés. Des institutions comme la constitution d'un pays, son système judiciaire et toute la gamme des réseaux sociaux peuvent réduire le risque de différends et contribuer à assurer le respect des contrats.

- *Elles accroissent la concurrence sur les marchés — ou la limitent.* La concurrence incite les individus à mieux faire, favorisant l'égalité des chances. Sur les marchés concurrentiels, les ressources ont davantage tendance à se porter sur un projet pour ses mérites qu'en raison des relations sociales ou politiques de l'entrepreneur. L'existence d'une certaine concurrence stimule aussi l'innovation et la croissance économique (chapitres 2 et 7). Mais s'il est des institutions qui facilitent la concurrence, d'autres y font obstacle. Ainsi, en réglementant exagérément l'entrée de nouvelles entreprises, les pouvoirs publics peuvent freiner la concurrence. Et l'organisation du marché à partir d'un groupe fermé de participants — rappelez-vous les Maures — permet plus difficilement aux étrangers au réseau de soutenir la concurrence, alors même qu'elle peut offrir de nouvelles opportunités aux membres du groupe (chapitres 3 et 9).

## Encadré 1.3

## Évolution institutionnelle et développement économique : négociants privés et gouvernants

Dans l'Europe médiévale, les dirigeants locaux exerçaient un ample pouvoir politique. Ils pouvaient confisquer les biens d'un négociant d'une autre région sans encourir aucune sanction. C'est ce qui a conduit les marchands à s'organiser en corporations pour promouvoir le commerce et se protéger de l'arbitraire de ces gouvernants. Les corporations ont conclu des accords avec les commerçants de villes étrangères et avec les pouvoirs locaux eux-mêmes. La corporation sanctionnait la confiscation arbitraire de biens en abandonnant un large volume d'activités, obligeant par là les souverains locaux à respecter les droits de ses membres. Cette modification de l'équilibre des forces a contribué à assurer la sécurité des négociants étrangers.

Au XII<sup>e</sup> siècle, pour faciliter le crédit et le commerce transfrontière, les négociants européens ont institué des mécanismes communautaires, consistant pour la communauté à assumer la responsabilité du comportement de ses membres envers d'autres communautés. Par exemple, lorsqu'un marchand génois manquait à ses obligations de paiement au titre d'un prêt, les responsables de sa communauté, à Gênes, étaient tenus de faire respecter le contrat en imposant des sanctions à la partie défaillante. L'origine d'un agent économique étant facilement établie, sa réputation au sein de la communauté était importante, et on pouvait être assuré qu'il ne renierait pas ses engagements.

À mesure que les villes se sont multipliées et développées, il en est allé de même des communautés de commerçants et de négociants, ce qui a compliqué l'action collective. L'absence de restrictions à l'entrée dans le secteur du commerce

a accru la concurrence entre négociants et aggravé les problèmes d'information et d'exécution des contrats. La croissance a amené à commercer avec des agents d'origines sociales et ethniques différentes, si bien que les liens sociaux n'ont plus suffi à assurer l'accès à l'information et le respect des obligations contractuelles.

Les membres de la communauté n'ont plus voulu être tenus collectivement responsables des ruptures de contrat d'un des leurs. Aussi les responsables communautaires ont-ils encouragé l'adoption d'un système d'exécution et de sanction fondé sur la responsabilité individuelle plutôt que sur la responsabilité collective. Dans la mesure où l'élargissement de la communauté impliquait une plus grande diversité sociale et économique interne, il réduisait aussi sa viabilité politique. Mais pour que les communautés puissent abolir les mécanismes à base communautaire, il fallait qu'une tierce partie fiable garantisse le respect des contrats. En Angleterre, c'est le souverain qui a exercé ce rôle et, en 1275, le Roi Édouard I<sup>er</sup> a édicté une loi abolissant la responsabilité collective des dettes.

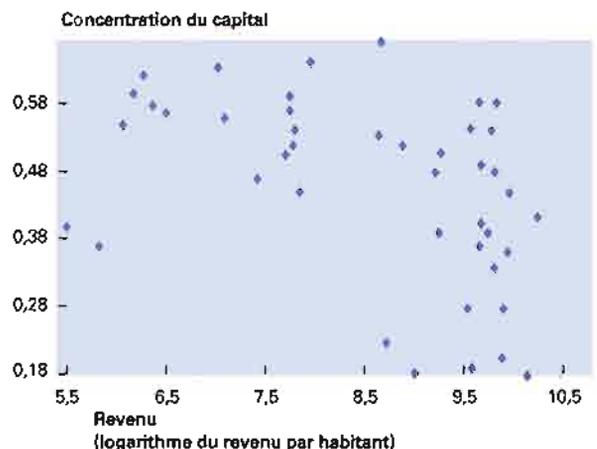
Cet exemple illustre un principe général : à mesure que les économies changent d'échelle et deviennent plus complexes, les types d'institutions nécessaires au bon déroulement des transactions changent. Beaucoup d'agents différents peuvent pousser à la mise en place de nouvelles institutions. Mais le rôle joué par l'État est fonction de ses capacités et de sa viabilité politique : l'existence d'un État fort qui respecte lui-même la loi et s'interdit toute action arbitraire est fondamentale.

Source : Greif, 1997a.

Les coûts de transaction liés à l'acquisition d'information et aux mesures permettant d'assurer le respect des droits de propriété, de même que la restriction de la concurrence, peuvent empêcher la création de marchés bénéfiques à tous. Des institutions efficaces peuvent toutefois réduire ces coûts. À preuve l'exemple suivant. Si le négociant ne peut pas facilement établir la qualité et la valeur des céréales qu'il achète au producteur agricole et s'il manque d'éléments d'information sur le producteur, il lui faut inspecter chaque sac de grains pour en évaluer la qualité. Les négociants fournissent aussi du crédit aux agriculteurs. Mais s'ils manquent d'information sur les capacités de remboursement des agriculteurs, ou si ceux-ci ne peuvent pas utiliser leurs actifs comme garantie, la fourniture de crédit devient une entreprise risquée. Ces problèmes sont particulièrement graves pour les petits producteurs, surtout les plus démunis. Les négociants peuvent imposer des taux d'intérêt plus élevés aux paysans pauvres, et les producteurs agricoles sont davantage susceptibles de manquer à leurs obligations de remboursement que s'il y avait concurrence<sup>7</sup>.

En exerçant ces trois fonctions, toutes les structures institutionnelles influent sur la répartition des actifs, des

Figure 1.1  
La concentration du capital des entreprises diffère énormément selon les pays



Note : La concentration du capital est mesurée en termes de participation cumulée des trois principaux actionnaires au capital des dix plus grosses entreprises sous contrôle privé.

Source : La Porta, Lopez-de-Silanes et Shleifer, 1999.

### Encadré 1.4 Les tribunaux et l'expansion des échanges

Les études réalisées sur les entreprises manufacturières de huit pays d'Afrique témoignent de l'appui que prêtent les institutions au développement des marchés. Ces travaux entrepris à l'échelle nationale montrent que l'absence de mécanismes publics de règlement des différends en cas de rupture de contrat freine l'expansion des échanges et l'essor des marchés. Les tribunaux sont généralement lents et inefficaces. L'absence de mécanismes formels assurant le respect des contrats limite la croissance des entreprises et le développement des institutions financières. Et, du fait de la modeste envergure du secteur productif structuré, il ne se crée pas d'institutions complémentaires.

Une autre analyse portant sur six pays d'Afrique (Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Kenya, Zambie et Zimbabwe) indique que, dans ceux de ces pays où existe un système juridique mieux développé, les firmes entreprennent plus volontiers des activités risquées parce que le bon fonctionnement du système juridique aide à statuer sur les différends liés à ces activités et à les régler.

Source : Bigsten *et al.*, 2000 ; Collier et Gunning, 1999.

revenus et des coûts, ainsi que sur les incitations offertes aux participants aux marchés et sur l'efficacité des transactions économiques. En conférant des droits à l'agent le plus efficace, les institutions sont à même de stimuler la productivité et la croissance. En agissant sur les incitations à investir, par exemple, par le renforcement des droits de propriété, elles peuvent influencer sur le niveau de l'investissement et sur l'adoption de nouvelles technologies. En délimitant les droits d'accès aux marchés, par le biais de la législation de la concurrence notamment, elles limitent la rente des producteurs et épargnent aux consommateurs des prix élevés. Et en précisant les droits économiques des plus défavorisés, ces mêmes institutions peuvent exercer un impact direct sur la vie des pauvres. Par exemple, accorder aux pauvres dont les droits d'occupation n'étaient pas reconnus par les prêteurs des titres de propriété officiels leur permet d'emprunter et d'investir.

### Comment les institutions favorisent-elles la croissance et le recul de la pauvreté ?

Les institutions d'appui aux transactions économiques peuvent donc exercer un impact sur les paysans pauvres d'Amérique latine autant que sur les hommes et femmes d'affaires canadiens fortunés. Des études nationales, de même que des travaux empiriques portant sur plusieurs pays, éclairent notablement les modalités du renforcement des institutions et du développement des marchés (encadré 1.4). Elles confirment combien les

### Encadré 1.5 La faiblesse des institutions nuit aux pauvres

Il est de plus en plus évident que ce sont surtout les pauvres qui supportent les coûts de la carence des institutions. Prenons l'exemple de la corruption, impôt particulièrement régressif. Les demandes de commissions ou de paiements illicites en échange de services pénalisent très durement les pauvres. Bien trop souvent, les systèmes juridiques et l'appareil judiciaire ne leur sont d'aucune utilité. Leur analphabétisme et leur incapacité de financer une assistance juridique les mettent à cent lieues de pouvoir accéder à des institutions juridiques formelles. Lorsque l'État ne protège pas la propriété, ce sont aussi les plus pauvres qui sont les premières victimes de cette situation, faute des moyens financiers nécessaires pour se protéger eux-mêmes de la criminalité. Et lorsqu'elles sont mal conçues, les entités de réglementation réduisent la prestation de services d'infrastructure aux membres les plus pauvres de la société.

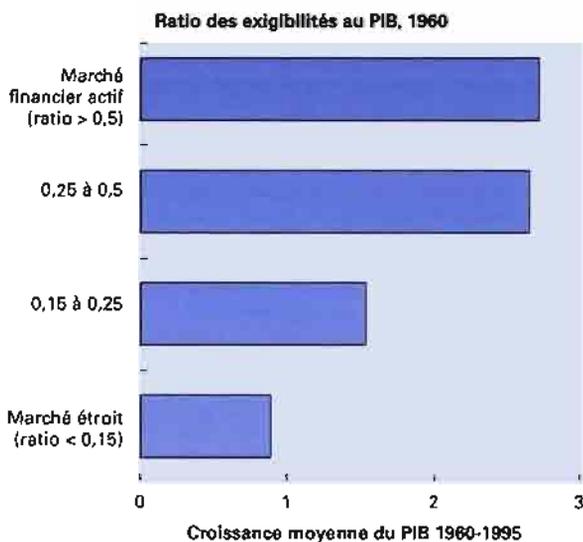
Le *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001* soulignait que les pauvres sont souvent particulièrement vulnérables aux crises macroéconomiques et aux catastrophes naturelles. Les organismes du marché qui contribuent à l'élévation de l'ensemble des revenus peuvent les rendre moins vulnérables aux chocs et les aider à se protéger en prévision des périodes difficiles. Certaines des institutions analysées dans ce rapport jouent directement un rôle important à cet égard. Par exemple, les institutions financières aident les pauvres à réduire leurs risques, en permettant aux individus de diversifier leur épargne et leurs risques, et en leur permettant de lisser leur consommation entre les périodes favorables et difficiles.

Source : Banque mondiale, 2000d.

institutions d'appui aux marchés influent sur les conditions de vie, en exerçant un impact sur la croissance, en déterminant les conditions d'accès aux marchés des individus et en permettant à tous, riches et pauvres, de tirer le meilleur parti possible de leurs actifs. Par ailleurs, lorsqu'elles sont déficientes, ces institutions pénalisent davantage les pauvres (encadré 1.5).

Une masse croissante d'études établit une corrélation entre la réussite (ou l'échec) des institutions et la croissance économique et l'expansion des marchés, dans le temps et dans différents pays. Une large gamme d'indicateurs rend compte de la performance de divers ensembles d'institutions, dont les fonctions se recourent souvent. Par exemple, l'État parvient mieux à instaurer des lois, et la justice et la police à exercer leurs rôles lorsque les citoyens et les investisseurs estiment que l'État respecte les droits de propriété. L'accès à des services financiers et la sophistication des marchés des capitaux sont fonction de la manière dont les institutions protègent les droits de propriété des emprunteurs et des créanciers. Une forte corruption publique

**Figure 1.2**  
**La densité des circuits financiers engendre la croissance**



Note : Figure basée sur les résultats des analyses de régression en coupe instantanée faisant intervenir des variables instrumentales de Beck, Levine et Loayza, 2000.

témoigne des incitations qu'ont les personnalités politiques et les agents de l'État à faire passer leur intérêt personnel avant le bien public.

L'existence d'une corrélation positive entre le développement économique et ces indicateurs de bon fonctionnement des institutions est abondamment démontrée. Mais la plupart des études n'établissent pas de liens entre *telle ou telle* institution et des résultats précis. Elles soulignent plutôt la grande diversité des institutions d'appui aux marchés. Par exemple, le revenu et l'État de droit (lequel recouvre l'importance collective des droits de propriété, du respect des institutions juridiques, et du système judiciaire) sont en corrélation étroite. Autre exemple, le développement d'institutions financières est porteur de croissance (figure 1.2).

En matière de renforcement institutionnel et de croissance économique, on constate d'importantes différences entre les pays autrefois colonisés qui sont aujourd'hui industrialisés et les anciennes colonies qui sont encore en voie de développement. Ces deux groupes de pays doivent des caractéristiques clés de leurs institutions aux anciens colonisateurs. La différence entre leur évolution institutionnelle ultérieure — et son impact sur la croissance — tient dans une large mesure à l'effort déployé ou non par les colonisateurs

pour mettre en place des institutions juridiques qui fonctionnent bien<sup>8</sup>.

Aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande, les colons se sont installés en grand nombre et ont transplanté des institutions communes à une population constituée principalement de nouveaux immigrants, et qui lui étaient familières. Dans ces pays, les institutions juridiques importées étaient largement utilisées, adaptées à la situation locale, et ont évolué au fur et à mesure du développement économique. Sur tous les continents, les pays en développement ont eux aussi été dotés de systèmes juridiques importés par les colonisateurs. Mais leur population autochtone n'y avait guère accès et les connaissait mal. Ces institutions n'étaient donc pas adaptées au contexte local. Les éléments recueillis au niveau international donnent à penser que la qualité des institutions susceptibles de contribuer à la croissance et à la réduction de la pauvreté en encourageant le développement des marchés est moindre dans ces pays que dans ceux du premier groupe, et qu'elles n'ont donc pas exercé autant d'impact.

Les institutions influent aussi sur la manière dont les pays font face aux conflits. Selon une étude récente, la croissance et les résultats obtenus en matière de lutte contre la pauvreté en Asie, en Amérique latine et en Afrique subsaharienne depuis le milieu des années 70 sont fonction de la qualité des institutions permettant de gérer les conflits<sup>9</sup>. Dans les sociétés divisées, comme le sont celles marquées par la fragmentation ethnique ou par une forte inégalité, la médiocrité des institutions de gestion des conflits, y compris celle des structures de l'État et l'inadéquation de la protection sociale, amplifie les chocs externes en provoquant des conflits et en retardant l'adoption de solutions par les pouvoirs publics. L'incertitude prolongée du contexte économique et la réorientation tardive des politiques brident la croissance économique ultérieure.

### Comment mettre en place des mécanismes institutionnels efficaces ?

Pour reprendre le schéma d'analyse fondé sur les notions d'information, de respect des règles et de concurrence, les responsables gouvernementaux qui entreprennent de créer des institutions doivent d'abord déterminer ce qui fait obstacle au développement de l'activité économique ou ce qui peut avoir tel ou tel impact sur le marché (encadré 1.6). Au lieu de se focaliser d'emblée sur telle ou telle structure, ils doivent s'attacher à bien cerner les lacunes du système et à

### Encadré 1.6

#### Qui est à l'origine de la mise en place des institutions ?

La réforme des institutions n'est pas exclusivement du ressort des autorités nationales. Les individus et les groupes, les entrepreneurs locaux, les sociétés multinationales et les organisations multilatérales sont en mesure de mettre en place des institutions, souvent dans le cadre de partenariats entre les différentes catégories. Les autorités nationales peuvent prendre l'initiative de réformes, ou se contenter de réagir aux pressions exercées par le secteur privé ou des acteurs externes.

Dans certains cas de mise en place systématique d'institutions, les pouvoirs publics ont réussi à transposer des lois, des organisations et d'autres instances. Ailleurs, les réformes systémiques n'ont pas conduit aux résultats souhaités. La comparaison entre la Pologne et la Russie est instructive à cet égard. La Pologne avait connu plus récemment l'économie de marché, si bien que les dirigeants polonais et les milieux d'affaires étaient plus au fait du cadre institutionnel requis. Les réformes se sont attachées à préciser les droits de propriété respectifs de l'État et des agents privés, par exemple en imposant de strictes contraintes budgétaires aux entreprises publiques. La Russie n'avait pas fait récemment l'expérience de l'essor du marché si bien que les réformes n'ont pas donné initialement les résultats souhaités, en partie faute de frontière très nette entre les institutions publiques et privées. Les entreprises n'ont pas été immédiatement soumises à des contraintes budgétaires strictes, comme en témoigne l'étendue des arriérés d'impôts et d'autres paiements (Recanatini et Ryterman, 2000).

Le renforcement des institutions sectorielles connaît lui aussi des fortunes diverses. En Tanzanie et en Zambie, le secteur public est intervenu dans la commercialisation agricole avec l'objectif déclaré de stabiliser les revenus des paysans. Dans la plupart des cas, ces réformes ont échoué et conduit à une baisse de la production commercialisable, souvent accompagnée de corruption. Et ce qui est plus grave, c'est que l'idée que se fait l'opinion publique de l'intégrité de l'ensemble des institutions publiques en a été affectée. Au nombre des réussites, on signalera la réforme de l'immatriculation des entreprises en Bulgarie qui se fait désormais en ligne et prend environ deux jours, au lieu de trois semaines précédemment.

Les agents économiques locaux, les milieux d'affaires étrangers, les organismes à but non lucratif, les médias et les organisations internationales sont tous directement impliqués dans les efforts de renforcement institutionnel dans les pays en développement. Par exemple, l'adhésion du Mexique à l'Accord de libre-échange nord-américain a conduit à une accélération des réformes intérieures. Et certains pays d'Europe de

l'Est mettent actuellement en œuvre d'amples réformes car ils aspirent à devenir membres de l'Union européenne.

Les développements intervenus récemment en rapport avec la crise du sida illustrent la manière dont différents groupes peuvent influencer sur le changement institutionnel.

#### *Le changement et ses nombreux agents : crises sanitaires et brevets*

Plus de 95 % des cas de VIH/SIDA sont recensés dans les pays en développement. Mais le coût moyen des traitements antirétroviraux, qui ont permis de réduire la mortalité due au sida de 70 % dans les pays industriels, demeure supérieur à 10 000 dollars par an, ce qui les met largement hors de portée de la plupart des habitants des pays pauvres.

Plusieurs pays en développement (Afrique du Sud, Brésil, Inde et Thaïlande) ont entrepris de réduire le coût du traitement du sida en se dotant d'une législation des droits de propriété intellectuelle qui leur est propre (il existe une institution internationale spécialisée à cet égard), introduisant un régime de licences obligatoires qui permet la production locale de médicaments génériques et l'importation de médicaments génériques meilleur marché. En Thaïlande, ces médicaments sont désormais disponibles à tout juste 10 % du prix du produit breveté.

Ces mesures ont suscité des menaces de sanctions commerciales et d'action en justice de la part des laboratoires pharmaceutiques. Mais l'action collective des organisations internationales et des ONG a permis d'élargir l'accès aux médicaments spécialisés grâce à l'application des clauses de protection de la santé publique, prévues par l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIPS) mais non encore appliquées jusqu'alors. Les médias ont joué un rôle crucial en faisant largement connaître les disparités existant en matière d'accès au traitement du sida et en encourageant un débat public sur la question. Le gouvernement des États-Unis est en conséquence revenu sur ses menaces de sanctions commerciales. Quant aux laboratoires pharmaceutiques, ils ont accepté de diminuer leurs prix et, dernièrement, d'abandonner les poursuites engagées contre l'Afrique du Sud pour violation des droits de propriété intellectuelle.

Source : Perez-Casas, *et al.*, 2000.

comprendre les raisons pour lesquelles ces fonctions font défaut. Les décideurs doivent donc s'interroger sur les points suivants :

- *Qui a besoin de s'informer sur quoi ?* Par exemple, les banquiers sont-ils suffisamment renseignés sur la solvabilité des emprunteurs potentiels ?
- *Les droits de propriété et les engagements contractuels de chacun sont-ils clairement définis et respectés ?* Les paysans disposent-ils de droits sur les terres qu'ils exploitent, par exemple, et peuvent-ils les faire respecter ?
- *La concurrence est-elle insuffisante ou excessive ?* Une entreprise détient-elle le monopole des services d'infrastructure, faisant ainsi obstacle à l'entrée de nou-

veaux compétiteurs dans le secteur, ou bien les entreprises évitent-elles d'entreprendre des recherches, au demeurant rentables, parce qu'elles n'ont pas les moyens de préserver leurs droits de propriété intellectuelle ?

Une fois que l'on a repéré les lacunes du cadre institutionnel, il s'agit de trouver le meilleur moyen de les combler. L'offre et la demande sont deux aspects importants à prendre en compte, dans la mesure où un mécanisme institutionnel adapté évoluera au rythme de la transformation et du développement du pays. Pour être efficace, ce mécanisme doit être conçu de manière à créer les conditions qui incitent les opérateurs du mar-

ché à agir pour obtenir le résultat souhaité. Indépendamment du secteur ou du pays considéré, le renforcement institutionnel s'articule donc autour de quatre idées-force : compléter les structures existantes, innover pour trouver des dispositifs adaptés, relier les communautés entre elles par des flux d'informations et des courants d'échanges, et promouvoir la concurrence.

### Compléter les structures existantes

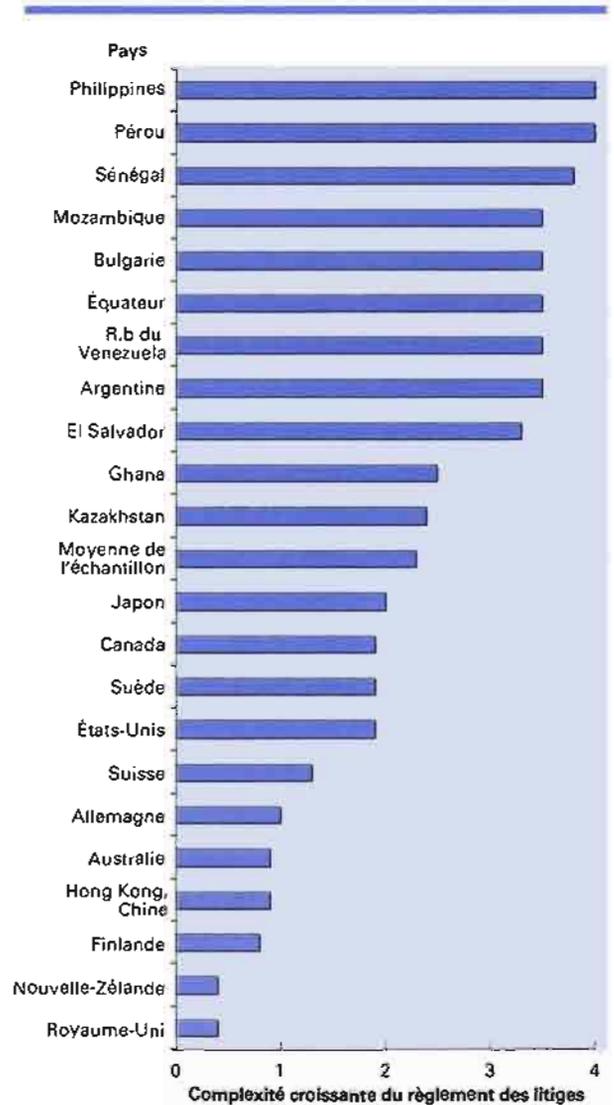
Les institutions des pays développés à économie de marché sont très dépendantes d'un État compétent — prestataire de biens publics, émetteur de réglementation et arbitre. Mais l'intervention de l'État sur les marchés doit correspondre à sa capacité. Le *Rapport sur le développement dans le monde 1997* soulignait combien il importe que les capacités de l'État soient à la mesure des tâches imparties aux services gouvernementaux. Le présent rapport s'inscrit dans le prolongement de cette analyse en examinant comment les informations disponibles et ce qu'il en coûte de mettre en œuvre les mécanismes existants, d'en créer de nouveaux et de préserver ces institutions influent sur la manière dont les pouvoirs publics appuient les transactions privées sur les marchés. Il examine également comment le comportement des acteurs publics eux-mêmes à l'égard des institutions qu'ils mettent en place influe sur le développement des marchés. À mesure que les pays progressent, les types d'institutions qu'ils réclament et dont ils ont besoin évoluent également.

L'un des messages de ce rapport, c'est que les formes ou structures qui remplissent bien leurs fonctions dans les pays industriels peuvent ne pas produire les mêmes résultats dans les pays pauvres qui présentent des caractéristiques différentes du point de vue :

- des institutions complémentaires, notamment celles qui favorisent la transparence et le respect des lois ;
- de la corruption, qui est présente à des degrés divers et perçue de diverses manières ;
- des coûts de mise en place et d'entretien des institutions par rapport au revenu par habitant ;
- des moyens administratifs, notamment du capital humain ;
- des connaissances technologiques.

On peut améliorer l'efficacité des institutions dans les pays pauvres, tant des structures préexistantes que de celles de création plus récente, si on les adapte systématiquement pour tenir compte de ces différences<sup>10</sup>.

**Figure 1.3**  
Complexité des procédures de recouvrement de créances



Note : Pour une définition de la complexité, voir le chapitre 6. La moyenne de l'échantillon est obtenue à partir de 96 pays.

Source : Enquête effectuée pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2002*, en collaboration avec Lex Mundi, une association internationale de cabinets juridiques.

Cela pourra parfois exiger de revoir les priorités lorsqu'il s'agira de déterminer par quels types d'institutions commencer ou si le moment est bien choisi pour mettre en place telle ou telle institution.

*Institutions complémentaires.* L'État peut intervenir pour pallier de nombreux dysfonctionnements du marché, mais il peut aussi échouer dans ses tentatives d'appui aux activités marchandes. Il peut par exemple

imposer des règles pour remédier aux insuffisances du marché ou restreindre l'activité privée. Entre un marché dysfonctionnel et le risque que l'État échoue dans son action, le choix n'est pas facile, mais des mesures peuvent être prises pour limiter l'un comme l'autre. Dans les pays pauvres, cependant, comme les pouvoirs publics manquent de moyens pour faire appliquer la réglementation, celle-ci impose une charge excessive à de nombreuses activités.

Pour avoir de réelles chances de succès, les systèmes réglementaires des pays en développement doivent être plus simples, demander moins d'informations et mettre moins lourdement à contribution les tribunaux. Nombreux sont toutefois les pays en développement qui, malgré les insuffisances de leur système judiciaire, appliquent souvent des procédures de recouvrement des créances extrêmement complexes (figure 1.3).

Dans les pays industriels aussi la réglementation peut être très complexe, mais son application ne génère pas autant de coûts supplémentaires que dans les pays pauvres pour plusieurs raisons : les pays riches ont davantage les moyens de faire respecter les règlements existants, et les juges peuvent être confrontés à d'autres incitations qui influent sur leur performance et leur efficacité (chapitre 6). Les organes chargés de la réglementation sont davantage comptables de leurs actes, et les institutions complémentaires (comme celles qui influent sur le traitement ou la carrière des juges ou celles qui favorisent la transparence) constituent un contre-pouvoir qui protège les participants au marché. Dans les pays en développement, qui comptent un moins grand nombre d'institutions d'appui (et où les tribunaux sont plus faibles, par exemple, ou moins crédibles), une solution est d'établir des règles plus simples et moins nombreuses.

Là où les dispositifs informels fonctionnent bien et où les mécanismes formels nécessitent des institutions d'appui, la mise en place de nouvelles structures formelles peut ne pas être une priorité pour les législateurs.

- Il ressort d'études sur l'attribution de titres fonciers réalisées dans plusieurs pays que l'octroi de titres formels peut ne pas avoir les résultats souhaités lorsque les intrants, les produits et les marchés et institutions de crédit sont sous-développés et que la demande de produits agricoles est faible (chapitre 2). Les mécanismes communautaires traditionnels constituent dans ce cas le meilleur moyen de délimiter les droits de propriété.

- Le gouvernement d'entreprise est problématique dans les pays pauvres, en raison des insuffisances de l'appareil judiciaire et de l'absence d'intermédiaires privés fournisseurs d'informations. Dans ce cas de figure, une structure où le capital est concentré, ainsi que des associations ou groupements professionnels, peuvent mieux assurer la surveillance des sociétés que des structures d'actionariat dispersé.

*Coûts, capacité et corruption.* Pour donner de bons résultats, la réglementation par l'État doit être d'un coût compatible avec le revenu par habitant, que ce coût soit mesuré en termes financiers ou autres. Une étude récente sur 85 pays montre par exemple que dans beaucoup de pays en développement, la réglementation régissant l'enregistrement d'une entreprise coûte financièrement très cher à appliquer par rapport au produit national brut (PNB) par habitant (figure 1.4a), et plus cher que ce qu'elle coûte en moyenne dans les pays industriels<sup>11</sup>. Paradoxalement, les pays en développement qui ont relativement moins de moyens administratifs sont aussi ceux où la procédure d'immatriculation d'une entreprise est la plus lourde (figure 1.4b). Ce coût élevé, que l'on considère la complexité de la marche à suivre ou les ressources qu'elle exige, décourage l'entrée dans le secteur formel, ce qui peut réduire la concurrence et être un facteur de coût supplémentaire sous forme de corruption accrue (figure 1.4c)<sup>12</sup>. Une étude de la Banque mondiale montre également que, dans beaucoup de pays africains l'application de règles et pratiques restrictives a souvent pour objet de procurer des rentes aux responsables publics et aux agents ou groupes privés favorisés, ce qui pénalise l'activité commerciale tant dans l'agriculture que dans l'industrie<sup>13</sup>.

Comme les institutions coûtent cher à mettre en place, elles doivent faire l'objet d'une demande minimale pour pouvoir fonctionner efficacement, ce qui peut être un problème dans les petits pays. Les pays de petite taille ou ceux qui souhaitent avoir plus rapidement accès à ce type de structures peuvent décider de s'en remettre à des institutions extérieures, comme des banques ou des bourses étrangères plutôt que de se doter d'une capacité nationale de contrôle et de réglementation (chapitre 4). La Hongrie et l'Estonie, par exemple, ont encouragé l'entrée de banques étrangères, opérant sous le contrôle des organismes de surveillance de leur pays d'origine.

*Capacités humaines.* Il faut parfois renforcer le capital humain pour être en mesure d'utiliser certains méca-

Figure 1.4a

Le coût d'inscription au registre du commerce (en pourcentage du PNB par habitant) est plus élevé dans les pays à faible revenu

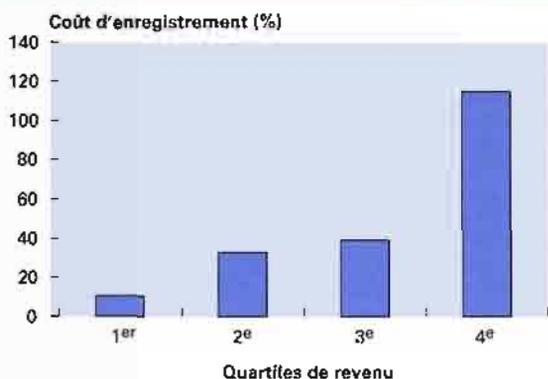


Figure 1.4b

Les formalités à accomplir sont plus nombreuses dans les pays à faible revenu

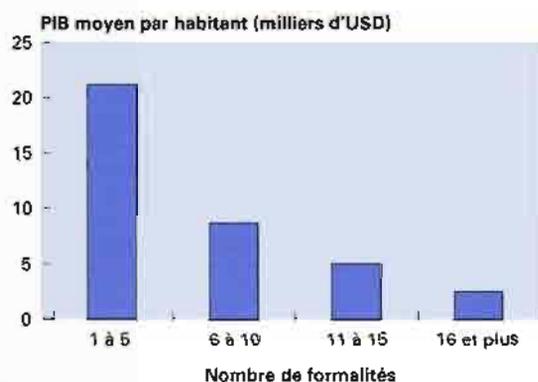
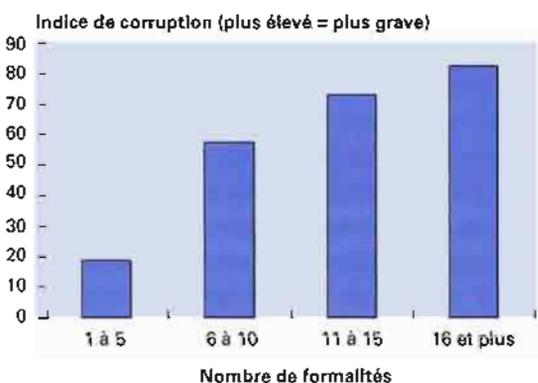


Figure 1.4c

L'augmentation du nombre des formalités va de pair avec l'élévation de la corruption



Note Les coûts correspondent aux droits et frais officiels à acquitter, en pourcentage du PNB par habitant de 1999.

Source Djankov et al., 2001, document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*

## Encadré 1.7

## Ressources humaines et modèles institutionnels

Les ressources humaines existantes influent sur la qualité des règles qui président aux transactions économiques et sur l'application de ces règles. Les niveaux d'instruction générale et les compétences techniques varient énormément selon les pays et à l'intérieur de chacun d'entre eux. Les pays les plus pauvres de l'ex-Union soviétique ont un niveau de revenu inférieur à celui de beaucoup de pays d'Afrique et d'Asie, mais la scolarisation primaire y est quasiment universelle. Du fait de leur niveau d'instruction, les Arméniens sont donc mieux à même d'avoir recours à des institutions formelles que ne le sont sans doute certains Angolais — et leur niveau d'instruction est un moindre handicap pour les Malaisiens d'aujourd'hui que pour ceux de la génération précédente. Les règles et les organisations qui régissent le fonctionnement des marchés doivent pouvoir être facilement utilisées par les agents économiques concernés. Cet argument vaut aussi à l'intérieur d'un pays, les institutions devant être adaptées aussi bien aux zones rurales pauvres qu'aux zones urbaines plus aisées.

L'utilité des institutions est également fonction de la compétence de ceux qui les servent. Des juges qui ne sont pas formés au droit des entreprises et à la comptabilité, par exemple, risquent de ne pas être les mieux placés pour régler les dossiers de faillite. Les pays qui sont parvenus à mettre en place des institutions efficaces ont dû, soit adapter les institutions aux capacités administratives existantes (par exemple en simplifiant les règles de faillite), soit allier à la mise en place d'institutions un effort vigoureux de développement des compétences techniques des administrateurs (allant de qualifications comptables jusqu'à une formation à l'économie de la réglementation).

nismes du marché, comme les procédures judiciaires formelles de règlement des différends, d'administrer des règlements ou d'élaborer des normes (encadré 1.7). Les autorités chargées de surveiller le jeu de la concurrence ont besoin de personnel qui maîtrise bien les détails complexes des dossiers techniques. Un pays qui entreprend de développer ses ressources humaines doit se fixer des priorités. La relation qui existe entre ces ressources et toute la gamme des institutions de marché d'une économie est de nature dynamique. Les agents économiques ont besoin de capital humain pour tirer parti de certaines institutions ; et à mesure qu'ils acquièrent des connaissances, ces institutions doivent être modifiées. Comme le montre l'expérience des pays d'Asie de l'Est, investir activement dans l'alphabétisation et l'éducation primaire peut se révéler très payant en produisant des institutions formelles efficaces et de qualité, usagers et administrateurs étant mieux à même de maîtriser les mécanismes du marché.

*Technologie.* S'agissant de réglementer l'infrastructure, on constate que les normes techniques utilisées dans les pays industriels peuvent ne pas convenir aux

pays en développement (chapitre 8). Dans les pays pauvres, les prestataires de services qui utilisent des techniques bon marché opèrent souvent dans le secteur informel et servent des segments de la société que n'atteignent pas les opérateurs formels. Les autorités réglementaires sont généralement hostiles à ces prestataires informels, mais certains pays en développement sont conscients de l'intérêt qu'ils présentent. Ainsi, au Paraguay, environ 400 fournisseurs d'eau privés exploitent leurs propres puits et fournissent l'eau courante aux ménages qui ne sont pas servis par le secteur public. Imposer des normes plus strictes à des prestataires de ce type aurait pour conséquence immédiate de les contraindre à cesser leur activité. Il faut faire évoluer la réglementation de façon plus progressive<sup>14</sup>.

Les pays n'ont pas à s'astreindre à une longue formation sur le tas dans tous les domaines du développement institutionnel. Ils peuvent transposer et adapter certaines formules appliquées ailleurs et accélérer la mise en place de leurs institutions en s'inspirant de l'expérience d'autres pays. Ils peuvent aussi exploiter les nouvelles technologies, comme l'Internet, pour s'affranchir de certaines contraintes et améliorer l'efficacité des institutions. Dans beaucoup de pays en développement, l'Internet fournit déjà le moyen d'apprendre plus vite, de mieux faire circuler l'information, de réduire les coûts de mise en œuvre et d'accroître la concurrence sur les marchés (encadré 1.8). Mais la technologie ne permettra de brûler les étapes du développement que si les décideurs permettent au plus grand nombre d'y accéder. Or, cet accès est lié aux règles de fonctionnement du marché.

*Règles et normes internationales.* La normalisation des lois et règlements a généralement pour effet d'abaisser les coûts d'information et d'exécution associés aux transactions internationales, et elle peut améliorer l'efficacité des échanges. Il peut aussi être beaucoup plus avantageux, tant pour les pays pauvres que pour les pays riches, d'appliquer des normes internationales plutôt que des normes approuvées bilatéralement par deux pays. L'application de certaines normes peut néanmoins coûter cher aux pays pauvres et avoir des effets redistributifs importants *entre* pays.

Les règles et principes régissant le commerce international, qui sont consacrés par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), encouragent les échanges (chapitres 5 et 7). Il est cependant des règles qui, par leurs effets redistributifs, peuvent désavantager systématiquement les pays pauvres. Les aspects des droits de

### Encadré 1.8

#### Informatisation et enregistrement foncier dans l'État de l'Andhra Pradesh (Inde)

Acheter un bien foncier dans l'Andhra Pradesh était autrefois une opération longue et complexe. Après l'achat, l'acheteur devait se rendre en personne au bureau local du sous-greffe au transfert de droits, faire évaluer la propriété et faire calculer le droit de timbre, il devait acheter le timbre et faire rédiger le titre par un rédacteur dans le langage juridique idoine. L'acheteur devait aussi fournir d'autres documents relatifs à ses revenus et autres biens. Tous ces documents étaient alors minutieusement étudiés par le greffier et enregistrés, avant qu'une copie exacte du titre final soit transcrite sous forme manuscrite et certifiée.

Dans l'Andhra Pradesh, 387 sous-greffes enregistraient chaque année environ 1,2 million de documents, dont 60 % correspondant à des terres agricoles. Une actualisation manuelle de l'information immobilière était effectuée chaque année, des centaines de milliers de dossiers de propriété étant modifiés compte tenu des ventes intervenues durant l'année.

Les bureaux d'enregistrement des biens fonciers de tout l'État sont désormais équipés de comptoirs informatisés, installés dans le cadre du Projet d'administration assistée par ordinateur du Département de l'enregistrement (CARD), entrepris et financé par le gouvernement de l'État pour améliorer l'efficacité et augmenter le taux de recouvrement des droits. À la suite d'un projet pilote exécuté dans 214 bureaux sur 15 mois, la totalité de la base de données a été informatisée, le système de reproduction et de classement remplacé par une présentation de données en images et toutes les opérations administratives automatisées. La normalisation et la plus grande transparence des procédures d'évaluation des biens ont stimulé les recettes de droit de timbre. Et la durée des formalités d'enregistrement a été ramenée de dix jours à une heure.

Source : Étude de cas de Subhash Chandra Bhatnagar, Université de Delhi. Banque mondiale, 2000, effectuée dans le cadre du Groupe de réflexion sur l'administration en ligne, accessible à <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov>.

propriété intellectuelle qui touchent au commerce peuvent imposer des coûts considérables à ces pays, où la stricte protection des brevets ne revêt pas la même utilité que dans les pays riches. Même les pays industriels ne disposent souvent que depuis peu de lois qui protègent la propriété intellectuelle, et la nature de ces lois change au fil de l'évolution économique et politique du pays. Les pays en développement ne disposent pas non plus des institutions d'appui qu'il leur faudrait pour bien faire respecter ces droits, et la mise en place des moyens nécessaires à cet effet demandera du temps et des ressources.

Prenons également l'exemple des entreprises qui, dans beaucoup de pays en développement, optent pour des règles comptables internationales. Ce faisant, elles se donnent davantage les moyens de lever des fonds sur

les marchés internationaux. S'il est probablement de l'intérêt des firmes qui veulent solliciter les marchés internationaux d'opter spontanément pour ce type de normes, tel n'est pas le cas des entreprises de petite taille (chapitre 3). Obliger les petites entreprises des pays en développement à adopter de telles normes aurait pour effet de majorer leurs coûts, sinon de les faire basculer dans le secteur informel.

Pour que des normes internationales puissent réellement profiter à tous les pays en facilitant les échanges sans pénaliser systématiquement les pays en développement, elles doivent tenir compte des réalités propres à chacun, notamment de ce qu'il lui en coûtera de se conformer à ces normes, ainsi que des avantages qu'il en retirera. Le coût qui en résultera pour les pauvres est aussi à noter plus particulièrement. Il convient de s'interroger sur plusieurs points importants : Quelles normes faut-il adopter et pourquoi ? Quelles sont les modalités de négociation de ces normes ? Le processus de réforme des règles internationales doit être transparent, et les pays en développement doivent y prendre une part active pour influencer sur son déroulement, de sorte qu'il aboutisse à un résultat qui leur soit favorable. Certains pays ont parfois du mal à défendre leurs intérêts parce qu'ils ne disposent pas du capital humain nécessaire. Les bailleurs de fonds internationaux peuvent alors les aider à mieux se faire représenter ; les pays en développement peuvent, quant à eux, mettre en commun leurs maigres compétences techniques et demander à un même représentant de défendre leurs intérêts dans le cadre des négociations internationales ou encore confier à des spécialistes privés le soin de les représenter.

*Différences au sein d'un pays.* Il est parfois bon que les institutions présentent certaines différences, même entre régions d'un même pays, pour des raisons d'efficacité ou à cause de leurs effets redistributifs. Même dans les pays industriels, les lois et règlements ne s'appliquent pas uniformément à l'ensemble du territoire. Ainsi, en Australie et au Canada, la législation applicable aux transactions sécurisées diffère selon les États. Aux États-Unis, les lois sur les sociétés ne sont pas les mêmes partout. Ces différences tiennent aux variations des structures économiques et sociales, variations qui peuvent être très révélatrices dans de grands pays comme le Brésil, la Chine, l'Inde ou la Fédération de Russie. Il va de soi que le coût de l'uniformisation ou de la diversification des institutions dépend de l'institution considérée et du poids relatif des avantages et des

### Encadré 1.9

#### Les institutions formelles évoluent pour soutenir l'innovation privée

Au Bangladesh, un professeur d'économie conçoit l'idée suivante : aider les pauvres à se prendre en main en leur consentant des prêts d'un montant modique pour financer le démarrage d'une activité, quand bien même ils ne peuvent fournir ni caution ni antécédents de crédit. Il fonde la Grameen Bank en 1976 en obtenant, grâce à ses relations au sein de l'administration, la direction d'une succursale de banque publique dans un village. Le succès de la formule, élargie à d'autres succursales, amène les pouvoirs publics à modifier à plusieurs reprises les lois régissant le fonctionnement de la Grameen Bank, lui conférant d'abord un statut d'entité indépendante contrôlée par l'État, puis de banque effectivement privée sous administration publique, et enfin de banque privée dirigée par une personne privée et un conseil d'administration indépendant. La Grameen Bank compte aujourd'hui des succursales dans plus de la moitié des villages du Bangladesh et une clientèle de plus de deux millions d'emprunteurs.

Au Pérou, un autre esprit inventif lance une expérience. Il découvre qu'à Lima l'occupant informel d'un logement doit accomplir 728 formalités pour obtenir un titre juridique. Il entreprend alors une campagne d'information du public qui durera dix ans, révélant aux politiques l'existence d'un courant d'opinion favorable à une réforme qui simplifierait les procédures de formalisation. Face à ce soutien massif du public pour la réforme, le Parlement péruvien adopte à l'unanimité la loi de formalisation des titres de propriété. Parallèlement au système formel, une simple procédure juridique permet aujourd'hui d'établir des titres de propriété pour les plus démunis.

Ces deux histoires montrent comment l'État peut unir ses efforts à ceux d'intervenants privés pour promouvoir l'innovation institutionnelle en soutenant directement des expériences — ou du moins en les laissant suivre leur cours et donner lieu à des essais — puis, si elles donnent de bons résultats, en encourageant leur développement. Ces exemples illustrent également l'importance d'autres facteurs favorables à l'innovation. Les relations sociales et les réseaux permettent de renverser un certain nombre de barrières qui font obstacle à l'expérimentation. Et la libre circulation de l'information encourage l'adoption et l'élargissement des expériences concluentes.

Source : De Soto, 2000 ; Yunus, 1997.

inconvenients de chacune. Lorsque ce qui se fait dans une circonscription territoriale a des retombées importantes sur les autres, et que ces retombées ne sont pas viables à terme à l'échelle du pays, opter pour la diversification n'est peut-être pas la meilleure solution.

#### *Innovier pour trouver des mécanismes adaptés*

Même parvenus à un niveau de développement similaire, les pays se distinguent à de nombreux égards par les normes qu'ils appliquent, leurs particularités géographiques ou les ressources dont ils sont dotés. Innover, souvent en procédant à des expériences, peut conduire à la mise en place de dispositifs plus efficaces qui tien-

nent compte de ces différences. L'expérimentation n'en implique pas moins des coûts, qui doivent être mis en balance avec les avantages qu'elle peut procurer.

Les responsables gouvernementaux peuvent reproduire des formules inédites qui ont donné de bons résultats à l'échelon local. Mais ils doivent aussi savoir faire preuve de suffisamment de souplesse pour abandonner les expériences peu concluantes. L'innovation pouvant provenir de diverses sources, il est essentiel que les différents acteurs de la société collaborent, comme le montrent l'exemple des institutions de microfinancement au Bangladesh, où l'administration a su adapter son cadre juridique formel pour permettre l'innovation privée, et celui de l'attribution de titres fonciers au Pérou (encadré 1.9).

Le renforcement de l'autonomie locale et de la concertation peut parfois encourager des expériences qui aboutissent à des solutions novatrices. Ainsi, Aguas Argentina, monopole privé fournissant des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement à Buenos Aires, a entrepris de concevoir de nouvelles modalités de prestation de services en vertu de nouvelles dispositions institutionnelles. Ce monopole a uni ses efforts à ceux de l'administration locale, d'une communauté à faible revenu et d'une organisation non gouvernementale (ONG) pour mettre en place une nouvelle structure. La communauté a mis à l'essai deux formules : un système d'assainissement bon marché et un système à canalisation double (raccordé, d'une part, au réseau utilisé pour la fourniture de faibles volumes d'eau potable et, d'autre part, à des eaux souterraines, impropres à la consommation parce que trop salées, mais utilisables à des fins ménagères et sanitaires). Le système à canalisation double, trop coûteux à installer, a été abandonné au stade expérimental, mais le réseau d'assainissement a été conservé. Et pour étendre son réseau d'approvisionnement en eau, Aguas Argentinas s'est porté acquéreur du réseau construit à moindre coût par la communauté, consentant en échange un rabais sur le prix de l'eau aux usagers. En fait, la société avait confié une partie des travaux à la communauté<sup>15</sup>.

*L'expérimentation qui mène à l'innovation peut intervenir à différents niveaux.* Innovation et expérimentation interviennent au moins à trois échelons : au niveau national, dans le cadre de l'action menée par les pouvoirs publics ; dans le domaine privé, dans le contexte des pratiques commerciales des entreprises ; et à l'échelon local, s'agissant des activités des groupes communautaires et des représentants de la société civile

### Encadré 1.10

#### Les effets de l'innovation sur la répartition sont fonction de l'agent source de l'innovation : le droit des faillites dans deux pays

Le régime des faillites en vigueur au Royaume-Uni est issu d'une législation qui reconnaissait explicitement l'importance de l'autonomie des procédures contractuelles : elle stipulait en effet que les corporations étaient libres de fixer les règles présidant à leurs transactions. Prêteurs et emprunteurs avaient donc le pouvoir d'innover par le biais des contrats, et au fil du temps les pratiques commerciales ont été érigées en lois. Aux États-Unis, ce pouvoir appartenait aux législateurs et aux juges.

Le système britannique, conçu par les agents privés qui se livrent à des opérations d'emprunt et de crédit, est marqué aujourd'hui par la forte priorité accordée aux droits du prêteur principal. Le plaignant principal nomme un syndic de faillite qui exerce son pouvoir dans le seul but de pourvoir au remboursement de la dette de ce créancier principal. Le rôle du tribunal est bien moins important qu'il ne l'est aux États-Unis, et la décision ne fait pas l'objet d'un contrôle judiciaire.

Aux États-Unis, la législation de la faillite (chapitre 11) est marquée par une dispersion partielle des droits n'accordant pas la même priorité aux créances garanties (créanciers privilégiés). La législation des États-Unis a été modifiée à plusieurs reprises en période de crise économique, à l'instigation du pouvoir judiciaire. À ces moments-là, ce qui primait pour les législateurs et les juges, c'était le souci de préserver les sociétés plutôt que de les dissoudre, d'où un droit des faillites favorable aux débiteurs. Aux États-Unis, une société en situation de défaut de paiement peut demander à être protégée de ses créanciers et conserve généralement le contrôle de son activité.

Source : Franks et Sussman, 2000.

(encadré 1.16). L'expérimentation à l'échelon local permet de tester simultanément plusieurs innovations, les expériences concluantes étant généralisées, et les autres, abandonnées. Mais on ne saurait laisser le soin d'innover uniquement aux collectivités locales ou décentralisées, dans la mesure où une initiative prise par un groupe communautaire peut avoir des retombées sur les autres, et où la conduite d'expérimentations trop nombreuses peut entraîner l'adoption de règles différentes par chaque collectivité. En encourageant les communautés locales à innover, on risque aussi de fournir aux élites influentes la possibilité d'accaparer les institutions, ce qui peut être une source de corruption. Lorsqu'une nouvelle formule a fait la preuve de son efficacité, les décideurs peuvent contribuer à sa généralisation en étendant son application à d'autres domaines (en adoptant une loi à cet effet, par exemple) ou en diffusant des informations à son sujet.

*La nature de l'agent qui innove détermine l'évolution des institutions.* En fonction de l'identité de l'agent qui

**Encadré 1.11****Expérimentation et adaptation : les institutions en charge des faillites en Hongrie**

En 1992, le gouvernement hongrois adoptait un code de la faillite qui conférait aux créanciers des droits considérables en matière de demande de dépôt de bilan. L'idée était d'imposer aux firmes, et particulièrement aux grosses entreprises, de strictes contraintes budgétaires. La loi stipulait donc que le créancier pouvait demander le dépôt de bilan dès lors qu'une société avait trois mois d'arriérés ou plus sur une dette quelconque (clause de déclenchement automatique). Les systèmes comptables étant encore insuffisamment développés, il n'était pas facile de s'informer sur les résultats véritables des entreprises, et l'information disponible n'était pas toujours fiable. Il était donc difficile de mesurer la solvabilité ou l'insolvabilité d'une entreprise.

La brièveté de l'échéance et l'instauration d'un seuil de déclenchement de procédure de faillite aussi ferme ont amené plus de 5 000 entreprises à déposer leur bilan. Les autorités n'avaient pas prévu que les faillites, surtout de petites entreprises, seraient aussi nombreuses. La clause de déclenchement automatique a permis aux pouvoirs publics d'évaluer rapidement la situation véritable des firmes. Mais les tribunaux avaient tellement d'affaires à traiter qu'ils ont rapidement acquis l'expérience du traitement des faillites. Résultat : les autorités ont supprimé ce seuil en 1998. Non seulement les tribunaux étaient désormais mieux à même de statuer sur les cas de faillite, mais la mise en place de meilleurs systèmes d'information permettait aussi aux créanciers de suivre la performance des sociétés. La dynamique du marché et les institutions d'appui à son fonctionnement avaient suffisamment évolué pour que la loi ne soit plus nécessaire.

Source : Gray et al., 1996.

innove, les institutions peuvent évoluer de manières très différentes (et avoir des effets redistributifs également très différents) comme l'atteste l'évolution du droit des faillites au Royaume-Uni et aux États-Unis (encadré 1.10). L'expérience montre que les institutions adoptées durant le processus de développement favorisent ceux qui maîtrisent ce processus.

Les discussions entre ceux qui définissent les orientations de l'action gouvernementale, ceux qui les mettent en œuvre et les agents extérieurs à l'administration aident à diffuser l'information sur l'innovation institutionnelle<sup>16</sup>. Le fléau de la balance entre expérimentation et normalisation des institutions publiques penchera du côté de la normalisation dès que l'on aura trouvé des mécanismes institutionnels efficaces. Les dirigeants doivent veiller à ce que les expériences locales concluantes puissent être transposées à grande échelle. Ils doivent aussi être prêts à abandonner les mécanismes institutionnels périmés. Les premières années du processus de transition, la Hongrie a ainsi expérimenté une forme

particulière du droit des faillites qui a été abandonnée par la suite lorsque la situation du pays a changé et qu'une meilleure solution s'est présentée (encadré 1.11).

*Relier les communautés entre elles par des flux d'informations et des courants d'échanges*

La libéralisation des flux d'informations et des échanges favorise le renforcement institutionnel en amenant à réclamer des institutions qui appuient le fonctionnement du marché.

*Libre-échange.* Un régime d'échanges ouverts permet de mieux répartir les ressources, mais il va plus loin.

- Il expose les opérateurs à un éventail plus large et diversifié de partenaires commerciaux, ce qui incite davantage les institutions formelles à faciliter l'information et l'exécution des contrats<sup>17</sup>.
- Il aide les entreprises à s'initier à de nouvelles techniques et à de nouvelles formes d'organisation et de gestion.
- Il expose les marchés à une concurrence accrue et à une évolution de la rentabilité relative des activités, qui suscitent des changements institutionnels (voir ci-dessous).
- Il expose les pays à un ensemble de nouveaux risques pouvant exiger la mise en place de mécanismes supplémentaires pour y faire face.
- Il favorise la participation de nouveaux opérateurs en provenance d'autres pays ou régions qui exigent également des institutions plus efficaces d'appui aux transactions du marché.

L'exemple de la Thaïlande montre comment la libéralisation des règles commerciales a modifié les rendements agricoles et fait évoluer les institutions du marché foncier (encadré 1.12)<sup>18</sup>. Cette observation vaut pour d'autres pays ou secteurs. Au Japon, l'établissement de normes pour le riz est né de l'interconnexion des marchés nationaux (encadré 1.13). Nombre de pays ont vu la demande de titres fonciers formels se développer (chapitre 2) avec la création de marchés permettant de commercialiser les produits cultivés sur place ou l'arrivée de nouveaux membres dans la communauté.

Les données d'observation recueillies dans plus de 110 pays montrent que les indicateurs de l'efficacité institutionnelle (tels que la qualité des prestataires institutionnels de services publics ou la perception de l'État de droit) sont en grande partie liés à l'ouverture aux échanges internationaux et ce, même si l'on tient

**Encadré 1.12****Commerce et changement institutionnel en Thaïlande**

Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, la main-d'œuvre étant rare et la terre abondante, cette dernière n'avait guère de valeur en Thaïlande. Sur les marchés des capitaux, c'étaient plus souvent des esclaves que les terres qui servaient de garantie. Parallèlement, les marchés fonciers étaient peu développés. Il n'y avait guère lieu de mettre en place des institutions formelles, et personne n'en demandait. En revanche, un système juridique élaboré régissait les transactions en rapport avec les engagements de travail. En théorie, toutes les terres appartenaient au roi. En pratique, les individus pouvaient exploiter la terre et la vendre, aussi longtemps qu'ils acquittaient des impôts et ne la laissaient pas en jachère plus de trois années consécutives.

Dans la dernière partie du siècle, le commerce international s'est développé et les coûts de transport ont baissé. L'essor des exportations de riz a conduit à une expansion rapide de la production et de l'utilisation des terres. La terre a pris de la valeur, et les litiges fonciers sont devenus plus courants. La demande d'institutions formelles, telles que des cadastres, qui puissent communiquer les informations utiles et assurer le respect des droits de propriété a augmenté.

Le gouvernement a réagi en introduisant une série de réformes des formalités et de l'administration, à partir de 1892. Les modalités de documentation des droits fonciers, première initiative entreprise, ont été modifiées et améliorées à plusieurs reprises. Sous sa forme finale adoptée en 1954, la législation en vigueur représente un compromis entre la coutume traditionnelle, qui permettait aux citoyens de s'approprier des terres forestières inoccupées pour les mettre en culture, et la délivrance de titres fonciers sur la base d'enquêtes foncières détaillées.

Pareille évolution institutionnelle n'est pas propre à la Thaïlande, car l'expérience des pays industriels indique également que le commerce, en modifiant les termes de l'échange, suscite une demande de droits de propriété clairs qu'il appartient à l'État de définir.

Source : Siamwalla *et al.*, 1993 ; Stifel, 1976.

compte des différences entre pays liées à la taille, aux revenus par habitant, à la tradition juridique et au nombre d'années écoulées depuis leur accession à l'indépendance (figure 1.5)<sup>19</sup>.

Il ressort clairement d'études rétrospectives et d'analyses couvrant plusieurs pays qu'une plus grande ouverture aux échanges et aux marchés financiers va de pair avec le développement des systèmes financiers. Les grandes firmes en place qui ont accès à des ressources sous forme de bénéfices non distribués ou via leurs relations avec des institutions financières n'ont pas toujours intérêt à encourager la création de systèmes financiers qui faciliteraient l'entrée de nouveaux concurrents dans leur secteur d'activité. L'ouverture de l'économie aux échanges et aux flux financiers peut entraîner la diminution automatique des rentes que ces entreprises

**Encadré 1.13****Le commerce du riz au Japon : évolution des institutions et normalisation de 1600 jusqu'aux années 20**

Au Japon, sous la dynastie des Tokugawa (1600–1868), les commerçants privés locaux assuraient la collecte et la commercialisation de la récolte de riz que se partageaient le *daimyo* (seigneur féodal) et le paysan. Il s'agissait par définition de gros commerçants, les difficultés de transport terrestre obligeant à transporter le riz au moyen de grands voiliers et, ultérieurement, de bateaux à vapeur, une entreprise coûteuse et hasardeuse. L'amélioration de la desserte locale par le réseau ferré a marqué l'amorce de la fusion de marchés, jusque-là segmentés, en un marché d'envergure nationale. Et grâce aux économies d'échelle réalisées au niveau du transport et des risques connexes, les petits commerçants ont alors pu écouler de petits volumes à partir de nombreux centres locaux.

Sous la pression de la concurrence entre petits commerçants des diverses régions rizicoles, la demande de normalisation des différentes qualités de riz s'est faite plus forte. Un produit de meilleure qualité, mieux calibré et généralement plus fiable ne pouvait que se vendre plus cher sur les marchés urbains. Des groupes de producteurs et de commerçants ont alors eu les premiers l'idée de classer le riz par qualités dans les diverses régions. En 1900, les collectivités locales ont transformé ces initiatives volontaires en règles officielles et commencé à définir des normes d'emballage du riz destiné à être acheminé vers d'autres régions. En 1910, on dénombrait 33 entrepôts (*beiken soko*), gérés par des coopératives ou des sociétés privées, qui assuraient les fonctions d'inspection, de classement par qualités, de reconditionnement et de stockage du riz.

Les innovations financières ont suivi. Les producteurs et les commerçants qui apportaient du riz non classé à l'entrepôt se voyaient remettre un bon en échange. Précurseurs du crédit d'inventaire tel qu'il existe aujourd'hui, ces bons leur servaient également de caution pour garantir les prêts qu'ils contractaient auprès des banques et des prêteurs sur gages, les aidant ainsi à disposer d'un capital.

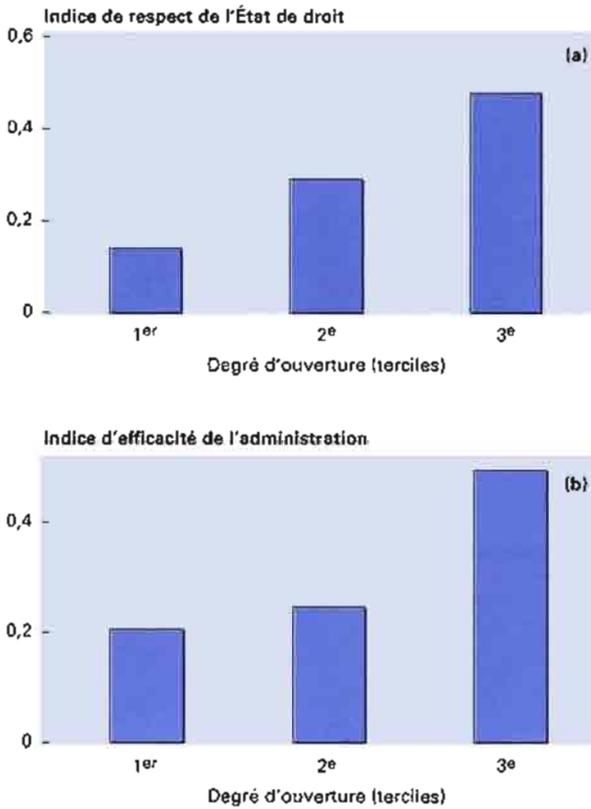
Le développement des échanges entre différentes communautés a également abouti à la définition de normes, adoptées dans un premier temps par les commerçants privés, puis par les pouvoirs publics. Ces changements initiaux du cadre institutionnel ont favorisé l'émergence de nouvelles structures d'appui aux échanges marchands.

Source : Kawagoe, 1998.

tirent de leur accès privilégié aux institutions financières. Et le fait que ces rentes aillent en s'amenuisant peut avoir pour effet de réduire l'opposition à la réforme du secteur financier<sup>20</sup>.

Au lieu d'améliorer leurs structures nationales, les dirigeants d'une économie ouverte à la concurrence extérieure peuvent importer des pans entiers du régime institutionnel — lois, règlements ou mécanismes d'exécution. La démarche, s'agissant notamment d'importer des ressources humaines, pose néanmoins des problèmes d'ordre politique et occasionne des coûts, aussi n'en

**Figure 1.5**  
**Degré d'ouverture et qualité des institutions**



Note : Les chiffres montrent la relation (compte tenu du système juridique, de la diversité ethnique, du PNB par habitant, du nombre d'années écoulées depuis l'accession à l'indépendance, de la taille de l'économie et de l'inégalité des revenus propres à chaque pays) qui existe entre, d'une part, l'indice de respect de l'État de droit et l'indice d'efficacité de l'administration et, d'autre part, le degré d'ouverture de plus de 100 pays sur la période 1997-1998. Les pays sont répartis en trois groupes de même taille.  
Source : Islam et Montenegro, à paraître, document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

trouve-t-on guère d'exemples. Beaucoup de pays autorisent des banques étrangères à opérer dans le secteur financier domestique, ce qui contribue à accroître l'offre de services financiers même en l'absence de systèmes de surveillance et de réglementation suffisamment développés. Pour s'affranchir des insuffisances de leur appareil judiciaire, les pays pauvres peuvent confier à des organismes extérieurs le soin de faire appliquer les contrats. Ils peuvent obtenir que les projets d'infrastructure faisant l'objet d'un financement privé par des investisseurs des pays riches comportent une clause prévoyant le recours à un arbitrage international en cas de litige.

*Libre circulation de l'information.* La libéralisation des flux d'informations est un élément moteur du déve-

**Encadré 1.14**  
**Rôle joué par la presse dans la lutte contre la corruption au Kenya**

En 1996, à la suite d'une enquête, les journalistes d'un quotidien privé percent à jour une affaire de corruption au sein du ministère de la Santé du Kenya. Il est question d'acheter des produits chimiques antipaludisme non approuvés par l'intermédiaire d'une société étrangère, à un prix sensiblement plus élevé que celui facturé par les sociétés locales. Les journalistes indiquent aussi que le ministre de la Santé a versé 400 millions de shillings du Kenya à la firme étrangère, alors même qu'aucune marchandise n'a été reçue en échange. La presse révèle ces résultats et publie quotidiennement des rapports sur le scandale. En fin de compte, les médias ne relâchant pas leur pression, le ministre est renvoyé.

Source : Githongo, 1997 ; Stapenhurst, 2000.

loppement institutionnel. Elle peut tout à la fois améliorer la qualité des structures existantes et susciter une demande de nouvelles institutions. Lorsque l'information circule mieux, il est plus facile de suivre les comportements individuels, ce qui affecte en retour ces comportements et la qualité des institutions, même lorsque les institutions proprement dites restent inchangées. Une meilleure information peut également faire évoluer les normes sociales et amener ainsi les citoyens à participer aux différentes institutions. Elle peut aussi aider les dirigeants et les autres acteurs du marché à mieux comprendre les avantages offerts par la réforme institutionnelle et les difficultés qu'elle pose.

L'information fournie par les médias, et à moindre coût par l'Internet, peut améliorer le fonctionnement des institutions publiques. Il semblerait, par exemple, que la corruption sévisse moins dans les pays où la presse est libre (encadré 1.14). On constate également que des médias libres, en faisant contrepoids aux actions des pouvoirs publics, peuvent mieux sensibiliser les dirigeants aux répercussions sociales des politiques qu'ils mènent, améliorant ainsi la prestation de services sociaux. Une étude en Inde a révélé que les médias influent sur la manière dont les autorités réagissent aux inondations et aux famines : les secours étaient plus importants dans les États où le tirage des journaux était plus élevé. Plus les médias locaux fournissaient d'informations, plus les citoyens pouvaient faire collectivement entendre leur voix et faire pression sur les pouvoirs publics<sup>21</sup>.

Il ressort de travaux récents réalisés pour le présent rapport qu'une offre concurrentielle d'information peut

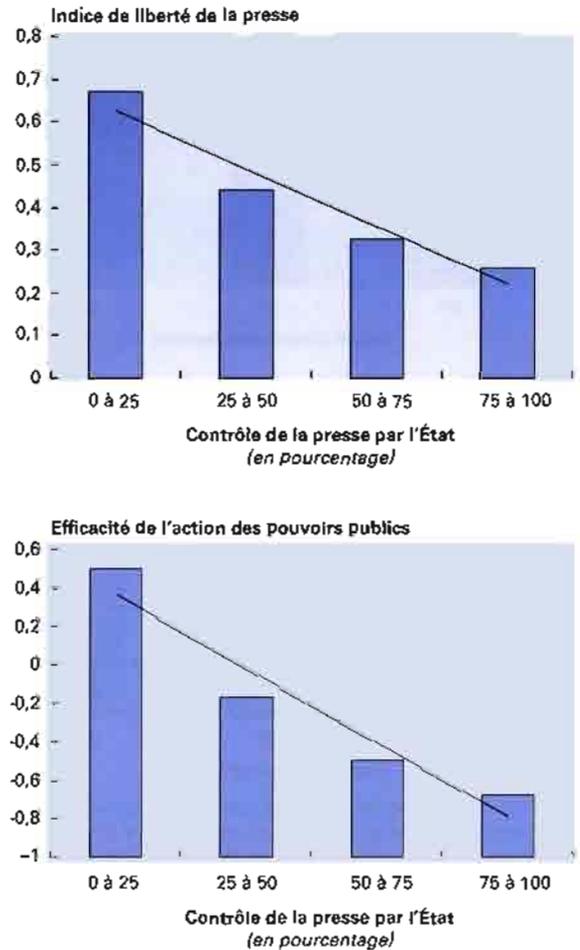
renforcer considérablement l'impact des médias sur la qualité des institutions. Les médias, lorsqu'ils ne sont pas sous monopole public ou contrôlés en grande partie par l'État, peuvent ainsi beaucoup contribuer à la lutte contre la corruption (figure 1.6). Les effets sur l'information d'un monopole privé seraient probablement les mêmes que ceux d'un monopole public.

En renseignant sur les coûts et les avantages éventuellement attachés à tel ou tel mécanisme institutionnel, les médias influent sur les incitations des agents économiques parties à des transactions commerciales, ainsi que sur la demande d'institutions. Au Népal, la publication de simples observations concernant le coût d'obtention d'une licence, mesuré au temps nécessaire et aux dessous-de-table à verser, a amené les pouvoirs publics à engager des réformes qui ont permis de ramener le délai d'obtention d'une licence de plusieurs années à quelques jours<sup>22</sup>. Une économie où l'information circule mal se caractérise par le flou des dispositions et des politiques réglementaires. Les entreprises et les clients ne savent donc pas à quelles règles ils sont assujettis, comment s'y conformer, ni comment obtenir cette information<sup>23</sup>.

#### *Promouvoir la concurrence entre les juridictions, les entreprises et les individus.*

La concurrence qui s'exerce entre les juridictions, entre les entreprises sur les marchés de produits et entre les individus est un important moteur de changement institutionnel<sup>24</sup>. Les structures institutionnelles en place font souvent obstacle à la concurrence. Le jeu de la concurrence modifie l'efficacité relative des structures existantes en influant sur leurs avantages respectifs et en modifiant les incitations offertes aux agents. À mesure que les marchés s'ouvrent davantage à la concurrence, les institutions traditionnelles fondées sur des normes peuvent devenir inadaptées ou obsolètes par exemple<sup>25</sup>. La concurrence peut également nuire au bon fonctionnement de groupes fermés, comme les corporations ou les réseaux d'entrepreneurs, dont l'existence et l'efficacité dépendent d'un accès privilégié à des intrants comme l'information. Cela peut amener à réclamer des institutions nouvelles ou encore améliorer les structures existantes en modifiant les comportements. Dans des pays aussi différents que la Thaïlande ou l'Ouganda, la concurrence de plus en plus vive à laquelle est soumise la terre a ainsi suscité un plus grand nombre de litiges fonciers et renforcé la demande de procédures plus formelles pour enregistrer les transac-

**Figure 1.6**  
Diversité des prestataires d'information et qualité des institutions



Source : Djankov et al., 2001, document de référence du Rapport sur le développement dans le monde 2002

tions. La concurrence sur les marchés de produits a abouti à des changements institutionnels sur le marché du travail (chapitre 7). Et il semblerait, d'après certaines observations, que la concurrence entre entreprises puisse se substituer en partie aux droits des actionnaires pour inciter les gestionnaires à agir dans l'intérêt des propriétaires.

La concurrence que se livrent les entreprises sur les marchés de produits, en les obligeant à être plus efficaces, les incite à militer auprès des législateurs en faveur de changements institutionnels qui aient pour effet de minorer leurs coûts. La concurrence influe également sur la répartition des avantages entre les différents

acteurs du marché, poussant ceux qui veulent préserver leurs acquis face à l'évolution des facteurs économiques à réclamer davantage de réformes institutionnelles. Des mécanismes institutionnels, comme les règles régissant la propriété intellectuelle, sont néanmoins parfois nécessaires pour limiter le jeu de la concurrence sur le marché et stimuler l'innovation.

Appliquée aux entreprises opérant sur les marchés financiers, la concurrence peut susciter une demande d'institutions de meilleure qualité, comme des normes comptables (chapitre 5). Les banques nationales, quant à elles, peuvent être amenées à faire pression sur les autorités réglementaires pour améliorer les règles prudentielles. C'est ce qui s'est produit au Mexique après la ratification par ce pays de l'Accord de libre-échange nord-américain. D'après une étude de la Banque mondiale, la concurrence est un déterminant clé de la performance des institutions, dans la mesure où elle influe sur les éléments moteurs de la réussite individuelle<sup>26</sup>.

La concurrence entre juridictions est un autre facteur de changement institutionnel. Une étude sur l'évolution du droit des sociétés révèle que la concurrence entre pays et entre entreprises étrangères opérant dans un pays joue un rôle de premier plan dans ce processus (encadré 1.15). Aux États-Unis, la concurrence que se livrent les États pour attirer les entreprises a amené les institutions à évoluer différemment selon les États. La législation applicable à la faillite personnelle et le droit des sociétés, par exemple, varient d'un État à l'autre. Les systèmes éducatifs varient quant à eux d'un district à l'autre.

Les marchés relativement plus ouverts à la concurrence ont parfois moins besoin d'institutions formelles, la rivalité entre opérateurs se substituant alors à la réglementation. Dans le secteur des infrastructures, par exemple, l'intensification de la concurrence rendue possible par les nouvelles technologies a permis aux autorités réglementaires de réduire la fréquence des examens des prix (chapitre 8). Des secteurs jusque-là considérés comme des monopoles naturels peuvent maintenant attirer plusieurs opérateurs, si bien que les pouvoirs publics s'en remettent désormais davantage au jeu de la concurrence pour obtenir les résultats recherchés, comme des prix abordables pour les consommateurs.

Mais l'arrivée de nouveaux prestataires de services d'infrastructure peut aussi compliquer la tâche des organismes chargés de la réglementation du secteur. Nombreux sont les pays où les entreprises, maintenant privatisées, qui détenaient un monopole public sur les services d'infrastructure subventionnaient les ménages

### Encadré 1.15

#### La concurrence et l'évolution du droit des sociétés

Selon une enquête effectuée sur l'évolution du droit dans dix juridictions, de pays industriels comme de pays en développement, et couvrant une période de plus de 100 ans, la concurrence entre les entreprises opérant à l'intérieur du pays et avec les entreprises étrangères contribue de manière importante à l'évolution du droit des sociétés. Les modifications sont souvent adoptées suite à des crises, sous l'effet de la concurrence, ou dans un souci de normaliser le droit des sociétés entre pays.

Des études entreprises sur l'Europe à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle mettent en lumière l'influence qu'exerce la concurrence entre les juridictions sur le développement du droit des sociétés. On constate l'abandon progressif de régimes de concession ou d'octroi de droit d'exploitation, où les gouvernants accordent le droit de se constituer en société au cas par cas et souvent à titre de faveur spéciale, au profit d'un système d'enregistrement dans lequel toute société satisfaisant à certains critères minimums peut se constituer. Ainsi, en France, en 1867, cette évolution est la conséquence de l'arrivée des sociétés anglaises sur le continent. La France ayant autorisé les sociétés constituées en Angleterre à opérer sous ce statut en France, sans approbation spéciale du Parlement, les sociétés françaises font pression sur le gouvernement pour que l'obligation d'obtention d'une concession soit abandonnée.

Israël en 1999, le Japon dans les années 90, le Chili en 1981 et le Delaware aux États-Unis (où il y a continuellement des changements) sont autant d'exemples de juridictions qui ont modifié leur droit des sociétés pour faire face à la concurrence au cours du XX<sup>e</sup> siècle.

Source : Pistor *et al.*, 2000, document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

défavorisés en facturant plus cher les clients commerciaux. Après la privatisation, les gouvernants ont eu du mal à mettre en place une réglementation équilibrée qui permette aux prestataires de dégager des profits suffisants tout en assurant des services adéquats aux pauvres (chapitre 8).

Il est souhaitable que les institutions limitent la concurrence dans certains cas. Les rentes commerciales doivent parfois être tolérées si l'on veut financer l'adoption de nouvelles techniques, et il peut arriver qu'il faille restreindre la concurrence pour stimuler le développement du marché. Une concurrence maîtrisée dans le secteur bancaire peut renforcer la stabilité financière en encourageant moins les banques à prendre des risques.

#### *Comment les forces politiques, les pressions sociales et les chocs affectent-ils le rythme de changement ?*

Les forces politiques et les pressions sociales peuvent accélérer ou retarder la mise en place de nouvelles institutions. L'action de réforme institutionnelle d'un gou-

vernement peut également influencer sur la recomposition des équilibres sociaux, politiques et économiques. Dans les pays industriels, toutefois, l'État n'est pas libre de modifier arbitrairement la réglementation ou la législation, et les mécanismes faisant contrepoids aux différents acteurs, publics et privés, y sont généralement plus nombreux.

*Forces politiques.* Les raisons qui font qu'une institution existe tiennent en partie au fait qu'elle procure des avantages à certains groupes qui ont la motivation et l'influence nécessaires pour soutenir son existence. Cet aspect distributif revêt une importance particulière lorsque l'institution profite à une minorité ou un petit groupe social qui peuvent engager une action collective à moindre coût et en retirer des avantages importants. Le rôle de contrepoids assuré par les entreprises et les groupes d'intérêts face au pouvoir politique peut servir les intérêts de la majorité. Mais des intérêts minoritaires peuvent aussi parfois s'opposer à la modification des institutions.

Les gouvernements qui souhaitent engager des réformes peuvent donc être amenés à créer de nouvelles structures plutôt qu'à modifier celles qui existent déjà. Certains pensent que ce facteur a beaucoup joué dans l'établissement récent d'un organisme chargé de réglementer les télécommunications au Maroc. Même lorsque la mise en place de nouvelles institutions est souhaitable, cependant, les coûts d'une action collective — notamment pour recueillir les informations, contrôler l'application des règles et promouvoir la concurrence — sont parfois tellement disproportionnés au regard des avantages susceptibles d'en découler qu'il devient impossible de susciter un nouveau mouvement en faveur de la réforme.

La réforme des institutions intervient souvent lorsque ceux qui en bénéficient directement n'en tirent plus aucun avantage ou voient leur pouvoir ébranlé, si bien qu'ils n'ont plus intérêt à s'opposer au changement. Un moyen de hâter la réforme institutionnelle est de faire des opposants à la réforme des alliés. En Chine, à compter de 1978, les collectivités locales ont été encouragées à collecter l'impôt fédéral parce qu'elles pouvaient conserver les montants perçus à partir d'un certain seuil. Elles étaient également autorisées à lever des impôts supplémentaires, qu'elles n'avaient pas à partager avec l'administration centrale.

Toutes les réformes ne présentent cependant pas le même degré de difficulté politique. Parfois, la raison pour laquelle des institutions fonctionnent mal est

qu'aucun groupe d'intérêts ne pousse à leur amélioration, et non que des groupes d'intérêts s'opposent à ce qu'on les modifie. Il peut aussi arriver que ceux qui voudraient s'y opposer n'aient pas suffisamment de poids politique pour y parvenir. Quoi qu'il en soit, les réformes pourraient parfois s'opérer à un rythme plus rapide et, à mesure qu'elles suscitent la formation de nouveaux groupes et de nouvelles dynamiques, faire naître le besoin de réformes plus radicales. Il s'agit de reconnaître les opportunités qui s'offrent dans certains domaines et de savoir les saisir.

Les institutions d'un pays se mettent en place au rythme de son évolution économique et sociale, mais les structures empruntées ailleurs posent un problème majeur : celui de la gestion des effets redistributifs. La réforme des institutions fait des gagnants et des perdants. Le régime des faillites, par exemple, détermine les droits des créanciers à bénéficier de la liquidation des revenus et des actifs. Le droit des sociétés définit les droits respectifs des propriétaires, des gestionnaires et des pouvoirs publics. La réglementation des prestations de services aux pauvres est un moyen de réorienter les gains économiques des producteurs vers les consommateurs défavorisés et de les redistribuer entre les différents niveaux d'administration (chapitre 8).

La répartition du pouvoir entre les différents niveaux d'administration est le principal déterminant du type de régime réglementaire susceptible de donner de bons résultats. D'après une étude sur l'évolution de la réglementation des infrastructures réalisée pour le présent rapport, la répartition du pouvoir réglementaire dans les pays maintenant industrialisés suit de près leur organisation politique<sup>27</sup>. Le degré de centralisation politique et administrative d'un pays détermine en grande partie l'influence qu'exerce l'État au plus haut niveau sur la réglementation. Aux États-Unis, où les États sont de grande taille et disposent d'une large autonomie, la réglementation locale des concessions d'eau et d'électricité a progressivement cédé la place à une réglementation à l'échelle de l'État. Cette centralisation a été précipitée par les pratiques de corruption de certaines municipalités et la complexité des problèmes liés à l'application des règlements dans les différentes circonscriptions locales. La réglementation applicable aux sociétés détenant un monopole naturel sur les services d'infrastructure évolue habituellement sous la pression des entreprises ou des collectivités. Lorsque ces sociétés appliquent des tarifs élevés et dégagent de gros bénéfices, le public exige l'intervention de l'État. La France,

**Encadré 1.16****L'interaction des forces politiques, économiques et sociales dans la réforme des institutions foncières en Chine**

Jusque dans les années 50, en Chine, les terres rurales relevaient des communes. Au début des années 60, des agriculteurs de la province d'Anhui, voulant que les gains de chacun soient liés au travail fourni, ont commencé à réclamer une restructuration des communes. Les dirigeants locaux ont alors entrepris des expériences en permettant à certains ménages de s'assurer par contrat une parcelle individuelle. Cette initiative pilote a conduit d'autres familles à demander leur lopin, et les augmentations de productivité subséquentes ont amené les responsables locaux à approuver officiellement ce régime, sans que le pouvoir central soit impliqué. Par la suite, la formule a connu des retours en arrière en raison de la désapprobation des autorités centrales. Puis, en 1978, une grave sécheresse dans la province ayant provoqué une crise alimentaire, les dirigeants provinciaux ont autorisé les ménages à cultiver toute terre que les fermes collectives étaient dans l'incapacité d'exploiter. Les villages proches ont suivi cet exemple.

Il a fallu près de 20 ans au pouvoir central, qui était alors confronté à une crise économique, pour commencer à accepter cette innovation institutionnelle locale. Les responsables de l'État ont officiellement instauré le « Régime de la responsabilité des ménages », en vertu duquel les ménages pouvaient obtenir par contrat passé avec les dirigeants locaux le droit de produire sur « leur » terre. Bien que d'envergure différente selon les villages, les premières distributions de terres étaient fondamentalement égalitaires au sein d'un même village. Autrement dit, l'attribution des terres dans le cadre de l'instauration de droits individuels et plus formels était régie par des considérations sociales et de productivité. Mais les contrats passés avec les ménages ne leur conféraient pas des droits d'usage très stables. Alors que ces droits étaient en principe accordés pour un certain nombre d'années, la plupart des villages chinois ont pris l'habitude de modifier périodiquement la taille de l'exploitation concédée en fonction des changements intervenus dans la composition de la famille. Les exploitants agricoles et les responsables chinois ne sont pas toujours du même avis sur l'équilibre à respecter entre les considérations sociales et le souci d'efficacité. Selon des enquêtes menées auprès des paysans dans les années 90, ceux-ci aspiraient à une plus grande sécurité de jouissance, mais beaucoup étaient également favorables aux réaffectations périodiques. Ils affirmaient qu'ils approuveraient dans leur immense majorité une politique de stabilité totale des exploitations pour autant que leurs préoccupations de niveau de vie soient prises en compte par ailleurs (via l'attribution préférentielle de terres en friche et la fiscalité). L'absence de consensus sur les structures institutionnelles propres à protéger le

niveau de vie des agriculteurs a probablement freiné l'utilisation de ces contrats foncières.

Parfois, les redistributions de terres témoignent aussi de la volonté des cadres locaux de conserver leur influence. Le contrôle des terres demeure l'une des principales sources du pouvoir économique et social des dirigeants locaux. C'est peut-être pour cela que les règles régissant le statut d'occupation des terres, tant juridique qu'informel, diffèrent énormément au travers du pays. L'État a approuvé des durées d'occupation de 15 ans, puis de 30 ans, mais cela n'est pas passé dans les faits. Les enquêtes sur le terrain révèlent que dans les juridictions fortement tributaires de l'agriculture les responsables des *comtés* et des *provinces* ont plus souvent des intérêts similaires à ceux des producteurs que les responsables locaux.

L'exemple de la Chine fournit un certain nombre d'enseignements précieux en vue de la réforme des institutions.

- Le recours à l'expérimentation (pratiquée ici à l'échelon local) joue un rôle essentiel dans la réforme des institutions. La validation par le pouvoir central d'une expérience concluante a permis d'accélérer son acceptation dans tout le pays.
- Réformer les institutions prend du temps. Les politiques foncières de la Chine connaîtront d'autres modifications à mesure que plusieurs problèmes importants trouvent une solution et que d'autres institutions connexes se transforment.
- Aux différents stades du processus de réforme, les rôles respectifs des dirigeants locaux et de ceux des autres niveaux ont été sensiblement différents.
- Lorsqu'ils changent les normes en vigueur, les pouvoirs publics doivent être sensibles au double rôle joué par les institutions — ici, il s'agit de structures formelles, mais bien souvent ce sont des dispositifs informels qui sont en cause — qui influent à la fois sur l'efficacité et sur la répartition. Les problèmes sociaux affectent le rythme des réformes. Prendre explicitement en compte ces facteurs peut aider les décideurs dans leur entreprise de réforme institutionnelle.

Source : Prosterman, Schwarzwalder et Hanstad, 2001; document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

en revanche, où le pouvoir politique est extrêmement centralisé, s'est généralement dotée d'un régime réglementaire beaucoup plus centralisé.

Un pays qui emprunte ses organismes de réglementation aux pays industriels doit tenir compte, d'une part, de l'organisation politique et de l'équilibre des pouvoirs qui le caractérisent et, d'autre part, de la qualité de l'information disponible aux différents niveaux d'administration. Ces considérations sont particulièrement importantes dans des pays de grande taille comme le Brésil, l'Inde ou la Russie. Les problèmes d'informa-

tion se posent généralement avec plus d'acuité à l'échelon national, mais le risque de détournement des dispositifs réglementaires peut aussi être important à l'échelon local. L'analyse économique peut plaider en faveur de telle ou telle formule, mais si l'on veut mettre en place des institutions efficaces, il faut tenir compte des réalités politiques et sociales de chaque pays et de la manière dont elles évoluent.

L'expérience montre que l'environnement politique influe sur le développement des systèmes financiers<sup>28</sup>. Les institutions financières, en particulier les banques,

offrent à l'État un moyen simple d'orienter les ressources de l'économie dans le sens qui lui semble politiquement souhaitable<sup>29</sup>. Le bon fonctionnement des services publics, comme le fisc et les organismes de contrôle financier, est directement lié au régime politique et aux mécanismes faisant contrepoids au pouvoir politique. Nombre de pays en développement ont entrepris depuis peu de confier la collecte des recettes publiques à des organismes autonomes afin de protéger le recouvrement de l'impôt des influences politiques. Qu'est-ce qui conditionne le succès de ces réformes ? C'est le pouvoir conféré à ces institutions et la volonté politique de leur accorder une plus grande autonomie (chapitre 5).

L'instabilité politique influe également sur le volume des investissements dans un pays, comme le montrent des études empiriques conduites dans plusieurs pays. Les dirigeants des pays où les clivages sociaux sont plus prononcés et où le régime politique est moins stable se soucient moins de renforcer le système juridique et de protéger les droits de propriété privés<sup>30</sup>. Le fait que les pays politiquement instables protègent mal ces droits explique d'ailleurs qu'ils attirent moins d'investissements.

*Pressions sociales.* Certaines caractéristiques sociales, comme la répartition inégale du revenu et l'influence exercée par différents groupes ethniques, affectent également la demande de réformes institutionnelles et leur viabilité (encadré 1.16).

Des inégalités prononcées nuisent souvent à la qualité des institutions. D'après des études empiriques réalisées dans plusieurs pays à partir d'indicateurs du développement institutionnel mesurant l'État de droit, la corruption et le respect des droits de propriété, et d'un indice global de ces indicateurs, il existe un lien entre la répartition du revenu et la qualité des institutions, une répartition très inégale allant de pair avec des institutions de piètre qualité.

Comment peut-on expliquer le phénomène ? Peut-être les sociétés inégales ont-elles des composantes plus antagoniques ou moins susceptibles d'avoir des échanges économiques ou sociaux. Peut-être les sociétés où les clivages sont plus prononcés ont-elles aussi plus de mal à s'entendre sur les réformes à mener dans le domaine des institutions ou des politiques publiques<sup>31</sup>. Ou peut-être la domination exercée par un petit nombre d'opérateurs, comme de grandes sociétés, sur les transactions économiques n'incite-t-elle guère ces derniers à appuyer des institutions formelles qui

ouvriraient davantage à la concurrence leur secteur d'activité. D'autant que ces opérateurs, qui constituent souvent des réseaux serrés, peuvent conduire la plupart de leurs affaires en s'appuyant sur des renseignements de notoriété

Les modes de développement différents du Nord et du Sud de l'Amérique sont souvent cités en exemples par ceux qui analysent la manière dont les facteurs sociaux — comme l'égalité dans la répartition du capital humain et d'autres ressources, la composition ethnique et le pouvoir économique du groupe dominant — peuvent influencer sur la mise en place et le développement des institutions<sup>32</sup>. Certains pays dans chacune de ces deux régions ont importé des institutions d'Europe. Aux États-Unis, la distribution plus égale du revenu au départ et le caractère moins prononcé des clivages sociaux sont considérés comme deux éléments moteurs de la dynamique de réforme institutionnelle. De larges segments de la population ont pris une part plus active à une économie de marché ouverte à la concurrence. Les sociétés égalitaires sont aussi parfois plus homogènes. Ce facteur est sans doute plus important dans les pays où cohabitent de nombreuses ethnies, en particulier en période de détérioration de la conjoncture, durant laquelle les conflits ont tendance à s'exacerber.

D'autres forces peuvent également s'exercer. Il est vrai que l'histoire des pays industriels regorge d'exemples de périodes et de sociétés très inégalitaires. Il suffit de songer aux ateliers de misère, aux conditions de travail insalubres et à l'exploitation systématique de la main-d'œuvre infantine qui ont caractérisé l'industrialisation du Royaume-Uni. Mais cette inégalité n'a pas empêché le Royaume-Uni d'être à la pointe du développement industriel. Rien ne permet donc d'affirmer qu'une répartition du revenu très inégale au départ empêchera nécessairement la mise en place d'une économie de marché diversifiée à une date ultérieure. Des forces contradictoires peuvent jouer, comme la libre circulation de l'information, la libéralisation du commerce, l'ouverture à la concurrence et l'innovation, qui toutes encouragent le renforcement institutionnel.

Ce qui s'est passé récemment dans les économies est-asiatiques donne à penser que les mesures visant à promouvoir l'égalité via des investissements dans l'éducation peuvent être très rentables. Une population sachant lire et écrire et qui est éduquée est davantage susceptible d'utiliser les institutions d'appui au marché

## Encadré 1.17

## Application des enseignements aux secteurs sociaux

Les institutions intervenant dans la prestation des services sociaux se heurtent principalement, mais non exclusivement, à des problèmes d'information, d'exécution et de concurrence.

Le prestataire de services manque d'informations sur le bénéficiaire, ce qui rend difficile un ciblage des transferts de revenus en faveur de ceux qui en ont véritablement besoin. Ainsi, en Moldova, avant les modifications apportées récemment aux régimes de transfert, selon une enquête de 1997, c'est aux 10 % les plus riches de la population qu'allait près d'un cinquième du total des paiements d'aide sociale, tandis que 38 % des ménages pauvres ne bénéficiaient d'aucune forme d'aide.

Du point de vue de l'exécution, les pouvoirs publics ont du mal à fournir des services de qualité. Dans les régions les plus pauvres de la plupart des pays, il est difficile de conserver le personnel et même de fournir les services, surtout lorsque les prestataires relèvent du secteur public. Les éléments recueillis du Canada (Anderson et Rosenberg, 1990) à l'Indonésie (Banque mondiale, 1994b), en passant par l'Inde (The Probe Team 1999) et la Zambie (Banque mondiale 2001f), font apparaître des différences substantielles dans les taux de vacance de postes entre les dispensaires de zone urbaine et rurale.

Se posent ensuite des problèmes de concurrence. Ainsi, le fait que l'État fournisse des transferts sociaux risque de conduire à la disparition d'arrangements privés (réseau familial, par exemple) qui peuvent cibler plus efficacement les pauvres qu'une aide sociale indépendante (publique)<sup>36</sup>. D'après une simulation effectuée aux Philippines sur l'effet de l'introduction d'un programme d'assurance chômage, les transferts privés nets aux chômeurs se trouveraient de ce fait réduits de 92 pesos pour chaque 100 pesos accordés par l'État (Cox et Jimenez, 1995).

*Compléter ce qui existe.* La demande de prestation universelle de services sociaux et d'assistance sociale généralisée par des institutions publiques modernes est un phénomène assez récent. Dans le domaine de la santé, les amples systèmes nationaux du Royaume-Uni et du Canada ont été créés, respectivement en 1948 et dans les années 70. Et pour ce qui est de l'éducation, la généralisation de la scolarité primaire, exigeant des fonds publics, est intervenue vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Les programmes nationaux d'assistance sociale sont également d'origine assez récente.

Dans tous ces cas, l'État a pris la relève du secteur privé. De fait, les progrès accomplis dans les pays riches d'aujourd'hui leur ont progressivement permis de fournir davantage de services structurés au rapport qualité-prix demandé par la population. Ils ont pu assurer une formation adéquate aux prestataires publics. Et grâce à l'existence d'institutions complémentaires (moyens de documentation plus fiables des revenus et de la propriété des actifs), ils ont pu mieux cibler l'aide sociale en faveur des plus nécessiteux, ces institutions n'étant pas entachées de corruption.

En ce qui concerne les pays en développement, l'intervention du secteur public dans ces domaines va croissant. Vu la médiocrité des institutions complémentaires — insuffisance des moyens de contrôle, faiblesse des réseaux de communication —, vouloir assurer d'emblée une couverture universelle est sans doute trop ambitieux. Les contraintes budgétaires, y compris la faiblesse des ressources fiscales, risquent aussi de conduire à une baisse de qualité des services. Il est donc important d'admettre la nécessité d'une certaine souplesse en ce qui concerne les objectifs qualité-prix.

*Innover pour trouver des institutions adaptées.* Malgré le manque d'institutions complémentaires, les pays en développement peuvent imaginer des méthodes novatrices pour alléger beaucoup des contraintes d'information et de moyens d'exécution. Faire appel à des prestataires proches de la communauté, comme les ONG, qui n'ont pas les mêmes motivations que les agents privés ou les fonctionnaires, peut

permettre à la fois d'assurer des services et de fournir une aide sociale. L'atout de beaucoup d'ONG, c'est qu'on peut être sûr qu'elles n'exploiteront pas les faiblesses des systèmes de contrôle de l'État.

Dans beaucoup de zones pauvres et faiblement peuplées, comme on en trouve dans l'Afrique rurale, il est rare de trouver des équipements médicaux privés, modernes, qui ne soient pas gérés par des ONG, principalement religieuses. En ce qui concerne l'assistance sociale, les ONG installées au sein des communautés sont probablement mieux à même que des organismes officiels de savoir qui a le plus besoin d'aide et leur souplesse organisationnelle leur permet mieux de fournir une aide appropriée aux plus nécessiteux. La communauté peut aussi jouer ce rôle d'arbitre, comme dans le système *mahalla* de l'Ouzbékistan.

Dans beaucoup de pays les plus pauvres, le meilleur moyen de bien cibler les transferts sociaux est sans doute de tester différents mécanismes d'autosélection de manière à trouver celui qui garantit le mieux que, sauf exception, ces subventions n'iront qu'aux pauvres. Des approches novatrices fournissant des biens de consommation qui font l'objet d'une moindre demande aux plus pauvres (comme au Bangladesh dans les années 70 et en Tunisie au début des années 90) se sont avérées fructueuses (pour la Tunisie, voir Tuck et Lindert, 1996). Les programmes de travaux d'intérêt public qui paient des salaires inférieurs aux prix du marché sont aussi un bon moyen d'autociblage garantissant que les ressources parviennent bien à ceux qui en ont besoin.

*Mettre en relation les communautés.* Encourager la libre circulation de l'information contribue énormément à la mise en place de prestataires institutionnels de services efficaces. Dans l'État de Ceará au Brésil, l'amélioration spectaculaire de la prestation des services de santé tient en partie à l'adoption d'une méthode de suivi novatrice. Mais la vaste campagne d'opinion qui a précédé le lancement du programme a également joué un rôle essentiel, en augmentant sa visibilité, lui conférant du prestige et en mobilisant la population en sa faveur. De ce fait le programme a pu recruter dans les communautés concernées un groupe d'observateurs motivés, propre à garantir son efficacité (Tendler et Freedheim, 1994).

Parfois, il suffit de fournir des informations aux communautés locales pour améliorer la qualité des services. Les progrès technologiques récents, dont l'Internet, permettent à l'État et aux agents privés de fournir des informations à peu de frais. L'information circule désormais bien plus vite. Prenons le cas de l'Ouganda. En 1995 une étude de suivi des crédits destinés par l'État aux différentes écoles révélait que certaines d'entre elles ne recevaient pas plus de 30 % des dotations budgétaires de fonctionnement non salariales qui leur étaient destinées. Les résultats de cette enquête ont été publiés dans la presse et affichés dans les établissements scolaires. Une enquête complémentaire effectuée en 1999 a montré que les déboursments effectifs avaient augmenté et étaient désormais en moyenne très proches de 100 % (Ablo et Reinikka, 1998). Pour améliorer le partage de l'information indépendamment du progrès technologique, on peut aussi recourir à des enseignants itinérants.

*Encourager la concurrence.* Mettre en concurrence des prestataires publics et des prestataires privés améliore la qualité des institutions. En Malaisie, un réseau fiable de dispensaires publics incite le secteur privé à continuer de pratiquer des prix raisonnables (van de Walle et Nead, 1995 ; Banque mondiale, 1992). Mais pareille concurrence n'est possible que dans les zones suffisamment peuplées pour accueillir plusieurs types de prestataires. Ce qui laisse sans solution le problème des zones écartées où vivent de nombreux pauvres. Aux États-Unis, par exemple, les systèmes de bons d'accès à des services sont presque toujours uniquement préconisés pour les zones urbaines.

### Encadré 1.18

#### Crises et changement institutionnel en Malaisie

Le marché financier de la Malaisie était l'un des plus développés de l'Asie de l'Est au début des années 70. Initialement, la réglementation du marché des valeurs mobilières était essentiellement calquée sur le régime britannique d'autoréglementation. Une loi-cadre sur le marché des titres a été promulguée en 1973, mais la supervision du marché était du ressort de plusieurs organismes publics, dont le ministère des Finances, le registre des sociétés et la commission des émissions de titres.

En 1993, après une dizaine d'années de développement rapide du marché, les différentes responsabilités de contrôle ont été concentrées aux mains d'une nouvelle commission des émissions. Avant la crise financière de 1997, celle-ci avait décidé de remplacer le régime de réglementation détaillée où l'instance responsable jugeait du mérite des émissions par un système plus libéral fondé principalement sur la publicité de

l'information. Toutefois, au lendemain de la crise, soucieux de freiner les sorties de capitaux, les décideurs ont adopté des mesures de contrôle sélectif des capitaux.

Après un bilan de la crise, des réformes institutionnelles plus substantielles ont été introduites dans une perspective de poursuite de la libéralisation. Axés sur la promotion de la transparence et d'une bonne gouvernance, ces changements portaient notamment sur l'adoption de nouvelles normes comptables, de règles de fusion et d'acquisition, de ratios d'adéquation du capital pour les sociétés de courtage et sur une libéralisation de la commission des maisons de courtage.

Pour les décideurs, une chose est donc claire : si les crises mettent à jour des facteurs de vulnérabilité réelle des marchés, ils doivent profiter de ces périodes pour y remédier.

Source : Services de la Banque mondiale.

et de réclamer des structures formelles. Le présent rapport fournit des éléments destinés à guider la mise en place d'institutions dans les secteurs sociaux (encadré 1.17). Les opportunités offertes peuvent renforcer la cohésion sociale, un facteur important pour parvenir à un consensus sur les réformes.

Lorsque la richesse est au départ très inégalement répartie et que l'économie est fermée à la concurrence, on court aussi le risque que l'État soit « asservi » à de puissants intérêts économiques et que les structures réglementaires mises en place jouent exclusivement en leur faveur et s'opposent à l'instauration d'une économie de marché diversifiée. Les participants au marché peuvent jouer un rôle clé dans la mise au point des structures qui régiront leurs transactions. En créant des institutions bénéfiques pour tous et qui ont une plus grande légitimité sociale, autrement dit un espace ouvert et transparent qui permette aux intérêts commerciaux et aux pouvoirs publics de travailler ensemble à la mise en place d'un cadre institutionnel, on favorisera davantage le progrès qu'en instaurant un régime fermé.

*Chocs.* Les bouleversements des régimes économiques et politiques affectent l'équilibre des forces économiques, sociales et politiques — et, par là, l'efficacité des institutions. Certains chocs entravent la réforme, d'autres l'accélèrent. En période de dépression économique, par exemple, les groupes commerciaux et financiers deviennent souvent l'objet d'une surveillance plus étroite. Certains font valoir que c'est en période de dépression économique que l'Europe a réduit son appui politique et social au développement financier, en particulier à la mise en place de marchés des actions<sup>33</sup>.

Mais l'expérience de divers pays montre aussi que dans la mesure où les institutions d'appui au marché doivent être relativement stables pour bien fonctionner, il faut parfois procéder à des changements économiques ou politiques de grande ampleur pour mener la réforme, sauf lorsque celle-ci est progressive. Et l'opération doit parfois être répétée plusieurs fois<sup>34</sup>. Les périodes de crise peuvent offrir aux dirigeants et aux politiques la possibilité, au moins dans certains secteurs, de réformer plus radicalement les institutions, et ils doivent savoir la saisir.

L'analyse détaillée de l'évolution du droit des sociétés dans les pays industriels et dans les pays en développement révèle que les crises économiques appellent à réclamer des réformes. Ainsi les récentes crises financières ont affecté la réforme en Malaisie (encadré 1.18)<sup>35</sup>.

Les chocs technologiques suscitent aussi une demande de nouvelles institutions. Les autorités réglementaires doivent créer des institutions qui puissent maîtriser les avancées technologiques comme l'Internet. La généralisation des services bancaires en ligne, par exemple, et la fourniture de renseignements, notamment financiers, via l'Internet permettent d'abaisser les coûts des transactions et offrent de nouvelles possibilités de fraude.

### Organisation et portée du rapport

La deuxième partie du rapport de cette année est consacrée aux entreprises. Elle examine les questions institutionnelles qui affectent la productivité et la gestion des risques dans l'agriculture : droits fonciers, crédit rural et institutions d'appui à l'innovation et à la

diffusion de nouvelles idées dans ce secteur. Elle traite également des problèmes que pose le gouvernement d'entreprise, en s'intéressant aux mécanismes, internes ou externes à l'entreprise, qui attirent les investisseurs et assurent la bonne gestion de la firme — en particulier l'interaction entre la structure du capital et le cadre juridique et entre les institutions privées (comme les associations professionnelles) et les institutions publiques. Elle analyse aussi le rôle critique des institutions financières, les institutions d'appui nécessaires à leur développement et la manière dont les organismes de surveillance et de contrôle assurent le bon fonctionnement du système financier. Elle reprend les conclusions d'une nouvelle étude réalisée pour le rapport sur la contribution des politiques au développement financier, les institutions qui garantissent aux nouveaux emprunteurs de pouvoir se procurer des ressources, et les effets de l'entrée de banques étrangères dans le secteur et de la privatisation.

La troisième partie du rapport a pour thème l'État. Elle analyse la manière dont les institutions politiques encouragent la bonne gestion des affaires publiques, en mettant l'accent sur le processus d'élaboration des politiques publiques, sur les mécanismes qui favorisent la corruption et sur les services de recouvrement de l'impôt. Puis elle examine l'efficacité de l'appareil judiciaire, ainsi que les réformes déjà tentées pour l'améliorer, et elle analyse les causes et les effets des différentes procédures judiciaires sur la base d'une nouvelle enquête couvrant plus de 100 pays. Elle examine ensuite les principaux obstacles à la concurrence sur les marchés, en fournissant de nouvelles données sur les règles régissant l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché à travers le monde, sur les organismes chargés de surveiller la concurrence et sur la législation y afférente. Enfin, elle évalue la réglementation des monopoles dans les pays en développement et ce que cela implique pour la prestation de services aux pauvres.

La quatrième partie traite des questions de société. Elle examine comment les normes et les codes de conduite sociale influent sur les marchés et les institutions publiques, et comment l'évolution du marché affecte en retour ces normes et ces codes. Elle analyse le rôle joué par les médias dans l'expression et la diffusion des préoccupations et des valeurs de la société — et l'impact de ces flux d'informations sur la qualité des institutions et, par là, sur les effets économiques et sociaux qu'ils produisent. Une nouvelle étude sur la structure du capital des médias à travers le monde réa-

lisée spécialement pour le rapport y est également présentée.

Les institutions d'appui au marché offrent un large champ de réflexion, car elles sont partout et peuvent revêtir diverses formes. Il reste beaucoup à apprendre à leur sujet. Le présent rapport fournit un certain nombre de conseils aux décideurs à partir de l'analyse de l'évolution des institutions au cours de l'histoire et des enseignements tirés des diverses expériences des économies en transition durant cette décennie, des difficultés rencontrées par nombre de pays pauvres à travers le monde et des succès remportés par certaines économies émergentes depuis quelques dizaines d'années.

L'objet du présent rapport n'est pas d'analyser tous les problèmes institutionnels qui peuvent se poser dans tous les secteurs d'activité, mais plutôt d'examiner un certain nombre de dispositifs dans de nombreux domaines pour montrer que le schéma d'analyse proposé (information, respect des règles et concurrence), ainsi que les principes d'action recommandés (compléter, innover, mettre en relation et, encore une fois, promouvoir la concurrence) valent pour tous les secteurs. Cette publication ne traite pas en détail des institutions examinées dans les éditions antérieures du *Rapport sur le développement dans le monde*, à moins que des faits nouveaux soient intervenus dans le domaine étudié. Le présent document, qui s'inscrit dans une série d'ouvrages consacrés à des questions critiques de développement, constitue le prolongement logique du *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001*, qui analysait le rôle essentiel de l'activité marchande dans la vie des pauvres. Il laisse de côté certains problèmes importants qui seront examinés dans le *Rapport sur le développement dans le monde 2003*, lequel traitera de questions ayant trait à l'environnement, ainsi qu'à la cohésion et à la stabilité sociales.

## Conclusions

L'expérience en matière de développement montre que les marchés peuvent fournir les moyens de relever durablement le niveau de vie des populations du monde entier. Les auteurs du *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001* faisaient valoir que les marchés jouent un rôle central dans la vie des pauvres. En offrant aux citoyens la possibilité d'avoir des activités productives et en leur donnant les moyens de se prendre en charge, les marchés peuvent encourager la croissance et faire reculer la pauvreté. Mais pour profiter au plus grand nombre, encore faut-il qu'ils soient

intégrés et accessibles à tous. Il importe que les pouvoirs publics interviennent pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté, mais les détails de la conception des institutions ont aussi leur importance.

Si l'on veut relever les niveaux de vie et améliorer globalement le sort des plus démunis, il faut non seulement se donner les moyens institutionnels d'appuyer la croissance, mais aussi prévoir des mécanismes qui assurent aux pauvres un accès direct aux marchés. Les actions des participants au marché ont en effet un impact sur les pauvres.

Mettre en place des institutions efficaces est une tâche complexe. L'expérience montre qu'il n'y a pas de solution universelle.

Le présent rapport offre un cadre d'analyse du développement institutionnel. Il s'appuie sur les travaux réalisés dans plusieurs disciplines à partir d'études théoriques aussi bien que d'observations concrètes. Il fournit des données empiriques décrivant de manière détaillée la configuration des institutions dans des pays très divers et au sein d'un même pays pour faire comprendre la dynamique de changement institutionnel. Et il donne une idée de la marche à suivre pour mettre en place de nouvelles institutions, modifier celles qui existent déjà et mobiliser les forces de changement.

Les institutions évoluent le plus souvent de manière graduelle. Le rapport reconnaît que les réformer est souvent difficile parce que certains groupes tirent parti des institutions en place et que les groupes d'intérêts qui pourraient pousser au changement ne le font pas. Pourtant, certaines institutions subsistent non pas parce qu'elles font l'objet d'un soutien concerté, mais parce que les forces qui pourraient les contraindre à évoluer ne sont pas suffisamment bien organisées pour y parvenir. Dans ce cas, la réforme soulève moins de problèmes et, une fois mise en œuvre, elle peut non seulement améliorer le fonctionnement des marchés, mais aussi alimenter un processus générateur d'autres réformes. Il importe de se doter d'institutions, encore faut-il que ces institutions répondent à une demande. L'expérience du développement n'offre pas de recette universelle indiquant qu'il faut toujours commencer par créer telle ou telle institution. Les auteurs du rapport signalent cependant les domaines, au sein de chaque secteur d'activité, où il faudra peut-être attendre, avant de créer une institution, que des institutions d'appui ou des structures complémentaires soient en place ou que certaines conditions soient réunies. En d'autres termes, ils permettent de dégager certaines priorités.

Le présent rapport analyse aussi l'interaction entre les institutions informelles ou fondées sur des normes et les structures formelles. Les plus démunis, en particulier dans les pays pauvres, ont rarement accès aux institutions formelles. On pourrait concevoir de nouveaux dispositifs qui combler l'écart entre les institutions informelles et les structures formelles et qui améliorent progressivement l'accès des exclus. On peut aussi adapter les institutions pour qu'elles puissent mieux répondre aux besoins des individus et des pays les plus démunis, notamment en simplifiant les institutions formelles, en renseignant mieux les usagers sur leur compte, en renforçant le capital humain et en optant pour une solution informelle là où une structure formelle n'aurait pas l'impact souhaité.

Les interventions des agents publics ou privés, à l'échelon local, national ou international, influent sur l'évolution des institutions. L'équilibre des pouvoirs entre acteurs privés et publics, et la reconnaissance par l'État de ses forces et de ses limites, contribuent beaucoup au développement des marchés. Il faut un État fort et compétent pour appuyer les marchés, un pouvoir arbitraire et corrompu pouvant entraver leur développement. Mais ce n'est pas l'équilibre entre opérateurs privés et opérateurs publics qui importe le plus. Ce sont les échanges entre responsables locaux et nationaux et entre décideurs nationaux et internationaux qui déterminent la conception des institutions et le rythme de la réforme, tous ces échanges étant à leur tour conditionnés par la nature des flux d'informations et les compétences des diverses parties.

Quatre grands enseignements se dégagent de ce chapitre : pour mettre en place des institutions efficaces, les décideurs doivent compléter les structures existantes, innover pour trouver des dispositifs adaptés aux conditions locales, encourager le libre-échange et la libre circulation de l'information et promouvoir la concurrence entre les régions, les entreprises et les individus. Les mécanismes d'incitations dépendent de tout un ensemble d'institutions et influent en retour sur leur performance. Avant de modifier une institution en place ou d'en créer une nouvelle, il faut donc s'assurer que les institutions d'appui indispensables au bon fonctionnement de la nouvelle structure existent. Si tel n'est pas le cas, il vaut peut-être mieux commencer par s'occuper des institutions d'appui ou modifier les plans de la structure envisagée pour qu'elle puisse fonctionner sans institution d'appui. Il faut aussi tenir compte du niveau de développement humain, de l'étendue de la

corruption et des coûts par rapport au revenu par habitant. Contrairement aux pays qui ont une main-d'œuvre très qualifiée, les pays au capital humain insuffisamment développé n'ont pas les moyens d'appliquer des règlements complexes. Ces arguments militent en faveur d'une simplification des structures institutionnelles. Lorsque les coûts de l'accès aux institutions formelles sont élevés par rapport au revenu par habitant, les groupes défavorisés et les plus démunis ne peuvent y accéder. Appliquer des règles complexes dans des marchés opaques et dépourvus de mécanismes qui encouragent l'efficacité administrative (à travers la rémunération ou la promotion des agents) favorise les pratiques de corruption. Si l'on veut compléter ce qui

existe dans ces pays, il faut simplifier les règles. Le niveau de développement technologique est un autre aspect important. Il faut encourager ceux qui innover et adopter leurs créations si l'on veut intégrer les caractéristiques culturelles et les dotations en ressources de chaque pays. Enfin, il faut offrir des opportunités aux opérateurs commerciaux de manière à développer les marchés et à susciter une demande d'institutions chargées d'appuyer les transactions marchandes. Libéraliser les flux d'information aboutira au même résultat. La concurrence entre régions et entre entreprises, souvent bridée par les mécanismes existants, favorisera l'émergence de nouvelles formes institutionnelles et appellera à réclamer la mise en place de nouvelles structures.



# Les entreprises

LES ENTREPRISES SONT L'UN DES FONDEMENTS ESSENTIELS DES marchés, car elles produisent les biens et fournissent les services qui forment la base des échanges commerciaux. Cette partie du Rapport s'intéresse aux aspects institutionnels importants pour trois groupes d'entreprises. Les *producteurs agricoles* sont le sujet du chapitre 2, qui envisage les moyens d'aider les agriculteurs des pays en développement à élever leur productivité et à minimiser leurs risques en améliorant les institutions qui régissent les marchés de la terre, du crédit, de la technologie et des produits agricoles. Pour les entreprises, les institutions mises en place doivent avant tout permettre d'optimiser les investissements et d'en rationaliser la gestion ; le chapitre 3 aborde les problèmes de *gouvernement des entreprises* (autres que celles du secteur financier) en examinant les interactions entre les structures de propriété et les cadres légaux, et entre les acteurs institutionnels publics et privés. Au chapitre 4 sont analysés les *systèmes financiers*, qui remplissent des fonctions cruciales pour les marchés ; ce chapitre se penche sur les facteurs institutionnels indispensables au développement de ces systèmes et sur la contribution des dispositifs de réglementation et de contrôle à la solidité du système financier.



# Les producteurs agricoles

*La majorité des pauvres de la planète vivant de l'agriculture, si nous connaissons l'économie de l'activité agricole, nous en saurions beaucoup sur l'économie de la pauvreté.*

– Theodore W. Schultz, 1980

Les agriculteurs opèrent sur le marché, comme tous les autres entrepreneurs. Mais les marchés ruraux, et en particulier ceux des produits agricoles, souffrent à un degré exacerbé de problèmes d'information, du manque de concurrence et de la faiblesse des mécanismes d'exécution des contrats. En créant des institutions pour réduire les coûts de transaction des producteurs, on peut donc améliorer considérablement le fonctionnement des marchés agricoles. Ceci est particulièrement important si l'on veut faire reculer la pauvreté, car les pauvres vivent le plus souvent dans les zones rurales et tirent leur subsistance d'activités liées à l'agriculture (figure 2.1). En outre, si les marchés agricoles fonctionnent bien, cela ne peut que profiter à l'ensemble de l'économie. Quand la productivité de l'agriculture augmente, une partie des exploitants se tourne vers des emplois plus productifs dans l'industrie et les services, ce qui favorise la croissance globale<sup>1</sup>.

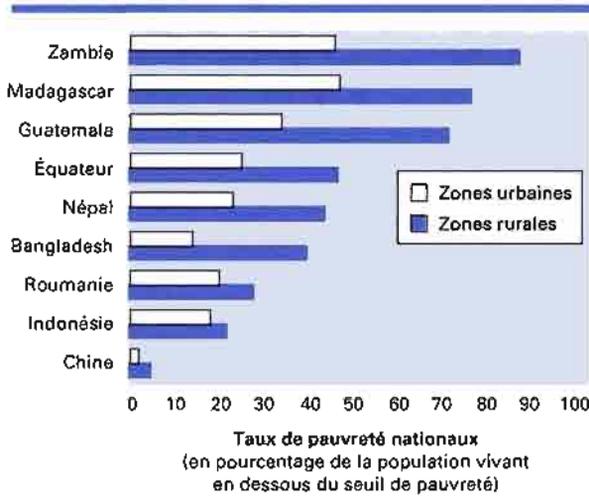
Pour créer des institutions propres à améliorer le fonctionnement des marchés agricoles, les décideurs doivent tenir compte de trois problèmes spécifiques. En premier lieu, l'activité agricole se caractérise de manière générale par sa *dispersion géographique* et son éloignement des grands centres urbains. Cela implique, par exemple, un problème pour le crédit rural, car il est souvent onéreux pour les banques et autres organismes de crédit formel de se renseigner sur de petits produc-

teurs éparpillés dans les zones rurales. C'est pourquoi les taux d'intérêt sur les prêts formels aux petits producteurs – à supposer que ces prêts existent – tendent à être d'un niveau prohibitif. De même, les coûts des services judiciaires et ceux de la commercialisation des produits agricoles sont accrus par la distance entre les exploitations et les grandes villes<sup>2</sup>. En pareils cas, des institutions informelles suppléent à l'absence d'institutions formelles – avec plus ou moins d'efficacité selon les circonstances.

Deuxièmement, dans beaucoup de pays, l'agriculture a souffert de tout temps du *parti pris en faveur des villes* qui caractérise l'action des pouvoirs publics. Par exemple, un certain nombre de pays africains ont créé des offices publics de commercialisation des produits agricoles sur le modèle du système que les colons avaient mis en place pour s'approvisionner en denrées alimentaires pendant la Seconde Guerre mondiale<sup>3</sup>. L'un et l'autre systèmes subventionnaient les consommateurs urbains en obligeant les agriculteurs à vendre leurs produits à un prix inférieur à celui du marché. D'autres exemples de distorsions de cette nature sont la surévaluation des taux de change qui rend les produits importés plus abordables pour les consommateurs urbains, le niveau excessif des taxes à l'exportation des produits agricoles et les taux élevés de protection effective des industries nationales qui fournissent des intrants agricoles.

Qui plus est, l'État investit généralement moins dans les infrastructures, l'éducation et les autres services en zone rurale qu'en zone urbaine. La faiblesse de ces investissements renchérit les coûts de transaction afférents à la commercialisation, ce qui peut constituer un sérieux obstacle institutionnel au développement de la productivité agricole. Quand les pouvoirs publics ou

**Figure 2.1**  
**Indices numériques de pauvreté comparés**  
**des zones urbaines et rurales pour**  
**quelques pays, années 90**



Note : Du fait de l'utilisation des seuils de pauvreté nationaux, les résultats ne sont pas comparables d'un pays à un autre.

Source : Données de la Banque mondiale

des agents privés s'emploient à mettre en place des institutions pour réduire les coûts d'information – par exemple, des classes et normes de qualité ou des systèmes d'information sur les marchés –, le développement agricole peut s'en trouver stimulé (encadré 2.1). Outre les problèmes d'accès physique aux marchés, de larges segments de la population rurale, et plus particulièrement les ruraux pauvres, ont souvent d'énormes difficultés à avoir accès aux marchés agricoles. En effet, leur moindre degré d'instruction ne leur permet pas toujours de tirer profit des services d'institutions formelles comme celles qui diffusent des informations sur la technologie agricole.

Troisièmement, l'agriculture est fortement exposée aux *aléas climatiques*. En cas d'inondation ou de sécheresse, les paysans pauvres n'ont souvent d'autre recours que de puiser dans leurs économies et de faire appel à leurs parents et amis. Mais ce sont là des mécanismes d'assurance précaires quand l'épargne est maigre ou que la famille et les amis sont tous victimes de ces mêmes calamités. Les producteurs plus aisés et ceux des pays plus riches ont la possibilité de contracter une assurance contre les catastrophes naturelles et bénéficient de subventions de l'État quand ils sont frappés par l'adversité. Cependant, ce type de subventions coûte cher aux économies pauvres et le marché de l'assurance contre les catastrophes naturelles suppose l'existence d'un

ensemble d'institutions complémentaires qui font défaut dans la plupart des pays en développement.

Comment les pouvoirs publics ou les communautés peuvent-ils mettre en place des dispositifs propres à aider les producteurs à accroître leurs revenus et à minimiser les risques auxquels ils sont exposés<sup>4</sup> ? Nous tenterons ici de répondre à cette question en tirant des leçons des succès et échecs des mécanismes institutionnels de divers pays. Les institutions interdépendantes qui régissent les actifs des producteurs – *terre et ressources financières* – ont un rôle particulièrement important à jouer. La sécurisation et la cessibilité des droits fonciers suscitent des investissements générateurs de revenus et réduisent les incertitudes qui pèsent sur les revenus futurs. Il en va de même des institutions de financement rural qui, si elles fonctionnent bien, fournissent des crédits pour réaliser des investissements et contracter des assurances qui permettent d'améliorer les revenus et de réduire les risques. Enfin, les institutions chargées de mettre au point et de diffuser la *technologie agricole* influent directement sur les rendements et les risques inhérents à la production agricole.

Dans beaucoup de pays, les problèmes de commercialisation sont le principal obstacle institutionnel à l'accroissement de la productivité agricole. Relier les petites communautés isolées à des marchés plus importants, et notamment aux marchés internationaux, stimule la demande dont les produits des agriculteurs peuvent faire l'objet. Celle-ci crée à son tour une demande d'intrants. Plus le marché est ouvert, plus il devient nécessaire de mettre des institutions formelles à la disposition des agriculteurs – pour leur délivrer des titres fonciers en bonne et due forme, ou leur faciliter l'accès au crédit.

Des institutions informelles et des procédures simplifiées peuvent suffire là où il n'existe pas d'institutions formelles complémentaires et où la demande globale de produits agricoles est faible. Le coût d'institutions formelles complexes serait sans doute élevé par rapport aux avantages pouvant en résulter. Ainsi, dans les zones où la concurrence dont la terre fait l'objet est faible, les droits communautaires peuvent à eux seuls assurer la sécurité foncière. En revanche, il est sans doute préférable d'attribuer des titres officiels lorsque la demande de terre s'intensifie et suscite des conflits fonciers que les institutions informelles ne sont plus en mesure de résoudre.

L'innovation, souvent par le biais de l'expérimentation, permet d'identifier des techniques propres à

## Encadré 2.1

### Les institutions de commercialisation des produits agricoles

Quand des dispositifs complexes de commercialisation des produits agricoles échouent dans les pays en développement, il faut généralement en chercher la cause dans l'inefficacité des institutions qui sont censées les appuyer. Il revient à l'État de renforcer ces institutions, sans toutefois opter pour la formule des *offices publics de commercialisation des produits agricoles*, qui se sont clairement avérés incapables de concilier des objectifs divergents : fourniture de crédit, recouvrement des impôts, sécurité alimentaire et stabilisation des prix pour les consommateurs urbains. L'État doit plutôt s'attacher à faciliter l'émergence d'institutions privées comme l'agriculture contractuelle et les coopératives.

L'*agriculture contractuelle* est une option intéressante pour les petits producteurs des pays en développement car elle leur permet d'avoir accès à des facteurs de production modernes, comme le crédit et les semences, et de commercialiser leurs produits sur les marchés nationaux et internationaux. Elle peut prendre la forme d'accords entre un négociant et un agriculteur, ce qui se fait dans beaucoup de pays asiatiques, ou de systèmes plus formels que l'on rencontre dans certains pays d'Amérique latine, d'Europe centrale et d'Asie de l'Est. Bien qu'il s'agisse d'une institution privée, les pouvoirs publics peuvent contribuer de deux façons à la mettre en place : en facilitant l'information, de façon à aider les petits producteurs à nouer des relations avec des négociants nationaux et des entreprises agro-industrielles ; et en établissant des institutions complémentaires, notamment des mécanismes qui assureront l'exécution des contrats (par exemple, des classes et normes de qualité, ou des tribunaux pour résoudre les litiges relatifs aux obligations contractuelles).

Les *coopératives paysannes*, plus courantes dans les pays industriels que dans les pays en développement, dominent les filières du lait en Finlande, du blé au Canada, du riz au Japon et des céréales en Argentine. En apportant des solutions aux problèmes causés par la dimension relativement modeste des exploitations individuelles, les coopératives peuvent remédier de manière très efficace aux asymétries de l'information et donner aux producteurs un pouvoir de négociation réel face aux acheteurs. Elles y parviennent en menant une action collective, en mettant en commun les ressources et en abaissant les coûts de transaction unitaires. Pour les coopératives des pays en développement, le bilan de l'expérience est sans ambiguïté : les gouvernements doivent cesser d'imposer des structures coopératives « par le haut ». Des coopératives comme Anand au Gujarat, en Inde, ou l'UGC au Mozambique doivent leur succès au fait qu'elles se sont constituées volontairement, ce qui contribue à atténuer certains problèmes de l'action collective, notamment la faiblesse des efforts des adhérents (problème qui pèse sur les coopératives agricoles nées de l'initiative de l'État). En outre, elles testent des dispositifs institutionnels adaptés au contexte, ce qui favorise la confiance, la transparence et l'innovation.

Quelle que soit la façon dont la commercialisation est organisée, les acheteurs doivent vérifier la qualité de ce qu'ils achètent, ce qui peut impliquer des frais importants. Deux institutions ont été conçues pour répondre à cette nécessité : les classes et les normes fournissent un plus grand degré de certitude sur la qualité des produits, tandis que les systèmes d'information sur les marchés servent à renseigner les producteurs.

Les produits agricoles ayant des caractéristiques très diverses, on se sert de *classes* (reposant sur des attributs quantifiables) et de *normes* (règles de mesure) pour ranger les produits similaires dans des catégories et les décrire à l'aide d'une terminologie cohérente. Ce système d'évaluation réduit sensiblement les coûts d'information car il permet aux négociants de commander des produits « à distance » sur la base de leurs spécifications, sans avoir à se rendre sur place pour les inspecter. Il offre aussi d'autres avantages. Les classes et normes pouvant être certifiées de manière indépendante, elles facilitent l'accès au crédit par le biais des récépissés-warrants, des financements sur stocks et des bourses de marchandises. Elles favorisent aussi l'expansion du marché en permettant de comparer les prix et les quantités et, par là, stimulent les échanges entre marchés ayant des normes communes.

Au Japon, on a défini des classes et des normes pour le commerce du riz quand le développement du chemin de fer a commencé à relier des marchés jusqu'alors isolés. Dans le monde entier, l'essor du commerce entre les communautés a créé une demande similaire. Ce sont généralement les négociants privés qui élaborent les normes. Mais à mesure que le volume des échanges augmente, il devient de plus en plus important que l'État intervienne pour promouvoir leur utilisation et les adapter.

Dans les pays en développement, les normes internationales sont la plupart du temps introduites par les gros agriculteurs et les sociétés. Ces normes encouragent généralement les exportations. Mais les petits producteurs qui opèrent sur les marchés d'exportation risquent de se trouver marginalisés. Avec des normes élevées, leurs coûts augmentent. Deux possibilités s'offrent à eux. D'une part, ils peuvent tirer parti de certains avantages de la normalisation, par exemple de la diminution des coûts d'information grâce aux institutions informelles mises en place pour remédier aux problèmes qui existent dans ce domaine (comme les systèmes de courtage informels en Éthiopie). D'autre part, pour permettre aux paysans pauvres de s'intégrer aux marchés agricoles globaux, les décideurs peuvent encourager les producteurs pauvres à participer à des programmes de certification, comme ceux que met en œuvre Mayacert, une organisation non gouvernementale (ONG) qui travaille au Guatemala.

Les *Systèmes d'information sur les marchés (SIM)* sont une appellation générique pour les réseaux de diffusion de données publiques concernant les marchés agricoles. Ce type d'informations (par exemple, le prix en vigueur pour un produit donné sur les principaux marchés de gros) peut aider les agriculteurs à planifier la production, la récolte et la vente de leurs produits en fonction de la demande du marché. Quant aux négociants, l'amélioration de l'information les met mieux à même de décider s'il est préférable de conserver des produits en stock ou de les expédier vers les marchés les plus rémunérateurs. Les SIM sont particulièrement utiles aux petits paysans et petits négociants, qui n'ont aucun moyen de réaliser des économies d'échelle quand ils doivent recueillir eux-mêmes ces renseignements.

Dans la plupart des pays industriels, des organismes privés offrent des services payants d'information sur les marchés agricoles, aux côtés d'organismes publics qui collectent des informations et les fournissent gratuitement. Si l'on considère le coût élevé de la collecte et de la diffusion de ces informations dans les zones où il n'existe pas de normes de qualité et de poids, ni d'infrastructures de communication adéquates, les tarifs pratiqués par les organismes privés ont toutes les chances d'être également élevés. C'est pourquoi, dans les pays pauvres, le secteur public a un rôle important à jouer dans ce domaine.

Les systèmes publics d'information sur les marchés sont encore peu nombreux – d'après une enquête sur 120 pays en développement, il n'en existe que 53 (Shepherd, 1997). De plus, ces systèmes sont généralement très rudimentaires. Cela tient à plusieurs facteurs : manque de fonds, impossibilité pour les fonctionnaires de collecter des données fiables, réticences des négociants craignant de se voir taxés s'ils divulguent des informations.

Néanmoins, plusieurs stratégies innovantes peuvent être envisagées pour améliorer la diffusion de l'information sur les marchés. Ainsi, le gouvernement de l'Andhra Pradesh, en Inde, affiche les prix des produits échangés sur les différents marchés régionaux sur un site web qui est mis à jour quotidiennement. Ici encore, il appartient probablement au secteur public d'aider les acteurs du marché à développer leurs propres flux d'information en améliorant leur accès à une technologie de communication peu coûteuse. Par exemple, les échanges d'informations sur les marchés se sont considérablement accrues au Ghana, aux Philippines et au Bangladesh quand les gouvernements de ces pays ont subordonné l'octroi de licences aux compagnies de téléphonie mobile à la desserte par celles-ci des zones rurales. Grâce à cette mesure, les négociants se servent de plus en plus du téléphone cellulaire pour obtenir et échanger des informations.

Source : Chaudhury et Banerji, 2001, document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

### Encadré 2.2

#### Les institutions foncières de la Mésopotamie et de l'Égypte antiques

Des débuts de l'agriculture, il y a quelque 10 000 ans, jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, la terre a été une ressource abondante par rapport à la population, dans la plupart des régions du monde. À l'origine, la terre, quand elle n'était pas un bien commun, appartenait au roi ou au temple. En Égypte, le pharaon Ménès (vers 3100 av. J.-C.) se prévalait d'avoir reçu du roi des dieux des titres certifiant son droit de propriété sur l'ensemble des terres. Toutefois, les documents de l'époque mentionnent aussi des domaines privés et des cessions de terres. Dans la civilisation d'Uruk (sud de la Mésopotamie, vers 3000 av. J.-C.), il est fait état d'individus « possédant » des terres, bien que les titres fonciers n'existent pas – et des tablettes donnent des informations sur la vente de ces terres.

Parmi les preuves les plus anciennes de l'existence d'une propriété foncière privée, certaines remontent au règne d'Hammourabi (XVI<sup>e</sup> siècle av. J.-C.) dont le célèbre code définissait les circonstances dans lesquelles le souverain était appelé à intervenir pour régler les conflits fonciers. Du temps d'Hammourabi, les parcelles étaient délimitées par des piquets et un registre de toutes les propriétés foncières était conservé au palais. Au III<sup>e</sup> siècle av. J.-C., il était devenu courant que les propriétaires terriens égyptiens détiennent un document attestant leurs droits. Sous l'ère sassanide (de 224 à 651 apr. J.-C.), les propriétaires fonciers de Mésopotamie devaient avoir un titre écrit, établi en présence de témoins et enregistré par l'État.

Source : Powelson, 1998.

réduire les coûts de transaction élevés qui sont inhérents aux zones rurales. Ces techniques peuvent aller de simples bases de données, servant à diffuser l'information technologique aux petits producteurs, à des mécanismes améliorés de recouvrement des prêts collectifs.

Le présent chapitre est axé sur les institutions agricoles qui facilitent la sécurisation des droits fonciers, le financement rural et la mise au point et la diffusion de la technologie agricole. Beaucoup d'autres questions essentielles pour l'agriculture sont traitées plus loin – par exemple, l'ouverture au commerce international au chapitre 7 et la tarification de l'eau et de l'électricité au chapitre 8 – ainsi que dans d'autres rapports de la Banque<sup>5</sup>.

#### Créer des institutions pour sécuriser les droits fonciers et assurer leur cessibilité

Autrefois, la terre était disponible en abondance. Elle appartenait à la communauté, ou bien tout individu qui mettait une parcelle en valeur pouvait s'en voir attribuer la jouissance. Mais avec l'accroissement de la

### Encadré 2.3

#### Les *quilombos* au Brésil : infrastructures, changement social et régularisation foncière

Jusqu'à récemment, les établissements humains qu'on appelle les *quilombos* sont demeurés à l'écart de la société brésilienne. Cachés dans des lieux reculés, ce sont des communautés constituées de descendants d'esclaves « marrons » (fugitifs) qui, à l'origine, entendaient éviter par cet isolement que les propriétaires d'esclaves puissent les découvrir. Aujourd'hui, ils sont reliés au reste du pays et au monde grâce à l'amélioration des liaisons routières, fluviales et ferroviaires. De ce fait, les terres des *quilombos* ont pris de la valeur aux yeux des gros éleveurs, des compagnies minières et des spéculateurs fonciers qui tentent de s'en approprier certaines pour les mettre en valeur. Au départ, ces visées n'ont guère rencontré d'obstacle, car les habitants des *quilombos* ne possédaient pas de titres fonciers. Leurs ancêtres étant illettrés, aucun document n'attestait l'existence de leurs communautés, d'autant plus que tous les registres de l'esclavage avaient été officiellement détruits en 1890.

Cependant, l'État a entrepris de délivrer aux occupants des *quilombos* des titres légaux sur leurs terres ancestrales. Ce processus est facilité par la nouvelle Constitution du Brésil. Adoptée en 1988, 100 ans après l'abolition de l'esclavage, celle-ci reconnaît enfin le statut et les droits des descendants des esclaves marrons. En 2000, on avait recensé dans l'ensemble du pays 743 *quilombos*, certains datant du XVII<sup>e</sup> siècle, dont les habitants demandaient la reconnaissance officielle. Quelques efforts ont été faits pour faciliter la délivrance des titres fonciers. Ainsi, on accepte le témoignage oral des habitants les plus anciens comme preuve de l'établissement. Malgré tout, le processus de régularisation n'avance pas aussi rapidement qu'on pourrait le souhaiter et le gouvernement s'efforce actuellement d'accélérer les choses.

Source : Rohter, 2001 ; Fundação Palmares, 2000.

population, cette ressource est devenue de plus en plus rare dans beaucoup de régions du monde – surtout en ce qui concerne les terres arables –, au point que sa relative rareté a augmenté sa valeur. À mesure que la terre prenait de l'importance en tant qu'actif productif, la propriété individuelle ou familiale s'est imposée. De cette privatisation est née la nécessité d'apporter la preuve du droit de propriété. Déjà, dans l'Égypte et la Mésopotamie antiques, les titres de propriété jouaient un rôle important dans les transactions foncières (encadré 2.2).

Actuellement, la nature des droits de propriété relatifs aux terres agricoles varie largement d'un pays à l'autre. Les pouvoirs publics et les communautés ont mis en place des institutions pour les définir. Dans certains pays comme l'Ouzbékistan, toutes les terres appartiennent à l'État. En Chine, où la propriété pri-

vée de la terre est également prohibée, les réglementations officielles autorisent les particuliers à louer des terres en toute légalité pendant une période de 15 ans, selon des modalités qui diffèrent toutefois en fonction de la localité. De même, si la propriété privée n'existe pas dans la plupart des pays d'Asie centrale, certains gouvernements ont établi des droits d'usage bien définis et souvent codifiés et ont créé des organismes pour les administrer<sup>6</sup>. En Amérique latine, la propriété et la transmissibilité des terres cultivées par bon nombre de petits paysans se fondent sur des « droits d'occupation sans titre » imprécis qui sont définis par les particuliers. Dans les communautés et groupes ethniques de beaucoup de pays africains, les individus jouissent de droits d'usage informels sur les terres collectives<sup>7</sup>. Si les droits fonciers sont cessibles dans la plupart des pays de l'Asie du Sud, l'imprécision des dispositions institutionnelles provoque des conflits et donne aux autorités la possibilité de saisir les terres, ce qui est source d'insécurité dans certaines zones.

La sécurité et la cessibilité des droits fonciers peuvent être assurées par des institutions formelles ou informelles. Quel que soit le système, il doit permettre de savoir qui est propriétaire d'une terre, qui a des droits privilégiés sur celle-ci, où sont enregistrées les transactions foncières et comment on peut avoir accès à ces informations. Par exemple, les droits de propriété ou droits d'usage définis par la communauté qui existent dans certaines parties de l'Afrique remplissent ces fonctions.

Dans bien des cas, l'établissement de titres fonciers officiels n'apparaît pas nécessaire à moyen terme compte tenu du coût que cela impliquerait. Toutefois, il est indispensable que l'État mette en place un système formel afin de limiter les conflits fonciers si la croissance démographique ou la demande de produits agricoles engendrent des pressions concurrentielles sur la terre ou si les transactions foncières avec des agents extérieurs à la communauté sont fréquentes. Ainsi, en Angleterre, c'est la demande de laine, et donc de moutons, qui a stimulé la demande de titres fonciers individuels officiels. Au Kenya, ce besoin est né de l'ouverture de débouchés internationaux pour les cultures de plantation, tandis qu'en Thaïlande, il a résulté de l'internationalisation du marché du riz à la suite de la conclusion du Traité de Bowring en 1826. L'amélioration des infrastructures reliant les zones isolées aux marchés peut aussi amener à délimiter et à régulariser les droits fonciers, comme au Brésil (encadré 2.3).

### *Améliorer la productivité de l'agriculture en sécurisant les droits fonciers*

La sécurisation des droits fonciers est un moyen d'accroître la rentabilité future des investissements et contribue à lever les obstacles à l'obtention de crédits. Il peut en résulter une augmentation des investissements et de la productivité. Quand les droits sur la terre sont reconnus, les investisseurs sont assurés qu'ils ne pourront pas être dépossédés du produit de leur investissement par l'État ou des agents privés. L'amélioration du régime foncier facilite aussi l'accès au crédit, car la terre peut alors servir de garantie (cet aspect est abordé au chapitre 4).

Si les droits fonciers sont sécurisés, l'existence d'un marché foncier, qui permet à un propriétaire (ou détenteur d'un droit d'usage) de céder un bien à un autre, peut contribuer à élever la productivité en transférant des terres de cultivateurs peu efficaces à d'autres plus performants. Bien sûr, le gain de productivité global sera plus important s'il existe un marché du crédit – car sinon, les producteurs plus efficaces ne seront pas en mesure de se procurer les capitaux nécessaires à l'achat de terres. Pour que la productivité augmente, il faut aussi que les vendeurs puissent s'engager dans d'autres activités génératrices de revenus. Plusieurs études sur la Chine – l'un des rares pays à avoir expérimenté divers systèmes de transfert des droits fonciers dans différentes provinces – confirment l'existence d'une corrélation positive entre un fort degré de cessibilité des terres et l'élévation du volume des investissements agricoles<sup>8</sup>.

Dans beaucoup de pays en développement, le caractère détaillé de la réglementation empêche le libre fonctionnement du marché foncier. Faute de transparence et de capacités administratives suffisantes, ces réglementations encouragent aussi la corruption. Il s'avère particulièrement nécessaire de réduire ces coûts de transaction dans certaines parties de l'Asie, notamment dans le sud du continent, où un marché foncier prospère pourrait contribuer à améliorer la productivité en évitant une fragmentation et une subdivision excessives des exploitations (encadré 2.4).

### *Les titres fonciers : dans quelles circonstances sont-ils nécessaires ?*

L'existence de titres fonciers officiels facilite l'accès au crédit et stimule les investissements destinés à mettre les terres en valeur. Mais ces effets dépendent pour beaucoup du contexte institutionnel global. Les pouvoirs publics ne doivent engager de programmes de

### Encadré 2.4

#### Obstacles législatifs ou réglementaires au fonctionnement des marchés fonciers, quelques exemples

Même si la loi autorise la cession de terres, il n'est pas rare qu'une multitude de réglementations entrave le fonctionnement du marché foncier. Voici les obstacles auxquels des mesures gouvernementales peuvent remédier.

**Restrictions à la vente de terres.** Certains pays interdisent toute vente de terres. Dans bon nombre de pays en transition, lors de la privatisation des terres, on a plafonné les prix de vente et établi un moratoire sur les reventes. Les pouvoirs publics limitent indirectement les ventes de terres en décrétant que toute transaction foncière doit faire l'objet d'une approbation officielle.

**Coût élevé des transactions.** Le niveau élevé des taxes ou frais de transaction peut exercer un effet dissuasif sur la vente des terres ou encourager à opérer des transactions informelles. Aux Philippines et au Viet Nam, la taxe sur les transactions foncières représente près de 20 % de la valeur des terrains. L'absence de concurrence en matière de services connexes tend aussi à accroître le coût des transactions.

**Restrictions opposées à la subdivision des biens fonciers.** Ces restrictions ont été introduites à l'époque de la colonisation, sans aucune justification économique, afin d'empêcher le démantèlement des grandes plantations qui appartenaient la plupart du temps à des colons. Au Zimbabwe, par exemple, des restrictions de ce genre demeurent en vigueur, tandis qu'en Afrique du Sud, les autorités n'ont entrepris de les abolir que récemment.

**Restrictions à l'utilisation des terres comme garantie.** Au Viet Nam, par exemple, la législation limite la valeur des terres qui peuvent servir de garantie et n'autorise pas les banques étrangères à accepter des terres comme garantie de prêt. En outre, les créanciers ne peuvent pas acquérir ou échanger des droits d'usage et toute terre faisant l'objet d'une reprise de possession est automatiquement vendue aux enchères par l'État. Au Mexique, les banques peuvent acquérir un droit d'usage, mais pas un droit de propriété sur des terres.

**Longueur des procédures d'enregistrement.** Au Mozambique, environ 10 000 demandes de titres fonciers sont en souffrance, ce qui entraîne un délai prolongé entre la réception d'un plan d'investissement et la délivrance du titre foncier. Au Cameroun, où il faut au minimum 15 mois pour enregistrer une parcelle, la procédure dure souvent entre deux et sept ans. Au Pérou, l'attribution officielle prend 43 mois et comporte 207 démarches auprès de 48 services, mais une procédure accélérée est actuellement mise en œuvre dans certaines régions.

Source : Deininger, 2001, document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002* ; de Soto, 2000.

délivrance générale de titres fonciers que si des pressions concurrentielles et des conflits potentiels rendent inefficace le système foncier communautaire.

Au cours des dernières années, on a assisté à une multiplication des opérations d'enregistrement et de délivrance de titres fonciers. Bien souvent, ces titres n'ont fait qu'officialiser des droits de fait, qu'il s'agisse de ceux de communautés ou groupes ethniques instal-

lés de longue date, comme dans l'exemple des *quilombos* brésiliens présenté à l'encadré 2.3, ou des droits d'occupation de squatters<sup>9</sup>. On a aussi établi des titres fonciers officiels dans le cadre d'opérations de privatisation des terres (notamment dans les pays en transition). Comme le mentionnait le *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001*, il est indispensable de définir précisément les droits sur la terre lors des réformes foncières si l'on veut améliorer les conditions de vie des pauvres – agriculteurs et autres<sup>10</sup>.

Cependant, une opération de délivrance de titres fonciers implique des coûts financiers et administratifs élevés. Il faut donc se demander quels types d'institutions sont nécessaires et dans quelles circonstances il convient de les mettre en place.

Des titres fonciers officiels garantissent les droits sur la terre et facilitent leur cession en fournissant toutes les informations nécessaires à cet effet. Les systèmes fonciers informels reposent sur les renseignements que peuvent fournir les membres de la communauté et leurs voisins. Ceux-ci savent en général ce que vaut une parcelle, quelles en sont les limites et qui en est le propriétaire véritable. En revanche, les personnes extérieures à la communauté qui souhaitent acheter de la terre ont difficilement accès à ces informations et ne disposent d'aucun moyen de vérifier leur exactitude. Les titres fonciers éliminent cet élément d'incertitude, en même temps qu'ils permettent de résoudre les conflits fonciers et d'éviter toute saisie arbitraire. Leur existence a aussi pour effet d'assurer que le prix de la terre correspond à sa valeur réelle, puisqu'il n'y a aucun frais à engager pour en vérifier le propriétaire et la délimitation exacte.

Les propriétaires fonciers sont amenés à demander l'attribution de titres officiels quand les systèmes informels perdent de leur efficacité. Cela se produit généralement lorsque la terre devient relativement rare et suscite des conflits. Avec l'ouverture aux autres communautés et la concurrence sur les marchés – reflétant une forte demande de produits agricoles –, le besoin de titres fonciers se fait souvent sentir. Dans les zones de peuplement ou sur les terres vierges qui sont mises en valeur (comme au Brésil), la délivrance de titres peut sécuriser les droits des agriculteurs<sup>11</sup>. Dans le cadre d'un projet de réforme foncière des années 80 en Thaïlande, on a délivré à 35 000 familles, jusqu'alors installées illégalement sur des réserves forestières, des permis d'occupation pouvant être transformés ultérieurement en titres fonciers véritables. Depuis les années 80, la Banque mondiale apporte un appui aux projets de

**Encadré 2.5****L'utilisation des titres fonciers comme garantie dans les transactions informelles en Thaïlande**

Si la détention d'un titre foncier rural officiel peut faciliter l'obtention d'un crédit, l'enregistrement de l'hypothèque peut être coûteux et la procédure longue. Il n'est donc pas toujours possible d'hypothéquer une terre pour garantir un prêt relativement modeste ou de courte durée. Cependant, il existe d'autres options qui, tout en misant sur le fait que le titre foncier valorise la terre donnée en garantie, évitent les coûts de transaction élevés afférents à un enregistrement officiel. Ainsi, en Thaïlande, d'après une étude réalisée dans les années 80, l'emprunteur signe une procuration à un avocat qui représente le prêteur (généralement une société fiduciaire réunissant plusieurs entreprises locales) et lui remet son titre foncier en garantie. Dans ces conditions, le coût d'une éventuelle saisie en réalisation de garantie est faible et le risque encouru par le prêteur se trouve considérablement réduit. Cette procédure permet d'exclure les emprunteurs dont les projets sont excessivement risqués et implique des coûts de transaction beaucoup plus faibles que les frais d'enregistrement d'une hypothèque. Cette formule, dont on a observé le fonctionnement en Thaïlande, existe sans doute dans beaucoup d'autres régions du monde où il coûte cher d'enregistrer une hypothèque.

Source : Siamwalla *et al.*, 1990.

régularisation foncière de ce pays. Des études montrent que cette action a facilité l'accès au crédit et a encouragé un volume important d'investissements qui ont stimulé la productivité. La Banque continue de collaborer avec le gouvernement thaïlandais à l'application d'un programme visant à améliorer le système d'enregistrement et d'administration des droits fonciers sur une période de 20 ans<sup>12</sup>.

Dans d'autres situations, les systèmes communautaires offrent une solution moins coûteuse, mais néanmoins efficace<sup>13</sup>. C'est le cas, premièrement, quand l'acheteur et le vendeur se connaissent localement et qu'il existe une forte pression du groupe pour éviter tout conflit foncier qui perturberait la vie sociale. La demande de terre vient alors la plupart du temps du sein de la communauté ; celle-ci est solide et repose sur un tissu social cohésif ; sa direction est stable et cohérente ; et tout certificat de propriété établi par des individus de la communauté est reconnu de l'ensemble de ses membres. En second lieu, on peut avoir une situation où les dispositions communautaires sont valables sur le plan légal et ont force exécutoire. Ainsi, aux termes de la législation du Nigéria, le « régime foncier coutumier » désigne les systèmes administrés par les communautés ou leurs dirigeants. La plupart des titres fonciers qui en dérivent sont détenus en vertu de droits

**Encadré 2.6****Les droits fonciers autochtones sont-ils un frein à l'investissement et à la productivité agricoles en Afrique ?**

Les terres de la majorité des agriculteurs africains relèvent encore du système foncier autochtone, coutumier ou communautaire. Dans la société africaine traditionnelle, le ménage, le village et le groupe de parenté assuraient la protection vis-à-vis des risques, l'accès au crédit informel et la sécurité. Les règles de l'héritage lignager présidaient à la transmission de la terre d'une génération à l'autre. La menace de sanctions, en particulier l'exclusion de la structure sociale et de ses avantages, constituait le principal moyen d'assurer le respect de ces règles. Aujourd'hui, même lorsque les ménages se sont dispersés, l'héritage commun des terres villageoises et le tissu de la société traditionnelle perpétuent le lien entre eux.

Dans le passé, on a pu croire que ces systèmes fonciers n'assuraient pas aux producteurs assez de sécurité pour les inciter à consacrer les investissements nécessaires à leurs terres (Banque mondiale, 1974 ; Harrison, 1987). Mais des recherches montrent que ces systèmes peuvent être efficaces. Dans les zones de culture pluviale, on constate que les régimes fonciers autochtones ont la souplesse requise pour s'adapter à l'évolution des conditions économiques (Place et Hazell, 1993 ; Bruce et Migot-Adholla, 1994). Harrison (1990) a noté que les petits exploitants du Zimbabwe, bien que n'ayant pas de titre de propriété privée sur leurs terres, ont réussi à accroître rapidement leurs rendements en maïs, au point que leur performance n'a rien à envier à celle des plus grandes plantations commerciales du pays. Migot-Adholla et al. (1994a) sont arrivés à des conclusions similaires au Ghana.

Source : Bruce et Migot-Adholla, 1994 ; Collier et Gunning 1999 ; Soludo, 2001, document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

d'héritage résultant de l'appartenance à une communauté, et ces droits peuvent être défendus devant les tribunaux locaux<sup>14</sup>.

Dans la troisième situation, les faiblesses administratives et institutionnelles sont telles que la délivrance de titres fonciers n'apporterait pas davantage de sécurité que les systèmes informels. L'efficacité d'un titre dépend de sa qualité – notamment de sa clarté – et du respect voué à la loi. Une législation nationale instaurant une réforme foncière a peu de chances de modifier les comportements si les modes traditionnels d'occupation des terres demeurent<sup>15</sup>.

La quatrième situation est celle où, du fait de la défaillance des autres institutions agricoles, l'existence de titres fonciers produirait peu d'avantages. C'est le cas, par exemple, au Kenya<sup>16</sup>. Si les marchés complémentaires du crédit et de la commercialisation des intrants ne fonctionnent pas, il convient en premier

lieu de prendre des mesures dans ces domaines, car les ressources institutionnelles ou organisationnelles sont limitées.

Selon des observations faites en Asie et en Amérique latine, il y aurait une relation positive entre la sécurité foncière et l'investissement. Ainsi, les études sur les zones nouvellement mises en valeur au Brésil indiquent que la délivrance de titres fonciers officiels a élevé la productivité en délimitant clairement les droits de propriété sur les terres vierges<sup>17</sup>.

Les titres fonciers peuvent aussi améliorer l'accès au crédit. Mais, par eux-mêmes, ils ne sont pas suffisants – l'expérience de divers pays semble indiquer que des institutions complémentaires sont indispensables. En Thaïlande, la délivrance de titres fonciers officiels a favorisé l'obtention de crédits formels aussi bien qu'informels (encadré 2.5). En outre, l'accroissement des investissements consacrés aux terres enregistrées en a augmenté la valeur, ce qui a également contribué à faciliter l'accès au crédit<sup>18</sup>.

Dans le même temps, des études révèlent que la délivrance de titres fonciers officiels n'a, dans l'ensemble, pas véritablement influé sur l'accès au crédit dans les régions très pauvres d'Afrique, d'Inde et de certaines parties de l'Amérique latine (encadré 2.6). Cette situation s'explique par deux facteurs connexes. En premier lieu, les détenteurs de titres officiels n'ont sans doute pas facilement accès à des institutions formelles de crédit, dont on sait qu'elles jouent un rôle complémentaire essentiel. Une étude sur deux villages du Sud de l'Inde a permis de constater que l'existence de droits fonciers transmissibles n'exerçait guère d'effets sur le crédit, probablement pour cette raison<sup>19</sup>. À eux seuls, des titres fonciers ne suffisent pas à abaisser les coûts élevés de gestion et de recouvrement des crédits généralement très modiques que les prêteurs du secteur formel peuvent consentir aux petits producteurs. À cet égard, une étude sur le Paraguay a établi que les effets des titres fonciers sur le crédit variaient fortement en fonction de la dimension des exploitations. Les petits producteurs détenant moins de 20 hectares étaient exclus du marché du crédit<sup>20</sup>. En second lieu, l'absence d'autres institutions formelles complémentaires, et en particulier de mécanismes de recouvrement, joue un rôle décisif. Au Kenya, par exemple, où les banques n'ont pas le droit de saisir un bien-fonds hypothéqué, une étude a montré que celles-ci ne prêtaient pas aux agriculteurs, malgré l'existence de titres fonciers en bonne et due forme<sup>21</sup>.

### *Créer des institutions utiles au marché foncier*

Les institutions formelles de promotion du marché foncier sont les registres fonciers, ou cadastres, les bureaux d'attribution des titres fonciers et les services de cartographie. Trois considérations doivent présider à leur établissement : une définition claire et une administration rationnelle des droits de propriété ; des mécanismes simples pour l'identification et la cession de ces droits ; un recensement exhaustif des titres fonciers et le libre accès à ces informations<sup>22</sup>. L'analyse qui suit concerne les marchés fonciers ruraux, mais la plupart des leçons qui s'en dégagent valent aussi pour les marchés fonciers urbains<sup>23</sup>.

*Définir clairement les droits fonciers et rationaliser leur administration.* Un registre foncier, dans lequel sont inscrits les titres fonciers, permet de résoudre le problème fondamental de l'information sur les droits de propriété. Le secteur privé peut assumer une grande partie des fonctions nécessaires à cet enregistrement. Mais l'État doit alors veiller à ce que les registres fournissent tous les renseignements nécessaires au public à peu de coûts. Cela implique qu'il promulgue des lois pour déterminer quelles sont les règles d'attribution initiale des titres fonciers, si des droits d'occupation provisoires peuvent être enregistrés et selon quelles modalités, et pour stipuler comment ces droits pourront évoluer ultérieurement. L'État doit aussi créer un service (public ou privé) qui assurera la tenue impartiale des registres fonciers, déterminer la nature de ces registres et définir les méthodes à employer pour les constituer de manière exhaustive pour chaque juridiction et pour enregistrer les transactions qui auront lieu ultérieurement.

La délimitation exacte des parcelles suppose des levés topographiques crédibles. Sinon, la multiplication des conflits fonciers – souvent longs à résoudre, compte tenu de la surcharge des systèmes judiciaires dans beaucoup de pays en développement – irait à l'encontre de l'objectif fondamental des registres fonciers. En Indonésie, par exemple, les conflits fonciers représentent 65 % des affaires jugées par les tribunaux.

Les levés topographiques doivent remplir deux conditions. Premièrement, il faut utiliser des normes compatibles avec le niveau de développement économique du pays (et de la région). En Zambie, par exemple, les normes appliquées exigent le même degré de précision pour les immeubles de bureaux de la capitale que pour des exploitations agricoles de 5 000 hectares situées dans des zones très peu peuplées<sup>24</sup>. Dans

les pays pauvres, il vaut mieux délimiter l'ensemble des parcelles avec moins de précision et à un moindre coût (en se basant sur les parcelles voisines et les repères existants) que de n'en délimiter qu'une partie avec un haut niveau de précision (par exemple, à l'aide de l'imagerie satellitaire). Deuxièmement, il faut pouvoir disposer d'un nombre suffisant de géomètres, afin que le processus d'enregistrement des droits fonciers ne traîne pas inutilement en longueur. En Zambie, par exemple, du fait des restrictions imposées par une association professionnelle étroitement solidaire, il n'y avait en 1994 que sept géomètres qualifiés dans l'ensemble du pays. En Indonésie, en Malaisie et aux Philippines, on a signalé des restrictions similaires, se traduisant par un manque de spécialistes<sup>25</sup>. Les médias, la société civile et les pouvoirs publics peuvent faire pression pour remédier à ce type de comportement anticoncurrentiel.

*Simplifier l'identification et la cession des droits fonciers.* Dans la pratique, l'établissement officiel des droits fonciers est un processus souvent long et compliqué. Il existe plusieurs moyens d'y remédier. L'un d'eux consiste à convertir les droits d'occupation en titres fonciers en bonne et due forme. Au Mozambique, par exemple, des droits fonciers sont attribués aux agriculteurs installés depuis au moins dix ans. Il suffit d'un témoignage oral pour appuyer la revendication du droit de propriété d'une parcelle et les communautés peuvent demander des titres officiels à tout moment. De même, au Brésil, la régularisation des *quilombos* (voir encadré 2.3) se fait souvent sur la foi d'un témoignage oral. Le Mexique, où les tribunaux ordinaires ne parviennent pas à traiter leur arriéré de conflits fonciers, a créé des tribunaux spéciaux pour les affaires rurales (encadré 2.7). Grâce à l'admission de témoignages oraux et à un certain degré de décentralisation, les pauvres ont accès à ces tribunaux à un coût modéré.

L'informatisation peut aussi simplifier l'identification et la cession des droits fonciers (comme dans l'Andhra Pradesh (Inde), dont l'exemple figure à l'encadré 1.8). Si l'investissement technologique initial est parfois important, il est rentable car il permet d'accélérer les transactions foncières dans les zones densément peuplées. On peut aussi se servir du paiement de l'impôt pour prouver un droit d'occupation qui pourra à terme être converti en droit de propriété. Cette mesure présente également l'avantage d'inciter les propriétaires fonciers à acquitter l'impôt. Enfin, on peut faciliter la cession des droits fonciers en minimisant les coûts de transaction imposés par la réglementation (voir encadré 2.4).

### Encadré 2.7

#### Mexique : un cadre institutionnel transparent et accessible pour l'attribution des droits fonciers

Pour attribuer les droits fonciers, le Mexique a créé un dispositif institutionnel spécial comportant trois éléments : a) un bureau de médiation qui supervise la régularisation des droits fonciers ; b) un système de tribunaux spéciaux qui sont chargés de résoudre les nombreux conflits fonciers existants (et offrent la possibilité de faire rapidement appel en cas d'irrégularité survenue durant le processus de régularisation) ; et c) un cadastre moderne permettant l'enregistrement des titres fonciers attribués, pour que ces titres puissent être utilisés dans les transactions commerciales.

Les bénéficiaires estiment que ce programme a accru la sécurité de jouissance et les évaluations mettent en évidence son impact positif sur le fonctionnement des marchés fonciers. Ce cadre institutionnel transparent et accessible a aussi permis d'améliorer la gouvernance dans des zones qui étaient jusqu'alors dominées par des cliques locales et des responsables de partis.

Source : Deininger, 2001, document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

*Recenser exhaustivement les titres fonciers et assurer le libre accès à ces informations.* Dans les pays en développement, il arrive fréquemment que les registres fonciers soient incomplets, certaines parcelles n'y figurant pas. Ce problème est imputable à un ensemble d'obstacles techniques, administratifs et juridiques. Ainsi, en Indonésie et à Madagascar, faute de coordination entre le registre foncier d'ordre juridique et le cadastre établi à des fins fiscales, ou registre officiel des droits fonciers, l'État ne connaît pas l'étendue des terres dont il est propriétaire.

Quand les registres fonciers ne sont pas accessibles au public, les coûts de transaction s'en trouvent accrus. Au Tadjikistan et dans plusieurs autres pays de l'ex-Union soviétique, il faut faire appel à des intermédiaires administratifs parce que les services d'enregistrement des titres fonciers sont fermés au public. Dans d'autres pays comme l'Indonésie, les titres fonciers sont enregistrés séparément, ce qui oblige à opérer des recoupements entre le système juridique et le système fiscal. Cette disjonction ne ralentit pas seulement l'accès à l'information (problème que l'informatisation peut résoudre), mais elle nuit à l'intégrité du système.

Expérimenter dans le cadre de projets pilotes permet d'identifier les institutions qui fonctionnent efficacement dans un contexte donné. C'est ainsi qu'en Côte d'Ivoire la Banque mondiale collabore avec les autorités à la mise en œuvre du Plan foncier rural. Un projet

pilote a permis d'élaborer une méthodologie pour clarifier systématiquement les droits fonciers ruraux et les certifier. La cartographie et l'inventaire des droits fonciers sont effectués par une équipe de professionnels qui, dans chaque village, vont de parcelle en parcelle, accompagnés de l'exploitant ou propriétaire, des voisins et des autorités villageoises. Tout litige est réglé sur-le-champ par l'ensemble des personnes présentes. Une fois la cartographie achevée et les droits de propriété et d'usage recensés, l'information est rendue publique pour permettre aux personnes qui se jugent lésées de se manifester. Si aucune contestation n'est enregistrée dans un délai de trois mois, les droits fonciers ainsi établis sont réputés acquis<sup>26</sup>.

### Créer des institutions de financement rural efficaces et accessibles

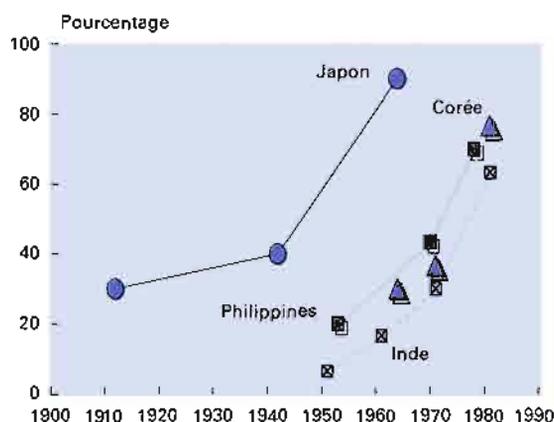
Selon une étude sur le contexte rural,

*Rares étaient les banques qui acceptaient de consentir des prêts aux agriculteurs et celles qui le faisaient demandaient des taux d'intérêt extrêmement élevés. Le crédit rural faisait la fortune des usuriers auxquels, année après année, les paysans livraient leur récolte pour payer des intérêts exorbitants sur les prêts contractés afin de maintenir leurs exploitations en activité. En cas de mauvaise récolte, l'agriculteur et sa famille n'avaient pratiquement aucune chance d'échapper aux griffes de l'usurier<sup>27</sup>.*

Telle était la situation dans les zones rurales de la Caroline du Nord, aux États-Unis, au début du XX<sup>e</sup> siècle. Cette description pourrait tout aussi bien s'appliquer aujourd'hui à beaucoup de pays en développement, où les institutions du secteur formel, comme les banques commerciales, sont relativement peu enclines à offrir des services à une clientèle rurale.

Avec le temps, les établissements de crédit ont accru leur présence dans les zones rurales des pays industriels et de certains pays en développement (la figure 2.2 montre l'évolution dans quelques pays asiatiques). Plusieurs facteurs y ont contribué : situation plus prospère des agriculteurs ; amélioration des infrastructures rurales ; intégration des systèmes financiers urbain et rural ; et création d'institutions complémentaires, telles que systèmes de renseignement sur la solvabilité des clients ou systèmes de garantie des prêts ruraux, qui permettent d'abaisser le coût du crédit (chapitre 4)<sup>28</sup>. Dans certains pays, des institutions spécialisées dans le

**Figure 2.2**  
Évolution des emprunts des ménages agricoles auprès des institutions du secteur formel dans quelques pays asiatiques



Source : Desai et Meilor, 1993

crédit rural, comme les banques mutualistes et les caisses d'épargne et de crédit, ont aussi vu le jour. En revanche, l'assurance des récoltes a donné des résultats mitigés, même dans les pays industriels<sup>29</sup>.

Dans les pays industriels d'aujourd'hui, les établissements commerciaux spécialisés dans l'offre de crédit rural (organismes de microcrédit, banques de développement agricole, etc.) sont assez rares. À mesure que l'intégration des marchés allait croissant, des banques commerciales non spécialisées dans ce domaine ont commencé à proposer des crédits aux agriculteurs, supplantant les institutions informelles de crédit et les banques agricoles. Bon nombre de banques à vocation agricole, comme le Crédit agricole en France et la Bank Rakyat Indonesia en Indonésie, ont amélioré leur viabilité financière en combinant risques agricoles et non agricoles. L'expansion des marchés financiers (chapitre 4) et le développement d'institutions complémentaires, pour assurer notamment l'exécution des contrats, ont également joué un rôle important dans ce processus.

Dans la plupart des pays en développement, en revanche, on compte encore peu d'institutions formelles de financement rural qui soient efficaces et accessibles – ce qui s'explique en grande partie par l'absence d'institutions complémentaires. L'accès au crédit est particulièrement difficile pour les paysans pauvres. Soucieux de résoudre ce problème, les décideurs ont

créé initialement des institutions financières spécifiques pour le secteur agricole, mais sans grand succès.

Beaucoup de pays en développement ont transplanté chez eux des institutions de crédit agricole et rural qui avaient réussi aux États-Unis, en Europe de l'Ouest et au Japon. Ils ont mis en place diverses formes de coopératives (souvent sur le modèle de la *Raiffeisen* allemande), des comptes chèques postaux, ainsi que des offices de commercialisation publics qui fournissaient des crédits. Les colonies françaises d'Afrique ont créé des banques spécialisées dans le secteur rural sur le modèle du Crédit agricole. Les pays d'Amérique latine se sont, dans bien des cas, inspirés de l'expérience des États-Unis pour établir des systèmes de crédit agricole publics et coopératifs<sup>30</sup>.

À la fin des années 80, l'échec de la plupart de ces institutions était manifeste. Il tenait en partie à des problèmes spécifiques : les institutions transplantées n'étaient pas adaptées aux conditions locales. Mais d'autres facteurs ont joué. La préférence accordée par les pouvoirs publics aux villes, des politiques financières dissuasives et le ciblage des prêts sur des groupes d'intérêts restreints ont réduit la viabilité financière des prêts consentis au secteur rural. En outre, les programmes d'allègement de la dette ont renchéri les coûts effectifs des prêteurs.

De ce fait, les institutions financières informelles demeurent prépondérantes dans la plupart des pays pauvres et sont pratiquement les seules à prêter aux paysans pauvres. Au milieu des années 90, 81 % des emprunts ruraux du Népal provenaient de sources informelles, tandis que les paysans du Nigéria obtenaient 30 % de leurs crédits de prêteurs informels et 40 % des *esusu* (tontines)<sup>31</sup>.

*Au sein* des pays, ce sont avant tout les paysans pauvres qui font appel aux sources de crédit informelles. Des données disponibles sur le Népal dans les années 90, il ressort que 97,5 % de ceux qui avaient un niveau de consommation par habitant inférieur à 2 000 roupies (c'est-à-dire le groupe des ruraux les plus pauvres) empruntaient à des sources informelles, alors que ce n'était le cas d'aucun de ceux ayant une consommation supérieure à 50 000 roupies<sup>32</sup>. Des enquêtes sur l'Inde et le Pakistan aboutissent à des résultats similaires<sup>33</sup>. En Thaïlande, une étude a permis de constater que les non-emprunteurs et ceux qui empruntaient exclusivement au secteur informel avaient généralement moins d'actifs et de plus faibles revenus. Seuls les gros exploitants et quelques associations paysannes emprun-

taient aux banques commerciales. En outre, les prêts informels portaient sur des montants plus modestes<sup>34</sup>.

Cependant, avec la progression de l'agriculture commerciale, les prêteurs informels ne sont aujourd'hui plus les mêmes<sup>35</sup>. Des études réalisées en Inde, au Pakistan et aux Philippines montrent qu'aux prêteurs et propriétaires qui consentaient autrefois des crédits de campagne ont désormais succédé des « agents à la commission », ou commerçants, qui avancent de l'argent au producteur pour lui permettre d'acheter des intrants contre la promesse qu'il vendra ensuite sa récolte par leur intermédiaire<sup>36</sup>. Ce type d'arrangement convient surtout aux paysans pauvres, car cela leur permet d'obtenir des intrants qu'ils ne pourraient se procurer autrement, tout en facilitant la commercialisation de leur récolte (voir encadré 2.1).

### *Améliorer les institutions de crédit rural*

Les problèmes d'information et d'exécution des contrats sont fondamentaux pour les prêteurs, formels aussi bien qu'informels, qui consentent des crédits aux agriculteurs. Pour résoudre ces problèmes, les prêteurs font appel à divers mécanismes institutionnels qui peuvent être « garantis » ou « non garantis » (tableau 2.1).

Les *prêts garantis*, offerts en échange d'une sûreté, sont la formule qui a la préférence de la plupart des prêteurs du secteur formel en zone rurale, ce type de prêt diminuant automatiquement les coûts d'information et ceux afférents à l'exécution des contrats<sup>37</sup>. Il peut être coûteux d'estimer la valeur de la sûreté et de la liquider en cas de défaut de paiement. Mais dans un contexte où les institutions formelles sont généralement insuffisantes, cela revient certainement moins cher que s'il fallait réunir des informations sur la solvabilité d'une multitude de petits emprunteurs géographiquement dispersés, ou essayer de recouvrer un prêt en faisant appel à un système juridique déficient.

La mise en place de systèmes propres à garantir les transactions peut favoriser le développement d'institutions de financement rural structurées (chapitre 4). Dans certains pays en développement, le recours à des prêts assortis d'une sûreté formelle est très rare. En effet, la terre ne peut pas servir de garantie s'il n'est pas évident de faire valoir son droit sur une parcelle – par exemple, quand il existe des lois limitant à un droit d'usage la « propriété » des terres saisies. Dans certains pays en développement, beaucoup d'actifs, comme les récépissés d'entrepôt et les stocks ne sont pas encore considérés officiellement comme des sûretés. La législa-

**Tableau 2.1**  
**Types d'institutions de crédit rural**

Type de prêt	Institutions informelles	Institutions du secteur formel
<i>Garanti</i>	Prêteurs sur gages Prêteurs prenant possession des titres fonciers Mise en gage de main-d'œuvre	Banques commerciales Banques de développement rural Programmes de crédit de l'État Prêts hypothécaires de négociants (fournisseurs d'intrants)
<i>Non garanti</i>	Prêteurs Crédit de négociants (acheteurs de produits agricoles) Crédit de négociants (fournisseurs d'intrants) Famille et amis Groupes d'épargne ( <i>tontines, mutuelles d'épargne et de crédit non tournantes, chit funds</i> ) Travail servile	Certaines caisses d'épargne et de crédit Coopératives de crédit Organisations paysannes Institutions financières non bancaires (par ex., compagnies d'assurance) Organismes de microcrédit

Note : Une tontine (ROSCA en anglais, ou rotating savings and credit association) est une association d'épargne et de crédit tournante ; il existe aussi des mutuelles d'épargne et de crédit non tournantes (ASCRA, en anglais ou accumulated savings and credit association). La mise en gage de main-d'œuvre est un artefact historique consistant à offrir en garantie le travail d'un membre de la famille ; cette pratique était courante en Afrique de l'Ouest dans la période précoloniale (Austin et Sugihara, 1993).

tion indienne reconnaît explicitement les récépissés-warrants comme des titres de gage, mais ce n'est pas le cas au Ghana. Un moyen de contourner ce problème consiste à remettre des biens mobiliers en gage au créancier.

Dans les pays en développement, les prêts garantis sont consentis principalement aux gros exploitants. Aux yeux du prêteur, ceux-ci présentent généralement deux avantages sur les petits producteurs pauvres. D'une part, ils offrent de meilleures garanties, car ils ont davantage de chances de posséder un titre foncier officiel et des biens meubles de valeur. D'autre part, le montant du prêt étant plus important, le prêteur aura des coûts unitaires plus faibles pour le gérer et, en cas de besoin, pourra faire appel au système judiciaire afin d'assurer son recouvrement.

Les paysans pauvres contractent le plus souvent des *prêts non garantis* auprès de prêteurs formels ou informels. Les institutions de crédit rural des pays en déve-

loppement, qu'elles appartiennent au secteur formel ou informel, se renseignent verbalement sur la solvabilité de l'emprunteur. Ces institutions, généralement implantées localement, ont facilement accès aux informations qui leur sont nécessaires. Dans une étude réalisée en Thaïlande, par exemple, on a constaté que les prêteurs informels sont souvent les boutiquiers de village dont le magasin, servant de lieu de discussion aux villageois, est un véritable centre d'information<sup>38</sup>. Certaines institutions du secteur formel, comme les caisses et coopératives d'épargne et de crédit, qui ont généralement aussi une implantation locale, se basent principalement sur les antécédents de leurs clients au sein même de l'institution pour leur octroyer de nouveaux prêts.

Sur les marchés financiers des pays en développement, les prêteurs formels et informels ont des interactions complexes avec les petits et gros emprunteurs ruraux. Des institutions du secteur formel comme les banques commerciales consentent directement aux gros exploitants agricoles et commerçants des prêts destinés à leur usage personnel. Mais elles peuvent aussi prêter des montants plus importants aux commerçants, qui font alors office de prêteurs informels en les rétrocédant sous forme de prêts d'un niveau modeste à des petits exploitants et à des intermédiaires (encadré 2.8).

Comment rendre les institutions de crédit rural plus efficaces ? Il existe deux possibilités prometteuses : tester des modèles institutionnels adaptés au contexte et se servir de la technologie moderne pour réduire les coûts.

On peut concevoir des institutions de financement rural plus performantes en y intégrant des innovations qui ont fait leurs preuves dans le cadre d'institutions informelles et d'interventions formelles. La pression de la société et du groupe, particulièrement efficace pour assurer le remboursement des prêts informels, peut contribuer au succès des programmes de crédit rural formels quand le contexte institutionnel est déficient<sup>39</sup>. Des institutions de microcrédit récemment mises en place, notamment celles appuyées par la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds, ont repris et adapté des mécanismes de ce genre à titre d'incitation au remboursement<sup>40</sup>. Des organisations non gouvernementales (ONG) s'efforcent aussi d'imiter les prêteurs informels en servant de relais entre les banques et des groupes d'emprunteurs pauvres. MYRADA, dans le Sud de l'Inde, fait ainsi office d'intermédiaire, l'objectif étant d'aider les groupes d'emprunteurs à traiter

directement avec les banques après quelques cycles de prêt.

Il n'est pas toujours possible de transplanter d'un cadre socio-économique à un autre les institutions de financement rural ayant obtenu de bons résultats. L'expérimentation fondée sur un modèle institutionnel de base permet d'identifier les dispositifs les plus efficaces. Ainsi, les institutions de microfinancement qui opèrent avec succès dans les différentes régions du monde ne fonctionnent pas toutes exactement de la même manière. Les innovations relatives à différents aspects, comme le groupe ciblé ou la période de remboursement, ont été adaptées aux caractéristiques de chaque pays.

En offrant des incitations aux chargés de prêt et en leur ristournant une petite partie du montant du prêt en cas de remboursement anticipé, l'unité Desas de la Bank Rakyat Indonesia (BRI-UD) est parvenue à améliorer le taux de recouvrement de ses prêts (et à le porter à 92,5 % en 1995)<sup>41</sup>. En modulant ses pratiques institutionnelles, comme la taille et la composition des « groupes de solidarité » constitués par les emprunteurs, la BancoSol de Bolivie, qui était à l'origine un programme de prêts subventionnés administré par une ONG, est devenue une banque commerciale autonome. Grâce à des expérimentations successives qui lui ont permis d'adapter ses opérations au contexte local et aux besoins des agriculteurs, un programme de crédit rural d'Albanie, créé en 1992 avec un financement de la Banque mondiale et gérant au départ sept caisses de crédit villageoises, est devenu en 1995 un projet de développement rural à part entière apportant un appui à des centaines de caisses de crédit villageoises puis, depuis 1999, à un projet relais de microcrédit<sup>42</sup>.

L'expérimentation permet de mieux comprendre l'impact d'une institution de financement rural. Par exemple, la Grameen Bank a pour politique de demander à ses emprunteurs de rembourser leurs prêts par petites sommes suivant un calendrier rigide (à une fréquence hebdomadaire)<sup>43</sup>. Il peut toutefois s'avérer coûteux d'imposer un rythme de remboursement régulier. Cela réduit l'intérêt de projets ayant une longue période de gestation, comme c'est souvent le cas dans l'agriculture, ce qui contribue à expliquer pourquoi les prêteurs informels continuent apparemment de prospérer même dans les villages où opèrent des programmes de microfinancement<sup>44</sup>.

On peut aussi faire appel à des innovations technologiques pour faciliter la fourniture de crédit. D'une part, les organismes d'évaluation des antécédents de cré-

### Encadré 2.8

#### À la confluence du crédit formel et informel : les agents commerciaux des Philippines

Aux Philippines, les agents de commercialisation du riz – négociants acheteurs de paddy, usiniers, grossistes et détaillants – prêtent de l'argent aux producteurs, principalement pour s'assurer des droits sur leur récolte et les faire entrer dans le circuit commercial. L'un des facteurs leur permettant d'assurer cette fonction d'intermédiaires de crédit est le fait que, manquant de ressources propres, ils empruntent une grande partie de leur capital de prêt (80 % dans l'une des enquêtes) à des institutions financières du secteur formel. Grâce à leur connaissance intime du marché et aux relations étroites qu'ils entretiennent avec les paysans et les négociants qui leur sont affiliés, ces agents maintiennent leurs coûts d'information et de recouvrement à un faible niveau et obtiennent des taux de remboursement élevés. En outre, ils représentent un bon risque pour les institutions du secteur formel, car ils ont la réputation de respecter leurs engagements financiers et contractent des prêts relativement importants. Ces prêteurs ruraux informels confient aussi généralement leur épargne aux banques.

Source : Floro et Ray, 1997.

dit étendent progressivement leurs services aux zones rurales, ce qui laisse à penser que les institutions bancaires urbaines et rurales finiront par s'intégrer, comme cela a eu lieu dans les pays industriels. Pour l'instant, ces services de renseignement se développent surtout dans les pays à revenu intermédiaire, tels que l'Argentine<sup>45</sup>. On voit aussi apparaître des services de « méta-information » qui évaluent les intermédiaires financiers plutôt que leurs clients, ce qui est une première étape vers la création de bureaux de renseignements commerciaux. En outre, ils offrent des informations financières sous format standardisé. Le Projet de normes de microcrédit, financé par le Groupe consultatif d'aide aux populations les plus pauvres, a récemment collecté, analysé et publié des données sur la situation financière des organismes de microfinancement qui participent à son action<sup>46</sup>. Micro-Rate, agence privée spécialisée dans l'évaluation des microprêteurs, offre des services similaires<sup>47</sup>.

D'autre part, la technologie de l'information permet de minimiser les coûts de transaction incombant aux acteurs publics aussi bien que privés. Par exemple, Compartamos, ONG mexicaine, commence à équiper ses agents de terrain d'ordinateurs de poche peu coûteux dont ils se servent pour enregistrer les données, ce qui a pour avantage de réduire le travail administratif et d'accélérer l'harmonisation des données. Grâce à ces ordinateurs, le personnel de terrain peut avoir accès aux dossiers et les mettre à jour beaucoup plus facilement<sup>48</sup>.

Certains modèles institutionnels mis au point pour les zones rurales pauvres ont donné d'excellents résultats. Les emprunteurs ruraux apprécient de n'avoir à conserver qu'un solde minimum modeste sur leur compte bancaire et de pouvoir disposer de produits d'épargne liquides. Les banques rurales d'Asie et d'Amérique latine qui appliquent ce type de politique compensent le niveau élevé du coût unitaire de leurs prêts en augmentant leurs taux d'intérêt en fonction du montant du solde du compte. Il est également possible de diminuer les coûts administratifs en limitant au minimum l'effectif des succursales rurales et en offrant des primes de rendement au personnel pour l'inciter à la productivité<sup>49</sup>.

Bon nombre d'éléments qui expliquent les succès d'institutions telles que la BRI-UD en Indonésie et la Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives en Thaïlande se retrouvent chez toutes les institutions prospères<sup>50</sup>. Ce sont notamment la simplicité des contrats financiers, la transparence des opérations et l'intégration des marchés. Leur autonomie opérationnelle et la non-ingérence des autorités assurent à ces institutions la liberté de moduler leurs conditions et de tester différents types de produits financiers<sup>51</sup>. En outre, les institutions de financement rural florissantes sont généralement des institutions de grande envergure, qui desservent des millions de ménages. Cela leur permet de réduire les coûts de transaction et de minimiser les risques en réalisant des économies d'échelle et en diversifiant leur portefeuille<sup>52</sup>.

Les institutions qui ont le mieux réussi ont commencé par financer essentiellement des activités non agricoles et ne se sont lancées dans les prêts aux agriculteurs qu'après avoir atteint le stade de la maturité. Il est frappant de constater qu'elles opèrent toutes dans des zones rurales assez densément peuplées<sup>53</sup>. La densité démographique réduit les coûts de transaction, ce qui permet par exemple à SafeSave, au Bangladesh, d'envoyer ses agents collecter quotidiennement l'épargne des adhérents. On est donc amené à se demander si des modèles de ce type pourraient exister dans des pays à faible densité démographique<sup>54</sup>.

### *Développer les institutions d'épargne rurale*

Les agriculteurs n'ont pas seulement besoin de crédit ; il leur faut aussi des instruments *d'épargne* liquides et dépourvus de risques. Quand il n'est pas possible d'obtenir des prêts, seule l'épargne permet d'investir. Elle constitue aussi un mécanisme d'« auto-assurance » contre les chocs qui affectent périodiquement les reve-

nus des agriculteurs : ceux-ci mettent de l'argent de côté dans les périodes où tout va bien et puisent dans leurs économies quand les temps sont difficiles. Beaucoup de commerçantes qui opèrent sur les marchés des zones rurales de l'Afrique de l'Ouest ont l'habitude de remettre leurs gains quotidiens aux « tontiniers » (collecteurs d'épargne ambulants). Le fait que les déposants acceptent de payer une commission aux collecteurs montre qu'il existe une demande d'institutions de protection des avoirs.

Les institutions d'épargne demeurent de nature informelle dans les sociétés rurales où, souvent, ce ne sont pas des actifs financiers qui sont accumulés. Les ménages ruraux des pays en développement épargnent des biens matériels comme le bétail ou les bijoux. Cela n'assure pas toujours leur sécurité, car ces actifs ne conservent pas forcément leur valeur quand les temps deviennent difficiles. Le succès de cette stratégie dépend aussi du degré de développement du marché des biens en question (encadré 2.9).

Le niveau élevé des coûts de fonctionnement freine autant le développement d'institutions d'épargne rurale relevant du secteur formel que celui des organismes de crédit rural. Plusieurs pays ont tenté de mettre en place des caisses d'épargne dans les zones rurales. Mais, dans l'ensemble, celles-ci ne réussissent pas à couvrir leurs frais administratifs. Même certains programmes de microfinancement qui connaissent une croissance rapide doivent faire appel à l'aide financière des gouvernements ou d'organismes extérieurs. La seule exception de taille est la BRI-UD en Indonésie, mais dans son cas, le flux de l'épargne va du secteur rural vers le secteur urbain<sup>55</sup>.

### *Assurer les risques des agriculteurs*

Les risques agricoles sont considérables et concomitants – généralement, tous les emprunteurs d'une même zone sont affectés de manière similaire. À cela s'ajoutent des problèmes d'information, particulièrement importants dans les pays en développement. Pour les assureurs de récolte, des événements spécifiques comme une inondation ou une invasion de criquets sont vérifiables, et ce sont donc des risques assurables. Mais quand un producteur qui a assuré sa récolte déclare que celle-ci est plus faible que prévu, il peut y avoir de nombreuses raisons difficiles à démêler et il est difficile de vérifier la valeur réelle de la production. L'assurance incite aussi à la fraude et favorise le « risque moral » (manque d'efforts ou d'investissements de la part du producteur).

C'est pourquoi il s'avère difficile de mettre en place des mécanismes formels d'assurance pour les ménages agricoles, même dans les pays riches. L'échec des tentatives faites pour établir des systèmes généralisés d'assurance agricole dans les pays en développement a contribué au déclin des banques agricoles<sup>56</sup>.

Tant dans les pays industriels que dans les pays en développement, les primes collectées dans le cadre des régimes généraux d'assurance agricole ne suffisent jamais à compenser les indemnités versées aux agriculteurs (figure 2.3). La situation est particulièrement intenable quand des frais administratifs élevés s'ajoutent aux coûts du suivi des personnes assurées. Ces systèmes, pour continuer à fonctionner, ont toujours eu besoin d'importantes subventions de l'État.

Les seuls mécanismes d'assurance agricole qui fonctionnent sans trop de subventions de l'État sont les régimes à « risque spécifié », qui sont étroitement ciblés ; la raison en est précisément qu'ils minimisent les possibilités de tricherie de la part des agriculteurs, et ne dépendent pas de leurs actions ou investissements. Actuellement, dans les pays industriels, l'assurance agricole n'existe que pour les risques exceptionnels, par exemple la grêle ou les inondations, qui sont relativement faciles à vérifier. Aux États-Unis, les assureurs privés qui ne bénéficient pas de subventions de l'État n'offrent que des plans d'assurance à risques désignés<sup>57</sup>.

Si l'on veut mettre en place des régimes généraux d'assurance des récoltes dans les pays en développement, il faudra probablement des subventions, même si l'on réduit les coûts administratifs à un minimum. Une étude réalisée en 1995 sur un plan de cette nature en Inde a confirmé qu'il comportait d'énormes subventions<sup>58</sup>.

Faute de mécanismes d'assurance formels, les agriculteurs des pays en développement ont recours la plupart du temps à des arrangements informels<sup>59</sup>. Une étude sur des villages du Nord du Nigéria a permis de constater que les contrats de crédit dépendaient de la nature et du montant des chocs affectant les emprunteurs, les prêteurs combinant le crédit avec l'assurance<sup>60</sup>.

En vertu d'accords d'« assurance sociale » entre les habitants d'un village, ceux qui tirent le meilleur parti de la vente de leur récolte sont tenus d'effectuer des transferts en faveur de ceux qui sont dans le besoin. Parfois – par exemple, quand des individus ont intérêt à quitter la communauté –, il peut s'avérer difficile de faire respecter ces accords et d'obtenir le transfert de ressources (chapitre 9). Les possibilités d'assurance

## Encadré 2.9

### Le bétail, forme d'épargne : des expériences contrastées en Inde et au Burkina Faso

Vivant dans des conditions hasardeuses, les ménages ruraux se trouvent souvent dans l'obligation de vendre des actifs pour maintenir leur consommation quand des chocs réduisent leurs revenus. Leurs principaux biens sont leurs actifs productifs, c'est-à-dire la terre ou le bétail. Contrairement à la terre, le bétail peut être déplacé, et il constitue donc pour ces ménages un moyen pratique de se protéger des chocs agricoles. Dans un article qui a suscité beaucoup d'intérêt, Rosenzweig et Wolpin (1993) ont montré qu'en Inde, les ménages ruraux ont recours à la vente de bétail, et en particulier de bœufs, pour lisser leur consommation. Le marché du bétail est bien intégré régionalement, 60 % des bœufs vendus dans les villages de l'échantillon étant achetés par des acquéreurs extérieurs au village. En conséquence, les prix des bœufs ne semblent pas réagir aux chocs qui affectent la production d'un village, ce qui est une considération importante pour choisir l'actif qu'on pourra éventuellement vendre en période de difficultés.

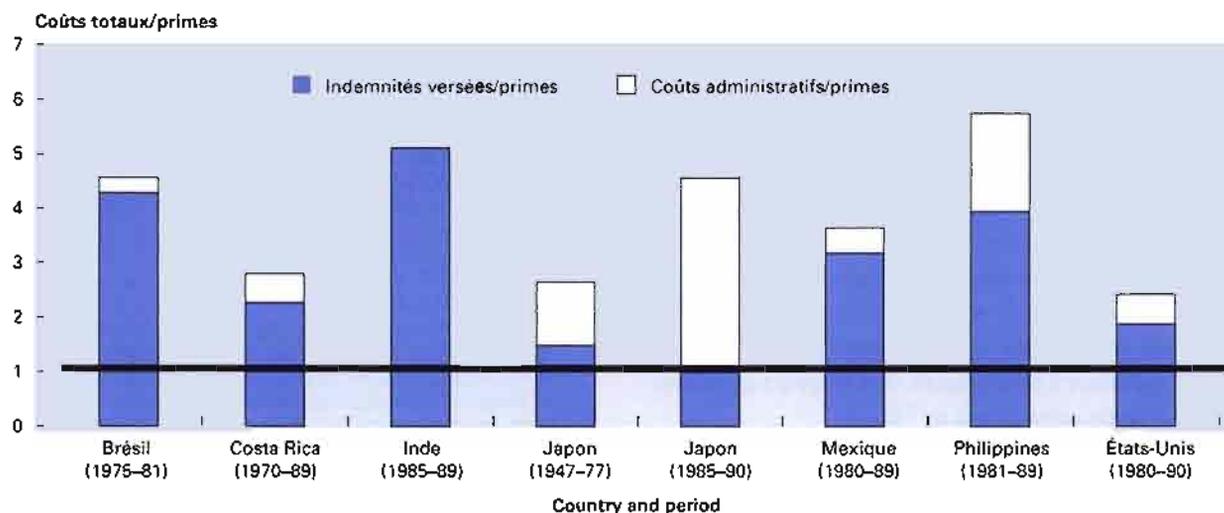
Curieusement, l'enquête de Fafchamps, Udry et Czuzkas (1998) sur les ventes et achats de bétail au Burkina Faso ne met guère en évidence un phénomène similaire. Comment expliquer la différence entre ces deux séries d'observations ? Dans les zones rurales du Burkina Faso, qui sont beaucoup moins densément peuplées que celles de l'Inde, les marchés du bétail sont moins intégrés. En outre, plus le choc agricole est généralisé (comme c'était le cas au Burkina Faso où, pendant la période de l'étude, une sécheresse avait touché de larges parts du pays), plus il y a de ménages qui décident de vendre du bétail au même moment, et moins cette vente peut les aider à régulariser leur consommation.

mutuelle au sein des villages sont également limitées par le fait que les principaux risques touchent l'ensemble de la communauté. Les dispositifs d'assurance informels donnent donc lieu à des arbitrages délicats. Les facteurs qui permettent à ces mécanismes informels de partage des risques de fonctionner – voisinage et liens sociaux – sont ceux-là même qui empêchent les participants de diversifier leurs activités afin de minimiser les risques<sup>61</sup>.

### Créer des institutions efficaces pour promouvoir la technologie et l'innovation agricoles

Il y a deux siècles, Thomas Malthus soutenait que les ressources alimentaires de la planète allaient s'épuiser parce que la population augmentait suivant une progression géométrique, tandis que la production agricole connaissait une progression arithmétique. L'évolution technologique lui a donné tort. Grâce aux innovations agricoles – semences à haut rendement, herbicides, engrais chimiques, culture mécanisée et techniques de

**Figure 2.3**  
**Performance financière des systèmes généralisés d'assurance agricole**



Note : La hauteur des barres représente la somme des indemnités et des coûts administratifs rapportée aux primes collectées. Pour que les primes couvrent la totalité des coûts, ce ratio ne doit pas être supérieur à un. Dans le cas de l'Inde, les données n'incluent pas la saison hivernale de 1989 et les coûts administratifs ne sont pas disponibles. Pour le Japon, les données se limitent au paddy et les coûts administratifs ont été calculés uniquement à partir des chiffres de 1989. Les données du Mexique ne concernent que l'assurance des récoltes.

Source : Hazell, 1992.

gestion des ressources –, le rythme de croissance de la production alimentaire a dépassé celui de la population. L'un des moyens les plus efficaces pour accroître rapidement la productivité agricole est d'adopter des technologies modernes. L'élévation rapide de la productivité a pour effet d'augmenter les revenus des agriculteurs et leur permet de mieux gérer les risques.

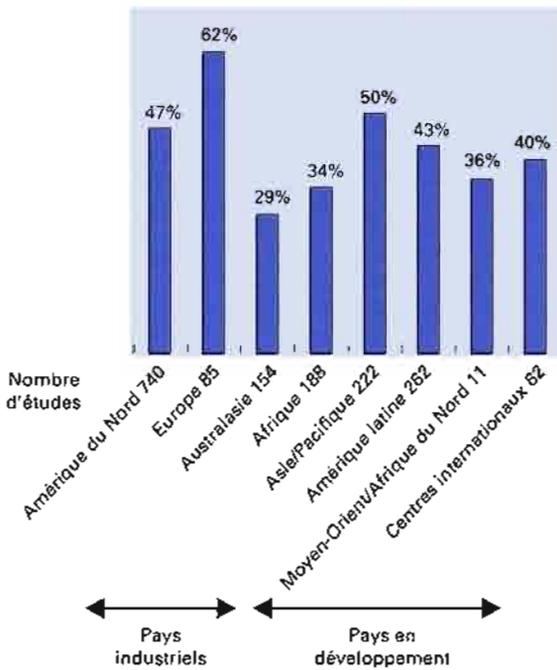
La Révolution verte qui a eu lieu en Asie du Sud dans les années 60 et 70 illustre les effets positifs de la technologie agricole. Les petits producteurs ont considérablement accru leur productivité en adoptant des variétés de riz et de blé à haut rendement, ainsi que des techniques complémentaires d'irrigation et de fertilisation. La Révolution verte a eu aussi des effets secondaires sur les revenus des ménages sans terre<sup>62</sup>. D'une manière générale, grâce à l'adoption des nouvelles technologies, le rendement mondial des principales cultures a plus que doublé au cours des 40 dernières années<sup>63</sup>. Entre 1965 et 2000, pour les cultures céréalières, les gains de productivité à l'hectare ont atteint en moyenne 71 % au plan mondial<sup>64</sup>.

La recherche qui permet de mettre au point de nouvelles technologies agricoles et les services de vulgarisation chargés de les diffuser ont une rentabilité sociale élevée – généralement supérieure à 30 % – dans toutes

les régions du monde (figure 2.4)<sup>65</sup>. Les techniques modernes de gestion de l'irrigation et les semences résistantes à la sécheresse et aux parasites ont contribué à réduire les risques. Enfin, comme l'indiquait le *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001*, de nombreuses études montrent que les pauvres bénéficient des progrès des technologies agricoles non seulement parce que celles-ci réduisent les risques, mais aussi parce qu'elles augmentent la demande de main-d'œuvre et entraînent une diminution des prix des produits alimentaires.

Beaucoup de technologies agricoles présentent les caractéristiques de biens publics. C'est-à-dire qu'elles obéissent, au moins partiellement, aux principes de la non-rivalité – leur utilisation par un individu ne réduisant pas la possibilité de leur utilisation par un autre individu – et de la non-exclusion – un individu pouvant bénéficier d'un produit même s'il ne le paie pas (tableau 2.2). Les entreprises privées s'abstiennent de fournir des biens et des services qui reposent sur ces technologies, car il leur est impossible de faire en sorte que seuls ceux qui les paient puissent en bénéficier. Par exemple, il y a peu de chances que les agriculteurs paient des informations commerciales s'ils peuvent les obtenir gratuitement des autres producteurs ou de leurs

**Figure 2.4**  
**Taux médians de rentabilité de la recherche et de la vulgarisation agricoles, par région**



Note. Ces taux englobent la rentabilité privée et la rentabilité sociale des investissements consacrés aux programmes de recherche et de vulgarisation entre 1953 et 1998.  
 Source : Alston *et al.*, 2000

amis. D'après une étude sur les États-Unis, entre 1975 et 1990, la rentabilité des compagnies semencières n'aurait atteint que 10 % de la rentabilité pour la société des semences non hybrides<sup>66</sup>.

Ces problèmes sont compliqués par les importantes externalités liées aux nouvelles technologies agricoles. Par exemple, un agriculteur peut imposer un coût externe à ses voisins s'il ne vaccine pas ses animaux contre une maladie qui contaminera ensuite les autres troupeaux. En revanche, les techniques de gestion des ressources naturelles génèrent des avantages externes en préservant la qualité de ces ressources pour les générations futures. Comme l'a montré la Révolution verte, l'adoption d'une nouvelle technologie agricole a des externalités positives significatives pour les pauvres ruraux. Enfin, les délais prolongés nécessaires à la mise au point de technologies nouvelles et le fait que la rentabilité en soit incertaine peuvent maintenir la recherche privée à un niveau inférieur à celui qui serait socialement souhaitable.

Toutes ces caractéristiques de la technologie agricole conduisent à penser que l'État doit intervenir au moins un minimum dans le développement et la diffusion des technologies agricoles. La question est de savoir quelles doivent être l'ampleur et la forme de cette intervention.

Les institutions publiques qui ont fourni jusqu'à présent la technologie agricole se voient contraintes de se réformer. Du fait de pressions budgétaires et de l'inefficacité qui leur est reprochée, ces institutions ont vu leur financement diminuer dans beaucoup de pays. En outre, des chocs technologiques comme l'avènement des biotechnologies et la tendance générale au renforcement des droits de propriété intellectuelle ont attiré l'attention sur la contribution que le secteur privé peut apporter au développement des technologies agricoles. La libéralisation des services de recherche et de vulgarisation agricoles, ainsi que l'intensification de la concurrence, ont renforcé les institutions existantes et amené à concevoir de nouveaux modèles institutionnels. Les échanges d'informations accrus entre fournisseurs et usagers des technologies – souvent grâce à la décentralisation et aux accords internationaux entre les fournisseurs – ont aussi contribué à améliorer la qualité des institutions.

L'expérience internationale montre que, pour fournir des biens à caractère privé, comme du matériel et des biotechnologies, aux exploitations agricoles commerciales, on peut confier au secteur privé les services de recherche et de vulgarisation. L'intervention de l'État n'est nécessaire que s'il s'agit de biens publics, comme les technologies à base de connaissances, et si les défaillances du marché et les externalités (par exemple, les effets secondaires d'une technologie sur les ménages pauvres) revêtent des dimensions importantes. Mais même en pareils cas, le fait que l'État intervienne ne signifie pas nécessairement que le secteur public doive fournir les technologies, ou en avoir le monopole. En outre, la recherche peut tirer d'immenses avantages de collaborations régionales entre plusieurs pays – surtout quand ce sont de petits pays pauvres où les capacités de recherche sont faibles et les marchés étroits.

#### *Transférer les technologies agricoles existantes aux producteurs*

L'un des principaux obstacles à l'adoption de la technologie agricole moderne est le manque de connaissances<sup>67</sup>. Les services de vulgarisation sont une institution qui vise à combler cette lacune. Un autre obstacle important est l'excès de réglementation du

**Tableau 2.2****Dans quelles technologies agricoles le secteur privé est-il susceptible d'investir ?**

Type de biens	Biens publics	Biens communs	Biens payants	Biens privés
<i>Caractéristiques</i>	Non-exclusion et non-rivalité	Rivalité, mais non-exclusion	Exclusion, mais non-rivalité	Exclusion et rivalité
<i>Exemples</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Prévisions météorologiques</li> <li>■ Information sur les marchés</li> <li>■ Techniques de gestion de l'élevage</li> <li>■ Calendriers de fertilisation</li> <li>■ Techniques de gestion des ressources naturelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Variétés autogames</li> <li>■ Ressources halieutiques partagées, techniques de gestion de pâturages collectifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Analyse des sols</li> <li>■ Logiciels de gestion des exploitations agricoles</li> <li>■ Formations et consultations privées sur les méthodes de production et de gestion des exploitations agricoles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Semences hybrides</li> <li>■ Produits biotechnologiques (par ex., intrants et semences)</li> <li>■ Engrais, produits agrochimiques</li> <li>■ Matériel agricole</li> <li>■ Produits vétérinaires</li> </ul>
<i>Probabilité de fourniture par le secteur privé</i>	Très faible	Faible	Moyenne	Élevée

Source : Umali-Deininger 1997 ; Banque mondiale 2000a

transfert de technologie agricole. Ces deux facteurs sont examinés ci-après.

*Services de vulgarisation.* Ils remplissent principalement une double fonction : renseigner les agriculteurs sur les nouveaux produits et les nouvelles techniques ; recueillir des informations auprès des agriculteurs et les transmettre aux autres acteurs. Il s'agit notamment d'obtenir des informations sur les besoins des producteurs en vue de l'établissement de priorités de recherche, et d'apprendre des techniques auprès de certains producteurs – par exemple, des techniques d'irrigation – pour les diffuser ensuite à d'autres.

Dans les années 50 et 60, des systèmes de vulgarisation à grande échelle ont vu le jour un peu partout dans le monde quand les gouvernements ont investi massivement dans le transfert de nouvelles technologies agricoles<sup>68</sup>. D'après les estimations, les institutions publiques assurent 81 % de l'ensemble des services de vulgarisation, tandis que les universités, organismes parapublics et ONG en fournissent 12 % et le secteur privé seulement 5 %. Les services de vulgarisation privés n'existent pratiquement que dans les pays industriels<sup>69</sup>.

Les avantages générés par les services de vulgarisation sont considérables – plus de 80 études empiriques démontrent que leur taux de rentabilité se situe en moyenne au-dessus de 60 %<sup>70</sup>. Comme l'indiquent de nombreuses autres études, leur action permet d'amélio-

rer substantiellement les taux d'adoption des technologies, de sensibiliser les agriculteurs et d'accroître leur productivité<sup>71</sup>. Ces résultats ne se limitent pas au transfert de techniques sophistiquées. La diffusion d'informations sur la technologie rurale, et notamment sur des innovations simples utilisables par les pauvres et les analphabètes, exerce un impact substantiel sur la productivité (encadré 2.10).

En dépit de ces succès, il est reproché aux services de vulgarisation publics d'être inefficaces, peu rentables et mal ciblés. Au Kenya, par exemple, une évaluation réalisée en 2000 a révélé que les services de vulgarisation publics appuyés par la Banque mondiale ne répondaient pas aux besoins des agriculteurs et s'adressaient à des groupes qui n'avaient qu'un impact marginal sur la productivité globale<sup>72</sup>. En 1997, un examen par la Banque mondiale de 31 projets de vulgarisation a mis en évidence l'omniprésence d'un certain nombre de problèmes : absence de prise en compte des besoins des clients, faibles capacités des agents et insuffisance d'engagement des pouvoirs publics<sup>73</sup>.

Certains problèmes des services de vulgarisation publics tiennent à des facteurs externes, comme l'absence de volonté politique et la nécessité de mesures d'accompagnement. En outre, ces services n'ont pas toujours l'obligation de rendre compte de leurs activités et ils ne disposent que de capacités limitées pour gérer des programmes de vulgarisation complexes et de

### Encadré 2.10

#### Un réseau d'information pour les pauvres : SRISTI en Inde

Au Gujarat, en Inde, une ONG créée il y a sept ans, SRISTI, a lancé une méthode révolutionnaire pour aider les paysans pauvres à tirer parti des innovations de leurs compatriotes des 5 500 villages disséminés dans cet État. Des bénévoles armés d'ordinateurs portatifs se rendent de village en village à la recherche d'innovations peu coûteuses qui permettront aux villageois les plus démunis d'améliorer leurs revenus ou leur qualité de vie. Parmi les innovations incluses dans la base de données de SRISTI figurent une pompe de prix extrêmement modique (moins de dix dollars) qu'on porte en bandoulière pour arroser de petites parcelles comme celles que cultive la plupart des paysans pauvres, et un petit stoppeur qui, attaché au système de corde et de poulie d'un puits, permet aux femmes de faire une pause durant le pénible travail de puisage de l'eau. Les innovations cataloguées dans la base de données sont ensuite diffusées par le biais d'un bulletin d'information trimestriel. L'ONG a entrepris de placer cette base de données sur Internet, de façon que les villageois puissent la consulter à partir de kiosques. Afin d'en faciliter l'accès aux analphabètes, les kiosques sont équipés d'un interface de communication vocale. En apportant une réponse directe aux problèmes d'information rencontrés par des communautés rurales dispersées, SRISTI contribue concrètement à atténuer la pauvreté chez son groupe cible.

Source : Slater, 2000.

### Encadré 2.11

#### Des services de vulgarisation privés en Argentine

En Argentine, dans les années 70, la productivité des exploitations laitières a fortement souffert de la mauvaise nutrition des vaches et du manque d'hygiène. Face à l'irrégularité de l'approvisionnement et aux problèmes de qualité, les deux principales entreprises de transformation des produits laitiers – Santa Fe-Cordoba United Cooperatives (SANCOR) et La Serenisima – ont offert des services de vulgarisation à leurs fournisseurs. SANCOR a financé l'assistance technique d'agronomes, des visites sur les exploitations, des services d'insémination artificielle et des programmes accélérés d'élevage des génisses. En 1990, 120 groupements de producteurs participaient à son programme de vulgarisation et chaque groupement avait pris en charge le coût de l'assistance technique. La Serenisima a créé 25 bureaux de vulgarisation apportant chacun une assistance technique à des groupes qui comptent jusqu'à 25 gros ou moyens producteurs. Elle s'est aussi largement servie de la presse et de la radio pour diffuser les techniques de gestion de l'élevage auprès des producteurs.

Les résultats de ces services de vulgarisation privés ont été extrêmement positifs. Bien que le nombre des exploitations approvisionnant SANCOR ait diminué de 24 %, la production de lait a augmenté de 15 % entre 1976 et 1985. Quant à La Serenisima, elle a vu son approvisionnement en lait augmenter de près de 50 % malgré une diminution de 6 % de la superficie des exploitations de ses fournisseurs.

Source : Umali-Deiningner, 1997 ; Banque mondiale, 1989a.

grande ampleur<sup>74</sup>. Trois grands types de réforme institutionnelle visant à améliorer les services de vulgarisation sont examinés ici : la *décentralisation*, la *privatisation* et la *séparation entre financement et exécution*. Chacune de ces réformes fait appel à une combinaison différente d'action publique et d'intervention du secteur privé. Le recours à des approches plus participatives et l'utilisation accrue des médias sont également des moyens importants (chapitre 10)<sup>75</sup>.

Tout en maintenant à la fois la prestation des services et leur financement dans la sphère publique, plusieurs pays ont *décentralisé les services de vulgarisation publics*. Cette stratégie consiste à transférer la responsabilité des décisions administratives, budgétaires et politiques des services centraux de l'État à des instances locales ou régionales – généralement à des agents de l'État, mais éventuellement aussi à des groupes communautaires. En rapprochant la prise de décisions des clients, la décentralisation permet d'accroître les flux d'information, de renforcer les capacités locales et de développer le sens de la responsabilité. Cela a pour effet d'améliorer l'efficacité des services, leur qualité et leur accessibilité. Après la décentralisation de la vulgarisation en Bolivie, les coûts par agriculteur ont diminué

de 10 %, la superficie couverte par les services de vulgarisation a triplé et le nombre de bénéficiaires a plus que doublé<sup>76</sup>.

En dépit de son potentiel, la décentralisation des services de vulgarisation pose trois grands défis. En premier lieu, il faut un cadre national pour délimiter les responsabilités des différents échelons de l'administration et éviter de trop gros écarts de qualité. En outre, la décentralisation ne doit pas s'appliquer uniformément à tous les aspects de la vulgarisation. Certaines activités, comme la formulation des orientations, les fonctions d'appui technique hautement spécialisées et les services d'information sur les marchés (qui offrent davantage de possibilités d'économies d'échelle), peuvent être accomplies de manière plus efficace par l'administration centrale. Enfin, il se peut que les collectivités locales n'aient pas les capacités requises pour assumer ces nouvelles responsabilités institutionnelles. (Ainsi, aux Philippines, la décentralisation a aggravé le manque de coordination entre la recherche et les services de vulgarisation<sup>77</sup>.)

Une deuxième stratégie consiste à *privatiser les services de vulgarisation publics*. Le secteur privé est suscep-

tible d'investir dans la diffusion de biens lorsque la technologie elle-même est l'application d'un savoir – par exemple, dans le cas des semences hybrides. Le secteur privé est également mieux à même de rentabiliser les services de vulgarisation destinés aux exploitations commerciales, même s'il s'agit de diffuser des technologies ayant des caractéristiques de biens publics. Comme l'illustre le cas des exploitations laitières en Argentine, les entreprises agro-alimentaires et sociétés de commercialisation privées qui sont liées par des contrats avec les agriculteurs peuvent leur fournir des services de vulgarisation pour diffuser non seulement des technologies qui sont des biens privés, mais aussi des technologies fondées sur le savoir (encadré 2.11).

La privatisation des services de vulgarisation intensifie la concurrence et contribue à renforcer l'efficacité des institutions. Ainsi, leur privatisation partielle aux Pays-Bas a eu pour effet de réduire les frais généraux de 50 % et d'accroître de 40 % le degré de satisfaction des agriculteurs<sup>78</sup>. La prestation des services aux conditions du marché n'est pas l'unique solution. Des institutions qui mènent une action collective, comme les associations paysannes, ont joué un rôle fondamental dans la vulgarisation – par exemple, en République centrafricaine au début des années 70<sup>79</sup>. Cependant, une privatisation totale peut entraîner un déficit de biens publics, ou mettre les services de vulgarisation hors de portée pour les petits producteurs et ceux qui pratiquent une agriculture de subsistance, comme cela s'est produit au Chili dans les années 70<sup>80</sup>.

L'instauration d'un *financement privé des services de vulgarisation publics* consiste généralement à faire payer aux agriculteurs une redevance pour couvrir une partie des frais de la vulgarisation, ce qui a pour avantage évident de contribuer au recouvrement des coûts. Ce modèle institutionnel permet aussi d'accroître la concurrence en encourageant de nouveaux prestataires de services à entrer sur le marché. En outre, la redevance oblige les prestataires à plus de responsabilité vis-à-vis des producteurs. Au Nicaragua, l'introduction novatrice de services de vulgarisation payants a amélioré de manière significative l'adéquation de ces services et leur coût-efficacité, au point que même les agriculteurs les plus pauvres y ont eu recours<sup>81</sup>.

La séparation entre la source de financement et l'organisme auquel incombe l'exécution peut aussi prendre la forme de *services de vulgarisation privés bénéficiant d'un financement public*. Le principal avantage de la formule est qu'elle stimule la concurrence entre les presta-

taires du secteur privé pour améliorer l'efficacité et la qualité des services fournis. Une stratégie de réforme qui a donné d'excellents résultats dans beaucoup de pays, de l'Estonie jusqu'à Madagascar, consiste à soustraire certaines activités de vulgarisation à des prestataires privés. Le gouvernement du Nicaragua finance les services de vulgarisation en délivrant aux producteurs des bons pouvant servir à obtenir aussi bien des services de vulgarisation privés que des services publics<sup>82</sup>.

*Déréglementation des marchés des intrants.* Le transfert de technologies nouvelles se heurte souvent à des obstacles institutionnels. La plupart des pays industriels ont libéralisé les marchés des technologies agricoles, mais les gouvernements des pays en développement tendent à réglementer de manière excessive le transfert de technologie agricole. C'est le cas, notamment, pour les semences, mais aussi pour le matériel agricole, les engrais, les pesticides à faibles risques et les aliments composés<sup>83</sup>. Cet excès de réglementation est particulièrement préoccupant, car il favorise la corruption dans un contexte manquant de transparence et il peut freiner l'innovation.

Il existe plusieurs types d'obstacles. En premier lieu, beaucoup de pays en développement limitent la concurrence en réservant l'introduction des intrants à des monopoles parapublics ou en contrôlant l'entrée sur le marché. Deuxièmement, les gouvernements ont mis en place des systèmes complexes pour tester, approuver et mettre à disposition les variétés nouvelles. En particulier, les mécanismes d'enregistrement et de certification obligatoires des variétés, souvent conçus pour les besoins des programmes publics de production de semences, ne permettent pas véritablement de tester les variétés des programmes d'amélioration privés<sup>84</sup>. Enfin, des moyens de transfert de technologie essentiels, comme le commerce, les licences d'exploitation de technologies et l'investissement direct étranger, font souvent l'objet de restrictions dans les pays en développement.

La levée des divers obstacles réglementaires et l'assouplissement des normes encouragent le secteur privé à participer davantage à la recherche et à la distribution des intrants. On en a vu une illustration particulièrement frappante en Turquie dans les années 80, quand le démantèlement du monopole de l'État sur la production et la vente des semences (avec l'appui de la Banque mondiale) a donné une impulsion significative à l'introduction de nouvelles technologies des semences. Les

rendements du maïs ont alors progressé de 50 %, tandis que le revenu à l'hectare augmentait de 153 dollars – ce qui s'est traduit par un gain économique net de 79 millions de dollars par an<sup>85</sup>. La déréglementation des marchés du matériel agricole au Bangladesh, des semences au Pérou et des intrants agricoles au Zimbabwe fournit des exemples similaires<sup>86</sup>.

Ouvrir la réduction des obstacles aux importations et à l'entrée sur les marchés des technologies agricoles, d'autres mesures peuvent stimuler la concurrence et les flux d'information, à savoir : a) la mise en place d'un système de certification facultative des semences, assorti de mesures d'incitation à la certification et de l'application de lois garantissant l'information du public sur les semences et autres intrants agricoles ; b) l'enregistrement facultatif des variétés de semences ou, à titre intérimaire, l'enregistrement automatique des variétés approuvées dans certains autres pays ; et c) le maintien des réglementations existantes uniquement si elles traitent de véritables problèmes de santé publique et d'externalités environnementales, mais non pas pour protéger les producteurs de fausses informations éventuelles.

### *Mettre au point de nouvelles technologies agricoles pour les pays en développement*

La recherche en matière de produits agricoles pose des problèmes institutionnels fondamentaux. Premièrement, il s'agit souvent d'une entreprise à long terme, qui comporte des risques et peut exiger des ressources humaines considérables. Deuxièmement, les technologies agricoles ont fréquemment des caractéristiques de biens publics et engendrent des externalités. Troisièmement, il existe une tension entre les économies d'échelle qui peuvent être réalisées dans le cadre de la recherche-développement et le besoin de technologies adaptées au contexte local. La possibilité d'économies d'échelle donne à penser qu'il faut concentrer les activités de recherche. Mais beaucoup de produits agricoles doivent être adaptés aux conditions locales, notamment au climat et aux sols – ce qui plaide plutôt en faveur d'une décentralisation de la recherche. Par exemple, les blés résistants au gel créés pour les agriculteurs canadiens offrent peu d'intérêt pour les producteurs soudanais. À cela s'ajoute l'asymétrie d'information entre les chercheurs et les utilisateurs, qui indique la nécessité pour les instituts de recherche de bien communiquer avec les utilisateurs finaux, souvent par une proximité de terrain.

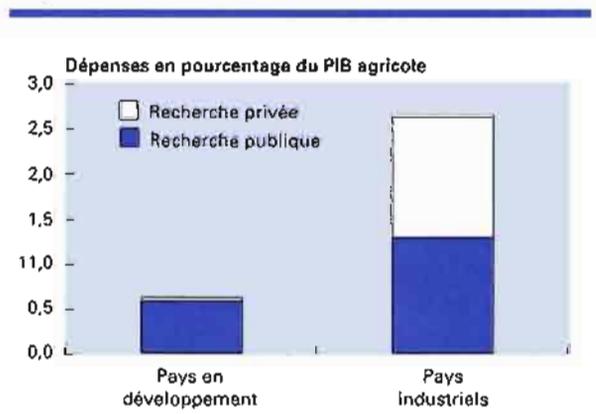
Dans les pays en développement, la demande de technologies strictement localisées est souvent trop

faible pour attirer des capitaux privés, comme l'atteste le faible niveau de ces investissements (tant en chiffres absolus qu'en proportion du produit intérieur brut) dans ces pays (figure 2.5)<sup>87</sup>. De même, la structure des dépenses consacrées à la recherche montre que la recherche privée en matière de semences s'attache essentiellement à mettre au point des produits offrant une longue durée de conservation, résistant aux herbicides et se prêtant aux techniques de production de masse. Tandis que les pays en développement se préoccupent avant tout de la valeur nutritive et de la résistance des variétés<sup>88</sup>. À quelques exceptions près, qui concernent surtout les cultures d'exportation, le secteur privé se soucie peu d'investir pour adapter des technologies aux conditions locales ou perfectionner les techniques de gestion des ressources agricoles dans les pays en développement. Or, ce sont là des domaines qui offrent une forte rentabilité sociale<sup>89</sup>.

Pour parvenir à mettre au point des technologies adaptées aux conditions locales des pays en développement, il faudra probablement compter davantage sur l'intervention de l'État et sur des recherches ou adaptations locales. Trois institutions ou mécanismes institutionnels influent de manière prépondérante sur l'innovation agricole : les droits de propriété intellectuelle ; les instituts de recherche agricole ; l'octroi de subventions par voie de concours et les contrats négociés<sup>90</sup>.

*Droits de propriété intellectuelle et recherche privée.* Les droits de propriété intellectuelle (DPI) protègent les

**Figure 2.5**  
Intensité de la recherche agricole publique et privée, 1993



Source : Pardey et Beintema 2001

rentes tirées des innovations en réglementant les conditions dans lesquelles celles-ci peuvent être reproduites. Pour certaines technologies agricoles, les coûts de recherche-développement sont supérieurs à ceux d'autres secteurs. Par exemple, on estime que la mise au point d'un nouveau produit chimique de protection des végétaux revient à plus de 150 millions de dollars<sup>91</sup>. En outre, les sociétés privées ont souvent davantage de mal à s'approprier les revenus des technologies agricoles que ceux d'autres types de technologies. En agriculture, il est facile d'imiter un produit par étude rétrotechnique, ou de reproduire des semences et de les revendre.

Pourtant, les avantages des DPI ne sont pas réellement avérés (voir chapitre 7 et *Rapport sur le développement dans le monde 1998/1999*). Les critiques font remarquer que beaucoup d'inventions agricoles n'ont pas bénéficié de la protection des DPI, même quand il s'agissait de biens privés. En outre, la protection conférée par les DPI est extrêmement ténue pour certaines technologies – l'inventeur d'une variété aurait bien du mal à imposer le respect de ses DPI face à un groupe hétérogène de petits agriculteurs qui conservent des semences et les replantent pour leur propre usage. C'est pourquoi les investissements privés se concentrent plutôt sur les variétés dans lesquelles est intégré un mécanisme de protection de la propriété intellectuelle. Ce sont, par exemple, les semences génétiquement modifiées qui ne germent plus après la première récolte et la technologie de l'hybridation, qui augmente le rendement et la résistance de la plante en combinant des variétés de telle sorte que les semences ne fournissent pas une descendance conforme et que les récoltes suivantes n'atteignent pas les mêmes rendements.

Faute de preuves empiriques des avantages des DPI et compte tenu des problèmes que pose leur respect, on peut se demander s'ils créent de la valeur. Plus préoccupant est le fait qu'ils risquent d'imposer des coûts substantiels aux pays en développement. Les DPI supposent un équilibre entre la nécessité d'inciter à l'innovation et celle d'assurer un accès équitable aux technologies nouvelles. Si les DPI sont excessivement rigoureux, ils peuvent limiter l'accès aux inventions agricoles en augmentant leur prix, comme cela ressort de diverses études, et il se peut aussi qu'ils favorisent des pratiques commerciales restrictives<sup>92</sup>. Dans ce scénario, les paysans les plus pauvres des pays en développement, n'ayant pas les moyens de payer les technologies nouvelles, ne pourront saisir des opportunités qui leur permettraient d'augmenter leurs actifs. Qui plus est, le

développement technologique peut être freiné lorsque le coût de l'innovation est renchéri par le fait que les produits nouveaux sont tributaires de beaucoup d'autres DPI. Le « riz doré » génétiquement modifié, qui a le potentiel de remédier à la carence en vitamine A – cause majeure de cécité et de dysfonctionnement du système immunitaire dans les pays pauvres –, aurait été mis au point grâce à des technologies protégées par jusqu'à 70 brevets appartenant à 31 organisations différentes.

Dans les pays en développement, deux stratégies peuvent principalement contribuer à ce que les DPI préservent des incitations à l'innovation sans pour autant restreindre l'accès aux nouvelles technologies agricoles. La première a trait au choix du système de DPI applicable. Aux termes de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIPS) de 1994, qui établit des normes minimales pour l'exercice des DPI dans les pays membres de l'Organisation mondiale du commerce, deux types de système de protection des variétés végétales sont autorisés – la protection par les brevets et un système *sui generis* (c'est-à-dire spécifique au contexte)<sup>93</sup>.

La différence entre les deux options est de taille. Dans le cadre d'un système *sui generis*, les agriculteurs ont le droit de replanter les semences provenant de la récolte précédente, tandis qu'un système de brevets leur interdit généralement. De même, si le premier système permet aux obtenteurs de se servir librement des semences pour créer des variétés nouvelles, ce n'est habituellement pas le cas avec le système des brevets. Les pays optant pour un système *sui generis* plutôt que pour des brevets contribuent donc à maximiser l'accès des producteurs et des sélectionneurs aux nouvelles variétés végétales. L'Argentine, le Chili et l'Uruguay, par exemple, ont déjà réussi à mettre en place des systèmes *sui generis* qui comportent des clauses visant à garantir l'accès des agriculteurs aux variétés végétales.

La seconde stratégie consiste à développer les capacités de gestion des droits de propriété intellectuelle. Cette approche est également applicable aux instituts de recherche publics des pays industriels, qui doivent se doter des ressources, des politiques et des systèmes appropriés pour gérer ces droits. Dans les pays en développement, la gestion des droits intellectuels implique de former des partenariats et d'obtenir une aide au développement de la part de producteurs privés de technologie.

Il existe des exemples de réussite dans ce domaine. Le Kenyan Agriculture Research Institute (KARI) et

Monsanto ont conclu un accord de partenariat pour mettre au point une patate douce résistante aux virus, Monsanto fournissant une licence gratuite, un financement direct, des éléments de recherche fondamentale et une assistance technique à l'institut kenyan pour qu'il puisse mettre le produit au point et le tester en vue de le lancer en 2002<sup>94</sup>. Au Mexique, une société multinationale a vendu des droits de propriété intellectuelle à de gros exploitants installés dans les plaines, tout en faisant don de la technologie aux petits producteurs pauvres des plateaux. Dans l'un et l'autre cas, la société privée a amélioré son image de marque à un faible coût d'opportunité, car ni les paysans kenyans ni ceux des plateaux mexicains n'auraient pu acheter la technologie si elle ne leur avait été donnée gratuitement.

Cependant, ces accords n'offrent qu'un potentiel limité car ils s'appliquent presque exclusivement à des segments du marché, comme les exploitations marginales ou les marchés des petits pays pauvres, dont le secteur privé ne pourrait tirer aucun revenu. De plus, ces accords nécessitent un certain pouvoir de négociation et ils ont très peu de chances de subsister si les producteurs acquièrent la capacité de payer les technologies en question.

*Instituts de recherche publics.* Dans les pays en développement, les marchés de la technologie agricole ne peuvent, dans bien des cas, assurer aucun revenu au secteur privé, même avec les DPI. En outre, il existe des effets de biens publics et des externalités. L'État a donc un rôle à jouer. Les organismes de recherche publics sont l'une des formes de cette intervention. Actuellement, les instituts nationaux de recherche agricole (INRA) assurent une large part de la recherche agricole dans pratiquement tous les pays et représentent un investissement très rentable (voir figure 2.5).

Malgré ces résultats, des pressions s'exercent sur les instituts de recherche publics pour qu'ils engagent des réformes. Il leur est reproché d'étouffer la concurrence en ne laissant aucune place aux activités du secteur commercial. En outre, deux types d'asymétries de l'information – entre les instituts et les producteurs et entre les instituts eux-mêmes – sont source de gaspillage. Une étude a révélé que 40 % des programmes africains d'amélioration variétale du blé auraient été plus rentables s'ils s'étaient contentés de sélectionner et d'adapter des variétés étrangères plutôt que de créer localement de nouvelles variétés. Avec des échanges d'informations plus ouverts, ces institutions pourraient devenir plus performantes. Une autre critique qui leur est généralement adressée est qu'ils manquent d'information sur les

besoins des agriculteurs et qu'aucun système d'incitations ne les encourage à répondre à ces besoins<sup>95</sup>.

Le ralentissement général des investissements dans la recherche agricole publique au cours des 20 dernières années accentue ces pressions en faveur de réformes institutionnelles<sup>96</sup>. Certains INRA ont vu leurs moyens se réduire considérablement ; en Russie par exemple, le financement de certains instituts a chuté de plus de 50 % au cours des années 90<sup>97</sup>.

Deux stratégies permettent de répondre aux problèmes de concurrence et d'information qui se posent dans beaucoup d'instituts de recherche publics : la clarification du mandat de la recherche publique et la mise en place de mécanismes facilitant les échanges d'informations entre les acteurs de la recherche.

Dans le cadre de la première stratégie, il convient de définir les priorités et responsabilités spécifiques du secteur public, en tenant compte des problèmes de biens publics et d'externalités. Les principaux domaines sur lesquels doit porter la recherche publique sont l'amélioration variétale pour les cultures et les environnements qui n'intéressent pas le secteur privé mais offrent une bonne rentabilité sociale, ainsi que les domaines de recherche générant avant tout des informations et des conseils, comme les techniques de gestion des ressources et les produits d'amélioration génétique de base<sup>98</sup>. Dans cette perspective, les INRA de Malaisie, du Zimbabwe et des pays du Maghreb, par exemple, recentrent leur action sur les petits producteurs plutôt que de chercher à répondre aux besoins du marché commercial<sup>99</sup>. En Chine, par contre, la priorité accordée aux marchés commerciaux a affaibli les résultats et la productivité de la recherche agricole publique<sup>100</sup>.

La seconde stratégie consiste à renforcer l'efficacité des institutions en instaurant de larges échanges d'informations. Plusieurs mécanismes institutionnels peuvent aider à combler les écarts d'information entre les concepteurs de technologies et les producteurs. Par exemple, la représentation des producteurs au sein des comités de direction des établissements de recherche peut amener ceux-ci à orienter les recherches en fonction de l'information obtenue sur les besoins des agriculteurs. On en voit des exemples au Mali et au Zimbabwe. Il est également possible d'associer les producteurs à l'expérimentation et à l'adaptation des produits nouveaux. Cela permet d'affiner les technologies de façon à répondre aux besoins des usagers, tout en menant une action de sensibilisation qui favorise la diffusion des technologies ainsi mises au point. Ainsi, en

**Encadré 2.12****L'intensification des échanges d'informations entre chercheurs et vulgarisateurs au Ghana**

Les services de recherche et de vulgarisation agricoles du Ghana ont toujours été placés sous la tutelle de ministères différents. À la fin des années 90, des efforts ont été entrepris afin de renforcer les relations entre les deux activités. On a créé des comités de liaison composés de chercheurs et de vulgarisateurs dans chacune des grandes zones agro-écologiques. Chaque comité a été chargé d'établir des plans d'activités conjoints et d'organiser en commun des sessions de formation, des visites sur le terrain et des essais en milieu paysan. Déjà, les évaluations montrent que ces relations organisationnelles ont permis de développer la collaboration et les échanges d'informations entre chercheurs et vulgarisateurs, mais au prix de réunions qui absorbent du temps et avec des capacités insuffisantes pour assurer de suivi.

Source : Banque mondiale, 2000a.

Guinée, les essais en milieu paysan ont contribué à l'adoption rapide des variétés de riz résistantes à la sécheresse de l'Association pour le développement de la riziculture en Afrique de l'Ouest<sup>101</sup>.

Le renforcement des liens entre les services de recherche et de vulgarisation est un autre moyen d'améliorer l'information des chercheurs sur les besoins des producteurs et celle des producteurs sur les technologies nouvelles (encadré 2.12). Cependant, de telles actions ont donné des résultats mitigés. En Chine, un projet pilote de création de centres de recherche-vulgarisation a eu des effets positifs sur les échanges d'informations entre chercheurs et producteurs. En revanche, une évaluation des liens établis entre la recherche et la vulgarisation au Bangladesh en 1997 n'a mis en évidence aucune amélioration de la sensibilité des chercheurs aux besoins des usagers<sup>102</sup>. Les initiatives qui ont réussi sont celles qui ont donné aux chercheurs et aux vulgarisateurs les incitations requises pour rechercher en commun des solutions aux problèmes des agriculteurs<sup>103</sup>.

Le financement de la recherche publique par les usagers peut également améliorer les flux d'information entre chercheurs et producteurs. Les contributions versées renforcent en quelque sorte le contrat qui lie implicitement les chercheurs du secteur public et les usagers, encourageant les producteurs à participer à la recherche et amenant les chercheurs à se préoccuper davantage des besoins des clients. Cette stratégie permet aussi de diversifier les sources de financement.

Une autre réforme fondamentale consiste à renforcer l'autonomie des INRA en les soustrayant à la tutelle

**Encadré 2.13****Retombées internationales et CGIAR**

Le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR) offre un excellent exemple de mécanisme institutionnel engendrant des retombées internationales. Ce réseau a été créé en 1971 sous les auspices de la Banque mondiale pour répondre au problème largement répandu de la sécurité alimentaire. Les 16 centres de recherche du CGIAR détiennent pour le compte de la communauté internationale plus de 600 000 échantillons de matériel génétique – ce qui constitue la collection la plus importante au monde. En offrant aux entités publiques et privées un libre accès à ces ressources, le réseau du CGIAR contribue à assurer au monde entier la jouissance des avantages qui en sont dérivés. Plus de 50 % des variétés de blé et 30 % des variétés de maïs diffusées dans les pays en développement proviennent directement du réseau du CGIAR – et leur nombre a doublé au cours des 20 dernières années grâce à son action. L'influence du CGIAR est encore plus remarquable si l'on considère les adaptations locales de technologies qu'il a permis. Environ 30 % des nouvelles variétés de riz, blé et maïs cultivées dans les pays en développement résultent de l'adaptation de matériel génétique du CGIAR aux conditions locales. Les partenariats avec les instituts nationaux de recherche agricole se sont également avérés fructueux : la collaboration scientifique entre le CIMMYT (l'un des centres du CGIAR) et l'Afrique du Sud a permis de mettre à la disposition des paysans pauvres de ce pays des variétés de maïs qui ont augmenté leurs rendements de 30 à 50 %.

Source : Byerlee et Traxler, 2001 ; GCRAI, 2001.

directe de l'État pour les doter d'un statut juridique propre, avec une structure de direction indépendante et davantage de souplesse administrative. La création d'organismes autonomes contribue à développer les flux d'information en facilitant la participation de toutes les parties prenantes à la gestion et au financement de la recherche agricole. Dans certains pays d'Amérique latine, les INRA, grâce à cette évolution, ressemblent aujourd'hui davantage à des sociétés privées qu'à des organismes publics<sup>104</sup>. Mais dans la pratique, cette autonomie permet rarement d'atteindre le degré de souplesse et de représentation des parties prenantes visé, en grande partie à cause des pressions politiques et des carences qui existent au niveau de l'exécution (chapitre 5)<sup>105</sup>.

Enfin, les échanges d'informations entre INRA sur les technologies existantes suscitent des idées nouvelles et améliorent la qualité des institutions. Les institutions publiques de recherche devraient s'attacher davantage à adapter les technologies étrangères existantes aux conditions locales, plutôt que de les dupliquer comme dans l'exemple d'amélioration variétale du blé mentionné plus haut<sup>106</sup>. Les récentes initiatives visant à établir des

consortiums et des accords contractuels entre les INRA et des organismes de recherche internationaux comme le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR) offrent des perspectives prometteuses à cet égard (encadré 2.13).

Ces accords de coopération sont particulièrement indispensables pour mettre au point des technologies lorsque les pays ne disposent pas des capacités humaines, physiques et financières nécessaires à la recherche. L'échange d'informations permet de créer des synergies sans avoir à créer de capacités de recherche supplémentaires. Il est démontré que la recherche internationale sur les technologies agricoles ayant un caractère de bien public mondial a des retombées positives aussi bien sur les pays en développement que sur les pays industriels. Selon une étude, les revenus générés par l'adaptation et la culture des variétés de blé du CGIAR sont estimés à plus de 3 milliards de dollars pour les seuls Etats-Unis<sup>107</sup>.

*Octroi de subventions par concours et contrats de recherche.* La distinction entre financement public et prestation par le secteur public a exactement le même effet sur la recherche agricole que sur la vulgarisation : elle génère des avantages en stimulant la concurrence – et la concurrence contribue à renforcer les institutions<sup>108</sup>. L'octroi de subventions par voie de concours crée cette concurrence en séparant l'exécution des activités de développement technologique de leur financement et de la détermination des priorités de recherche. L'allocation des fonds aux prestataires de services de recherche se fait par appel à la concurrence, en sollicitant des projets de recherche et en sélectionnant les meilleurs d'entre eux.

Quoique encore relativement nouvelle dans la plupart des pays en développement, cette formule y devient de plus en plus courante pour allouer les fonds publics. Tel est le cas en particulier en Amérique latine, où l'existence de prestataires de services de recherche a permis d'augmenter substantiellement le montant des fonds attribués par ce biais. Aux États-Unis, où l'octroi de subventions par appel à la concurrence existe depuis plusieurs dizaines d'années, un sixième du financement public de la recherche agricole est réparti de cette manière<sup>109</sup>.

Les subventions accordées sur cette base ont pour principal avantage de stimuler la concurrence dans le domaine de l'innovation. Elles permettent d'attribuer des ressources aux concepteurs de technologies les plus efficaces et ont pour effet d'améliorer la qualité de la recherche en mettant le secteur privé et le secteur public

en compétition. En outre, il est possible de faire en sorte que ces subventions stimulent les échanges d'informations. Par exemple, en sollicitant des projets conjoints, on encourage les économies d'échelle et d'envergure. L'adoption de programmes de recherche répondant à la demande, en faisant participer les bénéficiaires à la conception des projets financés, rend la recherche plus pertinente, comme le montre le cas de l'Association for Strengthening Agricultural Research in East and Central Africa. On peut accélérer l'adoption des technologies nouvelles en finançant des projets de recherche et de vulgarisation conjoints, comme cela s'est passé en Amérique latine. Enfin, l'octroi de subventions par appel à la concurrence favorise la continuité du financement de la recherche en combinant les ressources de différents ministères ou de différents intervenants privés du secteur. C'est le cas en Australie, où plusieurs ministères et associations paysannes alimentent les fonds de subventions.

Trois enseignements principaux se dégagent de l'expérience d'octroi de subventions par voie de concurrence. En premier lieu, les fonds d'octroi de ces subventions, plutôt que de se substituer aux dotations globales qui constituent la base du financement de la recherche, doivent les compléter. Pour beaucoup de technologies agricoles, il apparaît difficile de répondre aux besoins fondamentaux en recherche à long terme au moyen de subventions qui sont attribuées par voie de concours et qui, pour promouvoir la concurrence, doivent avoir un horizon à court terme (habituellement trois ans)<sup>110</sup>. Mais même pour la recherche centrale à long terme, on peut réaliser des gains d'efficacité en affectant une part des dotations globales non pas aux instituts publics de recherche, mais à des contrats à long terme que les financeurs publics pourront négocier avec des entités de recherche privées et publiques. Bien qu'il s'agisse d'une stratégie encore assez exceptionnelle, des pays comme l'Australie et le Sénégal ont actuellement recours, à titre expérimental, à ce type de contrats<sup>111</sup>.

En deuxième lieu, lorsqu'il existe relativement peu de prestataires de services de recherche – comme c'est souvent le cas dans les petits pays pauvres –, il est clair que les avantages pouvant découler de la concurrence instaurée grâce à l'octroi de subventions par concours sont limités. Ce type de subvention implique des coûts administratifs fixes importants, pouvant représenter jusqu'à 20 % des montants en cause dans les petits pays. En outre, il s'avère difficile de faire évaluer les candidatures par les spécialistes compétents de manière

objective dans les pays qui n'ont qu'un faible nombre de chercheurs. Environ 40 pays en développement comptent moins de 25 chercheurs et 95 en ont moins de 200.<sup>112</sup> Afin de surmonter ces problèmes, certains pays ont entrepris de créer à titre expérimental des fonds d'octroi de subventions régionaux. L'un d'eux est le FONTAGRO, en Amérique latine, qui vise à encourager la concurrence, susciter des recherches plus innovantes et de meilleure qualité, élargir les échanges d'informations et de technologies, et développer les capacités de recherche de la région. Il existe un fonds similaire en Afrique de l'Est et du Centre, et il est prévu d'en créer un en Afrique de l'Ouest et du Centre.

Enfin, on a constaté à l'usage que les fonds d'octroi de subventions par appel à la concurrence sont mieux à même de réduire les asymétries d'information entre les producteurs et les chercheurs et de répondre aux besoins des usagers s'ils sont dirigés par une instance indépendante et représentative de toutes les parties prenantes – secteur public, chercheurs et producteurs. Il est certes difficile d'assurer la représentation directe d'un groupe hétérogène de petits exploitants agricoles au sein de comités chargés d'attribuer les subventions, mais on peut faire appel à des corps intermédiaires. Ainsi, pour promouvoir une recherche impulsée par la demande, le centre de recherche agricole VBKVK d'Udaipur, en Inde, demande aux ONG qui travaillent sur le terrain de participer aux comités de sélection des candidats.

## Conclusions

Les agriculteurs des pays en développement peuvent à l'évidence tirer avantage de changements institutionnels qui leur donnent les moyens d'entreprendre des activités et des investissements très rentables. La majorité des pauvres de la planète vivant dans les zones rurales et dérivant, directement ou indirectement, leurs revenus de l'agriculture, les gains de productivité ainsi réalisés peuvent avoir des conséquences concrètes pour beaucoup d'entre eux, à savoir alléger leur pauvreté. L'agriculture demeure un secteur important de l'économie dans beaucoup des pays les plus pauvres de la planète et l'élévation de la productivité sectorielle aura aussi pour effet d'activer la croissance globale.

Dans ce chapitre, nous avons décrit diverses options institutionnelles susceptibles d'améliorer la productivité, en analysant les réformes qui ne sont pas efficaces et celles qui le sont. L'accès aux marchés, locaux ou internationaux, influe de manière décisive sur la demande d'institutions d'appui au marché et sur les

forces qui stimulent la poursuite de l'évolution des marchés intérieurs. Beaucoup de formules institutionnelles offrent un rapport avantages-coûts d'autant plus favorable que la demande de produits agricoles augmente. Ainsi, les coûts relatifs de l'action collective des producteurs privés diminuent normalement quand les opportunités de gains augmentent. Ce sont ces opportunités qui suscitent la mise en place de mécanismes visant à favoriser la commercialisation, comme les coopératives agricoles ou les normes de qualité. Les décideurs doivent s'attacher à relier les marchés, mais aussi à faciliter les échanges d'informations sur les initiatives d'autres pays. Il devient nécessaire de remplacer les institutions agricoles informelles existantes par des dispositifs plus formels quand ceux-ci font l'objet d'une demande et qu'il existe des institutions d'appui.

Lors de la mise en place d'institutions, il est indispensable de prêter attention à la façon dont elles peuvent se compléter. La délivrance de titres fonciers officiels aura de meilleures chances de stimuler l'investissement s'il existe aussi des institutions de crédit, des registres fonciers et des tribunaux pour faire respecter les droits de propriété. Mais l'accès des paysans pauvres au crédit est subordonné à l'acceptation de leurs actifs comme garantie, en même temps qu'au développement d'ensemble du secteur financier. La demande de crédit, la demande d'institutions facilitant la commercialisation et la demande de titres fonciers officiels sont également fonction de l'accès à la technologie moderne et des possibilités qu'offre celle-ci de réaliser des investissements générateurs d'une élévation du revenu. Il faudra combiner des initiatives publiques et privées pour répondre aux besoins des pays en développement en termes de diffusion des technologies existantes et de mise au point de nouvelles technologies. Il importe aussi que ces pays tirent parti des marges de manœuvre inhérentes à l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIPS).

Avant de concentrer leurs efforts sur une institution particulière, les décideurs doivent se demander quelles sont les contraintes les plus fortes dans un contexte donné. Souvent, une action initiale peut mettre en marche d'autres forces de changement – à condition toutefois qu'on ait bien identifié les contraintes. À mesure que les pays et les communautés croissent et évoluent, ce ne sont plus les mêmes types d'institutions qui sont efficaces. Il est essentiel d'être réceptif aux formules novatrices et d'en encourager l'application, surtout dans les zones pauvres.

# Le gouvernement d'entreprise

*Les entreprises ont pour vocation de réduire les coûts d'achat et de vente de tout ce qui peut se trouver sur la planète.*

— Ronald Coase, 1937

Au sein de la firme, le chef d'entreprise met ses idées et ses compétences au service des ressources fournies par les investisseurs. De tout temps, les chefs d'entreprise ont constaté que le laps de temps inévitable qui s'écoule entre le moment où ils réunissent des ressources et le moment où ils sont en mesure d'effectuer un paiement freine la réalisation de leurs projets d'investissement. Les investisseurs — qu'il s'agisse des salariés, des fournisseurs ou des financiers — pèsent leur décision avant de confier leurs ressources à un entrepreneur en échange d'une promesse ou d'un contrat.

L'investisseur court deux risques distincts. Le premier est celui de gaspillage des ressources par le chef d'entreprise ; le second est la confiscation des biens par le pouvoir politique. Ce chapitre est consacré au gouvernement des entreprises qui consiste de manière générale à répartir les ressources au sein de l'entreprise et à en contrôler l'utilisation. Diverses institutions publiques et privées confèrent aux promesses et aux contrats leur crédibilité en améliorant les flux d'information à l'entrée, en définissant les droits et en assurant leur respect, et en

influant sur la concurrence. Elles jouent un rôle essentiel dans la mobilisation des ressources et leur allocation efficace par le canal des entreprises.

Dans le présent rapport, on entend par institutions régissant le gouvernement des entreprises les entités et les règles qui influent sur ce que l'on attend du contrôle des ressources au niveau de l'entreprise. Lorsqu'elles fonctionnent bien, ces structures institutionnelles permettent aux chefs d'entreprise d'investir des ressources et de créer de la valeur qui sera partagée entre ceux qui ont investi dans la firme, les dirigeants et les salariés ainsi qu'avec le créateur/directeur de l'entreprise. Elles déterminent donc le rendement qui peut être espéré des ressources engagées dans la firme. Dans les pays où ces structures sont faibles, la création et le développement des entreprises sont bridés. Le cadre institutionnel comprend notamment les mécanismes classiques de gouvernement d'entreprise tels que le conseil d'administration et le droit des sociétés et la législation sur les faillites (chapitre 6) ; les institutions des marchés de produits telles que les entités de réglementation de la concurrence (chapitre 7) ; les institutions du marché du travail (étudiées dans le *Rapport sur le développement dans le monde 1995 : Le monde du travail dans une économie sans frontières*) ; les institutions des marchés des capitaux telles que les intermédiaires financiers (chapitre 4) ; et le système judiciaire (chapitre 6).

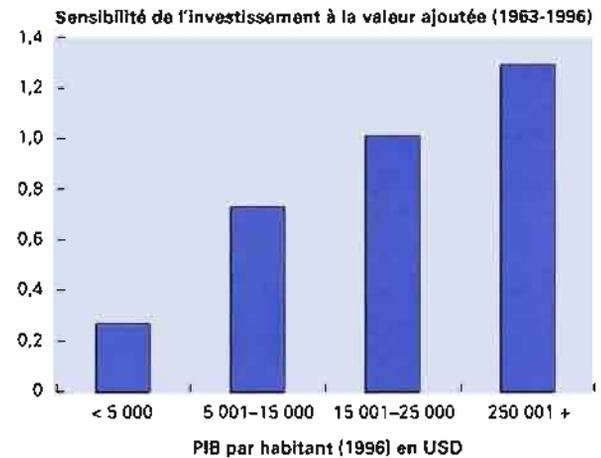
On a historiquement eu recours à deux types d'approches institutionnelles pour garantir aux investisseurs

que leurs ressources seraient utilisées à bon escient par l'entreprise : la conception *privée*, qui est parfois *informelle*, et la *conception juridique* du gouvernement d'entreprise. Ces deux approches facilitent la circulation de l'information et incitent les investisseurs à s'intéresser de près à l'efficacité de la firme et à surveiller les activités de la direction et des autres parties prenantes internes. Elles ont pour but de donner aux apporteurs de ressources le pouvoir d'intervenir sans avoir à supporter des coûts de transaction élevés lorsque les entrepreneurs et les dirigeants d'entreprise abusent de leur pouvoir.

À titre d'exemple de l'approche privée et informelle du gouvernement d'entreprise, on peut se reporter au XII<sup>e</sup> siècle, époque à laquelle les structures étatiques étaient précaires dans la majorité des pays du monde. Une des opportunités d'investissement les plus prometteuses consistait alors à passer du commerce *au sein* des communautés locales au commerce longue distance *entre* les communautés. Dans cette approche traditionnelle, les chefs d'entreprise réduisaient leurs risques commerciaux en ne comptant que sur leurs propres ressources et sur celles de leur famille ou d'autres membres de la communauté. Les institutions privées faisaient jouer le ressort de la réputation pour assurer le respect des contrats (chapitres 1 et 9). Cette stratégie a favorisé le développement des marchés en permettant aux entrepreneurs de passer d'une situation d'échanges très restreints au développement d'une activité commerciale (parfois très importante).

C'est grâce à l'adoption de la conception juridique de l'exercice de l'autorité que le type de firme issu de la révolution industrielle a pu se développer. Cette nouvelle génération d'entreprises différait de la précédente par la taille et le champ d'activité de la firme. La relation entre les firmes était habituellement d'ordre hiérarchique, l'objectif étant d'assurer la coordination de la production et de la commercialisation. Au XIX<sup>e</sup> et au XX<sup>e</sup> siècles, des structures de gouvernance plus formelles, telles que les contrats explicites et les lois visant à protéger les investisseurs, ont permis aux entreprises d'exploiter les opportunités nées de la révolution industrielle. Le développement de systèmes constitutionnels et juridiques mis en place pour modérer le comportement arbitraire des agents publics et privés a permis de renforcer les droits de propriété. Ces institutions ont stimulé l'expansion des marchés, la croissance économique et ont contribué au recul de la pauvreté.

**Figure 3.1**  
Les flux d'investissements nouveaux sont insensibles à la valeur ajoutée dans les pays en développement



Source : Wurgler, 2000.

L'avantage de l'approche juridique, c'est qu'elle permet d'élargir les opportunités de création de richesse, et par là de mobiliser les ressources importantes dont les grosses entreprises ont besoin en même temps que de faciliter l'entrée sur le marché. Il n'est pas nécessaire d'appartenir à un réseau pour tirer parti des opportunités qui se présentent. Les nouveaux entrants n'ont pas besoin de relations sociales ou d'une richesse initiale importante pour lancer une entreprise. Cette approche prend beaucoup plus appui sur un État qui impose des sanctions juridiques et fait respecter les contrats. En permettant la réalisation d'investissements générant des gains de productivité, ces institutions juridiques peuvent stimuler la croissance et favoriser le recul de la pauvreté.

Une étude récente sur l'efficacité de l'allocation des ressources par les entreprises montre que la gestion des entreprises n'est pas toujours efficace. Portant sur 65 pays non socialistes pendant la période comprise entre 1963 et 1996, et sur les grandes et petites entreprises publiques et privées, l'étude estime la sensibilité moyenne de l'investissement industriel à la valeur ajoutée industrielle dans le secteur manufacturier<sup>1</sup>. Un degré élevé de sensibilité signale la présence de deux forces. Les entreprises et les secteurs d'activités où les projets d'investissement ont des rendements importants en termes de valeur ajoutée peuvent attirer de nouvelles ressources, de sorte que ces industries se développeront. À l'inverse,

dans les secteurs où les projets d'investissement passés enregistrent maintenant des rendements décroissants tels que mesurés par la valeur ajoutée, les investissements diminueront et les industries périliteront.

Selon l'étude, le degré de sensibilité est faible dans les pays à faible revenu, si bien que l'investissement y est bien moins susceptible de réagir aux variations de la valeur ajoutée (figure 3.1). En Allemagne, au Japon et aux États-Unis, la sensibilité de l'investissement à la valeur ajoutée est deux fois plus forte qu'au Mexique, trois fois plus qu'en Malaisie et plus de six fois plus qu'au Bangladesh, en Inde et au Kenya. Le problème des pays pauvres prend de ce fait une acuité accrue puisque ces investissements sont d'une importance cruciale pour stimuler la croissance et faire reculer la pauvreté. Les ressources ne s'orientent que lentement vers les secteurs d'activités qui se révèlent mieux capables de créer de la valeur et elles restent longtemps investies dans les industries où la création de valeur diminue. Il y a « sous-investissement » dans les secteurs en expansion et « surinvestissement » dans les secteurs en perte de vitesse.

Le cadre institutionnel qui régit l'organisation des pouvoirs dans l'entreprise, et en particulier les institutions qui fournissent une protection juridique aux investisseurs, celles qui produisent de l'information pour les investisseurs, et la structure du capital des entreprises, est étroitement lié au degré d'efficacité de l'investissement qu'on a ainsi pu constater. Lorsque d'autres facteurs sont pris en ligne de compte, la même étude montre que l'augmentation de l'une quelconque de ces variables a pour effet d'accroître la sensibilité de l'allocation des ressources aux variations de valeur ajoutée. Par exemple, il existe un lien important entre le renforcement de la protection juridique des investisseurs et leur disposition à réduire les nouveaux investissements dans les secteurs d'activités où la valeur ajoutée diminue. Pour un pays tel que le Bangladesh, cette sensibilité double pour une augmentation égale à un écart type de l'une quelconque des variables institutionnelles. Cela montre l'importance que peut avoir l'amélioration du cadre de gouvernement des entreprises pour la croissance et le recul de la pauvreté.

Divers autres facteurs expliquent aussi ces différences dans l'efficacité de l'investissement. L'aptitude des entreprises à exploiter les opportunités de marché dans certains secteurs d'activités en expansion varie en fonction des conditions macroéconomiques, de la situation de la demande, des restrictions mises à l'en-

**Tableau 3.1**  
Part des petites entreprises du secteur formel dans certaines économies durant l'année indiquée

Économie	Année	Pourcentage		
		Nombre d'entreprises	Emploi	Production totale
Australie*	1991	92,0	35,7	23,1
Autriche	1990	75,5	20,2	14,6
Belgique	1991	97,2	38,4	50,3
Bulgarie	1997	97,5	18,9	21,8
Chine*	1991	58,9	6,0	5,2
Colombie*	1993	93,4	40,5	27,4
Corée, Rép. de	1995	98,5	55,3	25,2
Croatie	1995	96,9	26,7	34,9
Danemark	1991	98,3	55,4	46,5
Espagne	1991	99,4	67,5	—
France	1990	98,6	46,7	39,0
Géorgie	1997	82,0	26,0	42,0
Hong Kong, Chine	1993	97,8	58,4	53,8
Hongrie	1996	98,8	53,1	46,5
Inde*	1992	76,2	17,3	13,4
Indonésie*	1995	98,7	73,2	28,4
Israël*	1992	93,9	39,4	—
Italie	1989	99,2	63,4	53,9
Japon	1991	98,1	66,5	—
Jordanie	1991	93,7	21,5	—
Kazakhstan	1996	87,6	23,9	25,9
Lettonie	1996	98,3	41,1	39,8
Lituanie	1996	98,0	43,1	41,8
Norvège	1990	81,5	54,8	50,5
Pays-bas	1990	96,7	49,7	46,5
Portugal	1991	99,0	48,7	43,7
Roumanie	1997	97,4	19,5	40,1
Royaume-Uni	1991	98,5	42,1	19,5
Suède	1991	97,6	39,5	41,4
Suisse	1991	97,5	39,5	—
Turquie*	1992	86,7	28,3	25,7

\* Entreprises du secteur manufacturier uniquement.

— Non disponible.

Note : Les petites entreprises sont les entreprises immatriculées comptant moins de 50 salariés.

Source : Base de données de la Banque mondiale sur les petites et moyennes entreprises.

trée sur le marché (voir chapitre 7) et de l'offre des moyens de production indispensables aux industries de transformation. Sans nier l'importance de ces facteurs, nous centrerons ici l'analyse sur le rôle des institutions qui régissent l'organisation des pouvoirs au sein de l'entreprise.

Les structures institutionnelles formelles présentent des avantages à long terme. Elles élargissent les opportunités de marché offertes aux entreprises en encourageant l'investissement dans les activités à forte valeur ajoutée. En favorisant l'expansion des entreprises et la création d'emplois en leur sein, ces structures peuvent

promouvoir la croissance économique et favoriser le recul de la pauvreté. Mais il est souvent très difficile de mettre en place des lois, des structures de gestion internes, des intermédiaires solides dans les secteurs de la finance et de l'information, et des instances réglementaires performantes. L'efficacité de ces structures de gouvernance dépend de l'existence d'institutions complémentaires et des moyens disponibles. Dans les pays pauvres, par exemple, où il existe peu de moyens de s'opposer aux interventions arbitraires de l'État, où les contrats sont souvent mal respectés et où l'information fait défaut, ce sont en général les mécanismes privés plutôt que les dispositifs juridiques qui dominent.

L'action des pouvoirs publics qui contribue à fournir des appuis politiques aux réformes juridiques et à susciter une demande de nouvelles institutions, telles que l'ouverture aux échanges et la libre circulation de l'information entre les différentes parties concernées par les réformes, est tout aussi importante que les caractéristiques de telle ou telle réforme elle-même. La concurrence peut aussi améliorer l'efficacité de ces mécanismes privés et favoriser le renforcement des institutions. Et les gouvernants des pays en développement devront accueillir sans idées préconçues les méthodes novatrices utilisées par les agents privés pour assurer l'organisation efficace du pouvoir au sein de l'entreprise.

Dans ce chapitre, nous commencerons par analyser les différents types d'entreprise qui existent dans le monde. Nous examinerons ensuite les structures institutionnelles privées d'organisation du pouvoir dans les entreprises — en particulier la concentration du capital, les groupes (d'entreprises), les associations professionnelles — et leur efficacité, puis nous identifierons les structures de gestion des entreprises qui sont fondées sur des systèmes juridiques formels tels que les conseils d'administration, le droit des sociétés et la législation des faillites. Nous n'aborderons pas la gestion des entreprises publiques, qui a été traitée dans le *Rapport sur le développement dans le monde 1997 : l'État dans un monde en mutation* et dans d'autres publications récentes de la Banque mondiale. Les questions concernant les entreprises du secteur de l'infrastructure sont examinées au chapitre 8.

### Comment se présentent les entreprises à travers le monde

La grande majorité des entreprises sont de petite taille dans la plupart des pays, indépendamment de leur géographie et de leur niveau de développement. Le

tableau 3.1 montre l'importance des petites entreprises du secteur formel dans certains pays. Même dans les pays en transition, connus pour leurs grosses firmes, la plupart des entreprises sont de petites entités. L'effectif des petites unités serait encore plus important si l'on tenait compte des entreprises du secteur informel.

Pour les petites entreprises, et en particulier pour les entrepreneurs individuels qui ne comptent que sur leurs ressources internes, les questions de gestion sont bien plus simples que pour les grandes entreprises. Une étude portant sur 54 pays industrialisés et en développement montre que, dans ces derniers, ce sont les facteurs institutionnels qui brident la croissance des petites et moyennes entreprises<sup>2</sup>. Les dirigeants des petites entreprises qui ont des possibilités de se développer sont moins disposés à mobiliser des ressources internes ou moins à même de le faire lorsqu'ils sont confrontés à un État arbitraire ou prédateur (par exemple, les petites entreprises qui se créent éviteront de se développer pour échapper à l'impôt ou au harcèlement de l'État). Les institutions qui peuvent contribuer à fournir des contrepoids à l'autorité de l'État sont examinées au chapitre 5.

L'absence d'un système juridique solide qui fournisse un appui au fonctionnement des marchés, par exemple sous forme de tribunaux capables de garantir le remboursement des dettes (chapitre 6), est aussi un facteur qui entrave la mobilisation des ressources. Pour les petites entreprises, les mécanismes privés jouent un rôle plus important que les structures formelles de gouvernement d'entreprise dans la répartition des pouvoirs ou des droits *au sein* de l'entreprise. Les autres institutions susceptibles de faciliter l'entrée des entreprises sur le marché et leur croissance sont celles qui ont trait à la concurrence et à la réglementation (voir chapitres 6 et 7).

Malgré la prépondérance des petites entreprises, les grandes entreprises représentent parfois une proportion importante de l'emploi et de la production nationale (voir tableau 3.1). Si le secteur des petites entreprises comprend un grand nombre d'entités qui se créent et sortent rapidement du marché, les grandes firmes à l'assise solide sont plus stables dans tous les pays. Une étude montre par exemple que la croissance globale de l'industrie tient pour plus des deux tiers à l'augmentation de la taille des entreprises<sup>3</sup>. Ce chapitre traite pour l'essentiel des grandes entreprises et des firmes de moindre importance qui ont un potentiel de croissance. C'est dans ces firmes que le problème de détournement

des ressources, au plan interne ou par l'État, se pose avec le plus d'acuité.

La grande majorité des entreprises ne sont pas cotées en bourse. Les sociétés inscrites à la cote représentent 0,16 % de l'ensemble des entreprises immatriculées dans les pays en développement et 0,55 % dans les pays industriels, selon un échantillon de 37 pays du monde<sup>4</sup>. Les entreprises cotées en bourse sont toutefois importantes parce qu'elles occupent parfois une place non négligeable dans une économie nationale. Par exemple, les entreprises cotées en bourse interviennent pour quelque 40 % dans la valeur ajoutée au Royaume-Uni et pour 25 % au Japon. Dans des pays en développement comme la Pologne et la Thaïlande, ces entreprises sont respectivement à l'origine de 7 % et 9 % de la valeur ajoutée. Bien que le nombre de ces grandes firmes cotées en bourse soit modeste par rapport à l'effectif total des entreprises, leur poids économique peut être substantiel. Compte tenu de leur taille, leur performance peut aussi avoir une incidence politique et sociale non négligeable.

Les différences de taille des entreprises tiennent souvent à la nature de la demande et de l'offre de biens et de services, ainsi qu'à des politiques publiques telles que la fiscalité. Mais elles tiennent aussi parfois à des différences dans l'efficacité des institutions privées et formelles de gouvernement des entreprises.

### Les structures institutionnelles privées de gouvernement des entreprises

Il existe trois grandes catégories de structures institutionnelles d'organisation du pouvoir dans les entreprises en dehors de la législation officielle : la structure du capital, les groupes (d'entreprises) et les associations. Ces trois structures influent sur la quantité d'information mise à disposition de toutes les parties qui jouent un rôle dans l'entreprise, sur l'exécution des contrats et sur la responsabilité de l'entrepreneur et des dirigeants de l'entreprise à l'égard de ceux qui investissent dans la firme.

La quantité d'information mise à disposition de toutes les parties qui jouent un rôle dans l'entreprise influe sur la façon dont les projets d'investissement sont financés. S'ils ne disposent pas de toutes les informations nécessaires sur l'entreprise et ceux qui la contrôlent, les investisseurs exigeront des rendements plus élevés. Les difficultés d'information font qu'il est relativement moins onéreux pour l'entreprise de commencer par utiliser ses ressources internes, et de recourir

ensuite aux crédits commerciaux, puis à l'emprunt (qui la conduit à céder un droit de contrôle restreint en échange d'un financement) et enfin à l'émission d'actions (où des droits de contrôle sur la firme sont cédés en échange de l'apport de capital). D'ordinaire, deux catégories d'investisseurs ont un avantage informationnel sur les autres. Les investisseurs qui, du fait de la nature de leurs transactions avec la firme, ont une idée plus précise de ses perspectives d'avenir (tels que les fournisseurs et les acheteurs de produits de l'entreprise) peuvent prendre des dispositions pour que l'entrepreneur et les dirigeants de l'entreprise respectent leurs engagements. Les gros investisseurs ont aussi un avantage car l'importance de leur participation au capital de la société leur permet de se faire entendre, de sorte qu'ils peuvent se dispenser d'une protection juridique élaborée.

Dans les petites entreprises, dont le capital est entre les mains d'un petit nombre d'actionnaires (ou d'une seule personne), les principaux problèmes de gestion sont liés aux contrats implicites ou explicites que les propriétaires ont passés avec les négociants et les fournisseurs, avec les salariés qui ont des qualifications adaptées à la firme et avec les banques et d'autres institutions financières. Les fournisseurs et les acheteurs accordent des crédits à leurs partenaires commerciaux. La fourniture d'un crédit commercial implique un contrat implicite en ce sens que les acheteurs attendent de la firme débitrice qu'elle produise des biens d'une qualité donnée, à un prix donné et en quantité donnée<sup>5</sup>. Selon une étude réalisée sur un échantillon de 40 pays industrialisés et en développement, les entreprises délaissent les crédits commerciaux au profit d'autres formes de crédit lorsque le système juridique du pays est bien développé. On peut donc penser que l'avantage comparatif des entreprises non financières dans la distribution du crédit diminue s'il existe d'autres options bien établies<sup>6</sup>.

À mesure que l'entreprise grandit, la direction quotidienne des opérations et la gestion de l'entreprise en général sont déléguées à d'autres personnes que les propriétaires de la firme. La distinction entre propriétaires et dirigeants complique les problèmes d'organisation du pouvoir. L'analyse rétrospective de l'évolution nationale de certains pays montre qu'il existe une corrélation entre la structure du capital et la solidité des institutions qui facilitent les flux d'information et fournissent des moyens de pression juridique aux apporteurs de capitaux. À l'heure actuelle, la protection juridique qu'of-

freint les États-Unis aux actionnaires est l'une des plus solides et des plus efficaces au monde. Au XIX<sup>e</sup> siècle, avant que ces institutions n'aient été créées, le mode de financement et la structure du capital des entreprises étaient radicalement différents de ce qu'ils sont aujourd'hui. Avant 1873, par exemple, les seuls investisseurs qui détenaient des actions ordinaires étaient les fondateurs et les banques pourvoyeuses de capitaux. Les représentants des banques aux conseils d'administration fournissaient aux gros actionnaires un système de surveillance à faible coût. Conscients de ces problèmes, les investisseurs individuels limitaient leur participation à l'achat d'obligations ou d'actions préférentielles ayant des caractéristiques similaires aux obligations<sup>7</sup>.

### *Comment la concentration du capital influe sur l'organisation du pouvoir au sein de l'entreprise*

Dans les pays à faible revenu, la structure du capital est en général fortement concentrée. Les grandes entreprises gérées par des dirigeants et dont le capital est détenu par un groupe diversifié de petits actionnaires sont l'exception plutôt que la règle<sup>8</sup>. Dans tous les pays, on observe une relation entre la structure du capital et la solidité des institutions juridiques, la concentration du capital tendant à suppléer à l'insuffisance de protection juridique<sup>9</sup>. Cette concentration donne en effet aux investisseurs un droit à l'information et un droit de contrôle qui leur permettent de s'assurer que leurs ressources seront utilisées de manière conforme à leurs intérêts. Lorsque le capital est concentré, les actionnaires ont les moyens de stopper le détournement des ressources sans devoir recourir aux tribunaux. Dans les pays à revenu élevé, où la protection juridique est mieux assurée, l'actionnariat est plus dispersé. Mais ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, en Allemagne et en Suède, où le dispositif de protection juridique est solide, le capital est concentré, mais les entreprises disposent d'un choix plus large pour ce qui est de l'organisation du pouvoir en leur sein et des mécanismes de règlement des différends (chapitre 6).

Le principal avantage de la concentration du capital est qu'elle encourage les actionnaires à surveiller les dirigeants de la firme *et* qu'elle fournit aux propriétaires un moyen de pression sur les dirigeants de l'entreprise. Mais la concentration du capital peut faire surgir des problèmes de gouvernance entre les différentes catégories d'investisseurs — par exemple, entre les actionnaires minoritaires et les actionnaires majoritaires. Ces derniers peuvent s'arranger pour réduire la part des

benefices distribués aux actionnaires minoritaires ; ils peuvent chercher à obtenir des avantages privés.

Les faits tendent à montrer que la concentration du capital offre le maximum d'avantages lorsque les actionnaires qui contrôlent l'entreprise ont des incitations appropriées et lorsque les actionnaires extérieurs à l'entreprise disposent de moyens de pression importants. D'après une étude sur les entreprises des économies d'Asie de l'Est, par exemple, le marché apprécie particulièrement les entreprises dont l'actionnaire majoritaire détient une participation très importante au capital<sup>10</sup>. Dans ce cas, en effet, la richesse des actionnaires majoritaires dépend plus directement de la performance de l'entreprise. Il ressort également d'études internationales que les investisseurs sont disposés à payer un prix plus élevé pour les actifs d'une entreprise lorsqu'il existe non seulement un actionnaire majoritaire, mais aussi des moyens de protection juridique qui donnent aux actionnaires, quelle que soit l'importance de leur participation, un droit de regard sur l'allocation des ressources et la répartition des bénéfices<sup>11</sup>. Alliée à la concentration du capital, l'existence de dispositions de protection juridique donne à l'entreprise une plus grande facilité d'accès aux financements extérieurs. Ces dispositions mettent l'entreprise mieux à même de financer des projets d'investissement prometteurs. Il est par ailleurs possible de réduire les inconvénients éventuels de la concentration du capital en faisant jouer la concurrence sur les marchés (chapitre 7) et en faisant le nécessaire pour assurer la sortie des firmes dont la performance est insuffisante (voir l'analyse ci-après).

*La structure du capital dans le cadre des privatisations : les enseignements à tirer au plan du gouvernement d'entreprise.* La vague de programmes de privatisation qu'a connue le monde a été provoquée par l'inefficacité des entreprises publiques, inefficacité qui a conduit à chercher des moyens d'améliorer sensiblement la performance de ces entités. Mais les résultats n'ont pas toujours été à la hauteur des espérances, en particulier dans les économies en transition. Dans bien des cas, le gaspillage et le détournement des ressources par les acteurs politiques ont été remplacés par un gaspillage et un détournement des ressources par des acteurs privés. Ce qui soulève une nouvelle question : comment faire en sorte que la privatisation débouche sur des résultats positifs. Il est désormais manifeste que la privatisation ne peut réussir que si elle va de pair avec le jeu de la concurrence et une réglementation adéquate (chapitres 7 et 8). Cette section analyse comment les différences dans les struc-

tures institutionnelles de gouvernement des entreprises contribuent aussi à expliquer les différences constatées dans les résultats des privatisations.

Le choix de la structure du capital par les acteurs politiques lors de la privatisation reflète des préoccupations d'ordre économique et politique. Les deux méthodes prédominantes en matière de privatisation sont l'émission d'actions en souscription publique, qui se traduit en général par une forte dilution du capital, et la vente d'actifs, qui implique habituellement la cession d'une participation majoritaire à un investisseur unique ou à un consortium. La privatisation par la distribution de bons, qui est le système utilisé dans certaines économies en transition, se traduit, comme les émissions en souscription publique, par une dilution plus importante de l'actionnariat que les cessions directes d'actifs.

Dans la plupart des pays, la méthode de privatisation retenue est liée à la solidité des protections formelles existant en matière de gouvernement d'entreprise. Selon une étude récente portant sur 49 pays industrialisés et en développement, la solidité de la protection juridique offerte aux investisseurs minoritaires et la qualité du système de poids et contre-poids mis en place pour faire pièce aux acteurs politiques — système qui renforce l'efficacité des protections juridiques — ont une incidence importante sur le déroulement du processus de privatisation<sup>12</sup>. Les pays où la protection juridique est faible choisissent plus généralement la cession d'actions. Mais, bien que le niveau initial de protection juridique ait été faible, plusieurs économies en transition ont choisi la formule de privatisation par distribution de bons pour la majorité des cessions d'entreprises.

Dans les pays où la qualité des structures institutionnelles était élevée au départ, la privatisation s'est accompagnée d'une amélioration notable de la qualité des institutions. Une étude montre que la privatisation a eu un impact important sur le développement des marchés boursiers du monde<sup>13</sup>. La capitalisation boursière des entreprises privatisées dépasse maintenant 2 500 milliards de dollars. Dans 17 des 23 marchés émergents que couvre l'étude, ces entreprises sont les plus grosses firmes du pays. Elles ont un relief et un poids politique suffisants pour jouer un rôle de premier plan dans l'amélioration des structures de gouvernement d'entreprise. Les abus d'autorité constatés ou susceptibles d'intervenir dans ces firmes ont été l'élément moteur de réformes juridiques.

En revanche, il semble que dans les pays dont les structures institutionnelles laissent à désirer au départ, il ne soit pas apparu d'institutions formelles de gouvernement d'entreprise et qu'il ait été difficile de maintenir celles qui étaient apparues. Selon une étude de la Banque mondiale sur le développement des marchés boursiers dans les économies en transition, par exemple, les politiques de privatisation qui misaient sur l'efficacité de la création de structures institutionnelles formelles de gouvernance et qui visaient à contraindre les entreprises à s'inscrire à la cote d'une bourse de valeurs dans le cadre du processus de privatisation n'ont pas conduit à un développement des marchés<sup>14</sup>. Dans les pays où il y a eu des privatisations de masse — tels que la Bulgarie, la Lituanie et l'ex-République yougoslave de Macédoine —, un grand nombre d'actions étaient illiquides et les autorités boursières, quand il en existait, ne disposaient pas des moyens nécessaires pour vérifier l'application des normes de cotation. Cette situation a entraîné de nombreuses radiations du registre de la bourse des valeurs, des abus au détriment des actionnaires minoritaires et une concentration du capital. Après une progression initiale du nombre des entreprises cotées en bourse, leur effectif n'a cessé de décroître.

Les émissions en souscription publique sur le marché primaire dans des pays tels que la Croatie, la Hongrie, la Pologne et la Slovénie, où les ventes d'actions ont été moins importantes, offrent des perspectives plus encourageantes pour ce qui est du développement à long terme des marchés boursiers. Certains pays ont utilisé les deux méthodes. Selon une étude récente, dans les économies en transition, ce sont les entreprises dont la structure du capital est concentrée, en particulier celles dont l'actionnaire majoritaire est étranger, qui enregistrent les meilleurs gains de performance<sup>15</sup>. Et l'amélioration de la performance serait huit fois plus importante pour les firmes sous contrôle étranger que pour les firmes dont le capital est largement dispersé.

L'expérience récente des pays d'Amérique latine montre combien il est difficile de s'appuyer sur les entreprises privatisées pour promouvoir le développement institutionnel. Les ventes initiales d'actions des entreprises ont donné lieu à d'importants investissements de portefeuille, elles ont permis de diversifier l'actionnariat des sociétés et elles ont stimulé le développement des marchés boursiers. Mais les structures institutionnelles de gouvernance existantes ne sont pas suffisamment solides pour assurer le maintien de cette nouvelle structuration du capital, compte tenu en par-

ticulier d'abus des actionnaires majoritaires. Au cours des dernières années, la structure de l'actionnariat a changé, les entreprises étrangères prenant des participations majoritaires.

### Les groupes

Beaucoup de créneaux commerciaux sont exploités par des entreprises affiliées à des groupes, entités qui rassemblent sous la direction d'un centre administratif ou d'un centre de décision commun des entreprises opérant sur des marchés différents<sup>16</sup>. Les membres du groupe peuvent être des petites et moyennes entreprises ou de grandes entreprises, mais ce sont en général les grandes entreprises qui sont à la tête des groupes. Les participations croisées et une direction commune fournissent au groupe un mécanisme de coordination, mais les liens entre les membres du groupe peuvent aussi être fondés sur les relations familiales et sociales.

Il existe des groupes partout dans le monde. Les *keiretsu* au Japon, les *chaebol* en République de Corée, les *grupos economicos* en l'Amérique latine et les groupes d'entreprises en Chine et en Inde montrent comment on peut organiser et conduire des activités selon différentes méthodes, en marge des mécanismes de marché formels et en faisant appel à eux. Une étude portant sur 14 pays en développement fournit quelques éléments d'appréciation systématique sur l'importance du rôle joué par les entreprises affiliées à des groupes<sup>17</sup>. La figure 3.2 présente les résultats des calculs effectués pour les sociétés cotées en bourse lorsqu'il existait des informations financières. Selon l'étude, les entreprises affiliées à un groupe occupent une place prépondérante dans le paysage industriel et commercial, contrôlant en moyenne dans ces pays plus de 52 % des actifs déclarés en 1990, et 59 % en 1997.

Les groupes jouent un rôle central dans le processus d'allocation des ressources au sein des entreprises des pays en développement. Malgré les progrès réalisés dans les domaines de la libéralisation financière et commerciale, l'allocation des ressources reste toujours aussi largement basée sur le groupe qu'auparavant. La Banque mondiale a pu établir comment le pouvoir économique est concentré entre assez peu de mains par le jeu des groupes. Au Japon, les 15 familles les plus fortunées contrôlent moins de 3 % de la valeur des actifs des sociétés cotées en bourse. Le contraste avec les pays à faible revenu d'Asie de l'Est tels que l'Indonésie, les Philippines et la Thaïlande est frappant. Dans chacun de ces pays, les 15 premières familles détiennent plus de

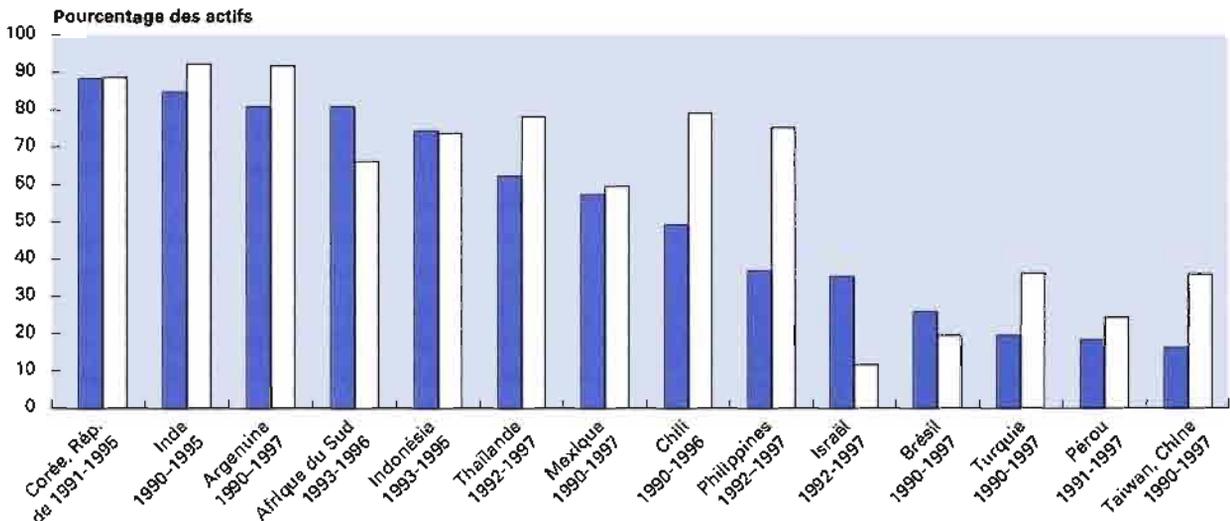
50 % des actifs des sociétés cotées en bourse et sont à l'origine de plus de 20 % du PIB du pays<sup>18</sup>.

On peut considérer la création des groupes comme une réponse des acteurs privés aux faiblesses institutionnelles des marchés. Par exemple, lorsqu'il n'existe pas d'intermédiaires financiers et informationnels solides, les marchés des capitaux ne sont guère à même de tarifier le risque et de financer l'investissement. Les entreprises affiliées à un groupe peuvent, en principe, créer un marché des capitaux interne, financer de nouvelles entreprises et aider leurs membres dans les périodes de difficultés financières. En l'absence de marché du contrôle des sociétés, l'affiliation au groupe permet aussi de coordonner le remplacement des équipes de dirigeants insuffisamment performantes. Dans les pays où il n'existe pas de marché du travail suffisamment actif pour fournir des cadres aux entreprises, le marché du travail existant au sein du groupe peut fournir des compétences adaptées aux besoins des différentes entreprises le constituant.

Des éléments sont toutefois à porter au débit des groupes. Lorsque l'activité est dominée par des groupes, il y a parfois peu de concurrence entre ceux qui contrôlent les ressources, puisque l'information et le pouvoir sont aux mains d'un petit groupe d'acteurs au niveau central. Si ces acteurs ne sont pas qualifiés ou réellement motivés, l'allocation des ressources en pâtira et il pourra arriver qu'ils soutirent à des fins personnelles des fonds aux entreprises qu'ils contrôlent. Les entreprises affiliées à un groupe sont souvent affiliées à des banques et elles peuvent être en mesure d'attirer une part importante des financements d'entreprise au détriment des entreprises extérieures. Les intérêts d'un groupe peuvent aussi aller à l'encontre des objectifs de bien-être social. Le pouvoir économique des groupes se traduit par un pouvoir politique que le groupe peut utiliser pour obtenir un traitement préférentiel de la part des milieux politiques ou pour bloquer des réformes.

Un certain nombre d'éléments corroborent ces deux appréciations portées sur les groupes. S'il est vrai que l'affiliation à un groupe constitue une réponse aux insuffisances des marchés, les entreprises du groupe doivent pouvoir élargir sérieusement leur champ d'activité via la diversification. Les données recueillies sur les entreprises chiliennes et indiennes conduisent à penser que les groupes diversifiés peuvent avoir une performance supérieure à celle des entreprises non affiliées lorsque le groupe est suffisamment important. En Inde, par exemple, la performance des entreprises associées aux

**Figure 3.2**  
**Part des actifs des sociétés cotées en bourse détenus par des entreprises affiliées à un groupe**



Source : Khanna et Rivkin, 2001.

Note : Ce graphique est basé sur les données utilisées et décrites dans Khanna et Rivkin, 2000. Les auteurs ont utilisé toutes les données disponibles pour chaque année de référence mais, pour certaines sociétés cotées en bourse, les données financières n'étaient pas disponibles.

groupes les plus diversifiés était supérieure de 22 % à celle des firmes non affiliées dont les activités étaient bien définies, mais elle était supérieure de 43 % à la performance des entreprises appartenant à des groupes assez peu diversifiés<sup>19</sup>. Les groupes paraissent aussi jouer un rôle important dans l'exploitation des nouveaux créneaux dans certains contextes. Cela concorde avec des observations plus anciennes sur le Japon qui montraient que les entreprises affiliées à des groupes pouvaient gérer des marchés des capitaux internes. Le constructeur automobile Toyota a commencé en tant que branche d'un groupe dont les activités étaient essentiellement centrées sur la création de machines pour l'industrie textile. Des études récentes ont été effectuées sur 14 pays où existaient des groupes importants pour déterminer si ces groupes palliaient systématiquement les insuffisances des marchés des capitaux et enregistraient de meilleurs résultats que les autres entreprises. Dans six pays, les entreprises affiliées à un groupe étaient nettement plus performantes financièrement ; dans trois pays, leurs résultats étaient bien moins bons et, dans les cinq pays restants, il n'y avait pas de différence significative.

Il est également avéré que l'affiliation à un groupe peut aller de pair avec des résultats négatifs, en particulier lorsque les groupes sont dirigés par des entrepreneurs qui n'ont pas les incitations ou les qualifications

voulues pour jouer leur rôle. En Russie et au Kazakhstan, quelques groupes ont pu dominer de nombreux secteurs d'activités et bloquer les possibilités de financement et les opportunités de marché des autres entrepreneurs (encadré 3.1). Dans les économies d'Asie de l'Est, le marché attribue une valeur moindre aux entreprises dont l'actionnaire majoritaire détient le contrôle via la structure du groupe sans pour autant détenir une participation importante<sup>20</sup>. La moindre valeur de marché accordée à ces entreprises affiliées à des groupes signifie qu'il est plus onéreux pour elles d'obtenir des financements extérieurs d'entités extérieures au groupe. Mais, puisque ces structures se maintiennent, on peut en conclure que les avantages que présente pour les propriétaires d'entreprises l'appartenance au groupe l'emportent sur les coûts.

La question fondamentale qui se pose est de déterminer comment accroître les avantages que présentent les groupes tout en diminuant les coûts. Les politiques visant à exposer les entreprises à la concurrence intérieure et internationale apportent un élément de réponse évident. L'accès aux marchés d'exportation ne peut qu'inciter davantage les entreprises affiliées à des groupes à mettre l'accent sur l'efficacité — d'où l'importance des institutions qui renforcent la concurrence sur les marchés de produits (chapitre 7).

### Encadré 3.1

#### Les groupes et les entraves à la concurrence au Kazakhstan

Dans la dernière partie des années 90, un grand nombre d'entreprises de grande taille ou de moyenne importance du Kazakhstan sont passées sous le contrôle de cinq groupes d'envergure nationale et de multiples groupes régionaux liés aux milieux politiques. La concentration du pouvoir économique aux mains de ces groupes les a encouragés à faire pression sur les organismes publics et les hauts fonctionnaires et leur a donné les moyens d'obtenir un traitement préférentiel dans des domaines tels que les restrictions commerciales, l'accès à des financements non fondés sur le jeu du marché, l'attribution préférentielle de marchés publics et une protection contre les nouveaux entrants sur le marché. Les financements bancaires vont souvent en priorité à ces firmes, mais rien n'est fait pour les obliger à rembourser, de sorte que ce sont souvent les administrations d'État qui paient indirectement ces emprunts.

Les entreprises disposant d'appuis politiques se servent aussi de leur pouvoir pour harceler leurs concurrents. Un rapport récent commandé par l'Agence de développement international des États-Unis en fournit un exemple représentatif. Un entrepreneur local avait monté un petit hôtel rentable. Mais un nouvel hôtel dont le propriétaire avait une influence politique a ouvert ses portes à proximité. Peu de temps après l'inspecteur local de la salubrité fermait le premier hôtel en prétendant que l'alimentation des locaux en eau courante laissait à désirer. L'affaire s'est toutefois terminée sur une note heureuse. Après deux ans de procédures judiciaires et l'intervention du gouverneur régional, le premier hôtel a pu rouvrir.

Source : Djankov et Nenova, à paraître.

L'expérience indique aussi que l'ouverture des marchés des capitaux peut réduire les coûts qu'occasionne parfois l'appartenance à un groupe, tout en permettant aux entreprises de profiter des avantages de l'adhésion à ces groupes. En Inde, par exemple, les entreprises financées par des investisseurs institutionnels étrangers sont plus performantes que celles qui sont financées par des investisseurs institutionnels locaux. Au Canada, la libéralisation du marché des capitaux et du marché du travail après la conclusion de l'accord de libre-échange nord-américain entre les États-Unis et le Canada a permis de réduire certains des coûts afférents aux groupements d'entreprises familiales et a commencé à entamer la prépondérance de ces structures<sup>21</sup>.

#### *Les associations professionnelles formelles et les réseaux informels*

Les associations professionnelles — forme de partenariat non contraignant, de longue durée et renouvelable entre les entreprises — constituent une autre catégorie d'institutions privées qui peut faciliter les échanges et

le développement des activités des entreprises en améliorant les flux d'information, en amplifiant l'impact négatif d'une mauvaise réputation et en diminuant le coût du règlement des différends. Par rapport à d'autres formules privées telles que les groupes d'entreprises ou les associations commerciales fondées sur l'appartenance ethnique (chapitres 1 et 9), ces organisations sont plus intégratrices et s'adaptent plus facilement aux transformations du milieu ambiant.

Les associations professionnelles sont très répandues dans de nombreux pays industriels et en développement. Dans certains cas, l'adhésion aux associations est rendue obligatoire par la puissance publique<sup>22</sup>. Au Brésil, pendant les années 30, par exemple, le gouvernement a créé, tant pour les salariés que pour les entreprises, des associations auxquelles tous étaient tenus d'adhérer. Au milieu des années 70, le secteur des entreprises avait aussi créé de nombreuses associations volontaires, parfois parallèlement aux associations formées par l'État. Au milieu des années 80, la plupart des grandes et moyennes entreprises du Brésil faisaient partie de plusieurs associations<sup>23</sup>.

Les caractéristiques des associations professionnelles varient grandement d'un pays à l'autre. Dans certains cas, ces associations sont propres à un secteur d'activités ; dans d'autres, elles couvrent plusieurs branches (comme par exemple dans les économies en transition). Parfois, l'adhésion aux associations est obligatoire. Mais, en règle générale, le nombre élevé des adhérents est attribuable pour une large part à la participation volontaire des entreprises à ces organisations.

Quelques analystes ont tenté de déterminer si les associations professionnelles remplissaient des fonctions utiles à la société<sup>24</sup>. Les comparaisons internationales indiquent qu'elles exercent diverses fonctions qui relèvent de deux catégories : les fonctions d'appui au marché, et les fonctions qui tendent à compléter et à remplacer le marché<sup>25</sup>.

- *Les fonctions d'appui au marché* : les associations professionnelles jouent le rôle d'interlocuteur dans le dialogue avec les pouvoirs publics. Elles canalisent et coordonnent les actions conduites par chaque entreprise, en intervenant auprès des autorités pour obtenir des biens publics tels que la protection des droits de propriété, l'amélioration de l'administration publique et des services d'infrastructure.
- *Les fonctions de complément et de remplacement du marché* : les associations professionnelles opèrent en

parallèle avec les institutions existantes en fournissant des solutions de rechange privées en cas de défaillance du marché. Par exemple, elles réduisent le coût de l'obtention d'informations sur les partenaires commerciaux potentiels et fournissent un moyen de coordonner et d'amplifier les sanctions en cas de défaut d'exécution de contrat (encadré 3.2)<sup>26</sup>.

Les comparaisons internationales indiquent que le rôle des associations professionnelles est susceptible de changer au fur et à mesure que les marchés se développent. En Russie, par exemple, les entreprises ayant absolument besoin d'informations commerciales de base, des associations professionnelles se sont spécialisées dans la fourniture et la diffusion de l'information. Dans le contexte institutionnel plus stable de la Bolivie, les associations professionnelles exercent d'autres fonctions. Entre autres services, elles conseillent les nouvelles entreprises et elles aident les dirigeants des entreprises déjà installées à trouver la main-d'œuvre qui correspond à leurs besoins. Les associations boliviennes facilitent le lancement des petites entreprises : pour les membres des associations, la création d'une nouvelle entreprise demande en moyenne 41 jours, contre près de 65 pour les non-membres. En même temps, les associations réduisent le coût de la recherche de main-d'œuvre pour les moyennes entreprises : pour pourvoir un poste, il faut en moyenne 36 jours pour un membre, contre 51 pour un non-membre.

Les associations professionnelles sont particulièrement efficaces lorsqu'elles fournissent des avantages bien définis à leurs membres, qu'elles comptent un nombre élevé d'adhérents et qu'elles disposent d'un système de médiation interne efficace<sup>27</sup>. Toutefois, ces conditions ne sont pas une garantie absolue d'efficacité. L'existence de deux contraintes externes — un environnement compétitif et le fait que l'État s'interdise tout comportement discriminatoire et toute pratique de corruption — renforcent l'efficacité des associations.

Là où les systèmes juridiques officiels destinés à faciliter les flux d'information et à promouvoir la responsabilité sont insuffisamment développés, il convient d'évaluer minutieusement la réaction des entreprises à cette situation. La concentration du capital et la constitution de groupes peuvent notamment constituer une réponse et suppléer à l'absence d'institutions formelles en assurant les fonctions de gouvernance. Mais, pour faire contrepoids au pouvoir de ceux qui contrôlent l'allocation des ressources au sein des entreprises, il est

### Encadré 3.2

#### Les associations professionnelles et les crédits commerciaux

La fourniture de crédits commerciaux à un acheteur potentiel comporte un risque. L'adhésion à des organisations qui facilitent un partage d'informations sur les acheteurs potentiels peut contribuer à réduire ce risque et à stimuler le développement de l'entreprise.

Une étude portant sur cinq économies en transition — la Pologne, la Roumanie, la Russie, la Slovaquie et l'Ukraine — indique, sur la base des données recueillies au niveau des entreprises, que l'adhésion à une association professionnelle permet d'obtenir des crédits commerciaux à de meilleures conditions, en particulier si l'ancienneté des relations est supérieure à deux mois. Une étude sur le Kenya et le Zimbabwe fait apparaître des effets similaires, montrant que les acheteurs potentiels identifiés par le truchement de réseaux d'entreprise ont plus de chances d'obtenir des crédits commerciaux que les autres clients. Les données recueillies dans les entreprises au Viet Nam témoignent aussi du rôle de mécanisme de partage de l'information joué par les réseaux d'entreprise et montrent que les relations établies par le biais de ces réseaux facilitent l'accès aux crédits commerciaux. Les données recueillies au niveau de l'entreprise indiquent que les associations professionnelles et les cours d'arbitrage peuvent servir de mécanisme de règlement des différends entre entreprises commerciales.

Source : Johnson *et al.*, 2000 ; Fafchamps, 1999 ; McMillan et Woodruff, 1999a ; Hendley, Murrell et Ryterman, 2000.

indispensable que les entreprises affrontent en outre la concurrence sur les marchés et la menace de faillite. Les mesures prises pour éliminer ces structures ont peu de chances d'aboutir si on ne s'emploie pas en même temps à remédier aux insuffisances des institutions formelles. Et même si elles aboutissaient, on ne voit pas bien quels seraient les avantages qui en découleraient en l'absence d'un système de gestion d'entreprise qui fonctionne. De ce point de vue, ceux qui cherchent à améliorer le gouvernement d'entreprise devraient se fixer pour objectif de remédier aux défaillances fondamentales du marché, de réunir les conditions nécessaires pour que les réseaux soient bénéfiques et de mettre en place des solutions de rechange, d'introduire la concurrence dans l'économie et d'élargir l'ouverture aux flux d'échanges et d'information.

#### La législation et les intermédiaires formels

Lorsqu'il existe des institutions formelles de gouvernement d'entreprise, elles peuvent être spécialisées. Certaines de ces structures, telles que les lois sur l'information du public, les sociétés d'audit et les intermédiaires des secteurs de la finance et de l'information, ont pour mission essentielle de combler les déficits d'in-

formation. D'autres structures, telles que la législation des sociétés et des faillites et les institutions chargées de leur application, servent à réduire le coût du règlement des différends. D'autres institutions encore, telles que les conseils d'administration, ont pour attribution de gérer les problèmes d'incitation qui demeurent du fait des différences d'accès à l'information des entrepreneurs et des dirigeants d'entreprise.

Pour que ces institutions formelles de gouvernance puissent fonctionner de manière efficace, plusieurs conditions interdépendantes doivent être remplies. L'information mise à disposition des pourvoyeurs de ressources doit être produite en temps voulu, être précise et fiable, et être présentée sous une forme que les responsables de la réglementation comme les investisseurs puissent comprendre. Les lois qui limitent le pouvoir des entrepreneurs ou des dirigeants d'entreprise doivent être appliquées de façon efficace par des juges compétents et impartiaux (chapitre 6). Le recours à l'État augmente à mesure que les institutions formelles prennent de l'importance. Les représentants de l'État ne fixent pas seulement directement le coût du règlement des différends mais ils contribuent aussi largement à combler les déficits d'information en fixant des normes spécifiques et en influant sur les incitations offertes aux intermédiaires privés de l'information.

L'indicateur le plus fondamental de la protection juridique est le degré de confiance que l'on peut accorder aux tribunaux pour faire exécuter les contrats et s'abstenir de confisquer des actifs (chapitre 6). Selon une étude récente, le jugement que l'on porte sur l'application des contrats fondamentaux influe sur la taille des entreprises, après prise en compte de divers autres facteurs pertinents tels que le niveau de la demande, la technologie et le type d'activité<sup>28</sup>. Bien que l'étude ne concerne que les pays européens, les différences dans les protections juridiques expliquent aussi sans doute en partie les différences importantes de taille des entreprises que l'on observe entre les pays industrialisés et les pays en développement.

L'absence d'institutions formelles complémentaires peut rendre les réformes juridiques difficiles. Une étude révèle qu'en Russie les protections juridiques stipulées par la loi, qui étaient très en deçà de la moyenne mondiale en 1992, étaient parmi les plus solides du monde en 1998<sup>29</sup>. Mais, s'il y a eu une amélioration des dispositions de protection juridique, il semble que la loi ne soit guère appliquée, ce qui fait baisser la valeur des participations. Les avantages que l'on peut attendre de

l'adoption d'une législation élaborée sont limités car l'application des protections juridiques fondamentales laisse grandement à désirer dans les pays en développement. La première chose à faire est de faciliter l'application de la loi en prenant des dispositions pour que l'appareil de l'État soit efficace et qu'il ne puisse pas se livrer à l'arbitraire (chapitre 5), et pour renforcer l'efficacité du système judiciaire (chapitre 6) ou pour adopter une législation qui ne représente pas une charge trop lourde pour les législateurs et les hommes politiques.

On peut se demander s'il est vraiment nécessaire que les pays se dotent d'un droit des sociétés et de la faillite très élaboré. Des arguments militent en faveur de la mise en place d'une protection obligatoire pour les agents extérieurs à l'entreprise (autrement dit les financiers) : l'existence de contrôles qui protègent les investisseurs peu avertis et la normalisation introduite par les législations nationales qui réduisent le coût d'application des lois et réglementations présentent des avantages. Mais, d'un autre côté, on peut faire valoir que pareilles protections peuvent freiner les innovations que pourraient introduire les investisseurs et les chefs d'entreprise. Certains diront que tout ce qu'il faut, en principe, c'est que l'État fasse respecter le droit des contrats et que les entreprises mettent en place des mécanismes de protection efficaces et qu'elles les incorporent dans leurs statuts.

L'histoire nous enseigne toutefois qu'il est nécessaire au plan politique de disposer de lois plus élaborées qui soient une émanation de l'État et dont il assure la bonne application. Tous les pays où il existe diverses formes d'entreprises depuis assez longtemps ont produit, via l'innovation et l'expérimentation, une législation spécifique, comme le droit des sociétés et de la faillite, qui enlève certains pouvoirs aux chefs d'entreprise. En d'autres termes, ils ont mis en place des mécanismes de protection juridique perfectionnés qui débordent le cadre du droit des obligations (encadré 3.3).

Une question d'ordre pratique reste posée, qui est de savoir si des lois plus détaillées qui attribuent certains pouvoirs aux apporteurs de ressources — et influent sur l'organisation des entreprises — permettent d'améliorer l'allocation des ressources au sein de l'entreprise. Les études effectuées récemment pour mesurer l'étendue de la protection juridique dont bénéficient les détenteurs d'actions et d'obligations fournissent certains éléments de réponse (encadré 3.4). Elles indiquent qu'il existe une corrélation étroite entre l'existence de protections juridiques et les indicateurs de la performance courante et future de l'entreprise. Elles tendent également à

### Encadré 3.3

#### L'importance d'une législation formelle : l'élaboration du droit des sociétés

Le Royaume-Uni, la France, les États-Unis et l'Allemagne ont été les premiers pays à promulguer des textes de loi sur les sociétés. Ils ont été les pionniers du droit des sociétés. La législation du Royaume-Uni comportait des dispositions sur la libre constitution des sociétés dès 1688 ; la France a proclamé le droit à la libre constitution des sociétés en 1791 ; l'État de New York a adopté un droit des sociétés en 1811 ; et l'Allemagne s'est dotée d'un code du commerce en 1861.

Les lois sur l'immatriculation des sociétés ont fait passer le contrôle des ressources au sein de l'entreprise de l'État aux agents privés. Elles ont précédé la mise en place d'un droit des sociétés élaboré qui répartissait les pouvoirs entre les différentes parties privées impliquées dans l'entreprise. Les crises économiques qui ont suivi l'adoption des lois sur la libre constitution des entreprises, avec des alternances de nombreuses créations et disparitions d'entreprises, ont incité les pouvoirs publics de ces quatre pays à fixer des critères spécifiques en matière d'endettement et de contrôle pour les investisseurs. En Allemagne, par exemple, la première loi sur les sociétés a été remplacée par une législation nettement plus restrictive en 1884, à la suite d'une crise. L'innovation et l'expérience ont conduit les gouvernants à répertorier les décisions qui pouvaient mettre en péril les ressources fournies par les investisseurs — décisions telles que celles concernant la modification des statuts, la dissolution de l'entreprise, ou la quantité ou le prix des actions de l'entreprise — et à retirer aux entrepreneurs et aux gestionnaires de la firme le pouvoir de décision sur ces points. Les textes sur la protection de la main-d'œuvre ont été introduits principalement dans la législation sur les faillites, plutôt que d'être incorporés dans le droit des sociétés, donnant aux salariés la priorité sur les créanciers chirographaires et parfois même sur les créanciers privilégiés.

Dans tous les pays industrialisés, les pouvoirs publics ont introduit des mesures de protection de ce genre, ce qui tend à montrer qu'il est politiquement impossible, voire économiquement hors de question, de maintenir un système qui donne à des investisseurs et des initiés très avertis les pleins pouvoirs pour élaborer leurs propres mécanismes de règlement des différends.

Source : Pistor *et al.*, 2000. Document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

montrer que le renforcement des dispositions de protection juridique offre la possibilité de diversifier la structure du capital et de faire la part moins belle à la domination du capital par l'État, les groupes et les entreprises étrangères, en raison de la protection accordée aux actionnaires minoritaires. La figure 3.3 illustre la relation qui existe entre les droits des actionnaires et le développement des marchés boursiers. Dans les pays où la protection des actionnaires est mal assurée, les actionnaires dominants ou majoritaires peuvent accaparer des profits qui auraient dû être attribués aux actionnaires minoritaires.

### Encadré 3.4

#### Évaluation de la solidité des protections juridiques offertes aux actionnaires

L'évaluation quantitative des protections juridiques consiste pour l'essentiel à déterminer dans quelle mesure la législation nationale réduit les pouvoirs des dirigeants d'entreprise ou des actionnaires majoritaires au profit d'autres parties<sup>47</sup>.

Les actionnaires exercent leur pouvoir en élisant les administrateurs et par leur vote sur les principaux problèmes de l'entreprise. L'évaluation de la protection des actionnaires se fonde pour l'essentiel sur les procédures de vote au sein de l'entreprise. Les investisseurs sont mieux protégés dans les pays où la règle qui prévaut est celle de l'octroi d'une voix par action. Lorsque les droits de vote sont liés aux dividendes, il est impossible aux dirigeants de l'entreprise d'exercer véritablement un contrôle sur la firme s'ils ne possèdent pas une portion importante de son cash flow, ce qui incite moins à détourner les ressources de l'entreprise. La législation de différents pays admet des exceptions au principe d'une voix par action. Les sociétés peuvent émettre des actions sans droit de vote, des actions assorties de droits de vote restreints ou élargis, des parts de fondateurs avec des droits de vote très importants, ou des actions dont les droits de vote augmentent avec la durée de détention du titre. Elles peuvent aussi plafonner le nombre total des droits de vote qu'un actionnaire donné peut exercer lors d'une assemblée générale des actionnaires, et ce quel que soit le nombre des actions qu'il détient.

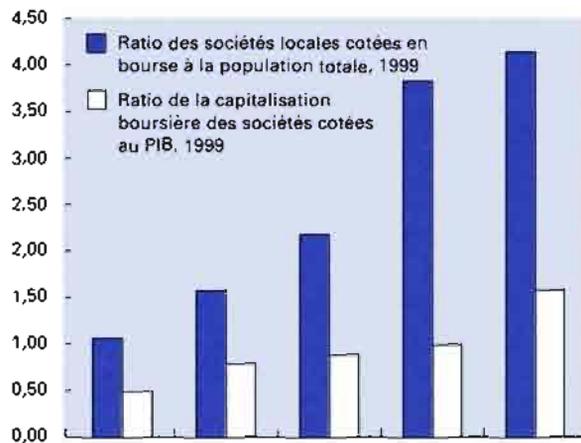
Le droit des sociétés comporte des règles qui protègent le dispositif de vote contre l'interférence des initiés. Une étude récente a élaboré un indicateur qui montre dans quelle mesure le système juridique protège les actionnaires minoritaires contre les dirigeants de l'entreprise ou ses actionnaires majoritaires dans le processus de prise de décision. Six droits fondamentaux sont identifiés.

Premièrement, les actionnaires doivent-ils se présenter en personne pour voter ou peuvent-ils se faire représenter par une personne habilitée, ou envoyer une procuration de vote par courrier ? Deuxièmement, est-il interdit aux actionnaires de vendre leurs actions plusieurs jours avant la tenue d'une assemblée générale des actionnaires ? Troisièmement, les actionnaires peuvent-ils concentrer leurs voix sur un candidat pour l'élection des administrateurs ? Cette procédure donne aux actionnaires minoritaires plus de pouvoir pour faire entrer leurs représentants dans le conseil d'administration. Quatrièmement, existe-t-il un mécanisme juridique permettant aux actionnaires minoritaires de se protéger contre ce qu'ils considèrent comme des abus d'autorité de la part des administrateurs (en dehors de la fraude caractérisée) tels que le droit de contraindre la société à racheter les actions des actionnaires minoritaires qui s'opposent à certaines décisions fondamentales des dirigeants de l'entreprise ? Cinquièmement, pour se protéger contre la dilution du capital, les actionnaires bénéficient-ils d'un droit de préemption lors d'une nouvelle émission de titres ? Sixièmement, quel est le pourcentage du capital social nécessaire pour convoquer une assemblée extraordinaire des actionnaires ? Au Mexique, par exemple, la règle est de 33 %, ce qui empêche les actionnaires minoritaires d'organiser une assemblée pour contester les décisions de la direction ou pour la contraindre à démissionner.

Source : La Porta *et al.*, 1998.

Ceux qui contrôlent les sociétés peuvent trouver que c'est une position de choix puisqu'elle leur permet d'ob-

**Figure 3.3**  
**Les droits des actionnaires et le développement**  
**des marchés boursiers**



Une valeur élevée implique une forte protection des droits des actionnaires

Source : La Porta *et al.*, 1998.

tenir de l'entreprise des avantages privés dont ne profitent pas les autres actionnaires. Ils sont en mesure d'influer sur l'élection des membres du conseil d'administration ou sur la désignation du directeur général, et ils peuvent transférer des actifs à des patries apparentées à des conditions différentes de celles du marché ou consommer des ressources aux dépens de l'entreprise<sup>30</sup>. Lorsque la concurrence règne sur le marché du contrôle des entreprises, celui-ci peut discipliner les firmes qui distribuent des profits insuffisants aux investisseurs. Mais, dans la plupart des pays, les prises de contrôle sont rares. En pratique, pour que le marché qui régit le contrôle des entreprises constitue un mécanisme de gouvernement d'entreprise efficace, il faut des marchés boursiers liquides et le coût de l'organisation d'une prise de contrôle est élevé<sup>31</sup>. En outre, les actionnaires majoritaires en place et les dirigeants d'entreprise savent se faire entendre pour obtenir de la puissance publique une protection contre les offres publiques d'achat.

Selon une étude récente effectuée pour évaluer les avantages privés liés au contrôle d'une entreprise dans les 18 pays qui ont les plus grands marchés boursiers du monde (en 1997), ces avantages diffèrent notablement d'un pays à l'autre et peuvent représenter une grande partie de la valeur de la firme<sup>32</sup>. Ils représentent entre le quart et la moitié de la capitalisation boursière au Chili, en Corée et au Mexique. Par contre, ces avantages pri-

vés sont en moyenne inférieurs à 4 % de la capitalisation boursière au Danemark, à Hong Kong (Chine), en Suède et aux États-Unis. Les protections juridiques peuvent fortement contribuer à limiter les possibilités de confiscation de la valeur de l'entreprise par ceux qui la contrôlent. L'étude montre que plus de 70 % des différences systématiques constatées en matière d'avantages privés tiennent à la faiblesse des droits juridiques conférés aux actionnaires minoritaires, notamment pour ce qui est de la qualité de la protection offerte d'une manière générale aux investisseurs, des droits des actionnaires minoritaires dans le cadre des prises de contrôle et des normes d'application de la loi.

Malgré les avantages que présente la mise en place de structures formelles de gouvernement d'entreprise, l'abandon du système fondé sur un réseau impose des coûts aux membres du réseau. Les entreprises établies sont en mesure d'accumuler du capital en excédent parce qu'elles ont une bonne cote de crédit, qu'elles peuvent fournir des garanties ou qu'elles ont les moyens d'obliger leurs débiteurs à les rembourser. La redistribution des avantages que cela implique contribue à expliquer pourquoi, partout dans le monde, les grands groupes s'opposent à de nombreuses réformes qui touchent le gouvernement d'entreprise. De même, on peut penser

### Encadré 3.5

#### Les réformes juridiques et réglementaires au Brésil

Le marché boursier du Brésil est le plus important de toute l'Amérique latine et il a toujours été dominé par un petit groupe de grandes sociétés. Les entreprises sont souvent contrôlées par des familles ou des entités publiques, et les conseils d'administration sont généralement dominés par les initiés. La multiplicité des catégories d'actionnaires facilite le captage des profits par les initiés. Selon une estimation, les avantages privés qu'un actionnaire majoritaire peut tirer de la valeur de la firme sont parmi les plus élevés au monde, s'établissant à quelque 23 % de la valeur de marché de l'entreprise en 1997. Ces éléments ont nui au développement des marchés et ont suscité de nombreuses propositions de réforme.

Dans le même temps, les autorités chargées de la réglementation du marché des valeurs mobilières ont engagé des réformes visant à améliorer les règles de diffusion de l'information et à protéger les actionnaires minoritaires en cas de changement d'actionnaire majoritaire. Une série de directives émises par ces autorités exige que soient publiées les conditions des cessions de blocs d'actions et le prix des titres, et les entreprises sont désormais tenues de faire une offre d'achat des participations minoritaires lorsque le seuil de 50 % des droits de vote est atteint. Ces réglementations ont sensiblement réduit les profits privés qu'un actionnaire majoritaire peut tirer d'une entreprise.

Source : Nenova, 2001b.

que les dirigeants d'entreprise qui ont la bride sur le cou s'opposent aux réformes qui ont pour objet de transférer le pouvoir aux mains des investisseurs extérieurs.

En modifiant l'influence respective des groupes d'intérêts et leurs profits, l'ouverture aux flux commerciaux et financiers est un élément qui peut favoriser les réformes. Les entreprises en place peuvent être favorables à l'ouverture car elle accroît leurs débouchés à l'exportation ou leurs possibilités d'obtenir des financements bon marché ; mais, comme l'ouverture est souvent réciproque, elle implique aussi l'entrée sur le marché de firmes concurrentes ou l'arrivée d'investisseurs étrangers qui ont des structures de gouvernement d'entreprise différentes. Sur les marchés de produits, le coût du capital est parfois plus faible pour les concurrents étrangers, ce qui conduit les acteurs locaux à exercer des pressions en faveur d'une réforme juridique et entraîne une baisse des coûts liée à la protection juridique. Les investisseurs étrangers doivent pouvoir obtenir l'information par des circuits publics afin d'identifier les opportunités du marché et parce qu'ils ne font pas partie de réseaux établis, et ils ont besoin d'une protection juridique au cas où ils seraient lésés. Les entreprises et les investisseurs étrangers entrent donc sur le marché pour former de nouveaux groupes d'intérêts.

Dans certains pays — comme en Amérique latine —, la tendance des sociétés locales à s'inscrire à la cote de marchés boursiers étrangers a aussi précipité le changement. On constate que les flux financiers ont entraîné des changements rapides de la réglementation dans certains domaines, mais que les réformes de la législation sur l'information du public et du droit des sociétés, de la faillite, du travail et de la législation sur les valeurs mobilières ont été plus lentes. Le Brésil, par exemple, est un pays où les réformes de la réglementation du marché des titres ont été plus rapides que les réformes de la législation sur les valeurs mobilières et du droit des sociétés (encadré 3.5).

### *Le traitement de l'insolvabilité*

La législation sur les faillites est une structure importante de gouvernement d'entreprise qui alloue le pouvoir de décision et les droits sur les actifs en période de difficultés financières. Les régimes d'insolvabilité efficaces, pour ce qui est de la législation sur les faillites et des mécanismes d'application de la loi, améliorent la situation des débiteurs comme des créanciers. Ils permettent d'établir un équilibre entre l'objectif de protection des droits des créanciers — essentiel pour mobiliser du capital à des

fins d'investissement — et la nécessité d'empêcher la liquidation prématurée d'entreprises viables. L'évolution de la plupart des systèmes montre également combien il est important de faire la part des contraintes politiques et sociales. L'évolution des procédures qui gouvernent les faillites dépend dans une large mesure de celui qui engage les réformes juridiques et des contraintes économiques et sociales du moment (chapitre 1). La présente section analyse certains éléments importants de la législation sur les faillites.

*Les détails de la législation ont leur importance.* La lettre de la loi tout comme la structure du régime d'insolvabilité influent sur les résultats économiques. On le voit bien par exemple lorsque l'on compare la législation russe sur les faillites de 1992 à celle de 1998. La législation de 1992 stipulait que, pour entamer une procédure de faillite, il fallait que l'encours total de la dette soit supérieur à la valeur totale des actifs figurant au bilan de l'entreprise. Mais cette condition n'était pas efficace car il était relativement facile à un dirigeant d'entreprise de manipuler la valeur des actifs du bilan<sup>33</sup>. Compte tenu du manque de transparence et du peu de protection juridique existant, il était difficile de déterminer la véritable situation des entreprises ou de prendre des mesures contre les entités peu performantes. La législation de 1998 a modifié les choses et facilité le déclenchement de la procédure. Un créancier qui détient une créance même modeste (moins de 5 000 dollars) échue depuis trois mois peut déposer une requête en déclaration de faillite. C'est ainsi que le nombre de procédures engagées a bondi de 4 320 en 1997 à 8 337 en 1998, puis à plus de 13 000 en 1999.

Les lois sur les faillites sont souvent adoptées ou modifiées en période de crise économique. C'est ce qui s'est produit par exemple lors de la récente crise financière en Asie de l'Est. Dans ces périodes, lorsque le maintien de la production est la préoccupation des autorités, la législation sur les faillites évolue en général de façon favorable aux débiteurs. Ce fut le cas en Indonésie et en Thaïlande et également en Argentine. Les exemples passés confirment l'importance du rôle joué par les crises financières dans la conception des régimes qui gouvernent les faillites. Aux États-Unis, par exemple, la législation initiale était très favorable aux créanciers, mais elle a été révisée par la suite au profit des débiteurs dans des périodes de crise (chapitre 1).

À la suite de la crise financière de l'Asie de l'Est, tous les pays touchés ont adopté une nouvelle législation sur les faillites. La question fondamentale est de détermi-

ner si ces réformes juridiques ont eu pour seul effet de redistribuer les créances en souffrance ou si la valeur des créances a augmenté — tant pour les débiteurs que pour les créanciers. Une étude récente indique que, pour les débiteurs comme pour les créanciers, la valeur des créances a progressé dans l'attente de la réforme du régime des faillites en Thaïlande<sup>34</sup>. Les nouvelles concernant les réformes étant positives, la valeur des créances a fortement progressé. Le cours des actions des entreprises emprunteuses et des institutions créancières a enregistré une hausse de plus de 25 %.

Les petits entrepreneurs attachent beaucoup d'importance à la loi sur les faillites personnelles. La plupart des nouvelles entreprises démarrent comme des entités unipersonnelles. Pour ces entrepreneurs, les règles applicables à la faillite personnelle ont un effet non négligeable sur les risques qu'ils assument en créant une entreprise et sur la décision même de créer une entreprise. Par exemple, selon une étude réalisée aux États-Unis, les entrepreneurs potentiels des États qui interdisent la saisie ou la liquidation d'un bien familial en cas de faillite ont 25 % de moins de chances d'obtenir un prêt. Cela parce que les créanciers disposent de moins de garanties en cas de défaut de paiement. Mais, dans ces États, la probabilité que les propriétaires d'un bien familial créent une entreprise est 40 % plus élevée qu'ailleurs<sup>35</sup>.

*Les principes présidant aux régimes d'insolvabilité.* Les droits juridiques accordés aux créanciers élargissent les possibilités d'accès des entreprises au crédit tout en conduisant à un élargissement et à un approfondissement des marchés obligataires. Une manière simple de protéger les créanciers en cas d'insolvabilité de l'entreprise est de respecter la priorité absolue des créances lors d'une faillite ou de restructurer l'entreprise en payant les créanciers privilégiés d'abord, puis les créanciers non prioritaires et, enfin, les actionnaires sur la valeur résiduelle. Mais si les actionnaires ne reçoivent rien dans le cadre de la procédure de faillite, la direction, agissant au nom des actionnaires, tentera de retarder ou d'éviter la faillite, par exemple en lançant des projets à haut risque lorsque la firme se heurte à des difficultés financières. C'est la raison pour laquelle il est généralement recommandé de sauvegarder une partie de la valeur de la firme pour les actionnaires dans le cadre d'une faillite, même lorsque la règle de priorité absolue ne laisserait aucune valeur résiduelle au propriétaire<sup>36</sup>.

Il importe aussi de savoir si la loi prévoit un mécanisme de déclenchement automatique du dépôt de bilan — par exemple en cas de non-remboursement

d'une créance ou d'arriéré de paiement sur une dette, comme le stipule la législation russe. Les mécanismes automatiques permettent de limiter la perte de valeur qui résulte de la décision des dirigeants ou des principaux actionnaires de retarder l'engagement de la procédure de faillite. Ils permettent aussi de préciser les droits des différentes parties lorsque les institutions complémentaires font défaut (voir l'exemple sur la Hongrie figurant au chapitre 1).

L'existence d'institutions complémentaires pouvant jouer un rôle crucial, le mécanisme de déclenchement de la procédure de faillite doit être conçu de façon minutieuse. La législation thaïlandaise sur les faillites de 1999 prévoit que si l'endettement d'une entreprise à l'égard d'un groupe de créanciers dépasse un million de baht, le principal créancier doit déposer une requête en déclaration de faillite<sup>37</sup>. Mais cette disposition n'a pas eu l'effet attendu parce que les institutions complémentaires faisaient défaut. Le mécanisme de déclenchement lui-même était bien conçu, mais la séquence suivante de la procédure de faillite, à savoir la détermination de l'insolvabilité, ne l'était pas. En particulier, la loi 2483 sur les faillites subordonnait le dépôt de bilan à neuf conditions. Comme il était difficile de réunir ces conditions, peu de procédures de faillite ont été engagées même après l'entrée en vigueur de la loi amendée. D'autre part, les règles de comptabilité ne précisaient pas dans quelle monnaie les actifs de l'entreprise devaient être comptabilisés, ce qui laissait aux propriétaires de l'entreprise une plus grande marge de manœuvre pour manipuler le bilan de sorte que l'entreprise paraisse solvable et empêcher ainsi les créanciers de déposer une requête en déclaration de faillite.

Des considérations d'ordre social ou politique peuvent l'emporter sur l'ordre de priorité des créances. On a pu constater dans un certain nombre de pays que les considérations sociales priment toute autre en période de difficultés financières. La législation sur les faillites s'applique généralement à de grandes entreprises dont les difficultés financières risquent d'avoir des effets importants au plan régional ou sur l'emploi. Certains pays ont modifié de façon novatrice la procédure normale de liquidation des entreprises pour tenter d'atténuer l'impact négatif de la liquidation sur les salariés. Par exemple, le Kazakhstan a récemment adopté une procédure similaire à celle que prévoit la législation anglaise sur les faillites. L'entreprise est vendue comme un tout à un nouveau propriétaire et un contrat est signé qui engage ce dernier à reprendre tous les salariés.

Les créanciers, qui fournissent souvent les financements nécessaires à l'acquisition de l'entreprise, sont en général favorables à cette procédure qui a été appliquée à près de 38 % des liquidations intervenues au Kazakhstan en 2000. Des variantes de cette formule existent dans de nombreux pays comme l'Indonésie et la Corée. Mais elle présente un inconvénient en ce sens que les acquéreurs potentiels peuvent ne pas vouloir reprendre tous les salariés et qu'il n'est pas toujours économiquement viable que l'entreprise conserve tous les salariés.

Un autre point important lors de l'élaboration de la législation sur les faillites est de déterminer qui peut demander la réorganisation ou la liquidation de l'entreprise. Dans le même ordre d'idées, il convient aussi de se préoccuper du rôle des débiteurs et des créanciers, du rôle des dirigeants de l'entreprise et d'autres parties prenantes dans la mise au point des propositions de réorganisation, de l'aptitude des dirigeants à gérer l'entreprise pendant la réorganisation, et de savoir s'il existe des mécanismes de suspension automatique de la liquidation des actifs. Les études dont on dispose montrent par exemple que, si les dirigeants de l'entreprise peuvent rester en poste, cela a des effets négatifs sur les droits des créanciers et sur les possibilités d'accès de l'entreprise à des financements extérieurs<sup>38</sup>.

Les faits observés dans les pays industrialisés et dans les pays en développement montrent qu'en ce qui concerne les faillites, l'efficacité des mécanismes de négociation formels ou structurés dépend de la solidité du système judiciaire. Pour permettre de dégager des solutions rapides, les procédures régissant le dépôt de bilan doivent déterminer qui est habilité à présenter une demande officielle. Plusieurs pays en développement ont créé des organes judiciaires ou quasi judiciaires spécialisés pour s'occuper des entreprises défailtantes, déchargeant ainsi l'appareil judiciaire de ce genre de dossiers.

Ces nouvelles expériences n'ont cependant pas toujours conduit à une amélioration des résultats. L'Inde, par exemple, a créé en 1987 un office de la reconstruction industrielle et financière chargé de réorganiser ou de liquider les grandes et moyennes entreprises insolubles. Mais, pendant les 13 années de l'existence de l'office, il lui a fallu en moyenne 1 664 jours à partir de l'enregistrement de la requête pour mettre en place un plan de réorganisation et 1 468 jours pour décider de la liquidation<sup>39</sup>. En outre, à la fin de 2000, 35 % des dossiers enregistrés en 1996 n'avaient pas encore fait l'objet d'une décision, de même que 63 % de ceux enregistrés en 1997.

Les autres procédures utilisées pour traiter les problèmes des entreprises en difficulté sont centrées sur la cession des actifs ou la vente au comptant par adjudication. Les ventes par adjudication sont faciles à organiser et n'impliquent aucun recours au système judiciaire<sup>40</sup>. Bien qu'attrayantes du point de vue théorique, ces formules ne sont pas souvent utilisées, sauf en Suède et au Mexique. Le système d'adjudication pose un problème en ce sens qu'il faut des marchés secondaires liquides. Les structures institutionnelles simplifiées telles que les mécanismes de déclenchement automatique, qui indiquent clairement les dispositions à prendre et laissent moins de place aux mesures discrétionnaires, sont plus efficaces dans les pays en développement qui disposent de moyens administratifs limités et où l'information circule mal (chapitre 1).

#### *Le conseil d'administration, contrepoids au pouvoir des initiés*

Le conseil d'administration d'une entreprise est en mesure de jouer un rôle central dans la définition de l'orientation stratégique de la firme. En outre, comme il est chargé de recruter les cadres de direction et de définir la politique salariale et les droits du personnel licencié, il peut faire pression sur les dirigeants de l'entreprise.

Les attributions et les devoirs des membres du conseil d'administration sont fonction de la législation nationale et des statuts de l'entreprise. L'importance donnée aux droits de propriété des diverses parties prenantes varie d'un pays à l'autre. Aux États-Unis, le devoir du conseil d'administration est de veiller aux intérêts des actionnaires, alors qu'aux Pays-Bas l'objectif est d'instaurer un équilibre satisfaisant entre les intérêts de toutes les parties prenantes. Dans un grand nombre de pays, dont l'Allemagne, les obligations des administrateurs ne sont pas circonscrites à la protection des intérêts des actionnaires et la loi oblige aussi les grandes entreprises à inclure des représentants des salariés dans le conseil d'administration.

Les incitations fournies au conseil d'administration et les pouvoirs dont il dispose déterminent jusqu'à quel point il protégera les intérêts des investisseurs et des autres parties prenantes et tiendra les dirigeants de l'entreprise pour responsables. Les administrateurs ont peu de poids face au pouvoir des initiés lorsque ces derniers désignent et révoquent eux-mêmes des membres du conseil. Avec des procédures de vote telles que l'absence de vote cumulatif, quiconque a le plus grand nombre d'actions est en mesure de nommer tous les administra-

teurs. Dans ce cas, les administrateurs seront plus enclins à représenter les intérêts de ceux qui les nomment plutôt que les intérêts d'une catégorie plus large d'investisseurs au sein de la firme. En outre, la rémunération du service rendu n'a toujours eu que peu de rapport avec la performance de l'entreprise, ce qui n'incite guère les administrateurs à surveiller le comportement des initiés.

Au cours des dernières années, un large consensus s'est formé sur les conditions à réunir pour inciter davantage les administrateurs à surveiller l'action des dirigeants des entreprises et à servir de contrepoids aux abus de pouvoir. Les organisations du secteur privé de plus d'une trentaine de pays ont publié des codes de « pratiques optimales ». Les recommandations de ces codes, qui sont basées sur l'analyse et la performance des conseils d'administration dans les pays industrialisés, visent à augmenter la proportion des administrateurs qui n'ont pas de liens directs avec la direction de l'entreprise et à faire en sorte que ce soit ces administrateurs extérieurs qui président les sous-comités — en particulier ceux de l'information financière et des rémunérations — lorsque des conflits d'intérêts entre les dirigeants de l'entreprise et les investisseurs sont inévitables.

L'Organisation de coopération et de développement économiques a récemment publié des normes internationales de gouvernement d'entreprise. On débat aujourd'hui activement de la question de savoir s'il faut laisser aux entreprises la décision d'adopter ou non ces pratiques, s'il faut les encourager à le faire en exigeant qu'elles divulguent les pratiques qui sont les leurs, ou s'il faut rendre obligatoire l'adoption de certaines pratiques. En Allemagne, par exemple, le droit des sociétés fixe la composition et les pouvoirs du conseil de surveillance<sup>41</sup>. Le Royaume-Uni a mis en place un système de divulgation volontaire de l'information. Les faits indiquent que ce système a entraîné de profondes transformations dans la structure des conseils d'administration ; d'autres pays ont adopté des éléments de cette approche normative.

Mais, dans la plupart des pays en développement, l'absence de mécanismes permettant de faire respecter les normes limitera l'effet que pourrait avoir leur adoption. Dans la pratique, même dans les pays industrialisés, il est difficile de trouver des preuves systématiques d'un lien entre l'adoption du principe d'un conseil d'administration indépendant et l'amélioration de la performance de l'entreprise<sup>42</sup>. Lorsque les administrateurs sont véritablement extérieurs à l'entreprise, il leur est difficile d'en suivre la gestion puisqu'ils sont sou-

vent tributaires de l'information que veulent bien leur fournir les dirigeants de la firme. Et même s'ils sont correctement informés, ils n'ont pas toujours la compétence, le temps et les incitations voulus pour surveiller les activités de la direction.

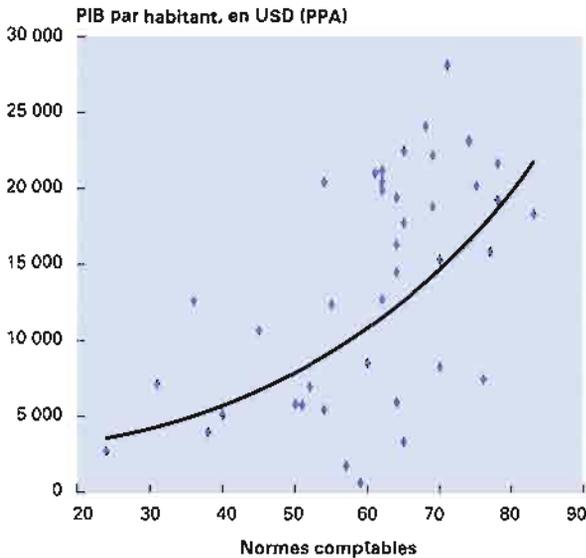
Ces problèmes revêtent une plus grande acuité dans les pays en développement. Dans ces pays, le capital des grandes entreprises est le plus souvent concentré entre les mains d'un actionnaire majoritaire, qui est souvent membre d'un groupe d'entreprises. L'actionnaire majoritaire peut contrôler le processus de sélection des administrateurs, en particulier quand il n'y a pas de vote cumulatif. Il est donc peu probable que les membres du conseil d'administration puissent être indépendants. À ces problèmes vient s'ajouter le fait que les flux d'information publics sont maigres dans les pays en développement. Un administrateur indépendant qui ne s'appuie que sur ces flux aura du mal à exercer sa fonction de surveillance.

Tout ceci ne diminue en rien la valeur potentielle de conseils d'administration indépendants. Mais tant que les moyens d'application des lois et règlements laissent à désirer et que l'information mise à la disposition du public est rare, les conseils d'administration classiques, dominés par les administrateurs qui ont des liens avec la firme tels que les acheteurs, les fournisseurs et les parties prenantes, sont parfois mieux à même d'améliorer le gouvernement de l'entreprise. Les responsables de l'action gouvernementale soucieux d'améliorer la gestion des entreprises ne doivent pas se contenter d'obliger les sociétés à mettre en place des conseils d'administration satisfaisant à telle ou telle norme, telle que l'indépendance. Là où des mesures sont prises pour améliorer l'information et l'application des lois et règlements, des réformes des conseils d'administration viendront compléter cette évolution.

### *Les institutions qui fournissent des informations aux investisseurs*

Dans les systèmes formels de gouvernement d'entreprise, la législation et les conseils d'administration offrent la possibilité de limiter les détournements de ressources de l'entreprise. Mais, pour prendre des décisions, les investisseurs doivent aussi pouvoir s'appuyer sur des informations exactes et fiables produites en temps voulu. On a pu constater que les différences importantes de sensibilité de l'investissement à la valeur ajoutée que l'on observe d'un pays à l'autre tiennent en partie à la qualité de l'information disponible. Il existe

**Figure 3.4**  
Les normes comptables selon les pays



Note : Le nuage de points du graphique indique la relation entre un indicateur des normes comptables et le PIB par habitant.  
Source : Center For International Financial Analysis and Research (CIFAR), cité dans La Porta *et al.*, 1998

une corrélation entre l'amélioration de la qualité de l'information et la quantité des investissements dans les activités à forte valeur ajoutée<sup>43</sup>.

Dans les pays en développement, la quantité et la qualité des informations que les entreprises fournissent et qu'elles peuvent se procurer laissent souvent à désirer. Dans le cadre d'une étude visant à établir des références comptables, les normes comptables légales nationales ont été comparées aux normes internationales afin de construire un indice des différences internationales<sup>44</sup>. Cet indice est certes une mesure imparfaite, qui ne tient pas compte des différences en matière d'application des normes, mais les résultats n'en sont pas moins révélateurs (figure 3.4).

Une étude effectuée après la crise financière de l'Asie de l'Est fournit des éléments d'appréciation sur l'ampleur du déficit d'information. Elle a permis de constater que plus des deux tiers des plus grandes banques et sociétés cotées en bourse produisaient des états financiers sans grand rapport avec les normes comptables internationales. Le tableau 3.2 montre que les points faibles au regard des normes comptables incluent en particulier l'absence d'informations sur les transactions impliquant un conflit d'intérêts avéré entre le dirigeant

**Tableau 3.2**  
Les états financiers ne fournissent pas les renseignements utiles aux apporteurs de ressources

Norme comptable internationale	Pourcentage des entreprises qui appliquent la norme
Opérations de prêt et d'emprunt avec une partie apparentée	30
Endettement en devises	37
Produits financiers dérivés	24

Note : L'échantillon inclut 73 des plus grandes banques et entreprises de l'Indonésie, de la République de Corée, de la Malaisie, des Philippines et de la Thaïlande qui sont cotées en bourse.

Source : Rahman, 1998.

ou le chef d'entreprise et un tiers, ainsi que l'absence généralisée d'informations sur l'endettement des entreprises. Une des conclusions les plus surprenantes de l'étude est qu'on constate ce défaut d'information malgré l'intervention de cabinets d'audit affiliés aux firmes internationales les plus réputées et que, dans la plupart des cas, il était parfaitement légal au regard des normes nationales. Si le manque d'information n'était pas la principale cause de la crise financière, il a contribué à la précipiter. Les investisseurs qui ne comptaient que sur les informations mises à la disposition du public n'étaient pas réellement en mesure d'identifier les pratiques douteuses et donc de se protéger, ou de distinguer les bons investissements des mauvais.

L'aptitude des firmes de courtage à estimer avec précision les profits des grandes entreprises cotées en bourse fournit une autre mesure du problème de l'information. Elle illustre aussi l'ampleur de la différence entre les pays où existe un dispositif solide de production de l'information et les pays dont le dispositif est déficient. Une étude récente évalue l'erreur de prévision moyenne entre les estimations des bénéfices d'exploitation effectuées par les analystes financiers et les bénéfices effectifs des entreprises afin de fournir une mesure de ce problème d'information<sup>45</sup>. Les pays pour lesquels l'erreur de prévision est la plus faible sont notamment les Pays-Bas et le Royaume-Uni, tandis que les pays pour lesquels elle est la plus forte incluent la Chine et le Mexique. Ces différences tiennent en partie aux différences institutionnelles entre les pays, et notamment à la quantité des données comptables que les entreprises doivent divulguer. La plupart des firmes ne sont ni de grandes entités ni des entreprises cotées en bourse, surtout dans les pays

**Encadré 3.6****Limitations apportées à l'exercice privé du pouvoir dans l'entreprise en matière de comptabilité**

La création des sociétés par action a conféré à l'information financière un rôle important dans le gouvernement d'entreprise. La présentation de rapports financiers oblige les dirigeants d'entreprise à rendre compte de l'utilisation des capitaux fournis par les propriétaires. L'audit est devenu aussi un moyen qui permet à un spécialiste indépendant de donner aux propriétaires l'assurance que les données communiquées par les dirigeants de l'entreprise sont complètes et fidèles. Auparavant, lorsque le nombre des personnes impliquées dans l'entreprise était très restreint, l'approche contractuelle était appropriée et la nécessité d'une intervention réglementaire externe se faisait peu sentir.

Dans les pays comme le Royaume-Uni et les États-Unis, qui vivent sous le régime de la *common law*, un corps de comptables s'est organisé de lui-même à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, ce qui a permis de constituer progressivement un ensemble de pratiques communément admises pour la vérification et l'établissement des comptes. Ces principes ont été acceptés spontanément par les entreprises et leur application n'a pas nécessité au départ un soutien juridique. Au fil du temps — et souvent à l'occasion de faillites d'entreprises ou de scandales impliquant les milieux d'affaires —, le législateur est intervenu pour régler les problèmes de coordination. Ces problèmes tenaient à plusieurs facteurs : l'existence de blocs importants d'actionnaires qui négociaient avec les dirigeants de l'entreprise les dispositions à prendre en matière de comptabilité et de vérification des comptes sur une base contractuelle ; l'absence d'une autorité juridique agissant au nom de la profession pour contraindre les entreprises à se conformer à ses règles ; et les pertes causées à des tiers — comme par exemple les créanciers en cas de faillite — qui n'étaient pas parties à la relation contractuelle entre les propriétaires, les dirigeants et les auditeurs.

Au départ, l'élaboration de nombreuses règles détaillées (telles que les normes comptables) a été laissée aux soins de

la profession comptable. Au fil du temps, le législateur et l'instance chargée de la réglementation se sont progressivement chargés de fixer les normes de comptabilité, d'audit et de déontologie et ont exercé une influence grandissante sur les règles d'accès à la profession et sur la responsabilité de ses membres. C'est ainsi que les associations professionnelles sont passées du statut d'organismes autonomes exerçant par délégation un pouvoir réglementaire sur leurs membres à celui d'organismes exerçant un pouvoir délégué par l'État.

Dans les pays de droit romain, l'évolution a été différente. En Allemagne et en France, par exemple, la législation portant création des sociétés par action et des sociétés à responsabilité limitée a été beaucoup plus normative en matière d'obligations de comptabilité et d'audit. En outre, de nombreuses règles avaient pour objet de répondre directement aux besoins d'information financière de l'État — d'où notamment l'influence des règles de la fiscalité sur les règles comptables d'usage général. En outre, le législateur n'a conféré aucun pouvoir réglementaire aux groupes autonomes qui s'étaient déjà constitués librement, préférant créer des organismes de droit public pour régir la profession. L'accès à la profession était subordonné à un examen d'État, les juges intervenaient dans les questions disciplinaires, et les activités des organismes — comme la représentation des intérêts privés de leurs membres — étaient clairement délimitées par la loi.

Malgré tout ce qui les différencie en termes d'origines et de processus de développement, ces deux traditions distinctes de la réglementation de la comptabilité et de l'audit ont emprunté des voies nettement convergentes. Ces deux expériences mettent aussi en lumière les options qui s'offrent actuellement aux pays en développement.

Source : Hegarty, 2001, document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

en développement. Mais lorsque les flux d'information les concernant souffrent de distorsions, c'est un problème important pour tous ceux qui essaient d'évaluer les petites entreprises non cotées en bourse.

Dans certains pays, les agents privés ont pris des dispositions pour améliorer la qualité de l'information avant la puissance publique et des organismes privés se sont créés pour répondre à la demande croissante d'information. Dans d'autres pays, les pouvoirs publics ont joué un rôle plus normatif (encadré 3.6). Aux États-Unis, par exemple, la croissance rapide de l'économie et les besoins grandissants de capitaux extérieurs, à commencer par ceux des compagnies de chemin de fer, ont favorisé le développement des cabinets d'audit et des agences de notation. Acteurs privés et acteurs publics ont joué des rôles complémentaires.

Les initiatives privées n'incitent que modérément les entrepreneurs à divulguer l'information. De plus, ces initiatives n'étaient pas normalisées. Les chefs d'entre-

prise sont toujours disposés à fournir des renseignements sur les bons projets, mais ils ont intérêt à dissimuler l'information sur les projets peu rentables. Fondamentalement, celui qui achète les services d'audit (l'entreprise) n'est pas toujours celui qui a le plus grand intérêt à obtenir des services de qualité. Des mesures telles que celles qui concernent les comités d'audit et l'introduction d'administrateurs qui ne soient pas liés à la direction peuvent être adoptées pour mieux concilier les intérêts des auditeurs et des dirigeants d'entreprise. Mais les risques d'incompétence et la possibilité de collusion avec les dirigeants demeurent.

Dans les pays où le secteur privé a pris l'initiative d'établir des normes comptables, l'État est intervenu. Les normes et les obligations édictées par la profession n'ont pas été jugées suffisantes pour empêcher les défaillances et les abus, pour garantir le respect de ces obligations par les membres de la profession, ou pour assurer une participation appropriée de toutes les parties intéressées à

**Encadré 3.7****L'évolution des Normes comptables internationales**

Très tôt après la création du Comité international des normes comptables (IASC), certains petits pays et certains pays en développement ont choisi d'adopter les IAS pour éviter de supporter les coûts liés à l'élaboration de normes nationales. Mais il a été rapidement admis que les avantages des Normes internationales ne pourraient être pleinement exploités que si elles étaient adoptées par les grandes entreprises actives sur les marchés internationaux, en particulier pour lever des capitaux à l'étranger. L'IASC a donc entrepris de produire des normes répondant aux besoins d'information des investisseurs intéressés par les sociétés cotées en bourse. Et il s'est employé à faire reconnaître ces normes par les instances de réglementation des marchés des titres chargées de fixer les règles — d'information financière notamment — auxquelles devaient satisfaire les sociétés désireuses d'être admises à la cote de ces marchés. Des progrès réguliers ont été accomplis et, en dehors des États-Unis et du Canada, tous les grands marchés boursiers du monde acceptent — à des fins réglementaires — les états financiers des sociétés immatriculées à l'étranger qui sont établis conformément aux IAS.

En mai 2000, l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) a officiellement approuvé les IAS sous certaines conditions. En juin, la Commission européenne a annoncé son intention de présenter un texte de loi ayant pour objet de contraindre les sociétés cotées en bourse à appliquer d'ici à 2005 au plus tard les IAS pour l'établissement de leurs états financiers consolidés. La législation a été publiée en février 2001. Toutefois, elle ne concerne pas celles des quelque 4 millions d'entreprises existantes qui sont soumises à d'autres règles comptables de L'Union européenne.

Source : Hegarty, 2001, document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

l'élaboration de ces normes. Mais si les normes sont établies par la puissance publique, on peut craindre que les données d'information que recherchent les gouvernants ne soient, du fait de l'intérêt qu'ils portent à la fiscalité, très différentes de celles dont les entreprises ont besoin. La participation des agents privés à l'élaboration des normes contribue à introduire suffisamment d'innovation pour répondre aux besoins des entreprises.

L'État a aussi besoin de registres centralisés et accessibles sur la détention d'actions et sur les biens patrimoniaux, lesquels facilitent la collecte indépendante d'informations et la vérification des renseignements communiqués par les entreprises. La législation sur la publicité de l'information accroît les flux d'information. Le travail d'un auditeur indépendant est de fournir une opinion indiquant si l'information financière mise à disposition des investisseurs rend correctement compte de

la performance de l'entreprise conformément aux normes comptables. Étant donné que parmi les utilisateurs du rapport d'audit peuvent figurer des parties prenantes qui n'ont pas participé à la négociation du contrat d'audit, toutes les économies industrielles ont élaboré des règles législatives ou réglementaires d'audit pour les protéger — dont la portée peut toutefois varier en fonction d'autres considérations relatives à l'action gouvernementale. Il est par exemple courant de dispenser des obligations d'audit les entreprises qui n'atteignent pas une certaine taille compte tenu du peu d'usage qui est fait de leurs données comptables.

À mesure que les transactions internationales se sont développées, la normalisation internationale des données s'est avérée de plus en plus nécessaire. C'est ainsi que le Comité international des normes comptables (IASC) a vu le jour en 1973 et qu'il a élaboré des Normes comptables internationales (IAS). Les grandes entreprises ont adopté d'elles-mêmes ces normes afin d'avoir accès aux marchés internationaux des capitaux. Mais ces normes ne sont pas toujours adaptées aux besoins des petites et moyennes entreprises parce qu'elles sont explicitement conçues pour les actionnaires et qu'elles sont d'une telle complexité que leur application serait trop coûteuse pour cette catégorie d'entreprises (encadré 3.7).

Les pays qui envisagent d'engager une réforme comptable doivent avant tout savoir qu'il n'existe pas de formule unique valable pour tous et qu'il peut être éminemment souhaitable de différencier les régimes d'information financière en fonction des catégories d'entreprises. La multiplicité des régimes peut entraîner un alourdissement des coûts qu'il convient toutefois de pondérer par les avantages correspondants. On peut distinguer au moins deux catégories d'entreprises :

- Pour les entreprises désireuses de lever des capitaux sur le marché et en particulier pour celles qui souhaitent attirer des investisseurs étrangers, les Normes comptables internationales IAS sont désormais les normes reconnues au plan international. Il faut absolument autoriser ces entreprises à utiliser ces IAS telles quelles, puisque toute modification signifie que les nouvelles normes ne seront pas conformes à la définition internationale. Comme l'a montré la crise asiatique, le recours à des filiales locales de cabinets d'audit internationaux n'est pas un gage d'amélioration de la qualité de l'information, celles-ci appliquant en général les normes nationales.

■ En ce qui concerne les autres entreprises toutefois, les IAS peuvent être trop lourdes à gérer ou mal adaptées compte tenu des parties prenantes ou groupes d'utilisateurs concernés. Il peut s'avérer plus judicieux d'appliquer des règles comptables et des procédures d'information financière simplifiées qui correspondent aux besoins d'information des autorités fiscales. Mais il faut veiller à ne pas introduire de distorsion dans les comptes pour les besoins d'un groupe d'utilisateurs car ceux-ci perdraient alors tout intérêt pour les autres utilisateurs, y compris pour la direction. Pour répondre aux besoins propres à certains utilisateurs, les entreprises peuvent rédiger des rapports complémentaires basés sur les comptes à vocation générale et harmonisés avec eux.

La nature de l'information communiquée et demandée est fonction des fournisseurs et des utilisateurs de ces données. Tout comme l'État, les intermédiaires financiers — et en particulier les fonds de pensions, les fonds communs de placement et les fonds spéculatifs — créent une demande d'information et d'analyse complémentaires. Les intermédiaires de l'information tels que les agences de notation et les analystes financiers des maisons de courtage se fondent sur les états financiers vérifiés et sur d'autres sources d'information pour formuler un jugement sur les perspectives d'avenir d'une entreprise. La presse financière est une autre institution capable de collecter et de diffuser l'information (chapitre 10).

### *Les incitations données aux intermédiaires*

Il faut trouver des moyens pour que les entités qui collectent l'information financière et émettent un jugement sur la qualité de cette information en soient comptables à la fois devant les utilisateurs et devant les fournisseurs de l'information. Il existe de nombreuses sources de conflit d'intérêts. Un auditeur peut, par exemple, détenir des actions de l'entreprise dont il vérifie les comptes ou lui fournir d'autres services. Une firme de courtage peut fournir des services de banque d'investissement à une société dont les comptes sont examinés par ses propres analystes financiers. Les intermédiaires de l'information peuvent faire davantage de profit en s'engageant dans des transactions d'initiés ou en manipulant les valeurs mobilières qu'en fournissant une information de qualité.

Qu'est-ce qui peut donc inciter les intermédiaires à fournir en temps utile des informations exactes et

fiables? Parmi les forces qui poussent à la recherche d'efficacité, citons la concurrence, l'incidence sur la réputation et les sanctions que peut imposer une instance de réglementation. Les politiques qui influent sur le nombre d'entreprises à la recherche de financements extérieurs et l'importance des investisseurs institutionnels accroissent la demande d'informations et devraient donner un relief accru aux incitations liées à la réputation et à la concurrence. L'ouverture a pour effet de stimuler encore la demande, en permettant aux entreprises locales de s'inscrire à la cote de bourses étrangères et en allégeant les restrictions qui pèsent sur les prises de participation des investisseurs institutionnels étrangers.

L'expérience des pays industrialisés tend à montrer qu'il n'est pas viable de recourir exclusivement à des institutions privées. Vu le niveau substantiel des coûts fixes et le temps nécessaire à la mise en place de circuits d'information à destination du public, les pays en développement doivent envisager d'autres solutions. Une méthode, qui est examinée au chapitre 4, consiste à privilégier les banques et les circuits d'information privés. Une autre solution consiste à permettre aux entreprises locales de susciter l'intérêt d'intermédiaires de l'information étrangers en s'inscrivant à la cote d'une bourse étrangère où les règles de publicité de l'information sont rigoureuses, ou de participer à des émissions d'obligations internationales. L'expérience de grandes entreprises publiques chinoises qui ont cédé une participation minoritaire à des investisseurs via des émissions d'actions sur les marchés boursiers de Hong Kong et de New York illustre les possibilités qu'offre cette démarche en même temps que ses limites. Depuis le début des années 90, les entreprises des marchés internationaux émergents ont sollicité ce dernier marché qui a fourni la majeure partie des fonds en dollars levés au cours de ces dernières années (figure 3.5). Ces montants tiennent pour plus d'un tiers aux entreprises privatisées<sup>46</sup>. Mais étant donné les coûts relativement élevés qu'impliquent l'inscription en bourse et les formalités qui s'y rapportent, cette option n'est offerte qu'à quelques grandes entreprises. De plus, si l'investisseur est lésé, il lui faut quand même demander réparation dans le pays du siège de l'entreprise où il n'existe pas toujours de cadre juridique pour la protection des investisseurs ou de mécanismes d'application des lois et règlements.

### **Conclusions**

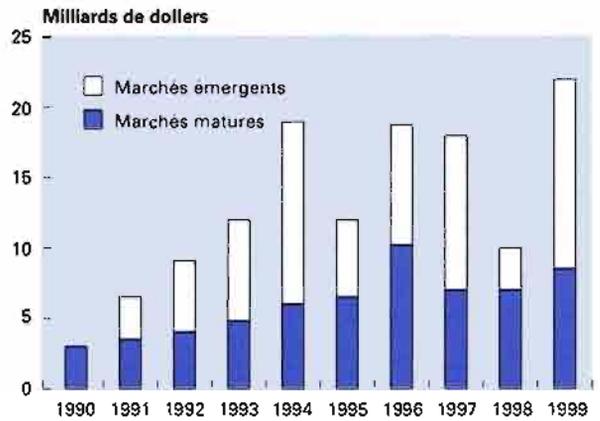
Les institutions qui influent sur l'organisation du pouvoir dans les entreprises contribuent fortement à

déterminer comment les ressources sont réparties et qui a des droits sur ces ressources tant au niveau national qu'entre pays. Elles influent donc sur la croissance et sur la pauvreté. Les structures institutionnelles de gouvernance diffèrent selon qu'il s'agit d'une petite ou d'une grande entreprise. Les grandes entreprises sont peu nombreuses par rapport aux petites. Mais elles contribuent de manière appréciable à la valeur ajoutée et à l'emploi. Par ailleurs, on a constaté un lien entre les insuffisances gestionnelles de ces firmes et les crises financières et économiques, lesquelles peuvent avoir de graves conséquences sur les pauvres. En revanche, lorsque les grandes entreprises obtiennent de bons résultats, elles contribuent pour beaucoup à la croissance et elles ont une incidence directe sur la vie des populations. Les entreprises puissantes sont tentées d'empêcher les réformes institutionnelles qui risquent de réduire leurs profits et elles s'opposent souvent aux politiques qui facilitent l'entrée de nouvelles firmes. On peut faire en sorte d'atténuer ce type de réaction. Beaucoup de pays ont dû faire face à ces pressions au cours de leur histoire, mais les actions de développement réussies veillent à instaurer un équilibre entre les avantages que génèrent les grandes entreprises et les effets négatifs qu'elles peuvent avoir sur les politiques concernant l'entrée sur le marché et les réformes.

Mais, dans la plupart des pays en développement, un autre problème prévaut, celui des relations entre l'État et les entreprises privées. Dans les pays pauvres, il y a souvent peu de limites à l'arbitraire de l'État. En d'autres termes, les responsables de la fonction publique eux-mêmes ne sont pas liés par les lois qu'ils adoptent et ils ne respectent pas les « contrats » qu'ils ont passés avec des agents privés. Souvent aussi, les contrats entre agents privés ne sont pas respectés et il est difficile de se procurer de l'information. Ces problèmes freinent l'entrée de nouvelles entreprises dans le secteur formel. Dans un tel contexte, les approches institutionnelles privées conserveront une place prépondérante et elles suppléeront à l'absence d'alternatives formelles efficaces que pourrait offrir la puissance publique. Dans ces conditions, les gouvernants auront tout intérêt à se montrer ouverts aux initiatives novatrices des agents privés.

L'ouverture aux échanges de biens et services et au partage de l'information peut accroître l'efficacité de ces mécanismes privés et favoriser la poursuite d'un renforcement des institutions en enclenchant une dyna-

**Figure 3.5**  
Capitaux levés via les nouveaux programmes de certificats de dépôt de titres



Source : IMF, 2000.

mique de changement. Les institutions formelles de gouvernement d'entreprise peuvent offrir des avantages à long terme en complétant des initiatives privées. Ces institutions ouvrent de nouvelles opportunités aux entreprises et, en encourageant l'investissement dans les activités à forte valeur ajoutée, elles favorisent l'expansion des entreprises et l'emploi au sein des entreprises. Elles stimulent la croissance économique et contribuent à faire reculer la pauvreté. D'importants obstacles s'opposent souvent à la mise en place de lois et de structures internes de gouvernement d'entreprise, ainsi qu'à la création d'instances de réglementation. De nouvelles initiatives de renforcement des institutions doivent être prises pour compléter les structures institutionnelles existantes et prendre appui sur elles. Par exemple, il n'est pas nécessairement indispensable d'adopter une législation qui exige des instances de réglementation qu'elles collectent énormément de données sur les entreprises si on ne s'emploie pas au préalable à établir des flux d'information comme ceux que peut fournir un système comptable. Les politiques qui contribuent à rallier des soutiens politiques en faveur des réformes concernant le gouvernement d'entreprise tels les politiques d'ouverture aux échanges et à la transparence ou le partage d'information sans contraintes entre les différentes parties concernées par les réformes sont aussi importantes que les caractéristiques des réformes considérées individuellement.



# Les systèmes financiers

*Le fait que des moyens de financement soient disponibles et accessibles influe parfois de manière déterminante sur la liberté de manœuvre dont peuvent effectivement se prévaloir les agents économiques. Cela vaut aussi bien pour les grandes firmes (qui peuvent employer des centaines de milliers de personnes) que pour les toutes petites entreprises qui recourent au microcrédit.*

— Amartya Sen, 1999

L'histoire de l'économie fourmille d'exemples qui montrent que le développement du secteur financier est un déterminant fondamental de la croissance économique. Le développement financier a joué un rôle crucial dans l'industrialisation de pays tels que l'Angleterre en permettant de mobiliser les capitaux nécessaires au financement d'investissements lourds (encadré 4.1). Les analystes soulignent également qu'un système bancaire solide stimule l'innovation technologique en identifiant et en finançant les entreprises qui sont les plus aptes à développer de nouveaux produits et à adopter des procédés de fabrication novateurs<sup>1</sup>.

De nombreuses observations donnent à penser que le développement du secteur financier contribue de façon notable à stimuler la croissance, même si d'autres facteurs jouent un rôle déterminant<sup>2</sup>. De par la forte influence qu'il exerce sur la croissance économique en général, le développement financier est un élément fondamental de la lutte contre la pauvreté. Des études récentes montrent également qu'il profite directement aux segments les plus pauvres de la société et qu'il va de pair avec une meilleure répartition des revenus<sup>3</sup>. Les premiers éléments d'appréciation dont on dispose ten-

dent à montrer qu'il existe une forte corrélation positive entre les indicateurs de développement financier et la part de revenu correspondant au quintile inférieur dans la distribution des revenus<sup>4</sup>. A priori, l'observation des faits ne permet donc pas de corroborer la thèse selon laquelle le développement du système financier formel ne profite qu'aux riches.

L'histoire des nations industrielles et l'expérience contemporaine des pays en développement mettent en évidence une autre leçon importante. Des finances publiques saines et une monnaie stable contribuent de façon décisive au développement des institutions financières privées<sup>5</sup>. C'est ainsi que la « révolution financière » aux Pays-Bas a démarré avec l'émission et la garantie d'emprunts par l'État sous forme de titres négociables, et que l'Angleterre a pu résoudre ses problèmes de liquidité et de dette publique en émettant des titres de rentes à terme et de rentes perpétuelles<sup>6</sup>. Plus récemment, les pays qui ont étouffé leur système financier afin de financer les dépenses publiques se sont retrouvés avec des circuits financiers sous-développés et en crise.

L'une des grandes fonctions des systèmes financiers est de déplacer les risques pour les faire supporter par ceux qui sont disposés à les assumer. Les contrats financiers permettent de centraliser et de diversifier les risques. Des études récentes montrent que le développement du secteur financier tend aussi à atténuer l'instabilité de l'économie en général<sup>7</sup>. En ce sens, il constitue un mécanisme d'assurance important pour les pauvres et les quasi-pauvres, puisque l'on sait que les chocs économiques défavorables accroissent l'incidence de la pauvreté. Toutefois, si les systèmes financiers permettent d'atténuer les risques, le développement de ces systèmes peut, en l'absence d'institutions complémen-

**Encadré 4.1****Révolution financière et révolution industrielle**

Selon une opinion largement répandue, le développement technologique de l'Angleterre à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle a été l'élément moteur de la révolution industrielle et de la naissance de l'économie moderne. Un autre point de vue accorde une plus large place à l'évolution du cadre institutionnel et, en particulier, au rôle des institutions financières dans ce processus. Si l'on en croit certains analystes, par exemple, ce sont les améliorations des marchés des capitaux qui, en permettant d'atténuer le risque de liquidité, ont été véritablement à l'origine de la révolution industrielle. De nombreuses inventions avaient déjà vu le jour, mais elles nécessitaient de gros apports de fonds et un engagement à long terme des investisseurs, ce qui n'était pas possible en l'absence d'un développement plus important des marchés financiers. La révolution industrielle a dû attendre la révolution financière.

Tout comme l'Angleterre, les États-Unis ont dû se doter d'un système financier sophistiqué avant de s'engager dans la voie de la révolution industrielle au XIX<sup>e</sup> siècle. Bien avant son essor économique spectaculaire au XVII<sup>e</sup> siècle, la République hollandaise avait connu une révolution financière fondée sur des innovations institutionnelles telles que l'adoption de lettres de change négociables au plan international pour financer son commerce extérieur et de titres négociables pour financer la dette publique, la mise en place d'un système de paiement moderne, une monnaie stable, un système bancaire privé solide et des marchés des valeurs mobilières.

Source : Hicks, 1969 ; Rousseau et Sylla, 1999 ; Sylla, 2000.

taires qui incitent les opérateurs à la prudence, conduire au contraire à une amplification des risques<sup>8</sup>.

Le rôle des marchés financiers est d'abaisser le coût de l'information pour les opérations d'emprunt et de prêt, ainsi que pour les transactions. Ils remplissent à cet égard plusieurs fonctions d'une importance capitale pour une économie moderne<sup>9</sup> : prestation de services de paiement destinés à faciliter l'échange des biens et de services ; mobilisation de l'épargne ; distribution du crédit ; et suivi des emprunteurs. En évaluant les diverses possibilités d'investissement et en surveillant les activités des emprunteurs, les intermédiaires financiers aident à surmonter les problèmes d'information et à utiliser plus efficacement les ressources. Les systèmes financiers permettent de réduire, de centraliser et d'échanger les risques liés à ces activités.

L'existence d'actifs financiers aux caractéristiques attrayantes en termes de rendement, de liquidité et de risques favorise l'épargne sous forme financière. La contribution d'un système financier à la croissance et à la réduction de la pauvreté dépend de la quantité et de la qualité des services qu'il offre, de l'efficacité avec laquelle il fonctionne et de la clientèle qu'il touche.

Les institutions financières incluent les banques, les compagnies d'assurances, les fonds de prévoyance et les fonds de pension, les organismes de placement et les formules de placement collectif (fonds communs de placement, plans d'épargne obligatoires, caisses d'épargne, mutuelles de crédit et marchés des valeurs mobilières). Dans les pays en développement, et les régions pauvres en particulier, on trouve par ailleurs très souvent des systèmes de prêt extrêmement personnalisés, où les mécanismes permettant d'assurer le respect des engagements sont fondés sur la réputation locale et les normes du groupe social.

La tâche des gouvernants est de mettre en place des systèmes financiers solides qui contribuent à atténuer les risques en cas de choc. Afin de les aider dans cette entreprise, ce chapitre présente un certain nombre d'enseignements basés sur la recherche et les données d'expérience de différents pays, dont la plupart n'ont été recueillis qu'au cours des dernières années. Les gouvernants doivent songer à améliorer le cadre juridique et réglementaire plutôt que chercher à mettre en place tel ou tel régime financier. Ce qui importe, c'est de garantir les droits des investisseurs extérieurs et d'instituer des mécanismes efficaces pour assurer l'exécution des contrats — ces deux éléments constituant le thème central du présent rapport. L'ouverture aux échanges et le renforcement de la concurrence favorisent le développement des institutions financières, indépendamment de la tradition juridique d'un pays, de son passé colonial ou de son régime politique.

Il devient bien plus facile de réglementer le secteur financier lorsque l'on s'en remet à la capacité des opérateurs à surveiller et à discipliner le marché. Si l'on veut assujettir les institutions financières à une discipline plus efficace et de meilleure qualité, il est essentiel de disposer d'informations sur le fonctionnement de ces institutions et de veiller à ce que ces données soient exactes. Les pays en développement qui ne disposent pas d'informations fiables, de ressources humaines suffisantes ou d'institutions complémentaires capables d'assurer le suivi et le respect de normes de fonds propres peuvent néanmoins utiliser d'autres mécanismes de régulation, plus faciles à observer et à appliquer. Ils peuvent par exemple appliquer des ratios de liquidité ou des règles qui, dans certains cas bien précis, appellent une intervention des instances chargées de la réglementation.

La privatisation des banques influe sur l'efficacité des services financiers. Les résultats observés dans plusieurs pays montrent que la réussite d'un programme

de privatisation est directement liée à l'efficacité de la réglementation et à la santé comptable des établissements concernés. La concurrence renforce l'efficacité, encourage l'innovation et accroît les possibilités de financement. Selon des éléments d'information récents, l'entrée sur le marché d'établissements étrangers ne réduit en rien l'accès des petites entreprises au crédit. Les données d'expérience indiquent que, pour qu'un système bancaire soit efficace, le marché doit être contestable — autrement dit ouvert à l'entrée comme à la sortie — mais ne doit pas nécessairement compter de nombreux concurrents.

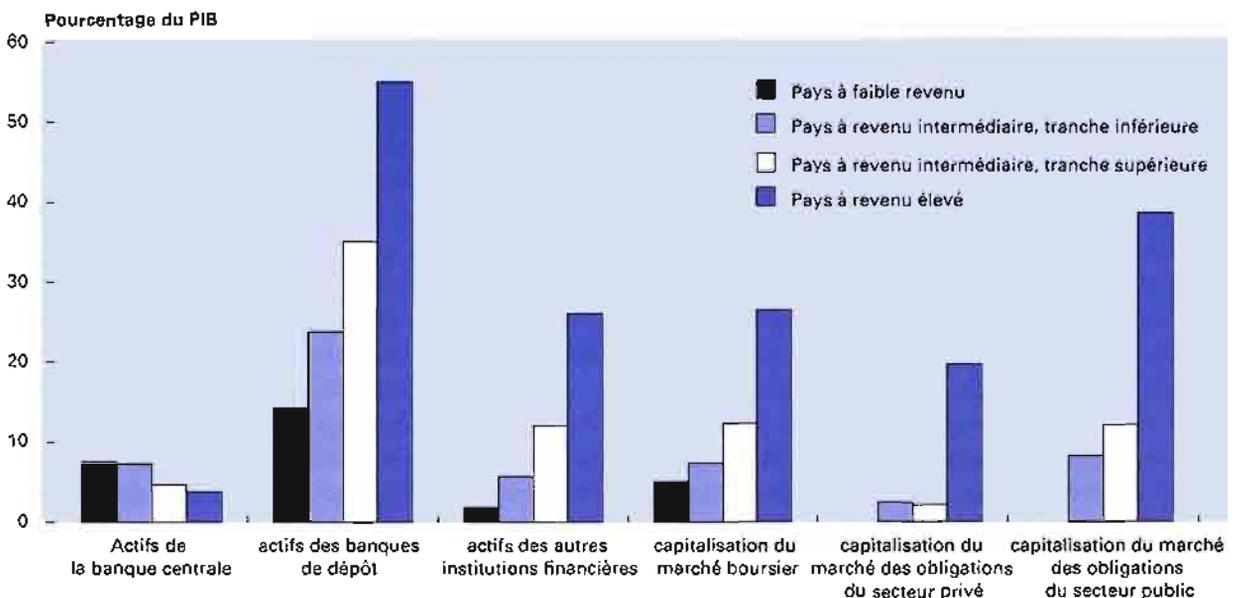
Même dans les systèmes financiers les plus développés, les problèmes d'information et le niveau relativement élevé des coûts fixes liés à la distribution de crédit à petite échelle restreignent l'accès des petites entreprises et des micro-entreprises aux financements. La mise en place d'institutions complémentaires permet de remédier à ce problème. D'autres mesures permettent de faciliter l'accès au crédit des petits emprunteurs, telles que l'amélioration de la législation sur les garanties et la création de fichiers de garanties, la mise en place de fichiers de crédit pour améliorer l'information sur les petits emprunteurs, ou encore le recours à des modèles informatisés d'instruction des dossiers de demande de crédit à base de notations (*credit-scoring*) pour abaisser les coûts.

Ce chapitre montre que la structure des systèmes financiers varie d'un pays à l'autre et il analyse les effets du régime financier sur les résultats économiques. Il étudie ensuite la réglementation des banques, les problèmes liés à la structure de leur capital, et l'ouverture du secteur et des établissements bancaires à la concurrence pour mieux permettre à ceux qui en sont actuellement exclus d'accéder au système. Les questions relatives au développement du marché boursier sont également étudiées au chapitre 3. On ne traitera pas ici des intermédiaires financiers non bancaires, qui ont récemment fait l'objet d'un rapport de la Banque mondiale<sup>10</sup>.

### Faut-il promouvoir des systèmes financiers fondés sur les banques ou sur le marché ?

À mesure qu'une économie se développe, les besoins des utilisateurs et des fournisseurs de services financiers évoluent. Le rôle de la finance informelle devient moins important et l'autofinancement des investissements cède la place au financement par l'emprunt dans le cadre des activités d'intermédiation des banques. À un stade ultérieur, la naissance des marchés des capitaux offre de nouveaux instruments pour lever des fonds à l'étranger (figure 4.1)<sup>11</sup>. Si les banques constituent la composante dominante de la plupart des systèmes financiers formels, l'importance relative du marché boursier tend à augmenter avec le niveau de développe-

**Figure 4.1**  
Développement du système financier parmi les groupes de revenu



**Encadré 4.2****Le régime financier varie d'un pays à l'autre : l'amélioration de l'information et des régimes juridiques qui protègent les droits de propriété influe sur la structure du système financier**

Une étude récente de la Banque mondiale a permis de construire une base de données remontant jusqu'aux années 60 sur les marchés financiers et les intermédiaires financiers de plus d'une centaine de pays. Les auteurs de l'étude ont construit plusieurs indicateurs pour mesurer la taille, l'activité et l'efficacité relatives des intermédiaires et des marchés financiers. L'examen global de ces indicateurs révèle que le système financier tend à s'appuyer davantage sur le marché à mesure que le pays s'enrichit. Le tableau chiffre l'activité relative du régime financier et montre que les pays pouvant être classés comme fondés sur le marché sont ceux dont les marchés sont très liquides (comme les États-Unis) ou dont le secteur bancaire est peu développé (comme le Mexique ou la Turquie). Le système financier s'appuie généralement davantage sur le marché lorsque la législation nationale garantit aux actionnaires de pouvoir exercer leurs droits de propriété et de vote sans avoir à craindre la corruption et lorsque les investisseurs peuvent obtenir des renseignements détaillés et très fiables sur les entreprises.

**Régime financier des pays**

Pays	Valeur ajoutée/ Crédit bancaire/		Activité du régime financier
	PIB (%)	PIB (%)	
Allemagne	18,7	85,7	0,661
Inde	4,8	24,1	0,701
Japon	38,3	103,9	0,433
Mexique	6,3	14,8	0,371
Nigéria	0,03	12,5	2,619
Thaïlande	20,3	51,1	0,401
Turquie	6,2	12,9	0,318
États-Unis	34,4	65,2	0,277

Note : valeur ajoutée/PIB = valeur de toutes les actions échangées sur le marché boursier en pourcentage du PIB. Crédit bancaire/PIB = créances des banques commerciales sur le secteur privé en pourcentage du PIB. Activité du régime financier = logarithme (crédit bancaire/volume des transactions).

Source : Beck, Demirgüç-Kunt et Levine, 2000a ; Demirgüç-Kunt et Levine, à paraître.

ment (encadré 4.2)<sup>12</sup>. Le volume des fonds levés au moyen des prêts bancaires est toutefois bien plus important que celui des fonds levés via les émissions d'actions, même dans les pays industriels<sup>13</sup>.

Depuis plus d'un siècle, les économistes débattent du rôle de la structure du système financier, autrement dit des avantages et des inconvénients respectifs des systèmes financiers fondés sur les banques et des systèmes fondés sur le marché. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les économistes allemands affirmaient que le système allemand, fondé sur les banques, avait permis à l'Allemagne de surclasser le Royaume-Uni en tant que puissance indus-

trielle. Au XX<sup>e</sup> siècle, le débat s'est élargi aux États-Unis et au Japon<sup>14</sup>. Plus récemment, l'urgente nécessité de mettre en place des systèmes financiers dans un grand nombre d'économies en transition a conduit les gouvernants à se pencher sur la question de la conception des systèmes financiers en général.

Les gouvernants soucieux de promouvoir la croissance et de faire reculer la pauvreté doivent-ils privilégier le développement du système bancaire ou celui des marchés boursiers ? Certains analystes font valoir qu'en l'absence d'institutions complémentaires solides, la première option est préférable à la seconde<sup>15</sup>. Même dans les pays où les systèmes juridiques et comptables sont déficients et où l'exécution des contrats laisse à désirer, des établissements bancaires puissants peuvent contraindre les entreprises à divulguer certaines informations et à rembourser leurs emprunts, ce qui favorise le développement industriel<sup>16</sup>. Les marchés boursiers bien développés, quant à eux, mettent l'information rapidement à la disposition des intervenants, d'où la moindre nécessité pour les investisseurs individuels de chercher à se renseigner par eux-mêmes. L'ardeur mise par les opérateurs à rechercher des projets novateurs peut s'en trouver freinée, ce qui peut faire obstacle à une allocation efficace des ressources<sup>17</sup>. En outre, le fait qu'ils puissent vendre leurs actions à peu de frais rend les investisseurs moins enclins à surveiller étroitement la gestion des dirigeants d'entreprise, ce qui nuit au contrôle de ces organisations et à la productivité nationale<sup>18</sup>. Les marchés boursiers, en revanche, permettent de diversifier les risques et d'adapter les mécanismes de gestion des risques aux besoins de chacun.

Le rôle que joue la structure du système financier dans le développement a récemment fait l'objet de recherches approfondies. Les enquêtes menées au niveau des pays, des secteurs d'activité et des entreprises montrent qu'à un stade de développement donné la différence des structures financières ne suffit pas à expliquer les écarts constatés au niveau de la croissance du PIB, de la performance industrielle, de la création d'entreprises, de l'utilisation par les entreprises des financements extérieurs à long terme ou de l'expansion de leurs activités<sup>19</sup>.

Le régime financier tend toutefois à évoluer au cours du processus de développement parce que les banques et les marchés doivent satisfaire des besoins différents en matière d'information et d'exécution des contrats pour bien fonctionner. Ainsi, les renseignements qu'une banque recueille sont privés, et elle les collecte dans le cadre des relations qu'elle entretient avec chacun de ses clients. L'obtention de ces renseignements n'exige pas

nécessairement le recours à des mécanismes complémentaires, comme des normes comptables. Dès qu'une banque a investi dans une entreprise, elle peut la menacer de lui couper les crédits pour l'obliger à honorer ses engagements. En revanche, pour que les marchés boursiers puissent se développer, il est indispensable de protéger véritablement les droits des actionnaires minoritaires, de fournir une information de qualité au public et de mettre en place de bons systèmes comptables. Il faut également veiller à juguler la corruption.

Les régimes financiers évoluent en général lentement, mais il y a des exceptions. En Indonésie et en Turquie, par exemple, la croissance rapide des marchés boursiers dans les années 80 à la suite de la libéralisation financière a entraîné des changements dans les structures financières. Autre exception notable, la République de Corée, dont le secteur financier non bancaire, qui n'était pas assujéti comme les banques à une stricte réglementation, a connu un essor rapide. Au Chili, les intermédiaires financiers non bancaires et le marché boursier se sont eux aussi développés à un rythme accéléré au début des années 80, en grande partie par suite de la privatisation du régime des retraites<sup>20</sup>. Les actions visant à modifier du jour au lendemain la structure du secteur financier sont généralement vouées à l'échec. Si les efforts entrepris récemment pour créer des marchés boursiers dans les économies en transition et les pays africains n'ont guère donné de résultats, c'est parce que le cadre juridique, les circuits d'information et les mécanismes d'application des lois et règlements devant en constituer les fondements n'étaient pas suffisamment développés (encadré 4.3).

Les politiques destinées à promouvoir le développement du secteur financier ont plus de chances d'être efficaces si elles sont axées sur la mise en place du cadre juridique et réglementaire nécessaire pour soutenir l'évolution naturelle du régime financier. Le développement du système financier dépend fondamentalement de la protection de la propriété privée. Des études récentes montrent que la protection juridique des actionnaires minoritaires et des créanciers est un déterminant important du développement financier. Une étude récente de la Banque mondiale confirme que les traditions juridiques influent considérablement sur le développement financier<sup>21</sup>. Lorsqu'ils mettent en place des institutions financières, les dirigeants doivent prêter attention à deux aspects fondamentaux, à savoir aux droits de propriété et aux dispositifs permettant de les faire respecter. Cela vaut indépendamment du niveau de revenu et de l'environnement politique et macroé-

conomique du pays considéré. Un pays peut modifier certains aspects de son système juridique et faire évoluer l'appareil judiciaire de sorte que l'exécution des contrats soit plus efficace et prévisible (chapitre 6).

Les choix politiques qui vont de pair avec la place relative faite à la puissance publique et à la propriété privée influent sur la formation des traditions juridiques. Un système politique décentralisé peut contrebalancer la tendance de l'administration centrale à exercer un contrôle sur le marché et à brider la concurrence. Confrontés à la grande dépression, des pays d'Europe ont choisi de réprimer le jeu du marché, alors que les efforts entrepris dans ce sens au Royaume-Uni et aux États-Unis se sont soldés par un échec. Citons également l'exemple du Japon où le gouvernement militariste au pouvoir dans les années 30 a supprimé les marchés obligataires et des valeurs mobilières et a contraint les petites banques à fusionner avec de grands établissements pour orienter le crédit vers les activités liées à la défense. Il arrive aussi parfois que de graves crises économiques ébranlent le pouvoir des hommes politiques en place et favorisent les réformes, comme cela s'est produit au Chili à la fin des années 70.

Les pays sont soumis à d'autres influences qui ont elles aussi une incidence sur le développement des institutions financières. Une plus grande ouverture aux

#### Encadré 4.3

#### Promouvoir les marchés boursiers dans les pays en développement

À mesure que les pays s'enrichissent, les ménages et les entreprises dont les moyens financiers augmentent ont des besoins plus complexes. Pour répondre à cette demande, des marchés financiers se créent. Les choses ne sont pourtant pas si simples. Pourquoi l'Inde, par exemple, dispose-t-elle d'un marché boursier, alors que d'autres pays à faible revenu éprouvent tant de difficultés à en mettre un sur pied ?

Les exemples de tentatives avortées de création de marchés boursiers abondent. Entre le début et le milieu des années 90, les efforts déployés par la Gambie et la Zambie pour établir une bourse des valeurs ont échoué. Ces deux pays ont créé des marchés boursiers et les ont dotés du personnel nécessaire. Mais les sociétés inscrites à la cote étaient si peu nombreuses que le volume de transactions boursières ne permettait pas à ces marchés de générer des commissions suffisantes pour subsister par leurs propres moyens.

Au-delà des écarts de revenu, les différences relevées dans les systèmes juridiques, la disponibilité et la qualité de l'information et le degré de corruption peuvent expliquer la diversité des résultats observés. La faiblesse des revenus, les lacunes du cadre juridique et réglementaire, les problèmes d'information, la corruption et le non-respect des lois et règlements sont autant de facteurs qui entravent le développement des marchés boursiers.

échanges et aux flux de capitaux, en exposant parfois les pays à une concurrence accrue, peut contribuer à améliorer les institutions, indépendamment de leurs fondements juridiques, politiques ou coloniaux. Les études de cas et les résultats obtenus dans divers pays confirment que l'ouverture commerciale a un impact positif sur le développement des institutions financières quel que soit le poids de l'histoire. On constate que les économies qui privilégient l'ouverture des échanges, des marchés des capitaux et des flux d'information (chapitres 1, 3 et 10), et les marchés qui font une plus large place à la concurrence (chapitre 7), voient la demande d'institutions augmenter plus rapidement et le fonctionnement des institutions existantes s'améliorer.

### Quelle forme doit prendre la réglementation financière ?

Depuis que les banques existent, il y a toujours eu des administrations chargées de fixer les règles de fonctionnement de ces établissements, de maintenir le titre des pièces de monnaie, de conserver un niveau élevé de réserves, d'encadrer les taux d'intérêt et de fournir des crédits à l'État ou à des parties privilégiées.

Dans de nombreux pays en développement, suivant un usage établi de longue date, les autorités chargées de la réglementation du système bancaire se servent principalement de la réglementation financière pour poursuivre des objectifs de développement spécifiques. Concentrant leur attention sur les règles régissant la distribution du crédit, elles se préoccupent peu des aspects prudentiels de la surveillance du secteur bancaire. Cette politique a eu pour résultat d'éroder l'efficacité et la stabilité des systèmes financiers, qui sont devenus sensibles aux chocs économiques. Les crises financières qui ont frappé les pays en développement dans les années 80 ont entraîné une réorientation de la politique réglementaire. Aujourd'hui, la réglementation financière moderne est en grande partie axée sur les principes prudentiels, l'objectif étant de promouvoir un système financier efficace, sûr et stable.

La réglementation prudentielle devrait normalement avoir pour objectif d'assurer la stabilité du système. Les autorités chargées de la surveillance sont en quelque sorte des sentinelles qui agissent au nom des déposants et s'efforcent de résoudre les problèmes d'information qui exigent parfois des ressources que n'ont pas les particuliers. Toutefois, l'avalanche récente de crises bancaires — dont la gravité a été exacerbée par les liens financiers internationaux — a eu de graves conséquences pour la croissance et a fortement pénalisé les

pauvres. Ces crises ont conduit les responsables concernés à s'intéresser de plus près à l'amélioration de la réglementation financière via l'établissement de normes internationales en matière de réglementation et de surveillance bancaires.

### *Limiter la fragilité des systèmes financiers*

Les systèmes financiers sont fragiles parce que la fonction des institutions et des marchés financiers est de centraliser et d'échanger les risques, et d'en déterminer le prix. La valeur ajoutée des institutions financières tient en grande partie au fait qu'elles sont mieux en mesure de collecter, d'évaluer et de suivre l'information que les particuliers. Mais cette spécialisation a un coût. La vulnérabilité des institutions financières est liée non seulement aux risques qu'elles prennent, mais aussi à l'appréciation que les individus et les opérateurs du marché portent sur ces risques. Un changement d'appréciation de la part des acteurs peut provoquer d'amples fluctuations dans les prix des actifs. Les banques sont le maillon le plus faible du système financier parce que leur passif est « exigible », ce qui les met à la merci de retraits soudains.

Dans de nombreux pays, les dirigeants ont mis en place des filets de sécurité pour remédier à la fragilité du système financier, et en particulier empêcher les retraits massifs de fonds, les pertes en capital et les faillites bancaires. La réglementation prudentielle est un élément important de ce dispositif. Les normes de fonds propres, la classification des prêts, la constitution de provisions et la comptabilisation des intérêts dans des comptes d'attente, ainsi que la limitation des prêts à des personnes liées aux établissements bancaires, sont autant de composantes essentielles de la réglementation prudentielle. L'assurance des dépôts est un autre élément important du dispositif de sécurité.

Les filets de sécurité visent à limiter les probabilités de crise en réduisant les incitations des banquiers à prendre des risques et celles des déposants à retirer leurs fonds, de manière à mettre les banques à l'abri de retraits massifs. Malheureusement, les mesures prises pour rendre les épargnants moins sensibles aux risques bancaires ont aussi des conséquences indésirables. À partir du moment où ce qu'il en coûte aux banques d'attirer des fonds ne dépend plus des risques liés à leur portefeuille d'actifs, les banquiers sont tentés de prendre des risques excessifs (c'est « l'aléa de moralité »). Cette tentation joue surtout en période de chocs économiques défavorables, qui va de pair avec une augmentation des créances improductives. Avec l'érosion

**Encadré 4.4****Concevoir un dispositif de sécurité : le rôle de l'assurance des dépôts**

Divers éléments entrent dans la composition d'un dispositif de sécurité bancaire, notamment l'existence d'un prêteur en dernier ressort, d'un système de traitement de l'insolvabilité, d'un cadre de réglementation et de surveillance prudentielles et d'un mécanisme d'assurance des dépôts. Concevoir des filets de sécurité et en assurer le bon fonctionnement n'est pas chose facile, car ce type de dispositif doit concilier des objectifs antinomiques, à savoir protéger contre des crises financières qui peuvent amplifier les chocs économiques et éviter les aléas de moralité qui conduisent les banques à adopter des comportements imprudents. Le plus difficile pour les gouvernants est de trouver le juste équilibre entre prévention des risques et discipline du marché.

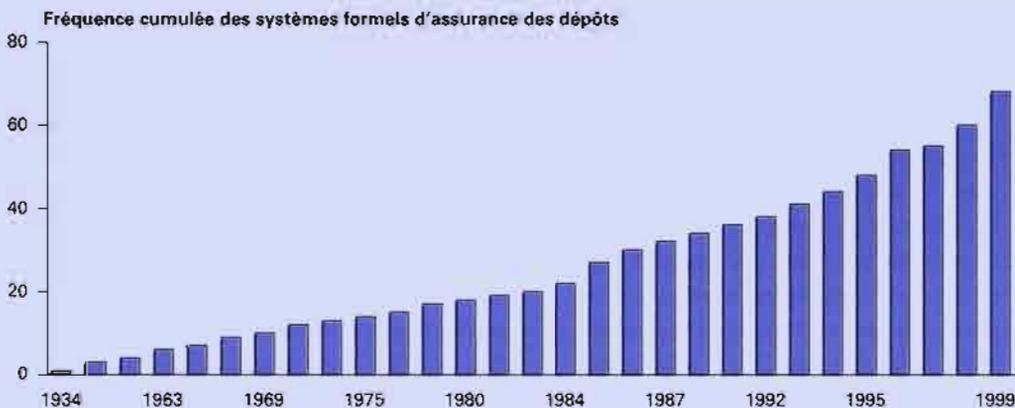
L'assurance des dépôts, qui garantit certains droits de propriété aux déposants, est une composante importante d'un dispositif de sécurité. Dans la mesure où il est difficile pour un État de s'engager de manière crédible à ne pas fournir d'assurance *ex post* après la faillite d'une banque, les dispositifs formels ou implicites d'assurance des dépôts sont un élément important du dispositif de sécurité d'un pays. Le nombre des pays qui ont mis en place des mécanismes formels d'assurance des dépôts n'a cessé d'augmenter ces dernières années.

Déterminer si l'on veut ou non instaurer un système d'assurance formel et choisir le type de système à adopter sont deux questions fondamentales qui se posent lors de la conception d'un dispositif de sécurité. La Banque mondiale a réalisé récemment une étude qui s'appuie sur une importante base de données portant sur les dispositifs d'assurance des dépôts de différents pays du monde et sur les caractéristiques de ces dispositifs. Cette étude apporte un commencement de réponse à plusieurs questions clés concernant l'incidence de l'assurance des dépôts sur la stabilité du secteur financier, soit la capacité des marchés à imposer une discipline aux banques, et sur le développement financier.

Ces travaux montrent que les dispositifs formels d'assurance des dépôts peuvent conduire à une prise de risques excessifs, au relâchement de la discipline du marché et à la fragilisation du système financier dans les pays qui ne disposent pas de structures institutionnelles complémentaires solides, en particulier si la réglementation et la surveillance sont insuffisantes, si l'exécution des contrats laisse à désirer et si la corruption est importante. L'étude révèle qu'en l'absence de structures institutionnelles fortes, l'adoption d'un dispositif formel d'assurance ne permet ni d'améliorer la confiance dans le secteur financier, ni de stimuler le développement financier.

L'analyse des caractéristiques des différents dispositifs d'assurance montre que le problème de l'aléa de moralité se pose moins lorsque la couverture des dépôts reste d'un niveau faible et d'une portée limitée. Il peut ainsi être utile de fixer la limite maximale du seuil de couverture à deux fois le montant du PIB par habitant. On peut également atténuer les aléas de moralité en introduisant certains éléments de coassurance, par exemple avec des détenteurs de créances subordonnées sans assurance, en prévoyant un accès à des fonds (sans nécessairement accumuler des sommes importantes qui pourraient être utilisées à mauvais escient) et en associant les banques aux activités de gestion et de suivi.

Les conclusions de cette étude ont des implications importantes pour l'action des pouvoirs publics. En l'absence d'institutions complémentaires suffisamment développées, opter pour un système d'assurance des dépôts risque fort d'accroître les possibilités de crise et donc d'entraver le bon fonctionnement des marchés financiers. Malheureusement, parmi les pays qui ont récemment mis en place des dispositifs de ce genre, nombreux sont ceux qui ne disposent pas d'institutions complémentaires de qualité.

**Développement des systèmes d'assurance des dépôts dans le monde, 1934-1999**

Source : Cull, Senbet et Sorge, 2000 ; Demirgüç-Kunt et Detragiache, 2000 ; Demirgüç-Kunt et Huizinga, 2000 ; Demirgüç-Kunt et Sobaci, 2000 ; Kane, 2000.

du capital des banques qui en découle, les propriétaires sont plus enclins à prendre des risques.

Paradoxalement, dans de nombreux pays, ce sont précisément les filets de sécurité mis en place pour

réduire la vulnérabilité des banques qui sont considérés comme la plus grande source de fragilité du système (encadré 4.4)<sup>22</sup>. Le bilan que l'on dresse des dispositifs d'assurance des dépôts met en relief l'importance des

**Encadré 4.5\*****La contribution des créances subordonnées à la crédibilité du système financier : l'exemple de l'Argentine**

Le fait d'exiger des banques qu'elles conservent un ratio minimum de créances subordonnées et l'existence de règles relatives notamment à la durée des engagements et au rendement maximum admissible soumettent les établissements bancaires à la discipline du marché et diminuent leurs incitations à prendre des risques. Les banques qui prennent trop de risques ont du mal à vendre leurs titres d'emprunt de rang inférieur et doivent réduire leurs actifs à risque ou émettre de nouvelles actions pour satisfaire leurs créanciers privés. La situation des créances subordonnées fournit donc des signaux précieux aux autorités de contrôle des banques.

Dans les petites banques, ces créances subordonnées peuvent être les dépôts non assurés effectués par de grandes banques du pays ou des banques étrangères. Dans le cas des grandes banques, il peut s'agir notamment d'effets émis sur les marchés financiers internationaux ou auprès de banques étrangères.

Si les créances subordonnées ont une échéance limitée, les banques doivent émettre périodiquement des titres d'emprunt, ce qui fournit une information régulière sur le marché aux autorités de tutelle et aux investisseurs. Le plafonnement des taux d'intérêt limite le risque que peuvent prendre les banques, puisqu'elles ne peuvent pas servir des taux d'intérêt supérieurs au plafond pour compenser un surcroît de risque. Si l'instrument de dette subordonnée est assez homogène, les taux auxquels il s'échange peuvent être comparés entre banques, ce qui facilite la surveillance.

La réglementation des créances subordonnées peut s'avérer difficilement applicable. Les marchés financiers des pays en développement sont peu diversifiés et illiquides. Surtout, il est souvent difficile de faire en sorte qu'emprunteurs et créanciers ne soient pas des parties associées. Néanmoins, dans le cadre des réformes de la réglementation visant à assainir la situation de son secteur bancaire au lendemain des turbulences financières consécutives à la dévaluation du peso mexicain, cela n'a pas empêché la Banque centrale de l'Argentine d'adopter en 1996 une réglementation des créances subordonnées qui est entrée en application en 1998.

Une étude récente sur l'application concrète de cette réglementation a permis d'analyser les caractéristiques des banques en fonction de la manière dont elles avaient réagi à l'introduction de la réglementation. Il ressort que les banques qui ont réussi à s'y conformer sont relativement solides et moins exposées aux risques. Surtout, et c'est sans doute là le plus important, la réglementation signale à toutes les parties concernées que les autorités de tutelle n'ignorent rien du non respect des règles afférentes aux créances subordonnées. Ce qui a l'avantage de faire jouer davantage la discipline que le recours aux autorités de tutelle. Il est difficile d'assurer comme il se doit le respect des créances subordonnées, mais se servir de cet instrument pour améliorer le contrôle réglementaire et les incitations offre des perspectives prometteuses, surtout dans les pays à revenu intermédiaire.

Source Calomiris, 1996 ; Calomiris et Powel, 2000.

institutions complémentaires, dont les pays à faible revenu ne sont pas nécessairement dotés — thème mis en lumière tout au long de ce rapport. Certains pays n'ont pas les moyens d'appliquer tel ou tel type de règlement parce qu'ils ne disposent pas encore des institutions complémentaires requises, comme un bon système de réglementation et de surveillance des banques. Dans ce cas, ils doivent résister à la tentation d'adopter la réglementation appliquée dans les pays industrialisés.

Tenter d'éviter la faillite d'un établissement bancaire en mettant en place un dispositif de sécurité mal conçu peut ébranler le système d'incitations des institutions financières, de leurs créanciers, voire des instances chargées de la réglementation. Les règles prudentielles ne sont efficaces que si elles sont correctement appliquées. Et il est plus facile de les faire appliquer si elles sont compatibles avec le système d'incitations, si elles encouragent les opérateurs du marché à assurer le suivi des transactions et à faire preuve de discipline et si elles s'appuient sur la capacité du marché à assurer ces fonctions de surveillance et de discipline. Les systèmes financiers qui encouragent les opérateurs à prendre des risques tout en respectant des principes de prudence sont moins sujets à des crises et mieux à même de contribuer à atténuer les risques en cas de choc.

À partir du moment où la responsabilité de leurs actionnaires est limitée et qu'elles ont la possibilité de faire jouer le levier financier, les institutions financières sont portées à prendre des risques excessifs<sup>23</sup>. Une façon de s'assurer que leurs dirigeants demeurent prudents malgré l'incitation à prendre des risques est d'exiger d'eux qu'ils risquent une portion substantielle de leur propre argent, c'est-à-dire le capital ou les profits anticipés de l'établissement. C'est dans cette optique qu'ont été établies les normes de fonds propres qui fixent le niveau minimum du capital des banques. Le fait que la banque prévoie de dégager à l'avenir des profits suffisants — autrement dit, que sa « valeur de franchise » soit suffisamment élevée — peut aussi jouer un rôle dissuasif, les banquiers étant peu disposés à risquer leurs profits futurs. Les règles régissant l'entrée sur le marché, qui déterminent le degré de concurrence dans le secteur financier, peuvent aussi servir à harmoniser les incitations des détenteurs du capital et des autorités réglementaires.

Les agents et entités qui suivent de l'extérieur les activités des institutions financières peuvent compléter la surveillance exercée par les organes de réglementation. Le secteur privé peut relayer l'action des organes de réglementation lorsque les règles et les filets de sécurité en place ne vont pas à l'encontre de l'exercice d'un

suivi des activités des établissements bancaires par des opérateurs privés. Le fait que les créanciers des établissements financiers risquent leur propre argent les incite à surveiller les activités de ces institutions et à collecter et utiliser les informations qui les concernent. Au nombre de ces opérateurs vigilants on trouve les déposants (lorsque la couverture du dispositif d'assurance des dépôts est maintenue à un niveau relativement faible) ; les créanciers relativement plus importants et mieux informés, qui ne comptent pas être indemnisés si la situation venait à se dégrader (encadré 4.5) ; ou d'autres institutions financières (le fait, par exemple, que les dépôts interbancaires ne soient pas assurés incite les institutions à se surveiller mutuellement). En exigeant des banques qu'elles communiquent rapidement des renseignements précis, on pourrait grandement améliorer les possibilités de surveillance de tous les agents privés. Les agences de notation et d'autres analystes spécialisés facilitent la collecte et l'analyse de ces renseignements, contribuant ainsi aux activités de suivi.

Les conclusions préliminaires des recherches portant sur l'étude de la réglementation de plus d'une centaine de pays montrent que les règles qui encouragent et facilitent le suivi des banques par des agents privés permettent en général d'améliorer la performance des établissements, de réduire les prêts improductifs et d'accroître la stabilité des établissements bancaires. Ces règles prévoient l'obligation pour les banques de faire vérifier leurs comptes par des auditeurs externes agréés, l'amélioration des états comptables des banques et de l'information du public ainsi que la suppression du dispositif d'assurance des dépôts qui pousse les opérateurs du marché à surveiller les activités des banques. Les résultats d'une telle politique sont plus marqués pour les pays à revenu intermédiaire et élevé étant donné qu'un suivi efficace par le secteur privé nécessite un nombre suffisant d'opérateurs relativement bien informés<sup>24</sup>.

La plupart des pays confient l'essentiel des activités de suivi à des organes de réglementation et de contrôle. Tout comme les propriétaires et les créanciers des banques, les agents chargés de la surveillance des établissements bancaires ont besoin d'un système d'incitation adéquat. Les pays en développement se caractérisent par un environnement économique plus instable et des institutions financières formelles moins nombreuses et souvent aux mains de quelques individus puissants. Il est souvent difficile d'analyser les incitations des autorités chargées de la surveillance en dehors du contexte politique, car les organes de régle-

mentation disposent rarement d'une grande autonomie. En outre, même dans des pays à revenu intermédiaire comme l'Argentine, le Brésil et les Philippines, les agents chargés de la réglementation peuvent être poursuivis en justice et tenus personnellement responsables de leurs actes. Pour que les organes de réglementation puissent jouer correctement leur rôle, il faut assurer une protection juridique contre les poursuites judiciaires personnelles, en particulier les poursuites engagées par des propriétaires de banques exaspérés par la réglementation qui leur est appliquée.

Les inspecteurs du secteur bancaire sont moins bien rémunérés que les employés des banques privées. En règle générale, les inspecteurs ne disposent pas non plus de ressources suffisantes pour faire leur travail. Compte tenu de la faiblesse des rémunérations, il est difficile d'attirer des agents qualifiés et d'améliorer le niveau des compétences. La perspective qu'ont les agents d'occuper un emploi bien rétribué dans le secteur privé à la fin de leur carrière est une incitation à la corruption. Les écarts de traitement entre le secteur public et le secteur privé existent dans les pays riches comme dans les pays en développement, mais une enquête de la Banque mondiale sur les inspecteurs de différents pays du monde montre que les pays en développement ont plus de mal à retenir leurs agents<sup>25</sup>.

Ces observations militent en faveur de l'augmentation des traitements des inspecteurs et de l'adoption de mesures visant à restreindre leurs possibilités d'emploi dans le secteur bancaire à l'issue de leur carrière dans le secteur public. On ne saurait toutefois imposer ce type de restrictions sans accompagner la mesure d'un relèvement substantiel des rémunérations des inspecteurs, ou il sera encore plus difficile d'attirer des agents qualifiés.

La manière dont l'autorité de contrôle est organisée influe également sur les incitations offertes aux responsables de la réglementation et sur leur capacité à résister aux pressions politiques. Pour qu'un organe de contrôle fonctionne bien, il faut qu'il soit à l'abri des pressions politiques. Dans la plupart des pays, la surveillance des institutions financières relève de la banque centrale, qui est généralement l'une des entités les plus indépendantes du système. Toutefois, selon une étude réalisée sur 70 pays par l'Institute of International Bankers, dans plus d'un tiers des pays, la surveillance des institutions de crédit est assurée par des organismes autres que la banque centrale<sup>26</sup>.

On observe encore un autre phénomène, encore qu'il soit beaucoup moins courant. L'effacement de la distinction entre les différents services financiers s'ac-

**Encadré 4.6****Les attributions institutionnelles des organes de contrôle des banques**

Bien que le nombre des organes uniques de contrôle soit en progression, ce type d'entités reste l'exception plutôt que la règle. En juin 1999, sur les 70 pays examinés par l'Institute of International Bankers, huit pays seulement — l'Autriche, la République de Corée, le Danemark, le Japon, Malte, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède — avaient un organe unique de surveillance. Les fonctions attribuées à ces entités couvrent généralement la surveillance des règles prudentielles et de l'intégrité du marché et peuvent également englober les consommateurs et la concurrence.

La plupart des organes uniques de contrôle sont de création trop récente pour faire l'objet d'une analyse coûts-avantages détaillée. Mais si l'on ne retient que la surveillance prudentielle, on peut dégager les arguments théoriques qui militent en faveur de ces entités.

- Avec la disparition des frontières entre les différents services financiers, la nécessité d'une approche consolidée et intégrée des activités de réglementation et de supervision se fait davantage sentir.
  - La formation de conglomerats financiers qui a accompagné ce phénomène, du fait des économies d'échelle et de champ d'activité qui en ont résulté, appelle une évolution similaire dans le domaine de la réglementation.
  - Il est possible de réaliser le même type d'économies dans les domaines de la réglementation et de la supervision, tout comme il est possible d'abaisser les coûts du partage et de la coordination de l'information.
  - La création d'un organe unique de contrôle peut être le moyen de mettre en place une structure institutionnelle plus indépendante, plus qualifiée et plus à l'abri des pressions politiques que les organes de contrôle existants.
  - L'existence d'un seul organe de réglementation et de contrôle peut aussi rendre la réglementation des institutions financières moins coûteuse, dans la mesure où cet organisme n'a pas à se concerter avec d'autres entités.
- Les organes uniques de contrôle présentent certains désavantages théoriques.
- Un organe unique de surveillance peut se révéler trop difficile à gérer et trop exposé au favoritisme politique. On préconise en d'autres circonstances la spécialisation des autorités de réglementation et de contrôle et leur mise en concurrence pour éviter la confiscation du pouvoir réglementaire et minimiser les réglementations inutiles.
  - Il reste beaucoup d'institutions financières qui, de par leur fonction même, sont spécialisées, comme les compagnies d'assurances, et qui n'ont pas besoin d'être supervisées par une entité couvrant toutes les activités.
  - Un organe unique de surveillance peut donner l'impression que l'éventail des institutions financières qui influent sur les risques systémiques est plus large qu'il ne l'est en réalité.

Source : Claessens et Klingebiel, 2000a ; Taylor et Fleming, 1999.

compagne d'une tendance croissante à confier la supervision de l'ensemble des institutions financières à un organe de surveillance unique, ce qui n'est pas sans risques, en particulier parce qu'il est difficile d'assurer l'indépendance d'un tel organe et que cette option a

pour effet de supprimer une concurrence utile entre les organes de surveillance (encadré 4.6).

Une autre question qui se pose est celle de savoir s'il convient d'inscrire la surveillance prudentielle, en sus de la politique monétaire, au nombre des responsabilités de la banque centrale. La critique la plus fréquemment formulée à l'encontre de cette solution est qu'elle peut entraîner des conflits d'intérêts. La banque centrale peut hésiter à décider un relèvement des taux d'intérêt destiné à juguler l'inflation par crainte de pénaliser les banques. Les renseignements que les inspecteurs exigent des banques peuvent néanmoins servir à anticiper les problèmes financiers et à mieux prévoir l'évolution de l'économie. En confiant à une seule entité la responsabilité de la politique monétaire et de la surveillance du système bancaire, on peut aussi économiser des ressources humaines rares. Dans les pays où la discipline du marché laisse à désirer, où l'information circule mal et où la base de ressources humaines est étroite, il peut être souhaitable de laisser la fonction de surveillance à la banque centrale. Quelle que soit la formule retenue au plan institutionnel, l'indépendance de l'organe de surveillance dans ses fonctions de réglementation et la mise en commun systématique de l'information par l'autorité monétaire et l'autorité de contrôle sont d'une importance capitale pour assurer une surveillance efficace.

Malgré tous les efforts mis en œuvre, il est cependant difficile d'offrir aux responsables de la réglementation des incitations appropriées dans la mesure où ils poursuivent généralement plusieurs objectifs. Une solution consiste à moins faire appel à des incitations et à introduire des règles qui lient les mains de ces responsables et qui réduisent leur pouvoir discrétionnaire en définissant les « mesures correctives immédiates » à prendre dans telle ou telle situation. Lorsqu'une banque est en difficulté, par exemple, il est de plus en plus courant de recommander au pays concerné de remédier rapidement au problème et de mettre immédiatement sur pied une procédure similaire à celle prévue par la législation des États-Unis. Cette approche exige des autorités de réglementation et de contrôle qu'elles prennent des mesures structurées, déterminées à l'avance et annoncées publiquement, dès que les critères de performance d'une banque — tels que le ratio de solvabilité — tombent en dessous d'un niveau donné ; qu'elles contraignent, à un moment défini à l'avance, les banques dont le capital s'érode à prendre des mesures de recapitalisation quand leurs fonds propres sont encore positifs ; et qu'elles évaluent les actifs finan-

ciers des établissements à la valeur du marché dans leurs rapports.

Les adversaires de cette approche font valoir qu'avec la complexité croissante des systèmes financiers, le suivi des institutions financières exige une plus grande liberté d'action. Des règles inflexibles peuvent empêcher les autorités de contrôle de remplir leur mission. Elles posent un autre problème en ce sens que les pays pauvres ont plus de mal à les appliquer parce qu'ils n'ont pas l'information nécessaire. Il leur est ainsi difficile d'évaluer les fonds propres (voir l'analyse ci-après). Dans ces conditions, il peut se révéler nécessaire de recourir à des indicateurs plus simples, comme l'incapacité à effectuer des paiements, qui sont plus faciles à suivre et qui mettent les manquements en évidence. Ce type d'instrument peut favoriser la transparence, aider les autorités de contrôle à résister aux pressions politiques et être particulièrement utile lorsque la qualité de la surveillance laisse à désirer.

Les problèmes liés aux incitations réglementaires soulignent une fois de plus combien il est important de recourir aux services du secteur privé pour élargir le rayon d'action des organes de réglementation et de contrôle. Si l'on veut sensibiliser le public aux mauvaises pratiques bancaires et au manque d'efficacité de la réglementation et susciter une demande en faveur de réformes institutionnelles, il est indispensable d'informer l'opinion publique en assurant en permanence la libre circulation d'informations fiables. Lorsque l'opinion publique est mieux informée, les pressions politiques qui s'exercent à l'encontre de l'application des lois et règlements bancaires elles aussi diminuent.

### *Les normes internationales*

Les mesures prises en réponse aux récentes crises financières incluent l'établissement de normes internationales en matière de réglementation et de surveillance du système bancaire. Cette normalisation de la réglementation et de la surveillance peut certes avoir des effets positifs, dans la mesure où elle réduit les problèmes d'information et où elle améliore l'accès des institutions des pays en développement au système financier international. Au moment de l'Accord de Bâle de 1988, par exemple, qui recommandait de fixer à 8 % le ratio minimum des fonds propres pondérés par les risques, certains pays en développement n'avaient pas établi de normes de fonds propres. En 1999, avec l'ouverture croissante des marchés et le développement des liens avec les marchés internationaux, sept pays seulement sur les 103 pays déclarants avaient fixé les normes

minimales de fonds propres à un niveau inférieur à 8 %. Plus de 93 % des pays affirment ajuster leurs ratios de fonds propres en fonction des risques conformément aux principes directeurs de Bâle.

En règle générale, les pays en développement sont toutefois loin de respecter les normes aussi rigoureusement que les pays industriels. Ils adoptent des règlements alors que les organes de surveillance ne disposent pas des flux d'information nécessaires pour vérifier si ces règles sont respectées, et que les structures d'incitation qui faciliteraient l'obtention de renseignements font défaut<sup>27</sup>. Par ailleurs, tout comme les normes internationales appliquées à d'autres domaines, les normes financières reflètent en général la situation des pays industriels. On pourrait concevoir par exemple que, dans les économies en développement qui sont plus exposées aux chocs, il soit souhaitable d'adopter des normes de fonds propres plus rigoureuses. Compte tenu cependant des difficultés que pose la mise en œuvre de ces normes, celles-ci auraient encore moins de chances d'être appliquées. S'il est relativement facile d'adopter des règles comme celles qui régissent les ratios de fonds propres, il est beaucoup plus difficile de mettre en œuvre des procédures qui donnent à la base un sens à ces règles (comme celles qui permettent de déterminer la valeur des fonds propres). Le capital comptable n'est pas un indicateur satisfaisant de la santé d'une institution. La valeur nette véritable du patrimoine d'une banque dépend de la valeur marchande des créances qu'elle a en portefeuille, laquelle est généralement difficile à évaluer étant donné leur caractère illiquide. Dans les pays en développement, la volatilité des prix et le sous-développement des marchés rendent cette tâche encore plus difficile. Souvent, une banque est insolvable en termes de valeur de réalisation des actifs bien avant que son capital comptable ait été entamé.

Une meilleure comptabilité peut faciliter les choses. Il faut de bonnes méthodes de comptabilité et de provisionnement pour faire du capital comptable une mesure valable. Les autorités chargées de la surveillance des banques doivent normalement classer les prêts de ces établissements en différentes catégories, selon la qualité des créances, et exiger que les banques constituent des provisions pour les créances irrécouvrables, provisions dont le montant est basé sur cette classification. Cependant, comme les classifications prospectives sont souvent difficiles à justifier et à faire appliquer, dans la pratique, les banques sont invitées à constituer des provisions lorsqu'il y a un arriéré de paiement sur

le remboursement d'un prêt. Ainsi, si les intérêts dus sur un prêt sont échus depuis plus de 90 jours, les normes comptables en vigueur dans de nombreux pays interdiront à la banque de comptabiliser ces intérêts parmi les intérêts à recevoir dans son compte de résultat. En Thaïlande, en 1997, les intérêts à recevoir sur les prêts improductifs pouvaient être comptabilisés en produits jusqu'à non moins de 360 jours de retard et, dans de nombreux pays d'Afrique, ils peuvent l'être pour les prêts qui sont en souffrance depuis non moins de 180 jours. Dans la plupart des pays, il est encore plus difficile d'empêcher les banques de consentir de nouveaux prêts destinés à financer les paiements d'intérêts et à dissimuler les créances improductives, pratique connue sous le nom de crédit perpétuel<sup>28</sup>.

Les normes exclusivement fondées sur le niveau des fonds propres supervisés peuvent donc ne pas convenir aux pays en développement. La décision de supprimer la règle relative aux liquidités obligatoires — avoirs auprès de la banque centrale, réserves, trésorerie et titres d'État — dans les pays en développement est née du souci de suivre le consensus qui se dessinait parmi les membres de l'OCDE. La diminution des ratios de liquidité a permis de réduire quelque peu la taxation du secteur financier. Les pays à revenu élevé n'ont pas besoin de ces ratios pour imposer une discipline financière, mais les pays en développement n'ont pas pu améliorer suffisamment la réglementation et la supervision des banques pour compenser la perte de cet instrument<sup>29</sup>. Dans des pays où le capital humain et les institutions d'appui sont insuffisamment développés, des règles simples comme celle de la liquidité obligatoire peuvent être plus utiles que des règlements plus complexes.

La libéralisation des échanges dans le secteur des services financiers a pour effet d'aviver la concurrence réglementaire entre pays. Il devient plus difficile à un pays d'appliquer des politiques réglementaires inéquitables et inefficaces parce que les entreprises et les ressortissants nationaux se rendent compte que la réglementation est plus favorable ailleurs. Vue sous cet angle, la mondialisation des marchés est une dynamique de renforcement de la concurrence internationale qui peut contraindre les organes de réglementation et de contrôle d'un pays à se plier à la discipline du marché et empêcher les hommes politiques et les autorités réglementaires d'utiliser à leur gré les institutions financières pour distribuer des faveurs politiques. La mondialisation des services financiers pourrait aussi servir directement les intérêts des pauvres si l'on s'attachait

d'avantage à améliorer leur maîtrise de la lecture et de l'écriture et leur accès à l'Internet.

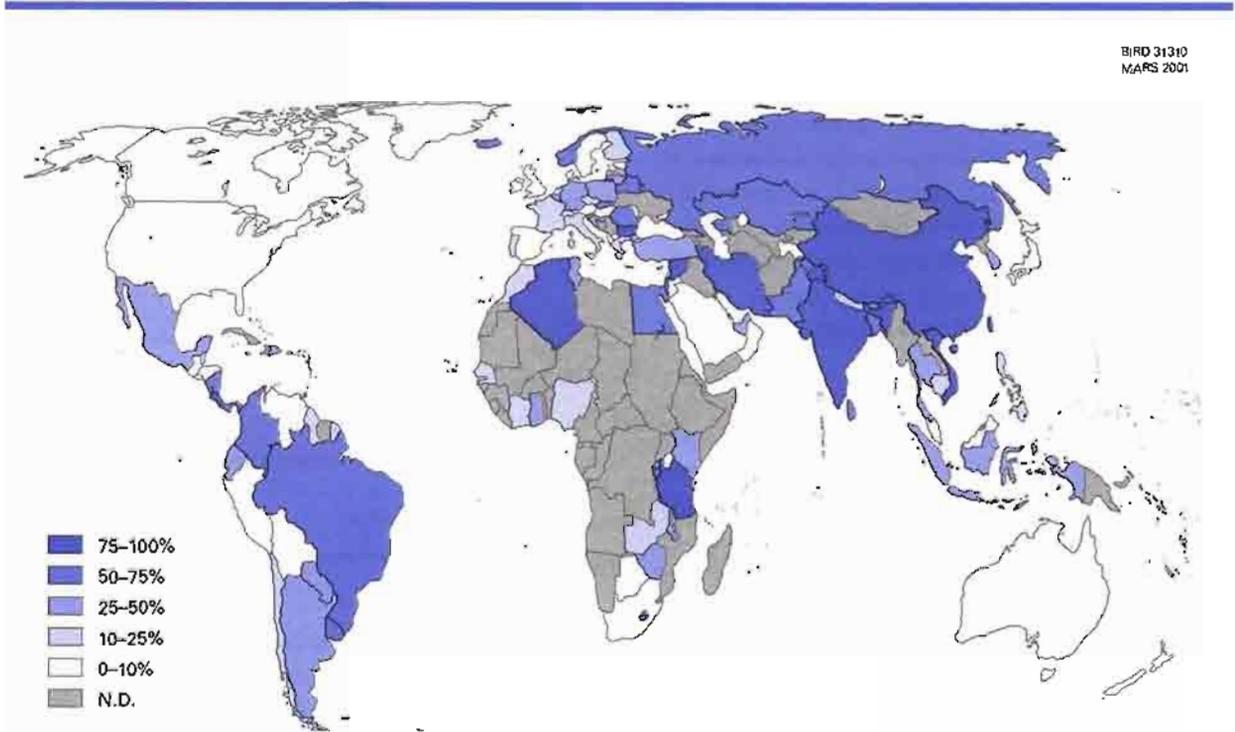
L'autre avantage que présente la possibilité pour les pays d'appliquer des stratégies réglementaires différentes est qu'elle permet de tester différentes parades aux comportements inédits des parties soumises à la réglementation. Tout comme les institutions qui, soucieuses de minimiser les charges que la réglementation fait peser sur elles, peuvent alors déployer des trésors d'ingéniosité pour se soustraire à des règles prudentielles comme celles qui plafonnent les prêts aux personnes liées aux établissements bancaires ou qui limitent les risques de change, les organes de réglementation et de contrôle peuvent eux aussi donner libre cours à leur imagination et formuler de nouvelles règles, sans être ligotés par des normes réglementaires internationales.

#### Améliorer l'efficacité du secteur financier : le rôle de l'origine des capitaux et de la concurrence

Dans les pays en développement, le secteur bancaire est souvent concentré et comporte un pourcentage important de banques d'État. La figure 4.2 montre qu'il y a peu de pays, en dehors de l'Amérique du Nord et de l'Europe, où les banques d'État entrent pour moins d'un quart des actifs du secteur bancaire. Les données sur lesquelles est basée la figure 4.2 impliquent une forte corrélation négative entre la part des banques d'État dans les actifs du secteur et le niveau de revenu par habitant d'un pays<sup>30</sup>.

À en croire les partisans d'une emprise de l'État sur le secteur bancaire, la raison pour laquelle cette pratique est si répandue est que l'État est mieux en mesure d'orienter les capitaux vers les investissements hautement productifs. Le deuxième argument présenté en faveur du contrôle des banques par l'État est qu'avec l'appropriation privée du capital la concentration excessive du secteur bancaire peut conduire à limiter l'accès au crédit de nombreux segments de la société, ce qui a des effets négatifs sur le développement. Le troisième argument avancé est que les banques privées sont plus sujettes aux crises et que le contrôle de l'État sur les banques a un effet stabilisateur sur le système financier. Il ressort toutefois d'éléments d'information récents qu'une plus grande emprise de l'État sur les banques se traduit en général par une moindre efficacité des établissements, moins d'épargne et de crédit, une productivité plus faible et une croissance plus lente du secteur<sup>31</sup>. Rien ne permet d'affirmer que le contrôle des

**Figure 4.2**  
**Emprise de l'État sur le secteur bancaire, 1998-1999**



*Note* Les chiffres indiquent le pourcentage des actifs détenus par les banques d'État à partir des données d'observation portant sur 1998-1999 (World Bank Survey of Prudential Regulation and Supervision). Les données relatives aux pays pour lesquels ces informations n'étaient pas disponibles sont tirées de La Porta, Lopez de Silanes et Shleifer (2000). Certains changements très récents intervenus dans la structure du capital des banques, notamment en Amérique latine, ne sont donc pas pris en compte.  
*Source* : Banque mondiale, 2001a.

banques par l'État réduit les probabilités de crise bancaire<sup>32</sup>.

De plus, les effets négatifs de l'emprise de l'État sur le secteur bancaire semblent être plus importants dans les pays en développement que dans les économies industrielles. Les marchés des pays industriels comportent des mécanismes plus solides d'autorégulation des entreprises publiques. Les mauvais résultats des banques d'État sont parfois imputables à un système d'incitations interne déficient. Mais ils s'expliquent le plus souvent par l'intervention des gouvernants, la nationalisation permettant aux hauts fonctionnaires d'utiliser les banques comme une source d'emplois pour élargir leur clientèle et orienter le crédit vers leurs partisans<sup>33</sup>. Les faits montrent à l'évidence que les banquiers publics doivent tenir compte de contraintes politiques qui pèsent en général lourdement sur la performance des établissements bancaires.

Bien que les avantages potentiels de la privatisation des banques soient a priori importants pour les pays en

développement, ces pays sont aussi les moins en mesure, au plan institutionnel, de mener à bien la privatisation du secteur. La privatisation des banques peut favoriser la concurrence étant donné que le crédit sera de plus en plus dirigé vers des entreprises productives au lieu de l'être vers les entités utiles politiquement. Comme dans d'autres secteurs, il est important d'encourager la concurrence dans le secteur financier afin de réduire les coûts et d'encourager l'innovation. Mais, contrairement à ce qui se passe pour la plupart des autres secteurs d'activité, une concurrence excessive dans le secteur bancaire peut entraîner une érosion des valeurs de franchise et créer un environnement instable. Une intensification de la concurrence exige donc un cadre réglementaire solide.

#### *La privatisation des banques*

Dans un environnement où il existe un cadre réglementaire et un système de surveillance solides, ainsi qu'un bon système de transactions, privatiser les

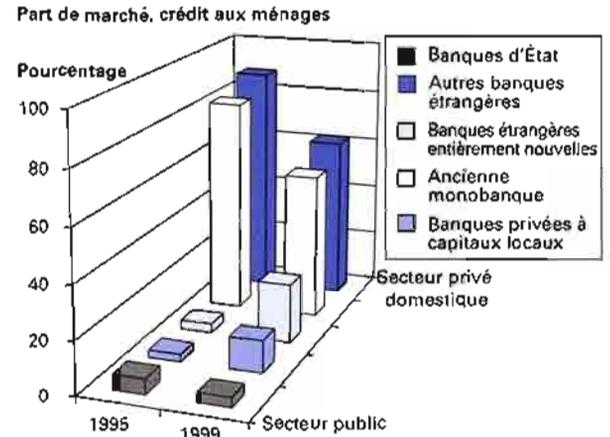
banques est un moyen d'améliorer leur performance. Ainsi, les données relatives à la privatisation de 18 banques provinciales en Argentine depuis 1992 montrent que les bilans et les comptes de résultat des entités nouvellement privatisées ont commencé à se rapprocher de ceux des autres banques privées. Les prêts improductifs sont devenus moins nombreux, les frais administratifs ont diminué par rapport aux recettes, et le volume du crédit distribué aux entreprises publiques a baissé<sup>34</sup>. Ces changements corroborent les conclusions d'une étude sur plusieurs pays qui montre que la privatisation se traduit par des gains de productivité<sup>35</sup>.

Pour mener à bien la privatisation d'établissements bancaires, il faut un cadre de transactions approprié. Les nouveaux détenteurs du capital doivent savoir qu'une partie de leurs capitaux sont exposés à un risque et que les autorités de contrôle prendront des mesures si la banque privatisée devenait insolvable. Autrement dit, il faut une séparation claire entre l'État et les nouveaux propriétaires pour que la privatisation soit réussie.

Les nouveaux propriétaires doivent démarrer avec une entité viable. Cela signifie qu'il faut remettre de l'ordre dans le bilan des banques d'État avant de procéder à leur cession. C'est d'autant plus important que les banques que l'État est disposé à vendre ont presque toujours accumulé des pertes au fil du temps et qu'elles sont souvent insolubles. Si le nouvel acquéreur achète une banque en difficulté, l'autorité chargée de la réglementation fera probablement montre de tolérance à son égard. Le Chili par exemple ne disposait pas de ressources budgétaires suffisantes pour assainir le bilan des banques avant d'engager son ambitieux programme de privatisation en 1975. Les problèmes qui se sont posés par la suite étaient en partie imputables à l'insuffisance des moyens de surveillance des banques. Mais la crise de 1982 s'explique aussi par le fait que les nouveaux acquéreurs et le gouvernement savaient que les banques en question étaient insolubles. Les deux parties à ces transactions comptaient donc sur une certaine tolérance de la part des organes chargés de la réglementation.

On peut remettre de l'ordre dans les bilans en remplaçant des actifs improductifs par des actifs productifs, en général des obligations publiques. Les gouvernants peuvent aussi créer une entité à part qui reprendra les actifs improductifs et les dettes dont l'acquéreur ne veut pas assumer la prise en charge (c'est ce qu'on appelle la

Figure 4.3  
Évolution du secteur bancaire hongrois



Source : Bonin et Abel, 2000

solution bonne banque/mauvaise banque). Bien qu'aucun élément concret ne permette de prouver la supériorité d'une méthode par rapport à l'autre, le lien entre l'État et les nouveaux acquéreurs ne saurait être tranché de façon crédible tant que ces derniers ne pourront démarrer avec une institution solvable. L'identification et l'apurement des pertes des banques à privatiser impliquent en général des coûts substantiels pour le budget de l'État. Pour mener à bien un programme de privatisation, il faut donc y inclure un élément de programmation budgétaire.

Dans bien des cas, les privatisations achantent parce que l'État répugne à laisser des agents privés prendre le contrôle des banques et à autoriser des investisseurs étrangers à faire des offres de rachat. L'arrivée d'investisseurs étrangers sur le marché peut être bénéfique pour les pays en développement en ce sens que le secteur peut y gagner en efficacité et en stabilité.

Parmi les économies en transition, la Hongrie était le pays le mieux disposé à autoriser des investisseurs étrangers à prendre une participation majoritaire au capital de ses banques. La Hongrie affichait par ailleurs un taux de croissance plus élevé que ses voisins, performance pouvant être en partie attribuée au meilleur fonctionnement de son secteur bancaire (figure 4.3). La Pologne a hésité dans un premier temps à céder ses banques à des intérêts étrangers, et la République tchèque a traîné les pieds avant d'accepter de vendre des participations majoritaires à un investisseur, qu'il soit

étranger ou tchèque. Les changements d'attitude de ces pays expliquent en partie l'amélioration enregistrée par la suite dans leurs taux de croissance économique<sup>36</sup>.

### *La dynamique des réformes institutionnelles : la privatisation*

Dans les pays où la réglementation et la surveillance laissent à désirer — ce qui est le cas d'un grand nombre d'économies en développement —, il est sans doute irréaliste d'espérer que des transferts de propriété opérés en masse sur une courte période de temps soient, à terme, couronnés de succès. Cela ne signifie pas pour autant que les pays en développement doivent renoncer à privatiser. Ce qu'ils doivent plutôt faire, c'est privatiser les banques une à une, au fur et à mesure que les autorités améliorent les structures de surveillance des établissements bancaires.

La cession des banques à des intérêts privés peut aussi favoriser d'autres changements institutionnels. Il existe, semble-t-il, une corrélation importante entre l'appropriation privée et la demande d'informations financières de meilleure qualité, dont une grande partie émane des autorités chargées de la surveillance des

banques. Le marché lui aussi surveille mieux les banques lorsqu'une plus grande part du secteur est sous contrôle privé<sup>37</sup>.

Le Mexique en fournit un exemple. Toutes les banques du pays avaient été nationalisées au début des années 80. À l'époque, les partisans de la nationalisation soulignaient les abus de la concentration du capital qui avait, selon les analystes, précipité la crise de 1982 en facilitant la sortie des fonds d'épargne privés. On espérait donc qu'un régime de propriété publique, couplé à une solide réglementation du marché des capitaux et des changes et à des crédits subventionnés à l'appui d'investissements publics et de programmes sociaux, permettrait de réduire l'instabilité du secteur bancaire<sup>38</sup>. Or, les banques publiques ont de plus en plus servi à financer le déficit de l'État. Elles ont par ailleurs progressivement perdu leur savoir-faire en matière d'évaluation des risques, ainsi qu'une grande partie de leurs agents les plus qualifiés<sup>39</sup>. À compter de 1988, le gouvernement a entrepris de libéraliser le secteur bancaire, en assouplissant l'encadrement des taux d'intérêt et le contrôle des changes, pour finalement reprivatiser toutes les banques en 1992.

#### **Encadré 4.7**

#### **L'économie politique de la réforme bancaire**

Les informations disponibles ne permettent guère de dresser la liste complète des facteurs qui conduisent les dirigeants politiques à désengager l'État du secteur bancaire. Les renseignements de portée limitée les plus utiles à cet égard proviennent de l'Argentine, qui a privatisé 18 banques publiques provinciales entre 1992 et 1999. Les différentes provinces ayant toutes décidé de privatiser leurs banques sur une période de temps relativement courte et dans un environnement institutionnel globalement similaire, l'Argentine constitue en quelque sorte un laboratoire d'observation des éléments moteurs de la privatisation.

Le principal constat, c'est que les dirigeants des provinces ont été plus enclins à privatiser à partir du moment où les contraintes budgétaires qui leur étaient imposées se sont durcies et où ils ont eu accès, dans le cadre de la privatisation, à des fonds pour assainir les bilans de leurs banques en difficulté. L'adoption du plan de convertibilité et les modifications des statuts de la banque centrale qui en ont résulté sont à l'origine de ce resserrement des contraintes budgétaires. Le plan de convertibilité confiait pour mission principale à la banque centrale de protéger la valeur de la monnaie. Autrement dit, elle ne pouvait plus réescompter les prêts des banques provinciales au profit des administrations provinciales. En outre, la banque centrale s'est vu retirer une bonne partie de ses attributions de prêteur de dernier ressort, ce qui faisait largement retomber sur les banques provinciales la charge de maintenir la confiance des déposants (pour une analyse plus détaillée, voir Dillinger et Webb, 1999).

Pendant la « crise Tequila », qui a éclaté à la fin de 1994 et qui s'est poursuivie jusqu'au début de 1995, les banques

les moins solides d'Argentine — dont de nombreuses banques provinciales publiques — ont été confrontées à des retraits massifs de capitaux. Pour faire face à cette crise de liquidité, elles ont obtenu des prêts à court terme des banques publiques (en particulier de Banco de la Nación). À l'issue de la crise, la plupart des banques provinciales ont été cependant dans l'incapacité de rembourser ces prêts, certaines d'entre elles étant même insolvables. Avec l'aide de la Banque interaméricaine de développement et de la Banque mondiale, l'administration fédérale a mis en place un fonds fiduciaire (Fondo Fiduciario) chargé d'offrir des prêts à long terme aux provinces qui acceptaient de privatiser leurs banques. Ces prêts ont servi à rembourser les dettes à court terme contractées pendant la crise, ce qui a permis d'assainir les bilans des banques provinciales avant leur privatisation (Clarke et Cull, 1999a, 1999b).

Ces facteurs n'expliquent cependant pas à eux seuls toutes les privatisations. Les banques où la question des sureffectifs se posait avec moins d'acuité ou dont les résultats étaient particulièrement médiocres ont été privatisées à une date antérieure (voir les données économiques présentées dans l'ouvrage de Clarke et Cull, à paraître). Les nouvelles incitations découlant du plan de convertibilité et les modifications apportées aux statuts de la banque centrale, ainsi que la crise Tequila et la création du Fondo Fiduciario, ont néanmoins facilité la restructuration du capital des banques argentines. Les périodes de crise peuvent aussi ouvrir des possibilités de ce genre à d'autres pays où l'emprise de l'État sur le secteur bancaire est importante.

Pour qu'un programme de privatisation d'une telle ampleur aboutisse, il aurait fallu que les autorités puissent avoir toute confiance dans leurs moyens réglementaires et leur capacité de surveillance, ou qu'elles soient disposées à céder les établissements bancaires à des banques étrangères de renom. Aucune de ces conditions n'était remplie. Après des faillites en chaîne, qui ont débuté par la « crise Tequila » en 1994, les autorités mexicaines sont venues à la rescousse d'un grand nombre de banques et ont fini par lancer une deuxième série de privatisations en autorisant la participation d'investisseurs étrangers. En 1999, la Banque mondiale a accordé au Mexique un prêt de restructuration à l'appui des transactions relatives à la liquidation en cours des banques. Ce prêt a permis de financer l'assainissement du bilan, la restructuration et la reprivatisation de Banco Serfin, qui a été achetée par la banque espagnole Santander. Il a également facilité quelques opérations de fusion.

Les recherches menées en Argentine montrent que la décision de privatiser les banques a plus de chances d'être prise lorsque les hommes politiques n'en tirent directement que peu d'avantages, sous forme de faveurs ou de crédits subventionnés à leurs partisans, et qu'ils voient se durcir les contraintes financières auxquelles ils sont confrontés (encadré 4.7). Cet exemple montre qu'à cause des intérêts en place, les gouvernements sont souvent prisonniers d'institutions indésirables. Dans le cas des banques provinciales argentines, il a fallu une crise et une aide financière des institutions financières internationales pour contraindre les responsables provinciaux à changer de ligne de conduite. Certaines provinces n'en ont pas moins décidé de ne pas privatiser.

### *La structure des marchés*

Le fait de ne pas être soumis à des pressions politiques peut améliorer la gestion du secteur bancaire. La privatisation est parfois le seul moyen d'éviter ce type d'ingérence. Il reste toutefois à trancher la question de la structure à donner au secteur bancaire privé. Une concurrence excessive peut créer un environnement bancaire instable, mais une concurrence insuffisante peut être source d'inefficacité ou limiter l'accès au crédit. À défaut d'une meilleure mesure, la concentration des banques est souvent utilisée comme une variable indicative du niveau de concurrence dans le secteur. On commence lentement à recueillir des données empiriques sur les effets de la concentration, mais celles-ci proviennent encore pour la plupart des pays industriels, en particulier des États-Unis<sup>40</sup>.

Les effets de la concentration se prêtent mal à des généralisations. En principe, la concentration peut déséquilibrer le rapport de force sur le marché et réduire la concurrence et l'efficacité. Si c'est la recherche d'économies d'échelle qui motive les fusions et les acquisitions, une concentration accrue doit se traduire par des gains d'efficacité. En outre, de grosses banques peuvent diversifier davantage leur portefeuille d'actifs, ce qui renforce la stabilité du secteur. Elles peuvent cependant être parfois « trop grosses pour faire faillite » ou même être assujetties à la discipline des autorités de contrôle. Autrement dit, elles peuvent s'endetter davantage que des banques de taille plus modeste et détenir des actifs plus risqués puisqu'elles peuvent compter sur l'État pour les renflouer en cas de choc venant compromettre leur solvabilité et leur rentabilité.

La concentration ne réduit pas nécessairement la concurrence. Au Canada, par exemple, où les cinq plus grandes banques représentent plus de 80 % des actifs du secteur bancaire, les analystes n'ont trouvé aucun élément permettant de conclure à un comportement monopolistique<sup>41</sup>. Concentration et concurrence ne sont pas incompatibles si le système est contestable, la possibilité d'entrer et de sortir du marché imposant une certaine discipline aux opérateurs. Les informations recueillies récemment dans différents pays montrent par ailleurs que l'accroissement de la concentration n'est pas directement lié à l'efficacité du secteur bancaire, au développement financier ou à la concurrence industrielle<sup>42</sup>. De même, l'analyse des données bancaires de 80 pays révèle que la concentration a une incidence minimale sur la rentabilité ou les marges des banques<sup>43</sup>.

Quelles conclusions peut-on tirer de ces observations s'agissant des pays en développement où le secteur bancaire est en général fortement concentré, peu concurrentiel et souvent exposé à des crises ? Parce que la concentration n'est pas, à elle seule, une bonne variable indicative de la mesure dans laquelle le marché est concurrentiel ou contestable, il importe de la compléter par des indicateurs permettant d'évaluer les restrictions à l'entrée et à la sortie du secteur. Il semblerait qu'un durcissement des restrictions à l'entrée dans le secteur bancaire aille de pair avec des marges d'intérêt et des frais généraux en moyenne plus élevés<sup>44</sup>. On constate qu'il existe un lien entre l'imposition de restrictions supplémentaires aux concurrents étrangers entrant sur le marché, d'une part, et la diminution de la qualité du portefeuille du secteur et l'augmentation

de la probabilité des crises bancaires, d'autre part<sup>45</sup>. Les informations recueillies sur les restrictions à l'entrée tendent à montrer que c'est le caractère contestable du marché plutôt que le degré de concentration proprement dit qui est positivement lié à l'efficacité et à la stabilité des banques.

Il semblerait que les pays en développement supportent tous les inconvénients du poids que la concentration fait peser sur la concurrence, sans guère profiter des avantages qu'elle procure en termes de stabilité accrue du système. La balance penche donc en faveur d'un assouplissement des conditions d'entrée. S'il existe des banques privées viables sur le marché local, il vaudra sans doute mieux ouvrir progressivement le marché aux nouveaux compétiteurs, afin d'éviter une érosion rapide de la valeur de franchise des banques locales qui pourrait être une source d'instabilité. À tout le moins, lorsque le marché est fortement concentré et que le secteur est en bonne partie sous le contrôle de l'État, et donc peu performant, les pouvoirs publics doivent s'efforcer de rendre le marché plus contestable en envisageant de privatiser les banques.

Les gouvernements optent souvent pour des politiques qui restreignent la liberté d'entrer sur le marché afin de trouver un équilibre entre concurrence et stabilité. Ces politiques ne doivent bien évidemment pas servir à protéger de la concurrence des intérêts établis. Comme la concurrence émanant d'autres institutions financières ou d'autres services d'intermédiation financière est plus vive sur les marchés des pays industriels, certains analystes font valoir que l'entrée sur le marché des pays en développement devrait être régie par des règles moins restrictives<sup>46</sup>. En outre, comme les données d'observation indiquent que les secteurs bancaires des pays en développement sont généralement plus concentrés et moins concurrentiels, libéraliser les politiques d'entrée sur le marché pourrait présenter certains avantages. Tous les pays doivent maintenir certaines restrictions à l'entrée pour des raisons prudentielles. Il s'agit toutefois de ne pas lever les restrictions trop rapidement si l'on veut éviter un effondrement brutal de la valeur de franchise des banques existantes. Il faut donc privilégier le long terme et la transparence. Certains pays pourraient avoir intérêt à établir pour ce faire un calendrier ferme, qui aurait force exécutoire en vertu des lois et règlements nationaux et, éventuellement, d'accords internationaux<sup>47</sup>. De même, pour les cas où la faillite est inévitable, les gouvernements doivent définir des règles transparentes régissant la sortie des

banques — autrement dit les interventions extérieures et les opérations de liquidation (encadré 4.8).

### Comment l'entrée des banques étrangères et la finance en ligne peuvent modifier la nature des marchés financiers

La mondialisation financière a ses avantages, mais elle entraîne aussi un accroissement des risques. Nombre d'éléments liés à cette mondialisation sont examinés dans le *Rapport sur le développement dans le monde 1999-2000 : le développement au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle*. La plupart des pays en développement ont une économie de taille trop réduite pour pouvoir se passer des financements mondiaux, et en particulier des services d'entreprises financières étrangères. Cette section examine l'impact de l'entrée des banques étrangères sur le marché et l'incidence des innovations intervenues dans les secteurs de la technologie et des communications.

#### *L'entrée des banques étrangères sur le marché*

Dans plusieurs pays en développement, la part des actifs du secteur bancaire sous contrôle étranger a récemment augmenté dans de fortes proportions (figure 4.4). Dans la plupart des cas, l'entrée des investisseurs étrangers a pris la forme d'acquisition de banques locales dans le pays d'accueil. Depuis le milieu des années 90, par exemple, Banco Santander Central Hispano (BSCCH) et Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) ont dépensé quelque 13 milliards de dollars pour prendre le contrôle de 30 grandes banques en Amérique latine. Ces banques représentent 126 milliards de dollars d'actifs — soit presque 10 % des actifs bancaires de la région ou 7,5 % du PIB régional<sup>48</sup>.

Les banques étrangères s'implantent en général dans les pays qui ont des liens commerciaux étroits avec le pays où est basé leur siège<sup>49</sup>. Elles suivent généralement leurs clients à l'étranger, mais il semblerait qu'elles soient également attirées par les pays qui ont des marchés bancaires importants et des taux de croissance élevés, éléments porteurs d'opportunités rentables<sup>50</sup>. Ce qui donne à penser qu'elles recherchent des possibilités de profit sur le marché local et ne se contentent pas de suivre leurs clients à l'étranger. Indépendamment de l'attrait du marché de destination, certains pays comptent relativement peu de banques étrangères. Cela s'explique en grande partie par des politiques restrictives en matière d'entrée sur le marché, qui limitent la concurrence d'établissements étrangers<sup>51</sup>.

**Encadré 4.8****Renforcer les mécanismes de sortie des banques : les enseignements tirés de l'expérience latino-américaine**

Une solide assise financière et une surveillance adéquate ne sont pas toujours des éléments suffisants pour maîtriser l'aléa de moralité lorsque les mécanismes de sortie ne fonctionnent pas correctement. Prévoir des mécanismes de sortie pour les banques est le meilleur moyen de discipliner le marché. Des études détaillées sur les pays d'Amérique latine fournissent quelques enseignements d'ordre général sur la réforme des dispositifs mis en place pour organiser la liquidation des banques en faillite.

*Rendre les critères d'accès aux ressources du prêteur en dernier ressort plus rigoureux.* Il convient en particulier de supprimer progressivement les facilités de caisse trop généreuses de la banque centrale (c'est-à-dire les lignes de crédit automatiques, illimitées et non assorties de garanties).

*Renforcer le dispositif de correction immédiate.* Ce renforcement peut notamment prévoir l'imposition de mesures de recouvrement de plus en plus strictes et la limitation des activités des banques, dès lors que l'écart entre le ratio de solvabilité et la norme requise se creuse.

*Éviter les interventions qui engendrent les risques associés à la cogestion.* En d'autres termes, il faut définir clairement les droits des actionnaires. C'est le problème qui peut se poser lorsque l'autorité chargée de la surveillance assume (directement ou via une délégation de pouvoirs) la gestion d'une banque en activité qui appartient toujours aux actionnaires. Ces arrangements invitent implicitement les actionnaires à soutenir devant les tribunaux que la banque a été ruinée par l'autorité de contrôle.

*Introduire des techniques efficaces pour liquider les banques qui ont cessé leurs activités.* En Argentine, pour préserver la valeur des actifs, les actifs des banques en faillite sont immédiatement transférés à un fonds fiduciaire administré par une banque solide, dans le cadre d'un contrat conçu pour inciter ladite banque à maximiser le produit de la cession des actifs. Pour minimiser le risque de contagion, on transfère rapidement (disons en l'espace d'un week-end) le plus de dépôts possible vers d'autres banques du système, qui reçoivent en contrepartie une participation au fonds fiduciaire.

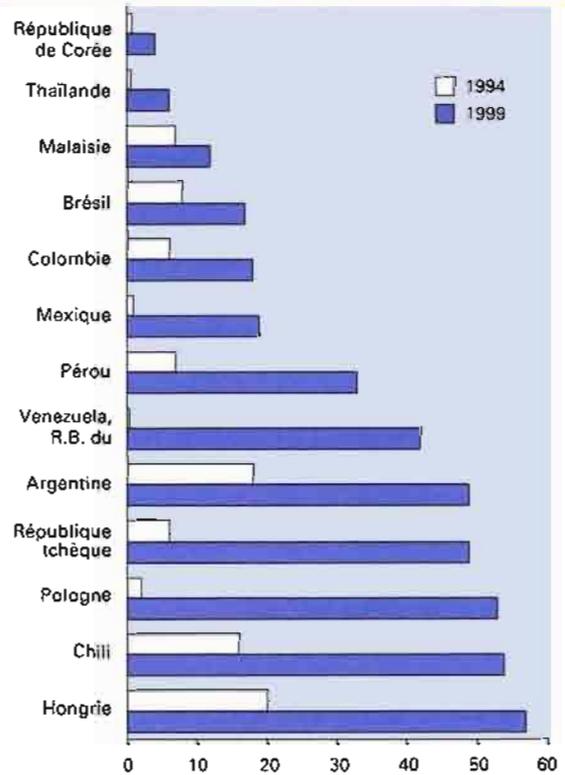
*Restreindre la possibilité d'utiliser les caisses d'assurance des dépôts fondées sur les primes pour liquider les banques qui ont cessé leurs activités.* Il est arrivé que des organismes publics acquièrent des parts d'une banque en difficulté (autrement dit, y injectent du capital) après que le capital social de l'établissement a été entièrement passé par pertes et profits ou largement dilué. Les réformes en cours dans la région visent à assurer que les caisses d'assurance des dépôts ne puissent servir à financer ce genre d'intervention/nationalisation, dont les États, en général, ont du mal à s'extirper.

Source : de la Torre, 2000 ; Burki et Perry, 1998.

L'accroissement régulier des actifs des banques étrangères dans les pays en développement conduit à s'interroger sur les avantages, les coûts et les risques potentiels liés aux activités internationales des banques. Les banques étrangères peuvent exercer des pressions

**Figure 4.4**

**Augmentation de la part de marché des banques à capitaux majoritairement étrangers dans quelques pays, 1994 et 1999**



Source : Bankscope, IMF 2000.

concurrentielles qui favorisent l'efficacité et l'innovation et conduisent au renforcement de la surveillance et de la réglementation. Par là même, la levée des barrières à l'entrée des banques étrangères sur le marché peut améliorer la qualité des services financiers, stimuler la croissance économique et réduire la fragilité du secteur financier. Dans le même temps, les banques étrangères peuvent faciliter la sortie des capitaux internationaux qui refluent soudainement pour des raisons tenant au pays du siège. Les capacités des autorités locales de contrôle peuvent se trouver submergées par les banques étrangères lorsque la capacité de surveillance et de réglementation du pays du siège de ces établissements laisse elle-même à désirer<sup>52</sup>. Certains craignent aussi que l'entrée de banques étrangères sur un marché n'ait parfois pour effet de réduire l'accès aux financements des segments défavorisés de l'économie, en particulier des petites entreprises.

Les informations recueillies récemment dans un grand nombre de pays montrent que la présence des banques étrangères se traduit en fait par une réduction de la rentabilité des banques locales et une diminution de leur frais généraux et de leur marge financière. Il semble donc que l'entrée des banques étrangères améliore l'efficacité du secteur<sup>53</sup>. En outre, les données concernant l'Argentine indiquent que les banques étrangères ont exercé une pression concurrentielle sur les banques locales, et en particulier sur les entités spécialisées dans les prêts hypothécaires et le secteur manufacturier<sup>54</sup>. Comme on l'a vu dans la section précédente, qui dit restrictions à l'entrée des banques étrangères, dit aussi en général portefeuilles de prêts de moins bonne qualité et secteur plus fragile<sup>55</sup>.

Les gains d'efficacité dépendent du marché concerné et du type d'établissement qui s'y implante. Les données dont on dispose montrent que les concurrents étrangers ne sont pas plus efficaces que les entités locales dans les pays où le secteur bancaire est bien développé<sup>56</sup>. Dans les pays où il l'est moins, c'est l'inverse qui se produit. Les renseignements recueillis dans plusieurs pays montrent que les banques étrangères de bonne réputation qui entrent sur le marché sont plus efficaces que leurs concurrents locaux<sup>57</sup>. Les observations faites en Argentine, en Colombie, en Espagne, en Grèce, en Hongrie et au Portugal révèlent également que l'entrée de banques étrangères (habituellement en provenance de pays industrialisés) s'est traduite par d'importants gains d'efficacité<sup>58</sup>. La principale conclusion que l'on peut tirer est que les effets positifs de l'implantation de banques étrangères paraissent nettement plus marqués dans les pays en développement, où les banques locales ont d'ordinaire des frais généraux élevés et une faible rentabilité par rapport aux nouveaux concurrents<sup>59</sup>. Dans les pays en développement, il semblerait que les banques étrangères puissent tirer suffisamment avantage de leurs moyens techniques et de leur efficacité pour pouvoir surmonter les difficultés d'ordre informationnel qui s'opposent à la conduite de leurs activités de prêt ou de mobilisation de fonds sur le marché local.

L'implantation de banques étrangères de bonne réputation s'accompagne aussi généralement d'une amélioration de la réglementation prudentielle. Les banques étrangères apportent avec elles de meilleures normes en matière de comptabilité et de présentation de l'information puisqu'elles appliquent les réglementations de leur pays d'origine. En outre, si les banques

locales veulent établir une présence réciproque dans les pays industriels — afin de pouvoir aligner la gamme de leurs services sur celle que les banques étrangères offrent à leurs clients locaux — elles doivent obtenir l'agrément des pays étrangers. Étant donné qu'elles doivent convaincre le pays d'accueil que la réglementation de leur pays d'origine est adaptée, une pression s'exerce sur les autorités compétentes pour qu'elles renforcent les réglementations prudentielles, comme cela s'est produit au Mexique dans le contexte de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Les nouveaux concurrents étrangers peuvent aussi parfois se révéler fragiles, à preuve la faillite de la Banque du crédit et du commerce international (BCCI), qui était largement implantée dans les pays en développement comme dans les pays industriels. Autant d'éléments qui constituent une raison supplémentaire de renforcer les réglementations prudentielles et d'améliorer l'infrastructure financière.

L'entrée de banques étrangères n'est cependant pas sans risques. En particulier, l'implantation rapide d'établissements étrangers peut éroder la valeur de franchise de banques locales et, par là, avoir un effet déstabilisateur. Il faudra éventuellement prévoir une période de transition de manière à laisser le temps aux banques locales de procéder aux ajustements nécessaires pour renforcer leur efficacité, et aux autorités d'améliorer la réglementation prudentielle et la surveillance du secteur. Si l'on en croit toutefois les données disponibles, la présence des banques étrangères réduit concrètement la probabilité d'une crise systémique dans le secteur bancaire<sup>60</sup>. On observe par ailleurs que, lors de la crise Tequila, les prêts consentis par les banques étrangères privées en Argentine ont continué de croître à un rythme plus rapide que ceux des banques privées locales ou des banques publiques<sup>61</sup>.

On constate également que les banques européennes sont très actives dans les économies en transition et que, par suite de l'expansion des activités des banques espagnoles en Amérique latine, les autorités ont été amenées à se préoccuper de l'augmentation de la part des intérêts étrangers dans le secteur bancaire<sup>62</sup>. Jusqu'à présent, les avantages de l'implantation des banques étrangères paraissent l'emporter sur les risques liés à la concentration des participations étrangères.

Une autre crainte manifestée à l'égard de l'entrée des banques étrangères concerne l'incidence que peut avoir leur implantation sur la distribution du crédit aux petites et moyennes entreprises (PME). Lorsque des

**Encadré 4.9****Les effets de la présence étrangère dans le secteur bancaire en Hongrie**

En permettant à des banques étrangères de créer de nouvelles entités et en privatisant ses grandes banques commerciales avec la participation d'investisseurs stratégiques étrangers, la Hongrie a ouvert son secteur bancaire à des établissements étrangers plus largement et plus rapidement que tout autre pays en transition.

On a assisté, en un laps de temps relativement court, à la refonte complète de la structure du capital du secteur bancaire hongrois. Malgré une certaine désorganisation au départ, la fourniture des services se développe et s'améliore peu à peu. Il est à noter que les banques étrangères ne visent pas toutes le même objectif ou la même clientèle. Beaucoup visent le marché des particuliers, qu'il s'agisse de la collecte des dépôts ou de la distribution du crédit aux ménages.

À la fin de 1999, les banques détenues à plus de 50 % par des intérêts étrangers représentaient 56,6 % des actifs du secteur, contre 19,8 % en 1994. Si l'on abaisse à 40 % du capital social le seuil indicatif d'une prise de contrôle étrangère, le pourcentage passe à 80,4 % des actifs totaux.

En 1990, sous le régime communiste, la banque Országos Takarékpénztár és Kereskedelmi (OTP) détenait 98,4 % des prêts aux ménages et collectait 93,2 % des dépôts primaires. En 1999, l'OTP réorganisée ne représentait que 52,4 % des dépôts des particuliers et 55,7 % des prêts aux ménages. Le pourcentage global des dépôts collectés par les six plus grandes banques — dont quatre sont sous contrôle étranger — a été ramené de 99,4 % en 1990 à 84,6 % en 1999. La part du crédit aux ménages est tombée de 99,4 % à 66,4 %, ce qui indique que les petites et moyennes banques — dont la plupart sont sous contrôle étranger — ont fait une importante per-

cée dans les services bancaires pour les particuliers. Aussi bien les banques locales rachetées par des investisseurs étrangers que les établissements étrangers nouvellement créés ont accru leur part du marché des services aux particuliers. Les établissements entièrement nouveaux y sont seulement parvenus plus tôt (voir figure 4.3).

Les banques cherchent aussi activement à se positionner sur certains créneaux. Les petites banques utilisent le plus souvent l'épargne qu'elles collectent auprès des ménages pour financer les prêts aux particuliers, tandis que les banques plus importantes s'en servent pour financer d'autres types de prêts, notamment commerciaux. Dans le secteur de l'intermédiation, les banques étrangères entièrement nouvelles réorientent 23 % de leurs dépôts vers le secteur des ménages sous forme de prêts, contre 9,9 % en 1996, alors que les banques locales privées ne retournent que 16 % de leurs dépôts aux ménages, contre 18 % en 1996.

La Hongrie, dont les comptes bancaires étaient au départ peu nombreux, a sauté les étapes et ce mode de paiement pour passer directement aux cartes bancaires électroniques. Elle se classe au deuxième rang des pays en transition de la région (après la Slovaquie) pour ce qui est du nombre de cartes Visa et Europay, avec 358 cartes pour mille habitants en 1999. Pour la République tchèque et la Pologne, ces chiffres sont respectivement de 208 et 181 pour mille habitants. Le nombre de distributeurs de billets a été multiplié par trois et demi durant la même période, bien qu'un tiers de ces distributeurs se trouvent à Budapest.

Source : Bonin et Abel, 2000.

établissements étrangers occupent une position dominante dans un système bancaire local, des problèmes d'information peuvent se poser qui limitent les possibilités d'accès des PME à des financements. Il y a cependant peu de chances pour que ces problèmes soient graves, dans la mesure où les banques étrangères s'implantent habituellement sur un marché en achetant des banques locales et où la concurrence exercée par des établissements étrangers plus efficaces peut contraindre les banques locales à se positionner sur de nouveaux créneaux, tels que la distribution du crédit aux PME, où elles disposent d'un avantage comparatif.

Les renseignements détaillés recueillis sur la Hongrie montrent que les banques étrangères sont très présentes dans la prestation de services bancaires aux particuliers, qu'il s'agisse de collecter des dépôts ou de consentir des prêts à la consommation. On constate également que la concurrence étrangère contraint les banques locales à chercher de nouveaux débouchés (encadré 4.9). En Argentine, les banques achetées par des établissements étrangers n'ont pas dans un premier temps privilégié les prêts à la consommation ni les prêts hypothécaires et immobiliers. Elles n'ont cependant pas tardé à investir

le marché hypothécaire, contraignant les banques locales à resserrer leurs marges bénéficiaires dans ce secteur d'activité<sup>63</sup>.

*La finance en ligne et les autres formes d'entrée sur le marché*

Les progrès de l'informatique et de la technologie des télécommunications révolutionnent les modes de fourniture des services financiers dans le monde. Grâce à la technologie, les consommateurs des pays en développement peuvent obtenir des services financiers à des conditions comparables à celles qui sont offertes aux consommateurs des pays avancés (encadré 4.10). Avec le développement d'Internet, par exemple, même les petites entreprises et les particuliers peuvent effectuer directement des transactions financières internationales<sup>64</sup>. Il est difficile de savoir avec quelle rapidité se développeront ces nouvelles activités et dans quelle mesure elles permettront aux consommateurs de se passer de la présence physique des marchés et des intermédiaires financiers, mais c'est une question de la plus haute importance pour les pays en développement relativement plus petits.

**Encadré 4.10****Technologie et prestation de services financiers**

Internet et les technologies de la communication sans fil ont un profond impact sur les services financiers. Grâce à la formule du crédit scoring et à d'autres techniques de forage des données par exemple, les prestataires de services peuvent créer et adapter des produits sur Internet moyennant un coût très faible. Ils peuvent mieux stratifier leur base de clients à partir de l'analyse des données collectées sur le Web et laisser le consommateur construire un profil de préférence en ligne. Cela permet de personnaliser l'information et les services. Cela permet également de mieux moduler le prix des services financiers en fonction de la clientèle et d'apprécier plus exactement les risques de crédit. En même temps, Internet permet aux nouveaux prestataires de services financiers d'attirer plus efficacement les clients, le Web ne distinguant pas entre les fournisseurs qui ont aussi pignon sur rue et ceux dont la présence se limite à la toile.

Avec la diminution des économies d'échelle, la concurrence s'est faite plus rude, en particulier entre services financiers pouvant facilement être dégroupés et transformés en biens marchands par l'automatisation. C'est le cas notamment des services de paiement et de courtage, des prêts hypothécaires, des produits d'assurance et même des crédits commerciaux. La plupart de ces prestations n'exigent pas de mise de fonds lourde, ni de technologie particulière. La diminution des coûts de transaction peut entraîner une nette intensification de la concurrence entre prestataires de services et des économies de coût pour les consommateurs. Les commissions et les frais divers ont été ramenés d'une moyenne de 52,89 dollars par transaction au début de 1996 à 15,67 dollars au milieu de 1998. Au milieu de l'année 2000, la commission de certains services de courtage était tombée à zéro.

Source : Claessens, Glaessner et Klingebiel, 2000.

Certaines conditions de base doivent être remplies pour que les avancées technologiques puissent profiter au plus grand nombre. La population doit notamment savoir lire et écrire (chapitre 1) et avoir accès à l'électricité et au téléphone (chapitre 8). Il existe également des services d'une importance cruciale qui exigent un contact face à face et l'établissement de relations suivies entre le prestataire et l'usager. S'il est vrai que certains services doivent être fournis localement, la technologie a le pouvoir de faciliter l'entrée sur le marché d'autres prestataires dans de bonnes conditions d'efficacité.

Les gouvernants des pays en développement doivent admettre que l'électronique peut rapidement éroder la valeur de franchise des institutions financières nationales et qu'elle rend bien plus difficile la mise en place de barrières du type de celles qui sont envisageables pour les entrées physiques sur le marché. Il importe donc de formuler de bonnes politiques de sortie, qui permettent aux institutions financières en mauvaise santé de quitter le marché avant de poser des risques graves à l'ensemble

du système. En outre, un accès plus facile aux services financiers étrangers entraîne souvent une plus grande utilisation de devises, ce qui accroît les risques de change et la volatilité des taux d'intérêt pour les pays qui ont leur propre monnaie<sup>65</sup>. La complexité accrue des instruments offerts par le système financier et la facilité avec laquelle il est possible d'offrir des services frauduleux sur Internet augmentent aussi les risques de comportements délictueux des marchés financiers. D'où la nécessité d'une plus grande vigilance prudentielle.

**Comment améliorer l'accès aux services financiers**

Qu'ils soient basés à New York ou Nairobi, les prêteurs ont besoin d'être assurés d'une manière ou d'une autre qu'ils seront remboursés. Quel que soit le degré de développement du système financier d'un pays, les problèmes d'information sur la qualité du crédit et le niveau relativement élevé des charges fixes de la distribution du crédit à petite échelle peuvent restreindre les possibilités d'accès des pauvres et des PME aux services financiers.

Lorsqu'il n'existe pas de mécanismes formels de crédit, les organismes de microfinancement et les systèmes informels de prêt de groupe, tels que les tontines, sont bien connus pour la manière dont ils utilisent la formule de prêt collectif et de suivi par les membres du groupe pour obtenir des renseignements de notoriété qui permettent de garantir le remboursement des prêts et de surmonter les problèmes d'information et de recouvrement (chapitres 2 et 9). Les caractéristiques de ces dispositifs et leurs avantages potentiels ont été examinés dans les publications précédentes du *Rapport sur le développement dans le monde*<sup>66</sup>. Avec ces systèmes, la réputation fait office de garantie.

Les mécanismes qui s'appuient uniquement sur la réputation pour assurer le recouvrement des prêts restreignent toutefois le nombre des participants aux activités du marché. Par ailleurs, les groupes locaux subissent souvent le contrecoup des mêmes chocs, ce qui rend l'assurance difficile. Il y a des limites aux avantages que peuvent procurer les associations de crédit informelles. Dans une moindre mesure, les mêmes limitations s'appliquent aux programmes de microfinancement. Pour augmenter le volume des ressources susceptibles d'être investies et améliorer leur répartition, et pour accroître les possibilités de diversification des risques, les emprunteurs et les entreprises ont généralement besoin d'élargir leurs sources de financement.

Cette section donne des exemples d'institutions qui stimulent le développement du secteur financier en améliorant les flux d'information ou en facilitant le règlement des différends. Améliorer la législation sur les garanties et mettre en place des fichiers de garanties pour que les emprunteurs et les prêteurs aient des droits clairement définis en cas de défaut de paiement sont deux bons moyens d'aider ceux qui sont actuellement exclus des marchés financiers à y avoir accès. Une autre façon d'y parvenir consiste à améliorer les informations disponibles sur les petits emprunteurs. Les fichiers des incidents de remboursement, qui réunissent des données sur les antécédents de paiement des emprunteurs, permettent à ces derniers d'utiliser leur bonne cote de crédit pour obtenir des financements. Les modèles de crédit scoring informatisés permettent déjà de réduire les coûts de la collecte et de l'analyse de ces données. Ces instruments, qui permettent de dépersonnaliser la mobilisation du crédit, montrent les mesures concrètes que les gouvernements peuvent prendre pour faciliter l'accès au crédit.

#### *La législation traditionnelle sur les garanties*

La solution au problème de l'accès au crédit, en particulier pour les plus démunis et pour les PME, consiste pour un emprunteur à offrir en gage des actifs que le prêteur juge d'une valeur suffisante pour servir de garantie. En cas de défaillance, le prêteur saisit le gage. L'idée est simple, mais il est parfois très difficile de définir les types de garanties acceptables, d'établir l'ordre de priorité des créanciers et de mettre en place des mécanismes pratiques de recouvrement en cas de défaillance du débiteur.

Premièrement, un pays peut avoir plusieurs textes de loi qui régissent les transactions assorties d'une garantie. Ce n'est pas nécessairement un problème dans la mesure où il existe un moyen quelconque de déterminer l'ordre de priorité des créanciers. Dans les pays en développement, il n'en existe souvent aucun. Force est de reconnaître que, pour que la législation régissant l'application des garanties soit efficace, il faut que les différents textes qui la composent s'articulent en un tout cohérent dans un cadre plus large. Des difficultés surgissent dès lors qu'il s'agit de créer une sûreté réelle, les lois ne pouvant en effet guère anticiper l'évolution des choses s'agissant des transactions économiques, des agents économiques ou des types de biens. La loi peut limiter les catégories d'agents qui peuvent prêter et le type de biens qui peuvent servir de garantie en exigeant

une description détaillée de chaque élément d'un inventaire. Elle peut aussi restreindre l'utilisation des actifs futurs à titre de garantie, comme les créances sur les cultures sur pied. Tous ces facteurs peuvent empêcher les prêteurs privés de financer des transactions parce qu'ils ne peuvent être sûrs que l'accord de garantie qu'ils signent est juridiquement valable et que le tribunal peut en ordonner l'exécution.

La disposition du prêteur à accepter la garantie dépend de la possibilité de faire exécuter le contrat de nantissement, autrement dit d'obtenir la saisie du bien offert en garantie et de le vendre rapidement en cas de défaillance, puis d'utiliser le produit de la vente pour éteindre la créance. Lorsque les emprunteurs ne peuvent utiliser leurs actifs comme garantie pour obtenir un prêt et qu'ils ne peuvent acheter des biens à crédit en utilisant ces mêmes biens comme garantie, les prêteurs appliquent en général un taux d'intérêt plus élevé pour tenir compte du risque qu'ils prennent.

Les pays en développement ont souvent un cadre juridique et réglementaire contraignant qui ne facilite pas l'utilisation de biens meubles comme garantie, aussi les taux d'intérêt y sont-ils élevés et les biens de production beaucoup plus coûteux pour les entreprises que dans les pays industriels. Beaucoup d'entreprises doivent reporter leurs investissements, ce qui réduit la productivité et maintient les revenus à un niveau faible. D'après les estimations établies, les pertes annuelles de bien-être liées à la difficulté de garantir les transactions se situent entre 5 et 10 % du PIB en Argentine et en Bolivie<sup>67</sup>. La terre est à l'évidence un bien qui peut servir de garantie (chapitre 2). Les avantages à tirer de l'inclusion des biens meubles — automobiles, machines, matériel agricole ou bétail — dans la gamme des garanties autorisées sont considérables. Aux États-Unis, par exemple, près de la moitié du crédit distribué est garanti sous une forme ou une autre par un bien meuble. Les deux tiers environ des prêts bancaires sont garantis par des biens meubles ou immobiliers, et les institutions non bancaires, telles que les sociétés de leasing et les sociétés financières, qui prêtent en acceptant des biens meubles en garantie, accordent presque autant de prêts que les banques<sup>68</sup>.

Le problème fondamental que pose l'utilisation de biens meubles comme garanties tient au fait que le prêteur risque à tout moment de voir disparaître son gage. Il faut des institutions complémentaires pour gérer ce risque. Par exemple, la validité — qui renvoie à l'établissement du rang de priorité des droits sur le bien donné en garantie — est un élément crucial pour toute

transaction gagée. La manière dont chaque pays détermine l'ordre des priorités pour différents instruments et différentes transactions peut varier, mais il s'agit de définir des règles pour établir les priorités. Les cadres juridiques sont encore fragmentés dans de nombreux pays industriels (ce qui engendre des conflits d'intérêts) mais, dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, la jurisprudence accumulée depuis une centaine d'années a permis d'établir des règles de priorité entre différents créanciers. Un processus de ce genre, fondé sur le système judiciaire, peut s'enclencher dans les pays en développement. Un moyen que les responsables des pays en développement pourraient utiliser pour simplifier et accélérer le processus serait d'adopter un cadre de référence établissant clairement les priorités. En outre, pour que les prêteurs puissent apprécier le risque d'une transaction, il faut des registres fiables et d'un accès facile pour toutes les sûretés réelles des actifs gagés.

La législation doit être suffisamment souple pour permettre aux emprunteurs d'utiliser les actifs qu'ils possèdent à titre de garantie. En Argentine, en Bolivie, au Salvador, au Guatemala, au Honduras et au Nicaragua, la loi stipule que tout bien gagé pour cautionner un crédit doit être défini de façon précise<sup>69</sup>. Lorsque le gage constitué est représenté par du bétail, les animaux qui servent de gage doivent donc être identifiés, par exemple par le numéro tatoué sur eux. En cas de défaut de paiement, cela peut poser de sérieux problèmes dans la mesure où le prêteur doit s'assurer que les animaux saisis sont bien ceux qui ont été choisis comme gage.

Dans les pays industriels, une garantie ferme peut être basée sur une sûreté réelle représentée, disons, par du bétail d'une valeur de 200 000 dollars. Dans l'État du Kansas, aux États-Unis, cette méthode plus souple fait du bétail le gage préféré des banques, après les machines et les biens immobiliers<sup>70</sup>. Ce n'est pas seulement parce que ces garanties sont plus faciles à vérifier, mais aussi parce qu'au Kansas on peut facilement rentrer en possession et vendre le bétail offert en nantissement d'un prêt en l'espace de un à cinq jours, sans intervention de la justice. Un cadre juridique approprié et la crainte d'une décision prévisible du tribunal peuvent suffire à supplanter les biens immobiliers comme forme préférée de garantie. La liquidité intrinsèque de certains types de biens meubles en fait des gages idéaux.

Dans les pays en développement, les caractéristiques d'un système de garantie adapté peuvent varier, mais c'est a priori un domaine où les gouvernants peuvent prendre des mesures concrètes pour élargir les possibi-

lités d'accès au crédit. La première chose à faire est de déterminer quels sont les types d'actifs détenus par les agents économiques et, en particulier, les travailleurs pauvres. Souvent, même les plus démunis ont des biens meubles qui peuvent servir de gages — tels que du matériel, des instruments, des bijoux d'or ou d'argent et des stocks de marchandises à vendre. Il s'agit ensuite de déterminer le cadre juridique qui permette d'utiliser ces biens comme garanties. Les pauvres pourraient ainsi acheter du matériel et des outils à crédit avec la seule garantie de ces biens, ou utiliser leur stock de marchandises (en particulier les marchandises en réserve) pour garantir leurs prêts. Enfin, il faut créer des registres publics pour faire connaître les rangs de préférence des créanciers, de sorte que les prêteurs puissent faire valoir leurs droits sur les actifs offerts en gage.

Les fichiers de sûretés réelles ne devraient exiger qu'un acte de déclaration de la sûreté, au lieu de demander des détails sur l'ensemble du contrat. Pour ce qui est du dépôt des déclarations, il faudrait probablement transférer aux prêteurs la charge de prouver la légalité et la validité de l'accord de garantie au lieu de confier cette responsabilité aux fonctionnaires chargés de la tenue des fichiers. Pour simplifier les procédures, on pourrait également supprimer l'examen juridique par les autorités compétentes de l'État et la garantie publique de la validité juridique de la sûreté réelle. Les gouvernants peuvent en outre supprimer les droits et les frais de notaire prélevés pour l'enregistrement et la recherche des données, tout en laissant le public entièrement libre de consulter directement les fichiers pour recueillir et copier les informations qu'ils contiennent.

Les fichiers de sûretés réelles peuvent être gérés par le secteur public ou le secteur privé. Lorsque la concurrence joue, les services privés, comme les services publics, sont encouragés à améliorer la qualité, à compresser les coûts et à abaisser les prix afin d'augmenter le volume de leurs activités et d'étendre la couverture de leurs fichiers. Il est a priori préférable de laisser au marché le soin de déterminer le nombre d'entités concurrentes, à condition que les pouvoirs publics ne poursuivent pas d'autres objectifs qui ne seraient pas servis par des prestataires privés. Les systèmes privés comptant un grand nombre de prestataires de services, les prêteurs peuvent être amenés à consulter plusieurs fichiers de garanties. Mais le problème est sans doute moins grave que celui posé par l'existence d'un prestataire en situation de monopole, qui n'aurait que peu d'incitations à fournir des renseignements exacts.

En aidant les juges à mieux comprendre les nouvelles lois sur les garanties et le rang de préférence des créanciers tel qu'il ressort des fichiers, on pourrait améliorer la prévisibilité des décisions des tribunaux. Il devrait logiquement s'ensuivre un moindre recours aux tribunaux, ce qui devrait favoriser le développement des emprunts gagés. Dans les pays où l'appareil judiciaire laisse à désirer, il pourrait être préférable d'opter pour un système de recouvrement privé qui décharge les tribunaux d'une grande partie des tâches liées à la reprise et à la vente des biens offerts en garantie. On pourrait ajouter à la section recouvrement du texte de loi sur les transactions gagées une simple procédure stipulant qu'un créancier peut, sous sa propre responsabilité, demander à un juge ou à un autre agent de l'État d'ordonner la saisie du bien gagé. Ce juge ou cet agent n'aurait pas à se prononcer sur la créance sous-jacente. El Salvador par exemple envisage d'opter pour cette formule. Aux États-Unis et au Canada, les opérations de reprise et de vente des biens fournis en garantie sont gérées par les créanciers plutôt que par le pouvoir judiciaire. Certains pays d'Europe de l'Ouest donnent priorité à la réforme judiciaire. Il s'agit là d'une démarche à plus long terme, en particulier pour les pays en développement. En Espagne, les notaires sont habilités à saisir les biens hypothéqués, sans décision judiciaire et hors de la présence d'un officier de justice. En Jamaïque, un huissier de justice agréé par le tribunal peut agir au nom d'un vendeur particulier pour rentrer en possession d'un bien qui appartient au vendeur en vertu des dispositions d'un accord de nantissement ou d'un contrat de location-vente. Dans ce cas, comme l'huissier a la permission du tribunal, l'officier de justice n'a pas besoin d'être présent lors de la saisie du bien.

La technologie peut faciliter la solution d'autres problèmes institutionnels. Il a ainsi fallu des années aux pays industriels pour mettre en place des systèmes de classement établissant de façon claire l'ordre de priorité des créanciers, mais les pays en développement pourraient éventuellement utiliser des outils simples, faisant appel à des bases de données et à des systèmes basés sur Internet, plutôt que des systèmes d'archivage à confirmation manuelle hautement sécurisés<sup>71</sup>.

### *Fichiers de crédit et services de renseignements financiers*

L'accès au crédit pourrait être encore élargi si les emprunteurs potentiels pouvaient se prévaloir de leur réputation, au vu de leurs antécédents en matière de

remboursement, pour obtenir des financements de prêteurs qu'ils ne connaissent pas personnellement. Pour que les fichiers de crédit fonctionnent correctement, deux conditions au moins doivent être remplies. Premièrement, il faut une prise de conscience, individuelle ou collective, de l'utilité que peut présenter la collecte d'informations sur les antécédents de crédit. La plupart du temps, ce sont des entreprises privées qui constatent qu'elles peuvent réaliser des profits commerciaux en fournissant des renseignements aux prêteurs, bien qu'il existe des fichiers publics de crédit<sup>72</sup>. Deuxièmement, les emprunteurs doivent savoir qu'il est de leur intérêt de fournir des informations sincères aux créanciers au moyen de tels fichiers. Tous les systèmes de partage de l'information sur le crédit impliquent par la force des choses la communication de données sur la vie privée des emprunteurs potentiels.

L'existence de renseignements exacts sur leurs antécédents en matière de remboursements peut fortement inciter les emprunteurs à honorer leurs obligations, dans la mesure où tout manquement porterait atteinte à leur réputation et les empêcherait d'obtenir ultérieurement des crédits. Tout comme les réseaux informels, les fichiers de crédit utilisent les renseignements de notoriété pour assurer un meilleur recouvrement des prêts, mais ils peuvent faire appel à une grande variété de partenaires commerciaux qui existent déjà ou pourraient être créés. En outre, en fournissant des renseignements fiables, ils peuvent améliorer l'accès au crédit de groupes sociaux plus ou moins marginalisés (encadré 4.11).

Les fichiers de crédit sont souvent gérés par des agences de renseignements financiers, entités privées qui fournissent des renseignements non seulement aux membres d'un groupe exclusif du secteur bancaire, mais aussi à tout créancier disposé à payer une cotisation<sup>73</sup>. En égalisant les possibilités d'accès à l'information, les agences de renseignements financiers contribuent à agrandir la communauté des créanciers, à intensifier la concurrence et à abaisser le prix des produits financiers. En outre, elles favorisent la mobilité des agents, l'existence de fichiers sur les antécédents de crédit diminuant ce qu'il en coûte à un emprunteur de rompre des relations de longue date avec un créancier pour rechercher des conditions plus intéressantes. De fait, ce partage de l'information est particulièrement adapté aux marchés d'envergure où les emprunteurs sont très mobiles et très hétérogènes<sup>74</sup>. Avec l'élargissement des communautés, l'ouverture des frontières et l'intensification de la

**Encadré 4.11****Les fichiers sur les antécédents en matière de remboursement**

Le partage de l'information via les fichiers de crédit est particulièrement utile dans les marchés d'envergure où les emprunteurs sont très mobiles et très hétérogènes. C'était le cas des États-Unis au XIX<sup>e</sup> siècle, époque à laquelle les fichiers sur les antécédents de crédit privés ont vu le jour. Le développement rapide de ces fichiers doit beaucoup aux effets externes des réseaux. À mesure que des renseignements étaient recueillis sur un nombre croissant de débiteurs, l'utilité de ces fichiers pour les créanciers potentiels s'est imposée avec plus de force, en facilitant les transferts de fonds sur des distances de plus en plus grandes, au-delà des barrières géographiques et sociales.

S'il est vrai que les fichiers sur les antécédents de crédit sont particulièrement adaptés aux sociétés mobiles et hétérogènes, ils peuvent aussi être utiles à quasiment tous les pays en développement, en particulier ceux qui sont enlisés dans une culture du crédit où le non-remboursement est la règle. En outre, ces fichiers peuvent procurer des avantages à de larges segments de la population qui n'ont jamais eu accès au crédit.

Pour qu'un système d'agences de renseignements financiers puisse exister, il faut que les propriétaires d'entreprises acceptent que l'on passe au peigne fin leur comportement passé, y compris leurs habitudes personnelles en matière de dépenses. Les dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle ont vu les Américains se départir peu à peu de leur méfiance à l'égard du système pour en accepter largement le principe. À mesure que la formule s'est généralisée, la presse spécialisée a souligné l'utilité des agences, et les tribunaux ont contribué à faire entrer le système dans les mœurs en se prononçant de manière générale en faveur des agences. Certains Américains estiment toujours que de tels fichiers constituent une intrusion dans leur vie privée, mais c'est le développement de cet instrument qui explique en partie l'accès généralisé au crédit qui caractérise le marché des États-Unis.

*Source : Barron et Staten, 2000 ; Olegario, 2000 ; document d'information pour le Rapport sur le développement dans le monde 2002 ; Vose, 1916.*

concurrence, qui ont généralement pour effet d'attirer de nouveaux compétiteurs dans le secteur, ce type d'instrument devrait faire l'objet d'une demande plus forte.

Un moyen de développer le système de renseignements financiers, donc d'élargir l'accès aux finances, est d'organiser la concurrence entre les services de fichiers privés. La concurrence entre les entreprises a contribué à l'expansion des fichiers privés aux États-Unis au XIX<sup>e</sup> siècle<sup>75</sup>. Les institutions publiques ont aussi un rôle à jouer. L'Allemagne, par exemple, a créé le premier fichier public de crédit en 1934, suivie par la France en 1946, l'Italie et l'Espagne en 1962 et la Belgique en 1967. Depuis 1989, 12 des 56 pays étudiés ont indiqué qu'ils avaient créé un fichier public, dont neuf pays d'Amérique latine<sup>76</sup>. Les fichiers publics

sont pourtant souvent utilisés par les autorités chargées de la surveillance pour évaluer la santé des différentes institutions financières et, dans bien des cas, les renseignements qu'ils fournissent sur les emprunteurs sont moins complets que ceux des agences privées. Dans de nombreux pays, le fichier public fonctionne un peu comme une « liste négative » ou comme un mécanisme de recouvrement, et les données sur les défaillances ou les arriérés de paiement sont effacées une fois que les remboursements ont été effectués. Nombreux sont également les pays qui ne communiquent que les données courantes, telles que celles qui portent sur le mois précédent, de sorte que le fichier public ne donne pas un tableau complet du comportement de l'emprunteur. Une étude fondée sur des enquêtes menées dans divers pays conclut que les fichiers publics et privés sont non pas des substituts, mais des éléments souvent complémentaires du système d'information financière d'un pays<sup>77</sup>.

Les agences de renseignements financiers se sont déjà bien implantées dans les pays en développement. D'après une enquête récente sur les agences privées, 25 des 50 entités interrogées ont commencé à exploiter leurs fichiers depuis 1989, dont un grand nombre en Amérique latine et en Europe de l'Est<sup>78</sup>. Ce qui donne à penser que la contribution des gouvernements pourrait être de faciliter l'implantation des agences et non de gérer les fichiers comme ils le font actuellement.

Pour faciliter la mise en place de fichiers, les gouvernements doivent instaurer un environnement où les particuliers et les entreprises ont intérêt à fournir des renseignements sincères sur le remboursement de leurs prêts antérieurs. Concrètement, il s'agit, entre autres, de normaliser les procédures comptables et d'améliorer l'administration des impôts, de sorte que les états financiers soient plus fiables. D'après une enquête menée auprès des agences de renseignements financiers en Chine et au Kenya, beaucoup d'entreprises ne se conformaient pas aux règles comptables pour établir leurs états financiers et un grand nombre d'entre elles fraudaient le fisc en ouvrant des comptes bancaires secrets ou en tenant plusieurs séries de registres<sup>79</sup>. Les agences qui ont répondu à la même enquête en Russie et au Mexique ont indiqué qu'un grand nombre de particuliers et de chefs d'entreprise hésitent à communiquer des renseignements sincères sur leur situation financière car ils craignent d'être la cible d'agissements criminels. Il faut donc que les gouvernements assurent à la population un certain degré de sécurité pour que

les agences de renseignements financiers puissent fonctionner correctement.

Les gouvernants doivent aussi tenir compte du souci qu'ont leurs administrés de voir leur vie privée respectée. Une distinction doit être établie entre les prêts à la consommation et les prêts aux entreprises. Les créanciers servant les entreprises attacheront probablement plus d'importance à la libre circulation relative de ces renseignements, parce que les prêts qu'ils leur accordent portent habituellement sur des montants bien plus importants que ceux qu'ils accordent aux particuliers et que le moment auquel intervient la décision d'accorder un prêt est pour eux d'une importance cruciale. Les entreprises jouent souvent le double rôle de créancier et de débiteur, ce qui les rend sans doute mieux à même de comprendre les principes et les risques de ce type d'opération et moins susceptibles d'exiger le même niveau de protection juridique que les consommateurs<sup>80</sup>. Indépendamment toutefois de la manière dont un pays décide de traiter le problème de la confidentialité, il faut que les tribunaux appliquent les lois sur la protection de la vie privée en temps voulu et de façon prévisible.

À en juger par la manière dont les choses évoluent dans des domaines connexes, il semblerait que les fichiers de crédit puissent être utiles aux travailleurs pauvres des pays en développement. Ainsi, en Hongrie, tous les renseignements contenus dans les fichiers ont été informatisés, ce qui permet aux intermédiaires d'évaluer plus facilement la solvabilité des emprunteurs potentiels. Les banques étrangères qui s'implantent dans nombre de pays en développement sont aussi parfois plus enclines à exploiter cette source d'information. Ces banques étrangères disposent en général de modèles de crédit scoring standard pour certains types de prêts. Les banques locales ne tarderont probablement pas à leur emboîter le pas.

Les activités des entités qui collectent, traitent et exploitent les données relatives au remboursement des crédits, ainsi que d'autres renseignements utiles pour la distribution du crédit aux particuliers et aux petites entreprises, sont en pleine expansion, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. La technologie informatique réduit grandement les coûts unitaires de ces activités et elle permet d'exploiter les données de façon plus fine pour évaluer la solvabilité des emprunteurs. Si les pauvres peuvent en principe bénéficier de ces innovations, ils ne pourront en réalité en profiter pleinement que si certaines conditions préalables sont

réunies, notamment s'ils savent lire et écrire et ont accès à l'Internet. Tant que le capital humain des pauvres ne sera pas valorisé, les progrès de la technologie dans le secteur des services financiers ne leur seront pas d'un grand secours.

## Conclusions

Le développement financier permet de stimuler la croissance et de faire reculer la pauvreté. L'action des pouvoirs publics dans ce domaine sera probablement plus efficace si elle vise à mettre en place un cadre juridique et réglementaire qui favorise l'amélioration de l'offre de services financiers, plutôt qu'à agir sur la structure proprement dite des marchés financiers. Il est à cet égard essentiel de pouvoir garantir les droits des investisseurs et assurer l'efficacité globale des mécanismes d'exécution des contrats. L'ouverture aux échanges, aux entreprises étrangères et à la concurrence extérieure favorise en général le développement des institutions financières et ce, indépendamment de la tradition juridique d'un pays, de son passé colonial ou de son régime politique.

À l'heure actuelle, la réglementation financière vise pour l'essentiel à améliorer l'efficacité internationale des marchés financiers. Pour que ces réglementations soient efficaces, il faut qu'elles soient appliquées. La réglementation est bien plus facile à appliquer si elle est compatible avec le système d'incitation, autrement dit si elle encourage les opérateurs du marché à assurer le suivi des transactions et à instaurer une discipline, et si elle s'appuie sur la capacité du marché à assurer ces fonctions de surveillance et de discipline. En outre, si l'on veut améliorer la qualité et l'efficacité de la discipline exercée par le marché sur les institutions financières, il est essentiel de disposer d'informations exactes sur le fonctionnement de ces institutions. Les pays où l'information circule mal et où les ressources humaines sont insuffisantes et qui ont du mal pour cette raison à suivre et à faire appliquer des règles comme les normes de fonds propres, peuvent néanmoins tirer parti d'autres mécanismes avertisseurs — tels que la liquidité obligatoire ou les règles concernant les mesures correctives immédiates — qui sont plus faciles à observer et à faire appliquer. Les pays à revenu intermédiaire et à revenu élevé pourraient avoir avantage à compléter ces normes en recourant par exemple à des créances subordonnées — autrement dit des créances dont le remboursement n'est pas garanti — émises par les opérateurs du marché.

Les coûts de plus en plus manifestes du régime de propriété publique soulignent la nécessité de privatiser les banques, en particulier dans les pays à faible revenu où la présence de l'État dans le secteur est forte. Les informations recueillies montrent cependant qu'il importe également de compléter la privatisation des banques par des réformes institutionnelles qui renforcent l'ensemble du système d'incitations et préparent les banques en vue de leur cession. Le fait de simplement modifier le régime de propriété sans mettre en place les institutions nécessaires pour fournir aux nouveaux acquéreurs les incitations appropriées ne permettra pas d'améliorer l'efficacité du secteur.

Au contraire, cela entraînera une mauvaise répartition des ressources et compromettra la stabilité du secteur financier. Une mauvaise allocation des ressources pénalise les pauvres en freinant la croissance. L'instabilité du secteur financier et les crises financières les frappent aussi de plein fouet. En ce qui concerne l'entrée des banques étrangères sur le marché, les données exis-

tantes ne permettent pas d'affirmer que leur implantation, que ce soit via la création d'entités entièrement nouvelles ou le rachat de banques locales, a des conséquences négatives. En fait, ces nouveaux arrivants stimulent la concurrence, ce qui contribue à renforcer l'efficacité et aussi la demande d'institutions de meilleure qualité à l'appui des activités financières.

Les problèmes d'information et le niveau relativement élevé des coûts fixes associés à la distribution du crédit à petite échelle peuvent limiter l'accès des pauvres et des petites entreprises et micro-entreprises aux services financiers. Améliorer la législation sur les garanties et mettre en place des fichiers de garanties sont deux bons moyens d'élargir l'accès au crédit. Les fichiers de crédit, qui permettent de collecter des données sur le comportement des débiteurs, peuvent améliorer les flux d'information sur les petits emprunteurs et permettre aux emprunteurs potentiels de se prévaloir de leur bonne réputation pour obtenir des financements.



---

TROISIÈME PARTIE

# Le gouvernement



# Institutions politiques et gouvernance

*Pour parvenir à mettre en place un gouvernement des hommes par les hommes, le plus difficile est d'abord de donner à ce gouvernement les moyens d'exercer son autorité sur ses administrés, puis de l'obliger à s'imposer des limites à lui-même.*

— James Madison, 1788

Nombre des institutions sur lesquelles reposent les marchés sont constituées par l'État. La mesure dans laquelle celui-ci est en position de les créer est donc un déterminant important du comportement des particuliers sur les marchés et du fonctionnement de ces derniers. Une saine gestion des affaires publiques, une bonne « gouvernance », passe par conséquent par la mise sur pied de telles institutions<sup>1</sup>. La bonne gouvernance englobe notamment la promulgation, la protection et la mise en application de droits de propriété puisque, sans ceux-ci, la portée des transactions commerciales est nécessairement restreinte. Elle suppose aussi l'existence d'un cadre réglementaire qui favorise la concurrence au sein du marché et s'appuie sur de saines politiques macroéconomiques offrant un environnement stable aux entreprises commerciales. Elle implique par ailleurs l'absence de corruption, puisque celle-ci peut détourner les politiques de leurs objectifs et saper la légitimité des institutions sur lesquelles repose le marché.

Une bonne gouvernance favorise la croissance économique et facilite la réduction de la pauvreté, et bien des études ont confirmé l'existence d'un lien étroit entre le revenu par habitant, la robustesse des droits de propriété et l'absence de corruption. Dans une certaine mesure, un tel lien trouve son origine dans le fait qu'il

est plus facile de mettre sur pied des institutions appropriées dans les pays riches, mais il a aussi été établi récemment que l'amélioration de la gestion des affaires publiques stimule fortement le développement<sup>2</sup>. Différents éléments montrent qu'une réglementation excessive, des politiques macroéconomiques mal conçues et un régime commercial restrictif sont autant de facteurs qui freinent la croissance économique<sup>3</sup>. Puisqu'elle a une puissante incidence sur les résultats économiques d'ensemble, une bonne gouvernance est donc un élément central des efforts qu'il est possible de déployer pour réduire la pauvreté. De plus, certaines des conséquences d'une mauvaise gestion des affaires publiques — notamment la corruption et une forte inflation — imposent des coûts dont le fardeau est enduré de façon disproportionnée par les pauvres<sup>4</sup>. L'amélioration de ces aspects de la gouvernance revêt donc pour eux une importance particulière.

Un gouvernement qui gère correctement les affaires de l'État doit mettre en œuvre certaines politiques et créer certaines institutions qui risquent de déplaire à une partie — voire à la majorité — de la population. Et il ne peut fournir des biens publics s'il n'est pas en mesure d'alimenter son budget en imposant les particuliers et les sociétés. Les fonctionnaires sont quant à eux incapables de faire respecter les droits de propriété s'ils n'ont pas le pouvoir de faire poursuivre, juger et punir ceux qui les violent, tout comme il leur est impossible de favoriser la concurrence s'ils n'ont pas les moyens de faire appliquer les règlements qui empêchent les monopoles d'abuser de leur position dominante. Ils ne peuvent pas non plus instaurer un environnement macroéconomique stable sans le pouvoir de faire appliquer les politiques du gouvernement.

### Encadré 5.1

#### Institutions politiques, droits de propriété et gestion budgétaire dans l'Angleterre du XVII<sup>e</sup> siècle

Dans l'Angleterre du début du XVII<sup>e</sup> siècle, la famille régnante, les Stuart, a eu de plus en plus recours, pour financer ses dépenses, aux « emprunts forcés », qui ne laissaient aucun recours au prêteur s'ils n'étaient pas remboursés. Cette pratique était l'une des manifestations les plus flagrantes du fait que le régime n'était aucunement disposé à protéger les droits de propriété. Cette absence de respect pour la propriété privée se traduisait également, entre autres, par la confiscation pure et simple de terres et de fonds, l'obligation de vendre des biens à l'administration royale en dessous des prix du marché, le limogeage des juges qui se prononçaient contre la Couronne et la vente de monopoles sur des activités économiques lucratives. Cet exercice arbitraire du pouvoir souverain cessa durant la guerre civile du milieu du siècle, mais ces excès reprirent avec la restauration de la monarchie.

La deuxième Révolution d'Angleterre, celle de 1688, introduisit une série de changements fondamentaux des institutions politiques limitant le pouvoir arbitraire du souverain. Elle institua notamment la suprématie du Parlement sur la Couronne et lui donna l'exclusivité des pouvoirs fiscaux ainsi que le droit de contrôler les dépenses de la Couronne. Ces mesures furent suivies par la création de la Banque d'Angleterre qui exerçait une surveillance indépendante et de vaste portée sur les finances publiques. Ces changements donnèrent lieu à une répartition plus équitable des pouvoirs entre les branches exécutive, législative et judiciaire de l'État. Les restrictions ainsi imposées à l'arbitraire du pouvoir accrurent considérablement la capacité de l'État à financer les dépenses publiques par des émissions obligataires.

L'incidence de ces changements sur les institutions politiques et sur la protection des droits de propriété s'est exprimée par l'apparition d'un marché des titres d'emprunt. En 1688, la Couronne n'était parvenue à placer auprès d'intérêts privés que l'équivalent de 2 à 3 % du PIB en titres d'emprunt et ce, uniquement à très courte échéance et à des taux d'intérêt très élevés. En 1697, par contre, elle a réussi à emprunter un montant équivalent à 40 % du PIB, et à assurer le service de cette dette contractée à des taux d'intérêt plus faibles et à des échéances plus lointaines. L'émergence d'un marché fonctionnel de la dette publique a elle-même stimulé le développement des marchés des capitaux privés et ainsi contribué à assurer le financement de la révolution industrielle.

Source : North et Weingast, 1989.

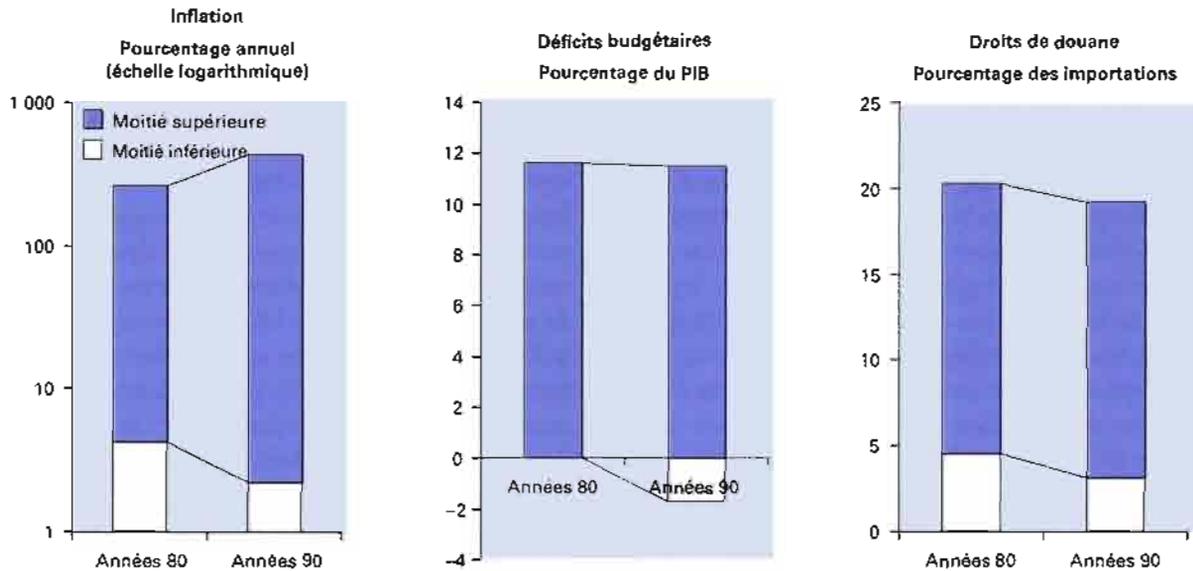
Au sein d'un État moderne, un équilibre doit être réalisé entre le pouvoir qu'il convient de conférer à ceux qui gèrent les affaires publiques, afin qu'ils puissent le faire adéquatement, et les limites qui doivent être imposées à ce pouvoir, afin d'empêcher qu'il soit utilisé arbitrairement dans l'intérêt d'une poignée de privilégiés<sup>5</sup>. En l'absence de telles limites, la capacité des gouvernants à mettre sur pied des institutions qui contribuent au bon fonctionnement des marchés — en facilitant l'accès à l'information, en stimulant la

concurrence et en faisant observer les ententes contractuelles — est amoindrie. Il est particulièrement important que ce principe soit suivi dans le cas des droits de propriété, puisque la reconnaissance officielle de tels droits n'a guère de valeur si l'État ne s'engage pas de façon digne de foi à les respecter lui-même et à les faire respecter par autrui.

Les institutions politiques facilitent la détermination des limites qu'il convient d'imposer au pouvoir des politiciens et des fonctionnaires en indiquant où commencent et où se terminent les droits de propriété publics et privés et en fournissant les moyens de *les faire observer*. L'évolution de ces institutions dans l'Angleterre du XVII<sup>e</sup> siècle, qui a restreint la mesure dans laquelle la Couronne pouvait procéder à des expropriations et donc contribué à sécuriser la propriété privée (encadré 5.1), constitue un bon exemple de ce phénomène. Ces institutions ont également un impact sur l'intensité de la *concurrence* au sein du processus politique et sur le degré auquel cette concurrence oblige les politiciens à justifier leurs actes. La délégation de certaines responsabilités aux administrations locales, par exemple, peut inciter ces différents niveaux à se concurrencer dans l'amélioration des biens publics.

Ce chapitre passe en revue toute une gamme d'institutions politiques qui, entre autres, ont une incidence sur le comportement des agents de l'État. Dans les démocraties, qui constituent une proportion croissante des régimes nationaux, les institutions politiques englobent les règles électorales en vertu desquelles les gouvernements sont élus et remplacés. Elles comprennent aussi les règles constitutionnelles qui fixent la répartition des pouvoirs entre les branches exécutive et législative du gouvernement, ainsi que les limites des pouvoirs de chacune. Dans tous les pays, la division des pouvoirs entre administration centrale et administrations locales ainsi que les attributions des différents organismes gouvernementaux découlent à la fois des traditions et des institutions politiques. Ces dernières peuvent être structurées (les règles électorales, par exemple) ou procéder d'un mécanisme immanent (comme la façon dont les convictions communes aux membres d'un parti politique influent sur les comportements). Elles ont également entre elles des interactions importantes. La crédibilité des organismes autonomes, par exemple, dépend de la mesure dans laquelle d'autres institutions politiques limitent le pouvoir qu'a le gouvernement de leur retirer leur indépendance.

**Figure 5.1**  
**Variation de la qualité de l'action publique dans le monde**



Note : Les valeurs indiquées par la limite supérieure des catégories appelées *moitié supérieure* et *moitié inférieure* correspondent à la moyenne des valeurs observées pour chacune des deux catégories formées par un échantillon de 85 pays industrialisés et en développement pour lesquels on disposait de données sur les trois variables pour les années 80 et 90.

Source : Données de la Banque mondiale.

Les institutions qui restreignent l'arbitraire de l'État accroissent sa capacité à en établir d'autres qui favorisent l'existence de marchés très ouverts. Dans les pays les plus pauvres du monde cependant, la latitude dont l'État dispose pour instaurer des institutions qui soutiennent le marché est réduite par l'absence de mécanismes limitant efficacement la liberté d'action des fonctionnaires. Cette observation illustre le thème général de ce rapport, à savoir la complémentarité des institutions. Il est important que les décideurs adaptent la structure des institutions en fonction de cette complémentarité. Les organismes de réglementation indépendants, par exemple, ne sont indépendants qu'en théorie si l'équilibre du processus politique n'est pas assuré par des freins et contrepoids efficaces. Lorsque les capacités de l'État sont faibles, une réglementation plus simple et moins discrétionnaire est moins facilement sapée par la corruption. De plus, lorsque l'administration centrale ne maîtrise pas bien l'appareil étatique, les avantages potentiels d'une décentralisation plus poussée et de la concurrence entre les sphères d'attribution ne se concrétisent pas toujours.

Aucun ensemble donné d'institutions politiques ne peut soutenir efficacement les institutions du marché en tout lieu et à tous les niveaux de développement,

constatation qui met en évidence l'importance de l'innovation et de l'expérimentation dans la conception des institutions de l'État. Ce chapitre montre donc comment le libre-échange de l'information permet d'améliorer la gouvernance et de réduire la corruption (voir également le chapitre 10).

Ce chapitre poursuit l'analyse effectuée dans les rapports sur le développement dans le monde des années précédentes, et plus particulièrement dans le rapport de 1997 sur le rôle de l'État. Une partie de ce dernier est consacrée aux institutions qui limitent la corruption au sein de l'État et la capacité d'action arbitraire de celui-ci. Elle montre à quel point il est important que la magistrature soit indépendante, que les pouvoirs soient officiellement séparés et que des institutions internationales viennent contrebalancer le pouvoir de l'État. Mais, depuis sa rédaction, de nombreuses études ont éclairé d'un jour nouveau ces questions et le présent chapitre met l'accent sur les nouveaux éléments d'information. Il ne couvre toutefois que certains domaines : le rôle que l'État doit jouer dans la protection des droits de propriété et dans la promotion de la primauté du droit est analysé séparément dans le chapitre suivant, la mesure dans laquelle il lui incombe de favoriser la concurrence sur les marchés par l'intermé-

diaire de la réglementation est considérée aux chapitres 7 et 8.

Le présent chapitre analyse en détail trois aspects de la gouvernance. Il examine en premier lieu la manière dont les institutions politiques influent sur les grandes orientations de l'action publique, et plus particulièrement sur les politiques budgétaires, réglementaires et commerciales. Il insiste, à cet égard, sur les types d'institutions qui limitent la capacité du gouvernement à adopter des politiques qui font passer des intérêts particuliers avant l'intérêt général. Il aborde ensuite le problème de la corruption. Celle-ci étant généralement définie comme l'utilisation des pouvoirs publics au service d'intérêts privés, cette section fait une large place aux types d'institutions qui limitent la mesure dans laquelle des fonctionnaires peuvent se servir de ces pouvoirs à leur propre avantage. Enfin il examine la manière dont les institutions fiscales influent sur les motifs de l'État à lever des fonds et à mettre sur pied des institutions qui soutiennent le marché.

### Institutions politiques et action publique

La qualité de l'action publique varie énormément d'un pays à l'autre. La figure 5.1 montre les valeurs de certains indicateurs de l'impact des mesures prises dans différents domaines : inflation, déficits budgétaires et droits de douane — dans les années 80 et 90. Chacun des diagrammes indique la moyenne des valeurs observées pour chacune des deux catégories (supérieure et inférieure) formées par un échantillon de 85 pays industrialisés et en développement. Le taux d'inflation annuel moyen est de 4 % dans les années 80 et de 2 % dans les années 90 pour la catégorie supérieure de l'échantillon, qui regroupe les pays ayant obtenu les meilleurs résultats. Il est de 200 % par an pour la catégorie des pays qui ont obtenu les moins bons résultats. Il en va de même pour le solde budgétaire, qui n'a été que très faiblement déficitaire, voire excédentaire pour les pays du groupe supérieur, mais qui a accusé un déficit moyen supérieur à 10 % du PIB pour les autres. L'écart entre les droits de douane imposés par les pays du premier groupe et par ceux du deuxième est de l'ordre de 15 %.

Si les différences entre les résultats obtenus par les pays par suite des politiques gouvernementales ont un impact aussi important sur la croissance et la réduction de la pauvreté, pourquoi certains pays suivent-ils des politiques bien moins efficaces et obtiennent-ils de bien plus mauvais résultats que d'autres ? L'examen ci-après porte sur un élément de réponse en particulier : la

mesure dans laquelle les institutions politiques d'un pays permettent de résoudre les conflits qui surgissent inévitablement quand des politiques profitent à des personnes données au détriment d'autres personnes.

Le rapport examine, entre autres institutions de ce type, la nature du système électoral et les freins et contrepoids qui assurent un équilibre des pouvoirs entre les différentes branches du gouvernement. Ces freins et contrepoids peuvent être prévus par la constitution — par exemple lorsque celle-ci répartit les pouvoirs entre la branche législative et la branche exécutive du gouvernement ou entre les chambres du corps législatif — ou encore refléter les résultats électoraux — par exemple lorsqu'une élection porte au pouvoir un gouvernement minoritaire qui doit former une coalition et dont le programme est donc régi par les compromis qu'il doit faire avec ses partenaires. Les procédures d'établissement du budget et les accords internationaux qui aident les gouvernements à suivre des politiques parfois impopulaires dans le pays sont d'autres exemples d'institutions politiques.

Cette partie analyse aussi la façon dont les institutions politiques qui restreignent la capacité des gouvernements à prendre des décisions arbitraires influent sur les résultats des politiques en vigueur. Trois grands indicateurs — les déficits budgétaires, la réglementation des marchés financiers et les politiques commerciales — sont examinés ici. Cet examen vise non pas à établir un modèle à suivre en vue d'apporter des modifications aux institutions politiques ayant pour effet d'accroître l'efficacité de l'action publique, mais plutôt à montrer comment il est possible d'améliorer les orientations stratégiques en prenant en compte les institutions politiques.

### Déficits budgétaires

Les déficits budgétaires tiennent à la différence de popularité, sur le plan politique, des programmes de dépenses et des impôts requis pour les financer. Les résultats budgétaires dépendent donc de la mesure dans laquelle les pouvoirs publics parviennent à trouver le soutien politique dont ils ont besoin pour effectuer les prélèvements fiscaux nécessaires et à résister à l'influence des groupes de pression qui prônent l'expansion des programmes de dépense dont ils tirent avantage. Or, les institutions politiques jouent un rôle substantiel dans ce processus. Cette section examine l'impact des procédures d'établissement du budget de l'État, des systèmes électoraux et du calendrier des élections sur les

résultats budgétaires en comparant les observations collectées dans différents pays. Ce chapitre insiste, dans l'ensemble, sur la nécessité de limiter les pouvoirs de l'État, mais l'analyse présente ici certains cas où la rigueur excessive des limites imposées a pour effet de restreindre la capacité du gouvernement à résoudre les différends qu'engendrent les politiques budgétaires.

*Processus d'élaboration du budget et résultats budgétaires.* Certaines procédures budgétaires peuvent également avoir une incidence sur la manière dont les différends relatifs aux politiques budgétaires sont tranchés. Deux aspects de ces procédures méritent d'être mis en évidence : les cas où le gouvernement décide d'adopter des règles qui lui imposent d'équilibrer son budget et ceux où le ministère des Finances est en mesure de résister aux pressions exercées par l'assemblée législative ou d'autres organes gouvernementaux pour qu'un projet de budget soit modifié. Si les règles qui stipulent que le budget doit être équilibré — ou, plus généralement, les contraintes extérieures auxquelles sont assujetties les finances de l'État — sont efficaces, elles peuvent constituer une puissante raison d'arriver aux compromis requis en matière budgétaire. De la même façon, lorsque le ministère des Finances a, par comparaison à l'assemblée législative ou aux ministères dépensiers, une influence déterminante sur l'établissement des programmes, les organismes centraux peuvent plus facilement faire régner la discipline budgétaire. Les données recueillies dans différents pays d'Amérique latine portent à croire que ces facteurs contribuent l'un comme l'autre à déterminer les résultats budgétaires. Les pays où les procédures budgétaires procèdent de structures plus hiérarchiques et favorisent le ministère des Finances obtiennent en général de meilleurs résultats sur ce plan, lorsque l'on neutralise l'effet de différents autres facteurs<sup>6</sup>. Des études du cas de deux pays d'Asie et de trois pays d'Afrique aboutissent à des conclusions similaires. On a pu constater qu'il existe un lien étroit entre, d'une part, la mesure dans laquelle il est possible d'inculquer le concept de discipline budgétaire en général et, d'autre part, l'influence qu'exercent les organismes centraux dans le processus d'établissement du budget, l'existence de contraintes budgétaires efficaces dans le contexte d'une budgétisation à moyen terme et l'existence d'institutions qui obligent les ministères à justifier leurs dépenses<sup>7</sup>.

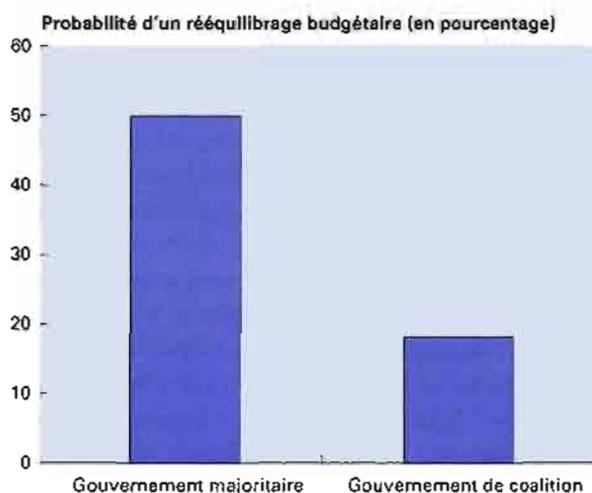
Certaines observations effectuées en Amérique latine donnent, par ailleurs, à penser que l'obligation d'équilibrer le budget est associée à de meilleurs résultats<sup>8</sup>.

Mais cette obligation ne suffit pas en elle-même. La manière dont les règles qui l'imposent sont conçues et mises en application compte, elle aussi. L'expérience acquise sur ce plan dans certains États des États-Unis fait ressortir des écarts importants dans l'efficacité des différents types de règles qui imposent l'obligation d'équilibrer le budget<sup>9</sup>. Même si tous les États américains (à l'exception du Vermont) ont adopté de telles règles, leur rigueur varie considérablement. Certains États imposent simplement au gouverneur de soumettre un budget équilibré à l'assemblée législative ou permettent le report d'une année sur l'autre de déficits limités. D'autres interdisent totalement tout report de déficit et exigent que le budget soit équilibré au terme de l'exercice. Cette obligation n'est pas non plus imposée partout de la même manière — certains États l'ont inscrite dans leur constitution et d'autres non — et son application ne relève pas toujours de la juridiction suprême de l'État, dont les membres sont nommés par le pouvoir exécutif.

Ces différences de conception des institutions ont des répercussions importantes sur l'efficacité des règles qui obligent à produire un budget équilibré. Les éléments d'appréciation disponibles donnent à penser que ce sont les plus rigoureuses qui permettent le mieux de réduire les déficits. Selon les estimations, après neutralisation d'une série de variables, la probabilité d'afficher un déficit est moitié moindre dans les États passés de règles laxistes à des règles rigoureuses d'équilibre budgétaire que chez ceux qui n'ont pas adopté de telles règles. De plus, les règles établies ont beaucoup plus de chances d'être efficaces lorsqu'elles sont inscrites dans la constitution que lorsqu'elles sont simplement imposées par la législation car elles peuvent être plus facilement abrogées. Enfin, les règles dont l'application relève de tribunaux dont les membres sont nommés par le gouverneur ne donnent pas d'aussi bons résultats que celles dont l'application est du ressort de tribunaux plus indépendants.

Les leçons générales que les pays en développement peuvent tirer de ces observations sont claires. Les règles qui obligent à équilibrer le budget de l'État peuvent être efficaces, surtout au niveau infranational, où rien ne justifie vraiment un financement par le déficit à des fins contracycliques. Toutefois, elles le sont généralement davantage si elles sont volontairement adoptées, si elles imposent des contraintes rigoureuses, si elles sont difficiles à abroger et si leur application est supervisée par une tierce partie digne de foi, comme un tribunal réel-

**Figure 5.2**  
Les gouvernements de coalition ont du mal à procéder à un rééquilibrage budgétaire



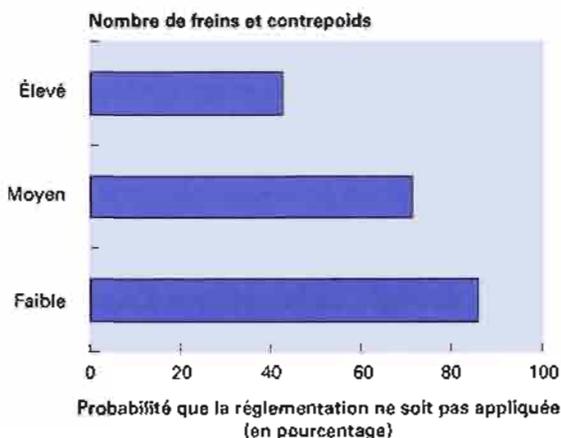
Source : Alesina, Perotti et Trevares, 1998.

lement indépendant ou un échelon plus élevé des administrations publiques, qui dispose d'informations suffisantes pour pouvoir assurer le suivi des finances publiques au niveau infranational.

*Gouvernements de coalition, règles électorales et résultats budgétaires.* Dans les pays de l'OCDE, la mesure dans laquelle les gouvernements de coalition sont tenus de partager le pouvoir a une forte incidence sur les résultats budgétaires. Lorsque, pour se maintenir au pouvoir, un gouvernement doit faire des compromis avec les autres membres d'une coalition, la situation budgétaire est souvent moins favorable qu'elle ne le serait si le gouvernement s'appuyait sur une représentation majoritaire. La figure 5.2 montre que, dans les pays de l'OCDE, la probabilité qu'un gouvernement de coalition puisse imposer un rééquilibrage budgétaire (défini comme une réduction substantielle du déficit durant quatre années consécutives) est moitié moins élevée que pour un gouvernement majoritaire.

La probabilité que le pouvoir soit exercé par un gouvernement de coalition dépend elle-même des règles constitutionnelles en fonction desquelles le gouvernement est élu. Les gouvernements de coalition sont plus fréquents dans les systèmes à représentation proportionnelle, où les sièges de l'assemblée législative sont attribués en proportion des résultats électoraux. Une étude couvrant 60 pays industrialisés et en développement révèle que, compte tenu d'une série de facteurs

**Figure 5.3**  
Les gouvernements des États comptant moins de freins et contrepois sont moins portés à appliquer la réglementation bancaire en temps de crise



Note Cette figure indique la probabilité que la réglementation prudentielle ne soit pas appliquée, à revenu par habitant et niveau de développement financier constants.

Source : Keefer, 2001.

socio-économiques, les dépenses gouvernementales et les déficits budgétaires sont généralement plus importants dans les pays où la représentation est proportionnelle que dans ceux où les élections ont lieu au scrutin majoritaire. Les déficits répertoriés dans cette étude sont en effet de 1,5 à 2 points de pourcentage du PIB plus élevés, en moyenne, dans les pays où le mode d'élection est proportionnel<sup>10</sup>.

*Cycles électoraux et politique budgétaire.* Les politiciens qui souhaitent demeurer au pouvoir sont fortement incités à manipuler le processus budgétaire d'une manière qui favorise leur réélection. Il s'ensuit que les budgets des années d'élection sont généralement plus laxistes, ce qui a pour effet d'accroître l'endettement du pays et d'engendrer une certaine instabilité macroéconomique. Une récente étude passe en revue l'impact des élections dans un échantillon de 123 pays industrialisés et en développement. Après neutralisation de plusieurs facteurs, elle révèle que les déficits budgétaires augmentent, en moyenne, d'un montant équivalent à 1 % du PIB les années d'élections et que ce surcroît de déficit persiste ensuite durant plusieurs années<sup>11</sup>. La différence d'ampleur de ces cycles électoraux entre les pays industrialisés et les pays en développement est particulièrement frappante. Les déficits enregistrés les années d'élections dans ces derniers sont plus élevés, en

moyenne, de deux points de pourcentage du PIB. Toujours selon cette étude, la plus grande amplitude des cycles observée dans les pays en développement tient à deux de leurs caractéristiques institutionnelles. Tout d'abord, les politiciens au pouvoir ont généralement plus d'occasions de tirer une rente de leurs fonctions, comme l'indiquent les valeurs prises par les variables représentant le degré de corruption du secteur public. Ensuite, les politiciens peuvent plus facilement manipuler les politiques gouvernementales pour influencer les électeurs quand ceux-ci sont mal renseignés sur l'impact de ces politiques. L'étude montre, en effet, que l'amplitude des cycles électoraux associés aux politiques budgétaires est plus forte lorsque la presse est moins libre et, partant, que la qualité des institutions dépend de la facilité avec laquelle l'information circule (chapitre 10).

### *Réglementation des marchés des capitaux*

Les banques peuvent être fortement incitées à entreprendre des opérations de prêt assorties de risques d'un niveau plus élevé que celui qui pourrait être considéré optimal sur le plan social. L'État promulgue donc des règles de gestion prudente dans le but de limiter les opportunités qui s'offrent à elles (chapitre 4) et peut aussi intervenir après une crise financière pour favoriser la liquidation des banques qui ont cessé d'être solvables. Toutefois, deux types de conflits surviennent lorsque de telles règles deviennent nécessaires. Tout d'abord, les propriétaires des banques sont souvent des personnalités influentes qui peuvent chercher à empêcher les politiciens d'approuver ou de mettre en application une réglementation prudentielle. Ensuite, même des gouvernements prêts à s'engager à ne pas renflouer les institutions financières insolvables peuvent, après une crise, subir des pressions politiques telles qu'il leur est impossible de ne pas aider des banques en faillite.

Afin d'éviter de telles situations, de nombreux pays ont créé des organismes de réglementation indépendants qui ont pour mission d'assurer le respect de la réglementation financière (chapitre 4). Toutefois, même si, en théorie, ils sont indépendants, ces organismes font fréquemment l'objet de pressions politiques. De nouveaux travaux montrent néanmoins qu'il peut exister un moyen de contrer ces pressions en incorporant des freins et contrepoids à la structure politique. Une récente analyse de 40 crises bancaires survenues dans un échantillon de 35 pays industrialisés et en développement<sup>12</sup> a permis d'examiner la relation entre les politiques adoptées en réaction à ces crises et l'impor-

tance des freins et contrepoids intégrés dans la structure politique, c'est-à-dire le nombre d'organismes pouvant s'opposer à la poursuite de ces politiques, comme la présidence et les chambres haute et basse de la législature. Dans le cas de 26 des 40 crises étudiées, le gouvernement a décidé de ne pas appliquer la réglementation prudentielle. Même si l'on ne considère que les pays ayant des niveaux de revenu similaires, la probabilité que la réglementation reste lettre morte était sensiblement plus élevée là où les freins et contrepoids sont les moins nombreux (figure 5.3).

L'exemple des crises bancaires illustre la difficulté qu'ont, en général, les gouvernements à s'engager de manière crédible à poursuivre certaines politiques et la manière dont la délégation du pouvoir décisionnel en la matière à un organisme indépendant peut permettre de surmonter ce problème. Celui-ci se pose également dans bien d'autres contextes dont il sera ultérieurement question dans ce chapitre, tels que la délégation de la perception des impôts à une administration indépendante et la délégation d'un certain droit de regard sur les politiques commerciales à une organisation internationale. Puisqu'une forte inflation pénalise tout particulièrement les pauvres, il est aussi important de considérer le problème de la prise d'un engagement convaincant envers une politique monétaire stable et non inflationniste et de la délégation de la responsabilité de cette politique à une banque centrale indépendante capable de concrétiser cet engagement.

Les éléments d'appréciation empiriques de cette indépendance décrivent toutefois des réalités diverses. Dans les pays en développement, en particulier, il existe peu d'indications que l'indépendance conférée par la loi à la banque centrale change beaucoup le cours de l'inflation. De récentes études montrent pourtant que, lorsque des freins et contrepoids efficaces viennent limiter la mesure dans laquelle les politiciens peuvent peser sur les décisions d'une banque centrale officiellement indépendante, cette indépendance permet à cette dernière d'obtenir de meilleurs résultats au plan de l'amélioration de la politique monétaire<sup>13</sup>.

### *Réglementation des échanges commerciaux*

Au cours des dernières décennies, un certain nombre de pays sont parvenus à réduire de manière notable les tarifs douaniers frappant les échanges commerciaux. Malgré les progrès accomplis, le commerce international continue de se heurter à des obstacles importants, qui vont des droits de douane élevés dont certains pays

frappent certains articles (il s'agit, notamment, des importations par les pays industrialisés de produits agricoles provenant de pays pauvres) à une série de mesures non tarifaires visant à limiter les échanges commerciaux et la concurrence (chapitre 7).

La libéralisation du commerce n'est pas simplement le fruit d'une volonté technocratique, elle reflète aussi le rapport de force politique entre ceux à qui la réforme profite et ceux auxquels elle porte préjudice. De nombreuses études ont été consacrées aux considérations politiques présidant à la réforme des échanges commerciaux, qui établissent une relation entre les niveaux de protection et leurs facteurs déterminants fondamentaux. Ces dernières englobent en particulier les motifs des individus touchés par la modification des politiques commerciales qui forment des groupes de pression pour influencer sur l'orientation des politiques ainsi que la mesure dans laquelle les gouvernements peuvent être influencés par ces groupes<sup>14</sup>. Les études transnationales et transsectorielles réalisées dans les pays industrialisés et les pays en développement ont permis d'établir que les branches d'activité en déclin, celles où la main-d'œuvre est largement syndiquée et celles qui contribuent dans une large mesure au financement des campagnes politiques tendent toutes à bénéficier d'une forte protection tarifaire<sup>15</sup>. La mesure dans laquelle les groupes touchés par la politique commerciale peuvent former des coalitions pour faire pression sur les pouvoirs publics dépend de différentes institutions politiques. Dans un État fédéral comme le Mexique, par exemple, pour être promulguée, une loi sur le commerce devait, dans les années 80, avoir l'appui de la plupart des régions ; c'est pourquoi les industries dont les activités étaient les plus dispersées sur le territoire du pays ont mieux réussi à obtenir une protection douanière que les industries concentrées dans des régions spécifiques<sup>16</sup>. De manière plus générale, les institutions qui obligent les politiciens à rendre compte de leurs actes peuvent contribuer à réduire l'influence des groupes d'intérêts particuliers sur les politiques commerciales<sup>17</sup>.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est une institution particulièrement importante qui exerce une influence sur les aspects politiques nationaux et internationaux des orientations gouvernementales relatives aux échanges commerciaux. L'OMC tient son existence à une volonté générale de situer les négociations bilatérales sur les politiques commerciales dans le cadre d'une série de règles convenues à une échelle multilatérale. Ces règles ont évolué au fil du temps et sont

devenues de plus en plus complexes, mais elles sont basées sur deux principes fondamentaux étroitement apparentés : le principe de la *réciprocité*, en vertu duquel les allègements tarifaires accordés par des pays doivent avoir pour contrepartie des réductions équivalentes par d'autres pays, et le principe de *non-discrimination*, en vertu duquel les pays doivent appliquer les mêmes barèmes tarifaires à tous les pays membres. Une analyse récente du rôle de l'OMC a mis en lumière deux fonctions importantes de cette institution<sup>18</sup>.

La première consiste à faciliter la poursuite de réformes des politiques commerciales dans des pays qui pourraient, sans cette institution, être tentés de revenir sur les mesures prises. Par exemple, lorsque des branches d'activité jusque-là protégées ne parviennent pas à effectuer les ajustements nécessaires pour accroître leur efficacité dans un cadre de libre-échange, le gouvernement peut subir des pressions politiques qui visent à rétablir les barrières tarifaires. Puisque les règles de l'OMC autorisent les partenaires commerciaux d'un pays revenant sur sa décision d'abaisser les tarifs douaniers à adopter des mesures de rétorsion qui ont des conséquences coûteuses, les gouvernements peuvent renforcer la crédibilité de leur détermination à libéraliser les échanges commerciaux en se soumettant aux règles de cette institution. Les éléments d'appréciation recueillis aux États-Unis donnent à penser que ce rôle de renforcement de la crédibilité de l'OMC est important<sup>19</sup>.

La deuxième fonction de l'OMC est d'aider à créer des groupes d'intérêts qui fournissent un appui politique aux réductions tarifaires. Lorsque celles-ci sont unilatérales, il est difficile d'obtenir un tel soutien car les gains d'efficacité que procure la libéralisation des échanges commerciaux sont très diffus, alors que les coûts sont fortement concentrés parmi les entreprises et au niveau de la main-d'œuvre des industries protégées. L'avantage du principe de réciprocité de l'OMC réside dans le fait que les réductions tarifaires subies par certaines industries protégées peuvent être « couplées » avec celles qu'effectuent les partenaires commerciaux et qui peuvent profiter aux producteurs d'autres branches d'activité. L'influence exercée par ces derniers peut ainsi faire contrepoids à celle des industries protégées (encadré 5.2).

### Corruption

Il est maintenant généralement admis que la corruption a des effets négatifs très importants sur le développement économique. Il est manifeste, dans de nombreux pays, qu'un degré de corruption élevé va de pair avec

**Encadré 5.2****Couplage des réformes des politiques commerciales**

Dans les années 80, de nombreux pays en développement ont mis un terme à la protection des entreprises intérieures produisant des substituts aux importations par des barrières tarifaires élevées et ont libéralisé leurs échanges commerciaux. Cette vague de réformes a permis d'établir qu'il est important de « coupler » les réformes commerciales afin de les rendre plus facilement acceptables sur le plan politique.

Une étude fréquemment citée des étapes de la libéralisation des échanges commerciaux dans les pays en développement a répertorié 13 cas de réformes commerciales particulièrement rapides dans des pays aussi différents que le Chili, le Pérou et la Turquie. Dans près de la moitié de ces cas, les réformes ont été introduites à l'occasion de profondes crises macroéconomiques dans le cadre d'un programme de stabilisation.

Durant ces périodes, les considérations politiques générées par l'impact de la réforme commerciale sur la répartition des revenus ont été éclipsées par le sentiment plus général qu'il fallait « faire quelque chose », qui a permis de forger le consensus nécessaire à la réforme. Une fois que celle-ci a porté ses fruits, elle a donné naissance à un mouvement de soutien du libre-échange qui n'existait pas auparavant. L'expérience vécue par le Chili dans les années 80, lorsqu'il a procédé à la libéralisation de ses échanges commerciaux, en est un exemple frappant.

Source : Rodrik, 1994.

une croissance faible et des niveaux de revenu par habitant peu élevés<sup>20</sup>. Dans le contexte de ce rapport, la corruption peut être perçue comme une force qui sape le bon fonctionnement des marchés de trois façons distinctes : en faisant office d'impôt, en créant un obstacle à l'entrée sur le marché et en affaiblissant la légitimité de l'État ainsi que sa capacité à fournir des institutions qui soutiennent les marchés.

La corruption peut être perçue comme un impôt qui introduit des distorsions au niveau du choix entre différentes activités et affaiblit le rendement des investissements publics et privés. Mais elle a des effets bien pires que ceux d'un impôt puisque les revenus qu'elle génère n'alimentent pas les caisses de l'État, qui aurait pu les affecter à des activités utiles sur le plan social. Par ailleurs, comme elle est illicite, elle crée un climat d'incertitude plus sérieux que la fiscalité habituelle, ce qui la rend encore plus coûteuse<sup>21</sup>. Une étude de l'impact de la corruption sur les investissements étrangers directs a permis de constater qu'une intensification de la corruption d'une ampleur comparable à la différence entre celle qui a cours à Singapour (où elle est généralement considérée comme faible) et celle qui règne au Mexique (qui se classe au point médian de la distribution des perceptions

de la corruption dans le monde) aurait le même effet négatif sur ces investissements qu'une augmentation de 50 points du taux marginal d'imposition du revenu qui en est tiré<sup>22</sup>. Une autre étude, consacrée aux entreprises manufacturières ougandaises, a permis de déterminer qu'une hausse de 1 % du montant des pots-de-vin payés par une entreprise réduit de 3 % son expansion, alors qu'une augmentation de 1 % de son taux d'imposition ne la réduit que d'approximativement 1 %<sup>23</sup>. Des données d'enquête sur des économies en transition incitent par ailleurs à penser que les entreprises seraient disposées à payer des impôts officiels nettement plus élevés si cela devait permettre d'éliminer la corruption<sup>24</sup>.

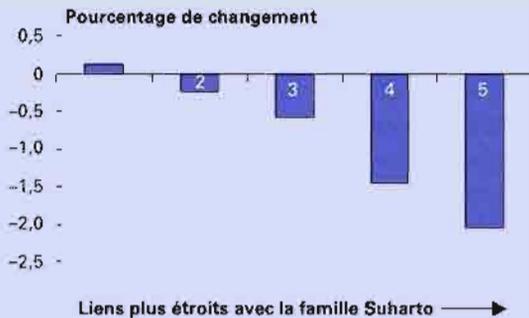
La corruption mine également les forces concurrentielles qui sont essentielles au bon fonctionnement des marchés. Pour que la concurrence reste vive sur un marché, il faut en effet que de nouvelles sociétés y apparaissent continuellement (chapitre 7). Mais, quand les entreprises intéressées sont confrontées à la nécessité de payer des pots-de-vin à chaque étape du processus d'enregistrement, avant de pouvoir démarrer leurs activités, beaucoup d'entre elles décident tout simplement de ne pas entrer sur le marché, ce qui a pour effet de réduire la concurrence. Les constatations effectuées dans les économies en transition montrent que cet effet anti-concurrentiel de la corruption est important et que les petites entreprises et les nouveaux arrivants sont sensiblement plus portés à déclarer que la corruption fait obstacle aux affaires<sup>25</sup>. Elle est également associée à un niveau plus faible des dépenses publiques au titre de la santé et de l'éducation et, ce faisant, elle limite les possibilités qu'ont les pauvres d'investir dans leur capital humain et de participer aux activités sur le marché<sup>26</sup>. Ce problème est amplifié par le fait que, dans les pays, la corruption est également associée à un niveau plus faible de recettes fiscales<sup>27</sup>. De manière moins apparente, elle sape la légitimité de l'État et réduit la mesure dans laquelle il peut fournir les institutions qui soutiennent le marché. Le « détournement de l'État », c'est-à-dire la capacité des entreprises à suborner le processus politique dans son ensemble dans le but de faire adopter des mesures et des règlements qui favorisent leurs intérêts commerciaux, constitue une forme particulièrement pernicieuse de corruption. Ce phénomène a été étudié de manière plus systématique dans les économies en transition d'Europe de l'Est et l'ex-Union soviétique, mais le favoritisme et les relations suspectes entre les milieux d'affaires et les gouvernements ne sont ni confinés à cette région, ni propres aux systèmes

## Encadré 5.3

## Relations politiques et valeur des entreprises en Indonésie

Dans l'Indonésie d'avant 1998, de nombreuses entreprises étaient réputées profiter des liens étroits qu'elles entretenaient avec le gouvernement alors au pouvoir. Une étude a été récemment consacrée à 79 sociétés indonésiennes entretenant des rapports plus ou moins étroits avec la famille Suharto. Cette étude, qui analyse la relation entre le cours de leurs actions et les bulletins de santé du président Suharto, montre que les cours des entreprises les plus tributaires de leurs relations avec la famille Suharto baissaient nettement plus que les cours des autres entreprises lorsque les bulletins annonçaient une détérioration de son état de santé — et donc son influence (voir figure ci-après). Sur la base de ces constatations, l'étude a abouti à la conclusion que près d'un quart de la valeur des sociétés entretenant des liens étroits avec les milieux politiques était imputable à ces liens.

Évolution du cours des actions en fonction des bulletins de santé de Suharto



Source : Fisman, à venir.

démocratiques<sup>28</sup>. Une étude des entreprises indonésiennes ayant des liens étroits avec le régime Suharto a déterminé qu'un quart de leur valeur était directement imputable à leurs relations politiques (encadré 5.3).

La corruption coûtant très cher à la société, les études et les services de conseil sur l'action à mener visent de plus en plus à déterminer ses causes profondes. Le *Rapport sur le développement dans le monde 1997* en note trois en particulier : un cadre où les politiques sont détournées de leur intention et où les fonctionnaires ont donc plus d'occasions d'utiliser les règles dans leur intérêt personnel ; un appareil judiciaire faible qui ne parvient pas à convaincre qu'une punition sera réellement infligée s'il est découvert qu'un fonctionnaire manque à ses obligations ; une mauvaise gestion de la fonction publique et une trop faible rémunération des fonctionnaires. Les recherches faites ultérieurement ont mis en lumière d'autres facteurs favorisant la corruption et fourni de nouvelles observa-

## Encadré 5.4

## Pouvoir discrétionnaire et inspection des camions dans l'État de Gujarat, en Inde

La corruption des inspecteurs responsables de l'application de la réglementation sur la charge maximale des camions dans l'État de Gujarat (Inde) était notoire. Ces inspecteurs étaient pratiquement libres de choisir quels camions inspecter. De plus, comme il n'existait pas de système de déclaration du nombre de véhicules en infraction au service des transports routiers, ils pouvaient négocier avec chaque camionneur une amende officielle accompagnée du versement d'une somme en sous-main.

Un programme de lutte contre la corruption faisant appel aux technologies de l'information a été lancé en 1998. Les stations de contrôle — et leurs bascules — ont été raccordées par ordinateur aux services centraux, afin que les informations sur les pesées et les amendes infligées soient automatiquement transmises au service des transports routiers. Les inspecteurs ont également perdu le pouvoir de décider quels camions ils devaient arrêter. Grâce à ces deux mesures de réduction des pouvoirs discrétionnaires, les possibilités de corruption ont considérablement diminué.

Source : [www1.worldbank.org/publicsector/egov/gujarat/cs.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/gujarat/cs.htm).

tions sur ceux identifiés dans le *Rapport sur le développement dans le monde 1997*. Ces nouveaux éléments sont examinés ci-après.

Il est de plus en plus clair que plus un pays est ouvert au commerce international et moindre est la corruption<sup>29</sup>. Cela peut s'expliquer par un ensemble de facteurs. Une ouverture plus large induit une concurrence plus intense (chapitres 1 et 7), ce qui a pour effet d'amenuiser les rentes et de limiter les possibilités de corruption. Une ouverture plus large améliore également les flux d'informations et, partant, facilite la divulgation des écarts de conduite des fonctionnaires et permet de créer, dans les pays partenaires aux échanges, des groupes qui soutiennent les efforts de lutte contre la corruption. Par ailleurs, les pays qui, de par leurs caractéristiques géographiques, sont naturellement plus portés à commercer investissent davantage de ressources dans le développement d'institutions qui rendent le commerce plus attrayant (voir aussi le chapitre 1). Enfin, certaines observations commencent à montrer que les possibilités de corruption diminuent à mesure que les barrières tarifaires officielles sont démantelées<sup>30</sup>.

Les éléments d'information disponibles révèlent également que, une fois neutralisé l'effet du niveau de revenu, un cadre réglementaire plus complexe favorise la corruption (chapitres 1 et 7). Certaines études ont montré que les niveaux de corruption sont plus élevés

dans les pays où les procédures d'enregistrement des nouvelles entreprises sont plus complexes<sup>31</sup>. Cela tient en partie à ce que cette complexité multiplie les occasions de corruption, mais aussi à ce que les bureaucrates corrompus facilitent la prolifération de règles et de règlements qui leur offrent des possibilités accrues de corruption<sup>32</sup>. Quoi qu'il en soit, plus les règles sont complexes et plus il est probable que des fonctionnaires pourront exercer un pouvoir discrétionnaire sur la manière dont elles sont appliquées et, partant, créeront des occasions de corruption (encadré 5.4).

Les effets de l'inflation sur la corruption sont indissociables de ce raisonnement. Lorsque l'inflation est rapide et variable, il est difficile d'obtenir des informations sur les prix, ce qui accroît les possibilités de corruption au niveau des marchés publics. Les données recueillies à ce sujet dans différents pays montrent, après neutralisation de plusieurs autres facteurs, que la corruption est nettement plus répandue dans les pays où l'inflation est soutenue et variable.

La question du niveau de *rémunération des fonctionnaires* et de ses conséquences sur le plan de la corruption est plus difficile à trancher que ne le portent à croire les constatations du *Rapport sur le développement dans le monde 1997*. De nombreuses observations permettent de conclure que la faiblesse des traitements des fonctionnaires dans beaucoup de pays en développement incite ceux-ci à accepter des pots-de-vin pour compléter leurs revenus. Or, si au moins une étude portant sur un échantillon de 28 pays a établi l'existence d'une relation inverse systématique entre la faiblesse du niveau de rémunération et l'ampleur de la corruption, d'autres études couvrant un plus grand nombre de pays n'ont pas permis d'aboutir à la même conclusion<sup>33</sup>. La plupart de ces études ne font pas non plus de distinction entre les pays où l'on dénombre beaucoup de cas de petite corruption (sur lesquels la faiblesse de la rémunération exerce probablement davantage d'influence) et ceux où les cas de grande corruption (pour lesquels cette influence est moins probable) sont nombreux<sup>34</sup>.

Des analyses plus approfondies réalisées au niveau national commencent à présenter une image plus nuancée de l'importance relative du niveau de rémunération et d'autres facteurs en tant que facteurs explicatifs de la corruption. Par exemple, une étude de la passation des marchés dans les hôpitaux publics de Buenos Aires (Argentine) a montré qu'une augmentation de 10 % du traitement des agents responsables de ces marchés était associée à une réduction de 1,2 % du prix acquitté pour

### Encadré 5.5

#### Réforme de la constitution pour enrayer la corruption en Thaïlande

En 1997, la Thaïlande a adopté une nouvelle constitution. Un des trois grands buts de la réforme constitutionnelle était d'institutionnaliser au plus haut niveau un système de lutte contre la corruption et d'assurer un processus décisionnel marqué par la transparence et l'obligation de rendre des comptes. La constitution précise que le gouvernement doit « adopter et faire respecter des normes morales et éthiques pour prévenir les conduites fautives et rationaliser les processus ». Elle institue également une charge de médiateur, une commission nationale de lutte contre la corruption et une cour des comptes.

Il est encore trop tôt pour déterminer quel sera l'effet d'une réforme juridique aussi fondamentale sur la corruption. On peut toutefois noter certains signes positifs. En 1999, des poursuites pour corruption ont pu être intentées contre le ministre de l'Intérieur. Et même s'il semble que bien des voix aient été achetées et que d'autres fautes aient été commises lors des dernières élections, la commission électorale nationale a examiné et fait recommencer les élections dans 62 circonscriptions.

Source : Uwanno, 2000.

les fournitures des hôpitaux<sup>35</sup>. Cette relation entre rémunération et performance n'a cependant été détectée que six mois après le lancement d'une campagne anticorruption. Cette dernière a elle-même eu un effet marqué sur les prix des fournitures achetées qui ont, initialement, diminué de 18 % en moyenne, bien que cet effet se soit peu à peu amenuisé. Il est intéressant de noter que cette campagne a donné des résultats appréciables sans que des menaces de punition des écarts de conduite aient été proférées. Le personnel du secrétariat du service de santé a simplement recueilli des données sur le prix acquitté pour les fournitures de base par chacun des hôpitaux, puis a ensuite fait régulièrement circuler cette information entre les hôpitaux en question.

Les institutions politiques qui empêchent les politiciens d'agir de manière arbitraire et celles qui les obligent à rendre compte de leurs actions peuvent contribuer à réduire les possibilités et les motifs de corruption. Le reste de cette section est consacré à trois facteurs qui ont un impact à cet égard : le degré de décentralisation, le système électoral et enfin la liberté de la presse et la société civile. Il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive des institutions politiques qui peuvent avoir une incidence sur le degré de corruption : certains pays sont allés jusqu'à procéder à une réforme constitutionnelle (encadré 5.5), en partie pour réduire les incitations à la corruption. Les institutions considérées

ici ont été retenues parce que des éléments d'appréciation systématiques de leurs effets commencent à être rassemblés.

### *Décentralisation et corruption*

De nombreuses études ont été consacrées aux coûts et aux avantages de la décentralisation. Les tenants de la dévolution de pouvoirs politiques à des niveaux inférieurs des administrations publiques font valoir qu'il est ainsi possible de mieux adapter les services publics aux besoins locaux. Une telle dévolution peut cependant être coûteuse, car les échelons locaux des administrations publiques n'ont pas autant de moyens d'assurer ces services. De la même façon, la décentralisation peut tout aussi bien accroître que réduire les possibilités et les motifs de corruption. Dans la mesure où la responsabilité des décisions en matière de dépenses, mais non celle de la collecte des recettes, a été déléguée au niveau des administrations locales, les fonctionnaires des échelons inférieurs des administrations publiques ne sont pas toujours assujettis à des contraintes budgétaires très strictes, et ils peuvent donc avoir davantage de possibilités de se laisser corrompre. Lorsqu'elle est incomplète, la dévolution de pouvoirs à des administrations locales peut aussi déboucher sur une prolifération de règlements promulgués par les différents échelons des administrations publiques, et donc une multiplication des occasions de corruption. En revanche, dans la mesure où la population est mieux renseignée sur les actions des responsables au niveau local, elle peut être mieux à même de surveiller leur comportement, de l'influencer et d'exiger qu'ils agissent honnêtement. Par ailleurs, une plus grande décentralisation des pouvoirs peut inciter les différentes juridictions à rivaliser pour offrir un cadre exempt de corruption et donc propice aux entreprises.

Une récente étude couvrant 55 pays industrialisés et en développement montre que, en moyenne, plus la proportion des dépenses publiques qui relève des administrations régionales et locales est grande et moins il semble que la corruption règne<sup>36</sup>. On ne saurait toutefois en déduire que la décentralisation permet de réduire les motifs de corruption dans tous les pays. Pour que la décentralisation puisse répondre efficacement aux besoins locaux, il faut qu'elle donne lieu à la délégation de nombreuses responsabilités aux échelons locaux des administrations publiques. Or, ces responsabilités offrent des possibilités de corruption. La mesure dans laquelle les fonctionnaires des échelons

locaux sont incités à en profiter dépend elle-même de la mesure dans laquelle ils ont à rendre compte de leurs actes — à leurs administrés au niveau local et aux échelons supérieurs des administrations publiques.

Il ressort d'une étude consacrée à la décentralisation des services de santé et d'éducation en Ouganda et aux Philippines que ces systèmes de responsabilisation ne fonctionnent pas nécessairement bien<sup>37</sup>. L'obligation de rendre compte aux électeurs locaux n'a réellement de sens que si les citoyens sont informés des actes de l'administration locale. Or, une enquête faite aux Philippines a montré que seulement 1 % des personnes interrogées connaissait le nom du maire ou de son adjoint, mais que 41 % connaissaient le nom du vice-président du pays. Les personnes interrogées ont en outre indiqué que les fonctionnaires de l'administration locale étaient la principale source d'informations sur les affaires publiques locales, ce qui peut laisser planer un doute sur l'indépendance de cette source.

### *Règles électorales et corruption*

Dans les démocraties, les élections sont un des principaux moyens de sanctionner le comportement des dirigeants. Les citoyens qui sont las des pratiques clientélistes et de la corruption des politiciens peuvent exprimer leur mécontentement par l'intermédiaire de leur bulletin de vote. L'efficacité des élections sur ce plan dépend cependant de deux facteurs. Tout d'abord, elles doivent être libres et équitables. Si cette condition fondamentale n'est pas remplie, les élections ne peuvent servir à punir les politiciens et à sanctionner leur corruption. Ensuite, même si les élections sont effectivement libres et équitables, on a pu constater que la nature même des règles électorales influe sur le degré auquel chaque politicien doit rendre compte à ses électeurs.

À cet égard, l'attention s'est portée récemment plus particulièrement sur deux aspects des règles électorales. Le premier de ces facteurs est la mesure dans laquelle le système électoral punit ou récompense les candidats plutôt que les partis politiques. Lorsqu'une assemblée législative est choisie par représentation proportionnelle et que les élus sont sélectionnés à partir de listes présentées par les partis, les électeurs ne peuvent voter que contre un parti, et non contre des personnes considérées comme corrompues. Les politiciens ont donc, individuellement, moins de raisons de craindre que les élections sanctionnent des pratiques corrompues. Le second est la mesure dans laquelle les règles électorales empêchent l'apparition de nouveaux partis politiques.

Lorsque les nouveaux partis ont du mal à se faire élire à l'assemblée législative, il leur est plus difficile de s'opposer aux politiciens corrompus qui sont installés au pouvoir. Le nombre de députés envoyés à l'assemblée par chaque circonscription est un des facteurs qui déterminent la facilité avec laquelle un nouveau parti peut s'implanter, puisque les petits partis obtiennent plus aisément des sièges dans les circonscriptions représentées par plusieurs députés.

De récents travaux empiriques réalisés dans différents pays donnent à penser que ces aspects sont tous deux d'importants facteurs explicatifs de la corruption. Selon une étude, après neutralisation d'une série d'autres facteurs, la corruption est plus importante dans les pays où une plus grande proportion de députés est sélectionnée à partir de listes soumises par les partis et où les circonscriptions électorales sont représentées par un petit nombre de députés<sup>38</sup>. Les responsables de l'action publique sont d'ailleurs conscients de ces considérations, qui sont parfois explicitement prises en compte lorsque des réformes du cadre constitutionnel sont entreprises, ce qui arrive toutefois rarement. La nouvelle constitution thaïlandaise offre un exemple de ce genre de réforme (encadré 5.5).

### *Liberté de presse et société civile*

Le manque d'informations favorise la corruption. Lorsque le public n'a pas droit de regard sur les actes des agents de l'État, ces derniers sont davantage portés à profiter des occasions d'abuser des fonctions qu'ils exercent. La disponibilité d'informations peut avoir pour effet de modifier les comportements sur plusieurs plans. S'ils ne connaissent pas le tarif des prestations des services publics, comme la fourniture de documents fiscaux, la délivrance de permis ou d'actes d'enregistrement, les particuliers ne peuvent déterminer si le montant qui leur est demandé est excessif. S'ils ne connaissent pas les détails des réglementations, ils s'exposent à des tracasseries administratives et des pots-de-vin peuvent leur être réclamés. Si les informations sur la mesure dans laquelle des irrégularités sont commises par les agents de l'État ne sont pas largement diffusées, ce n'est que lentement que la population parviendra à manifester un dégoût suffisant face à la corruption pour entraîner des réformes. Les décideurs peuvent prendre des dispositions pour fournir des informations pertinentes aux personnes assujetties à certaines lois et à certaines réglementations. Lorsque ces personnes sont illettrées, les pouvoirs publics doivent prendre des

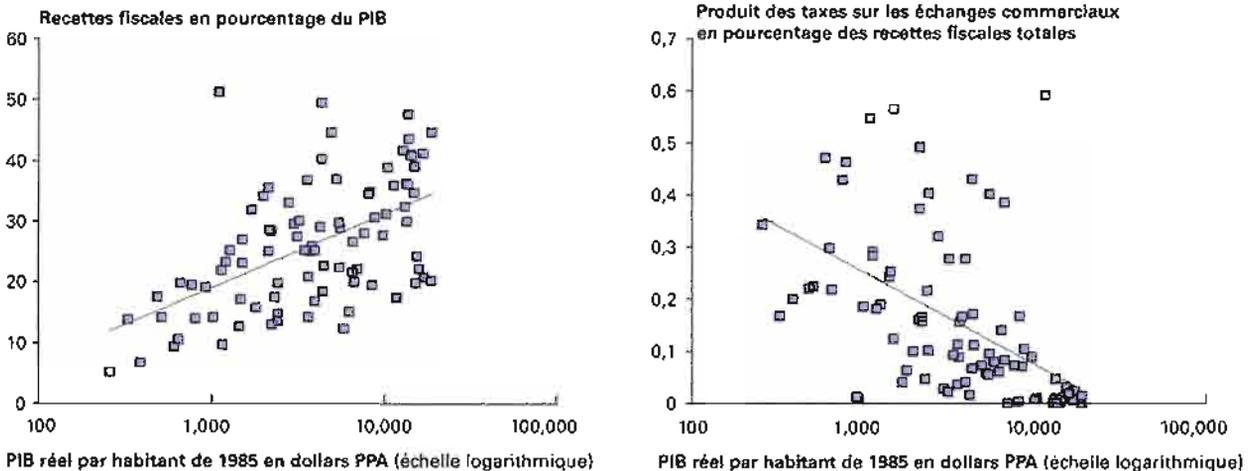
mesures particulières pour les tenir informées des institutions qui les concernent.

Les médias peuvent contribuer à la diffusion de l'information en enquêtant sans relâche sur les allégations de malversation de la part d'agents de l'État et en les communiquant au public. Mais, pour que les médias puissent jouer efficacement ce rôle, il ne faut pas que des pressions politiques les empêchent de mener leur enquête et de révéler des scandales qui embarrasseraient ceux qui sont au pouvoir. Dans tous les pays, un lien peut être clairement établi entre les manifestations de la liberté de la presse et l'absence de corruption. La structure du capital des médias est un facteur important à cet égard. Ceux-ci sont davantage exposés à des pressions politiques lorsqu'ils sont soumis à l'autorité de l'État (chapitre 10)<sup>39</sup>. La qualité de la couverture médiatique est, elle aussi, souvent un facteur déterminant de la mesure dans laquelle la décentralisation permet effectivement de réduire la corruption. Une étude, par exemple, a révélé qu'en Ouganda les médias s'intéressent nettement moins aux administrations locales qu'à l'administration nationale<sup>40</sup>. Une autre, consacrée aux résultats électoraux de 14 États de l'Inde, a montré, quant à elle, que les accomplissements des équipes au pouvoir influent davantage sur les résultats des scrutins ultérieurs au niveau des États qu'à celui de l'administration centrale, ce qui porte à croire que les électeurs sont mieux à même de suivre les actions des administrations locales et de les récompenser pour leur efficacité<sup>41</sup>.

La communication d'informations à la société civile peut également faciliter le renforcement des institutions qui restreignent les occasions de corruption. Les études diagnostiques financées ces dernières années par la Banque mondiale dans plusieurs pays offrent un exemple de cette forme de renforcement institutionnel. Ces études recueillent des informations sur l'impression de corruption que projettent différents organismes publics, qui servent de base aux échanges de vues entre le gouvernement et la société civile. Dans le cadre de l'une d'elles, réalisée dans la municipalité de Campo Elias, au Venezuela, il a été établi que la complexité des procédures municipales et le fait qu'elles étaient mal comprises favorisaient les pratiques corrompues (ce qui corrobore les résultats de l'analyse de la relation entre la complexité de la réglementation et la corruption dans plusieurs pays, dont il a été fait mention précédemment). Les procédures administratives ont donc été simplifiées et des mesures ont été prises pour inciter la population à jouer un rôle plus actif. Même s'il est

### Figure 5.4 Recouvrement des impôts dans le monde

L'effort fiscal augmente à mesure que les revenus s'élèvent et que le recours à des impôts générateurs de distorsions diminue



PIB réel par habitant de 1985 en dollars PPA (échelle logarithmique)

PIB réel par habitant de 1985 en dollars PPA (échelle logarithmique)

Note : PPA signifie que le montant a été ajusté pour obtenir une parité de pouvoir d'achat.

Source : Fonds monétaire international, Government Finance Statistics

encore trop tôt pour savoir quels effets ces efforts auront à long terme, les premiers résultats sont prometteurs, puisque les enquêtes de suivi indiquent que le degré de satisfaction à l'égard des services publics a nettement augmenté<sup>42</sup>.

### Politique, institutions et fiscalité

Pour pouvoir mettre sur pied les institutions qui soutiennent les marchés, l'État a besoin de ressources. L'accès à ces ressources dépend quant à lui de l'efficacité des institutions fiscales. Or, dans trop de pays, et plus particulièrement dans les pays pauvres, ces institutions ne fonctionnent pas adéquatement comme en témoigne l'étroite relation négative qui existe entre le pourcentage moyen du PIB représenté par les recettes fiscales, d'une part, et le revenu par habitant, d'autre part (diagramme de gauche de la figure 5.4). Le débat est loin d'être clos au sujet de la proportion du revenu national que devraient constituer les dépenses publiques. Mais, lorsque les recettes fiscales sont extrêmement faibles — comme au Pérou à la fin des années 80, où elles sont tombées à moins de 10 % du PIB — il est manifeste que l'État ne dispose pas des ressources qu'il lui faut pour bâtir les institutions nécessaires au bon fonctionnement des marchés.

Les carences des institutions de recouvrement des impôts compromettent le bon fonctionnement des

marchés de différentes manières. Quand l'administration fiscale a de faibles moyens, les pouvoirs publics ont tendance à concentrer leur attention sur les impôts les plus faciles à percevoir, qui sont souvent aussi ceux qui introduisent le plus de distorsions. La contribution disproportionnée des impôts sur le commerce extérieur aux recettes fiscales des pays pauvres (diagramme de droite de la figure 5.4) en est un exemple flagrant. Ce problème ne se pose cependant pas uniquement dans les pays en développement. Aux États-Unis, les taxes sur les échanges qui, jusqu'en 1870, produisaient plus de 90 % des recettes publiques, en fournissaient encore la moitié au début du XX<sup>e</sup> siècle<sup>43</sup>. Cela n'a rien de fortuit. Les transactions internationales sont des activités particulièrement visibles et faciles à taxer. Mais cette forme d'imposition réduit la concurrence en protégeant des producteurs nationaux dont les opérations ne sont pas rentables (chapitre 7). De plus, en limitant le degré d'ouverture de l'économie, elle peut également faire obstacle au changement au niveau institutionnel.

Les faiblesses de l'administration fiscale ont une autre conséquence. Elles amènent l'État à dépendre à l'excès des prélèvements sur les grandes sociétés qui sont, elles aussi, bien visibles et faciles à assujettir à l'impôt (encadré 5.6). Lorsque ces sociétés sont aussi les plus dynamiques, les prélèvements fiscaux ont sur elles des effets démotivants qui ont des répercussions parti-

**Encadré 5.6****Fiscalité des entreprises en Ouganda**

Les recettes fiscales de l'Ouganda sont passées de moins de 5 % du PIB en 1986 à plus de 11 % en 1998. Les problèmes engendrés, dans ce pays, par l'intensification des recouvrements sont une mise en garde contre les effets défavorables sur les entreprises que peut avoir une forte augmentation des montants recouverts lorsque celle-ci ne n'est pas associée à une administration fiscale efficace et à un élargissement de la base d'imposition.

Les grandes entreprises du secteur formel représentent un petit segment de l'économie mais, du fait de leur visibilité, constituent une grande partie de l'assiette fiscale effective, et elles sont plus lourdement imposées que les petites entreprises. Avant la réforme fiscale de 1997, les grandes sociétés du secteur manufacturier étaient assujetties à des taux d'imposition marginaux élevés mais pouvaient bénéficier de diverses exonérations temporaires accordées de manière relativement arbitraire. Elles étaient imposées à un taux marginal effectif moyen de 42,5 % en l'absence de toute trêve fiscale, ou de 22,3 % lorsqu'elles parvenaient à bénéficier d'une exonération. Les petites entreprises, quant à elles, étaient uniquement redevables d'une taxe forfaitaire de 1 % sur leur chiffre d'affaires, et leur taux d'imposition marginal effectif global était de 8,9 %. Le niveau élevé des taux d'imposition globale a eu pour effet de décourager l'investissement dans les grandes sociétés. Fait tout aussi important, la nature arbitraire des exonérations a donné aux contribuables le sentiment que le système d'imposition n'était pas équitable et, partant, ne les a guère incités à faire preuve de civisme fiscal. Il est donc devenu nécessaire de procéder à des audits qui, en raison de leur nombre très élevé, ont eu des effets perturbateurs : près de 70 % des grandes sociétés ont été soumises chaque année à une vérification.

La réforme fiscale de 1997 interdisant toute nouvelle exonération, le taux marginal effectif unique est tombé à 32,5 % et les distorsions engendrées par les exonérations existantes disparaissent au fur et à mesure que ces exonérations arrivent à expiration. Il reste cependant beaucoup à faire pour renforcer l'administration fiscale. Une enquête réalisée en 1997 révèle que le degré d'insatisfaction à l'égard du fisc ougandais est très élevé. Les répondants ont indiqué que, à leur avis, une bonne moitié de leurs concurrents fraudent, souvent en tirant parti d'exonérations spéciales dont ils peuvent se prévaloir par suite du manque de transparence de la législation fiscale. Fait notable, les sociétés parvenant à obtenir une exonération courent aussi beaucoup moins de risques de faire l'objet d'un audit. La prolifération des règlements favorise une application arbitraire de la législation fiscale. Le remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée est aussi réputé prendre du temps : 58 % des entreprises qui ont soumis des demandes à cet effet n'ont jamais été remboursées ou ne l'ont été qu'en partie.

Source : Chen et Reinikka, 1999.

culièrement graves sur les entreprises de taille plus réduite. Une lourde charge fiscale, le harcèlement par les agents du fisc et le coût inutilement élevé du respect de la réglementation, sont autant de facteurs qui peuvent inciter une entreprise à quitter l'économie formelle, ce qui a des effets négatifs sur la concurrence et

le fonctionnement des marchés. Les carences de l'administration fiscale peuvent également encourager un gouvernement à se servir de l'inflation pour améliorer sa situation financière. Enfin, l'insuffisance des recettes fiscales peut l'amener à prélever une taxe sur les banques en contraignant celles-ci à détenir des titres de la dette publique à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, ce qui compromet l'efficacité avec laquelle le système financier peut soutenir les marchés (chapitre 4).

La section suivante analyse les interactions entre la situation politique et les institutions fiscales en s'appuyant sur deux exemples : le recours à des organismes de perception autonomes en Amérique latine et le type d'incitations données aux administrations locales par les modalités de partage des recettes fiscales entre différents échelons des administrations publiques.

*Organismes de perception autonomes*

Le pouvoir fiscal dont l'État est investi est considérable, tout comme la tentation de s'en servir à des fins politiques. Les politiciens peuvent utiliser les politiques fiscales pour récompenser amis et partisans en leur offrant des exemptions et d'autres échappatoires qui leur permettent de se soustraire à l'impôt. Ils peuvent également utiliser les institutions de l'administration fiscale pour persécuter leurs ennemis, en leur imposant audit après audit ou en les exposant au harcèlement des inspecteurs du fisc. De tels agissements sapent l'efficacité de l'administration fiscale en accroissant la complexité de la législation et en favorisant la prolifération des exemptions, échappatoires et règlements fiscaux. Les mesures arbitraires tendent par ailleurs à entretenir une impression d'iniquité qui incitent les contribuables à ne pas respecter la réglementation fiscale.

Conscients de cette possibilité de tentation et de ses conséquences, les gouvernements de pays industrialisés et en développement, qui vont du Canada et du Japon au Mexique et à la Colombie, ont délégué la responsabilité de la perception des impôts à des organismes jouissant d'une certaine autonomie, qui varie selon les pays, par rapport au reste de la fonction publique<sup>44</sup>. Les institutions de ce type présentent deux caractéristiques communes : elles dépendent moins du ministère des Finances, surtout en ce qui concerne les décisions en matière de personnel, et leur budget est lié au montant des impôts effectivement perçus. La latitude dont ils jouissent au plan des effectifs leur permet de renforcer substantiellement leurs ressources humaines afin d'améliorer leurs résultats et le mode d'établissement

de leur budget les incitent, en principe, à accroître les montants recouverts. De plus, dans la mesure où la création d'un organisme autonome donne une impression de plus grande équité et de dépolitisation de l'administration fiscale, elle peut encourager les contribuables à respecter la législation fiscale<sup>45</sup>.

Les avantages potentiels du recours à un tel organisme ne se concrétisent toutefois pas toujours. Les résultats que celui-ci obtient au plan du respect des lois fiscales et des montants recouverts au titre des impôts dépendent dans une très large mesure de la détermination des pouvoirs publics à préserver son autonomie. On a pu constater en Bolivie, au Mexique, au Pérou et au Venezuela que cette volonté n'est pas toujours durable<sup>46</sup>.

Ces pays se sont dotés d'organismes de perception théoriquement indépendants en période de crise financière. Dans chaque cas, les recettes fiscales recouvrées à un titre autre que les produits de base représentaient à l'époque un pourcentage très faible du PIB (moins de 10 %). Ces organismes ont toutefois été investis d'un degré d'autonomie réelle très variable. En Bolivie et au Mexique, où les organismes publics étaient traditionnellement une source d'emplois de complaisance, l'autonomie qui leur a été accordée en matière de personnel est demeurée limitée. Le Pérou est le seul des quatre pays où la création d'un organisme de perception s'est accompagnée d'une réforme générale du personnel. Au Mexique et au Venezuela, l'autonomie de l'organisme de perception a été compromise par la fréquence des remaniements de l'équipe de direction et, en Bolivie, l'organisme de perception n'a survécu que deux ans.

Les problèmes rencontrés par ces organismes autonomes s'expliquent, notamment, par les conflits entre administrations engendrés par leur création. Dans les quatre pays précédents, ces organismes ont été dotés d'effectifs jusqu'alors employés au ministère des Finances, dont le pouvoir et le prestige ont diminué d'autant. Au Mexique, 36 000 des 39 000 fonctionnaires du ministère ont été transférés dans le nouvel organisme. Toutefois, les ministères sont demeurés responsables jusqu'à un certain point des résultats obtenus par les organismes au plan du recouvrement des impôts. Confrontés à l'obligation de rendre compte d'actions dont ils n'avaient plus le contrôle et désireux de retrouver le prestige perdu, ces ministères ont fait pression pour qu'une partie des attributions dévolues aux organismes de perception leur soit rendue, et que les autorités reviennent sur les réformes initiales. Les

exemples précédents montrent qu'il ne suffit pas de déclarer un organisme autonome pour permettre à celui-ci de s'établir, il faut une ferme volonté politique, qui peut être renforcée par la fourniture d'un appui à des groupes du secteur privé qui savent qu'un recouvrement des impôts efficace et honnête est propice à l'activité économique.

### *Avantages et inconvénients du partage des recettes fiscales*

De nombreux pays ont profité — souvent avec le soutien de la Banque mondiale — des possibilités offertes par la décentralisation pour transférer une plus grande part de la responsabilité de la prestation des services publics à des niveaux inférieurs des administrations publiques qui peuvent, en principe, adapter les programmes aux besoins et aux préférences des populations locales. Mais les administrations locales doivent disposer de ressources financières pour fournir ces services. Or, la manière dont elles financent ces derniers peut avoir des répercussions importantes sur l'empressement avec lequel les impôts sont recouverts et la priorité accordée au renforcement des institutions qui soutiennent les marchés.

Pour que la décentralisation procure tous les avantages possibles, dans un monde idéal, les administrations locales financent leurs dépenses en levant des impôts qui relèvent de leur compétence, et la majeure partie des coûts est assumée par leurs administrés. Dans ce cas, elles peuvent modifier le niveau de leurs dépenses en fonction des préférences de la population locale et ont de solides raisons de percevoir les impôts. Les administrés peuvent, quant à eux, voir le lien direct qui existe entre les impôts qu'ils payent et les services qu'ils obtiennent. Pour ce faire, il est possible d'attribuer directement la responsabilité de certains impôts aux administrations locales, ou d'adopter un système de superposition du recouvrement, dans lequel les administrations locales reçoivent une certaine proportion des impôts perçus au niveau national (comme au Canada, par exemple, en ce qui concerne l'impôt provincial sur le revenu).

Toutefois, ce modèle idéal est loin d'être applicable dans la plupart des pays, et plus particulièrement dans bien des pays en développement, pour trois raisons. Premièrement, le produit des impôts dont il est préférable de confier la perception aux administrations locales (comme les taxes foncières) est généralement faible, de sorte que les administrations infranationales

**Encadré 5.7****Discipline du marché et discipline de l'État :  
Les faillites municipales en Hongrie**

En 1996, la Hongrie a promulgué une loi prescrivant une procédure de faillite pour les municipalités. Cette loi, qui comporte une série de règles claires à suivre en cas de difficultés financières, a pour objet d'éviter aux municipalités de se trouver en cessation de paiements. Lorsqu'une administration municipale ne peut assurer en temps voulu le service de sa dette ou d'autres obligations, un recours judiciaire peut être entrepris soit par ses créanciers, soit par la municipalité elle-même. Celle-ci doit alors soumettre un budget d'urgence couvrant tous les services publics obligatoires. Il lui est interdit d'émettre de nouveaux titres d'emprunt pendant qu'elle négocie avec ses créanciers. Si toutes les parties peuvent parvenir à un accord de renégociation de la dette, ledit accord entre en vigueur. Dans le cas contraire, l'affaire est confiée aux tribunaux, dont l'indépendance est garantie par la constitution. Les tribunaux peuvent ensuite ordonner la cession d'actifs municipaux pour payer les créanciers.

Depuis 1996, neuf cas de faillite municipale ont été recensés, dont sept ont été réglés en 2000. Il est important de noter que l'administration centrale n'a fourni aucune assistance financière aux municipalités en cause. Ce faisant, elle a montré qu'elle était réellement déterminée à ne pas renflouer les finances des communes en difficulté. Les municipalités sont en outre assujetties à des contraintes budgétaires plus strictes puisque leurs créanciers leur imposent la « discipline du marché » et l'administration centrale la « discipline de l'État » en procédant au suivi et à la supervision de leurs opérations. Il est trop tôt pour déterminer quel effet aura en définitive cette innovation institutionnelle. Il n'en reste pas moins que les obligations au titre du service des dettes municipales sont maintenant bien inférieures aux plafonds imposés par l'administration centrale, ce qui laisse bien augurer de l'avenir.

Source : Wetzell et Papp, 2001.

accusent un déficit budgétaire important. En Inde, par exemple, les dépenses des États durant les années 90 ont représenté, en moyenne, 46 % du total des dépenses publiques ; les recettes fiscales recouvrées par les États eux-mêmes ne permettant toutefois de couvrir que moins de la moitié de leurs revenus, le solde a été financé par des transferts de l'administration centrale<sup>47</sup>. Deuxièmement, lorsqu'une certaine autonomie est accordée aux administrations locales en matière de fiscalité, celles-ci peuvent décider de fixer les taux d'imposition à des niveaux trop bas ou ne pas déployer d'efforts suffisants pour recouvrer les impôts, comptant que l'administration centrale comblera leur déficit en ressources par des subventions budgétaires. C'est ce qui s'est produit dans les années 90 en Hongrie, où la précarité des finances municipales a motivé l'adoption de mesures institutionnelles novatrices dans le but d'ins-

taurer une discipline budgétaire (encadré 5.7). Troisièmement, les administrations locales n'ayant pas toutes la même capacité de prélèvement fiscal, des disparités régionales inacceptables pourraient se manifester au niveau des services fournis à la population.

Dans ce cas, il est nécessaire d'adopter une formule de partage des recettes entre les niveaux des administrations publiques pour compléter les recettes locales. Les transferts de l'administration centrale aux administrations locales rentrent dans deux grandes catégories : le versement direct de subventions par les échelons supérieurs aux échelons inférieurs des administrations publiques et le partage des recettes fiscales selon des modalités en application desquelles les recettes sont perçues par un niveau des administrations publiques puis réparties dans des proportions et sur la base d'une formule prédéterminée par l'administration centrale. De nombreux pays utilisent simultanément ces deux formes de transfert.

Les subventions directes sont fréquemment discrétionnaires et peuvent faire l'objet de longues négociations annuelles entre les différents échelons des administrations, ce qui compromet la discipline budgétaire à tous les niveaux. Les modalités de partage des recettes fiscales peuvent avoir l'avantage d'avoir des résultats plus prévisibles puisqu'elles reposent sur des formules préétablies. En Inde, par exemple, une commission des finances fixe la répartition des recettes pour des périodes de cinq ans<sup>48</sup>. En Argentine, l'essentiel du partage a lieu par l'intermédiaire d'un complexe système de « coparticipation ». Les modalités de financement et de partage des recettes fiscales ont été modifiées au cours des dix dernières années, mais cela n'a généralement pas eu d'effet notable sur les transferts. En fait, en raison de leur stabilité, ces derniers peuvent servir de garantie aux emprunts provinciaux. Le problème est que le système est indûment complexe. Par exemple, il existe un fonds commun de partage des recettes générales et plusieurs fonds de partage des recettes fiscales. La transparence du système s'en ressent.

Ces méthodes de partage des recettes fiscales ont toutes deux l'inconvénient de réduire l'intérêt, pour les administrations, d'investir dans des capacités de recouvrement des impôts. Si le montant des subventions directes est basé sur les manques à percevoir effectifs, les administrations locales n'ont guère de raison de percevoir des impôts ou de les recouvrer puisque les montants qu'elles pourraient ainsi dégager auront pour contrepartie une réduction des subventions de l'admini-

## Encadré 5.8

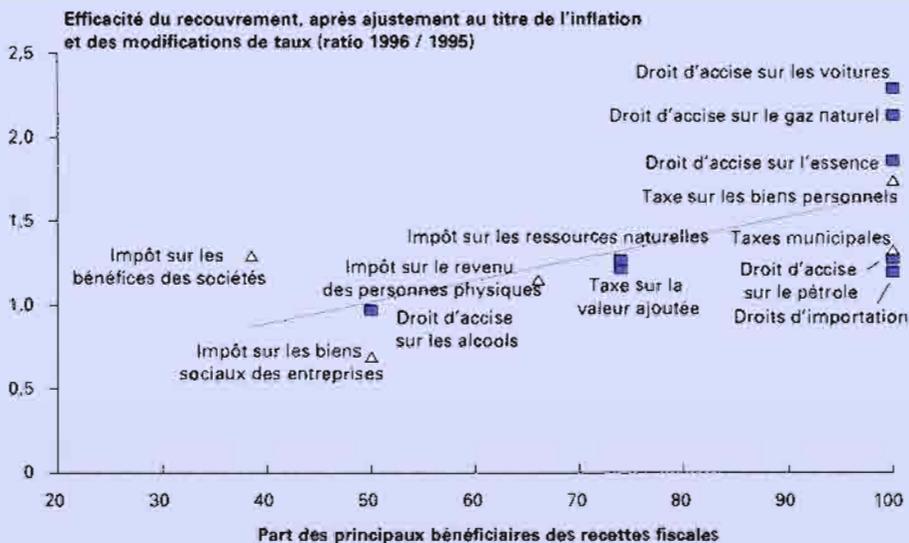
## Partage des recettes et carences de l'administration fiscale : le cas de la Russie

La situation dans laquelle s'est trouvée la Russie dans les années 90 montre clairement les effets pervers qu'un système de partage des recettes fiscales peut avoir lorsque l'administration responsable présente des carences. Durant les années 90, les recettes fiscales ont nettement baissé en Russie, et le produit des impôts fédéraux est tombé de 18 % du PIB en 1992 à 10 % en 1997. Cette chute est en partie attribuable à la piètre performance de l'économie russe pendant cette période et à l'abaissement de plusieurs taux d'imposition clés. Elle est aussi imputable à la diminution de l'efficacité de l'administration fiscale sous l'effet de la concurrence que se faisaient les différents échelons des administrations publiques. Si, en Russie, la perception des impôts relevait, en principe, du niveau fédéral et que la responsabilité en incombait aux services fiscaux nationaux, dans la pratique, les administrations locales avaient beaucoup d'influence sur les bureaux locaux du fisc. Leur objectif consistait à aider les sociétés implantées sur leur territoire à éviter de payer des impôts à l'administration fédérale ou, tout simplement, à faire pression pour obtenir un allègement généralisé de la charge fiscale des entreprises locales. Ce faisant, elles portaient atteinte à l'administration fiscale. Par exemple, les entreprises acceptaient de régler leurs obligations fiscales « en nature », en fournissant directement des biens ou des services publics aux administrations locales de manière à éviter d'effectuer des paiements en espèces dont le montant devrait être partagé avec les administrations de niveau supérieur. Le succès des démarches énergiques menées par le Président du Tatarstan auprès du gouvernement fédéral pour obtenir une réduction des arriérés d'impôt de Kamaz, entreprise de construction de camions implantée sur son territoire, est un autre exemple des efforts déployés par les administrations locales.

L'administration fédérale s'efforçait, elle aussi, de recouvrer les impôts au détriment des administrations locales, et savait donc également les efforts du fisc. Après avoir menacé de mettre en faillite le constructeur d'automobiles Avtovaz, en raison du montant croissant de ses arriérés fiscaux, elle a conclu avec cette société un accord aux termes duquel Avtovaz réglerait les montants dus au titre des impôts fédéraux sans se préoccuper des obligations en souffrance à l'égard des administrations locales. De manière plus générale, aucun échelon des administrations publiques n'était vraiment incité à recouvrer les impôts assujettis au système du partage des recettes, précisément parce qu'une partie de ces recettes devait être transférée à d'autres niveaux.

La figure qui suit présente de façon plus systématique les conséquences défavorables de la concurrence entre les échelons administratifs en matière de recettes fiscales. Même si l'efficacité du recouvrement (c'est-à-dire le ratio des montants effectivement recouverts en 1996 et en 1995, après ajustement au titre de l'inflation et des modifications de taux) a augmenté pour presque tous les impôts de 1995 à 1996, c'est pour ceux qui faisaient le moins l'objet d'un partage des recettes qu'elle s'est le plus accrue. Cette situation montre bien à quel point il est important qu'une administration fiscale compétente et autonome limite la concurrence que se font différents échelons des administrations publiques en matière de partage des recettes fiscales car cette concurrence peut être préjudiciable à l'ensemble du processus de recouvrement. Les profondes réformes qui ont été apportées au système fiscal russe depuis 1998 ont réduit sa complexité et accru la transparence des modalités de partage des recettes fiscales, ce qui constitue un progrès important.

### Le recouvrement des recettes fiscales donnant lieu à un partage était moins efficace en Russie



Note : Plus les valeurs portées sur l'axe vertical sont élevées, plus l'effort de recouvrement est important.

Source : Treisman, 1999.

nistration centrale. Par contre, les subventions de contrepartie, qui ne sont versées que si l'administration locale engage ses propres ressources, risquent moins d'avoir de tels effets pervers. De même, dans les systèmes de partage des recettes fiscales, chaque échelon administratif a moins de motifs de mieux administrer et de recouvrer un impôt dont le produit doit être partagé puisqu'une partie des recettes produites par l'amélioration de l'administration fiscale devra être transférée à d'autres échelons des administrations publiques. Chaque échelon a de fortes raisons d'essayer de profiter des efforts que déploient les autres pour percevoir les impôts. Ce défaut de motivation peut être moindre lorsque l'administration fiscale est efficace, technocratique et à l'abri de toute influence politique mais, si les impôts sont administrés par l'intermédiaire d'institutions faibles et exposées à des manœuvres politiques, les effets pervers des incitations empêchent le système de partage des recettes fiscales de servir les objectifs pour lesquels il a été créé (encadré 5.8).

Les effets démotivants des modalités de partage des recettes fiscales vont bien au-delà des simples conséquences précédemment décrites pour le recouvrement des recettes. La structure même de ces modalités peut également avoir des répercussions importantes sur la manière dont les échelons infranationaux des administrations publiques utilisent les leviers économiques dont ils disposent pour favoriser le développement des marchés. Les dispositions régissant la répartition des impôts entre les échelons des administrations publiques en Chine et en Russie illustrent bien l'intensité de ces effets. Dans les années 80 en Chine et dans les années 90 en Russie, la responsabilité des politiques économiques locales a été en grande partie confiée aux échelons infranationaux des administrations publiques. Dans les deux pays, les recettes fiscales ont également diminué en pourcentage du PIB, et une part croissante des recettes et des dépenses est passée sous le contrôle de ces échelons infranationaux.

Les modalités de partage des recettes fiscales ont eu des conséquences négatives importantes dans les deux pays. En Russie, une loi sur les principes de base de la fiscalité précisant quels impôts les différents échelons des administrations pouvaient lever a été promulguée en 1991 mais elle n'a jamais été systématiquement appliquée. Dans la pratique, le pouvoir fiscal attribué aux différents échelons et les proportions dans lesquelles les recettes fiscales devaient être partagées ont été continuellement renégociés, les décisions prises se

modifiant en fonction de l'équilibre des pouvoirs politiques<sup>49</sup>. Souvent, les échelons inférieurs des administrations qui parvenaient à accroître le produit des impôts locaux enregistraient une contraction comparable des versements effectués par les échelons supérieurs dans le cadre du système de partage des recettes. Une étude a montré que, dans certaines villes de Russie, cette réduction était pratiquement égale à l'accroissement des recettes locales<sup>50</sup>. La même étude a montré que la mesure dans laquelle les administrations locales pouvaient effectivement bénéficier de l'accroissement de leurs recettes fiscales a eu un impact sur l'activité économique dans leur circonscription. Le taux de création de nouvelles entreprises s'est révélé d'autant plus bas que la part des recettes fiscales additionnelles levées par une municipalité annulée par une réduction des transferts était élevée.

Dans les années 80, le gouvernement central chinois a fixé les taux et défini la base de nombreux impôts dont le recouvrement a, toutefois, été confié aux administrations provinciales. Les recettes fiscales étaient partagées en vertu d'un système de « contrats fiscaux ». Entre 1985 et 1988, ces contrats ont permis aux provinces qui accusaient un déficit de conserver une plus grande part des recettes, mais pénalisaient les provinces dont les comptes étaient excédentaires. Ce système a découragé les efforts de recouvrement des impôts, et la croissance des recettes s'est ralentie dans les provinces les plus riches. Il a donc été modifié et, entre 1988 et 1993, les administrations provinciales ont pu garder une plus grande partie de leurs recettes fiscales supplémentaires. Cela a permis à certaines provinces de verser un montant fixe à l'administration centrale et de conserver toutes les recettes qu'elles percevaient en sus<sup>51</sup>.

Durant toute cette période, les administrations locales ont également eu de plus en plus recours, pour financer leurs dépenses, aux « recettes extrabudgétaires », c'est-à-dire à un ensemble de prélèvements et de redevances recouvrés à l'échelon local et aux bénéfices réalisés par les sociétés d'État placées sous le contrôle de l'administration locale, qui n'étaient pas couvertes par le système de partage des recettes fiscales. Elles avaient donc encore plus de raisons d'augmenter leurs efforts de recouvrement et de stimuler la croissance de l'économie locale pour élargir l'assiette fiscale. Une étude montre l'existence d'une étroite corrélation (coefficient de 0,75) entre les recettes et les dépenses budgétaires de 1982 à 1991, et d'une correspondance quasi-totale entre

les recettes et les dépenses extrabudgétaires<sup>52</sup>. Cette même étude montre aussi qu'une augmentation de 10 % du taux marginal de rétention fiscale d'une province est associée à un accroissement de 1 % du taux de croissance de l'emploi dans les entreprises de la province qui ne sont pas contrôlées par l'État.

Même lorsque les systèmes de partage fiscal donnent aux administrations locales des motifs de soutenir le développement des marchés, celles-ci courent le risque de le faire de manière inefficace ou au détriment de la concurrence. Dans la Chine des années 80, par exemple, beaucoup d'administrations provinciales ont pris des mesures pour limiter les échanges interprovinciaux afin qu'une large gamme d'industries manufacturières puissent se développer sur leur territoire, au lieu de permettre aux différentes provinces de se spécialiser dans les secteurs dans lesquels elles jouissaient d'un avantage comparatif<sup>53</sup>. Le recours accru aux ressources extrabudgétaires a réduit la mesure dans laquelle les administrations provinciales étaient tenues de rendre compte de leurs finances et a limité la capacité de gestion macroéconomique de l'administration centrale. Par ailleurs, les différences observées au plan des résultats économiques des provinces ont créé de fortes disparités entre les dépenses par habitant de leurs administrations. En Russie, l'intensité de la concurrence qui s'est exercée entre les régions par le biais des réglementations fiscales fournit un des exemples les plus frappants des problèmes qui risquent de se poser. En effet, les entreprises ont été encouragées à imputer leur bénéfice comptable aux établissements situés dans les juridictions offrant le traitement fiscal le plus avantageux et, ce faisant, à rétrécir la base d'imposition totale<sup>54</sup>.

Dans un tel environnement, l'administration centrale doit pouvoir s'appuyer sur des mécanismes qui lui permettent d'assurer une concurrence rationnelle entre les territoires administratifs. L'information joue un rôle crucial à cet égard car l'administration centrale a besoin de connaître les mesures prises par les administrations infranationales pour pouvoir assurer le contrôle nécessaire. Il est donc important que les finances et l'élaboration des politiques soient transparentes au niveau infranational. C'est pourquoi, depuis le milieu des années 90, les réformes des finances publiques, en Chine, visent à renforcer l'obligation de rendre compte de l'emploi des ressources extrabudgétaires et à accroître la part des recettes imputable à l'administration centrale.

Les incitations données par le système politique aux dirigeants locaux peuvent, elles aussi, limiter l'adoption

par les administrations locales de mesures contraires à l'intérêt national. Dans de nombreuses démocraties, les partis politiques nationaux influents peuvent s'appuyer sur la loyauté de leurs adhérents et la discipline qui règne au sein du parti pour limiter les excès commis au niveau local. L'absence de partis solides a favorisé la concurrence fâcheuse que se sont faite les régions dans la Russie des années 90. Le démembrement de l'Union soviétique s'est accompagné d'une recrudescence de l'autonomie politique des régions. Les nouveaux élus aux postes de responsabilités régionaux et locaux devaient allégeance, non plus à Moscou mais à leurs électeurs. Ils ont donc été incités à poursuivre des politiques privilégiant les intérêts locaux au détriment des intérêts nationaux. En Chine, le gouvernement central a pu maintenir un certain contrôle sur les décisions prises au niveau des provinces parce qu'il avait le pouvoir d'influencer le choix des titulaires des grandes charges provinciales<sup>55</sup>. Un examen de ces nominations révèle que le contrôle de l'administration centrale s'est accru dans les années 80 et 90, alors même que des pouvoirs économiques de plus en plus importants étaient transférés à des échelons inférieurs des administrations publiques<sup>56</sup>. Par exemple, la rotation des hauts fonctionnaires entre les provinces a été encouragée afin d'empêcher ces derniers de trop s'associer aux intérêts locaux.

Ces exemples font ressortir un principe général qui s'applique aussi bien à d'autres pays où le pouvoir économique est réparti entre plusieurs échelons des administrations publiques : les intérêts des administrations locales ne coïncident pas nécessairement avec les intérêts nationaux. Pour tirer les avantages de la concurrence que peuvent se faire différentes administrations, il faut que les relations entre ces dernières intègrent des mécanismes qui les obligent à rendre compte de leurs actions à l'administration centrale.

## Conclusions

La capacité de l'État à fournir les institutions qui favorisent la croissance et la réduction de la pauvreté — ce que l'on appelle souvent la bonne gouvernance — est une condition essentielle du développement. Dans les pays qui ont échoué sur ce plan, les revenus stagnent et la pauvreté perdure. Ce chapitre montre à quel point les institutions politiques contribuent à inciter les administrations publiques à gérer sagement les affaires publiques. Des institutions politiques comme les règles constitutionnelles, la répartition des pouvoirs entre les échelons des administrations, les organismes indépen-

dants, les mécanismes qui permettent à la population de savoir ce que font les pouvoirs publics et les règles qui font obstacle à la corruption ont toutes pour effet d'empêcher que les agents de l'État n'agissent arbitrairement et facilitent une bonne gouvernance.

Il n'existe pas de liste préétablie des modifications qu'il faut apporter aux institutions politiques pour favoriser une bonne gouvernance. Les forces sociales et politiques peuvent pousser les pays dans des voies différentes. La nature des institutions politiques et des interactions des agents de l'État avec leurs administrés déterminent les conseils sur l'action à mener les mieux adaptés à un pays particulier et influe sur les politiques adoptées. Lorsqu'un pays se dote de structures administratives particulières, il lui faut absolument prendre en compte ce qui motive les agents de l'État. Les institutions peuvent influencer sur ces motivations en facilitant le suivi du comportement des représentants de l'État. Elles ont un impact sur la mesure dans laquelle les administrations publiques sont disposées à servir un vaste éventail de membres de la société et font face aux problèmes économiques et sociaux. Elles exercent leur influence en diffusant l'information, en stimulant la concurrence ainsi qu'en précisant et en faisant respecter les droits respectifs des différents organismes gouvernementaux de même que les droits respectifs de l'État et des citoyens ; il importe de ne pas l'oublier lorsque l'on met en place de nouvelles structures. Par exemple, la popularité actuelle de politiques visant à

renforcer le processus de décentralisation, ou encore à accroître l'autonomie formelle des organismes de réglementation ou de perception des impôts, ne doit pas faire oublier que le succès de ces innovations est largement tributaire du cadre constitué par les institutions politiques et sociales. Si des freins et des contrepoids n'empêchent pas les gouvernements d'intervenir dans les décisions des organismes indépendants, ceux-ci ne sont indépendants qu'en théorie. Lorsque les institutions politiques permettant d'aligner les motivations des administrations locales sur les intérêts nationaux n'ont pas été mises en place et que les administrations en question ne sont pas plus responsables devant leurs administrés que devant l'administration centrale, il se peut que la décentralisation ne procure pas tous les avantages attendus. Il se peut aussi que tous les types d'activités ne puissent pas être effectivement décentralisés en raison des capacités disponibles et du niveau d'instruction des populations locales.

Un certain degré d'expérimentation et de concurrence peut aider à déterminer, à l'échelon local et à celui, plus vaste, des régions, les institutions politiques de nature à produire des résultats. Les débats publics et la libre circulation de l'information, que ce soit entre les régions ou entre les agents du secteur public et ceux du secteur privé peuvent faciliter ce processus. Ils peuvent avoir un effet sur les motivations des agents de l'État et engendrer une volonté de changement.



# Systemes judiciaires

*Un procès juste, un jugement équitable...  
Des preuves claires comme le jour...  
Calmez votre colère.  
Ne laissons pas l'indignation  
Arroser les semailles d'un fiel délétère  
Qui fera du pays un désert stérile...  
Étouffez le sombre courroux qui vous gagne.*

— Eschyle, 458 av. J.-C.

Le *Zhongyong*, un commentaire de caractère juridique du quatrième siècle avant l'ère chrétienne sur *Les Printemps et les Automnes*, une chronique historique de Confucius, analyse un problème auquel toutes les sociétés sont confrontées. Après avoir examiné les devoirs qui incombent à un fils dont le père a été injustement exécuté au nom de l'État, le texte conclut qu'en l'absence d'institutions capables d'arbitrer les différends où des intérêts privés s'opposent entre eux ou aux pouvoirs publics, la vengeance est l'unique voie ouverte à qui réclame justice. Mais la vengeance peut mettre en branle un cycle où la violence se nourrit d'elle-même, à mesure que les parties cherchent successivement à obtenir réparation. Les querelles où l'on se dispute des terres ou d'autres biens ont ainsi déclenché dans nombre de pays un engrenage de violence appelant la violence. Le soulèvement inspiré par Thomas Muentzer dans l'Allemagne du XVI<sup>e</sup> siècle et le débat qui divise actuellement le Zimbabwe ne sont que deux exemples d'un tel engrenage.

L'arbitrage du litige par un tribunal offre une solution de rechange où les faits sont soigneusement pesés et où la nécessité de se défendre, ou d'autres considérations, peuvent excuser ou expliquer la conduite en

cause. En bref, les tribunaux constituent un moyen de trancher les différends dans le respect de la justice, une justice qui est à la base d'un ordre social durable. Le cadre juridique et le système judiciaire doivent donc fournir une méthode qui permet de cerner la vérité et de déterminer si les actes de particuliers ou de l'État sont justes. Leur fonction principale est d'assurer la paix sociale.

Les tribunaux se développent graduellement, en fonction de l'évolution de la société dont ils sont issus. Lorsque celle-ci est une petite communauté de gens apparentés ayant entre eux des liens étroits, un système grâce auquel il est possible de résoudre les différends à l'amiable peut suffire. Mais, à mesure que l'activité économique devient plus complexe et que le commerce prend de l'expansion, les liens qui unissent le groupe s'affaiblissent et le besoin de moyens d'intervention plus structurés se fait davantage sentir. Ce processus est mis en évidence par la croissance accélérée du nombre de litiges commerciaux dans la Chine d'aujourd'hui. En 1979, ce pays a procédé à une série de réformes économiques qui ont débouché sur la création de nouvelles entreprises, accru le commerce interprovincial et ouvert la porte aux investisseurs étrangers. Cette expansion du commerce a entraîné une multiplication du nombre d'affaires soumises au jugement des tribunaux commerciaux. Entre 1979 et 1982, ceux-ci avaient en moyenne à traiter quelque 14 000 cas par an. En 1997, 1,5 million de nouveaux procès ont été intentés, c'est-à-dire plus de cent fois plus de différends<sup>1</sup>. Pendant ce temps, le nombre de litiges commerciaux arbitrés par les comités communautaires, le moyen de médiation traditionnel, n'a pratiquement pas augmenté. À mesure que le nombre d'entrepreneurs s'est élevé, la capacité de réso-

**Encadré 6.1****Règlement des différends par la médiation**

De façon générale, les décisions d'un médiateur n'ont pas force exécutoire. Un ancien ou un notable de la communauté qui est respecté par les deux parties peut les aider à trouver un terrain d'entente, mais il n'a pas nécessairement le pouvoir d'imposer une solution. Un simple négociateur soumet uniquement le point de vue de chaque partie à l'autre, alors qu'un médiateur peut proposer une solution. Dans les deux cas, il est seulement nécessaire que celle-ci soit acceptable pour les deux parties.

À l'inverse des juges, les médiateurs ne sont pas tenus de vérifier la validité d'arguments juridiques et d'affirmations factuelles contradictoires. Ils n'ont pas non plus à expliquer par écrit pourquoi le règlement est conforme à la loi. Ils n'ont pas besoin de qualifications spécifiques. La médiation peut aussi avoir lieu même s'il n'existe pas de moyens de faire respecter la décision. Ce respect est acquis parce qu'il repose sur le consentement préalable des deux parties.

Même si un médiateur est libre de proposer n'importe quel règlement acceptable pour les parties, certaines normes contribuent substantiellement, dans toutes les sociétés, à déterminer quel genre de solution est trouvée (chapitre 9). Tacite, un historien romain du premier siècle de l'ère chrétienne rapporte que, dans les peuplades germaniques, un meurtrier pouvait payer son crime en donnant un certain nombre de vaches ou de moutons à la famille de la victime. Les études ethnographiques de sociétés tribales plus contemporaines mettent en évidence des normes similaires. Chez les Nuers du Soudan, des préceptes fixent la compensation qui est généralement de mise pour les homicides, les blessures, le vol et autres torts. Même si de telles normes traduisent des jugements de valeur, elles ont également une utilité pratique. Elle permettent de réduire le coût du règlement en offrant au médiateur un point de départ pour ses tractations avec les parties en cause.

Mais, même lorsqu'elle s'appuie sur des normes sociales qui la facilitent, la médiation a ses limites. En Chine, par exemple, où une forte pression sociale s'exerce pourtant en faveur de la médiation, moins des deux tiers des cas soumis à des comités d'arbitrage entre 1979 et 1997 ont abouti à un règlement. En 1997, plus de six fois plus de litiges y ont été portés devant les tribunaux de commerce que devant les comités d'arbitrage. Une enquête effectuée en Russie à l'été de 1997 a quant à elle révélé que moins de 8 % des dirigeants d'entreprise aux prises avec un contentieux commercial font appel à des conseils privés d'arbitrage pour résoudre les problèmes qui les opposent à leurs fournisseurs. Par contre, plus de 92 % d'entre eux soumettent leurs griefs à un tribunal de commerce.

Source : Evans-Pritchard, 1940 ; Hendley, Murrell et Rytzman, 2001 ; Pie, 2001.

lution des conflits par des mécanismes non structurés s'est affaiblie.

La médiation est la façon la plus simple de trancher un différend et elle a été employée à cette fin par les collectivités urbaines aussi bien que rurales, pour les cas graves comme pour les affaires mineures. Comme il s'agit d'un moyen peu coûteux de le faire, toutes les

sociétés s'en servent. Elle a cependant ses limites (encadré 6.1). Rien n'oblige en effet les adversaires à parvenir à un règlement, les normes sociales ne constituant pas nécessairement une incitation suffisante.

Une procédure plus officielle était utilisée au Proche-Orient durant l'Antiquité, dans l'Empire carolingien et dans la France médiévale pour amener les protagonistes à respecter la volonté publique. Le processus était lancé par une personne qui prévoyait faire l'objet d'une mesure d'exécution extrajudiciaire, par exemple un débiteur craignant qu'un créancier saisisse un bien en vertu d'une obligation contractée. La partie entamant la procédure (le débiteur, dans ce cas) sollicitait du tribunal une déclaration indiquant que, dans les circonstances, une telle mesure ne se justifiait pas. Si le tribunal acceptait, la cible de celle-ci avait droit à la protection de la société. S'il n'acceptait pas, cela voulait dire qu'il sanctionnait l'usage privé de la force pour obtenir réparation. Les germes des tribunaux modernes sont ici bien visibles. Au lieu d'exhorter une partie à accepter la solution offerte, ou de faire pression sur elle dans ce sens, la société en vient à imposer cette solution.

Ces éléments clés, c'est-à-dire des décisions entérinées par l'État ayant été prises après un examen indépendant des faits et en conformité avec les normes sociales du moment, sont ceux qui distinguent les tribunaux des différentes formes de médiation. Le soin de mettre les décisions à exécution est totalement retiré aux particuliers, ce qui, en soi, peut substantiellement réduire le potentiel de violence et engendrer des conditions plus favorables au commerce.

Mais, pour que les tribunaux soient efficaces, il ne faut pas que les puissants soient au-dessus des lois. Le système judiciaire doit donc également comporter des moyens de restreindre l'arbitraire de l'État. Trouver les moyens de contraindre ceux qui le dirigent à respecter la loi est un problème aussi ancien que la notion de gouvernement. Car, même lorsque les détenteurs du pouvoir acceptent ce principe, il est difficile de mettre sur pied une institution capable de déterminer quand le gouvernement a enfreint la loi et de lui imposer la punition qui convient.

Lorsqu'un tribunal a été créé, son efficacité se définit par rapport à la rapidité et à l'équité des jugements, au coût de ceux-ci et à la mesure dans laquelle les citoyens lésés peuvent obtenir son intervention. Ce chapitre porte essentiellement sur la résolution des différends commerciaux. Il présente des éléments

d'appréciation de ce qui conditionne l'efficacité du cadre juridique et des appareils judiciaires actuels de différents pays. Il analyse les aspects des réformes des systèmes judiciaires qui font partie d'un réaménagement d'ensemble du mode de gouvernement, mais aussi ceux qui ne sont pas liés à une refonte exhaustive de ce dernier ou de l'appareil judiciaire. La distinction est importante, puisque différents groupes d'intérêts peuvent s'opposer à différents types de réformes institutionnelles, et ce, de façons qui varient selon les pays. Mais il existe néanmoins plusieurs domaines dans lesquels ceux-ci peuvent entreprendre des réformes sans craindre que l'opposition soit trop forte.

Une de nos principales constatations est que la simplification des éléments de procédure tend à améliorer l'efficacité de l'appareil judiciaire, et qu'elle entraîne une réduction des coûts et des retards dans l'administration de la justice. Or, dans bien des pays en développement, la complexité des procédures réduit l'efficacité de cette dernière, un aspect qui revêt une importance particulière dans ces pays, puisqu'ils n'ont pas autant de capacités administratives et de capital humain, que les niveaux initiaux de corruption y sont plus élevés et qu'ils ont moins d'institutions complémentaires. Sans transparence, la complexité des procédures favorise également la corruption. Lorsque le capital humain, l'appui institutionnel et les ressources sont suffisamment développés, cette complexité n'affecte pas autant l'efficacité.

L'expérience acquise à l'occasion des réformes apportées à des systèmes judiciaires au cours des 20 dernières années montre bien à quel point il est important que l'information circule librement. Les éléments d'appréciation recueillis donnent à penser que les réformes qui introduisent plus de transparence dans le travail des juges, du point de vue des utilisateurs de l'appareil judiciaire et du grand public, ont davantage contribué à améliorer l'administration de la justice que de simples augmentations des ressources humaines et financières. Dans les pays en développement, cette transparence peut être renforcée par un accroissement des informations fournies sur les résultats du processus judiciaire. Dans bien des cas, les médias et les groupes dynamiques issus de la société civile ont réussi, en exerçant une surveillance externe, à amener juges et avocats à modifier leur comportement (chapitre 10). La création de bases de données judiciaires qui facilitent le suivi des affaires et rendent la manipulation ou la perte des dossiers plus difficiles favorise la transparence et, par voie de conséquence, accélère le jugement. Des rôles nominaux éta-

### Encadré 6.2

#### À qui profite l'amélioration des tribunaux ?

Au début des années 90, l'effondrement des systèmes étatiques a fait subir de longs retards de paiement aux agriculteurs de Pologne et de Slovaquie qui livraient leurs produits aux installations de transformation. Les coopératives agricoles ont donc tenté de mettre sur pied leur propre capacité de traitement sur la base d'une intégration verticale. Les installations de transformation, quant à elles, ont entrepris de fournir semences et engrais aux agriculteurs qui leur apportaient leurs produits, en plus de leur faire bénéficier de programmes d'investissement. La filiale laitière polonaise de Land O'Lakes, par exemple, préfinançait l'alimentation du bétail et offrait des prêts pour l'acquisition des trayeuses. Toutefois, même si de tels mécanismes privés venaient en pratique remplacer les moyens officiels de faire respecter les contrats, ils augmentaient en fait les frais d'exploitation. Le rétablissement des voies judiciaires dans ces pays, à la fin des années 90, a vite fait disparaître ces mécanismes.

Source : Gow et Swinnen, 2001, p. 5.

blissent explicitement un lien entre la façon dont un juge a géré les cas dont il s'est occupé et sa réputation. Il a été constaté que le simple fait de diffuser de telles statistiques, même en l'absence de mécanisme d'intervention, permet de réduire les lenteurs judiciaires. Mais c'est surtout lorsque les informations sur les taux d'affaires classées et les délais de règlement des litiges sont individualisés et communiqués aux médias que les statistiques s'avèrent les plus efficaces. Enfin, il est possible d'accélérer le processus de réforme en déléguant partiellement à la magistrature la responsabilité de la réforme des procédures. De la même façon, là où ces dernières sont transparentes, on peut contribuer à renforcer l'efficacité de l'appareil judiciaire en laissant aux magistrats une certaine latitude dans les innovations qu'ils peuvent introduire et les expériences auxquelles ils peuvent se livrer. La diffusion de l'information, la simplicité et une plus grande transparence ont des effets non seulement sur le coût et la rapidité de l'appareil judiciaire, mais aussi sur son équité. L'expérience montre que, dans les systèmes excessivement fondés sur des procédures écrites, les procès sont rendus plus simples, plus rapides et moins coûteux, sans que l'équité soit notablement affaiblie, lorsqu'une plus grande place est faite aux audiences, puisque le juge entend alors directement les dépositions. On peut estimer que, dans le contexte d'un système judiciaire, l'équité est respectée quand la loi est uniformément appliquée indépendamment du statut social des parties en cause<sup>2</sup>. *L'impression*

**Encadré 6.3****Les enquêtes sur la productivité des tribunaux**

Les enquêtes sur l'idée que la population se fait des faiblesses du système judiciaire constituent le moyen le plus utilisé pour évaluer la productivité de ce dernier. Certaines sociétés de sondage emploient des juristes qui résument les documents de référence pertinents pour chaque pays mais n'ont pas tiré d'expérience directe du fonctionnement de l'appareil judiciaire. D'autres interrogent des dirigeants d'entreprise.

Quoi qu'il en soit, ces enquêtes se fondent sur des impressions personnelles qui sont influencées par les attentes. Leur portée dépend de plus de la disponibilité des informations, qui est généralement plus grande dans les pays les plus riches. En dépit de leurs faiblesses, il est possible d'en tirer des enseignements. La corruption est moins répandue au sein des appareils judiciaires des pays riches, ce qui facilite la tâche des milieux d'affaires et favorise donc la croissance économique. Certaines données révèlent par ailleurs l'existence d'une corrélation étroite entre l'idée que la population se fait du degré de corruption du système judiciaire et la mesure dans laquelle elle pense que le gouvernement est corrompu.

d'équité projetée par les lois ou règlements varie quant à elle en fonction des valeurs et de la structure politique et sociale de chaque société. L'inéquité a deux origines principales. Elle survient tout d'abord lorsque les décisions judiciaires sont assujetties à des considérations politiques et que les tribunaux ne peuvent faire en sorte que les autres composantes de l'État respectent la loi. Elle peut également apparaître quand de puissants intérêts privés exercent une influence sur les décisions de justice.

À qui profite l'amélioration de la qualité du processus de règlement judiciaire des différends commerciaux ? Différents éléments donnent à penser que l'existence de mécanismes bien structurés permettant de faire respecter les contrats est avantageuse pour *tout le monde* (voir encadré 6.2). Par exemple, un moyen efficace de résoudre le problème de l'insolvabilité est tout aussi utile aux débiteurs qu'aux créanciers<sup>3</sup>. L'expérience révèle également que le renforcement de l'efficacité de l'appareil judiciaire revêt une importance particulière pour les petites sociétés et les petits entrepreneurs indépendants. Les études effectuées sur la manière dont les litiges commerciaux sont réglés en Italie, en Roumanie, en Russie, en Slovaquie, en Ukraine et au Viet Nam montrent que ce sont les entreprises privées nouvellement créées, qui ne s'appuient pas sur des réseaux établis de fournisseurs et de clients et dont l'influence sur le marché est négligeable, qui sont le plus portées à recourir aux tribunaux de commerce<sup>4</sup>. Les plus anciennes, les sociétés d'État

**Tableau 6.1****Facteurs de production de l'appareil judiciaire dans différents pays, 1995***(par tranche de 100 000 habitants)*

Pays	Juges professionnels	Autres agents judiciaires	Affaires enregistrées
			au rôle des tribunaux de première instance
Allemagne	27	69	2 655
Angleterre et Pays de Galles	5	4	4 718
Autriche	21	117	29 294 <sup>a</sup>
Brésil	2	n.d.	2 739
Équateur	1	n.d.	10 467
Espagne	9	83	1 898
France	10	41	2 242
Italie	12	60	1 227
Panama	3	n.d.	1 656
Pays-bas	10	n.d.	2 031
Pérou	1	n.d.	2 261
Portugal	12	70	3 719

a. Y compris les affaires réglées par procédure sommaire.  
Source : Contin, 2000 ; Buscaglia et Dakolias, 1996.

surtout, sont fréquemment en mesure de régler les différends à l'amiable. De la même manière, une étude réalisée en Indonésie, en République de Corée, en Malaisie, aux Philippines et en Thaïlande à propos d'entreprises qui connaissent de graves difficultés financières démontre que les sociétés affiliées à des groupes commerciaux sont moitié moins susceptibles d'être officiellement déclarées en faillite que les entreprises indépendantes<sup>5</sup>. Elles ont plus tendance à négocier directement un rééchelonnement de leurs dettes auprès de leurs créanciers qu'à rechercher la protection des tribunaux. Cette préférence est également mise en évidence par une étude consacrée dernièrement en Inde à l'industrie des logiciels<sup>6</sup> puisqu'on y découvre que les jeunes entreprises sont substantiellement plus portées à passer des marchés à prix forfaitaire global et à prendre à leur charge les dépassements de coûts occasionnés par des contrats complexes. Cela ne tient pas au fait que leurs produits sont de qualité inférieure. Au contraire, les jeunes entreprises parviennent souvent mieux à fabriquer des produits de qualité supérieure que les sociétés bien établies. Ces constatations montrent plutôt que les principaux bénéficiaires du bon fonctionnement des tribunaux de commerce sont des entreprises récentes de petite taille qui ne sont affiliées ni à l'État ni à des groupes commerciaux privés et sont dirigées par des gens dont le réseau de relations sociales n'est pas forcément très influent.

Ce chapitre débute par une comparaison de différents systèmes judiciaires. Il évalue ensuite l'expérience accumulée récemment dans certains pays avant de conclure par une analyse des facteurs déterminants de l'indépendance de la magistrature. Les questions inhérentes à toute réforme de la fonction publique n'y sont pas examinées, mais l'on peut se reporter à cet égard au *Rapport sur le développement dans le monde 1997*, dont elles étaient le sujet.

### Comparaison des systèmes juridiques et judiciaires

La productivité des systèmes juridiques et judiciaires varie substantiellement d'un pays à l'autre. En Amérique latine, le règlement des litiges commerciaux prend en moyenne deux ans et il n'est pas rare que celui des cas complexes nécessite plus de cinq ans. En Équateur, un verdict n'est en moyenne rendu qu'au bout de près de huit ans alors que, pour des cas similaires, il l'est en moins d'un an en Colombie, en France, en Allemagne, au Pérou, à Singapour, en Ukraine et aux États-Unis<sup>7</sup>.

Pour pouvoir entreprendre une réforme du cadre juridique et de l'appareil judiciaire, il est crucial de bien comprendre leur structure et leur degré d'efficacité. Une description des caractéristiques clés du système et des moyens de mesurer le coût des décisions de justice ainsi que la rapidité avec laquelle elles sont rendues constituent, à cet égard, des éléments essentiels. Toutefois, il est rare que les gouvernements aient élaboré des indicateurs qui leur permettent de suivre l'évolution du fonctionnement des tribunaux. Il n'existe que très peu de données factuelles sur la structure et le rendement de l'appareil judiciaire et sur ce qui conditionne ses résultats. Des efforts ont néanmoins été faits ces dernières années pour combler cette lacune (encadré 6.3). Les juristes ont concentré leur attention sur la collecte d'informations concernant les facteurs de production des appareils judiciaires (nombre de magistrats, budget du pouvoir judiciaire, nombre d'employés de soutien administratif), l'accès à la justice et la charge de travail des juges (qui est mesurée en fonction du nombre de causes entendues et réglées à l'intérieur d'une période donnée). Ces études évaluent les résultats en fonction du nombre d'affaires résolues. On peut citer notamment des études sur huit pays d'Europe et un rapport de la Banque mondiale sur sept pays d'Amérique latine<sup>8</sup>. Le tableau 6.1 présente certains des indicateurs compilés à partir de ces études comparatives.

L'établissement de comparaisons significatives entre les modes de fonctionnement de différents appareils judiciaires pose des problèmes substantiels. Même la définition de la fonction de « juge » soulève des difficultés. Dans un pays, un litige peut être réglé par un magistrat professionnel œuvrant dans le cadre d'un tribunal officiel alors que, dans un autre, la même affaire sera tranchée par un fonctionnaire qui n'est ni juge, ni avocat. Ailleurs encore, c'est un bénévole n'ayant aucun titre de compétence dans le domaine juridique qui s'en occupera.

Le tableau met en évidence d'importantes différences dans le nombre de spécialistes du domaine, et ce, même entre des pays très industrialisés d'Europe. Dans certains pays, les litiges de travail et ceux qui portent sur de petits montants sont arbitrés par des personnes qui n'ont pas reçu de formation juridique. Ce sont les juges autrichiens qui ont le personnel d'appui le plus nombreux (117 pour 100 000 habitants). La magistrature est également organisée de façon différente selon les pays industrialisés. L'Équateur et le Pérou ne comptent qu'un juge pour 100 000 habitants, c'est-à-dire substantiellement moins que dans les pays d'Europe occidentale. Mais les pays dont le système judiciaire est efficace n'ont pas nécessairement beaucoup de juges en proportion de la population. À Singapour et aux États-Unis, il y a moins d'un juge pour 100 000 habitants.

### Nouveaux éléments de réflexion sur deux aspects de l'efficacité de l'appareil judiciaire : la rapidité et le coût

Ce rapport s'appuie sur une enquête détaillée menée auprès d'avocats qui exercent leur profession pour évaluer l'efficacité relative des appareils judiciaires et de l'accès aux tribunaux civils dans 109 pays (l'encadré 6.4 fournit des détails sur la méthodologie utilisée)<sup>9</sup>. L'enquête porte essentiellement sur le degré de complexité des règles de procédure à respecter, c'est-à-dire sur le degré de difficulté que peut avoir un profane à entreprendre un recours en justice pour défendre ses intérêts. Les aspects analysés comprennent notamment les différentes étapes du procès, les difficultés de la procédure de notification, la complexité de la marche à suivre pour déposer une plainte et la possibilité que la mise en application du jugement soit suspendue à la suite d'un appel (encadré 6.5).

Dans les pays où les procédures sont complexes, le processus à suivre pour arriver à un jugement donne l'impression d'être moins efficace, et ce, même lors-

qu'un ajustement est effectué en fonction du niveau des revenus (figure 6.1a). Les données disponibles révèlent que la complexité des procédures ne diminue pas uniformément avec le niveau du revenu national par habitant (figure 6.1b). Cela montre que les pays en développement qui sont les plus démunis et dont les capacités judiciaires sont les plus limitées peuvent eux aussi avoir instauré des procédures complexes. Cela peut s'expliquer par le fait que, l'appareil judiciaire de ces pays ayant davantage tendance à commettre des erreurs, la complexité des procédures introduit des freins et des contrepoids dans les étapes qui mènent au jugement final. Les procédures ont parfois également pour fonction de restreindre l'accès au système judiciaire et de favoriser les membres des couches privilégiées de la société ou les entreprises qui leur appartiennent. Certains pays en développement ont néanmoins instauré des procédures plus simples et plusieurs d'entre eux s'efforcent de réformer l'appareil judiciaire. Même si les procédures sont dans certains cas plus complexes dans les pays industrialisés, les effets négatifs de cette complexité sont compensés par de meilleures capacités de mise en application des jugements, l'existence d'institutions complémentaires et un capital humain plus important (figure 6.1c). Les règles ayant une incidence sur ce qui motive les magistrats, celles qui ont pour but de promouvoir une plus grande transparence, celles qui conditionnent l'attitude des parties à un litige et ce qui précise le sens des règles de fond sont des éléments qui sont englobés dans les institutions.

Le type de magistrat qui est chargé d'une affaire constitue une autre des variables par lesquelles les systèmes judiciaires se distinguent. Tout d'abord, un juge peut présider un tribunal dont la compétence est soit générale, soit restreinte. Les tribunaux de compétence restreinte comprennent notamment les chambres spécialisées, comme celles qui traitent les affaires portant sur de petits montants ou les affaires de faillite, et les autres mécanismes de règlement des différends, comme les comités d'arbitrage et les juges de paix. Ensuite, le juge ou les membres du tribunal ne sont pas nécessairement des magistrats professionnels ayant reçu une formation juridique. De plus, la fonction qu'ils assurent en présidant un tribunal ou en siégeant au sein de celui-ci n'est pas forcément leur activité principale. Un juge non professionnel peut être un médiateur, un agent administratif, un marchand ou toute autre personne n'appartenant pas à la magistrature qui est néanmoins autorisée à entendre et à trancher un litige.

### Encadré 6.4

#### Comparaison de l'efficacité des systèmes judiciaires

Une des enquêtes effectuées en préparation de ce rapport analyse certains aspects spécifiques des systèmes judiciaires par l'intermédiaire de questions détaillées adressées à des avocats. Les données recueillies comparent systématiquement, en s'appuyant sur une enquête normalisée auprès de cabinets d'avocats de 109 pays, la rapidité avec laquelle des litiges sont réglés. Cette enquête soumettait deux cas hypothétiques correspondant à des situations typiques de rupture de contrat : a) l'éviction d'un locataire ; b) le recouvrement d'une créance (un chèque sans provision dans certains pays, une facture dans ceux où les chèques ne sont guère utilisés).

Ces deux cas sont utilisés pour représenter tous les genres de différends commerciaux qui sont soumis aux tribunaux. Ils sont choisis de manière à être très dissemblables afin qu'il soit possible de vérifier si les constatations peuvent être généralisées à l'ensemble des contentieux civils. Les questions posées couvrent toutes les étapes du règlement de ces affaires devant les tribunaux locaux de la plus grande ville du pays. L'enquête analyse à la fois la structure du système judiciaire, c'est-à-dire à quelle juridiction le plaignant doit s'adresser dans de tels cas, et la rapidité avec laquelle un jugement est rendu.

Dans les cas présentés, l'accusé persiste dans son refus de payer mais ne conteste pas les faits. Le juge tranche toujours en faveur du plaignant. L'enquête, en postulant ainsi que les juges appliquent la loi à la lettre, neutralise la variable constituée par les différences d'équité entre les pays. Il est supposé qu'aucune requête n'est déposée après le jugement et que le juge, en cas d'opposition à la plainte, se prononce en faveur du plaignant. Les données collectées portent sur le nombre d'étapes à franchir dans le processus judiciaire, le temps qu'exige chacune d'elles et ce qu'il en coûte au plaignant. Ce dernier facteur est le seul qui fournit un moyen de comparer l'accessibilité du système judiciaire mais les trois permettent d'évaluer son efficacité. Le questionnaire établit une distinction entre ce que stipule la loi et la façon dont les choses se passent en pratique.

Les questions suivantes sont des exemples de celles qui sont posées. Quel est le mécanisme le plus communément utilisé pour recouvrer une créance en souffrance dans votre pays ? Ce mécanisme est-il différent selon que la créance représente une petite somme, 5 % du PNB par habitant, ou une forte somme, 50 % du PNB par habitant ? De quels types de tribunaux ce mécanisme relève-t-il ? Dans le cas de la créance à recouvrer, le jugement est-il assorti d'une présentation orale des conclusions générales, d'un exposé verbal des faits en cause et des lois pertinentes ou d'une description écrite de ces faits et lois ?

Source : Lex Mundi, Harvard University et Banque mondiale. Document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

Dans des pays comme l'Australie, la Belgique, Singapour et les États-Unis, les cas exigeant la présence d'un juge sont moindres. Par contre, l'Équateur, la République arabe d'Égypte, l'Italie, le Liban et le Maroc font entendre par un magistrat professionnel siégeant au sein d'un tribunal de compétence générale même de

**Encadré 6.5**  
**Indice de complexité des procédures**

Cet indice mesure le degré de complexité des procédures de règlement judiciaire des litiges commerciaux simples, et donc à quel point il est difficile pour un profane de défendre lui-même ses intérêts devant la justice. Il est gradué de zéro à un, dans un ordre de complexité croissante, et constitué par la combinaison de cinq variables de même pondération.

*Phraséologie ou justification juridiques.* Indication de la mesure dans laquelle phraséologie ou justification juridiques sont nécessaires aux différentes étapes du processus.

*Procédure de notification.* Indication du niveau de complexité du processus de notification de la plainte (signification d'un acte de procédure) et du jugement prononcé.

*Représentation en justice.* Indication de la nécessité imposée par la loi ou l'usage, dans le cadre du cas soumis, d'être représenté par un avocat.

*Complexité de la plainte.* Évaluation du degré de complexité inhérent à la préparation et au dépôt de la plainte dans le cas soumis.

*Suspension de l'exécution du jugement du fait d'un appel.* Détermination de ce qui se produit si la partie perdante fait appel, c'est-à-dire si l'exécution du jugement est suspendue en attendant l'aboutissement de l'appel ou si le jugement est généralement exécutoire.

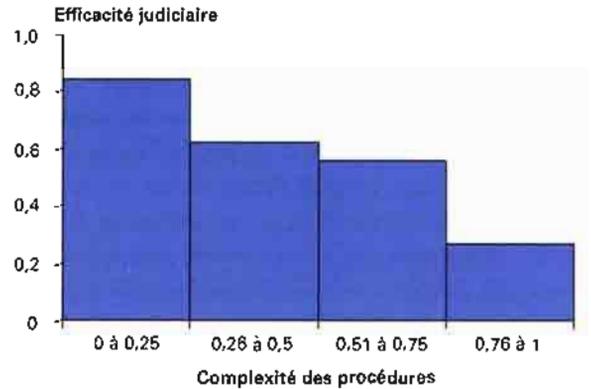
Source : Lex Mundi, Harvard University et Banque mondiale. Document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

simples affaires de recouvrement de dettes, ce qui augmente les sommes que l'État dépense dans le cadre des procès et prolonge beaucoup la durée de chacun d'eux.

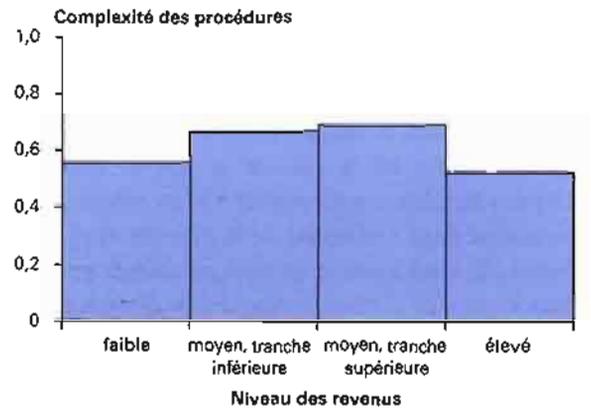
Le type d'assistance dont une personne qui n'a pas de formation juridique a besoin pour porter une affaire devant les tribunaux constitue un indicateur supplémentaire. Tel qu'indiqué dans la section consacrée à la réforme des systèmes judiciaires, la nécessité d'une représentation professionnelle augmente fortement le coût du procès et empêche les pauvres de pouvoir recourir aux tribunaux. Toutefois, pour le genre d'affaires dont il est question dans le cadre de ce rapport, rares sont les pays qui font une obligation de la représentation par un avocat professionnel. Tous ceux qui imposent cette obligation sont des pays où les revenus sont faibles ou moyens comme l'Équateur, le Liban, le Maroc, les Philippines et le Venezuela.

Les délais de règlement des différends commerciaux faisant uniquement l'objet d'un procès au civil diffèrent substantiellement selon les pays. Au Danemark, aux États-Unis, au Japon, en Nouvelle-Zélande et à Singapour, il faut moins de trois mois pour obtenir un juge-

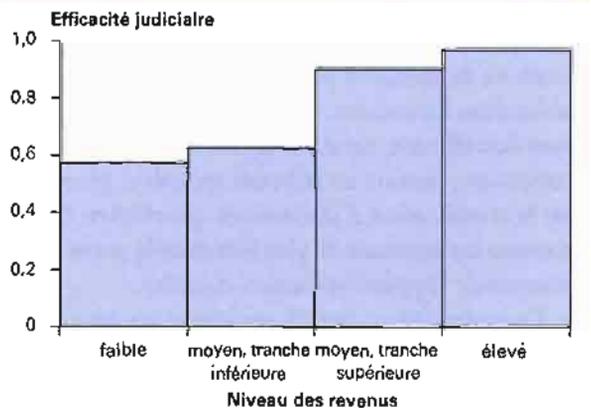
**Figure 6.1**  
**a) La complexité des procédures réduit l'efficacité**



**b) Les pays riches ont instauré un cadre réglementaire complexe, mais...**



**c) ... leurs systèmes sont plus efficaces parce qu'ils ont des capacités et des institutions complémentaires**



Note : Plus les valeurs sont élevées et plus l'efficacité (figures 6.1a et 6.1c) ou la complexité (figure 6.1b) sont grandes.

Source : Lex Mundi, Harvard University et Banque mondiale. Document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*

ment en ce qui concerne le recouvrement des petites créances, c'est-à-dire d'un montant équivalant au maximum à 5 % du PNB par habitant. Par contre, en Colombie, dans les Émirats arabes unis, au Koweït, à Malte, au Mozambique et en République tchèque, un tel jugement peut nécessiter plus de deux ans.

Le processus de mise en application des jugements diffère substantiellement d'un pays à l'autre. Dans le quartile des pays les plus riches, il faut en moyenne 64 jours, une fois que le juge s'est prononcé dans une affaire concernant une petite créance, pour que le jugement soit exécuté. Ce délai est beaucoup plus long dans les pays du quartile le plus pauvre puisque le paiement de la créance y exige en moyenne, une fois le jugement rendu, 192 jours, ce qui représente beaucoup de temps, surtout pour de petites entreprises qui n'ont guère accès à des facilités de crédits.

Il existe également des différences entre des pays ayant des niveaux de revenus similaires. Les délais d'exécution du jugement, par exemple, varient. Dans le quartile des pays les plus pauvres, il s'écoule en moyenne, entre le moment où le jugement est prononcé et celui où la créance est payée, seulement 18 jours au Ghana, mais près de 450 au Sénégal. Cette variabilité dans l'efficacité de la mise en application donne elle aussi à penser qu'il est possible de procéder, dans les pays en développement, à des réformes simples du système judiciaire qui faciliteraient grandement l'accès à la justice des petites sociétés et des entrepreneurs les plus démunis. Cela signifie que les décideurs n'ont pas besoin d'attendre une réforme de l'ensemble de l'appareil judiciaire mais qu'ils peuvent s'efforcer d'améliorer certains aspects. En effet, alors qu'une réforme approfondie du système judiciaire peut se heurter à une certaine opposition politique, des modifications de moindre portée peuvent être plus réalisables dans l'immédiat. Dans certains cas, la réforme, pour être efficace, passe par la création d'une nouvelle institution, comme un tribunal spécialisé, plutôt que par la modification d'institutions qui existent déjà (la question est examinée de plus près dans la partie sur les réformes de l'appareil judiciaire, ci-après).

L'enquête fait ressortir à quel point les stipulations des lois et leur mise en application peuvent varier d'un pays à l'autre, d'où certaines des difficultés qui ont une incidence sur l'efficacité. Tout d'abord, la rapidité avec laquelle un jugement est rendu dans une affaire de même nature peut être très différente selon le pays. Pour trancher un différend commercial trouvant son origine dans

### Encadré 6.6

#### Recouvrement de créances en Tunisie

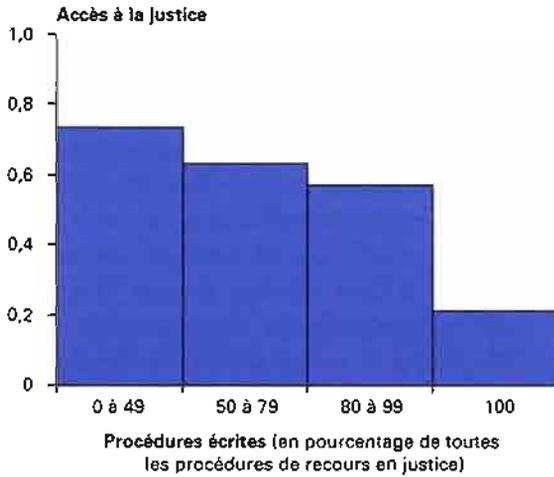
En Tunisie, le recouvrement des petites créances a normalement lieu devant un tribunal de juridiction générale par l'intermédiaire d'une procédure spéciale appelée *injonction de payer*. Le juge, dans la mesure où la validité de la créance a été adéquatement établie, accorde cette injonction sans que le débiteur puisse y faire opposition. Une telle poursuite au civil exclut donc les étapes habituelles de la signification de l'acte de procédure, de l'opposition, de l'audition et de l'instruction. Dans le cadre de cette procédure, il s'écoule en moyenne moins d'un mois entre le dépôt de la plainte et le règlement de la dette.

La représentation par un avocat n'étant pas imposée dans cette procédure simplifiée, les frais juridiques sont nuls si le plaignant défend lui-même sa cause et restent très faibles, 54 dollars environ, s'il se fait représenter. L'injonction s'obtient sans frais de jugement et le plaignant ne paie que les frais de l'huissier qui effectue le recouvrement, soit quelque 20 dollars. Nombre des pays qui ont atteint un niveau similaire de développement économique ont néanmoins instauré une procédure considérablement plus longue et plus coûteuse pour le recouvrement des dettes peu élevées. Au Venezuela, par exemple, le processus est particulièrement complexe puisque, entre le dépôt de la plainte et le paiement de la dette, les parties et les juges doivent passer par 31 actes de procédure différents, ce qui prend en moyenne environ un an. La représentation en justice y est de plus obligatoire, comme dans la plupart des pays d'Amérique latine. Le recouvrement des petites créances au Venezuela occasionne par conséquent des frais de justice très substantiels. Les frais d'avocat s'y élèvent en moyenne à quelque 2 000 dollars, les frais de jugement atteignant quant à eux approximativement 2 500 dollars.

Source : Lex Mundi, Harvard University et Banque mondiale. Document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

l'émission d'un chèque sans provision, par exemple, il peut s'écouler de 35 jours (à Singapour) à quatre ans (en Slovaquie). Or, cet écart trouve en grande partie son origine dans la manière dont les procédures du système judiciaire sont structurées. Il peut ainsi s'expliquer par le fait que les procédures verbales tiennent plus de place que les procédures écrites ou par l'existence de tribunaux spécialisés, comme des tribunaux chargés de régler les plaintes portant sur de petits montants. Par ailleurs, dans certains pays, il est possible de faire appel durant ou après le procès, dans d'autres, non. Le nombre d'appels autorisés varie également. Enfin, certaines caractéristiques sont très souvent associées à un meilleur rendement du système judiciaire. Les différences de durée de résolution des litiges commerciaux s'expliquent en grande partie, notamment, par l'existence dans certains cas de procédures orales et de tribunaux siégeant de

**Figure 6.2**  
**La multiplication des procédures écrites**  
**restreint l'accès à la justice**



*Note :* Nombre égal de pays dans chaque catégorie. Les valeurs plus élevées correspondent à un accès plus facile. L'accès à la justice se définit par l'évaluation de la mesure dans laquelle les citoyens sont « égaux aux yeux de la loi, ont accès à un appareil judiciaire indépendant et libre de toute discrimination et sont respectés par les forces de sécurité. Échelle de zéro à dix. Plus la valeur est élevée et plus l'égalité aux yeux de la loi est grande » (Freedom House, 2000).

*Source :* Access to Justice, Freedom House, 2000 ; procédures écrites : Lex Mundi, Harvard University et Banque mondiale. Document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

façon continue (le tribunal siège jour après jour jusqu'à ce que l'affaire soit résolue) (encadré 6.6).

L'enquête révèle de plus que 90 % des procédures sont codifiées par écrit au Costa Rica, en Équateur, au Guatemala, au Maroc et au Sénégal et que l'intégralité d'entre elles le sont en Argentine, au Honduras, en Espagne et au Venezuela. Il en résulte, ce qui n'est pas surprenant, que le recouvrement judiciaire d'une créance nécessite en moyenne 180 jours au Honduras, 300 jours en Argentine et 432 jours au Sénégal. La primauté des procédures écrites est également évidente dans certains pays industrialisés. En Norvège et au Japon, par exemple, 80 % des procédures de recouvrement judiciaire d'une créance, dans l'affaire étudiée, s'appuyaient sur des écrits. Les affaires y sont néanmoins réglées relativement rapidement, c'est-à-dire en 90 et 60 jours en moyenne, respectivement. Ce fait porte à croire que la complexité des procédures pose tout particulièrement problème dans les pays les plus pauvres, où elle peut faciliter la corruption ou, encore, être incompatible avec les capacités administratives en

place. Cette complexité empêche par ailleurs souvent les pauvres d'avoir recours à la justice.

Lorsqu'ils s'efforcent d'élaborer des institutions judiciaires efficaces, les décideurs tentent de créer des tribunaux qui tranchent les affaires équitablement, rapidement et de façon peu coûteuse tout en étant facilement accessibles. Ces critères ne sont pas indépendants les uns des autres. Les éléments d'appréciation dont nous disposons révèlent cependant que l'incidence négative des compromis faits entre eux est marginale. Par exemple, lorsque l'appareil judiciaire est très lent, il est possible d'en accélérer la marche sans pour autant en compromettre l'équité. Une étude effectuée récemment en Argentine donne à penser que les responsables de l'action publique ne se sentent pas toujours liés par ces compromis ; elle montre en effet que le système judiciaire ne doit pas nécessairement être lent pour être équitable, mais que nombre des responsables prennent prétexte de l'existence d'un compromis pour préserver le statu quo<sup>10</sup>.

L'accès au système judiciaire, notamment par les membres les plus pauvres de la société, peut être limité par des facteurs comme la complexité des procédures, l'obligation d'être représenté par un avocat et le coût élevé d'un recours en justice. Cet accès est notamment restreint là où la plupart des procédures sont codifiées par écrit plutôt qu'orales (figure 6.2).

Les types d'affaires qui sont jugées par les tribunaux d'un pays procèdent des choix effectués dans les politiques de l'État. Le mécanisme de règlement d'un différend doit être adapté à la valeur, à l'importance et à la complexité de celui-ci. Les litiges simples ou portant sur de petits montants peuvent faire l'objet de procédures simplifiées et plus rapides, qui n'imposent pas une charge trop lourde sur les ressources des tribunaux. La Banque mondiale a notamment participé à la mise en place d'un tel système en République dominicaine, où l'on avait constaté que plus de 80 % des litiges commerciaux portaient sur des montants insignifiants.

Les politiques de l'État en la matière devraient également être fonction des préférences de la population. Des études empiriques effectuées récemment donnent à penser, par exemple, que les parties en cause apprécient l'occasion de pouvoir exposer leur version des faits à un juge impartial ; un exposé verbal devant un magistrat est donc considéré comme particulièrement « équitable ». En fait, ce facteur, la possibilité de pouvoir s'exprimer, a davantage de poids que toutes les autres

variables examinées, y compris la manière dont le différend est effectivement tranché<sup>11</sup>.

### Efforts de réforme du système judiciaire

La nature des efforts qui ont été déployés dans les pays industrialisés et en développement pour améliorer l'efficacité de l'appareil judiciaire varie considérablement<sup>12</sup>. Trois thèmes fondamentaux peuvent toutefois être cernés dans les initiatives qui ont donné de bons résultats à cet égard :

- *Responsabilisation accrue des juges.* Ce qui est fait dans le secteur public pour garantir que les responsabilités sont assumées est le pendant des dispositions contractuelles du secteur privé. Le « contrat » du magistrat lui fait obligation de rendre un jugement efficace. Les caractéristiques institutionnelles du système judiciaire et l'existence d'institutions complémentaires (comme les médias) ont toutefois une incidence sur ce qui incite les magistrats à fournir un tel jugement. Le degré auquel des informations sur le fonctionnement de la justice sont diffusées et auquel celui-ci est surveillé sont des éléments qui pèsent sur les mobiles des magistrats et influent sur leur sens des responsabilités. Ce dernier peut également être renforcé par la pression qu'exerce la société civile.
- *Simplification.* La simplification des procédures juridiques peut déboucher sur de meilleurs résultats. Elle peut être obtenue en remplaçant les dépositions écrites par des témoignages verbaux ou par la création de tribunaux spécialisés. Il faut néanmoins se souvenir que, s'il est possible de saper l'équité en accordant trop d'importance aux procédures, on peut le faire aussi en dépouillant trop le processus de son caractère formel. Ceci dit, tel qu'expliqué précédemment, l'expérience pratique révèle que, dans les pays en développement où les capacités sont limitées, le bon fonctionnement du système judiciaire est affecté par un excès de formalisme et la complexité des procédures.
- *Accroissement des ressources.* Dans certains pays, l'appareil judiciaire est loin d'avoir les ressources dont il a besoin. L'expérience montre que, dans un tel cas, l'attribution de ressources supplémentaires améliore l'efficacité de la justice. Généralement, toutefois, cela n'entraîne une amélioration de l'efficacité que si cet accroissement des ressources vient compléter des réformes plus fonda-

mentales, comme l'élimination de tout ce que l'on peut facilement déterminer comme faisant double emploi dans le système judiciaire et de tout ce qui compromet son efficacité. Dernièrement, la Cour suprême des Philippines a sollicité une forte augmentation de son budget. Toutefois, un rapport publié par le Center for Public Resource Management, une ONG philippine, répertorie un grand nombre de sections et de fonctions dont les attributions se chevauchent au sein du bureau du greffier de la cour et de l'administrateur de celle-ci. Au sein des différents services de la Cour suprême, il existe 11 divisions distinctes du greffe, qui n'opèrent aucunement en réseau, que ce soit par des moyens électroniques ou manuels. Chacune à ses propres fonctions de traitement, de classement et d'archivage des dossiers. On estime que l'élimination de tels chevauchements dans le système judiciaire libérerait pour d'autres usages des ressources équivalent à 8 % de son budget<sup>13</sup>.

### Responsabilisation

Les systèmes judiciaires peuvent devenir plus efficaces lorsque les magistrats sont tenus de rendre des comptes, puisqu'ils règlent alors les affaires plus rapidement et plus équitablement. Les mobiles qui animent les juges ont un effet sur le fonctionnement de la justice. La façon dont les institutions sont conçues a elle aussi une incidence sur les mobiles des juges. Les informations sur les résultats de l'appareil judiciaire, qui permettent de suivre la performance des magistrats, constituent l'un des principaux facteurs qui influent sur ces mobiles. En guise de solution de rechange, la loi impose fréquemment des délais pour le règlement de types spécifiques d'affaires. L'imposition de telles limites par des voies législatives est l'un des moyens préférés d'accélérer la marche de la justice, mais les résultats obtenus jusqu'à présent ne sont guère encourageants. Aux États-Unis, par exemple, les délais fixés à l'origine par la Cour suprême se sont avérés impossibles à respecter, notamment parce qu'il est difficile d'exercer un contrôle sur l'effort judiciaire. Il n'existe en effet pas de façon de déterminer objectivement si une affaire traîne en longueur parce qu'elle pose effectivement des difficultés ou parce que le juge ne fait pas son travail. Les magistrats argentins et boliviens sont, eux aussi, tenus de respecter certains délais pour trancher les affaires, mais ces échéances sont rarement respectées.

Les systèmes dans le cadre desquels chaque juge fonctionne conformément à un rôle qui lui est propre donnent d'assez bons résultats. Dans ce cas, un même magistrat s'occupe d'une affaire du début à la fin. Cette façon de procéder s'oppose à l'utilisation d'un rôle principal sur la base duquel le tribunal peut assigner différents aspects d'une même affaire à des juges différents. Un tel rôle présente certains avantages dans la mesure où le règlement d'une affaire peut se poursuivre même si un juge est malade ou surchargé de travail, les magistrats pouvant de plus se spécialiser dans les questions de procédure qui sont propres à leur domaine de compétence particulier. Il a toutefois aussi des inconvénients puisque, aucun juge n'étant pleinement au fait de l'affaire, des magistrats différents peuvent rendre des jugements très éloignés les uns des autres à son sujet. Par ailleurs, lorsqu'une affaire traitée à l'intérieur d'un système basé sur un rôle principal traîne en longueur, il est difficile de déterminer qui en porte la responsabilité. Certaines études ont également révélé que le rôle personnel tend à accélérer le règlement des affaires, non seulement parce que le juge connaît alors mieux celles qui lui sont personnellement confiées, mais aussi parce qu'il s'en sent alors davantage responsable<sup>14</sup>.

La production de statistiques précises accélère le fonctionnement de la justice, car les magistrats ont le souci de leur réputation. Un tel effet a notamment été mis en évidence en Colombie et au Guatemala<sup>15</sup>. L'expérience accumulée aux États-Unis dans le cadre des programmes de réduction des lenteurs judiciaires donne elle aussi à penser que, puisque les problèmes qui marquent le règlement d'une affaire, et notamment les retards excessifs, peuvent alors être rattachés à un juge en particulier, les rôles personnels incitent les magistrats à travailler davantage et à gérer plus efficacement les affaires qui leur sont confiées<sup>16</sup>. De façon générale, les éléments ayant une incidence sur la réputation déterminent fondamentalement si les délais de règlement des affaires peuvent devenir excessifs. Il est cependant difficile de mesurer à quel point quelqu'un a le souci de sa réputation. Des réformes comme celles qui débouchent sur la communication de statistiques sur le fonctionnement de la justice sont efficaces parce qu'elles offrent une base permettant d'évaluer le travail des magistrats, ce qui a un effet sur leur réputation.

La bonne marche de la justice est également favorisée, en plus de l'être par la publication de froides statistiques, par plus de transparence dans la conduite des

activités judiciaires ainsi que le soin que le magistrat apporte à sa réputation et son envie de prestige<sup>17</sup>. Cet effet a été établi dans plusieurs pays industrialisés. Lorsque les procès sont publics, la conduite des juges est observée par les avocats, les parties en cause, les médias et la population en général. Une analyse de l'incidence de la télédiffusion des procès dans l'État de New York révèle que le fait d'être ainsi placé sous l'œil du public accroît d'un tiers l'efficacité des magistrats tout en renforçant la qualité de leurs jugements<sup>18</sup>.

La société civile peut également beaucoup contribuer à renforcer le sentiment de responsabilité des membres de l'appareil judiciaire. En Argentine, par exemple, une fondation, la *Fundación para la Modernización del Estado*, et un institut, l'*Instituto para el Desarrollo de Empresarios en la Argentina*, ont publié en 1994 un rapport sur la nécessité d'accroître la transparence de l'appareil judiciaire dans le cadre d'un projet de réforme de celui-ci. Dans le même pays, le groupement *Poder Ciudadano* a constitué, avec d'autres organisations de la société civile, une commission chargée de suivre le travail effectué par le nouveau Conseil judiciaire. Ce groupe a demandé que les audiences du Conseil soient publiques et a produit des rapports sur son fonctionnement.

Aux Philippines, la *Foundation of Judicial Excellence*, le *National Citizens Movement for Free Elections* et le *Makati Business Club* ont lancé en 1992 le projet *Court-Watch* dans le cadre duquel deux observateurs, généralement des étudiants en droit, suivaient les audiences des tribunaux durant des périodes prolongées. Après chaque visite, ces observateurs évaluaient les juges sur la base de ce qu'ils avaient pu directement observer et aussi d'enquêtes menées auprès des avocats et des procureurs concernés par les procès observés. Cette évaluation portait sur le degré de connaissance du droit du juge, sur le déroulement du procès et sur des éléments comme la rapidité, l'efficacité et la courtoisie. Peu après le lancement de ce programme, les médias ont constaté que le comportement des juges évoluait et que l'efficacité des tribunaux avait nettement augmenté<sup>19</sup>.

### *Simplification des procédures et réforme structurelle*

Il a été établi que la simplification des procédures et la mise en application des jugements rendent la justice plus efficace (comme le montre la figure 6.2). Les simplifications ou réformes structurelles examinées dans cette partie sont de trois types : la création de tribunaux spécialisés, la mise en place de mécanismes de substitu-

tion pour le règlement des différends et la simplification des procédures juridiques.

*Tribunaux spécialisés.* La manière dont les jugements sont produits peut être modifiée par la création de tribunaux spécialisés. Cette spécialisation peut s'articuler autour d'un domaine (comme le droit de la faillite ou le droit commercial) ou être fonction du montant en cause. La création de tribunaux responsables des litiges portant sur de petits montants, ou l'extension de leur champ de compétence, constituent l'un des moyens de procéder à des réformes judiciaires qui donnent les meilleurs résultats. Il en existe de nombreux exemples. Au Brésil, notamment, l'instauration de tels tribunaux a permis de réduire de moitié le temps nécessaire au règlement d'une affaire et d'élargir l'accès à la justice<sup>20</sup>. À Hong Kong (Chine), il ne s'écoule que quatre semaines entre le moment où la plainte est déposée et celui où a lieu la première audience devant le tribunal des petites créances.

Ces tribunaux sont également très populaires dans les pays industrialisés. Le Royaume-Uni, où ils ont donné de très bons résultats, vient de porter à 5 000 livres le montant maximum des litiges qui peuvent leur être soumis. Les tribunaux spécialisés dans les différends portant sur de petits montants sont aussi en faveur en Australie, au Japon et aux États-Unis.

La mise en place de tribunaux spécialisés dans des domaines particuliers peut elle aussi déboucher sur une amélioration de l'efficacité de l'appareil judiciaire. Des pays comme l'Allemagne, le Japon et les Pays-Bas ont ainsi instauré des tribunaux dont la fonction est d'accélérer le recouvrement des créances. Les tribunaux du travail créés en Équateur ont contribué à accélérer le règlement des litiges en la matière. Puisque nombre de ces tribunaux spécialisés placent l'accent sur l'arbitrage et la conciliation, certains des résultats positifs qu'ils obtiennent peuvent être imputables aux efforts qu'ils déploient pour trouver de nouveaux moyens de trancher les différends<sup>21</sup>. Les tribunaux spécialisés simplifient de plus la marche à suivre lorsqu'ils éliminent certaines des procédures en vigueur dans les tribunaux civils. Le tribunal commercial spécialisé récemment créé en Tanzanie, par exemple, qui est le fruit des efforts combinés du gouvernement, du secteur privé et de bailleurs de fonds internationaux, a ramené de 22 à trois mois la durée moyenne de règlement des litiges<sup>22</sup> (encadré 6.7).

*Mécanismes de substitution pour le règlement des différends.* Dans les pays en développement où les systèmes

### Encadré 6.7

#### Création d'un tribunal de commerce spécialisé en Tanzanie

Créé en 1999, le tribunal de commerce de la Tanzanie est une division spécialisée du tribunal de grande instance. Il a été mis sur pied afin d'accélérer l'élaboration du cadre juridique et de l'appareil judiciaire nécessaires aux réformes qui devaient être effectuées pour soutenir l'économie de marché que le gouvernement de la Tanzanie s'était engagé à instaurer.

Ce tribunal a compétence dans les affaires qui portent sur des montants supérieurs à dix millions de shillings tanzaniens (environ 12 500 dollars). Les frais y sont plus élevés que ceux de la division générale du tribunal de grande instance. Les droits d'enregistrement y atteignent en effet 3 % de la somme en litige alors que ceux de la division générale sont plafonnés à 120 000 shillings (environ 150 dollars). L'importance de ces droits exerce un effet dissuasif sur bien des gens, qui choisissent plutôt de soumettre la cause au tribunal de grande instance. Les ordonnances préliminaires ou interlocutoires émanant du tribunal de commerce ne peuvent faire l'objet d'un appel tant qu'un jugement définitif n'a pas été rendu. (Les appels relatifs à de semblables ordonnances sont l'une des grandes sources des lenteurs du système judiciaire tanzanien.)

Le tribunal de commerce peut conserver les droits d'enregistrement qu'il perçoit jusqu'à concurrence du montant correspondant à son budget d'exploitation alors que la division générale doit les verser au Trésor public dans leur intégralité. Il dispose donc d'une source de financement plus stable et plus immédiate. Les causes qu'il a entendues entre septembre 1999 et novembre 2000 mettaient en jeu des sommes qui atteignaient en moyenne quelque 52 millions de shillings (65 000 dollars). Approximativement la moitié concernaient le recouvrement d'une créance et le quart d'autres différends de nature contractuelle. Le reste portait sur des délits civils, des litiges relatifs à des marques de commerce ou à la propriété de biens, des questions d'assurance ou de droit des sociétés ou encore des créances fiscales. Les banques et les autres institutions financières constituent les principaux utilisateurs de ce tribunal et près de 80 % des affaires qui lui sont soumises ne nécessitent pas de jugement puisqu'elles font l'objet d'un règlement extrajudiciaire consécutif à une médiation ou à des négociations.

Source : Finnegan, 2001.

judiciaires sont inefficaces, des modes substitutifs de règlement des différends peuvent prendre la place des voies judiciaires officielles qui ne donnent pas de bons résultats. Ces mécanismes sont très variés et vont de la médiation normative officieuse jusqu'aux tribunaux d'arbitrage dont le fonctionnement est basé sur une procédure simplifiée. Ils peuvent être administrés aussi bien par des collectivités que par l'État. À mesure que des systèmes structurés sont mis en place, le recours aux tribunaux officiels augmente, de sorte qu'un nombre de plus en plus grand de différends sont tranchés par

ces derniers. En dernier lieu, lorsque les tribunaux sont devenus très efficaces et que leurs jugements sont rendus suffisamment prévisibles, le nombre de règlements extrajudiciaires peut augmenter par rapport au nombre d'affaires soumises aux tribunaux.

De façon générale, les observations produites par l'utilisation de mécanismes de substitution sont positives. Beaucoup des tribunaux spécialisés et des tribunaux traditionnels qui donnent de bons résultats, comme le *kort geding* hollandais, le système de médiation de la justice du travail en Équateur, les juges de paix du Pérou, les centres de médiation d'Amérique latine, les *lok adalats* indiens et les tribunaux *treteiskie* en Russie incorporent de forts éléments d'arbitrage et de conciliation<sup>23</sup>.

L'existence même de moyens de substitution pour le règlement des différends peut également réduire les occasions de corruption dans les pays en développement. Un système judiciaire concurrencé par d'autres institutions est en effet moins facilement en mesure d'arracher des dessous-de-table aux plaideurs. Or, ce sont les membres les plus pauvres de la société et les entreprises qui ne sont pas affiliées à de grands groupes commerciaux qui risquent le plus de pâtir de l'inaccessibilité, de la corruption ou de l'inefficacité des tribunaux. On a pu voir, dans le cadre de la mise en place d'un mécanisme de médiation au Bangladesh, qu'il est possible de rendre la justice transparente, rapide et accessible à relativement peu de frais (encadré 6.8). Les éléments d'appréciation dont nous disposons révèlent que c'est lorsque toutes les parties comprennent comment les décisions sont prises qu'il est le plus facile de les faire respecter. La légitimité de la médiation dépend en bonne partie de la force des facteurs qui incitent les agents en cause à se plier aux décisions de l'organe médiateur. Dans la plupart des pays, cette force prend sa source dans les normes sociétales, la perspective de nouvelles transactions avec la même partie ou la menace de poursuites en justice. Ainsi que le révèle l'exemple observé au Bangladesh, il est important que le processus de médiation soit transparent.

La principale critique que l'on puisse adresser à l'égard des mécanismes de substitution pour le règlement des différends, que la soumission à leur arbitrage soit volontaire ou non, est qu'ils fonctionnent généralement mieux lorsque les tribunaux sont efficaces. En d'autres termes, les parties à un litige sont incitées à trouver un règlement extrajudiciaire lorsqu'elles savent quel sera le jugement des tribunaux. Ces derniers sont

### Encadré 6.8

#### Introduction d'un mécanisme de substitution pour le règlement des litiges au Bangladesh

La Maduripur Legal Aid Association (MLAA), ONG du Bangladesh, a mis sur pied, dans les zones rurales du pays, un mécanisme de médiation grâce auquel les femmes peuvent régler leurs différends. Les comités locaux de médiation MLAA se réunissent deux fois par mois pour trancher gratuitement les litiges qui opposent les habitants des villages. Plus de 5 000 sont ainsi examinés chaque année, et une solution est trouvée dans les deux tiers des cas. Ce programme s'appuie sur un système traditionnel, le *shalish*, et ne fait pas partie de l'appareil judiciaire. La MLAA ne compte que 120 employés, puisque les comités de médiation sont composés de bénévoles, et fonctionne avec un budget annuel de seulement 80 000 dollars. Les informations obtenues portent à croire que la grande majorité des décisions sont respectées, puisque le règlement est effectué au vu et au su de la communauté. Les explications fournies au sujet du processus ont contribué à renforcer la légitimité du travail de l'association. Quelque 60 % des différends portent sur des questions familiales, 15 % sur des litiges fonciers et le reste sur des disputes entre voisins. Les plaignants préfèrent ce système, puisqu'il est gratuit, administré localement et permet d'obtenir assez vite un règlement, la décision intervenant dans les 45 jours du dépôt de la plainte, alors qu'un procès devant les tribunaux coûte 250 taka de frais d'enregistrement, un minimum de 700 taka de frais d'avocat dans une affaire simple et aboutit en moyenne à un jugement au bout de trois ans.

Source : USAID, 1998.

donc un complément des mécanismes de substitution. Toutefois, ce n'est clairement pas le cas dans bien des pays en développement où ces mécanismes viennent remplacer les tribunaux. Donc, pour fonctionner de cette manière, il faut qu'ils soient bien représentatifs de la collectivité au nom de laquelle ils se prononcent. Les *lok adalats* de l'Inde, par exemple, ne sont pas très populaires parce qu'ils n'offrent pas de compensation adéquate aux victimes qui doivent dépenser de fortes sommes dans le cadre des poursuites judiciaires intentées pour faire respecter leurs droits. Or, il s'agit le plus souvent de gens pauvres.

Même si l'intérêt que présentent les mécanismes de substitution fonctionnant sur une base volontaire est rarement mis en question, les opinions sont plus variées au sujet des systèmes obligatoires, puisque ceux-ci peuvent avoir des conséquences imprévues, notamment parce que les plaideurs sont liés par les sentences arbitrales. Il arrive par exemple que les parties portent l'affaire devant les tribunaux après l'arbitrage obligatoire. Par ailleurs, les systèmes d'arbitrage auxquels les parties se plient volontairement peuvent aussi bien être mis sur

piéd par des intérêts privés que par l'État. Aux États-Unis, par exemple, ce sont les tribunaux qui déploient le plus d'efforts pour régler des affaires relevant du droit civil qui prennent en général le plus de temps pour parvenir à un règlement. Les vastes programmes de règlement extrajudiciaire n'améliorent ni le temps de traitement des affaires, ni la productivité de l'appareil judiciaire<sup>24</sup>. Le fait de soumettre une affaire à un arbitrage obligatoire ne réduit pas réellement le temps qu'il faut pour la régler, le nombre d'heures de travail des avocats ou le degré de satisfaction de ceux-ci, pas plus qu'il n'a d'effet marqué sur l'idée qu'ils se font de l'équité du processus<sup>25</sup>. Dans certains systèmes de médiation, au Japon et dans certains pays d'Amérique latine, par exemple, le médiateur fait également fonction de juge. Du point de vue des procédures, cet état de fait peut être considéré comme injuste, puisque le juge peut contraindre les parties à parvenir à un règlement. Or, celles-ci seront réticentes à faire preuve de franchise devant le magistrat qui sera ensuite appelé à prononcer un jugement à leur égard.

*Droit procédural.* Les analyses effectuées révèlent également que la simplification des règles de procédure peut augmenter l'efficacité de l'appareil judiciaire. La primauté des procédures écrites sur les procédures orales est en effet un des facteurs qui sont communément associés à l'inefficacité dans les pays qui pratiquent le droit civil<sup>26</sup>. Le problème est particulièrement marqué en l'Amérique latine<sup>27</sup>. Une réorientation vers les procédures orales a produit des résultats positifs en Italie, au Paraguay et en Uruguay<sup>28</sup>. Aux Pays-Bas, le *kort geding*, techniquement, la procédure permettant d'obtenir une injonction provisoire, s'est spontanément transformé en une procédure sommaire pour les affaires relevant du droit positif. Un *kort geding* nécessite rarement plus qu'une simple audience où chacune des parties présente son cas et fournit immédiatement des réponses. Le président du tribunal indique aux parties quelles seraient leurs chances dans le cadre d'un procès et l'audience se termine souvent par un règlement. Il faut en moyenne six semaines pour traiter une affaire dans le cadre du *kort geding*. Les procédures verbales sont une des caractéristiques dominantes des tribunaux spécialisés et de ceux qui s'occupent des litiges portant sur de petits montants.

La simplification des procédures tend à améliorer l'efficacité ; en effet, plus elles sont complexes et moins elles sont transparentes et moindre est le sentiment de responsabilité, ce qui accroît la possibilité que des fonc-

tionnaires corrompus puissent obtenir des pots-de-vin. Elle tend également à réduire les délais et les coûts ainsi qu'à augmenter le degré de satisfaction des parties au litige (comme cela a, par exemple, été le cas à la suite de la simplification des procédures des tribunaux britanniques qui règlent les litiges portant sur de petits montants et des procédures suivies par les juges de paix au Pérou)<sup>29</sup>. L'efficacité des tribunaux qui s'occupent des petites créances semble découler de la simplicité de leurs procédures. En fait, au Royaume-Uni, ceux-ci ne constituent pas une institution distincte. Les procédures des tribunaux de comté ont simplement été modifiées, au fil des années, en fonction de la nécessité de régler les affaires mettant en jeu de petites sommes.

L'incidence globale de la simplification des procédures dépend de la lourdeur antérieure de ces dernières. Dans les systèmes engorgés, les réformes peuvent déboucher à court terme sur un accroissement du nombre de plaintes déposées, mais elles entraînent à plus long terme une amélioration du service assuré, de l'accès à la justice et du degré de satisfaction des plaigneurs.

La simplification du système en fonction duquel les procédures judiciaires mêmes sont établies peut elle aussi avoir un effet bénéfique. Si toutes les modifications de procédure doivent être approuvées par l'Assemblée législative, il devient difficile d'expérimenter et d'innover. Le pouvoir de déterminer quelles doivent être la structure et les règles de procédure des tribunaux peut être en partie délégué à la magistrature, une initiative qui a eu des résultats positifs en Uruguay<sup>30</sup>. L'Assemblée législative peut également déléguer certains aspects de ce pouvoir à des tribunaux particuliers pour favoriser l'assouplissement de leur fonctionnement, comme au Royaume-Uni, où les juges qui s'occupent des litiges portant sur de petits montants sont libres d'adopter toute procédure qu'ils estiment équitable et efficace. Nombre de procédures ont été instituées parce qu'elles donnaient l'impression de servir l'équité, de protéger l'accusé et de rendre la justice plus accessible aux pauvres. Mais le pouvoir judiciaire doit être assorti de freins et de contrepoids. Il est préférable que l'autorité impartie aux juges en la matière soit complétée par des mesures ayant pour but de rendre ceux-ci davantage responsables.

Toutes les tentatives de simplification ne réussissent cependant pas. Les efforts déployés en ce sens doivent en effet être adaptés au contexte qui est propre au pays où une telle simplification est entreprise. Il est donc

nécessaire d'expérimenter quelque peu. Comme on a pu le voir en Roumanie, les décisions prises en ce qui concerne des questions comme le plafond à fixer pour la somme faisant l'objet des différends soumis aux tribunaux qui s'occupent des litiges portant sur de petits montants, ou encore la relation entre de tels tribunaux et le reste de l'appareil judiciaire, peuvent avoir une forte influence sur l'impact des réformes<sup>31</sup>. En octobre 2000, le gouvernement roumain a promulgué un décret visant à réduire la charge de travail des tribunaux de commerce et à accélérer le règlement des affaires. Il semble toutefois que certains aspects de la réforme ont éliminé un facteur de concurrence à l'intérieur de l'appareil judiciaire, c'est-à-dire la faculté de choisir dans certains cas entre le *judicatorii*, le tribunal auquel les entreprises peuvent soumettre les litiges portant sur de petits montants, et le *tribunale*, le tribunal de compétence générale, un choix qui permettait auparavant aux entreprises d'éviter de coûteuses lenteurs judiciaires.

La loi même est un autre facteur qui restreint la mesure dans laquelle la réforme des procédures permet d'accroître l'efficacité du système judiciaire. Lorsque les règles de fond sont obscures et que les autres institutions sont faibles, l'amélioration de l'efficacité du système par l'intermédiaire d'une telle réforme peut être limitée. Par exemple, là où la plupart des terres ne sont couvertes par aucun titre de propriété, le régime de faire-valoir est entaché d'incertitude parce que personne ne sait comment les tribunaux trancheront un différend. Dans ce contexte, comme le montre l'expérience du Pérou, un programme de production de titres de propriété peut renforcer l'efficacité du système judiciaire<sup>32</sup>. En République dominicaine, une refonte complète du droit de la famille et du droit commercial — pour atténuer le parti pris sexiste dans les affaires concernant la garde d'enfants, pour moderniser le code de commerce et pour introduire des sanctions plus rigoureuses à l'encontre des débiteurs — a constitué un préalable indispensable au succès de la réforme de l'appareil judiciaire<sup>33</sup>. La simplicité des règles de fond pourrait également être la principale explication de l'amélioration de l'efficacité qui a été constatée dans le cadre des études sur les tribunaux chargés de régler les différends portant sur de petits montants.

### *Accroissement des ressources*

Les agents judiciaires, comme les responsables de la réforme de la justice, considèrent que le manque de ressources humaines et matérielles constitue l'une des

principales entraves à l'efficacité. Les données disponibles ne permettent toutefois pas de parvenir à des conclusions probantes au sujet des résultats que produit un accroissement de ces ressources. Les données provenant des États-Unis, d'Amérique latine et des pays des Antilles ne montrent aucune corrélation entre le niveau général des ressources et le temps nécessaire au règlement des affaires<sup>34</sup>. De plus, nombre des efforts d'amélioration de l'efficacité accompagnent les initiatives prises par ailleurs par une hausse des budgets, de sorte qu'il est difficile d'isoler l'effet de l'accroissement des ressources de celui des autres facteurs. Au Paraguay, par exemple, le nombre de juges a été augmenté au moment de l'adoption des procédures orales<sup>35</sup>.

Les éléments d'appréciation dont nous disposons indiquent néanmoins que l'augmentation du financement permet de réduire plus facilement le nombre de cas en suspens dans les systèmes dont on s'efforce réellement d'améliorer le fonctionnement, mais est d'une piètre utilité là où le processus est inefficace. Les programmes intensifs visant à réduire le nombre de ces cas grâce à de fortes infusions de ressources ont donné de bons résultats à court terme mais, si des changements de nature plus profonde ne sont pas effectués, ces résultats ne peuvent être maintenus. La mise en place de systèmes informatiques ou d'autres moyens de mécanisation au sein de l'appareil judiciaire, qui constitue souvent l'une des composantes principales des efforts de réforme déployés sous les auspices de la Banque mondiale, a contribué à accélérer le règlement des affaires et à réduire la corruption en Amérique latine<sup>36</sup>. Or, il est nécessaire d'augmenter les ressources pour pouvoir introduire des systèmes informatiques. La diminution de la corruption à la suite de ce genre de réforme tient probablement en bonne partie au fait que ces systèmes permettent d'exercer un meilleur contrôle. Les rôles informatisés sont plus précis et plus faciles d'emploi que les systèmes d'écritures qu'ils remplacent et, comme leur consultation n'est pas limitée à une seule personne, il est plus difficile de les falsifier.

Dans bien des cas, aucune corrélation ne peut être établie entre le niveau global des ressources disponibles et l'efficacité de l'appareil judiciaire. Toutefois, lorsque les budgets sont beaucoup trop faibles, une infusion de ressources peut avoir une incidence positive. En Ouganda, par exemple, le nombre de cas restés en suspens en raison d'un manque d'articles de papeterie ont pu être réglés lorsqu'un autre tribunal a offert les fournitures nécessaires. La Cour suprême du Cambodge a

admis que le manque de fonds compliquait l'organisation du déplacement des témoins. N'ayant pas d'argent pour en défrayer le coût, la Cour suprême de Mongolie, quant à elle, a mis un terme à ses déplacements<sup>37</sup>. Un supplément de ressources peut également aider les magistrats à mieux gérer les fonctions administratives. Dans bien des systèmes judiciaires, en effet, de telles fonctions, comme la signature des chèques de paye et la commande des fournitures de bureau, incombent au juge et sont l'une des grandes causes d'inefficacité. La centralisation du travail administratif au sein d'un seul bureau, dont le personnel a été formé à cette fin, a permis d'améliorer l'efficacité des tribunaux colombiens et péruviens, et du ministère public du Guatemala.

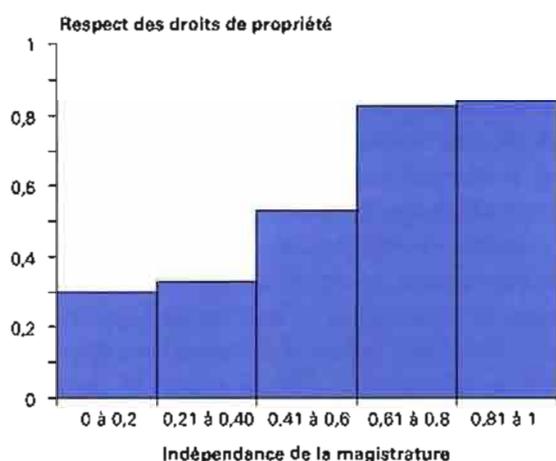
### Équité

Une bonne gestion des affaires publiques s'appuie nécessairement sur des institutions juridiques impartiales et soucieuses d'équité. Il faut donc garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir politique. Une magistrature qui n'a pas à craindre l'intervention du gouvernement et l'influence exercée par les parties à un litige constitue le plus solide pilier institutionnel de la primauté du droit. Si la loi ou les tribunaux sont perçus comme partiaux ou arbitraires dans les situations concrètes, l'appareil judiciaire ne sera pas autant en mesure de faire respecter l'ordre social qu'il le devrait. Tel qu'indiqué dans les parties précédentes, pour que l'équité soit réelle, il faut que les institutions rendent les juges responsables de leurs actes. L'indépendance du pouvoir judiciaire doit également s'appuyer sur un système qui place l'appareil judiciaire dans l'obligation de rendre des comptes. Les médias et les organisations de la société civile ont ainsi un rôle clé à jouer dans la surveillance du fonctionnement de cet appareil. C'est en effet l'absence de freins et de contrepoids qui fait qu'un système judiciaire devient arbitraire.

#### *Moyens de garantir l'indépendance de la magistrature à l'égard du pouvoir politique*

Les réformes qui améliorent le plus la qualité et l'intégrité de l'appareil judiciaire sont celles qui ont essentiellement pour but de créer une magistrature indépendante du pouvoir politique et difficile à intimider. Mais l'instauration d'un système de freins et de contrepoids renforce elle aussi l'équité et l'intégrité de la justice. Par conséquent, il faut que l'indépendance de la magistrature soit assortie de dispositions permettant à la société de lui réclamer des comptes. Cette sur-

**Figure 6.3**  
L'indépendance de la magistrature renforce les droits de propriété



Note : Plus les valeurs sont élevées et plus le respect des droits de propriété et l'indépendance de la magistrature sont grands.

Source : La Porta et al., 2001. Document de référence du Rapport sur le développement dans le monde 2002.

veillance peut être exercée par les médias et les organisations de la société civile, s'ils sont libres, ou avoir lieu à travers des mécanismes incorporés à l'appareil judiciaire même. Ces considérations sont examinées ci-dessus et dans le chapitre 10.

Dans le cadre d'une étude effectuée en préparation de ce rapport, des données ont été recueillies au sujet de la constitution de 71 pays. Trois facteurs garantissant l'indépendance de la magistrature ont été analysés : la durée du mandat des juges de la juridiction suprême et des tribunaux administratifs ; la mesure dans laquelle les décisions administratives des pouvoirs publics peuvent être contestées ; le rôle de la jurisprudence dans la détermination de la façon dont les litiges sont réglés<sup>38</sup>. La même étude montre comment l'indépendance de la magistrature favorise le respect des droits de propriété dans les pays en question (figure 6.3).

- **Durée du mandat.** Lorsque les juges sont nommés à vie, il est beaucoup moins probable qu'ils puissent être influencés par des pressions politiques directes et qu'ils aient été choisis par des politiciens exerçant encore des fonctions gouvernementales. Par ailleurs, il est particulièrement important que les magistrats soient indépendants lorsqu'ils ont à régler des différends opposant des

citoyens à l'État (par exemple sur des questions de liberté d'expression ou des questions contractuelles). L'étude a par conséquent été axée sur la durée des fonctions de deux types de juges, ceux qui siègent au sein de la plus haute juridiction du système judiciaire (les cours suprêmes, de cassation, etc.) et ceux des tribunaux administratifs, qui ont compétence dans les affaires où l'État est partie au litige. Les pays où les juges sont indépendants du pouvoir exécutif sont également souvent ceux où les intérêts privés n'ont pas de prise sur eux. Dans les deux cas, la durée de leur mandat a de l'importance. Il est fréquemment avancé que le Pérou est le pays où la magistrature est la moins indépendante. Entre 1992 et 2000, l'ancien président Fujimori a maintenu plus de la moitié des juges dans un statut temporaire.

■ *Contestation des décisions des pouvoirs publics.* Dans certains pays, les particuliers ne peuvent contester les décisions administratives des organes de l'État qu'auprès des tribunaux administratifs, qui relèvent du pouvoir exécutif. Ailleurs, ils peuvent s'adresser aux tribunaux normaux, ou demander que la juridiction suprême se penche sur les décisions des tribunaux administratifs. De façon générale, les gouvernements ont moins tendance à prendre des décisions arbitraires, et notamment des décisions qui restreignent le rôle de la magistrature, lorsque les tribunaux ont un droit de regard sur les décisions des pouvoirs publics.

■ *Rôle de la jurisprudence.* Dans certains pays, les tribunaux ont uniquement pour fonction d'interpréter la loi. Dans d'autres, ils ont un pouvoir législatif puisque la jurisprudence y est source de droit. Leur indépendance est plus grande dans ce dernier cas. En fait, bien des juristes estiment que la reconnaissance de la validité de la jurisprudence est le signe le plus clair de l'indépendance de la magistrature. Le droit prétorien peut également être reconnu *de facto* mais non *de jure*. En France, par exemple, la Révolution a dépouillé l'appareil judiciaire de tous ses pouvoirs législatifs (ainsi que de sa compétence à l'égard des décisions administratives) ; toutefois, comme dans bien d'autres pays de droit civil, l'Allemagne par exemple, les juges accordent de l'importance à la jurisprudence.

Dans 53 des 71 pays de l'échantillon, les magistrats de la juridiction suprême sont nommés à vie. Ce

groupe de pays est très diversifié puisqu'il englobe notamment l'Argentine, l'Éthiopie, l'Iran et l'Indonésie. Neuf pays, dont Haïti, le Japon, le Mexique, Panama et la Suisse, confient un mandat d'au moins six ans, sans toutefois les nommer à vie, aux juges de cette juridiction. Le mandat de ceux-ci est limité à six ans en Chine, à Cuba, au Honduras et au Viet Nam. La situation est similaire pour le mandat des magistrats des tribunaux administratifs.

L'indicateur suivant mesure le degré d'indépendance des tribunaux dans le cadre de différends opposant des particuliers à l'État. Il incorpore deux éléments : les tribunaux qui constituent le dernier recours pour les litiges de nature administrative et la durée du mandat de leurs juges. Les juges des tribunaux administratifs tranchent bien des différends mais, alors que leur jugement est sans appel dans 17 pays, dont la France et l'Italie, l'affaire peut être référée aux tribunaux ordinaires dans 50 autres, comme le Bangladesh, les États-Unis, le Kenya, le Mozambique et le Royaume-Uni. La conséquence fondamentale de la possibilité de porter les décisions des tribunaux administratifs en appel devant les tribunaux ordinaires est que la juridiction suprême peut renverser ces décisions.

Même si la compétence de la juridiction suprême dans les affaires administratives peut avoir été instituée dans n'importe quel pays, quelles que soient les bases de son système judiciaire, c'est dans les pays de la *common law* qu'elle l'a le plus souvent été. Alors que cette juridiction constitue le dernier recours dans 90 % des pays de tradition juridique anglaise, ce n'est le cas que dans 67 % de ceux dont le système trouve son origine dans les formes françaises et germaniques du droit. Le fait que la juridiction suprême puisse modifier le jugement des tribunaux administratifs n'impose toutefois de réelles limites au pouvoir de l'exécutif que lorsque ses magistrats sont à la fois indépendants et permanents. Or, si la remise en cause des décisions de l'administration est effectuée par des juges nommés à vie et peut aller jusque devant la juridiction suprême dans 90 % des pays dont le système est inspiré du droit anglais et dans 80 % des pays scandinaves, cette combinaison n'existe que dans 37,5 % de ceux dont la tradition juridique est d'origine française et dans 16,7 % de ceux où elle est d'origine germanique<sup>39</sup>.

La jurisprudence est source de droit dans 90 % des pays d'inspiration juridique anglaise. C'est également le cas dans tous ceux où le système est basé sur les principes scandinaves et dans 80 % de ceux où il s'appuie

sur le modèle germanique, comme l'Allemagne, la Corée, le Japon et la Suisse. Les pays où le cadre judiciaire est d'origine française occupent à cet égard une position intermédiaire. La jurisprudence y est source de droit chez 36 % d'entre eux, y compris la France et nombre des pays d'Amérique latine qui ont pris la Constitution américaine pour modèle. Ces différences à l'égard du droit prétorien en fonction de la source du système judiciaire sont également liées à la longueur du mandat des magistrats de la juridiction suprême, les juges qui interprètent en définitive la loi. Dans les pays où le droit est d'inspiration anglaise ou scandinave, par exemple, ces juges exercent une fonction législative reconnue et sont nommés à vie.

Les données recueillies montrent qu'il est possible de rendre les juges indépendants du pouvoir exécutif au sein de n'importe quel système judiciaire. La principale contrainte n'est pas la nature de ce dernier, ce sont plutôt les facteurs politiques qui conditionnent l'indépendance du système. Le fait que l'État s'interdise d'agir de manière arbitraire et accepte de rendre des comptes constitue une évolution cruciale dans le développement d'ensemble du système judiciaire. Dans bien des pays en développement, il serait possible de renforcer l'indépendance de la magistrature en nommant les juges à vie, en leur reconnaissant une fonction prétorienne et en autorisant la juridiction suprême à se prononcer dans les affaires concernant des décisions des pouvoirs publics.

Il existe différentes autres façons d'effectuer un tel renforcement. Tout d'abord, le budget de l'appareil judiciaire peut faire l'objet d'une loi qui lui accorde un pourcentage déterminé du budget total de l'État. De cette manière, il devient impossible de priver cet appareil de ressources. De plus, comme le montre l'exemple donné dans l'encadré 6.7 sur les tribunaux commerciaux de la Tanzanie, les frais judiciaires perçus par les tribunaux peuvent être versés au budget de ceux-ci, jusqu'au moment où ce budget est pourvu, avant d'alimenter les recettes générales de l'État. Ensuite, les réaffectations de magistrats ne doivent pouvoir être effectuées qu'avec l'approbation écrite de juges. Cette règle a été adoptée en France en 1976 ; il faudrait qu'elle le soit dans des pays comme le Kazakhstan où, selon ce que les médias ont récemment rapporté, des juges ont été réaffectés après qu'ils eurent donné tort à des agences gouvernementales. Enfin, la mesure dans laquelle les critères qui conditionnent la progression professionnelle sont transparents vraisemblablement une incidence sur le degré d'indépendance à l'égard du

pouvoir politique. En effet, dans la plupart des pays du monde, la nomination à des fonctions plus élevées de la magistrature incombe aux détenteurs du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif, ce qui engendre des circonstances propices à des échanges de faveurs entre politiciens et magistrats dans les pays où la corruption est fortement enracinée.

### *Intimidation par des intérêts privés*

Les manœuvres d'intimidation auxquelles se livrent de puissants intérêts privés peuvent tout autant donner lieu à des décisions arbitraires que l'intervention des gouvernants. En Colombie, par exemple, les barons de la drogue sont assez puissants pour faire peser sur les magistrats et leurs familles des menaces très réelles puisque, rien que dans les années 90, plus de 60 juges ont été assassinés. On a parfois tenté de contourner le problème en plongeant dans l'anonymat les juges ou les jurés qui ont à se prononcer dans une affaire, une méthode qui a donné de bons résultats en Colombie. Cette solution n'est cependant pas toujours satisfaisante puisque, dans une société où règne la corruption, cet anonymat peut être trahi.

Pots-de-vin et autres formes de corruption sont également un moyen d'exercer une influence puisque, dans bien des pays, les juges sont moins bien rémunérés que d'autres fonctionnaires et gagnent beaucoup moins d'argent que les avocats du secteur privé. La justice peut donc en venir à être mise en vente. Même si peu de pays peuvent se permettre de payer les juges, comme à Singapour, plus de 500 000 dollars par an, nombre d'entre eux ont aligné, au cours des dix dernières années, leur traitement sur celui des autres fonctionnaires. En Uruguay, par exemple, les magistrats des plus hautes juridictions touchent maintenant des salaires comparables à ceux des ministres. Même si l'augmentation de leur rémunération n'empêche pas que des magistrats puissent être corrompus par des personnes qui sont disposées à payer le prix fort, elle peut du moins mettre un terme aux formes mineures de subornation, puisque les juges ont moins besoin de compléter leurs revenus. Pour l'instant, toutefois, peu de données ont été systématiquement recueillies à ce sujet.

### **Conclusions**

Le système judiciaire joue un rôle important dans le développement des économies de marché, et ce, de bien des manières. Il permet de régler les différends qui opposent des intérêts privés entre eux ou à des agences

de l'État, fournit une trame sur laquelle particuliers et organismes peuvent modeler leur comportement en dehors des institutions structurées et influe sur l'évolution de la société et de ses normes tout en les reflétant lui-même. Les changements ainsi induits favorisent l'ordre public, mais aussi le développement des marchés, la croissance économique et la réduction de la pauvreté. L'appareil judiciaire d'un pays doit concilier la nécessité que la justice soit rendue rapidement et à un coût raisonnable, pour qu'elle puisse être accessible, et celle qu'elle soit équitable. Ce sont là les conditions préalables de l'efficacité judiciaire.

La réforme de cet appareil, comme celle de toute autre institution, est souvent politiquement délicate. Lorsqu'elle est envisagée, il faut se rendre compte que la complémentarité entre les différentes composantes institutionnelles constitue un élément crucial. Bien des facteurs ont en effet une incidence sur la manière dont la justice est dispensée, depuis les mécanismes institutionnels qui servent à établir rémunérations et promotions, droit procédural et droit matériel, jusqu'au respect que les gens ont des tribunaux, en passant par la compétence professionnelle des avocats et des juges. Tout ce qui influe sur la marche de l'appareil judiciaire ne pose cependant pas les mêmes difficultés politiques, une considération qui a son importance, puisque les institutions fonctionnent comme des systèmes, c'est-à-dire que l'amélioration d'un aspect peut avoir des répercussions sur l'efficacité de l'ensemble. Les décideurs peuvent donc introduire différentes réformes mineures pour renforcer cette efficacité tout en préparant l'opinion publique à d'autres de plus vaste portée.

La réussite des réformes de l'appareil judiciaire dépend de la mesure dans laquelle les juges sont davantage tenus de rendre des comptes ; c'est-à-dire des raisons qui leur sont fournies de se montrer efficaces, du degré auquel les procédures sont simplifiées et de la précision avec laquelle les augmentations de ressources sont ciblées. La transparence, en bref la fourniture d'informations qui permettent de contrôler facilement les résultats du système judiciaire et influent sur la réputation des juges, comme des bases de données judiciaires grâce auxquelles il est possible de retracer facilement l'évolution des affaires et qui sont difficiles à falsifier ou

à faire disparaître, est l'un des facteurs qui pousse le plus les magistrats à se sentir responsables de ces résultats.

La simplification de ses procédures tend à accroître l'efficacité du système judiciaire. Dans ceux qui sont excessivement fondés sur des procédures écrites, par exemple, il est possible de simplifier, d'accélérer et de rendre moins coûteux les procès, sans que la précision des témoignages soit nettement réduite, en faisant plus de place aux procédures orales. Le fonctionnement et l'accessibilité des tribunaux ont ainsi été améliorés grâce à des réformes de ce type dans des pays de traditions juridiques très différentes. Les juges de paix et les tribunaux qui s'occupent des litiges portant sur de petites sommes sont très appréciés parce que leur mode d'expression est accessible au profane et que leurs procédures sont simples. Et une telle simplification revêt une importance particulière dans les pays où les institutions complémentaires sont faibles et où il peut être plus délicat, à court terme, d'engager d'autres types de réformes. La simplification des procédures peut aussi être avantageuse pour les membres des strates les plus pauvres de la population parce qu'elle leur facilite l'accès au système judiciaire. Les mécanismes de substitution adoptés pour le règlement des différends, qu'il s'agisse de mécanismes basés sur les normes sociales ou sur une simplification des procédures, permettent de plus d'ouvrir davantage l'accès aux services juridiques aux membres les plus défavorisés de la société. La délégation partielle au pouvoir judiciaire du détail de la réforme des procédures peut également stimuler l'innovation et l'expérimentation.

Une réforme du système judiciaire qui a pour but d'améliorer la qualité et l'intégrité des décisions des juges devrait être concentrée sur la création d'une magistrature indépendante du pouvoir politique et difficile à intimider. L'instauration d'un système de freins et de contrepoids a aussi un effet positif sur le plan de l'équité et de l'intégrité. À cette fin, l'indépendance de la magistrature doit être complétée par un mécanisme de responsabilisation sociale de celle-ci dont l'effet s'exerce par l'intermédiaire des organisations de la société civile et des médias qui ne sont pas dépendants de l'État, ce mécanisme pouvant aussi être incorporé au système judiciaire même.



# La concurrence

*De tous les pouvoirs humains qui agissent sur les affaires de l'humanité, aucun ne surpasse la concurrence.*

— Henry Clay, 1832

La concurrence est depuis longtemps considérée comme un élément moteur du développement et de croissance. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, Adam Smith faisait remarquer que la fermeture de la Chine à la concurrence étrangère bridait sa croissance et ses perspectives de développement et entretenait le clivage entre riches et pauvres (encadré 7.1). L'histoire ultérieure de la Chine — celle d'une nation affaiblie, envahie et occupée par les puissances étrangères, puis balayée par la révolution communiste qu'avait déclenchée l'inégalité des patrimoines et des revenus — semble confirmer cette observation. L'histoire de l'Europe occidentale offre maints exemples de changements institutionnels qui ont encouragé ou freiné la concurrence ou une concurrence ayant suscité des changements institutionnels. Parfois, ce sont les gouvernements qui ont amorcé le changement. C'est par exemple le cas de la Suède où, au XIX<sup>e</sup> siècle, le gouvernement a aboli les corporations, qui favorisaient le monopole des villes dans certains métiers, pour stimuler la production en milieu rural. Ailleurs, ce sont les changements institutionnels qui ont amené la concurrence, sans que le gouvernement intervienne. C'est ainsi qu'au XIX<sup>e</sup> siècle le pouvoir des corporations professionnelles allemandes a été progressivement éclipsé par le système industriel naissant.

Partout dans le monde, la concurrence, nationale et internationale, ouvre la voie aux réformes institution-

nelles (chapitre 1) en modifiant les effets des structures existantes. La concurrence peut aussi remplacer d'autres institutions. On constate qu'elle peut remplacer un système de faillite efficace en poussant les entreprises inopérantes à se mettre en liquidation<sup>1</sup>. Certains éléments indiquent aussi qu'à l'instar d'un actionnaire dominant, elle peut augmenter les gains de productivité dans les entreprises. L'intensification de la concurrence stimule la hausse de la productivité dans une société sans actionnaire extérieur dominant, alors qu'elle n'a aucun effet favorable quand un tel actionnaire existe<sup>2</sup>. Il apparaît en outre que la concurrence peut infléchir la nature des institutions du marché du travail (voir l'analyse qui suit).

Dans le même temps, il peut s'avérer difficile d'encourager à la fois la concurrence et l'amélioration du gouvernement des entreprises. Les groupes commerciaux créés pour résoudre les problèmes de circulation de l'information et d'insuffisance des moyens d'application de la loi risquent par exemple de restreindre l'accès aux marchés. Qui plus est, les changements institutionnels amenés par la concurrence n'améliorent pas toujours le bien-être de l'ensemble des membres de la société (chapitres 4, 5 et 9).

Sur les marchés des produits, le principal moteur de la concurrence, c'est la liberté qu'ont les négociants d'utiliser leurs ressources où ils le souhaitent et de les échanger aux prix qu'ils fixent<sup>3</sup>. Sur ces marchés, la concurrence accroît l'efficacité (de même que la productivité et les gains de productivité dans l'économie) en incitant les dirigeants à minorer les coûts, à innover, à limiter la sous-utilisation des ressources et à améliorer les modalités structurelles de la production<sup>4</sup>. La hausse de la productivité, à son tour, est l'une des sources primordiales de croissance nationale<sup>5</sup>. Dans les pays indus-

**Encadré 7.1****Propos d'Adam Smith sur la concurrence, 1776**

La Chine paraît avoir été longtemps stationnaire, et il y a probablement longtemps qu'elle est arrivée au comble de la mesure de richesse qui est compatible avec la nature de ses lois et de ses institutions ; mais cette mesure peut être fort inférieure à celle dont la nature de son sol, de son climat et de sa situation serait susceptible avec d'autres lois et d'autres institutions. Un pays qui néglige ou qui méprise tout commerce étranger, et qui n'admet les vaisseaux des autres nations que dans un ou deux de ses ports seulement, ne peut pas faire la même quantité d'affaires qu'il ferait avec d'autres lois et d'autres institutions. Dans un pays d'ailleurs où, quoique les riches et les possesseurs de gros capitaux jouissent d'une assez grande sûreté, il n'y en existe presque aucune pour les pauvres et pour les possesseurs de petits capitaux (...), il est impossible que la quantité du capital engagée dans les différentes branches d'industrie soit jamais égale à ce que pourraient comporter la nature et l'étendue de ces affaires. Dans chacune des différentes branches d'industrie, l'oppression qui frappe les pauvres établit nécessairement le monopole des riches, qui, en se rendant les maîtres de tout le commerce, se mettent à même de faire de très gros profits.

— Adam Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776 (Gallimard)

triels, elle est généralement le fruit des progrès technologiques. Dans les pays en développement, elle est, le plus souvent, le résultat des retombées technologiques du commerce, de l'investissement direct étranger, de la fabrication sous licence et des coentreprises.

Il arrive que les effets statiques et dynamiques de la concurrence se contrarient ou que les entreprises n'investissent pas dans les innovations qui réclament d'importants financements initiaux. La solution à ces problèmes passe parfois par la création d'institutions chargées de protéger les droits de propriété intellectuelle et de limiter la concurrence.

Plusieurs études axées sur les pays industriels ont constaté une relation positive entre la concurrence et l'efficacité (mesurée en termes de niveau de productivité), et entre la concurrence et le taux de croissance de la productivité<sup>6</sup>. Lorsqu'il y a concurrence, les entreprises redéfinissent leurs activités de manière à accroître leur efficacité et, partant, à maintenir leur rentabilité, les moins performantes se retirant du marché. Ce retrait libère des ressources dont les sociétés plus performantes peuvent alors disposer. Il a été démontré que l'entrée sur le marché et la sortie du marché contribuent substantiellement aux gains de productivité sectoriels dans des pays semi-industrialisés comme le Chili (1979-1985) et le Maroc (1984-1987)<sup>7</sup>. Une étude de la Corée entre

1990 et 1998 indique que l'entrée des firmes sur le marché et leur sortie du marché expliquaient jusqu'à 45 % de la hausse de la productivité manufacturière pendant les phases ascendantes du cycle économique, et 65 % pendant ses phases descendantes<sup>8</sup>.

Il ressort d'un certain nombre d'études que les effets bénéfiques de la concurrence ne tiennent pas à la présence de nombreuses entreprises sur le marché<sup>9</sup>. L'efficacité technique chute quand la concentration du marché s'accroît dans les pays industriels (Australie, Canada, Japon, Royaume-Uni et États-Unis) et en développement (Corée) mais ce phénomène se produit également au-dessous d'un certain degré de concentration<sup>10</sup>. Une étude des entreprises dans les économies en transition conclut que la concurrence qu'exercent de une à trois sociétés rivales explique en grande partie l'innovation, conduisant par exemple une entreprise à

**Encadré 7.2****Comment mesurer la concurrence**

Il existe fondamentalement trois méthodes pour mesurer la concurrence. La première consiste à évaluer dans quelle mesure la production est concentrée parmi un petit nombre d'entreprises. On utilise pour cela des indicateurs : taux de concentration de quatre ou cinq entreprises, pourcentage d'emploi par les quatre plus grosses sociétés, indice Herfindahl (somme des carrés des parts de marché des entreprises) et nombre de firmes sur le marché.

La deuxième démarche étudie les conséquences de la structure d'un marché plutôt que la structure du marché elle-même. Pour ce faire, on estime l'élasticité résiduelle de la demande pour le produit d'une entreprise — c'est-à-dire dans quelle mesure l'augmentation du prix du produit en question conduirait les clients de l'entreprise à acheter un produit de remplacement chez un rival, ou à y renoncer purement et simplement.

La troisième possibilité est d'examiner directement le comportement des entreprises pour en déduire l'ampleur de la concurrence à laquelle elles *estiment* être confrontées. La marge prix-coût est la mesure la plus couramment employée à cet effet.

Ces trois méthodes sont compatibles et complémentaires. La mesure de la concentration est probablement la plus simple à utiliser dans les pays en développement, les deux autres nécessitant un grand nombre de données. Cela dit, la polarisation sur les variables de la structure de marché existante ne permet pas de percevoir l'importance des concurrents potentiels — ceux qui pourraient entrer sur le marché et, de ce fait, imposer une discipline aux entreprises en place.

*Note* : La notion de contestabilité apparaît pour la première fois dans Willig, 1980. Voir Baumol *et al.*, 1982.

*Source* : Carlin et Seabright, 2000. Document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

décider de lancer de nouveaux produits<sup>11</sup>. Les entreprises qui ont affaire à plus de trois compétiteurs sont plus performantes que les monopoles, mais leur avantage est inférieur de moitié à celui des firmes qui se trouvent en présence de un à trois concurrents<sup>12</sup>.

L'analyse qui précède conduit à penser que, pour que la concurrence porte ses fruits — plus d'efficacité et d'innovation sur les marchés des produits —, il faut *un certain degré* de concurrence, mais pas forcément de nombreux concurrents. Par ailleurs, la structure du marché ne détermine pas à elle seule le degré de concurrence sur les marchés nationaux ; il faut également compter avec la menace que représente l'arrivée de nouvelles entreprises ou de nouveaux produits. Dans la pratique, il est difficile de mesurer l'ampleur de la concurrence, réelle et potentielle, sur les marchés intérieurs (encadré 7.2). Dans les pays en développement, où les capacités et les structures de soutien sont limitées, les responsables politiques doivent veiller en priorité à la *liberté d'entrée et de sortie des entreprises* et à *l'ouverture à la concurrence internationale*. Ce chapitre étudie les institutions qui freinent ou qui encouragent la concurrence sur les marchés. Celles qui améliorent la fourniture de services d'infrastructure (la législation et les réglementations et les organismes chargés de les faire respecter) sont également importantes pour le développement de la concurrence. On en trouvera une analyse au chapitre 8.

Bien des facteurs peuvent faire obstacle à la concurrence. Dans les pays en développement, les principales barrières institutionnelles à la concurrence nationale sont les réglementations publiques qui régissent l'entrée des entreprises sur le marché et leur sortie<sup>13</sup>. Même dans le secteur des biens exportables, la concurrence internationale ne se traduit pas nécessairement par une concurrence intérieure, ce qui tient en partie à des entraves institutionnelles telles que la réglementation gouvernementale des marchés des produits et des facteurs qui décourage l'entrée et la sortie des entreprises, et bride leur croissance. L'excès de réglementation et les coûts qu'elle impose favorisent en outre la corruption et ont des effets néfastes sur la répartition dans la mesure où les travailleurs et les entreprises sont incités à se réfugier sur le marché informel. Les institutions privées peuvent également ériger des barrières à la concurrence. Dans le cas de la monopolisation des circuits de distribution nationaux, par exemple, on constate parfois qu'un produit, même s'il peut être importé librement, n'est confronté à aucune concurrence dans le pays.

Le droit de la concurrence et les autorités de la concurrence sont les institutions nationales qui favorisent le jeu de la concurrence. Elles sont très dissemblables, sur le plan de la structure comme par leur mandat, même parmi les pays industriels — autrement dit, il n'existe pas de modèle universel. Les gouvernements les ont créées pour s'attaquer aux obstacles privés opposés à la concurrence sur le marché des produits et pour que, dans les secteurs caractérisés par des monopoles naturels, les prix ne s'écartent pas trop des coûts. De nombreux pays en développement souffrent d'une pénurie de capital humain. Dans les pays où existent des contraintes de ressources, les gouvernements ont sans doute intérêt à axer leurs efforts sur l'élimination des obstacles à l'entrée et à la sortie des marchés et sur l'ouverture de l'économie à la concurrence internationale avant de s'attacher à mettre en place des institutions de la concurrence, pour le secteur des biens échangeables notamment. Mais beaucoup de pays en développement disposent déjà d'un droit de concurrence et d'organismes compétents. Ces organismes seront mieux armés pour encourager la concurrence si leurs objectifs sont clairement définis. Les autorités de la concurrence doivent généralement s'intéresser en priorité aux éléments qui peuvent porter atteinte au libre jeu de la concurrence, comme les cartels et les contrats exclusifs de fourniture et de distribution.

La réforme du commerce international elle-même peut être assimilée à une réforme institutionnelle en ce qu'elle modifie les règles du jeu pour les parties concernées<sup>14</sup>. Le commerce international stimule la concurrence sur les marchés, l'ouverture aux échanges internationaux incitant par ailleurs les gouvernements à réformer les institutions qui, sur les marchés des produits et des facteurs intérieurs, empêchent les entreprises de réagir autant qu'il le faudrait aux pressions concurrentielles de l'étranger. L'effet de cette source de concurrence est toutefois circonscrit, pour l'essentiel, aux biens échangeables tels que les produits manufacturés. Certains produits, comme le ciment et les services d'infrastructure, ne sont guère transportables par nature. En d'autres termes, les frais de transport sont si élevés que les bénéfices des vendeurs sont trop faibles pour encourager les échanges. Quand l'infrastructure est médiocre, seuls les consommateurs vivant à proximité des frontières peuvent tirer profit des prix compétitifs amenés par le libre commerce des produits.

Il incombe aux gouvernements, dans le monde entier, d'édifier des institutions plus efficaces pour

réformer les aspects du régime du commerce international susceptibles de museler le libre jeu de la concurrence. À l'échelle nationale, il s'agit de libéraliser davantage le commerce des services autant que celui des biens et, pour les pays industriels, d'ouvrir leurs marchés aux exportations des pays en développement. Sur le plan international, il convient d'abaisser les coûts de mise en conformité et de certification des normes de produits imposées dans le cadre des échanges (normes de sécurité alimentaire par exemple) et de tirer parti des dispositions de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIPS) qui permettront aux pays en développement de maximiser leurs profits.

Les normes internationales ne favorisent pas toujours la concurrence, et toutes ne conviennent pas aux pays en développement. Si l'on ne tient pas compte de la situation propre à un pays, certaines normes, comme celles qui ont trait aux droits de propriété internationaux, peuvent même avoir des effets défavorables sur la répartition des revenus. De surcroît, bien des pays ne disposent pas des institutions complémentaires ou du capital humain nécessaires à l'application de ces dispositions. Dans les instances internationales, les carences en ressources humaines empêchent parfois les responsables politiques des pays en développement de participer fructueusement aux négociations. Il convient de prêter une attention particulière à ces questions si l'on veut que l'élaboration de normes internationales tienne compte à l'avenir des priorités des pays en développement et stimule la concurrence.

Le présent chapitre analyse d'abord les entraves à la concurrence nationale, à savoir les réglementations publiques qui régissent l'entrée des entreprises sur le marché, le droit de la concurrence et les organismes de la concurrence. Il aborde ensuite les restrictions qui influent sur les échanges internationaux, c'est-à-dire les limitations au commerce et les droits de propriété intellectuelle.

### Concurrence nationale

Cette section porte essentiellement sur les deux principaux facteurs qui déterminent l'ampleur de la concurrence sur les marchés intérieurs. Le premier, qui est aussi le plus important pour les pays en développement, est la réglementation publique des marchés des produits et des facteurs, qui peut empêcher les entreprises d'accéder au marché, d'en sortir et de se développer. Le second concerne les obstacles privés ou « naturels » qui

freinent la concurrence sur le marché intérieur des produits, qu'il s'agisse des monopoles de distribution qui peuvent exister au plan national ou d'obstacles privés tenant au fait que, les produits n'étant pas transportables ou l'infrastructure étant insuffisante, les marchés sont localisés.

#### *Réglementations relatives à l'accès au marché et à la sortie du marché*

Les pouvoirs publics peuvent empêcher l'entrée des entreprises sur le marché soit par des restrictions directes à la création de nouvelles sociétés, soit en subordonnant l'accès au marché à un nombre excessif de réglementations. Le mauvais fonctionnement des marchés des facteurs peut aussi y faire obstacle, de même que le refus d'octroyer des droits de propriété solides sur les terres (chapitre 2). Les déficiences des marchés du crédit qui ont pour effet de limiter l'accès au crédit de certains groupes — notamment des petites et moyennes entreprises — peuvent également dissuader les sociétés d'aborder certaines activités, ce qui ralentit leur croissance et bride le libre jeu de la concurrence sur le marché des produits (chapitre 4).

Les autorités peuvent aussi faire obstacle à l'entrée en relevant les coûts de sortie, les firmes étant moins enclines à s'implanter sur un marché si ces coûts sont élevés, ou dans le cas extrême où il serait impossible d'en sortir<sup>15</sup>. Les institutions officielles qui augmentent les coûts de sortie comprennent notamment les réglementations du marché des facteurs, comme le droit du travail qui rend le licenciement des travailleurs coûteux, voire impossible (encadré 7.3). Citons également les lois sur la restitution, dans les pays en transition, qui empêchent les transactions foncières et découragent la sortie des entreprises, et donc leur entrée (chapitre 2). Les sociétés déficitaires peuvent aussi rester en activité quand elles reçoivent des subventions budgétaires ou une aide parafiscale, comme des prêts concessionnels, ou quand il leur est permis d'accumuler des arriérés d'impôts ou du retard dans le règlement d'autres charges, ce qui concourt à bloquer l'entrée et la sortie du marché.

L'élimination ou l'assouplissement des obstacles institutionnels à la concurrence sur le marché des produits favorise directement le jeu de la concurrence et pousse les gouvernements à abolir les rigidités du marché des facteurs. L'inflexibilité des marchés foncier, financier et du travail peut augmenter les coûts d'ajustement de l'économie nationale en aggravant le chômage, par

exemple, alors que les entreprises sont exposées aux pressions de la concurrence. Il n'est pas rare que des restrictions coexistent sur le marché des produits et sur celui des facteurs<sup>16</sup>. On peut également avancer que l'absence de concurrence sur le premier permet de maintenir les limitations sur le second. L'encadré 7.4 présente le cas de l'Inde, où l'intensification de la concurrence sur le marché des produits a fluidifié le marché du travail. Des cas similaires existent dans les pays industriels<sup>17</sup>.

Les restrictions à l'implantation de nouvelles sociétés sur un marché comptent parmi les barrières institutionnelles érigées par les gouvernements. En Corée, par exemple, des mesures limitant la participation des *chaebol* à l'activité de détail et une procédure d'évaluation administrative laborieuse, préalable à l'ouverture de magasins, ont concouru à la faible productivité globale du secteur de la grande distribution<sup>18</sup>. Ces réglementations ont été instaurées dans le but de protéger le petit commerce, de décourager la consommation et de stimuler les investissements dans le secteur manufacturier, mais elles ont eu pour effet indésirable d'empêcher des investissements rentables et d'en dénaturer d'autres.

Les gouvernements peuvent aussi augmenter le coût d'accès au marché par le biais des formalités qu'ils imposent aux entreprises désireuses de démarrer une activité<sup>19</sup>. Si certaines de ces procédures — respect de réglementations pertinentes en matière de sécurité, de santé et d'environnement — peuvent s'avérer bénéfiques, d'autres ne le sont pas. Même des réglementations judicieuses sont susceptibles de faire obstacle à l'entrée sur un marché si elles sont trop nombreuses, trop complexes ou trop onéreuses par rapport au niveau de revenu du pays.

Une étude récente portant sur 85 pays a estimé que les réglementations ont parfois des effets imprévus sur les activités ou sur la performance des entreprises<sup>20</sup>. Ainsi, dans l'ensemble, ni la pollution ni le nombre d'intoxications accidentelles (dans le cadre des accidents du travail) n'ont reculé alors même que le nombre de réglementations imposées par les gouvernements augmentait dans le monde. Ceci ne veut pas dire pour autant que les réglementations bénéfiques sur le plan social doivent être supprimées. Mais plutôt que la quantité, c'est la qualité des réglementations qui compte, de même que leur bonne application.

### Encadré 7.3

#### Réglementation du travail et rigidités du marché du travail : le cas de l'Inde

Presque tous les pays disposent de lois et de réglementations du travail destinées à protéger les travailleurs. Elles se répartissent en cinq catégories :

- définition et protection des droits des travailleurs, notamment droit d'association et d'organisation, droit de conduire des négociations collectives et droit de former des syndicats ;
- protection des groupes vulnérables : âge minimum d'activité, égalité des salaires, et perspectives d'emploi féminin et dispositions spéciales applicables aux femmes ;
- établissement d'une rémunération minimale, à savoir un salaire minimum, des prestations non salariales minimales, et la rémunération des heures supplémentaires ;
- garantie de conditions de travail acceptables, notamment de conditions d'hygiène et de sécurité, et fixation d'un maximum d'heures ouvrées ;
- garantie de moyens d'existence : sécurité sociale, sécurité d'emploi, indemnités de licenciement et travaux publics.

Le *Rapport sur le développement dans le monde 1995* analysait en détail le droit du travail et ses effets et montrait que la législation du travail n'atteint pas toujours ses objectifs. Le Rapport proposait de la simplifier dans les pays en développement et de l'axer sur les droits fondamentaux de la personne et sur les questions de sécurité.

Dans les pays en développement, des lois trop restrictives ont parfois pour effet de favoriser un groupe de travailleurs

relativement aisés au prix d'une réduction de l'emploi pour les autres (parfois la majorité) dans le secteur officiel. Dans certains pays, le droit du travail a considérablement rigidifié le marché du travail, ce qui a des répercussions négatives sur la production et la croissance.

On peut citer l'exemple de l'Inde, qui compte 165 lois du travail (Banque mondiale, 2000d ; Zaghera, 1998). Le droit du travail indien prévoit de nombreuses possibilités de déclencher des conflits du travail, des procédures de longue haleine pour les régler, des dispositions inflexibles sur la modification des conditions d'emploi, et d'autres permettant aux pouvoirs publics d'intervenir sur des questions telles que les licenciements, la réduction des effectifs et la fermeture d'entreprises. La multiplication des lois du travail est aggravée par la complexité des définitions qui complique encore l'interprétation des textes. Il existe 11 définitions du terme « salaire », et la signification des termes « travailleur », « employé » et « personne employée » varie selon les lois.

L'opacité des droits et des obligations des employeurs et des employés, les contentieux, et les délais de résolution des conflits sont ainsi devenus des caractéristiques fondamentales de l'application du droit du travail indien. Il faut plus d'un an pour régler la plupart des conflits, et il n'est pas rare qu'une telle procédure dure 20 ans. Le cadre législatif a empêché une restructuration industrielle à grande échelle, la délocalisation des entreprises ou leur sortie du marché — et donc l'entrée dans le secteur formel — et jusqu'au déplacement du personnel au sein d'une entreprise et même, souvent, dans la même ville.

## Encadré 7.4

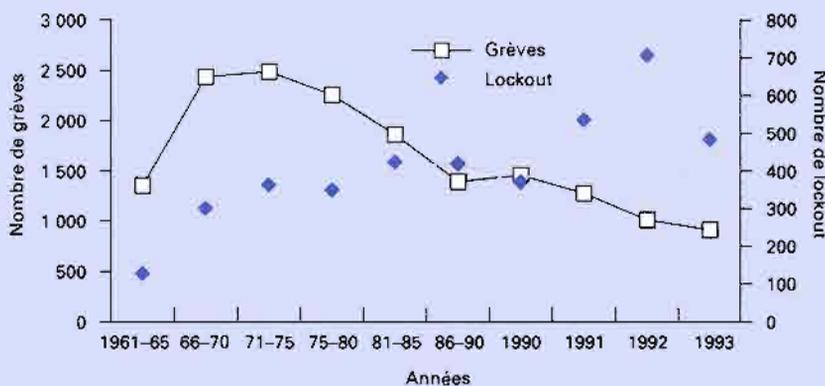
**Intensification de la concurrence sur le marché des produits et assouplissement du marché du travail en Inde**

Avant que l'Inde n'entame son vaste programme de libéralisation économique, au début des années 90, le système de production indien se caractérisait par les rentes élevées dérivant de l'octroi de licences industrielles et de la protection à l'égard de la concurrence étrangère. Ce système avait permis aux entreprises de répercuter sur les consommateurs le coût des privilèges accordés aux travailleurs par la réglementation du travail et les incitait moins à minimiser les coûts de main-d'œuvre. Les travailleurs, grâce à l'action syndicale, s'étaient approprié une partie des rentes découlant des restrictions à la concurrence.

Confrontés à la concurrence sur les marchés des produits suite à la libéralisation de l'économie, les producteurs se sont

trouvés dans l'impossibilité de répercuter sur les consommateurs la totalité du coût des privilèges des travailleurs. Ceux-ci ont ainsi pris conscience des conséquences de leurs revendications sur l'emploi. Les entreprises sont passées maîtres dans l'art de contourner la réglementation du marché du travail et de résister aux pressions syndicales, comme en témoigne l'augmentation du nombre de lockout (où la direction cesse la production pour refuser leurs salaires aux travailleurs en grève). Dans le même temps, l'activité syndicale s'est essouffée, comme l'indique la baisse du nombre de grèves.

**La concurrence sur le marché de produits a amené une augmentation du nombre de lockout et une diminution du nombre de grèves en Inde**



Source : Zagha, 1998.

La même étude a permis de constater qu'il faut généralement satisfaire à davantage de formalités pour créer une entreprise dans les pays en développement que dans les pays industriels. Il existe toutefois des exceptions. En France, notamment, le nombre de formalités est le même qu'en Russie, ces deux pays réclamant 16 démarches administratives, contre 20 pour la Bolivie. Les pays qui imposent le moins de formalités ou de réglementations sont tous des pays industriels, le Canada et l'Australie étant ceux qui en requièrent le moins (deux).

Les démarches administratives examinées dans le cadre de l'étude relèvent de cinq catégories : santé et sécurité, environnement, impôts, travail et examen d'ensemble. La procédure d'examen (un ensemble de procédures d'ordre général dont l'objet est souvent flou) est généralement la plus lourde. Comme on peut s'y attendre, plus les formalités requises sont nombreuses, plus la création d'une entreprise prend de temps et plus le coût est élevé (par rapport au revenu

par habitant). Le Mozambique et la Bolivie, qui comptent parmi les pays où les démarches administratives sont le plus nombreuses, sont aussi parmi ceux où l'établissement d'une entreprise prend le plus grand nombre de jours (174 et 82, respectivement). Le démarrage d'une activité dans ces pays est également onéreux, les coûts y représentant respectivement 116 et 263 % du PIB par habitant (dans certains pays, ils peuvent atteindre plus de 300 % du PIB par habitant). En revanche, au Canada, où deux formalités sont nécessaires, deux jours suffisent pour créer une société et le coût ne représente que 1,4 % du PIB par habitant.

Ces procédures consistent pour beaucoup à obtenir une approbation auprès de différents bureaux, et à demander des notarisations officielles à des stades divers de la procédure ou à se soumettre à des inspections trop astreignantes au titre de réglementations fiscales ou autres. Il est donc plus coûteux pour une entreprise de démarrer de nouvelles activités dans les pays en déve-

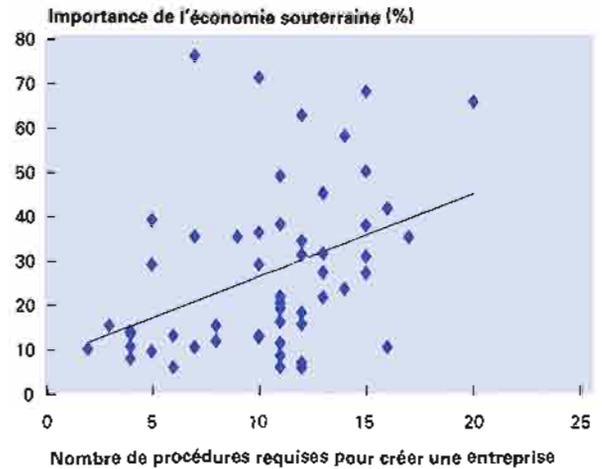
loppement que dans les pays industriels. Dans les pays industriels où les formalités sont nombreuses, la charge réglementaire est compensée par l'existence d'une administration plus responsable et plus transparente et par la meilleure qualité de l'information et de l'application des réglementations. Il a également été constaté que les réglementations régissant l'accès au marché réduisent la concurrence sur les marchés intérieurs, surtout dans les grands pays, même si ceux-ci sont ouverts au commerce international<sup>21</sup>.

Le nombre de formalités est associé à une économie informelle de plus grande envergure et à un degré supérieur de corruption (figures 7.1 et 7.2). Beaucoup d'études montrent qu'une réglementation excessive des marchés des produits et du travail incite les sociétés à opérer sur le marché parallèle de manière à éviter les coûts élevés associés à l'exercice de leur activité et à l'emploi dans le secteur formel<sup>22</sup>. D'après les estimations, l'ampleur de l'économie non officielle et la proportion de travailleurs qu'elle emploie ont toutes deux augmenté dans un grand nombre de pays de l'OCDE et de pays en transition au cours de la dernière décennie. Le foisonnement des réglementations publiques, la réglementation du marché du travail et le fardeau croissant des charges fiscales et sociales ont été les moteurs de ce processus<sup>23</sup>. Les estimations indiquent aussi qu'en général la part de l'économie souterraine, en pourcentage du PIB, est plus élevée dans les pays en développement que dans les pays industriels.

En offrant des services et une production manufacturière à petite échelle et en stimulant le dynamisme et l'esprit d'entreprise, l'économie souterraine accroît la concurrence et conduit donc à une plus grande efficacité. Cela dit, une concurrence plus vive aura des effets encore plus positifs si le secteur informel bénéficie de la protection du système judiciaire officiel et d'un accès aux marchés financiers pour obtenir des financements et des assurances.

L'existence d'une économie informelle plus vaste a aussi des conséquences sur la répartition des richesses. S'il est vrai qu'un emploi dans le secteur non officiel vaut mieux que le chômage, les travailleurs n'y bénéficient pas des mêmes avantages (sécurité sociale et prestations de chômage par exemple) que ceux du secteur structuré. Dans leur immense majorité, les travailleurs du secteur informel sont pauvres (voir chapitre 9), ce qui signifie que les politiques qui empêchent la croissance et la régularisation des sociétés portent préjudice aux plus défavorisés.

**Figure 7.1**  
L'importance de l'économie souterraine augmente parallèlement au nombre de procédures requises pour créer une entreprise



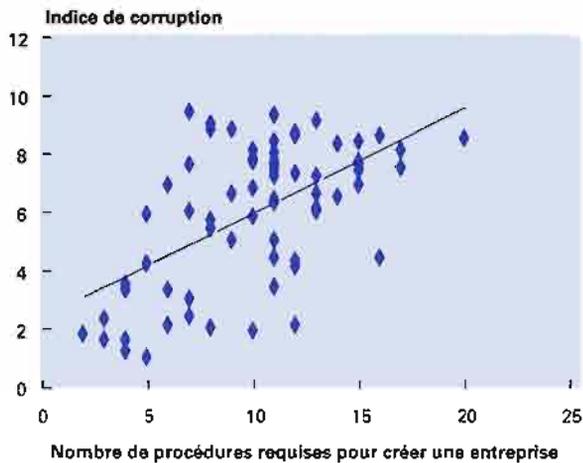
Source : Djankov et al., à paraître. Document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

### *Droit de la concurrence et autorités chargées de la concurrence*

Les obstacles privés les plus flagrants à la concurrence sur le marché des produits sont les monopoles, les cartels et les restrictions verticales (par exemple, des contrats entre producteurs et distributeurs qui empêchent ces derniers de distribuer les produits des concurrents). Les barrières « naturelles » à l'entrée peuvent être imputées à la localisation des marchés, aux services d'infrastructure ou aux monopoles naturels. Les pouvoirs publics peuvent s'appuyer sur le droit de la concurrence et sur les autorités compétentes pour lutter contre ces obstacles privés et naturels existant sur le marché des produits.

*Création d'institutions de la concurrence.* Le Canada et les États-Unis ont été parmi les premiers à établir un droit de la concurrence, en 1889 et 1890 respectivement. De nombreux pays européens ont suivi leur exemple dans les années 50, après la Deuxième Guerre mondiale, tandis que les pays en développement et les pays en transition ont pour la plupart attendu les années 90 pour leur emboîter le pas. Des lois portant sur ce domaine sont en vigueur dans 90 pays environ, et plusieurs autres, dont la Chine, la République arabe d'Égypte et l'ex-République yougoslave de Macédoine, ont entrepris d'élaborer un droit de la concurrence et d'en débattre. Pour autant, leur application n'est pas

**Figure 7.2**  
**La corruption augmente avec le nombre de procédures requises pour créer une entreprise**



Source : Djankov et al., à paraître. Document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

très diligente dans de nombreux pays en développement — notamment dans les pays à faible revenu. Cette situation tient au caractère récent de ces lois et à l'absence de structures complémentaires qui en faciliteraient l'application, comme des tribunaux ou des systèmes de traitement informatiques performants à la disposition de l'instance de réglementation.

Les États ont instauré un droit de la concurrence et créé des autorités chargées de l'appliquer soit parce qu'ils s'inquiétaient du comportement anticoncurrentiel adopté par les entreprises en réaction aux crises économiques, soit en raison de pressions internationales suscitées, dans certains cas mais pas toujours, par une crise. Aux États-Unis, le *Sherman Antitrust Act* a ainsi été voté pour limiter le pouvoir des grands conglomérats opérant alors dans le pays. La Suède a adopté une loi antimonopole en 1925 par crainte des abus des cartels. Le Danemark, les Pays-Bas et la Norvège ont progressivement transformé les lois qui régissaient le contrôle des prix ou réglementaient les cartels en lois de type antitrust, également pour contrecarrer le développement des cartels à la fin des années 20 et au début des années 30.

La France, l'Indonésie et la Roumanie comptent parmi les pays qui ont instauré un droit de la concurrence sur fond de crise économique. Le gouvernement français a promulgué sa première mesure antitrust moderne, le décret de 1953, en réaction à une crise —

et notamment à l'inflation qui s'était déclarée dans le sillage de la Deuxième Guerre mondiale et de la guerre de Corée, parce qu'il lui fallait attirer des investissements directs étrangers (IDE) et qu'on pensait que les pratiques restrictives, dans le secteur de la distribution surtout, freinaient la reprise économique. Plus récemment, les crises qu'ont traversées l'Indonésie et la Roumanie les ont conduites à adopter des lois sur la concurrence dans le cadre de programmes généraux de stabilisation et de réforme économiques. Dans ces deux cas, les organismes de développement et les organismes de crédit internationaux tels que la Banque mondiale, ont incité ces pays à agir en ce sens.

C'est sous l'influence des pressions internationales que le Japon, l'Allemagne et la plupart des pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est ont établi un droit de la concurrence. Le Japon et l'Allemagne ont promulgué une législation antitrust après la Deuxième Guerre mondiale, malgré les objections soulevées dans le pays. La loi antimonopole du Japon et la loi allemande sur la décartellisation et sur la déconcentration industrielle ont toutes deux été édictées en 1947. Elles ont été substantiellement amendées par des lois ultérieures, s'écartant de l'influence américaine originale et jugées mieux adaptées au contexte local, notamment par une plus grande tolérance envers certaines formes de cartel. De même, après la chute du Mur de Berlin, en 1989, les pays d'Europe centrale et orientale qui souhaitaient devenir membres de l'Union européenne ont entrepris, en partie à l'instigation de la Commission européenne, de promulguer une législation antitrust. La plupart ont par la suite amendé leurs lois pour expliciter des points que leurs conseillers avaient initialement tenus pour acquis. En d'autres termes, ces pays ne disposaient pas du cadre juridique nécessaire à l'application d'une politique de la concurrence, et la portée de la loi faisait l'objet d'interprétations différentes. Il a par exemple fallu préciser les bases juridiques autorisant un organisme antitrust à conclure un accord avec une partie privée pour régler une affaire, surtout lorsque la partie privée était assujettie à une procédure administrative officielle ou faisait l'objet de mesures coercitives relevant de l'organisme de la concurrence ou devant les tribunaux.

L'Union européenne constitue un cas singulier. Ses membres disposent d'une législation antitrust collective et nationale, le régime de la concurrence de l'Union étant intégré dans les lois nationales de chaque État membre. Ce régime, qui est énoncé dans des articles du Traité de Rome et dont l'application est surveillée par

la Commission européenne, a pour priorité l'intégration économique des pays membres. Les interdictions les plus strictes portent donc sur les pratiques qui créeraient ou maintiendraient une fragmentation nationale des marchés, comme les restrictions verticales et les limitations fixées à l'utilisation de la propriété intellectuelle existant à l'échelle nationale.

*Le droit de la concurrence et son application : différences nationales.* Une étude de la législation de la concurrence dans 50 pays conduite aux fins du présent rapport montre qu'il existe des notions différentes de la concurrence selon les pays, comme l'illustrent deux éléments essentiels du droit de la concurrence : la définition de la dominance, c'est-à-dire la capacité d'une entreprise à contrôler unilatéralement les prix et la production sur un marché, et la manière dont les pays traitent les cartels. Des divergences apparaissent également dans l'application des lois sur la concurrence.

**DOMINANCE DU MARCHÉ.** L'étude révèle que sur 50 pays, 28 définissent la dominance sur le plan qualitatif, les 22 autres prenant pour référence un large éventail de parts de marché (tableau 7.1). La plupart des pays de l'OCDE définissent la dominance sous l'angle qualitatif, de même que plusieurs pays latino-américains, mais d'autres pays en développement privilégient plutôt les mesures quantitatives. Même si les modalités de la concurrence diffèrent selon les secteurs, un seul des pays étudiés (la Tanzanie) fait appel à des spécifications séparées pour définir la dominance dans les différents secteurs d'activité.

**Tableau 7.1**  
**Valeurs de référence retenues par les droits de la concurrence de différents pays pour définir une position dominante sur les marchés de produits**

Groupe de pays	Part de marché de l'entreprise
<b>Pays en développement et en transition</b>	
Asie de l'Est	50-75 %
Europe orientale et Asie centrale	30-40 %
Afrique	20-45 %
<b>Pays industriels</b>	
États-Unis	Deux tiers ou plus
Union européenne	40-50 %

Source : Lois sur la concurrence, autorités nationales de la concurrence. Section antitrust de l'American Bar Association, 2001. « Competition Laws Outside the U.S. », Chicago.

Compte tenu de l'importance de la concurrence, potentielle ou réelle, et de la diversité des mesures nécessaires à son exercice selon les particularités des secteurs d'activité, il conviendrait, dans l'idéal, de définir la dominance d'un point de vue qualitatif. Cela dit, il est difficile de l'évaluer sous cet angle car une telle procédure requiert des données complexes et des ressources humaines importantes, éléments dont maints pays en développement ne disposent pas toujours. En pareils cas, les paramètres quantitatifs peuvent fournir des renseignements extrêmement utiles. Pour promouvoir la concurrence, les pays en développement devraient donner la priorité à la libéralisation du commerce international et à la réduction des barrières érigées par le gouvernement à l'entrée et à la sortie du marché des produits. Beaucoup de pays accordent une priorité moindre à la mise en place d'institutions de la concurrence, mais nombreux sont ceux qui ont déjà adopté des lois sur la concurrence et créé des organismes compétents. Le problème pour eux consiste à mettre ces institutions mieux à même de stimuler la concurrence sur les marchés.

**CARTELS.** Il existe essentiellement deux manières de traiter les cartels dans le droit de la concurrence. La première consiste à les juger tous illégaux, ce qui suppose que des pratiques telles que la fixation des prix et d'autres comportements associés aux cartels enfreignent la loi, quels que soient le pouvoir de marché des participants, leurs motifs ou les justifications commerciales avancées. Treize des 50 pays étudiés, dont les États-Unis, appliquent ce traitement rigoureux. La deuxième méthode consiste à procéder à une analyse fondée sur la règle de raison : il appartient aux autorités de la concurrence de prouver les effets économiques pernicieux des cartels. Ce traitement moins sévère est celui qu'ont adopté la plupart des pays. Le droit de la concurrence de l'Union européenne comporte une interdiction automatique des pratiques et des accords anticoncurrentiels. Il incombe aux autorités de la concurrence ou aux tribunaux nationaux d'apporter la preuve de l'infraction et de démontrer que le comportement incriminé (dans le cas d'un accord) ne remplit pas les conditions permettant de bénéficier d'une exemption.

**APPLICATION.** Outre les différences qui caractérisent les législations sur la concurrence, les divergences qui marquent leur application définissent l'attitude des pays envers la concurrence<sup>24</sup>. Les deux systèmes dominants, qui ont été transposés à de nombreux pays en

**Encadré 7.5****Le droit de la concurrence et son application : différences entre les États-Unis et l'Union européenne**

Les différences qui distinguent le droit de la concurrence et son application aux États-Unis et dans l'UE découlent de la divergence de leurs objectifs.

Aux États-Unis, la politique antitrust vise avant tout à protéger le bien-être du consommateur et à assurer le maintien de la production de produits divers à des prix raisonnables. Elle n'est pas dénuée de tout souci d'équité (elle reconnaît aux entreprises le droit d'être exemptes de toute coercition) et témoigne d'une certaine hostilité aux fortes concentrations de pouvoir économique. Les organismes d'exécution et les tribunaux américains fondent leur action sur le principe qu'un marché où la concurrence est vigoureuse est automatiquement efficace.

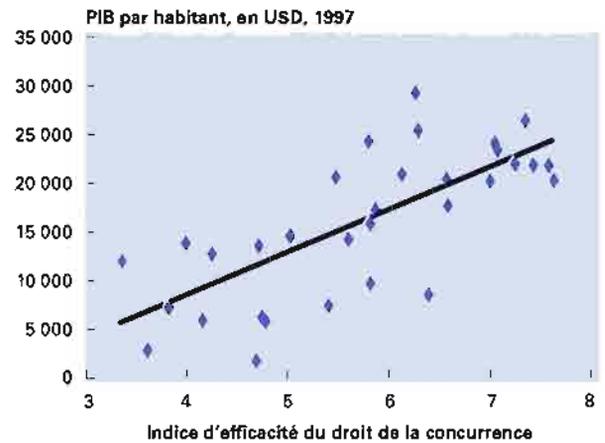
Dans l'Union européenne, en revanche, l'objectif dominant de la politique de la concurrence est l'intégration économique des pays membres, qui est étroitement associée au principe de libre circulation des biens et des services entre les États membres. L'UE prend par ailleurs en considération les possibilités concurrentielles offertes aux petites et moyennes entreprises, l'amélioration du niveau économique des nations les plus défavorisées, et des notions générales « d'équité ». Ses pays membres estiment en outre que les coentreprises, les fusions et d'autres types de collaboration sont parfois nécessaires pour promouvoir le développement technologique et permettre ainsi aux firmes européennes de rivaliser efficacement sur les marchés mondiaux. Des lignes directrices rigoureuses régissent toutefois ces opérations.

Par opposition à la législation américaine, le régime de la concurrence de l'UE met aussi l'accent sur les objectifs en matière d'équité, par exemple en ce qui concerne l'emploi et les mesures qui encouragent la coopération entre les petites et moyennes entreprises.

Source : Graham et Richardson, 1997.

développement, sont ceux des États-Unis et de l'Union européenne. S'agissant de la législation relative aux cartels, les sanctions appliquées aux États-Unis et dans l'Union européenne diffèrent principalement en degré et en nature. Aux États-Unis, la fixation des prix et les autres comportements de cartel sont généralement passibles de sanctions pénales, comportant éventuellement des amendes élevées et le versement de dommages et intérêts aux parties lésées. Un nombre substantiel des agents du service central du ministère de la Justice américain et de ses bureaux régionaux dans les grandes villes est chargé de repérer les cartels et de les incriminer. Le personnel de la Commission européenne affecté à l'application de la législation sur les cartels est beaucoup plus réduit, mais il travaille en coopération avec les membres. Il n'y a pas d'enquêteurs et les cartels font donc l'objet d'un examen uniquement suite au dépôt d'une plainte<sup>25</sup>.

**Figure 7.3**  
L'efficacité du droit de la concurrence augmente avec le revenu par habitant



Source : Pour l'indice d'efficacité du droit de la concurrence, voir le *World competitiveness Yearbook* (2000) ; pour le PIB par habitant, se reporter aux données de la Banque mondiale.

Le fait que l'Union européenne lutte moins vigoureusement contre les cartels est peut-être en partie une survivance du passé. Avant le Traité de Rome de 1957, qui a codifié le droit européen de la concurrence, les cartels étaient chose courante en Europe. Les divergences entre les États-Unis et l'UE à ce sujet témoignent aussi de leurs objectifs globalement différents en matière de politique de la concurrence (encadré 7.5). Cette différence d'attitude est importante pour les pays en développement, qui ont calqué leurs institutions sur les institutions américaines ou européennes.

*Renforcement des institutions de la concurrence.* L'efficacité de la contribution des lois sur la concurrence et des autorités compétentes à l'instauration d'une concurrence loyale varie substantiellement suivant les pays. Selon l'enquête menée dans le cadre de ce rapport, plus le revenu par habitant est élevé, plus le droit de la concurrence est performant (figure 7.3). Par ailleurs, plus l'autorité de la concurrence est en place depuis longtemps, plus elle est efficace en général, l'expérience jouant un rôle important. Dans les pays industrialisés couverts par l'étude, les autorités de la concurrence ont en moyenne 27 ans d'existence, celles des pays en développement, 10 ans. D'après l'indice d'efficacité du droit de la concurrence figurant dans le *World Competitiveness Yearbook* (2000), qui se fonde sur des enquêtes menées auprès des cadres moyens et supérieurs des

entreprises de chaque pays<sup>26</sup>, l'efficacité des autorités de la concurrence des pays industrialisés est supérieure de 40 % en moyenne à celle des autorités des pays en développement. Cela ne saurait nous surprendre. Comme le souligne à maintes reprises ce rapport, la mise en place d'institutions requiert du temps et des moyens.

Ces deux éléments mis à part, les gouvernements ont de nombreuses mesures à leur disposition pour renforcer l'efficacité des lois et des autorités de la concurrence. Les organismes de la concurrence doivent être investis du pouvoir légal de contraindre les firmes à fournir les informations nécessaires. La première loi sur la concurrence adoptée au Venezuela, par exemple, n'a pas accordé ce pouvoir à l'organisme responsable, nuisant par là gravement à son efficacité. Les instances de la concurrence doivent détenir les pouvoirs d'application de la loi leur permettant de se prononcer sur les affaires de concurrence sans avoir à déférer les plus simples aux tribunaux. Cette observation vaut même pour les pays où les tribunaux fonctionnent bien, car l'autorité de la concurrence a l'expertise technique nécessaire à la prise de décisions. Dans les pays où le système judiciaire ne fonctionne pas, ce qui est le cas de nombreux pays en développement, il est encore plus fondamental d'octroyer ce pouvoir aux autorités de la concurrence. En Hongrie, dans les premières années de la transition, le système judiciaire était si lent que les plaideurs avisés ont commencé à invoquer le droit de la concurrence plutôt que d'autres législations de manière à relever du bureau de la concurrence et à obtenir plus rapidement une décision. En Inde, l'une des propositions les moins controversées dans le cadre de la rédaction d'un texte destiné à remplacer les lois sur les monopoles et les pratiques commerciales est de confier les nouvelles affaires à un nouveau tribunal assujéti à des délais rigoureux plutôt que de les porter devant les tribunaux ou d'attendre le règlement des anciennes affaires relatives à la concurrence. Les instances de la concurrence doivent être responsables et soumises à un mécanisme de contrôle. Une solution consisterait à autoriser les pourvois en appel auprès des tribunaux de plus grande instance, surtout pour les affaires plus importantes.

Les gouvernements doivent garantir l'indépendance de l'autorité de la concurrence. Son responsable pourrait par exemple être désigné par une commission ou par le parlement plutôt que par le président ou le Premier ministre. Elle devrait par ailleurs ne pas être rattachée à un ministère et disposer de son propre budget.

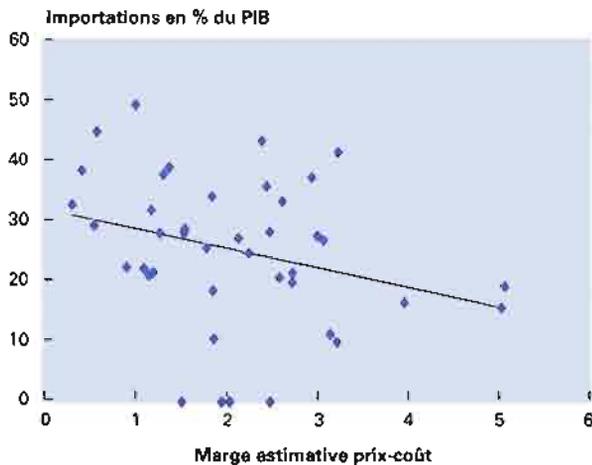
L'indépendance des autorités de la concurrence à l'égard des ministères peut s'avérer plus importante dans les pays en développement que dans les pays industriels, où elle est protégée par une plus grande transparence et où le système politique comporte davantage de contre-poids. Soixante-trois pour cent des pays industriels couverts par l'étude n'ont pas placé les autorités de la concurrence sous la tutelle d'un ministère, ce pourcentage étant de 59 % pour les pays en développement.

Les autorités de la concurrence ont besoin de budgets et d'effectifs adéquats pour remplir leurs fonctions. Celles des pays industrialisés comptent en moyenne 75 % d'employés de plus (par rapport à la taille de l'économie) que celles des pays en développement. À titre d'exemple, en Colombie et au Pérou, elles disposent de moins de six spécialistes affectés aux affaires antitrusts<sup>27</sup>.

L'organisme responsable de la concurrence et le secteur privé devraient l'un comme l'autre être habilités à intenter des procès. En Tunisie, par exemple, seul le ministère jouit de cette autorité. Si l'administration est seule investie de ce pouvoir, l'aptitude du droit de la concurrence à promouvoir la concurrence peut fort bien être compromise. Les décisions des autorités de la concurrence devraient être rendues publiques. Leur publication a un effet dissuasif qui pourrait éviter des violations ultérieures des lois de la concurrence, ce qui devrait contribuer à renforcer l'efficacité de la législation et, en assurant un droit de regard, à garantir l'équité des procès. La reconnaissance, par le gouvernement et la société civile, de l'importance de la loi et leur volonté de la faire appliquer constituent des facteurs fondamentaux de l'efficacité du droit de la concurrence, comme de toute autre institution.

Compte tenu des ressources humaines limitées des pays en développement, les États où des autorités de la concurrence sont déjà en place seraient peut-être bien avisés d'axer leurs efforts sur des problèmes tels que les cartels et les contrats exclusifs de fourniture ou de distribution. D'autres questions — différenciation des prix, fixation de prix d'éviction (inférieurs aux coûts afin d'éliminer les concurrents), ou affaires complexes de restrictions verticales (les ventes liées par exemple, aux termes desquelles un produit ne peut être acquis auprès d'un fournisseur que si des produits apparentés sont achetés auprès du même fournisseur) — sont plus complexes et moins essentielles, d'autant qu'elles grèvent les ressources des autorités de la concurrence même dans les pays industrialisés.

**Figure 7.4**  
L'ouverture resserre les marges prix-coût



Note : Quatre observations aux valeurs extrêmes ne figurent pas sur le graphique.

Source : Hoekman et al., 2001. Document de référence du *Rapport sur le développement mondial 2002*.

### Concurrence internationale

L'ouverture aux marchés internationaux stimule énormément la concurrence sur les marchés nationaux. Les importations introduisent directement la pression de la concurrence internationale sur le marché intérieur, pression qui s'exerce aussi indirectement, par le biais des exportations, dès lors que les firmes nationales doivent rivaliser sur le marché mondial.

Une somme substantielle de travaux empiriques, fondés sur les données micro-économiques (au niveau des entreprises ou des usines), montre que la libéralisation du commerce accroît la concurrence et, partant, l'efficacité et les gains de productivité<sup>28</sup>. Les études de cas révèlent que même dans un grand pays industriel comme les États-Unis, la concurrence internationale augmente la productivité. Une étude comparative de la productivité en Allemagne, au Japon et aux États-Unis conclut que cette concurrence influe davantage sur l'élévation de la productivité que la concurrence régionale ou locale parce qu'elle met les pays en contact avec les techniques de production les plus performantes<sup>29</sup>. Une étude empirique internationale récente a également estimé que l'ouverture crée des marchés nationaux compétitifs, si l'on évalue les marges prix-coûts moyennes sur l'ensemble de l'économie (figure 7.4)<sup>30</sup>. Cette dernière étude établit en outre que, dans les grands pays,

### Encadré 7.6

#### Ouverture commerciale et changement institutionnel : les marchés de produits en Inde

Avant les années 90, l'économie indienne était l'une des plus protectionnistes au monde, en raison d'un régime d'octroi de licences industrielles extrêmement restrictif qui réglementait l'entrée et la sortie des entreprises du marché. Au début des années 90, l'Inde a entrepris un vaste programme de réformes faisant notamment appel à une libéralisation substantielle du commerce. Des restrictions diverses ont toutefois été maintenues. L'une des plus graves concernait l'industrie de l'habillement. Ce secteur était régi par la loi sur les petites industries, qui réserve aux petites entreprises la fabrication de plus de 1 000 produits. Pour le secteur de l'habillement, l'investissement direct étranger était en outre plafonné à 24 % du total des fonds propres.

En 2000, ayant adhéré à l'Organisation mondiale du commerce (et dans la perspective de la suppression des contingents d'importation de vêtements fixés par les pays industriels en vertu de l'Arrangement multifibres), l'Inde a franchi une étape décisive en libéralisant le secteur de l'habillement. Elle a retiré les vêtements de la liste des branches couvertes par la loi sur les petites industries et a supprimé les restrictions à l'investissement direct étranger. Cette réorientation de la politique — qui ouvre la porte à des investissements visant à élargir l'échelle de la production — a pour objectif de rendre l'industrie indienne de l'habillement plus compétitive sur le marché mondial.

Source : Kathuna, Martin et Bhardwaj, 2000.

l'ouverture économique a une incidence plus faible sur les marges bénéficiaires. Les données internationales prouvent aussi que l'ouverture favorise la croissance économique par l'importation de biens à composante technologique et parce que la perspective d'un marché plus large augmente la rentabilité de l'innovation<sup>31</sup>. Et on sait que la croissance économique diminue la pauvreté, ce qui donne à penser que l'ouverture des marchés, dans l'ensemble, agit dans le même sens<sup>32</sup>.

Le commerce international est un outil particulièrement utile à la mise en place de marchés concurrentiels dans les pays en développement, où il est difficile de se procurer des informations, où l'exécution des contrats est inadéquate et où le capital humain est limité. Au vu de ces circonstances, il serait peut-être plus simple, pour développer la concurrence, de recourir à un instrument reposant exclusivement sur des règles, comme le commerce international, plutôt qu'à un outil comme le droit de la concurrence, qui se fonde sur des enquêtes et des décisions.

Le commerce international incite également les pouvoirs publics à s'attaquer aux barrières institutionnelles

## Encadré 7.7

## Les avantages de la libéralisation des marchés des pays industriels pour l'agriculture et les textiles

Les bienfaits de la libéralisation du commerce seraient nettement supérieurs pour les pays en développement si les pays industriels diminuaient aussi leurs barrières tarifaires et non tarifaires, notamment sur les produits agricoles et textiles. Dans ces domaines, les accords du Cycle d'Uruguay n'ont pas encore procuré d'avantages aux pays en développement. Le remplacement par les pays industriels des contingents par des droits de douane sur les produits agricoles, conformément à l'Accord sur l'agriculture, n'a que très légèrement diminué le degré de protection de l'agriculture (quand il ne l'a pas renforcé). En raison de la complexité de l'Accord, l'appui des pays industriels à l'agriculture est passé de 31 % des recettes agricoles brutes en 1997 à 40 % en 1999, sans pour autant qu'il y ait eu violation de l'Accord du Cycle d'Uruguay. Les pays industrialisés ont jusqu'à 2005 pour libéraliser le commerce aux termes de l'Accord sur les textiles et les vêtements. À ce jour, la libéralisation dans ces domaines a porté sur l'essentiel sur des produits qui n'étaient d'ailleurs assujettis à aucune restriction au départ (Finger et Nogues, 2000).

Une ouverture plus vaste des marchés des pays industrialisés aux exportations des pays en développement peut augmenter substantiellement le bien-être de ces derniers. Selon les estimations de la Banque mondiale, la levée de leurs propres mesures protectionnistes apportera aux pays en développement quelque 65 milliards de dollars par an environ. Si les pays industrialisés abolissent également leurs mesures protectionnistes, y compris les contingents fixés en vertu de l'Arrangement multifibres, le gain annuel des pays en développement sera augmenté de 43 milliards de dollars : 12 milliards provenant de la suppression des obstacles aux exportations agricoles, et 31 milliards de l'abolition des droits de douane sur les produits manufacturés, dont un tiers découlant de l'élimination des barrières opposées au commerce des produits sensibles que sont les textiles et l'habillement.

Les pays industriels, notamment les membres de l'Union européenne, le Canada et les États-Unis, ont récemment annoncé plusieurs mesures destinées à libéraliser l'accès des pays les moins avancés à leurs marchés. Cette démarche marque certes un progrès dans l'ouverture des marchés aux pays en développement, mais encore faut-il que l'Union européenne, les États-Unis, le Japon et le Canada (la Quadrilatérale) l'appliquent à tous les produits pour que les pays en développement en retirent des avantages matériels. À titre d'exemple, la Banque mondiale estime que l'initiative des États-Unis en faveur de l'Afrique n'augmenterait les exportations de ce continent que de 0,1 %. Ce pourcentage doublerait pour atteindre 0,2 % si les États-Unis étendaient l'accès en franchise de droits à tous les produits. L'augmentation des exportations africaines pourrait atteindre jusqu'à 5 % (ou 2 milliards de dollars) si tous les autres pays de la Quadrilatérale accordaient l'accès en franchise de droits à l'ensemble des produits.

Même après la suppression des contingents de l'AMF, les exportations de produits textiles et de vêtements des pays en développement seront grevées de droits substantiels en raison du maintien de quelques crêtes tarifaires (droits de 15 % ou plus), qui sont occultées par la faible moyenne des tarifs appliqués par les pays industriels en vertu de la clause de la nation la plus favorisée. Toujours selon les estimations de la Banque mondiale, si les pays en développement bénéficiaient d'un libre accès au marché américain, leurs exportations augmenteraient probablement d'environ 5 % au total. Il existe aussi des crêtes tarifaires au Canada et au Japon qui portent respectivement sur 10 et 3 % des exportations des pays en développement.

Source : Hoekman, Ng et Olarreaga, 2001 ; Ianchovichina, Mattoo et Olarreaga, 2001.

à la concurrence sur les marchés intérieurs des produits et des facteurs, ces barrières empêchant l'économie nationale de réagir à la concurrence internationale. L'exemple de l'Inde illustre bien en quoi le commerce international contribue à la libéralisation de la réglementation nationale régissant l'entrée sur le marché (encadré 7.6). En Amérique latine, la réforme du commerce s'est accompagnée de réformes du marché du travail visant à faciliter l'adaptation à l'intégration mondiale<sup>33</sup>.

Si la libéralisation des échanges apporte les avantages liés à l'intensification de la concurrence et à la croissance, les réformes commerciales, comme toutes les réformes, ont parfois des conséquences négatives sur la répartition<sup>34</sup>. Certains segments de la population, notamment, risquent d'être provisoirement réduits au chômage ou acculés à la pauvreté. La flexibilité des marchés du travail et des produits diminue les coûts d'ajustement (voir l'exposé qui précède). Comme l'analysait le *Rapport sur le développement dans le monde 2000-*

*2001*, d'autres mesures, les dispositifs de protection sociale par exemple, permettent aussi de limiter ces coûts.

Les responsables politiques sont aujourd'hui nombreux à reconnaître les bienfaits de la concurrence internationale. Ainsi, dans les années 80 et 90, les gouvernements, partout dans le monde, ont notablement diminué les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce des marchandises, même si des baisses substantielles sont encore possibles dans de nombreux pays (encadré 7.7). L'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'entité qui l'a précédée, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), ont contribué au progrès de la libéralisation unilatérale des échanges dans le cadre de négociations multilatérales. (*Le Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001* contient une analyse détaillée du rôle de l'OMC.)

Les pouvoirs publics des pays industriels et des pays en développement doivent non seulement réduire davantage les barrières tarifaires et non tarifaires, mais

ils doivent en outre créer des institutions plus efficaces pour lutter contre les forces susceptibles de nuire à la concurrence. Ainsi, selon un certain nombre d'indications préoccupantes, le recours croissant à des mesures antidumping fait régresser la libéralisation des échanges dans les pays en développement<sup>35</sup>. On citera également les normes de produits, la libéralisation limitée de services tels que les services financiers et de télécommunications, les droits de propriété intellectuelle et les cartels privés internationaux. Ces éléments sont abordés dans le présent rapport car, au-delà de leur incidence notable sur le commerce et la concurrence, ils illustrent bien les principaux facteurs à prendre en compte pour la mise en place des institutions qui ont été dégagés au chapitre 1.

### *Normes de produits*

Les normes sont susceptibles d'améliorer la circulation de l'information et de faciliter la production et le commerce, les normes internationales pouvant être plus efficaces sur ce plan que les normes bilatérales. Or, dans la pratique, les États y ont aussi parfois recours pour bloquer les échanges. Ils peuvent par exemple mettre en place des réglementations contraignantes pour exercer une discrimination à l'endroit des fournisseurs étrangers ou pour exclure les nouveaux entrants, nationaux ou étrangers, d'un marché. Ils peuvent aussi imposer des réglementations techniques plus rigoureuses que nécessaire pour assurer un degré donné de protection sociale, ce qui augmente indûment les coûts pour les consommateurs et réduit les avantages de la libéralisation du commerce.

Depuis quelques années, les normes de produits font de plus en plus fonction de barrières techniques aux échanges<sup>36</sup>. Cette question a été examinée en détail dans un rapport récent de la Banque mondiale<sup>37</sup>. La présente section traite de la finalité des normes de produits et des mesures envisageables pour limiter ou supprimer leurs éventuelles répercussions négatives sur le commerce international.

L'expression *normes de produits* désigne les caractéristiques que doivent présenter les marchandises. Les normes de procédés ont trait aux conditions dans lesquelles les produits sont fabriqués, emballés ou raffinés. Les obligations d'étiquetage concernent la fourniture d'informations relatives aux caractéristiques des produits ou aux conditions de leur production. Les normes peuvent être volontaires, comme celles de la série 9000 de l'Organisation internationale de normalisation

(ISO) portant sur la qualité, ou obligatoires, comme les réglementations nationales qui influent sur les importations par le biais d'impératifs techniques, d'essais, de certifications et d'étiquetage.

L'application des normes est un exercice onéreux. Les coûts comprennent, d'une part, les frais ponctuels associés à la révision de la conception du produit et à la mise en place d'un système administratif et, d'autre part, les coûts permanents liés au contrôle de la conformité. Les entreprises doivent choisir entre la création d'une plate-forme coûteuse, aisément adaptable aux besoins de marchés donnés, et la conception d'un produit destiné exclusivement au marché national dans un premier temps, puis modifié pour l'exportation. Les coûts de conformité peuvent procurer un avantage aux grandes firmes multinationales, capables d'assumer les coûts de conception élevés d'une plate-forme.

L'évaluation de la conformité — qui vérifie le respect des réglementations — est une procédure qui peut aussi s'avérer coûteuse. Les autorités des pays importateurs risquent de ne pas accepter les essais réalisés par les entreprises exportatrices ou leurs pouvoirs publics et de rejeter leurs déclarations de conformité. L'évaluation de la conformité est à la merci de règles administratives et non transparentes et risque fort d'être influencée par les sociétés nationales soucieuses de se protéger. Qui plus est, l'issue incertaine de la procédure peut dissuader les entreprises de rivaliser sur certains marchés.

Les pouvoirs publics pourraient avaliser une généralisation de l'emploi de « déclarations de conformité des fournisseurs » aux obligations réglementaires, et effectuer un examen systématique des produits actuellement assujettis à des procédures publiques d'essai et de certification et susceptibles d'obtenir une déclaration de conformité. Il suffirait, pour les produits obtenant ce statut, que les fournisseurs *déclarent* leur conformité à certaines normes, les pays importateurs étant alors tenus d'accepter ces déclarations. Puis, on pourrait élaborer, à partir de cette liste, un « accord mondial de conformité » multilatéral qui serait ensuite négocié et conclu dans le cadre de l'OMC. Il est indispensable que les pays en développement participent à cet accord et que l'incidence de ces normes sur la répartition dans les différents pays soit formellement examinée. À titre de mécanisme d'exécution, des systèmes de surveillance suivant la mise sur le marché, établis par les autorités des pays importateurs, pourraient veiller au respect effectif des normes.

Dans le domaine de l'agriculture, l'adoption de normes harmonisées, acceptées à l'échelle internationale, piétine, ce qui risque de réduire à néant les avantages dérivant de la suppression des obstacles traditionnels dans la mesure où les pays érigent de nouvelles barrières en appliquant des normes unilatérales aux produits agricoles échangés. Dans de telles circonstances, la mise en place de normes internationales applicables à ces produits pourrait améliorer les conditions de vie des pays en développement, mais seulement si ceux-ci participent sur un pied d'égalité à cette démarche.

### *Commerce et investissement dans le domaine des services*

Les bienfaits de la libéralisation du commerce des marchandises sont souvent tempérés par l'absence de concurrence dans le domaine des services. Ceci se vérifie particulièrement dans le cas des services qui constituent des intrants de base ou des composants de l'infrastructure économique, notamment des services financiers, de télécommunications, de transports et des services aux entreprises. La part croissante des services dans la production et l'emploi, dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, montre à quel point il est important de libéraliser ces secteurs d'activité. Nombre de domaines en plein développement sont des services — télécommunications, santé et finance — et l'investissement direct étranger dans les services représente actuellement plus de la moitié des flux annuels mondiaux d'IDE.

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC n'a pas conduit à une libéralisation sensible. Le degré de protection actuel des services est aussi élevé, sinon supérieur, à celui qui s'appliquait aux marchandises il y a 10 ou 15 ans. Dans de nombreux cas, les informations dont on dispose indiquent que les équivalents tarifaires *ad valorem* sont compris entre 50 et 100 %<sup>38</sup>. De manière générale, les barrières aux échanges de services financiers, de télécommunications et de transports sont plus élevées que celles pratiquées dans le domaine des services de distribution et des services aux entreprises, et plus importantes dans les pays en développement que dans les pays industriels.

La libéralisation des services peut substantiellement conforter les bénéfices dérivant de la libéralisation du commerce des marchandises (encadré 7.8). En effet, si le commerce est libéralisé mais qu'un système d'exclusivité de distribution est maintenu, les rentes précédem-

ment acquises par le gouvernement sous forme de recettes douanières sont purement et simplement transférées aux intérêts privés qui contrôlent la distribution des importations.

Dans la plupart des branches d'activité, les services servent d'intrants à la production<sup>39</sup>. Une étude du secteur des télécommunications en Égypte montre que l'adoption d'un régime réglementaire plus concurrentiel apporterait un gain net de bien-être d'environ 800 millions de dollars (1,2 % du PIB)<sup>40</sup>. Une étude similaire conduite en Tunisie indique que la libéralisation des services y augmenterait le PIB et le bien-être de 7 % environ<sup>41</sup>. Dans le cas de la Tunisie, il est intéressant de constater que l'implantation locale de prestataires de services étrangers amènerait des gains considérablement supérieurs à ceux dérivant de la fourniture transfrontière de services par des prestataires demeurés à l'étranger.

La libéralisation des services doit avoir pour objectifs d'instaurer un système d'intervention plus homogène et de stimuler la concurrence sur les marchés. Il convient de libéraliser en priorité les secteurs « névralgiques », comme les transports, télécommunications et services financiers, ainsi que des groupes de services interdépendants essentiels au développement économique et à la participation à l'économie mondiale, comme les services de transport et de messagerie express. Il faut veiller avant tout à ce que les nouveaux arrivants éventuels puissent entrer librement sur les

#### **Encadré 7.8**

#### **L'absence de concurrence dans le secteur des services limite les gains que peut générer la libéralisation du commerce des marchandises**

En Égypte, l'absence de concurrence dans les services qui facilitent le commerce réduit les avantages susceptibles de découler de la libéralisation du commerce des biens. Seuls les ressortissants égyptiens sont autorisés à exercer une activité d'importation ce qui, bien entendu, limite la concurrence dans le domaine de la distribution et sur les marchés internes. Par ailleurs, le manque de concurrence dans la prestation de services portuaires, qui sont assurés en Égypte par des sociétés publiques, explique que les frais de manutention et de stockage y soient supérieurs de 30 % à ceux des pays voisins, où la qualité des services est globalement comparable (Hoekman et Messerlin 1999). Il n'y a pas non plus de concurrence dans le transport maritime, qui est le monopole d'une entreprise publique. Selon une enquête réalisée en 1994, les coûts d'expédition et de manutention d'un conteneur standard étaient de 20 à 30 % plus élevés en Égypte que dans les pays voisins tels que la Jordanie, la Syrie et la Turquie (Hoekman et Konan, 1999).

marchés des services et à ce que les politiques en vigueur ne défavorisent pas les entrants étrangers par rapport aux nationaux.

### *Droits de propriété intellectuelle*

Les droits de propriété intellectuelle (DPI) comprennent les brevets, les marques, les droits d'auteur, les indications géographiques, les renseignements non divulgués (secrets commerciaux par exemple), les dessins ou modèles industriels, les topographies de circuits intégrés et la protection des obtentions végétales (on trouvera également au chapitre 2 une analyse des DPI)<sup>42</sup>. En octroyant un droit de contrôle exclusif sur l'utilisation commerciale des inventions, les DPI limitent la concurrence sur le marché des produits afin de créer des incitations à l'innovation.

En 15 ans, les droits de propriété intellectuelle (DPI) ont acquis une importance considérable dans l'élaboration de la politique économique mondiale, en raison pour l'essentiel de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIPS), lequel harmonise les normes minimales en matière de DPI dans les pays membres de l'OMC. Les pays industriels étaient tenus de respecter les dispositions de l'Accord TRIPS au 1<sup>er</sup> janvier 1996, les pays en développement devant s'y conformer le 1<sup>er</sup> janvier 2000 au plus tard ; les pays les moins avancés ont quant à eux jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2006 pour respecter ses conditions.

Tous les membres de l'OMC se sont engagés à appliquer l'Accord TRIPS, et la nécessité de protéger d'une manière ou d'une autre la propriété intellectuelle pour encourager l'innovation fait l'objet d'un vaste consensus. Malgré tout, les faits ne viennent pas confirmer les bénéfices potentiels des DPI autant que l'on pourrait s'y attendre. Les études réalisées dans les pays industriels ne démontrent pas de manière probante qu'il faut des droits de propriété intellectuelle pour stimuler la recherche-développement (R-D) ou l'innovation dans la plupart des secteurs. Une enquête souvent citée, conduite auprès de 100 sociétés américaines, indique que c'est essentiellement dans les secteurs pharmaceutique et chimique que les brevets semblent jouer un rôle déterminant dans les décisions d'investissement dans la R-D<sup>43</sup>. D'autres études révèlent que dans les industries de haute technologie, l'avantage que confère le fait d'être le premier prime et que la concurrence sur les marchés encourage davantage l'innovation que les brevets<sup>44</sup>.

Les partisans des droits de propriété intellectuelle font valoir que des DPI plus stricts servent les intérêts des pays en développement en ce qu'ils encouragent les transferts de technologie par le biais de l'investissement direct étranger, du commerce, de la concession de licences et par l'intégration verticale des entreprises multinationales. Or, les preuves empiriques de ces avantages potentiels sont mitigées. Diverses études établissent une relation positive entre l'investissement direct étranger et les droits de propriété intellectuelle, mais d'autres ne parviennent pas à détecter une quelconque corrélation<sup>45</sup>. En revanche, les faits corroborent davantage l'argument selon lequel les DPI stimulent les transferts de technologie par le biais des flux commerciaux. Certaines études concluent que les importations de biens sensibles aux DPI dans les grands pays en développement augmentent parallèlement à la fermeté des DPI<sup>46</sup>.

Les droits de propriété intellectuelle sont généralement plus bénéfiques aux pays industriels qu'aux pays en développement. Ces derniers sont des importateurs nets de technologie, alors que les pays industrialisés en sont généralement les producteurs. Ils recueillent donc les avantages statiques des prix supérieurs liés au pouvoir de marché que leur confèrent les DPI, aux dépens des pays en développement. D'après les estimations, les États-Unis devraient normalement obtenir 5,7 milliards de dollars au titre des transferts nets dans le cadre de l'Accord TRIPS ; les transferts prévus en faveur de l'Allemagne, de la Suède et de la Suisse sont également substantiels. Les transferts nets en la défaveur des pays en développement, par contre, devraient s'élever à 430 millions de dollars pour l'Inde, 434 millions pour la Corée, 481 millions pour le Mexique et 1,7 milliard de dollars pour le Brésil<sup>47</sup>.

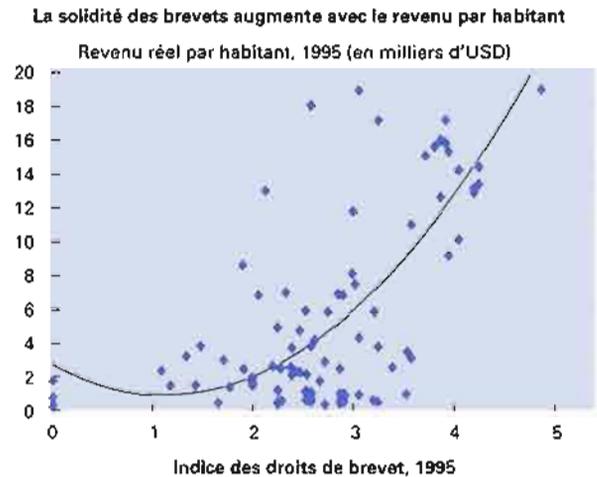
S'il est vrai qu'une protection de base des droits de propriété intellectuelle élargit généralement l'accès des pays en développement à la technologie étrangère dans la mesure où elle garantit les profits des producteurs de technologie étrangers, un régime de DPI excessivement rigoureux risque en revanche de freiner la diffusion des connaissances. Dans les pays en développement, le savoir se développe davantage par l'accès aux techniques étrangères, par leur imitation et leur diffusion que par la seule recherche locale. Les moyens de transférer la technologie que légitiment certains régimes de DPI, par exemple la rétro-ingénierie ou « l'adaptation » de brevets, sont soumis à des restrictions dans le cadre de DPI rigoureux. L'exemple offert par certains pays d'Asie de

**Encadré 7.9****L'existence de régimes de DPI peu rigoureux a facilité l'accès à la technologie et stimulé la croissance en Asie de l'Est**

L'expérience de certains pays d'Asie de l'Est semble indiquer que, dans les premières phases de l'industrialisation d'un pays, il est judicieux de faire en sorte que le régime applicable aux droits de propriété intellectuelle maximise l'accès à la technologie ainsi que sa diffusion. En Malaisie et en Corée, la croissance des secteurs industriels s'est produite dans le cadre de systèmes de DPI modérés ; par la suite, à mesure que des secteurs technologiques de pointe se développaient localement, les gouvernements ont adopté des DPI qui mettaient l'accent sur les incitations à l'innovation. Le Japon a introduit les brevets au début du XX<sup>e</sup> siècle, après avoir étudié les systèmes de DPI en Europe et aux États-Unis. Le système japonais a adapté des régimes de brevet étrangers aux besoins locaux. Pour favoriser l'accès à la technologie étrangère, un développement technologique progressif et la diffusion de l'innovation, le Japon a, entre autres, subordonné l'octroi de licences techniques à l'application de directives anti-trusts rigoureuses et a créé un bureau central d'octroi de licences dont l'objet était de contrebalancer les pressions exercées par les puissances économiques étrangères qui réclamaient une refonte du régime des DPI japonais.

L'Est dans les phases initiales de leur développement montre combien il est important d'instaurer des politiques de DPI appropriées, qui autorisent un accès aux techniques (encadré 7.9). Ce principe est généralement suivi dans le monde entier, les pays appliquant des régimes plus souples en la matière lorsque le niveau de revenu par habitant est plus faible. La figure 7.5 montre que la solidité des brevets augmente avec ce revenu.

Les régimes de droits de propriété intellectuelle risquent d'être moins efficaces dans les pays plus pauvres où les compétences administratives, humaines et financières nécessaires à leur mise en œuvre sont plus rares et où il existe moins d'institutions complémentaires. Les pays en développement ont notamment plus de difficultés que les pays industrialisés à lutter contre l'exploitation abusive qui peut être faite des DPI pour freiner la concurrence car leurs réglementations, leurs lois sur la concurrence et leurs organismes d'exécution sont généralement moins performants. Dans beaucoup de pays industriels, la propriété intellectuelle est assujettie au droit de la concurrence, aux dispositions légales régissant les droits de propriété intellectuelle ou à d'autres réglementations et directives. Dans certains, comme le Canada, les DPI et leur application constituent le noyau du droit de la concurrence. Les pays industriels portent un intérêt croissant au lien entre les droits de propriété intellectuelle et la politique de la

**Figure 7.5****La solidité des brevets augmente avec le revenu par habitant**

Note : L'indice des droits conférés par un brevet est établi sur la base de la vigueur des lois existant en matière de brevets et tient compte du fait qu'il existe ou non des dispositions relatives à l'application de la loi (par exemple, s'il est prévu que le gouvernement puisse confisquer les biens pendant qu'il vérifie si la loi a été violée).

Source : Pour l'indice des droits de brevet, Park, Vijaya et Wagh, 2001 ; pour le revenu par habitant, données de la Banque mondiale.

concurrence. C'est ainsi que l'Union européenne et les États-Unis ont publié ces dernières années de nouveaux cadres d'application de la politique de la concurrence aux DPI.

Dans les pays en développement, le droit et la politique de la concurrence ne traitent généralement pas du détournement des DPI à des fins monopolistiques. Une étude des législations sur la concurrence a permis de constater que cinq pays en développement sur 33 interdisaient les accords concernant les droits de propriété intellectuelle ayant pour effet de restreindre la concurrence, ce rapport étant de neuf sur 21 pour les pays industriels. L'insuffisance de moyens permettant d'assurer le respect des lois sur la concurrence limite également la possibilité de contrôler les pratiques restrictives. Si les pays en développement ne créent pas rapidement des instances de réglementation et des cadres de concurrence adaptés, qui se préoccupent également du détournement monopolistique des DPI, il est possible que la protection accrue de ces droits entraîne des pertes de bien-être du fait de comportements monopolistiques.

Cela dit, une protection renforcée des droits de propriété intellectuelle peut aussi apporter quelques avan-

tages aux pays en développement. Quand l'adaptation d'une technologie importée aux besoins locaux appelle des investissements substantiels, par exemple, les entreprises locales seront disposées à investir si la protection de leurs droits de propriété intellectuelle est garantie. Les régimes de DPI peuvent aussi profiter aux pays en développement s'ils protègent les droits de propriété autochtones et le savoir traditionnel. Les pays en développement détiennent environ 90 % des ressources biologiques mondiales, particulièrement importantes pour la mise au point de nouveaux produits pharmaceutiques. La législation relative aux DPI peut prévoir des mécanismes régissant le partage du produit de la commercialisation des ressources génétiques, comme cela s'est fait au Costa Rica. Il est également possible de créer d'autres institutions pour protéger les droits de propriété intellectuelle collectifs associés au savoir traditionnel détenu par des groupes culturels, comme proposé au Venezuela.

*Comment maximiser les avantages de l'Accord TRIPS pour les pays en développement.* Les pays en développement se sont engagés à appliquer l'Accord TRIPS. Pour maximiser leurs bénéfices nets, ils doivent exploiter les possibilités d'aménagement qu'offre cet Accord. Il leur permet en effet, dans plusieurs domaines, en favorisant l'accès à la technologie et en prévenant les utilisations abusives anticoncurrentielles, de maximiser leurs avantages et de préserver les incitations à l'innovation et à la lutte contre le piratage, le tout en respectant les normes minimales de l'Accord.

**CHAMP D'APPLICATION ET EXCLUSION.** Les pays en développement peuvent, aux termes de l'Accord TRIPS, réduire la portée des droits de propriété intellectuelle dans différents domaines. En premier lieu, ils peuvent opter pour une interprétation étroite de ce qui constitue une invention, et donc de ce qui doit être breveté. L'Argentine, le Brésil et la Chine ont ainsi choisi de ne pas étendre la protection des brevets aux logiciels. Ils peuvent ensuite exploiter l'article de l'Accord qui autorise les limitations et les exceptions aux droits d'auteur. Quelques pays permettent ainsi l'utilisation sans autorisation à des fins sociales telles que l'enseignement et la recherche scientifique. Troisièmement, les pays en développement peuvent éviter de breveter les formes de vie (voir également le chapitre 2) et appliquer des dispositions spécifiques, toujours en vertu de l'Accord, visant à exempter les biens publics de la protection des DPI. Enfin, ils peuvent élargir le champ d'application des DPI à la protection des ressources génétiques, du

savoir traditionnel et du folklore, comme les y encourage l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle.

**CONCESSION DE LICENCES OBLIGATOIRES.** Les pays peuvent recourir aux licences obligatoires, autorisées par l'Accord TRIPS dans certaines circonstances, pour réprimer les comportements anticoncurrentiels dérivant des droits de propriété intellectuelle ou en cas d'urgence nationale (crise sanitaire par exemple). La licence, délivrée par les pouvoirs publics du pays, autorise l'utilisation d'un objet dont les droits de propriété intellectuelle sont protégés sans le consentement de leur titulaire, ce dernier recevant une rémunération fixée par le gouvernement. Il existe des dispositions légales prévoyant les licences obligatoires sous réserve de certaines conditions dans tous les pays de l'OCDE et de nombreux pays en développement, notamment l'Argentine, le Chili, la Chine, la Pologne et l'Afrique du Sud, ont déjà adopté des dispositions en ce sens. Les États-Unis ont délivré des milliers de licences en vertu de décrets antitrusts.

**IMPORTATIONS PARALLÈLES.** Les importations parallèles désignent les produits protégés par les droits de propriété intellectuelle qui sont importés dans un pays après avoir été mis légitimement sur le marché dans un autre pays. Ces importations permettent ainsi à la concurrence internationale de s'exercer dans le domaine des produits protégés par les DPI. Les tenants des importations parallèles font valoir que le libre échange de ces biens garantit l'existence de la concurrence sur les marchés de produits, fait baisser les prix et élargit l'accès des consommateurs aux nouvelles technologies. Il risque par contre de restreindre l'accès des pays en développement à ces technologies. Dans le cadre d'un système comportant des importations parallèles et une protection uniforme des droits de propriété intellectuelle, les prix sont fixés de manière à maximiser les bénéfices à l'échelle mondiale, ce qui signifie que les producteurs de technologie établiront les prix en se fondant sur la demande globale plutôt que sur la demande de chaque pays. Les pays où les marchés sont restreints et la demande élastique — ce qui est habituellement le cas des pays en développement — pourront ainsi être exclus par le biais des prix.

L'Accord TRIPS n'avalise ni n'interdit les importations parallèles. En l'absence d'une analyse empirique complète de leur incidence, une politique d'épuisement régional de ces importations constitue une option susceptible de créer de la valeur. Une telle politique auto-

rise le commerce parallèle parmi un groupe de pays, mais pas en dehors. La structure de la demande étant très probablement homogène au sein d'une région, le commerce parallèle circonscrit à la région peut à la fois intensifier la concurrence sur les marchés des produits protégés par les DPI et en éviter les effets défavorables, à savoir l'exclusion par les prix de certains pays. L'exemple de l'Union européenne illustre de quelle manière les importations parallèles autorisées dans le cadre d'une politique d'épuisement régional ont contribué à éviter la différenciation des prix et à stimuler le jeu de la concurrence parmi les pays membres.

**RÉGLEMENTATION DES PRIX.** Certains pays réglementent les prix et leur hausse (comme les y autorise l'Accord) pour que les droits de propriété intellectuelle ne limitent pas l'accès des consommateurs en imposant des prix excessivement élevés, sur les produits pharmaceutiques notamment. Cela dit, la réglementation des prix ne fonctionne pas toujours. Quand les prix sont réglementés sur la base d'une majoration du prix de revient, les laboratoires pharmaceutiques étrangers se contentent de gonfler le prix d'importation à leur filiale locale, comme cela s'est produit en Inde. Même quand les réglementations sont opérantes, comme c'est le cas dans divers pays européens, elles peuvent avoir pour effet de réduire la concurrence des producteurs de produits pharmaceutiques génériques, les dépenses de R-D et la productivité de la fabrication des médicaments.

**DROIT DE LA CONCURRENCE.** Les pays peuvent utiliser les textes sur la concurrence pour lutter contre les possibilités d'utilisation abusive des droits de propriété intellectuelle. Ils peuvent en effet intégrer dans leur droit de la concurrence des dispositions relatives aux DPI et consolider les autorités compétentes.

### *Mesures complémentaires*

L'impact des droits de propriété intellectuelle dépend du contexte institutionnel et du cadre législatif et réglementaire d'ensemble. Les DPI ont plus de chances de créer de la richesse s'il existe en même temps des règles commerciales libérales. Certaines données indiquent qu'ils peuvent favoriser la croissance dans les économies ouvertes. La libéralisation des règles commerciales diminue aussi le risque que les entreprises locales abusent du monopole que leur confèrent les DPI. Il importe par ailleurs de valoriser le capital humain. La probabilité que les droits de propriété intellectuelle intensifient les transferts de technologie et encouragent l'innovation à l'échelle nationale est plus grande dans

les pays où le capital humain est plus développé. Il convient également de créer des systèmes d'innovation nationaux. En conjuguant les règles relatives aux droits de propriété intellectuelle et les politiques complémentaires dans le but de stimuler l'innovation, par la participation du secteur public à la recherche (chapitre 2) le cas échéant, il est possible de développer la commercialisation des inventions et, partant, de donner un coup de fouet à la croissance<sup>48</sup>.

Aux termes de l'article 67 de l'Accord TRIPS, les pays industriels membres sont tenus de fournir un appui technique et financier à la mise en œuvre de l'Accord. Jusqu'ici, ils n'ont fourni qu'une assistance modeste en vertu de cet engagement : il s'agit pour l'essentiel de formation et d'assistance technique à la rédaction de lois relatives aux DPI. L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) a fourni la majeure partie de l'assistance à ce jour. À l'avenir, il conviendra d'apporter un appui technique plutôt destiné à aider les pays en développement à tirer parti des marges de manœuvre que leur offre l'Accord. Les propositions soumises en vue d'améliorer l'application de l'article 67 suggèrent entre autres d'assigner des objectifs concrets à l'assistance financière et d'octroyer des brevets aux pays en développement (notamment pour faire face aux besoins urgents dans le domaine du développement humain, comme dans le cas du traitement du VIH/SIDA). L'intensification de l'aide au transfert de technologie et la mise en place d'incitations budgétaires, telles que l'achat garanti de nouveaux médicaments pour les pays en développement, ont également été évoquées.

Un autre élément influera sur la mise en œuvre de l'Accord TRIPS : les accords bilatéraux portant sur les droits de propriété industrielle. Ces accords prévoient en général des droits de propriété intellectuelle plus stricts que l'Accord international, qui se contente d'imposer des normes minimales ; ils risquent donc d'empêcher les pays en développement d'exploiter la souplesse de l'Accord. En 1998, les États-Unis avaient ainsi signé des accords bilatéraux sur les DPI avec 21 pays ; ils avaient par ailleurs consacré de nombreuses dispositions relatives à ces droits dans les accords scientifiques et technologiques ainsi que dans les traités bilatéraux relatifs aux investissements<sup>49</sup>. En général, les normes et accords internationaux perdent de leur validité lorsque les accords bilatéraux, qui prévalent, se multiplient. L'équilibre des pouvoirs politique et économique ne joue habituellement pas en faveur des pays

en développement les plus pauvres lors de la négociation d'accords internationaux, et ce déséquilibre est probablement encore plus prononcé lorsqu'ils concluent des accords bilatéraux.

### Conclusions

La concurrence sur les marchés favorise l'égalité des chances. Lorsque l'accès au marché est libre, de plus grandes possibilités de se livrer à des activités productives s'offrent aux petits entrepreneurs et à tous ceux qui n'ont pas les relations sociales ou le réseau nécessaires, souvent les membres les plus démunis de la société. Lorsque la concurrence et les échanges internationaux se développent et qu'ils disposent d'un meilleur accès aux marchés et à la technologie des pays industriels, les pays pauvres ont de plus grandes chances d'élargir leurs débouchés. La concurrence est un moteur important du changement institutionnel, du développement économique et de la croissance. Elle peut susciter une demande d'institutions plus performantes et peut aussi remplacer parfois des réglementations complexes, ce qui représente un avantage considérable au vu des moyens souvent limités des pouvoirs publics des pays en développement. Cela dit, il convient dans certains cas de limiter le degré de concurrence sur les marchés afin d'encourager l'innovation — surtout dans les domaines où les inventeurs de technologie ne parviennent pas à obtenir des gains suffisants pour couvrir leurs coûts en l'absence d'une telle protection.

Pour favoriser le jeu de la concurrence sur les marchés de produits, les pays doivent en priorité libéraliser les échanges et supprimer les obstacles à l'entrée et à la sortie des entreprises. L'ouverture des marchés des pays industrialisés peut ainsi dynamiser les marchés et les institutions des pays en développement. L'application de normes internationales en matière de commerce peut contribuer au développement du commerce et

limiter par ailleurs l'inefficacité et les effets sur la répartition que risque d'entraîner la multiplication d'accords bilatéraux. Selon les normes retenues, la répartition entre les pays et à l'intérieur des pays, de même que l'efficacité, seront diversement influencées. Il est nécessaire que les instances internationales, lorsqu'elles établissent des normes, prennent en considération les coûts qu'impliquent celles-ci pour les pays en développement. Il convient par ailleurs de donner à ces pays les moyens d'intervenir davantage dans leur élaboration et d'appliquer les dispositions des normes en vigueur qui leur seraient bénéfiques. L'Accord TRIPS, par exemple, autorise certains aménagements des régimes de DPI, et il importe de fournir à ces pays l'assistance technique qui leur permettra d'en tirer parti.

Dans de nombreux pays en développement, les obstacles à la concurrence sur les marchés intérieurs trouvent leur source dans l'action publique : l'application d'une réglementation pesante aux nouveaux entrants éventuels ou l'existence de barrières à la sortie peuvent dissuader les entreprises de s'implanter sur un marché. Ces réglementations pénalisent souvent les petits entrepreneurs ou les entrepreneurs pauvres, qui sont les moins à même d'assumer le surcroît de coût qu'elles entraînent, de même que les coûts liés à la corruption, alimentée par la réglementation exagérée de l'activité commerciale. La législation de la concurrence et les autorités qui veillent à son application, différentes selon les pays, sont également importantes. De nombreux pays en développement ont récemment adopté des lois sur la concurrence et créé des organismes compétents en la matière mais, compte tenu de la rareté du capital humain, ces autorités auraient peut-être intérêt à axer leur attention sur un nombre limité de questions : dans beaucoup de pays, il serait particulièrement judicieux de s'attaquer au problème des contrats exclusifs de fourniture ou de distribution.

# La réglementation des infrastructures

*Nul ne peut soutenir qu'un monopoliste est contraint par « une main invisible » d'œuvrer dans l'intérêt général.*

R. H. Tawney, 1921

Les secteurs de l'infrastructure, en raison des économies d'échelle et des effets externes de la demande, ont de tout temps été vus comme l'exception à la règle qui veut que la concurrence améliore la fourniture de biens et de services. De nombreux pays estimaient que seule la prestation publique de ces services permettait d'éviter à la fois les abus de monopole d'exploitation et les aléas du marché, compte tenu de son importance pour la population. Cette notion a conduit, dans un premier temps, à la réglementation des fournisseurs d'infrastructure privés puis, dans maints pays, à la nationalisation des entreprises d'infrastructure.

Dans la pratique, il s'est avéré que le service public est souvent d'une qualité médiocre et ne permet pas une desserte adéquate. Dans beaucoup de pays, les autorités ont peu à peu autorisé la prestation privée de services d'infrastructure, tant pour en accroître l'efficacité que pour soulager les finances publiques. Sous l'effet du progrès technologique, certains domaines auparavant considérés comme des « monopoles naturels » se sont ouverts à la concurrence, à commencer par les secteurs de l'énergie et des télécommunications, dopant ainsi l'offre privée. La prestation privée de services n'est pas aussi fréquente dans le secteur de l'eau, où les progrès techniques sont moins frappants et où les obstacles politiques à la réforme sont parfois de taille.

Globalement, la prestation privée de services d'infrastructure a connu un essor considérable dans les années 90, tous secteurs d'activité et régions confondus (tableau 8.1). Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, qui étaient à l'avant-garde de la réforme dans ce domaine, ont attiré au cours de cette décennie près de la moitié des engagements d'investissement dans les projets d'infrastructure avec participation privée. Les disparités dans la taille des marchés et dans la perception des risques par les investisseurs expliquent également les écarts régionaux.

Pour autant, le développement de l'exploitation privée dans les années 90, s'il a été important au regard du passé, aurait pu l'être davantage encore. En 1999, l'investissement privé total dans les services d'infrastructure des pays en développement, après avoir atteint un niveau record en 1997, avait nettement reculé, une reprise s'esquissant toutefois en 2000. Pour encourager l'investissement privé, il convient d'intervenir sur deux fronts : celui de la réforme politique et réglementaire, notamment dans le domaine de la tarification, et celui des mesures destinées à susciter une plus large confiance dans le nouveau cadre réglementaire<sup>1</sup>. Les méthodes privilégiées pour accroître l'investissement privé sont les politiques qui autorisent un recouvrement complet des coûts et garantissent à l'investisseur un taux de rentabilité raisonnable sans aide de l'État. Souvent, les pouvoirs publics n'ont pas su adopter ce type de politiques ou les appliquer par des modalités réglementaires crédibles, ce qui a eu un effet dissuasif sur l'investissement.

Dans certains cas, même des politiques tarifaires de cette nature n'ont pas permis d'atteindre les objectifs de desserte. Les pouvoirs publics ont alors la possibilité de compléter les redevances des usagers par des subven-

**Tableau 8.1****Investissements dans les projets d'infrastructure avec participation privée dans les pays en développement, par secteur et par région (1990-99)***(en milliards de dollars)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
<b>Secteur</b>											
Télécommunications	6,7	13,3	8,1	11,0	19,6	24,0	29,9	42,8	54,3	39,2	249,0
Énergie	1,6	1,2	12,1	14,6	17,0	24,1	33,7	47,9	25,7	14,9	192,8
Transports	8,0	3,1	4,2	7,7	8,2	10,1	16,5	22,4	17,6	8,4	106,1
Eau et assainissement	—	0,1	1,9	7,5	0,7	1,7	2,2	8,9	2,6	5,9	31,4
<b>Région</b>											
Asie de l'Est et région du Pacifique	2,6	4,1	8,9	16,2	17,7	23,4	33,4	38,8	9,5	14,1	168,6
Europe et Asie centrale	0,1	0,3	1,3	1,5	3,9	8,6	11,6	15,1	11,5	8,7	62,5
Amérique latine et Caraïbes	13,2	12,6	15,8	18,5	18,9	19,4	28,8	51,1	71,0	36,3	285,6
Moyen-Orient et Afrique du Nord	0,0	—	0,0	3,4	0,3	0,1	0,4	5,3	3,5	2,4	15,3
Asie du Sud	0,3	0,8	0,1	1,3	4,0	7,6	6,1	7,1	2,3	4,0	33,5
Afrique subsaharienne	0,1	—	0,1	0,0	0,7	0,8	2,1	4,5	2,4	2,9	13,6
<b>Total</b>	16,3	17,8	26,1	40,9	45,5	59,9	82,3	121,9	100,2	68,5	579,3

Note : 0,0 représente 0 ou moins de 0,05. Les chiffres étant arrondis, les totaux ne correspondent pas toujours à la somme exacte de leurs éléments.  
Source : Banque mondiale, base de données des projets PPI.

tions. L'expérience montre que les subventions, quand elles sont nécessaires, doivent être transparentes et conçues soigneusement de manière à profiter aux plus démunis. Si des restrictions budgétaires limitent le financement des subventions, les autorités devront peut-être réviser leurs objectifs de desserte<sup>2</sup>.

Dans l'ensemble, la prestation privée a atténué les problèmes de financement, permis des gains d'efficacité et fait progresser les investissements<sup>3</sup>. Un examen récent des études sur la privatisation réalisées ces 30 dernières années a indiqué que, sur 24 études de la performance relative des entreprises publiques et privées dans le domaine de l'infrastructure, 12 ont conclu à des résultats nettement supérieurs des entreprises privées ou privatisées, sept ont jugé les différences faibles ou ambiguës, cinq seulement concluant à une meilleure performance des entreprises publiques<sup>4</sup>.

Plusieurs raisons expliquent la réussite du secteur privé, notamment une préparation plus minutieuse, une analyse préliminaire des secteurs et la mise en place de structures réglementaires appropriées et transparentes. Les informations dont on commence à disposer sur l'élaboration des accords de concession qui régissent la participation privée dans l'infrastructure (encadré 8.1) sont riches d'enseignements pour les responsables politiques. Par exemple, les pouvoirs publics ont développé la concurrence dans les services d'infrastructure en procédant à des changements structurels avant

les privatisations. Dans les pays en développement, où la capacité à faire appliquer les réglementations est particulièrement faible, de nombreux facteurs plaident en faveur d'une introduction de la concurrence aussi large que possible dans les secteurs où elle peut remplacer la réglementation. La concurrence, du fait qu'elle modifie les motivations des agents, présente d'autres avantages dans les environnements institutionnels fragiles ; elle diminue la dépendance à l'égard de la réglementation (qui suppose un examen régulier des tarifs par exemple) pour obtenir les résultats souhaités. Les pouvoirs publics ont par ailleurs assuré une couverture plus ample de la population pauvre en intégrant par exemple des objectifs de desserte dans la conception initiale du contrat ou en laissant une certaine souplesse dans la recherche du meilleur équilibre prix/qualité.

Il est difficile de réglementer les prestataires privés quand la concurrence peut s'exercer dans certaines branches de la fourniture d'infrastructures, alors que des conditions de monopole naturel persistent dans d'autres. Dans ces conditions, les responsables politiques doivent décider s'il convient d'autoriser les exploitants du monopole à intervenir également dans le secteur concurrentiel apparenté. Les organes de réglementation inexpérimentés, surtout dans les pays pauvres, seront confrontés à d'éventuels problèmes de discrimination d'accès, ce dont la formule institutionnelle retenue doit tenir compte. En général, deux solu-

tions sont envisageables : soit l'on impose une *séparation verticale*, soit le secteur *reste intégré*. Dans ce dernier cas, la concurrence intersectorielle ou à la source pourrait réduire les besoins en matière de réglementation.

Pour mettre en place des structures réglementaires efficaces dans les pays en développement, la qualité et la présence d'institutions relais et de capacités d'appui doivent être prises en considération. Cela se traduit parfois par des réglementations moins nombreuses, plus simples ou plus économiques, ou par des économies sur la structure. Toutes les institutions relais ne disposant pas des mêmes moyens, les normes de réglementation en vigueur dans les pays industriels risquent de ne pas convenir aux pays plus pauvres, surtout dans les régions les plus déshéritées qui sont souvent desservies par des prestataires moins importants ou opérant dans le secteur informel. Il est possible de remédier à ces problèmes d'équité par des normes souples en matière de structure prix-qualité, par des objectifs d'investissement et d'accès, par des mesures visant à encourager le secteur parallèle ou par des subventions directes.

Des démarches novatrices faisant appel à la participation de la population permettent de réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure. Un échange plus dense d'informations entre les utilisateurs et les prestataires de services peut également se traduire par un dispositif institutionnel profitant davantage à la population.

La concurrence entre les entreprises et les comparaisons interterritoriales sont susceptibles d'améliorer la prestation de services et de contribuer à alléger le fardeau des instances de réglementation. Il sera par exemple moins nécessaire d'examiner fréquemment la tarification si la concurrence s'exerce dans un secteur.

La mise en place de systèmes réglementaires crédibles est l'un des facteurs qui influe le plus sur l'investissement privé dans le secteur des infrastructures. Cela dit, la réussite des pays dans ce domaine dépend autant des conditions politiques (chapitre 5) que des facteurs techniques et des compétences humaines. Au plan politique, les problèmes vont du manque d'indépendance de l'instance de réglementation à la faiblesse des mécanismes d'équilibrage des pouvoirs qui lui sont confiés. Il est par ailleurs indispensable que la transparence s'applique à l'instance de réglementation comme à l'entité réglementée. Pour cette dernière, la transparence sera plus grande s'il existe des normes comptables, par exemple. La divulgation des règles du jeu accroît la transparence pour l'organisme de réglementation.

Le présent chapitre étudie en quoi la concurrence peut alléger la charge réglementaire de l'État, la forme que devraient prendre les institutions réglementaires, et la façon dont le dispositif institutionnel peut influencer l'accès des plus démunis. Il n'aborde pas toutes les questions importantes liées à l'élaboration de la réglementation, mais il couvre des domaines que des expériences récentes ont éclairés d'un jour nouveau ou qui n'étaient pas traités en détail dans le *Rapport sur le développement dans le monde 1994*. Les questions de gouvernance au sein des entreprises d'infrastructure publiques ne sont pas évoquées ici, sauf dans certains cas, comme la conception des subventions destinées aux pauvres.

### La concurrence dans les secteurs d'infrastructure

Il existe plusieurs moyens d'instaurer la concurrence sur le marché (par opposition à la concurrence *pour* le marché) dans les secteurs d'infrastructure. C'est le sujet que traite la présente section.

#### *Concurrence et réglementation*

Comme l'avait noté le *Rapport sur le développement dans le monde 1994*, il est possible de fournir des services tels que la production d'électricité et les télécommunications interurbaines et internationales en faisant jouer la concurrence. Certains services, encore soumis à des économies d'échelle, risquent d'être confrontés à la concurrence d'autres services qui font appel à des technologies différentes.

Dans les deux cas, la concurrence peut se substituer à la réglementation pour protéger l'économie des abus de monopole. Cette possibilité revêt une importance particulière dans les pays en développement, généralement moins à même de veiller à l'application des réglementations. Tout d'abord, la réglementation n'est pas une tâche facile et peut donner lieu à des mesures arbitraires, plus particulièrement dans les pays où la gestion des affaires publiques est médiocre et où les contre-pouvoirs ne suffisent pas à réfréner les abus de l'exécutif, du législatif ou du judiciaire. La réglementation impose des coûts aux entreprises réglementées et aux instances responsables de la réglementation<sup>5</sup>. Parfois, l'incurie de l'administration et la corruption au sein des entreprises publiques cèdent la place à la corruption au sein de l'organe de réglementation. Qui plus est, les pouvoirs publics dans les pays en développement sont souvent incapables d'obtenir l'information nécessaire à une réglementation efficace<sup>6</sup>. Il

**Encadré 8.1****Prestation privée : enseignements récemment tirés des accords de concession**

Les concessions (ou franchises) offrent un moyen d'introduire la prestation privée dans les services d'infrastructure et de stimuler la concurrence pour le marché. Les concessions octroient à une société privée le droit d'utiliser des actifs, d'exploiter un service d'infrastructure donné et d'en dégager des revenus, généralement à l'issue d'un appel d'offres ouvert. Le recours à cette procédure pour l'attribution de contrats de concession devrait supprimer les rentes de monopole et, par conséquent, alléger le fardeau réglementaire. En Côte d'Ivoire, par exemple, la Banque mondiale a apporté son appui à des concessions dans le secteur de l'eau. Le candidat retenu, la SODECI, distribue maintenant l'eau dans tout le pays, à des tarifs comparables à ceux des entreprises publiques dans les pays voisins. Les services sont d'excellente qualité et les taux de remboursement des consommateurs privés sont très élevés.

Cela étant, une étude récente des contrats de concession en Amérique latine indique que cette formule obtient parfois des résultats mitigés, pour des raisons qui s'appliquent à la privatisation en général. (Les concessions sont le moyen privilégié pour ouvrir le marché au secteur privé dans cette région). Beaucoup de problèmes sont imputables à la conception initiale des contrats et à la réglementation applicable. L'étude constate que sur plus de 1 000 concessions attribuées depuis la fin des années 80, plus de 60 % semblent avoir été renégociées dans les trois ans qui ont suivi, dont 80 % dans les secteurs de l'eau et des transports (Guasch, 2000). Dans l'immense majorité des cas, c'est le concessionnaire qui a pris l'initiative d'une renégociation. Le nombre de renégociations est plus important que ne le justifie l'évolution de la situation économique. Cela pourrait notamment tenir au fait que les investisseurs soumettent des offres basses pour décrocher le contrat, comptant renégocier de meilleures conditions de façon bilatérale, sans concurrence, une fois le marché attribué. Le candidat retenu n'est donc pas forcément l'opérateur le plus efficace.

Les renégociations engagées par les autorités trahissent parfois le manque de détermination des pouvoirs publics à protéger les investisseurs. Plusieurs moyens permettent de se prémunir contre de tels agissements. D'abord, dans les pays en développement dotés de systèmes judiciaires bien établis et efficaces, comme la Jamaïque, l'administration peut signer avec le prestataire un contrat de concession ou de franchise que les tribunaux sont habilités à faire exécuter (Spiller et Sampson, 1996). Ensuite, les pouvoirs publics peuvent, s'ils structurent les accords de concession ou de franchise de manière à imposer un amortissement progressif des investissements, acquérir la réputation de ne pas procéder à des expropriations. L'investisseur amortit davantage après avoir observé le comportement des autorités. C'est ainsi que la Hongrie a structuré sa concession nationale dans le secteur des télécommunications (Armstrong et Vickers, 1996). Enfin, le gouvernement peut chercher à attirer les investisseurs privés nationaux ; ainsi, toute expropriation ultérieure se ferait aux dépens des entreprises nationales autant que des investisseurs étrangers, une opération peu probable car politiquement coûteuse. Une variante à cette stratégie consiste à se servir d'un programme de prêt international existant comme d'un outil d'engagement, ou d'un « otage » : l'investisseur sait que le mauvais comportement du gouvernement dans ce domaine peut être sanctionné par les crédettes internationaux dans plu-

sieurs autres secteurs (Armstrong et Vickers, 1996 ; Levy, 1998 ; Ordober, Pittman et Clyde, 1994).

Avant d'attribuer une concession et de privatiser, il faut étudier soigneusement les objectifs du programme de libéralisation et de privatisation à la lumière de l'expérience d'autres pays. C'est ce qui a été fait dans le secteur des routes à péage au Pérou par exemple. Il convient aussi d'engager une réforme de la tarification pendant que les entreprises sont encore aux mains de l'État. Il faut augmenter les prix pour couvrir les coûts (ou amorcer une évolution en ce sens), faute de quoi les investisseurs ne seront pas certains de pouvoir rentabiliser leurs investissements. Ce problème a nuï à la privatisation du secteur de l'électricité partout en Europe centrale et orientale et dans d'autres pays (Stern et Davis, 1998). Un régime de subventions croisées transparentes ou de services minimaux, conçu de manière à profiter à l'ensemble des citoyens, y compris les plus démunis, devrait être arrêté dès le début d'un commun accord.

Tout dégroupage vertical (la séparation de la production, du transport et de la distribution de l'électricité par exemple) doit s'effectuer avant la privatisation pour éviter de susciter ultérieurement une opposition marquée à la restructuration. Même si le dégroupage d'un secteur n'est pas prévu au moment de la privatisation, il convient de procéder à la séparation des comptabilités analytiques pour pallier tout problème de restructuration ou d'accès ultérieur. En Amérique latine, plusieurs projets de routes à péage ont soulevé de graves problèmes réglementaires parce que les responsables politiques n'avaient pas prévu de mécanisme de transmission de l'information aux instances de réglementation au moment où les concessions ont été accordées (Estache, Romero et Strong, 2000).

La mise en place d'un organe de réglementation indépendant doit être au cœur de toute stratégie de privatisation. L'exemple de l'Amérique latine, où l'on a constaté que la probabilité de renégociation des contrats n'aurait été que de 28 % si une instance responsable avait existé lors de l'octroi des concessions (contre 62 % dans le cas contraire), corrobore ce constat (Estache, Romero et Strong, 2000). Bien que l'efficacité et l'indépendance d'un régulateur varient selon les pays, la préexistence d'un organe de ce type s'est avérée dans l'ensemble positive. La Hongrie a tenté d'ouvrir le secteur gazier aux investissements privés en l'absence d'une telle structure, et a échoué dans cette entreprise.

Les organes de réglementation doivent avoir accès à certains renseignements pour accomplir leur tâche. Leur droit à cette information doit figurer dans le contrat. En complément, il importe de veiller à ce que les entreprises appliquent une comptabilité adéquate du point de vue de la réglementation et que le régulateur dispose des compétences nécessaires à l'analyse de ces données.

La présence d'un organe de réglementation indépendant limite les risques d'ingérence politique dans la procédure de privatisation et rassure donc les investisseurs. Cet organisme sert par ailleurs de pôle de coordination pendant la négociation des contrats de concession et dispose des compétences techniques qui découragent les attitudes déraisonnables pendant les pourparlers. Qui plus est, il a généralement les connaissances spécialisées qui réduisent les risques et permettent de mieux anticiper l'évolution de la technologie et de la demande. L'étude portant sur l'Amérique latine a conclu que l'existence d'une instance de réglementation facilite un examen appro-

**Encadré 8.1 (suite)**

fondi du contrat lui-même ainsi que des compétences des candidats avant l'attribution du marché.

L'étude a également constaté qu'une réglementation s'appuyant sur les taux de rendement (garantie d'un taux de rendement donné par ajustement des tarifs sur les coûts) conduisait moins souvent à une renégociation des contrats qu'une réglementation axée sur un plafonnement des tarifs (détermination du prix plafond qu'une entreprise peut facturer). Une entreprise réglementée par plafonnement des tarifs supporte tous les risques associés à l'évolution des coûts et peut pâtir des pouvoirs discrétionnaires considérables du régulateur. En Amérique latine, le taux de proba-

bilité d'une renégociation n'est que de 9 % dans le cas d'un régime axé sur le taux de rendement, contre 56 % dans le corps du plafonnement (Estache, Romero et Strong, 2000).

Enfin, il semble qu'une renégociation est moins probable si un versement unique plutôt que le plus bas tarif proposé ou la plus faible subvention annuelle demandée est le principal critère d'attribution du contrat. En effet, le paiement unique verrouille l'opération et renforce l'engagement de l'investisseur (Guasch, 2000), alors que l'application du principe du moins-disant risque davantage d'entraîner des différends et des ajustements lors des opérations ultérieures.

arrive aussi qu'ils maîtrisent mal la notion de régulateur indépendant et se heurtent à des difficultés dans l'application des textes réglementaires. Autrement dit, la concurrence permet d'éviter en grande partie les problèmes d'incitation, d'information et d'application créés par les régimes réglementaires et, quand elle est efficace, elle peut remplacer la réglementation.

La concurrence comparative est une autre forme de concurrence susceptible d'alléger la charge des instances réglementaires. Celles-ci peuvent évaluer la performance d'un prestataire de services d'infrastructure (en termes de prix et de couverture par exemple) en la comparant à celle d'un exploitant opérant ailleurs (dans un pays voisin par exemple), et moduler les réglementations en conséquence. Cette concurrence ne s'exerce pas sur le marché, mais elle peut avoir des effets incitatifs similaires sur les fournisseurs d'infrastructure.

La concurrence entre « monopolistes » peut diminuer les besoins en matière de réglementation dans des secteurs tels que la distribution du pétrole et de l'électricité.

■ Le transport du pétrole par oléoduc entre deux points éloignés est peut-être bien un monopole naturel. Pour autant, les producteurs en un endroit donné n'auront pas besoin de protection réglementaire s'ils ont d'autres débouchés que les clients d'un oléoduc particulier : acheteurs locaux, expédition par voie d'eau ou oléoduc reliant la même source de production à d'autres destinations par exemple. De la même manière, la clientèle située en un endroit donné d'un oléoduc qui a le monopole de l'acheminement entre son point d'origine et sa destination n'aura pas besoin de protection réglementaire si elle a accès à d'autres sources d'approvisionnement en pétrole : producteurs locaux, expédition par voie d'eau ou oléoduc aboutissant au même endroit mais venant d'ailleurs<sup>7</sup>. Il en va de même de certains gazoducs. En

Argentine, les entreprises qui exploitent des gazoducs ayant leur origine dans deux régions de production différentes, Gas Atacama (une coentreprise de la société chilienne, Endesa, et de la société américaine CMS Energy) et Norandino (qui appartient à la société belge Tractebel), viennent d'entrer en concurrence pour l'acheminement du gaz naturel à travers les Andes vers le nord du Chili<sup>8</sup>.

■ De même, si le transport de l'électricité entre les installations de production et l'entreprise ou la municipalité consommatrices est un monopole naturel, les producteurs installés à un endroit donné n'auront pas besoin de protection réglementaire s'ils sont alimentés par différentes lignes de transport longue distance desservant des clientèles diverses. Les clients situés en un lieu donné n'auront pas besoin de protection réglementaire s'ils sont desservis par différentes lignes transportant l'électricité depuis des sources de production différentes. En Argentine, au Brésil, au Chili et au Pérou, les municipalités et les grosses entreprises utilisatrices bénéficient aujourd'hui de la concurrence de différentes installations productrices<sup>9</sup>.

On peut aussi mentionner la concurrence que les exploitants de camions et de péniches font aux chemins de fer, et celle qui oppose les différents secteurs énergétiques comme le pétrole et le gaz. Dans le domaine des services de communication, une rivalité nouvelle a surgi entre les réseaux de télécommunications et les câblo-opérateurs. Ces deux monopoles naturels doivent en outre affronter la concurrence des technologies de l'accès hertzien.

La concurrence risque parfois de créer de nouveaux problèmes réglementaires, ou peut simplement se substituer aux anciens. Dans les cas où elle est reconnue comme un moyen efficace d'organiser la prestation

d'un service, ce dernier fait souvent partie d'un secteur d'infrastructure plus vaste, où persistent quelques éléments de monopole naturel. La production de l'électricité est un secteur où la concurrence est jugée possible, ce qui est moins vrai du transport sur de longues distances et de la distribution locale. On voit dans les télécommunications interurbaines un secteur où la concurrence peut s'exercer, ce qu'on ne saurait affirmer des télécommunications locales filaires.

C'est dans les secteurs où le « dégroupage » est possible (autrement dit, où *quelques-uns des services* auparavant délivrés par des monopoles verticalement intégrés sont ouverts à la concurrence mais où d'autres restent monopolistiques) que l'on rencontre les principales difficultés sur le plan des risques, des contrats, des incitations et des connaissances. Dans ces secteurs, la concurrence et la réglementation sont donc des *compléments* plutôt que des *substituts*.

La section suivante est consacrée à une question aujourd'hui très importante dans les pays en développement, où il semble que la séparation verticale ouvre davantage de possibilités à la concurrence.

### *Intégration verticale ou séparation verticale*

Il existe dans pratiquement tous les secteurs d'infrastructure des services susceptibles d'être fournis de manière concurrentielle aujourd'hui, alors que d'autres resteront vraisemblablement des « monopoles d'obstruction » dans la chaîne de production<sup>10</sup>. Il convient donc de décider si le modèle classique d'intégration verticale des entreprises d'infrastructure doit être maintenu dès lors qu'il serait possible d'instaurer la concurrence. Il est difficile d'entreprendre une analyse de rentabilité dans ce domaine car les avantages dynamiques de la concurrence ne sont pas mesurables, même s'il est possible de connaître les coûts de restructuration et les économies d'échelle.

Dans certains secteurs, la prestation coordonnée de l'ensemble des services s'accompagnerait probablement d'économies de gamme. Citons pour exemple la production, le transport à longue distance et la distribution locale de l'électricité. En revanche, quand il existe encore un monopole d'obstruction auquel tous les fournisseurs concurrents nécessitent un accès, l'entreprise en position de monopole sera incitée à privilégier ses propres filiales intégrées par rapport à leurs concurrents (sur le plan des tarifs ou de la qualité de la connexion par exemple). Trois grandes options institutionnelles sont à envisager :

- Option A : le détenteur d'un monopole d'obstruction continue d'opérer dans le secteur « concurrentiel », en concurrence avec d'autres prestataires de ce secteur (formule de l'entreprise intégrée assujettie à la concurrence sur un marché non verrouillé) ;
- Option B : le détenteur d'un monopole d'obstruction opère sous forme de monopole dans un secteur (par ailleurs) concurrentiel (formule du monopole intégré) ;
- Option C : le détenteur du monopole d'obstruction n'est pas autorisé à intervenir dans le secteur concurrentiel mais fournit des services de raccordement aux entreprises rivales qui y opèrent (formule de la séparation verticale de la concurrence).

Dans la pratique, on peut opter pour des formules intermédiaires de séparation verticale (il s'agit là d'une variante de l'option A) car elles permettent de détecter plus facilement la discrimination. Ainsi, la séparation comptable des différentes unités ou la restructuration des unités en personnes morales sous un régime de copropriété aideraient à repérer les pratiques discriminatoires.

La solution la mieux adaptée à un secteur particulier dans un pays donné est fonction de quatre paramètres essentiels (tableau 8.2).

Premièrement, *l'ampleur des économies de gamme entre la prestation de différents services au sein d'un secteur*. Les économies de gamme risquent d'être plus limitées qu'on pourrait le penser car, dans la plupart des pays industriels, une partie au moins des transactions verticales s'effectue entre sociétés et non au sein des sociétés. Ainsi, dans certains cas, les fournisseurs intégrés d'électricité s'approvisionnent auprès de producteurs indépendants, et les compagnies de chemins de fer intégrés autorisent d'autres exploitants ferroviaires à utiliser leurs voies.

Vient ensuite la *facilité à détecter la discrimination exercée par la société intégrée détentrice du monopole d'obstruction en faveur de ses filiales*. Même aux États-Unis, l'une des raisons ayant présidé au démantèlement du prestataire intégré de services de télécommunications AT&T au début des années 80 a été la difficulté à surveiller la qualité de l'interconnexion<sup>11</sup>. Les fournisseurs d'électricité indépendants ont fait valoir que les paramètres de qualité de l'accès aux lignes de transport longue distance sont si nombreux qu'il est pratiquement impossible à un régulateur de combattre le favoritisme<sup>12</sup>. Dans les chemins de fer, en revanche, le

Tableau 8.2

## Stratégie de séparation verticale ou d'intégration verticale

		Intégration verticale avec concurrence sur un marché non obstrué (Option A)	Monopole intégré (sans concurrence) (Option B)	Séparation verticale (avec concurrence) (Option C)
Économies de gamme	Importantes	✓	✓	
	Faibles			✓
Détection de la discrimination	Facile <sup>a</sup>	✓		
	Difficile		✓	✓
Conséquences de la discrimination	Peu d'effet sur la concurrence	✓		
	Néfaste à la concurrence		✓	✓
Probabilité que la concurrence s'exerce sur un marché non obstrué	Concurrence vive	✓		✓
	Concurrence faible		✓	

a. Exige une séparation des comptes des différentes unités de l'opérateur verticalement intégré.

recours à des planificateurs neutres (*dispatchers*) aux États-Unis et en République tchèque a semble-t-il permis, dans certains cas, d'éviter la discrimination à l'encontre des exploitants ferroviaires non intégrés<sup>13</sup>. Les pratiques discriminatoires peuvent être difficiles à découvrir si les unités du producteur intégré ne tiennent pas de comptabilités séparées.

En troisième lieu viennent les *conséquences d'une discrimination non détectée pour la concurrence*. Les données financières pour les États-Unis indiquent que les coûts du transport longue distance de l'électricité représentent moins de 5 % du coût total de la fourniture aux derniers utilisateurs, tandis que les coûts de structure et d'infrastructure constituent près de 20 % du coût total de prestation des services ferroviaires<sup>14</sup>. Ces chiffres laissent entendre qu'un exploitant ferroviaire victime d'une discrimination d'accès aux voies sera en posture plus délicate qu'un producteur d'électricité confronté à une discrimination d'accès au réseau de transport longue distance. La situation est encore pire dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, où les coûts fixes de réseau dans un pays en développement peuvent atteindre jusqu'à 75 % du coût total du produit livré<sup>15</sup>.

Quatrièmement, la *probabilité qu'une concurrence assez vive s'exerce sur le marché non verrouillé pour entraîner une amélioration notable de l'efficacité ou de l'accès des usagers*<sup>16</sup>. Un secteur concurrentiel comportant d'importantes économies d'échelle (l'eau et les chemins de fer par exemple) n'attirera dans le meilleur des cas

que très peu d'entrants ; il est donc probable que la concurrence n'amènera pas de profits substantiels. Ce phénomène risque de poser plus de problèmes dans les pays petits ou pauvres, où la demande soutient un nombre plus restreint de fournisseurs pour des économies d'échelle données. La commercialisation des services à l'échelle internationale, quand elle est réalisable, permettra de surmonter cette difficulté.

La disponibilité des informations et les mesures destinées à assurer l'exécution des contrats sont des outils importants si l'on veut conjuguer concurrence et réglementation dans un secteur d'infrastructure. Le détenteur d'un actif intégré qui verrouille le marché est parfois tenu, aux termes de son contrat de privatisation ou de concession, d'offrir un accès non discriminatoire à tous ceux qui veulent utiliser cet actif. Or, quelqu'un doit veiller à l'exécution du contrat, et ce quelqu'un risque d'avoir besoin d'une somme considérable d'informations complexes. Les pays en développement souffrent d'un handicap dans ces deux domaines, ce qui porte à penser qu'il sera souvent plus profitable d'imposer une séparation verticale dans un secteur d'infrastructure quand il s'ouvrira à la concurrence (option C) ou d'y maintenir un monopole intégré (option B), plutôt que de laisser une entreprise intégrée affronter la concurrence sur le marché en amont (option A). Ces questions ont suscité l'intérêt des responsables politiques dans le secteur en plein essor des services liés à l'internet (encadré 8.2).

### Encadré 8.2

#### Intégration verticale et discrimination dans la prestation de services internet

Le « contenu » de l'internet (informations, musique et graphiques) est acheminé sur de longues distances par les fournisseurs du « réseau dorsal », puis distribué aux usagers par les fournisseurs d'accès internet (FAI) comme America Online (AOL) et Minsdspring. Ceux-ci doivent à leur tour (tout du moins dans les conditions techniques actuelles) faire appel aux réseaux des télé-opérateurs et des câblo-opérateurs locaux pour atteindre l'utilisateur final. Les instances responsables de la réglementation et de la concurrence ont étudié de près dans quelle mesure l'intégration verticale des entreprises opérant à ces différents niveaux peut être préjudiciable.

À titre d'exemple, quand America Online a accepté, récemment, de fusionner avec Time Warner, un important fournisseur de contenu et câblo-opérateur, les autorités antitrust américaines se sont inquiétées de ce que AOL pourrait favoriser son propre contenu au préjudice de celui des fournisseurs concurrents de Time Warner. Les autorités antitrust et les deux sociétés ont finalement convenu que AOL offrirait un accès à son réseau dans des conditions identiques à celles appliquées aux autres fournisseurs de contenu. Simultanément, la Federal Communications Commission, l'instance de réglementation des télécommunications aux États-Unis, s'est inquiétée de ce que les activités de câblo-distribution de la société intégrée défavoriseraient les FAI rivaux, non intégrés, et a exigé un accord similaire pour prévenir toute discrimination. Le respect de ces deux accords devra sans doute faire l'objet d'une vigilance réglementaire constante, même s'ils sont conçus pour répondre aux incitations et donc, dans une certaine mesure, pour s'appliquer d'eux-mêmes.

Dans un autre cas, le Conseil lituanien de la concurrence s'est inquiété d'un éventuel comportement discriminatoire du télé-opérateur local, Telecom, qui dispose de son propre FAI, envers les FAI indépendants. Le conseil a déjà infligé une amende à Telecom pour avoir installé sur ses lignes des « filtres » qui freinent la transmission des données des FAI indépendants. Telecom a fait appel.

Source : Ministère de la Justice des États-Unis, disponible sur le site [www.usdoj.gov](http://www.usdoj.gov) ; Federal Communications Commission, disponible sur le site [www.fcc.gov](http://www.fcc.gov).

Dans les pays où les régulateurs sont expérimentés et compétents et où l'accès concurrentiel est souhaité, il s'agira parfois simplement de décider si la solution la plus fructueuse est celle de l'intégration verticale ou de la séparation verticale. Dans le monde en développement, en revanche, compte tenu des problèmes d'information et d'exécution des contrats, les questions les plus appropriées seraient plutôt les suivantes : Les avantages de la concurrence ont-ils de bonnes chances de se concrétiser et dépassent-ils les coûts d'exécution des mesures nécessaires ? La première ou la troisième option permettraient-elles d'offrir au consommateur final des prix plus intéressants et une meilleure qualité que la

deuxième option, beaucoup plus simple à mettre en œuvre ? Nous examinons ci-après cinq secteurs d'infrastructure.

*Télécommunications.* Avec le développement de la technologie de l'accès hertzien, il n'est plus sûr que même les services locaux soient un monopole naturel<sup>17</sup>. L'absence de discrimination dans l'accès offert paraît de plus en plus réalisable, surtout quand des prestataires concurrents de services interurbains et internationaux et d'autres services auxiliaires sont également présents sur le marché local. C'était le cas au Maroc où la réforme des télécommunications, entreprise en 1999 avec l'appui de la Banque mondiale, a été couronnée de succès. Au Chili, la concurrence dans la prestation de services locaux est essentiellement venue des opérateurs de téléphonie interurbaine nouvellement arrivés sur ce marché<sup>18</sup>. Au Guatemala, le détenteur du monopole (intégré) a également été contraint d'assurer l'interconnexion des nouveaux opérateurs entrant sur le marché<sup>19</sup>. Dans tous les pays en transition, particuliers et entreprises ont évité les traditionnels et interminables délais d'installation de ligne fixe en s'abonnant à un service sans fil<sup>20</sup>. Il semblerait donc qu'il s'agit là d'un secteur où *la concurrence et l'intégration verticale peuvent souvent coexister*, c'est-à-dire l'option A.

*Eau.* Les coûts fixes du réseau sont tellement élevés dans ce secteur que la concurrence sur le marché de la distribution de l'eau risque de ne pas déboucher sur des gains d'efficacité. En conséquence, le modèle de monopole intégré réglementé (option B) serait peut-être le mieux adapté ici. Il s'avère qu'aucun pays n'a effectivement instauré la concurrence dans ce domaine, bien que le Chili ait envisagé cette possibilité<sup>21</sup>. On peut faire valoir qu'il s'agit d'un secteur où il est plus facile de déceler et d'empêcher la discrimination à l'encontre de fournisseurs non intégrés ; par conséquent, *l'intégration verticale et la concurrence peuvent coexister dans la distribution de l'eau* (option A), surtout si la qualité des différents fournisseurs peut être contrôlée et que les capacités de réglementation se développent.

*Pétrole et gaz naturel.* Comme les réseaux d'eau, les réseaux d'oléoducs et de gazoducs sont coûteux. Les économies relatives résultant de l'offre concurrentielle de ces produits risquent donc d'être inférieures à celles réalisées dans d'autres secteurs, mais la discrimination y sera relativement facile à détecter et à prévenir. Dans les pays où il est possible de mettre en évidence et de combattre la discrimination (ce qui ne sera pas le cas partout), l'intégration verticale sera peut-être compa-

tible avec un marché concurrentiel (option A). Dans le cas contraire, les avantages dérivant de la concurrence ne l'emportent pas suffisamment sur les coûts de réglementation et le préjudice causé par la discrimination pour justifier l'option A ; ils ne sont pas non plus assez élevés au regard des coûts liés à la séparation verticale pour justifier l'option C ; dans ce cas, un monopole intégré opérant sur les deux marchés (l'option B) constitue probablement la meilleure solution. Dans les plus grands pays, *la concurrence à la source entre monopoles intégrés est peut-être envisageable* dans ces secteurs. Comme on l'a dit plus haut, les gazoducs en provenance de deux régions productrices d'Argentine rivalisent depuis peu dans la fourniture de gaz naturel à une clientèle chilienne.

*Chemins de fer.* Un modèle de réforme ferroviaire, préconisé par l'Union européenne, prévoit la séparation de la propriété et du contrôle de l'infrastructure (les « voies ») d'une part, et de l'exploitation d'autre part (les « trains »), l'objectif ultime étant de permettre à plusieurs exploitants privés d'offrir leurs services à différents chargeurs en opérant sur le même réseau. L'expérience du Royaume-Uni (l'un des rares pays à avoir tenté d'appliquer intégralement cette réforme) ne s'est pas avérée encourageante. Elle soulève la question de savoir si *une intégration verticale sans concurrence au niveau des trains* (option B) *est la moins mauvaise de plusieurs solutions imparfaites* dans ce secteur.

Dans les pays de grande taille ou de taille moyenne, l'option B permettrait de mettre en concurrence des sociétés verticalement intégrées, offrant à des clients particuliers des services à destination ou en provenance de lieux divers (à savoir une concurrence « parallèle » ou « à la source »)<sup>22</sup>. C'est le modèle qu'ont finalement retenu les gouvernements réformistes du Brésil et du Mexique, et qui est pratiqué depuis quelque temps au Canada et aux États-Unis. La concurrence d'autres modes de transport, comme le camionnage, est également probable.

Les petits pays où les instances de réglementation sont très avancées estimeront peut-être que la discrimination est suffisamment facile à détecter pour ouvrir modérément le marché, autorisant par exemple l'implantation de chargeurs importants, peut-être déjà propriétaires de leurs propres automotrices, ou celle d'exploitants ferroviaires étrangers de pays voisins. Ainsi, l'Union européenne (UE) a édicté des réglementations exigeant de ses pays membres qu'ils autorisent les exploitants ferroviaires d'autres pays membres à uti-

liser l'infrastructure des entreprises intégrées nationales. En République tchèque, par exemple, l'entreprise ferroviaire verticalement intégrée est tenue d'autoriser d'autres exploitants sur ses voies.

*Électricité.* Dans le secteur énergétique, il est difficile de découvrir et de prévenir la discrimination envers les producteurs d'électricité non intégrés, même dans les pays industriels où les organismes de réglementation sont expérimentés ; les problèmes auxquels se heurtent les nouveaux régulateurs chargés de surveiller le comportement de monopoles puissants et inamovibles n'en sont que plus impressionnants<sup>23</sup>. Cela dit, si l'on excepte les plus petits pays (où les économies d'échelle, même lorsque les techniques de production les plus modernes sont employées, ne permettraient pas l'existence de plus d'une ou deux entreprises de production), les avantages potentiels de la concurrence dans le domaine de la production sont tels que *la désintégration verticale pourrait être la meilleure solution* (option C)<sup>24</sup>.

Une étude récente montre que, dans le secteur de l'électricité, cette méthode est la plus souvent adoptée (la Malaisie et de nombreux pays de l'UE faisant exception à la règle)<sup>25</sup>. L'étude conclut que la désintégration verticale, c'est-à-dire le démantèlement d'entreprises d'électricité intégrées en entités séparées de production, de transport et de distribution, permet d'ouvrir la production d'électricité à la concurrence. Les résultats indiquent que l'instauration de la concurrence peut avoir des effets favorables.

Ainsi, en Argentine, l'ouverture à la concurrence privée a rapidement résolu plusieurs problèmes de pénurie d'électricité qui devenaient pressants. En revanche, d'autres expériences ont récemment montré que des considérations politiques et une réforme incomplète peuvent miner les avantages de la concurrence dans ce secteur. Si la désintégration verticale des entreprises d'électricité rend inutile la réglementation de la production (du fait qu'elle est soumise à la concurrence), la distribution et le transport sont toujours aux mains de monopoles et doivent être réglementés. Il faut toutefois signaler qu'en l'absence d'une forme quelconque de concurrence au niveau du dernier utilisateur, la désintégration verticale elle-même ne se traduit pas toujours par de nets gains d'efficacité.

### Structure du régime réglementaire

Il est désormais généralement admis qu'un pays doit disposer d'organes de réglementation *indépendants* qui suivent des procédures *transparentes* (chapitres 5 et 10)

sous la surveillance d'un *judiciaire fort et indépendant* (chapitre 6). Dans la pratique, chacun de ces préceptes pose problème. Qui plus est, en l'absence de mécanismes de contre-pouvoir, les défaillances de l'administration pourraient être remplacées par la corruption dans le secteur privé. Par ailleurs, le capital humain est rare dans de nombreux pays en développement (chapitre 1). Tous ces éléments plaident en faveur d'une modification du dispositif institutionnel existant. La présente section examine certaines des caractéristiques qui doivent être celles d'une instance réglementaire pour fonctionner de manière efficace dans les pays en développement, en tenant particulièrement compte des problèmes auxquels ces pays se heurtent en matière d'information et de capacités.

### *Cours de justice ou tribunaux réglementaires*

Les organes de réglementation jouent parfois plus d'un rôle, fixant les règles, vérifiant qu'elles sont respectées et veillant à les faire appliquer. Nombre d'entre eux s'acquittent efficacement des deux premières tâches, mais doivent parfois se tourner vers la justice pour faire appliquer les règlements. Même quand l'instance de réglementation dispose d'importants pouvoirs de coercition, la justice a un rôle important à jouer pour connaître des recours. Dans la plupart des pays en développement, les tribunaux sont surchargés et il arrive que les juges soient dépourvus des compétences techniques nécessaires. C'est pourquoi il serait judicieux d'instituer des régimes réglementaires qui allègent leur charge. Le régulateur doit d'abord avoir les moyens effectifs de faire appliquer des règles. Le système judiciaire étant moins solide dans les pays en développement, beaucoup d'investisseurs internationaux se tournent vers l'arbitrage international.

On se demande souvent si les tribunaux qui s'appuient sur le droit de la concurrence peuvent exercer un contrôle suffisant sur la prestation de services. Le cas de la Nouvelle-Zélande montre à quel point il est important qu'un organe de réglementation veille au respect des lois. Dans le cadre de son vaste programme de déréglementation, dans les années 90, la Nouvelle-Zélande a fait table rase des réglementations sectorielles et s'en est remise à l'organisme responsable de la concurrence, qui fait appliquer le droit de la concurrence par le système judiciaire, pour empêcher les abus de monopole dans les secteurs des télécommunications et de l'électricité. Les responsables politiques ont toutefois constaté qu'en l'absence de réglementations secto-

rielles, les procès étaient longs et leur issue peu satisfaisante. Les tribunaux de trois instances différentes ont cherché pendant cinq ans à définir le prix qu'un nouvel entrant sur le marché devrait payer pour avoir accès au réseau local de l'exploitant en place. À l'issue de cette période, les sociétés ne savaient toujours pas quelle orientation ou quel principe général suivre<sup>26</sup>. Les rapports d'enquêtes ministérielles récemment conduites dans les secteurs des télécommunications et de l'électricité ont conclu qu'au stade actuel du développement technologique de ces secteurs, les tribunaux spécialisés constituent un maillon important d'un régime réglementaire performant.

### *Champ de compétence des instances de réglementation*

Le champ de compétence des différents organes de réglementation locaux pose une deuxième série de questions. Les instances de réglementation doivent-elles opérer à l'échelon national ou des régulateurs locaux doivent-ils contrôler les entreprises d'infrastructure locales ? Doit-on créer un organe de réglementation par secteur ou par fonction ?

*Réglementation nationale ou locale.* Un certain nombre d'arguments sont invoqués à l'appui d'une réglementation locale du fonctionnement des entreprises d'infrastructure : a) la connaissance plus approfondie qu'un régulateur local a des réalités régionales ; b) sa responsabilité politique plus directe et, partant, la participation plus active des populations concernées à la prise des décisions en matière réglementaire (ce qu'encourageait le *Rapport sur le développement dans le monde 1994*) ; c) le contrôle plus rigoureux que sa proximité lui permettra vraisemblablement d'exercer ; d) les problèmes que pose la coordination avec les autorités locales — notamment sur des questions politiques délicates comme l'accès à l'infrastructure — et auxquels se heurtent fréquemment les instances de réglementation fédérales ou nationales.

D'autres arguments, plaident en faveur d'une réglementation centralisée à l'échelle nationale, s'opposent toutefois à ce raisonnement : a) les compétences techniques de pointe que doivent avoir les régulateurs, tout au moins dans certains secteurs, et qui conduisent à des économies d'échelle dans la réglementation ; b) la pénurie d'experts locaux ; c) l'existence d'effets externes (notamment, mais pas uniquement, effets de la demande mentionnés plus haut) parmi les usagers de différentes régions d'un même pays, ce qui nécessite parfois une

réglementation et un organisme uniques ; d) des régulateurs à la compétence territoriale limitée risquent davantage de tomber sous l'emprise des entreprises du secteur. (Selon certains, la centralisation laisserait moins de champ à la corruption, mais les informations dont on dispose ici sont ambiguës ; voir chapitre 5.)

On peut probablement dire que plus un pays est petit, plus les arguments en faveur d'instances locales sont faibles, et plus les trois premières thèses à l'appui d'une réglementation nationale sont solides. Dans les petits pays en développement, la création d'organismes nationaux semble préférable. Les secteurs où la technologie est moins complexe, par exemple la distribution de l'eau et l'entretien des routes, font exception, la population locale ayant beaucoup influé sur le mode de prestation de ces services (voir à nouveau le *Rapport sur le développement dans le monde 1994*). Même dans ces secteurs, il existe souvent des règles et des instances centrales qui régissent les grandes questions d'interconnexion et de prix, et des activités créatrices d'effets externes (comme la gestion des bassins versants), activités auxquelles des compétences spécialisées peuvent profiter (la supervision d'une procédure d'appel d'offres pour la construction de routes, par exemple). Des acteurs de proximité, comme les autorités municipales et les ONG, pourraient être chargés de contrôler l'exécution des opérations, d'établir des normes locales, de recevoir les doléances des consommateurs et, de manière plus générale, de rendre compte à la population locale<sup>27</sup>.

Dans les pays plus vastes, une décentralisation des fonctions réglementaires serait préférable. Dans certains cas, même si les réglementations sont établies à l'échelon national, des intervenants locaux (ONG, habitants, etc.) peuvent veiller à leur respect. Les arguments en faveur de la décentralisation sont influencés par des facteurs politiques. Les autorités centrales des grands pays n'ont parfois pas pu imposer des réglementations aux entreprises locales ou régionales sans l'accord des pouvoirs publics locaux ou régionaux (ni obtenir les informations fondamentales nécessaires à cette fin). Pour autant, il existe encore des domaines où un transfert de compétences ne se justifie pas (la réglementation des télécommunications interurbaines et l'acheminement du gaz et de l'électricité entre États d'un même pays, par exemple) dans la mesure où une grande partie des services est justement assurée *entre* différentes régions.

Au Brésil, les routes à péage offrent deux illustrations remarquables de ce qui précède. Dans le premier cas, le maire d'une petite ville située sur la route à péage

reliant Rio de Janeiro à Teresopolis a refusé de coopérer pour interdire l'accès de la voie aux véhicules n'acquittant pas la redevance. Dans le deuxième, le gouverneur de l'État du Parana a contraint le concessionnaire à appliquer des tarifs inférieurs de moitié à ceux convenus dans le contrat entre ce dernier et l'administration centrale<sup>28</sup>. Devant les difficultés de réglementation et d'application des politiques à caractère national, de grands pays en développement comme l'Argentine, le Brésil, l'Inde et la Russie ont transféré l'autorité réglementaire (intégralement, parfois, mais souvent partiellement) aux autorités locales ou régionales.

Un troisième modèle de structure réglementaire est apparu sous la forme d'instances supranationales, telles que celles mises en place pour les pays les plus petits et les plus pauvres d'Afrique. Ces structures semblent avoir été établies pour les raisons mêmes qui, ailleurs, ont conduit à la centralisation, à savoir la complexité de la réglementation, les économies d'échelle et le manque de personnel qualifié pour les instances réglementaires. Un autre facteur tient peut-être au pouvoir de négociation avec les grands investisseurs multilatéraux, une capacité plus forte chez les instances multinationales que chez les organismes d'un petit pays<sup>29</sup>. L'Organisation des États des Caraïbes orientales a récemment mis en place un organe régional de réglementation des télécommunications et envisage d'élargir cette organisation à d'autres secteurs d'infrastructure. De la même manière, en 1995, les pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe ont constitué le Groupement énergétique d'Afrique australe pour coordonner la production et la réglementation de l'énergie à l'échelle nationale.

Ces arguments en faveur ou à l'encontre d'une instance centralisée ont beau être convaincants, dans la pratique, ce sont les réalités politiques qui conditionnent l'élaboration de structures réglementaires efficaces. La France, par exemple, dont le système politique est très centralisé, a essentiellement adopté une structure centralisée (sauf pour la distribution de l'eau et les transports locaux, en grande partie contrôlés par les municipalités). Aux États-Unis au contraire, les États, qui sont étendus et autonomes, sont dotés d'importantes compétences réglementaires. Comme il est généralement coûteux, sur le plan politique, de faire bouger les pouvoirs en place, l'inertie a de tout temps caractérisé les structures réglementaires.

C'est là une leçon importante pour les pays en transition ou en développement, là où les structures poli-

tiques détermineront aussi le type d'institutions réglementaires qui pourront être mises en place. Il est probablement extrêmement difficile d'appliquer des réformes ou des modèles réglementaires sans tenir compte de ces obstacles et sans essayer de les surmonter. Il vaut parfois mieux créer une nouvelle institution que de modifier l'ancienne. C'est semble-t-il ce qui s'est produit lors de la privatisation du secteur des télécommunications au Maroc.

*Spécialisation par secteur.* Les éléments en faveur des instances locales ou nationales interviennent aussi au niveau de la spécialisation par secteur de ces organes, et ils conduisent à des réponses similaires. Plusieurs arguments militent en faveur d'un organisme spécialisé pour chaque grand secteur (transports, énergie, télécommunications, etc.) : les différents secteurs présentant des caractéristiques différentes, il existe des économies de spécialisation, mais pas d'économies d'agglomération particulières ; l'existence de plusieurs organes répartit le risque d'échec institutionnel ; la multiplicité des organismes permet d'expérimenter un plus grand nombre d'actions publiques.

À l'inverse, il ne fait aucun doute que certains problèmes concernent tous les secteurs et gagneraient à être traités dans un cadre politique uniforme. Les frontières sectorielles ne sont pas toujours très nettes et tendent apparemment à s'estomper (comme dans le cas, cité plus haut, de la téléphonie et de la télévision par câble). Qui plus est, comme il ressort de l'analyse des avantages comparés de la centralisation et de la décentralisation, de nombreux pays en développement manquent de personnel qualifié et ne peuvent affecter les agents nécessaires à plusieurs instances de réglementation, sans compter qu'un organisme aux compétences plus larges risque d'être « pris en otage » par les entreprises du secteur (ou par les ministères concernés).

Là encore, ces arguments sont pour beaucoup fonction de la taille et de la capacité du pays. Des petits pays en développement comme le Costa Rica, la Jamaïque et Panama ont pallié le manque de spécialistes en créant des organismes réglementaires multisectoriels (la réglementation elle-même étant bien sûr sectorielle), pratique suivie à l'échelon des États en Australie, au Brésil, au Canada et aux États-Unis. La Hongrie s'est inspirée de l'exemple du Royaume-Uni et a regroupé les instances de réglementation des secteurs du gaz et de l'électricité<sup>30</sup>. Dans un même temps, se fondant sur les arguments économiques avancés plus haut, quelques grands pays en développement, comme l'Argentine, le

Brésil et la Russie, ont créé des organes de réglementation différents pour chaque secteur.

*Spécialisation par fonction.* Dans certains pays, des organismes différents sont responsables de fonctions différentes. Un organisme peut par exemple être chargé de la réglementation du secteur de l'eau sur le plan économique mais pas sur le plan technique ni environnemental. Ainsi, au Royaume-Uni, l'Office of Water Regulation est chargé de contrôler les prix facturés aux consommateurs et de veiller à la viabilité des entreprises de distribution, tandis que le Drinking Water Inspectorate vérifie la qualité de l'eau distribuée et que l'Environment Agency contrôle celle des rivières, des canaux et de la nappe phréatique. Dans cet esprit, on peut répartir de la même manière les responsabilités relatives aux aspects économiques, techniques, environnementaux et de sécurité, par exemple, de la production et du transport de l'électricité. Mais la création de plusieurs organismes est source de coûts et, vraisemblablement, d'économies de coordination<sup>31</sup>. Dans les pays où il est nécessaire de bien connaître les réalités régionales et d'avoir l'aval des forces politiques locales, il serait peut-être pertinent d'instituer différents degrés de réglementation sur le plan économique plutôt que technique. Dans un pays en développement où le capital humain est rare, la spécialisation par fonction est plus difficile à mettre en place.

Pour « étoffer » les ressources restreintes en personnel qualifié des organes de réglementation, on a cherché à sous-traiter certaines opérations, comme l'élaboration de barèmes tarifaires ou le contrôle du respect des règlements, à des sociétés privées. Le Chili externalise la supervision technique des normes applicables à l'eau, ce qu'ont envisagé de faire l'Angola et les Philippines<sup>32</sup>. En Argentine, l'instance de réglementation des télécommunications a recruté des experts-conseils privés pour l'aider à rééquilibrer les tarifs entre les clients privés et les clients commerciaux d'une part, et entre les tarifs locaux et les tarifs interurbains, d'autre part<sup>33</sup>. Cette stratégie semble offrir de nombreuses possibilités.

*Organisme responsable de la concurrence ou instance de réglementation des infrastructures.* Une question fréquemment soulevée est celle de savoir si l'on peut se fier à un organisme d'application du droit de la concurrence pour jouer le rôle de régulateur économique au quotidien. Tous les pays d'Europe centrale et orientale, et de l'ex-Union soviétique qui ont mis en place des autorités de la concurrence l'ont fait avant de créer des instances de

Tableau 8.3

**Accès aux services d'électricité, d'eau, d'assainissement et de téléphone dans 22 pays latino-américains (1986-96)** (en pourcentage des ménages)

	Pondéré				Non pondéré			
	Eau	Assainissement	Téléphone	Électricité	Eau	Assainissement	Téléphone	Électricité
1986	75,99	66,99	5,46	82,19	68,34	73,63	4,58	72,16
1989	80,85	79,85	6,13	85,37	69,88	77,21	5,23	76,26
1992	81,33	79,84	7,44	87,72	70,16	77,50	6,54	80,19
1995		79,65	9,41	89,37	73,19	79,67	8,54	81,76
1996			10,30	90,10			9,42	80,91

Note : Pondéré : le coefficient de pondération est le même pour tous les pays ; non pondéré : représente les taux d'accès de l'ensemble de la population.

Source : Estache et al., 2000a, p. 16.

réglementation sectorielles, escomptant que ces autorités (dans un premier temps au moins) invoqueraient les dispositions relatives à l'abus de position dominante des lois sur la concurrence pour lutter contre les abus de monopole<sup>34</sup>. Ils leur ont par la suite adjoint des organismes de réglementation de l'infrastructure. Néanmoins, étant donné l'intensification de la concurrence dans les services d'utilité publique, l'interaction des autorités de la concurrence et des instances réglementaires suscite un intérêt croissant.

Les autorités de la concurrence de pays en développement aussi différents que le Venezuela et la Pologne ont montré qu'elles peuvent, à l'instar de leurs homologues en Amérique du Nord et en Europe occidentale, défendre avec efficacité la concurrence sur le terrain réglementaire sans pour autant être responsables de la réglementation. Dans d'autres pays très dissemblables, comme l'Australie, la Bolivie et la Russie, les organismes de réglementation relèvent de ces autorités au moins pour ce qui est de la coordination et de la gestion globales des opérations, même si, dans ces trois pays, certains détails restent à définir.

#### Élaborer une réglementation qui assure des services d'infrastructure aux pauvres

La qualité et le taux de couverture des services d'infrastructure tels que l'électricité, l'eau, les télécommunications et les transports ont une influence profonde sur le niveau vie. De nos jours, de nombreux pauvres dans le monde sont encore privés de services d'infrastructure de base.

Les conclusions d'une étude récente de l'incidence que les réformes dans le secteur des infrastructures ont

sur les populations démunies en Amérique latine pourront aider les responsables politiques d'autres pays à tenir compte des effets redistributifs et de l'impact sur la qualité de vie de ces mesures<sup>35</sup>. Les deux principales conclusions de l'étude sont les suivantes.

D'une part, la prestation de services par le secteur privé a eu des effets mitigés sur les tarifs et, partant, sur les plus démunis. Les tarifs ont baissé quand la concurrence et une réglementation efficace ont réduit les coûts. Au Chili, la libéralisation du marché des télécommunications interurbaines en 1994 a fait baisser le prix des communications de plus de 50 %. La baisse des prix a été de même ampleur dans le secteur de la téléphonie mobile quand le nombre d'opérateurs est passé de deux à quatre en 1998. En Argentine, les prix de gros de l'électricité ont chuté de 50 % dans les cinq années qui ont suivi la privatisation grâce à la vive concurrence que se sont livrées 21 nouvelles entreprises dans le secteur de la production. La clientèle résidentielle a bénéficié d'une baisse de 40 % des tarifs au cours de cette même période (1992-97). Dans certains cas, en revanche, les tarifs ont augmenté pour garantir la viabilité financière des prestataires de services.

D'autre part, les réformes ont suscité une augmentation de l'offre des services d'infrastructure fournis par le secteur privé, ce qui a pour effet d'améliorer l'accès en général, peut-être aussi pour les pauvres qui en étaient particulièrement privés dans le passé. Le tableau 8.3 illustre l'évolution de l'accès aux services de téléphone, d'électricité et d'eau dans 22 pays latino-américains entre 1986 et 1996.

Les gouvernements soucieux de donner aux plus déshérités un meilleur accès aux services d'infrastructure

**Encadré 8.3****Concession d'eau à Tucumán (Argentine)**

En 1995, la concession pour les services d'eau et d'assainissement de la province de Tucumán (Argentine) a été attribuée pour 30 ans à la Compañía de Aguas del Aconquija (CAA). Pour financer le programme d'investissements nécessaire, l'offre du concessionnaire prévoyait d'augmenter les tarifs de 68 %. Cette augmentation devait s'appliquer immédiatement et uniformément à toutes les catégories de consommateurs, dans une population où la proportion de pauvres est importante, dans les villes comme dans les campagnes.

L'augmentation des tarifs a été très mal accueillie et jugée injuste par les petits consommateurs. La situation s'est détériorée après plusieurs cas de distribution de trouble. Les consommateurs ont mené campagne contre le paiement des factures, ce qui a provoqué une crise financière chez le concessionnaire. Les élections provinciales ont porté au pouvoir une nouvelle équipe nettement plus hostile au programme de concession. Dans un premier temps, les autorités et le concessionnaire ont entrepris de renégocier le contrat. Il a été notamment décidé d'instaurer un tarif spécial pour les usagers à faible revenu ainsi qu'un système de tarifs ascendants par tranches pour les autres. Les négociations n'ont toutefois pas abouti, et l'affaire a été portée devant une cour d'arbitrage internationale.

Source : Estache, Gomex-Lobo et Leipziger, 2000.

ture doivent résoudre la quadrature du cercle : ils doivent inciter à la fourniture de services aux pauvres tout en maintenant les tarifs qui leur sont appliqués à un niveau abordable, qui reflète leur consentement et leur aptitude à payer. C'est ce qu'illustre le cas de la concession d'eau de la province du Tucumán (Argentine) (encadré 8.3)<sup>36</sup>. L'échec de cette concession a pour origine des causes multiples et complexes, mais si les questions sociales et le souci de redistribution avaient été pris en compte plus tôt, les chances de réussite auraient été plus grandes ou l'adoption d'un programme de subventions délibérées aurait remédié au problème.

Les cinq grands moyens par lesquels la politique réglementaire peut favoriser la réalisation des objectifs de redistribution sont les suivants : a) fixer des objectifs d'investissement ; b) faire preuve de souplesse pour rechercher l'équilibre prix/qualité lors des décisions en matière réglementaire ; c) libéraliser l'entrée sur le marché d'opérateurs informels ; d) faire participer la population locale au processus réglementaire ; e) adopter des subventions.

*Fixer des objectifs d'investissement*

Certains gouvernements ont tenté de développer l'accès aux services d'infrastructure en fixant des objectifs d'investissement au moment de la privatisation ou de

l'attribution de contrats de concession. C'est la démarche adoptée en Bolivie à La Paz et à El Alto, où les candidats à l'appel d'offres pour la concession de distribution d'eau en 1997 ont dû préciser combien de branchements ils effectueraient en contrepartie d'un tarif donné. L'entreprise retenue, Aguas del Illimani, s'est engagée à assurer une desserte complète d'ici décembre 2001<sup>37</sup>. De la même manière, à Montería (Colombie), des objectifs précis d'expansion du réseau de distribution d'eau et d'assainissement ont été fixés<sup>38</sup>.

La nature de l'appel d'offres appliqué à un contrat ou à une entreprise lors d'une privatisation et la variable retenue pour attribuer le contrat conditionnent la répartition des bénéfices entre les parties prenantes. Les ménages pauvres raccordés au service tireront davantage profit de leur branchement si les tarifs sont la variable concurrentielle choisie. S'ils ne sont pas raccordés, le choix des engagements d'investissement comme variable d'adjudication a plus de chances de leur profiter.

*Souplesse lors de la recherche de l'équilibre prix/qualité*

Si, lors de l'attribution des contrats de concession, des normes de qualité trop élevées sont retenues (les normes en vigueur dans les pays industriels par exemple), le service risque d'être trop onéreux pour les ménages et les pays les plus pauvres. Le contrat doit donc offrir à l'entreprise, à l'instance de réglementation et aux futurs utilisateurs la possibilité de modifier le paramètre prix/qualité s'il y a lieu (pour certaines régions par exemple)<sup>39</sup>. La prescription de normes de qualité et de sécurité élevées à tous les opérateurs aura pour seul effet d'empêcher les petites entreprises locales de fournir des services « imparfaits », mais essentiels, aux pauvres. Les organes de réglementation pourront relever progressivement les normes de qualité et de sécurité appliquées aux prestataires à mesure que les revenus augmenteront.

En d'autres circonstances, les régulateurs ont déjà retenu le principe d'une structure réglementaire à plusieurs vitesses, dans laquelle le même traitement ne s'applique pas à toutes les technologies ou à toutes les situations. Dans le secteur des télécommunications, par exemple, chaque pays ou presque impose des conditions différentes aux exploitants de téléphonie cellulaire et aux opérateurs de réseaux fixes, ces derniers étant censés avoir une puissance commerciale supérieure et, donc, un contrôle plus strict. D'autre part, de nombreux pays (comme la Bolivie) ont des impératifs régle-

mentaires différents pour les « systèmes interconnectés » (c'est-à-dire ceux qui font partie du réseau national) et les « systèmes décentralisés », les premiers étant assujettis à une réglementation plus stricte pour de multiples raisons, notamment la nécessité de garantir la fiabilité du réseau.

Les prestataires pourraient également être autorisés à proposer un ensemble de services, avec un ensemble correspondant de tarifs, les usagers étant libres de leur choix. Ce mécanisme souple serait avantageux pour les utilisateurs à faible revenu. Il réduit par ailleurs le nombre d'informations nécessaire à l'organisme de réglementation pour déterminer les meilleures normes de qualité et de service. En Bolivie, Aguas del Illimani offre ainsi le choix entre une redevance standard pour le raccordement au réseau de distribution d'eau et une redevance inférieure si les ménages fournissent la main-d'œuvre nécessaire à l'opération de raccordement. Au Brésil, des systèmes d'égouts en copropriété ont été installés dans les bidonvilles pour fournir un système d'assainissement abordable, de qualité moindre<sup>40</sup>.

La réglementation des produits ou des résultats plutôt que des moyens ou des procédés peut inciter les opérateurs (formels ou non) à élaborer et à appliquer des formules moins coûteuses pour obtenir le résultat requis. Ainsi, le concessionnaire privé de La Paz et de El Alto, en Bolivie, a pu maîtriser les coûts d'accès car la réglementation portait sur les résultats (type de service et qualité du service) et non sur les moyens (normes d'équipement et techniques de construction)<sup>41</sup>.

### *Libéraliser l'entrée sur le marché*

L'amélioration des services destinés aux usagers pauvres suppose parfois des démarches novatrices et inédites, comme la participation de la population locale à la construction et à l'exploitation des réseaux, afin d'essayer de réduire les coûts. Citons le cas de la distribution de l'eau en Argentine, où la population de certains quartiers fournit la main-d'œuvre nécessaire aux travaux de branchement ou de maintenance. Des programmes similaires ont été mis en œuvre au début des années 90 au Mexique pour l'entretien des routes. Les instances de réglementation doivent être ouvertes à des formules institutionnelles novatrices.

Dans de nombreuses régions du monde en développement, de petits revendeurs ou réseaux privés ont surgi pour satisfaire les besoins des usagers pauvres qui n'ont pas accès aux entreprises de distribution du secteur formel. Au Paraguay, par exemple, de 300 à 400 particu-

liers et sociétés privées — les *aguateros* — fournissent l'eau courante aux ménages non desservis par les régies municipales des eaux. On compte parmi ces *aguateros* de très petites structures, qui desservent un quartier, et des sociétés plus importantes, dont certaines assurent jusqu'à 800 branchements<sup>42</sup>. Des services similaires sont fournis par des camions-citernes de 15 tonnes qui distribuent l'eau dans les rues étroites des bidonvilles qui ceinturent les *maquiladoras*, du côté mexicain de la frontière entre le Mexique et les États-Unis<sup>43</sup>. Au Yémen, de petites entreprises offrent des services d'électricité aux bourgades et villages trop isolés pour être desservis par la compagnie d'électricité. Il peut s'agir de ménages qui produisent de l'électricité pour leur propre compte et en vendent à quelques voisins, ou d'exploitants plus importants, équipés de groupes diesel, qui distribuent l'électricité à non moins de 200 foyers<sup>44</sup>. Au Sénégal, de petites sociétés privées louent des lignes téléphoniques à l'opérateur national (privatisé en 1998) et exploitent des centres de télécommunication publics<sup>45</sup>.

La libéralisation de l'entrée sur le marché d'opérateurs informels doit être une mesure prioritaire, surtout dans les régions les plus pauvres des pays à faible revenu, là où les réseaux d'infrastructure sont sous-développés ou inexistants et où les entreprises du secteur formel brillent par leur absence. Les organes de réglementation peuvent circonscrire cette politique aux régions ou aux clients non desservis par l'opérateur en place. L'accès de ces clients aux services ne devrait menacer en rien la viabilité de l'ensemble du réseau. En termes de coûts, les entreprises qui offrent des services via le réseau national devraient retirer des avantages plus importants de leur situation que les petites sociétés concurrentes (qui, en tout état de cause, n'offrent souvent qu'une solution de remplacement imparfaite) et être capables de récupérer la clientèle de ces opérateurs si le réseau se développe, et lorsqu'il le fera.

### *Consultations avec la population locale*

Pour répondre aux besoins des plus démunis, l'organe de réglementation doit associer un nombre et un éventail plus larges d'acteurs à ses opérations. L'éducation du public devient ainsi une composante majeure d'un programme réglementaire de ce type. Le régulateur doit notamment :

- cerner les besoins et les priorités des plus nécessiteux, notamment de ceux qui ne sont pas clients des entreprises classiques de services d'utilité publique ;

- comprendre les besoins et le point de vue (notamment sur le plan des coûts) d'un groupe plus vaste et plus divers de prestataires existants ou potentiels, qu'il s'agisse de petits entrepreneurs et d'opérateurs informels ou d'entreprises plus conventionnelles ;
- associer à ses opérations les municipalités, les ONG et les autres acteurs soucieux de représenter et de défendre les intérêts des plus démunis.

Dans ce contexte, les auditions publiques organisées par l'organe de réglementation ne suffisent pas. Il convient de redoubler d'efforts pour s'assurer d'une large participation qui permettra de prendre des décisions éclairées et aidera à légitimer le régime réglementaire. De nombreux pays en développement se livrent à des expériences prometteuses dans ce domaine. Il s'agit par exemple de :

- rendre visite aux ménages pour s'entretenir de leurs besoins et priorités, ou de s'appuyer sur des mécanismes consultatifs bien déterminés pour connaître de manière fiable la diversité des points de vue. À la Jamaïque, les organes de réglementation font appel aux églises pour se mettre à l'écoute de la population locale. En Bolivie, ils organisent des réunions publiques dans tout le pays. Au Brésil, toutes les concessions dans le secteur énergétique font intervenir une commission spéciale qui regroupe des représentants des collectivités locales et de différentes catégories d'usagers, notamment les habitants des bidonvilles, les agriculteurs et les entreprises ;
- élaborer une stratégie de communication pour mieux faire connaître le régime réglementaire à la population. Les instances réglementaires du Pérou font largement appel aux publicités à la radio, celles de la Jamaïque privilégient les émissions interactives ;
- faire appel aux autorités municipales ou aux ONG pour qu'elles surveillent la distribution des services et veillent à une consultation plus suivie des populations qu'elles représentent. Au Brésil, il existe un système national de protection du consommateur qui délègue aux collectivités territoriales certaines responsabilités pour résoudre les problèmes de consommation dans leur circonscription<sup>46</sup>.

### *Adopter des subventions*

La présente section étudie les moyens de mettre les services à la portée des pauvres. La décision sur le mode de subventionnement applicable se prend parallèlement

aux autres décisions sur la structure du secteur considéré, sur les normes appliquées aux services fournis, et sur la réglementation des tarifs et de la qualité. Une définition claire des objectifs et un ciblage précis des bénéficiaires permettront de réduire le coût des subventions. La concurrence pourra avoir le même effet. Par exemple, le droit (et l'obligation) de fournir des services subventionnés pourrait être attribué au candidat le moins-disant d'un appel d'offres, comme dans le cas de l'électrification et de la téléphonie rurales au Chili, et de l'exploitation des trains de voyageurs en Argentine. Nous abordons ici cinq questions relatives à l'octroi des subventions : a) le ciblage des bénéficiaires ; b) la marchandise ou le service subventionnés ; c) la source de financement ; d) le mécanisme de subvention ; e) le coût des subventions.

*Ciblage des bénéficiaires.* Deux grandes méthodes existent pour allouer des subventions dans le domaine des infrastructures : selon le niveau de consommation des ménages (pour assurer un service minimum) ou en fonction de paramètres socio-économiques ou autres (en retenant des critères de revenus).

La méthode *fondée sur les besoins minimaux* peut s'appliquer de deux manières. La première consiste à établir des tarifs par tranches croissantes : un tarif bas s'applique à une tranche de consommation minimale, les prix augmentant ensuite progressivement, par paliers, avec la consommation. La seconde est une subvention dont le montant est négativement corrélé à la consommation, et part du principe que les pauvres consomment moins que les riches. Au Honduras, la taxe unitaire appliquée aux clients dont la consommation totale ne dépasse pas 300 kilowattheures (kWh) par mois est réduite, un barème par tranche fixant le montant de la réduction.

Les deux méthodes sont faciles à mettre en œuvre et ont un coût administratif faible, mais elles donnent des résultats mitigés. En Amérique latine, elles se sont révélées peu performantes en termes de ciblage car la consommation n'est que peu corrélée aux revenus, et donc à la pauvreté<sup>47</sup>. En revanche, les pays en transition qui ont opté pour la méthode du service minimum sont parvenus à raccorder deux tiers de la population pauvre aux réseaux d'eau et d'électricité<sup>48</sup>. Dans la mesure où il est parfois difficile de réserver l'application des tarifs minimaux aux seuls ménages pauvres (même les non-pauvres sont subventionnés), les responsables politiques doivent choisir de pêcher par excès ou par défaut.

Dans le cadre de la méthode *fondée sur un contrôle des revenus*, l'admissibilité des ménages est basée sur les caractéristiques visibles du foyer ou de la demeure. On part de l'hypothèse que ces caractéristiques sont corrélées aux revenus et, donc, à la pauvreté. Le programme de subventions aux particuliers mis en œuvre dans le secteur de l'eau au Chili, où les ménages doivent avoir un entretien d'évaluation socio-économique avant de pouvoir prétendre à un tarif subventionné, paraît l'un des plus efficaces à ce stade (encadré 8.4). En Colombie, le tarif de tous les services d'utilité publique est fixé en fonction des caractéristiques du foyer et de son environnement. En revanche, cette méthode peut avoir des effets indésirables sur les incitations, surtout en ce qui concerne la participation au marché du travail. C'est ce qu'on appelle parfois la « trappe à pauvreté » du régime de protection sociale.

Certains pays appliquent des variantes de cette méthode, retenant par exemple d'autres catégories de personnes ou certaines zones géographiques pour décider de l'admissibilité des ménages. En Argentine, les subventions sont accordées à certaines catégories d'individus

(comme les retraités et les étudiants), tandis qu'en Colombie le montant de la facture ou de la subvention est calculé d'après un système national de classification socio-économique fondé sur les caractéristiques du quartier de résidence. Dans certains pays en développement, les exploitants de routes à péage sont tenus, aux termes du contrat d'origine, d'accorder un accès gratuit ou à prix réduit aux véhicules susceptibles d'être conduits ou occupés par des pauvres (machines agricoles, camionnettes transportant des produits agricoles, autobus de banlieue, etc.)<sup>49</sup>. Pour autant, ces variantes pèchent largement par excès ou par défaut et s'avèrent inférieures à la méthode de contrôle classique des revenus.

Outre les approches décrites ci-dessus, les pouvoirs publics peuvent offrir un service minimum de base pour toucher les plus démunis, par exemple en installant un téléphone public ou un robinet d'eau courante dans un village non encore desservi. Une autre possibilité, classique dans le secteur de la téléphonie, consiste à installer une cabine à partir de laquelle il est possible de recevoir des appels et d'en passer un nombre fixe (ou pour un nombre total fixe de minutes), et d'appeler les services d'urgence, les numéros verts et en PCV<sup>50</sup>.

#### *Subventions à la consommation ou au raccordement ?*

Les subventions peuvent revêtir la forme de subvention à la consommation ou au raccordement. En principe, la subvention devrait être orientée sur les biens ou services qui présentent l'écart le plus grand entre le consentement à payer et le coût à supporter. Les pays où les défaillances des marchés financiers ont des répercussions plus graves sur les raccordements (c'est le cas de beaucoup de pays en développement) devraient privilégier les subventions au raccordement ou à l'extension du réseau plutôt que les subventions à la consommation, car il est pratiquement impossible aux consommateurs d'emprunter pour régler les frais de raccordement, même s'ils le souhaitent.

*Mécanismes d'octroi de la subvention.* Les subventions directes peuvent être allouées à leurs bénéficiaires sous plusieurs formes : espèces, déduction fiscale, chèque-réduction sur les dépenses liées à un service donné. Les paiements en espèces et les déductions fiscales permettront peut-être d'atteindre les objectifs de redistribution, mais il est à craindre que le montant de la subvention soit affecté à d'autres dépenses que celles prévues. Le mécanisme de chèque-réduction résout ce problème mais s'accompagne parfois de coûts administratifs importants. La subvention peut aussi être octroyée par l'intermédiaire du prestataire de services,

### Encadré 8.4

#### Cibler les subventions : l'approche du Chili

Le Chili a remplacé son régime de subventions croisées par un vaste programme de subventions conçu pour aider les ménages à faible revenu à se procurer toute une gamme de services publics. Le programme est financé par l'État, mais administré par les municipalités. Les subventions sont remises à l'opérateur du service public, et non aux ménages, sur la base du nombre d'usagers subventionnés desservis.

Dans le cas de l'eau, la subvention couvre entre 40 et 85 % des sommes facturées pour les 20 premiers mètres cubes consommés. Le programme vise à faire en sorte que la facture d'eau et d'assainissement ne dépasse pas 5 % des revenus des ménages. Les subventions sont attribuées en fonction de plusieurs critères : région, coût moyen de l'eau, revenus et patrimoine des ménages, et taille de la famille. Le droit à la subvention est réévalué tous les trois ans. Les ménages qui ne paient pas leur quote-part voient leur subvention suspendue. Dans un premier temps, il incombait aux ménages de prouver qu'ils pouvaient y prétendre. Le petit nombre de demandeurs a incité les pouvoirs publics à demander aux compagnies des eaux d'étudier les relevés de paiement pour les aider à identifier les clients dans le besoin. On estime aujourd'hui que le programme s'applique à tous les ménages susceptibles de bénéficier de la subvention dans les zones urbaines (environ 20 % de la population).

Source : Brook et al., 2001 ; note d'information pour le Rapport sur le développement dans le monde 2002.

qui demandera au consommateur de prouver qu'il peut y prétendre, et être éventuellement subordonnée au règlement de la partie non subventionnée de la facture. C'est la méthode qu'a adoptée le Chili.

*Source de financement.* Le recours aux subventions soulève la question de leur source de financement : recettes fiscales de l'État, subventions croisées ou fonds commun auquel contribuent toutes les entreprises. Le mode de financement le plus adapté dépend en partie du coût d'efficacité de l'impôt, du coût des fonds propres et des coûts administratifs associés aux distorsions créées par le régime fiscal. Quand il est trop coûteux de financer les subventions par l'impôt et qu'une réforme fiscale n'est pas envisageable, il sera plus efficace de lever des fonds auprès des entreprises de services d'utilité publique, surtout si cela se fait sur la partie fixe des tarifs (c'est-à-dire les deuxième et troisième options).

*Les recettes fiscales générales* financent généralement les subventions du transport urbain et des « concessions négatives », comme celles accordées pour les routes à péage. Le problème est que la relative inefficacité du système fiscal de la plupart des pays en développement empêche de générer des ressources suffisantes à un coût assez bas pour financer un régime de protection sociale.

*Les subventions croisées* génèrent des ressources en facturant à certains clients des prix supérieurs au coût du service. Ce système est couramment appliqué par les entreprises de services publics en Amérique latine, et il est probable que les entités privées le maintiendront quand l'État ne pourra s'engager de manière crédible à financer les subventions. L'inconvénient de ce mécanisme est qu'il risque d'avoir un effet dissuasif inefficace sur la consommation ou d'inciter à enfreindre ou à contourner les règlements.

Les subventions croisées classiques requièrent des structures de marché monopolistiques, faute de quoi ceux qui paient des prix plus élevés opteraient pour d'autres fournisseurs, ce qui compromettrait les fondements mêmes du mécanisme. Certains pays ont instauré des dispositifs de subventions croisées mieux adaptés aux marchés concurrentiels. En Australie et aux États-Unis, par exemple, les subventions croisées du secteur des télécommunications sont financées par des taxes sur les composants naturellement monopolistes du système (l'interconnexion) plutôt que sur la consommation<sup>51</sup>.

Dans une variante de ce mécanisme, toutes les entreprises sont tenues de contribuer à un *fonds commun* en

fonction d'un paramètre donné (proportionnellement au nombre de clients desservis par chaque société ou à ses revenus, par exemple). Les sociétés répercutent toujours le coût de cette contribution sur la facture des consommateurs, mais elles sont libres de décider quels tarifs appliquer à quels clients. L'inconvénient ici est que les subventions sont moins transparentes.

## Conclusions

Les services d'infrastructure sont essentiels au fonctionnement et à l'efficacité d'une économie moderne. Les progrès dans ce domaine peuvent contribuer à stimuler la concurrence sur d'autres marchés, et il existe des raisons de penser que les infrastructures ont une incidence positive sur la croissance et sur le recul de la pauvreté. Comme le souligne le *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001*, l'accès des plus démunis aux infrastructures est un problème fondamental.

Les facteurs d'inefficacité dans les services d'infrastructure publics et les restrictions budgétaires ont conduit les gouvernements du monde entier, dès la fin des années 80, à privatiser la prestation de ces services. La multiplication des opérateurs privés qui en a résulté s'est traduite par des gains d'efficacité et une montée en puissance des investissements qui ont permis d'élargir l'offre de services. Cela étant, des expériences récentes ont également mis en lumière des facteurs institutionnels qui, s'ils étaient améliorés, pourraient accroître les avantages de la prestation privée de services. Ce chapitre examine les défis auxquels sont confrontés les pouvoirs publics pour réglementer les fournisseurs privés d'infrastructures et atteindre à la fois les objectifs d'efficacité et de redistribution.

La nature et l'ampleur de la concurrence sur le marché des infrastructures influent considérablement sur les services fournis. Dans la mesure du possible, les responsables politiques doivent favoriser le jeu de la concurrence dans ce domaine. Celle-ci peut alléger la tâche des instances de réglementation en matière de contrôle des prix et de la qualité. Deux facteurs ont une incidence cruciale sur la qualité des services d'infrastructure : la conception initiale du contrat au moment de la privatisation et l'existence d'un organe de réglementation solide. Les gouvernements qui se sont attachés à ces détails lors des privatisations sont ceux qui ont pu le mieux développer la fourniture de services, surtout aux pauvres. En cas d'échec dans la mise en place d'organes de réglementation solides, on risque de voir la corruption dans le secteur privé remplacer l'incurie et

la corruption dans le secteur public ou d'assister à un transfert de rente excessif au profit des acteurs privés. Les petits pays pauvres pourraient trouver avantage à coordonner la réglementation des fournisseurs d'infrastructures à l'échelon régional. Il est également important de restructurer un secteur avant de le privatiser, et de le suivre de près par la suite grâce à des systèmes comptables mieux adaptés (chapitre 3). Il est essentiel que l'information circule entre les entités réglementées, les instances de réglementation et les clients, pour que les services puissent être efficacement fournis.

Les responsables politiques peuvent aussi fixer des objectifs de desserte plus élevés en encourageant l'entrée sur le marché informel de prestataires de services à

faible technicité et en modifiant la réglementation pour permettre à ces derniers d'opérer. Les régulateurs tireront profit de mécanismes institutionnels souples (sur le plan de l'équilibre prix-qualité, notamment). Des méthodes inédites faisant intervenir la population — et le partage de l'information entre les usagers et les organismes de réglementation — contribueront à améliorer le taux de couverture. On peut aussi atteindre les objectifs de redistribution en fixant des objectifs d'investissement. Lorsque les subventions sont nécessaires, elles doivent être transparentes. Le ciblage des bénéficiaires est un aspect important et, bien qu'aucun mécanisme ne soit parfait, l'expérience des pays donne à penser qu'il existe des solutions viables.



---

## QUATRIÈME PARTIE

# La société

LES FORCES SOCIALES DÉTERMINENT L'EFFICACITÉ, LA CROISSANCE et la légitimité des institutions du marché, lesquelles influent de leur côté sur les règles et les valeurs de la société civile. Cette partie du rapport est consacrée à l'analyse des interactions entre la société civile et les institutions du marché. Le chapitre 9, intitulé *Les normes et les réseaux*, examine comment les institutions informelles utilisées par certains groupes sociaux influent sur les transactions effectuées sur le marché, et le chapitre 10, intitulé *Les médias*, analyse l'institution qui répercute et diffuse les opinions des membres de la société et qui peut ainsi améliorer le fonctionnement des marchés en réduisant considérablement le coût de l'information.



# Les normes et les réseaux

*Dans la société civilisée, [l'homme] a toujours besoin de l'aide des autres. En revanche, chez presque toutes les autres espèces animales, l'individu arrivé à l'âge mûr est totalement indépendant et, dans son état naturel, il n'a l'occasion d'obtenir l'aide d'aucune autre créature vivante. Mais l'homme a presque toujours besoin de l'aide de ses semblables.*

— Adam Smith, 1776

En Californie, les immigrants empruntent de l'argent non pas auprès des banques mais par le biais d'associations de crédit tournant. Au Mexique, les petits commerçants règlent leurs différends par des moyens informels, et non devant les tribunaux. Au Japon, les banquiers concluent les marchés par une poignée de mains, et non par un contrat en bonne et due forme<sup>1</sup>. Dans ces trois cas, les arrangements institutionnels utilisés sont très différents des mécanismes formels mis en place par les États et les organisations modernes. Dans toutes les sociétés, les systèmes fondés sur les normes ou les réseaux sociaux — aussi appelés institutions informelles ou « culture » — peuvent faciliter les transactions économiques<sup>2</sup>. Ils sont particulièrement utiles aux pauvres qui ont rarement accès aux mécanismes formels.

Les transactions effectuées par le biais d'institutions informelles obéissent à diverses anticipations concernant le comportement d'autrui, lesquelles découlent d'une interprétation commune des règles du jeu et des sanctions encourues en cas d'infraction à ces règles et sont fondées sur des croyances et un sentiment d'appartenance communs à tous les membres du réseau. Ce comportement régi par des normes n'est pas toujours

le propre de petits groupes ; il peut aussi se manifester à plus grande échelle. Par exemple, les individus ont tendance à s'acquitter plus honnêtement de leurs obligations fiscales s'ils ont l'impression que les autres en font autant et si les infractions à la règle sont sanctionnées par la société<sup>3</sup>.

Les individus ont trois raisons de respecter leurs obligations, qu'elles soient fiscales ou contractuelles. La première est qu'ils obéissent à une norme *individuelle* ou « intériorisée », comme l'honnêteté, qui peut être fondée sur un système de croyances commun, comme la religion ou le sentiment du devoir envers ses pairs. La deuxième est qu'aucun écart n'est toléré par la société, ce qui se traduit par une sanction *sociale*. La troisième est que celui qui enfreint les règles est également passible d'une sanction *économique*, consistant en une amende, en une peine de prison ou dans le refus de nouvelles transactions, à quoi s'ajoute souvent une condamnation sociale. Les institutions structurées, qui privilégient la troisième forme d'incitation, risquent d'être inefficaces si la sanction économique est faible.

Les institutions fondées sur des normes peuvent compléter ou supplanter les lois et les règles formelles. Elles peuvent se substituer aux institutions structurées lorsque celles-ci n'existent pas, ne sont pas accessibles ou ne facilitent pas les transactions commerciales. Les institutions informelles permettent alors à ceux qui adhèrent aux mêmes normes ou partagent la même culture d'avoir un comportement prévisible, ce qui réduit les risques afférents à une transaction (chapitre 1)<sup>4</sup>. Par exemple, la corruption est souvent la conséquence de l'inefficacité des institutions structurées, conjuguée à la faiblesse des moyens de dissuasion sociale, situation parfois appelée « culture de la corruption » (chapitre 5)<sup>5</sup>. En pareil cas, les incitations à la corruption se multiplient à mesure que

la corruption gagne de proche en proche, déclenchant un engrenage de comportements indésirables.

Les personnes démunies et isolées géographiquement ont difficilement accès aux institutions structurées. Elles ont davantage tendance à recourir à des mécanismes informels pour améliorer la circulation de l'information et faire exécuter les arrangements contractuels. Pour la majorité des pauvres du monde, les institutions informelles jouent un rôle essentiel car elles facilitent les transactions<sup>6</sup>.

Toutefois, les mécanismes informels ne sont pas utilisés seulement par les pauvres. Les réseaux sociaux fondés sur l'appartenance à une classe, une caste, une tribu ou un quartier — ainsi que sur l'éducation et l'appartenance à un club — peuvent tout autant contribuer à sceller les transactions dans les grandes entreprises que sur les marchés ruraux. Les conventions, les relations personnelles et les processus permettant de court-circuiter les règles codifiées facilitent généralement les choses, quelle que soit la taille de l'entreprise<sup>7</sup>. Les institutions informelles ont alors tendance à *compléter* les institutions structurées.

La mise en place de nouvelles institutions structurées complétant les mécanismes informels existants est un véritable défi pour les décideurs. Lorsqu'elles ne prennent pas en compte correctement les normes et la culture, les institutions formelles ne produisent pas les résultats souhaités. En revanche, beaucoup de dispositifs institutionnels portent leurs fruits précisément parce qu'ils ont su tirer parti des normes en vigueur, ou s'y adapter.

Il est important de noter que l'établissement de nouvelles lois ou de nouvelles organisations peut se faire au détriment de certains participants au marché, dont la situation était meilleure dans le cadre d'institutions fondées sur des normes. Il se peut même, à l'extrême, que les nouvelles institutions détruisent les anciennes normes qui avaient favorisé les activités économiques, sans procurer beaucoup d'avantages tangibles. C'est pourquoi la substitution d'institutions structurées aux institutions informelles n'est pas toujours souhaitable (comme, dans certaines régions, le remplacement du régime foncier communautaire examiné au chapitre 2). Le risque est encore plus grand si les conditions nécessaires au bon fonctionnement d'institutions structurées ne sont pas réunies, comme c'est le cas dans de nombreux pays pauvres.

L'établissement de liens entre les communautés par le biais du commerce peut nécessiter la mise en place d'ins-

titutions structurées en complément des institutions fondées sur des normes, dont l'efficacité diminue à mesure que le nombre de partenaires commerciaux et la diversité socioculturelle augmentent. De plus, les institutions informelles étant souvent peu ouvertes à de nouveaux venus, elles peuvent être inaccessibles à de nombreux participants au marché, ce qui risque d'entraîner la concurrence. Pour parvenir à augmenter les revenus du plus grand nombre et faire reculer la pauvreté, on ne peut faire l'économie d'institutions structurées pouvant servir de passerelle entre les différents groupes. Ces dernières peuvent aider à réaliser des transactions plus complexes et à élargir la gamme des opportunités offertes, et permettre à un plus grand nombre d'agents de prendre part à diverses transactions économiques.

L'introduction d'éléments novateurs tenant compte de l'existence et de l'effet des normes accroît l'efficacité des institutions structurées. Les politiques qui permettent le fonctionnement parallèle d'institutions informelles et d'institutions structurées offrent davantage d'options aux participants du marché. C'est le cas, par exemple, lorsque des tribunaux fonctionnent parallèlement à des mécanismes d'exécution informels, lorsque des programmes de crédit rural structurés reprennent explicitement des éléments des normes locales de solidarité, ou lorsque des institutions, comme les programmes d'action volontariste, tentent de lutter contre la discrimination.

Le présent chapitre tente d'élucider le rôle des institutions informelles et leur interaction avec les institutions structurées en s'appuyant sur des travaux de recherche faisant autorité et sur de nouvelles études en sciences sociales, ainsi que sur des analyses de l'expérience du développement. Enfin, il montre aux décideurs comment créer de nouvelles institutions en essayant de répondre à trois questions : comment les institutions informelles facilitent-elles les transactions économiques ? Pourquoi facilitent-elles les transactions pour certains et non pour d'autres ? Et comment leur interaction avec les institutions structurées peut-elle contribuer à l'instauration d'un cadre propice au développement de l'activité de marché ?

### **Les institutions informelles sur les marchés : utilité et faiblesses**

Cette section examine tout d'abord quand et où les normes réduisent les coûts de transaction et facilitent l'activité. Puis elle analyse plusieurs cas dans lesquels les normes, tout en facilitant les transactions, peuvent

avoir un effet d'exclusion ou peuvent être moins efficaces que les institutions structurées, ce qui se produit notamment lorsqu'elles limitent l'entrée sur le marché, entravant ainsi la concurrence.

### *Quand les normes et les réseaux facilitent l'activité marchande*

Les institutions informelles servent à répartir les risques et à accroître le rendement relatif des transactions économiques en améliorant la circulation de l'information, en définissant la nature des droits de propriété et des contrats et en agissant sur la concurrence.

*Institutions informelles ayant pour objet la diffusion d'informations au sein de groupes.* Des mécanismes informels sont utilisés depuis longtemps dans le monde entier pour échanger des informations. Au XVII<sup>e</sup> et au XVIII<sup>e</sup> siècles, les commerçants arméniens échangeaient entre eux des renseignements très utiles pour leur faciliter les transactions. C'est aussi le cas, jusqu'à nos jours, des commerçants de la diaspora chinoise. Des moyens plus simples sont employés au sein des petits groupes, qu'il s'agisse des marchands ambulants au Pérou, des groupes d'entraide au Bénin ou des membres plus aisés de clubs et d'associations professionnelles. Dans chaque cas, un réseau informel permet de communiquer des informations sur les possibilités commerciales, les obstacles et les partenaires potentiels aux membres du groupe.

Ces réseaux d'information peuvent réduire les risques inhérents aux transactions en donnant des indications sur la qualité des partenaires et sur le contexte des affaires. Dans les pays en développement où les structures formelles — organismes de notation ou chambres de commerce, par exemple — n'existent pas ou ne servent pas les petits commerçants, les coûts de transaction seraient prohibitifs sans ces circuits d'information peu structurés qui réduisent les coûts et qui permettent aux petites entreprises d'entrer sur le marché. Avec le temps, les groupes fusionnent pour réduire le coût de la coordination<sup>8</sup>.

Ce type informel d'échange de renseignements est fondé sur la confiance. Il est rendu possible par l'existence de liens familiaux ou amicaux étroits. Il en va différemment dans les groupes plus vastes. Dans une famille ou dans un groupe ethnique soudé, la confiance se développe à la faveur d'interactions multiples ou répétées qui permettent de savoir qui respecte ou ne respecte pas ses engagements. À Accra, par exemple, les marchands de poisson ghanéens partagent des informa-

**Tableau 9.1**

### **Types de sanctions informelles visant à assurer l'exécution des contrats**

Niveau	Sanctions à court terme	Sanctions à long terme
Individuel	Personnelles (par exemple, culpabilité) Représailles de l'autre partie à la transaction Punition par un médiateur extérieur	Discrédit et exclusion de futures transactions du genre de celles où la personne a triché
Communautaire	Sanction directe de la communauté	Exclusion des autres transactions sociales

tions, même avec leurs concurrents. Cela est facilité par l'existence de liens multiples : les femmes vivent dans le même quartier et vendent sur le même marché ; elles appartiennent à la même ethnie et leurs maris (les pêcheurs) sont aussi des partenaires commerciaux<sup>9</sup>.

Les réseaux permettent d'échanger différents types d'informations. Il peut s'agir d'*informations spécifiques* sur les partenaires, obtenues lors d'interactions antérieures. À défaut, il faut recourir à des *informations génériques* provenant, par exemple, d'un système de valeurs commun (fondé sur l'appartenance à une même ethnie ou aux mêmes cercles socio-économiques) ou de signes dénotant indirectement la qualité ou l'honnêteté (comme le sexe, la race ou l'ethnie)<sup>10</sup>.

Les groupes qui ont accès à l'information peuvent se constituer de nombreuses façons. En Afrique, par exemple, les femmes qui travaillent sur les marchés forment des groupes soudés et elles s'entraident, au point de vendre au nom d'une concurrente directe si celle-ci est malade. Au-delà d'une appartenance éventuelle à des ethnies différentes, ce qui les unit avant tout, c'est le fait d'être du même sexe<sup>11</sup>. Leur interaction fréquente, qui leur permet d'avoir une connaissance *spécifique* les unes des autres, est un autre facteur de cohésion qui cimente la confiance et permet au groupe de savoir sur qui on peut compter pour exploiter l'information. Cette connaissance spécifique aide aussi à fixer les limites du groupe qui partage l'information.

*Institutions informelles permettant de régler les différends ou assurant l'exécution des contrats au sein du groupe.* Certains mécanismes informels servent aussi à définir les droits de propriété et à faire exécuter les contrats. En Indonésie, par exemple, il existe en milieu

rural un système informel qui empêche les participants à des transactions commerciales ou financières de manquer à leurs obligations envers les autres membres de la communauté car ils savent que, s'ils le faisaient, ils seraient discrédités et exclus de toute transaction ultérieure<sup>12</sup>. Les mécanismes informels d'exécution des contrats sont fondés sur *l'autodiscipline* — tout manquement a un coût élevé, même en l'absence de dispositifs de coercition formels<sup>13</sup>. Ces incitations peuvent être structurées de diverses façons — certaines le sont au niveau individuel, d'autres au niveau communautaire, et d'autres encore impliquent le recours informel à des médiateurs ou à des arbitres extérieurs. En général, elles peuvent être classées en six catégories, résumées dans le tableau 9.1<sup>14</sup>.

Dans un monde où l'information — sur l'autre partie à la transaction ou sur la transaction elle-même — est imparfaite, les parties lésées doivent avoir un moyen de régler les différends à l'amiable. Dans les pays développés, les agents économiques peuvent faire appel aux institutions formelles, comme la justice et la police. Mais recourir à celles-ci pour régler les différends peut être difficile dans de nombreuses communautés parce que les procédures publiques sont jugées trop coûteuses et inefficaces, ou encore inaccessibles, par exemple en raison de l'éloignement des tribunaux. Dans les pays industriels, l'existence d'un système judiciaire efficace peut aussi inciter à régler les différends à l'amiable par des moyens formels (associations professionnelles, par exemple) ou informels (chapitre 6). Ainsi, des études réalisées aux États-Unis ont révélé que le règlement à l'amiable est la solution la plus courante. Dans les pays riches, les institutions formelles complètent les mécanismes informels ; les règles informelles peuvent être très efficaces car elles s'appuient sur des lois. Dans les pays en développement, les agents économiques doivent se contenter de mécanismes informels.

Dans certains pays, le recours à des dispositifs formels est très limité. À Madagascar, par exemple, une enquête auprès d'un échantillon de commerçants a révélé que la grande majorité d'entre eux n'utilisaient jamais aucun dispositif formel<sup>15</sup>. Dans d'autres, les mécanismes d'exécution informels peuvent renforcer explicitement les dispositifs formels. C'est notamment le cas de la banque Grameen au Bangladesh. Le taux de remboursement des prêts consentis aux femmes qui dirigent de petites entreprises reste relativement élevé non seulement grâce à la vérification formelle de la solvabilité de l'emprunteur, mais aussi grâce à des méca-

nismes sociaux explicites. Le groupe doit choisir ses membres de manière à être aussi homogène que possible. L'octroi d'un prêt à un membre du groupe est subordonné à la solvabilité des autres membres, de sorte que le groupe exerce une forte pression<sup>16</sup>.

Les sanctions informelles à court terme indiquées dans le tableau 9.1 ont leur contrepartie directe dans la sphère formelle, où la sanction est infligée par l'État, généralement sous la forme d'une amende, d'une peine d'emprisonnement ou des deux à la fois, lesquelles sont imposées par un tribunal. La médiation est aussi un moyen courant, et souvent efficace, d'éviter une longue procédure judiciaire (chapitre 6). Dans le cas des contrats informels, le discrédit est un facteur particulièrement important si l'autre partie (usurier, fournisseur exclusif d'intrants agricoles dans une région reculée, membre de la communauté, par exemple) a une quasi-exclusivité dans la branche d'activité considérée. Sur les marchés plus concurrentiels, où l'on peut trouver des partenaires hors du groupe, les mécanismes informels perdent de leur efficacité. Ils sont moins utiles aussi en cas de crise économique ou politique et lorsque la cohésion de la communauté est fragile.

Ces régimes de sanction multidimensionnels à long terme sont efficaces tant que l'individu a besoin de faire partie de la communauté. Leur utilité diminue si les participants aux transactions sont nombreux et sont dispersés dans des communautés ou des régions différentes, par exemple lorsque la diminution des coûts de transport ou la modification des politiques élargissent l'éventail des partenaires économiques.

#### *Quand les institutions fondées sur des normes s'avèrent insuffisantes*

Le recours aux seules institutions informelles n'est pas suffisant pour assurer le développement de marchés intégrateurs, notamment si certains groupes n'ont pas accès à ces institutions ou si celles-ci limitent leur champ d'action ou poursuivent des objectifs multiples. Ces problèmes peuvent aussi affecter, dans certains cas, les institutions formelles mal conçues. Mais il est plus facile alors d'y remédier car les décideurs disposent de marges de manœuvre importantes pour procéder à des réformes.

*Obstacles à l'entrée et exclusion.* Un problème persistant, analysé tout au long de ce rapport, est que, dans bien des cas, les institutions structurées mal conçues ne sont pas accessibles à toutes les parties intéressées. Ce problème touche aussi les institutions informelles, de

### Encadré 9.1 Un exemple historique d'exclusion du commerce en Afrique

Le commerce du bétail au Nigéria au XVIII<sup>e</sup> et au XIX<sup>e</sup> siècles offre un exemple intéressant d'exclusion due à l'absence d'accès aux institutions informelles en vigueur. Les négociants en bétail haoussas avaient un système de valeurs commun fondé sur l'Islam et la langue haoussa qui engendrait une confiance mutuelle. Les commerçants français qui ont tenté de commercer avec les Haoussas se sont heurtés à des obstacles en grande partie parce qu'ils ne pouvaient pas conclure des arrangements financiers crédibles faute de confiance suffisante entre les parties. Comme les Français ne relevaient pas du système de sanctions sociales des Haoussas, et qu'il n'y avait pas d'institutions structurées pour régler les différends, il n'était pas possible d'assurer le respect des contrats entre les Haoussas et les Français.

Source : Austin, 1993.

par leur nature même. Il se peut que l'information sur les possibilités commerciales ne soit accessible qu'aux membres d'un groupe, les personnes extérieures en étant exclues pour des raisons linguistiques ou culturelles (encadré 9.1). Cette exclusion peut aussi tenir au fait que l'information est généralement partagée à l'occasion de manifestations *sociales* intracommunautaires, même dans les milieux d'affaires ethniques contemporains.

Les obstacles socioculturels à l'utilisation de mécanismes informels peuvent avoir un coût élevé dans les sociétés multiculturelles ou pluriethniques. Dans certaines régions d'Afrique, il existe souvent des dizaines, voire des centaines de communautés qui étaient institutionnellement autonomes jusqu'à une époque récente<sup>17</sup>. La Gambie en est un exemple. Sur un territoire de plus de 10 000 km<sup>2</sup> coexistent de nombreux groupes ethniques, dont les principaux sont les Madinko, les Fula, les Ouolofs, les Jola et les Serahuli, composés chacun de « castes » endogames fondées sur la profession. Au nombre des autres exemples significatifs figurent les communautés commerçantes libanaise et maure de Mauritanie<sup>18</sup>. Dans de tels cas, seules des institutions formelles sont sans doute en mesure de réduire les coûts de transaction pour tous les intéressés. Lorsqu'il existe des groupes minoritaires, la situation est analogue, car ils sont notamment dans l'incapacité de tirer parti des traditions culturelles qui créent la confiance. C'est le cas, par exemple, de la minorité coréenne au Japon, qui est exclue des groupes *iemoto*, qui ont pour fonction de renforcer la confiance et de

### Encadré 9.2 Tiripur au Tamil Nadu (Inde) : à l'intérieur et à l'extérieur des réseaux informels

Depuis 1985, Tiripur est un important foyer d'activité économique basée sur la production de vêtements tricotés. Dans les années 90, avec la forte croissance des exportations, il est devenu l'un des premiers producteurs mondiaux de vêtements en maille. Ce succès est remarquable, d'autant que ce type de fabrication exige beaucoup de capital et que la banque d'État monopolistique n'avait pas été capable d'accorder aux entrepreneurs efficaces les fonds nécessaires pour soutenir la vigoureuse croissance de l'activité.

Quelle est donc l'origine de ce développement ? En fait, les capitaux ont été levés dans la communauté Gounder — caste reléguée dans des activités rattachées à la terre — par l'entremise de réseaux communautaires et familiaux. Traditionnellement, les membres de la communauté qui ont de l'argent le mettent à la disposition des autres par l'intermédiaire d'organismes de crédit informels ou d'associations d'épargne et de crédit tournantes du type tontine. Ces réseaux étaient jugés plus fiables pour assurer la transmission de l'information et l'exécution des contrats que les banques et le système judiciaire qui protégeaient mal les droits des créanciers. La forte concurrence qui s'exerçait dans l'industrie de l'habillement garantissait que les capitaux fournis seraient utilisés à bon escient et que les entreprises seraient attentives aux besoins des clients.

Mais l'histoire ne s'arrête pas là. Des entrepreneurs extérieurs à la communauté des Gounder, qui n'avaient pas accès aux fonds dont disposait celle-ci sont entrés dans le secteur. Pourtant, avec un capital de départ à peu près trois fois moindre, ils ont réussi à faire mieux, développant une capacité de production à plus grande échelle et mieux intégrée et prenant une part plus importante du difficile commerce d'exportation.

Les réseaux des Gounder ont donc stimulé le commerce, mais les personnes extérieures, qui n'ont pas accès aux mêmes sources de financement, ne peuvent pas tirer parti des nombreuses possibilités qui s'offrent. Des institutions publiques, comme une législation sur le nantissement (et des moyens d'exécution) assureraient une meilleure protection des créanciers et encourageraient les banques à prêter, ce qui permettrait aux personnes extérieures au réseau de participer plus facilement à l'activité.

Source : Banerjee, Besley et Guinnane, 1994.

faciliter les transactions, même aujourd'hui<sup>19</sup>. Il en va de même pour les peuples autochtones qui sont culturellement marginalisés dans de nombreux pays.

Même ceux à qui les pratiques fondées sur des normes permettent de réaliser certaines transactions peuvent avoir des problèmes d'accès. Parce qu'ils ne font appel qu'à leurs propres réseaux, d'autres affaires possibles ou d'autres projets potentiellement rentables, régis par des arrangements institutionnels différents, peuvent leur échapper. La situation décrite dans l'enca-

dré 9.2 montre comment le recours aux seuls réseaux peut empêcher des producteurs plus efficaces d'accéder au crédit.

En conséquence, les mécanismes qui permettent de réduire les coûts de transaction peuvent en même temps désavantager les agents économiques auxquels l'accès aux réseaux est refusé. En l'occurrence, des institutions structurées de qualité sont incontestablement nécessaires. Sinon, en l'absence d'héritage commun, ou de pure proximité géographique, nombreux sont ceux qui risquent de ne pas pouvoir bénéficier de l'élévation des revenus induite par le marché ; et même les membres de réseaux risquent de ne pas pouvoir conclure des transactions commerciales rentables avec des tiers.

L'exclusion des activités économiques rentables s'accompagne naturellement, à terme, d'une plus grande inégalité des revenus et du patrimoine et, éventuellement, d'une aggravation de l'agitation sociale, de la criminalité et de la violence. On en trouve des exemples dans l'histoire, où l'on voit de petites élites ou des colonisateurs utiliser leurs propres clubs et d'autres réseaux informels pour produire ou commercer plus efficacement que les autres, ce qui a entraîné des différences durables. Aujourd'hui encore, les groupes ethniques dont les pratiques commerciales sont fondées sur des normes solides sont plus prospères que les autres.

Par ailleurs, assurer de manière informelle le respect des contrats peut nécessiter la médiation de tiers. C'est ainsi que la mafia s'est développée en Sicile pour combler le vide créé par la paralysie des institutions structurées<sup>20</sup>. On observe aujourd'hui des phénomènes analogues dans d'autres régions du monde. Comme le montrent les exemples, le risque est que les institutions informelles qui apparaissent pour pallier le manque de solutions formelles aient des effets externes très négatifs, pouvant aller de la détérioration du climat des affaires (décourageant les activités légitimes et honnêtes) au développement d'activités criminelles parallèles. Pour éviter cela, des institutions structurées efficaces sont nécessaires.

*Institutions informelles et déséconomies d'échelle.* Les institutions informelles posent deux autres problèmes à mesure que l'échelle et l'ampleur des transactions s'accroissent : on constate des *carences dans la coordination* et il devient possible de *sortir des structures institutionnelles*.

Lorsqu'il y a asymétrie de l'information, les partenaires commerciaux ne peuvent pas être sûrs que les contrats seront exécutés d'une manière qui profite aux

deux parties, d'où un affaiblissement de la coordination. Ainsi, plus il y a de groupes ethniques au sein d'une société, chacun ayant ses propres coutumes et ses propres normes en matière de relations d'affaires, plus la coordination devient complexe. Quand le groupe s'élargit, il devient aussi plus difficile de traiter l'information et de faire respecter les normes *au sein* du groupe. Là encore, il peut être nécessaire d'avoir un ensemble commun d'institutions formelles.

Lorsque les possibilités commerciales se multiplient en dehors de la communauté, le nombre et la diversité des partenaires potentiels augmentent et il devient relativement moins intéressant de rester au sein du réseau. La violation des normes de la communauté comporte alors moins de risques pour un commerçant car les sanctions qui peuvent être imposées par le groupe (comme le refus de partager des informations) sont moins efficaces. La concurrence accrue et l'existence d'autres partenaires commerciaux peuvent permettre au commerçant de sortir de la communauté et de vivre confortablement sans jamais plus traiter avec ceux qu'il a trompés.

Les réseaux d'assurance mutuelle fondés sur des normes en sont un exemple. Les membres des petites communautés s'en servent pour se prémunir contre les chocs économiques en mettant en commun les ressources excédentaires, comme la nourriture, la main-d'œuvre ou la terre (quand celle-ci est abondante). Ces réseaux sont très utiles car ils permettent à chacun de se protéger contre l'adversité. Mais, à mesure que la communauté s'élargit, il devient plus difficile de coordonner les engagements et de sanctionner les manquements. De plus, les mécanismes d'assurance mutuelle renferment un ensemble d'incitations qui risquent de décourager l'innovation économique, l'esprit d'entreprise et la concurrence entre les individus. Cela tient généralement à la crainte que la richesse permette à l'individu de « sortir » du système d'assurance mutuelle indispensable à la survie de la communauté<sup>21</sup>. C'est pourquoi, dans les sociétés plus complexes, ces dispositifs ont été transformés en systèmes de taxes et de transferts explicites, souvent plus efficaces.

*Multiplicité des objectifs des institutions informelles.* Les institutions structurées qui fonctionnent bien sont conçues pour régler un problème économique bien circonscrit de la manière la plus efficace possible. En revanche, les institutions informelles ont presque toujours des *objectifs multiples*. Par exemple, dans le cas du crédit, les institutions qui visent à remédier, entre

autres, à deux facteurs d'incertitude essentiels — la capacité de remboursement de l'emprunteur et sa propension à ne pas rembourser — limitent les risques inhérents à la transaction. Pour pallier ces deux risques, diverses institutions structurées interviennent séparément ; par exemple, un système de documentation en bonne et due forme des antécédents de crédit de l'emprunteur permet d'évaluer sa solvabilité et des tribunaux spécialisés permettent au créancier de faire exécuter le contrat de prêt.

Par contraste, les opérations de crédit au sein de la communauté sont effectuées par l'intermédiaire d'une institution — le réseau communautaire — destinée à faciliter toute une série d'activités économiques. Cette institution fournit notamment l'information sur la solvabilité de l'emprunteur et peut éventuellement infliger des sanctions sociales en cas de défaut de paiement. Mais elle comporte aussi des dispositions d'assurance mutuelle, dans le cadre desquelles l'emprunteur peut, à un autre moment, prêter à son créancier actuel, ou peut lui fournir des renseignements ou des contacts en vue d'une tout autre transaction. Ainsi, de mauvais antécédents de crédit peuvent ne pas être pris en compte ou la peine infligée en cas de défaillance peut être moins sévère que dans le cas d'institutions structurées impersonnelles.

Il se peut aussi, ce qui pose un problème, que les emprunteurs peu fortunés ne se sentent pas obligés de rembourser leurs créanciers plus riches et considèrent le défaut de paiement comme un moyen implicite de redistribuer la richesse dans le groupe familial ou la communauté<sup>22</sup>. D'après une enquête auprès de 58 entreprises au Ghana, il était exclu de vendre à crédit à des parents par crainte de ne pas pouvoir les obliger à payer<sup>23</sup>.

Ces préoccupations, conjuguées à des valeurs culturelles mettant l'accent sur l'égalité et la loyauté, peuvent aussi entraver le processus de développement, bien qu'elles aient une visée sociale. Selon une étude réalisée au Cameroun, les comités de développement villageois du nord du pays étaient inefficaces en raison de leur souci que personne ne profite plus que les autres des travaux de développement<sup>24</sup>. D'après une autre étude réalisée dans un village dans la République du Congo, les pêcheurs qui avaient obtenu de nouveaux filets grâce à un projet de développement de la pêche avaient renoncé à les utiliser parce que les autres membres de la communauté ne pouvaient pas bénéficier de l'amélioration des revenus qui en résultait<sup>25</sup>.

Toutefois, lorsque des institutions structurées plus spécialisées remplacent les institutions informelles, il

### Encadré 9.3

#### Influence des institutions structurées sur les normes : l'Ouganda à l'époque coloniale

En Ouganda, à l'époque coloniale, les chefs qui régnaient sur les terres Mailo jouissaient de droits féodaux traditionnels en vertu d'un système communautaire d'obligations réciproques, dans le cadre duquel ils jouaient le rôle d'administrateurs au nom des membres de la tribu ou du clan. Lorsque les autorités coloniales ont transformé ce système informel en un régime foncier de type occidental, les chefs ont acquis des droits de propriété personnels sur la terre et les membres de la communauté qui la cultivaient sont devenus des fermiers. D'après certains historiens, ces nouveaux propriétaires fonciers en sont parfois venus à percevoir des loyers exorbitants et à chasser les membres de la tribu qui ne pouvaient pas payer. Pour remédier à la situation résultant de l'introduction des nouvelles institutions structurées, il a donc fallu à terme instaurer de nouvelles lois fixant les loyers et limitant les expulsions — lois qui n'auraient pas été nécessaires si le système traditionnel d'obligations communautaires et de réciprocité avait été maintenu.

Source : Firth, 1963.

leur est souvent impossible d'exercer la même fonction égalisatrice. Les responsables de l'action publique sont alors confrontés à un dilemme, car la création d'une institution formelle plus efficace peut aller à l'encontre des fonctions traditionnelles d'atténuation des risques ou de redistribution exercées par les institutions fondées sur des normes.

#### Mise en place et adaptation des institutions structurées

Les institutions structurées sont superflues ou contre-productives quand les transactions ont lieu dans de petites communautés ou dans des communautés plus importantes ayant un système commun d'institutions informelles efficaces. Mais, à mesure que l'économie se développe, les communautés naguère éloignées sont de plus en plus intégrées. La modification des comportements individuels et des politiques publiques engendre de nouvelles règles du jeu qui influent, directement ou indirectement, sur toutes les communautés, même les plus isolées. La montée de l'urbanisation et de la mondialisation ébranle les règles communautaires traditionnelles (encadré 9.3)<sup>26</sup>. L'élargissement de la concurrence et des possibilités commerciales amène les individus à sortir de leur communauté et à se soustraire à l'emprise de ses institutions spécifiques fondées sur des normes, ce qui amoindrit l'efficacité de ces mécanismes. L'activité marchande stimule la demande d'institutions struc-

turées qui supplantent peu à peu les normes et les réseaux communautaires. L'histoire des commerçants génois au Moyen Âge et des riziculteurs thaïlandais au XIX<sup>e</sup> siècle, relatée dans le premier chapitre, montre bien comment le commerce et l'ouverture vers l'extérieur ont contribué au développement historique des institutions structurées.

Lorsque la création d'institutions structurées est ressentie par beaucoup comme une nécessité, les dirigeants qui veulent établir des institutions susceptibles d'améliorer les conditions du marché ont une tâche relativement aisée. Mais, bien souvent, la création d'institutions modernes ne répond pas à un besoin manifeste. Il faut alors déterminer, dans un premier temps, si les institutions informelles en place facilitent les transactions, puis, lorsqu'il existe déjà des institutions structurées, si elles atteignent efficacement leurs objectifs déclarés et, dans la négative, s'il convient de les démanteler ou de les réformer.

Un débat ouvert avec les agents économiques qui utilisent les institutions peut aider à établir dans quelle mesure les institutions existantes fondées sur des normes répondent à leurs besoins. Dans ce débat, il faut prendre en compte le coût de la mise en place ou de la réforme des institutions structurées qui risque d'être considérable. Il se peut que les institutions informelles en place soient suffisantes eu égard au niveau des transactions marchandes (comme c'est le cas pour les droits patrimoniaux sur la terre dans certaines régions d'Afrique).

En revanche, les institutions informelles existantes peuvent s'avérer insuffisantes pour deux catégories distinctes :

- ceux qui veulent étendre leur activité hors de leur communauté et faire du commerce à l'extérieur de leur quartier, de leur milieu familial ou de leur pays ;
- ceux qui sont desservis par les normes socio-économiques en vigueur soit parce qu'elles excluent certains groupes (comme les pauvres, les groupes isolés et les minorités), soit parce qu'elles comportent des éléments qu'ils jugent répréhensibles (xénophobie, exclusion ou même égalitarisme excessif).

Lorsqu'une norme commune est nécessaire pour faciliter les transactions entre des communautés diverses, les solutions peuvent s'imposer d'elles-mêmes. Dans de nombreuses parties du monde en développe-

ment, la langue des colonisateurs et des occupants — l'anglais en Inde et en Ouganda, l'espagnol en Amérique latine, le russe en Europe de l'Est et en Asie centrale — est devenue une langue commune servant de trait d'union entre des cultures disparates. Aujourd'hui, l'anglais s'est imposé comme la langue de l'Internet, offrant aux utilisateurs un outil commun pour communiquer et échanger des informations.

Toutefois, lorsqu'il existe des pratiques discriminatoires, il peut être nécessaire de remplacer explicitement les normes sociales en question, plutôt que de les modifier. La plupart des sociétés prohibent ces pratiques — ou adoptent officiellement des règles volontaristes — afin de promouvoir l'équité et l'insertion. Il arrive que les pressions économiques, comme la contraction du marché de l'emploi, aient raison de pratiques discriminatoires profondément ancrées. Par exemple, les femmes ont pu accéder à des emplois fortement productifs dans les pays qui connaissaient une croissance rapide<sup>27</sup>. Toutefois, l'élimination définitive des pratiques discriminatoires peut nécessiter la mise en place de mécanismes formels explicites, comme des lois contre la discrimination<sup>28</sup>. En Inde, par exemple, les programmes d'action corrective, bien qu'ils n'aient pas toujours favorisé l'utilisation la plus efficace possible de la main-d'œuvre, ont atteint un objectif important en offrant aux membres des castes et tribus répertoriées des possibilités qu'ils n'auraient peut-être pas eues sans cela, notamment en assurant leur représentation politique et en leur permettant d'accéder à des emplois publics. Les lois de ce genre peuvent donc aider les groupes minoritaires à faire entendre leur voix et à participer à la création et à la réforme des institutions du marché.

### **Intégration des institutions informelles et des institutions structurées**

L'établissement de passerelles entre les institutions structurées et les institutions informelles est un bon moyen d'accroître l'efficacité des premières<sup>29</sup>. À cette fin, on peut utiliser les mécanismes d'exécution des contrats et de transmission de l'information existant dans les communautés soudées. L'évolution des mécanismes de crédit dans différentes régions du monde en offre de bons exemples. En Allemagne, au XIX<sup>e</sup> siècle, les coopératives de crédit jouaient un rôle d'intermédiaire efficace entre les banques et les agriculteurs, complétant les arrangements contractuels conclus avec les banques par les mécanismes d'information et d'exécution informels existant au sein de chaque coopérative<sup>30</sup>.

**Encadré 9.4****Le système bancaire islamique : approches informelle et formelle**

Le Coran interdit expressément l'usure, ou *riba*. En conséquence, diverses communautés islamiques ont cherché des moyens qui permettent la réalisation d'opérations de crédit sans véritable facturation d'intérêts. En Gambie, par exemple, dans les régions rurales, les prêts sont consentis pour une durée très courte — pas plus de sept mois, la plupart du temps — pour que les intérêts n'atteignent pas des montants élevés, « usuraires ». C'est pourquoi la vente à crédit de gros matériel agricole est généralement impossible.

Différents pays, de la Malaisie à l'Iran, ont tenté d'instaurer un système bancaire islamique, mais c'est au Pakistan que se déroulent les efforts les plus ambitieux d'instauration d'un système bancaire islamique formel à grande échelle. Par ordre de la Cour suprême datant de décembre 1999, le gouvernement devait annoncer, avant le milieu de 2001, des mesures d'« islamisation » du système financier, ce qui risque cependant de demander plus de temps. Cette réforme doit ouvrir la voie à la mise en place d'un ensemble d'institutions formelles compatible avec les normes socioreligieuses en vigueur dans la société pakistanaise. Les premières initiatives lancées sont diverses. Une banque a établi un plan d'épargne qui ne rapporte pas d'intérêts fixes, mais qui prévoit le partage des pertes et des bénéfices de la banque avec les déposants. D'autres mécanismes ont été mis en place, notamment des coopératives d'épargne et d'investissement par roulement entre entrepreneurs. Il existe aussi des mécanismes de crédit-bail et de location-vente dans le cadre desquels les mensualités payées par le preneur sont considérées comme une redevance et non comme un intérêt. À mesure que d'autres systèmes de ce genre voient le jour, c'est probablement la concurrence entre les différentes modalités institutionnelles de prestation de crédit qui déterminera laquelle des formules conformes aux normes finira par s'imposer.

Source : Bokhari, 2000 ; Shipton, 1994.

En Indonésie, dans les années 80, les entrepreneurs actifs dans la collecte des produits agricoles à l'échelon de plusieurs villages servaient également d'intermédiaires. Ils empruntaient des fonds sur le marché structuré pour les prêter ensuite aux petits ramasseurs en comptant sur les mécanismes informels pour créer des obligations contractuelles et les faire respecter<sup>31</sup>. En Albanie, dans les années 90, pour promouvoir le respect des obligations de remboursement, plusieurs projets successifs de crédit rural soutenus par la Banque mondiale se sont appuyés sur les normes collectives accordant une grande importance à la réputation au sein du village.

L'établissement de normes de produits est une autre façon de créer des passerelles entre les institutions informelles et les institutions structurées. Parmi les exemples

**Encadré 9.5****L'éducation chez les Orma au Kenya : un exemple d'adaptation de normes établies de longue date**

Au Kenya, l'éducation scolaire, introduite dans les années 50, s'était heurtée à l'hostilité des éleveurs Orma, laquelle s'est manifestée de nouveau lorsque l'enseignement primaire est devenu obligatoire dans les années 70. La scolarisation allait en effet à l'encontre des normes et des pratiques traditionnelles de la communauté où les garçons étaient chargés de garder les troupeaux. Beaucoup d'anciens étaient farouchement opposés à la scolarisation, considérant qu'elle menaçait leurs moyens de subsistance. Au lieu de l'imposer de manière autoritaire, le gouvernement kenyan a fait appel au chef de la tribu pour qu'il persuade peu à peu les ménages dont il savait qu'ils en avaient les moyens d'envoyer leurs enfants à l'école. Ce processus graduel a permis de démontrer les effets bénéfiques de l'éducation tout en évitant que l'opposition des anciens ne se durcisse. À la fin des années 80, le nombre d'enfants scolarisés avait considérablement augmenté et l'opposition s'était tue.

Source : Ensmiger, 1994.

historiques figure celui des associations artisanales régionales existant en Chine, à la fin de l'époque impériale, qui fixaient des normes et contrôlaient la qualité des produits, servant ainsi d'intermédiaires auprès des acheteurs du secteur structuré. Aujourd'hui, des moyens analogues sont utilisés par les artisans indiens dans l'État du Gujarat, où une ONG (SEWA) a aidé les villageois à établir un système d'évaluation de la qualité pour que les produits fabriqués aient une qualité permettant leur commercialisation hors du marché local. (Les chapitres 2 et 7 examinent plus en détail la question des normes de produits.)

Plus généralement, des efforts sont faits pour adapter les institutions structurées aux normes existantes. Dans les anciennes colonies, par exemple, on a remodelé des institutions coloniales pour assurer leur cohérence avec les pratiques locales ; le développement des banques islamiques structurées en Asie et en Afrique en offre un bon exemple (encadré 9.4).

Il ne faut pas oublier que, bien souvent, les institutions structurées qui essaient de supplanter les institutions informelles ou simplement de coexister avec elles risquent, dans un premier temps, de ne pas être appréciées par l'utilisateur : il faudra donc un certain temps pour qu'elles réussissent à s'imposer. Les normes socio-économiques se développent par l'apprentissage social et l'imitation et évoluent lentement (beaucoup plus lentement que les institutions structurées qui peuvent

être modifiées sous effet conjugué de la pression du marché et d'une volonté politique appuyée par des capacités administratives). Il peut être souhaitable de leur substituer progressivement des mécanismes formels, en procédant à des essais pour définir la formule institutionnelle la plus appropriée (encadré 9.5).

### Conclusions

Les activités marchandes s'appuient sur un ensemble complexe d'institutions informelles et structurées. Dans de nombreuses régions déshéritées, et en particulier pour de nombreuses personnes pauvres, les institutions informelles, telles que les réseaux communautaires, sont les seules qui comptent car l'accès à des institutions structurées est assez limité. Qui plus est, dans bien des cas, la mise en place d'institutions structurées, même si elle est possible, aurait un coût trop élevé par rapport aux avantages qui en découleraient. Les institutions informelles peuvent être mieux adaptées, soit parce qu'elles atteignent plus efficacement l'objectif visé, soit parce qu'elles intègrent des éléments qui échappent aux institutions structurées. Toutefois, dans certains cas, les institutions informelles peuvent freiner l'essor des marchés, notamment lorsque des réseaux fermés limitent l'échelle et l'ampleur des transactions. Dans les pays en développement, les institutions informelles ont tendance à pallier le manque d'institutions structurées, tandis que dans les pays développés, les unes et les autres sont plutôt complémentaires.

Si les institutions informelles permettent aux individus de tirer parti des possibilités offertes par le marché et de gérer les risques inhérents au marché, elles peuvent aussi exclure les nouveaux venus et les partenaires potentiels. L'intérêt des institutions structurées, c'est qu'elles peuvent s'adresser à un plus grand nombre de

participants et que, si elles sont bien conçues, elles peuvent favoriser l'insertion plutôt que l'exclusion.

L'imposition d'un système juridique formel dans un contexte privilégiant l'exécution informelle des contrats peut, soit accroître considérablement les coûts de transaction liés au règlement des différends (les procédures judiciaires formelles sont souvent onéreuses), soit affaiblir les règles contractuelles implicites qui régissaient jusque-là les relations (sans pour autant sensiblement renforcer l'efficacité des formules de remplacement). Ces considérations doivent entrer en ligne de compte lorsque l'on envisage de créer des institutions formelles. Si ces dernières ne remplissent que l'une des fonctions des institutions informelles (par exemple, l'efficacité dans une transaction particulière), mais pas les autres (comme le partage des risques), les décideurs doivent être conscients des conséquences économiques de leur choix, mais aussi de ses effets politiques et sociaux. La solution peut être alors de modifier le rythme de la réforme ou de concevoir des institutions complémentaires. Par exemple, les mesures qui affaiblissent les liens communautaires, comme celles qui encouragent l'émigration ou l'éclatement des communautés en vue de leur réinstallation dans des zones par ailleurs plus accueillantes peuvent ébranler les mécanismes informels garantissant l'exécution des contrats, qu'il peut alors s'avérer nécessaire de remplacer par des institutions formelles.

Enfin, le recours accru aux institutions formelles suppose l'élimination d'obstacles réglementaires excessifs qui contribuent au développement de l'activité économique souterraine (chapitres 1 et 7). Il est indispensable aussi de prendre des mesures pour développer l'alphabétisation et l'éducation sans lesquelles des institutions structurées complexes risquent d'être totalement inutiles.

# Les médias

*L'un des objectifs de la presse est de comprendre les sentiments de la population et de s'en faire l'écho ; un autre est d'éveiller en elle des sentiments louables ; un troisième est d'exposer sans crainte les défauts dont elle souffre.*

— Mahatma Gandhi

Les origines de la presse écrite remontent à plus de 2 000 ans, à l'époque de la dynastie des Han en Chine, et au règne de Jules César dans la Rome antique. Le gouvernement diffusait quotidiennement des feuillets écrits à la main relatant des procès, des campagnes militaires ou des événements politiques. Après l'invention de la presse à caractères mobiles en Europe au milieu du XV<sup>e</sup> siècle, le commerce international est devenu le principal moteur du développement des journaux. Le premier journal contenant des informations commerciales internationales et de la publicité est apparu en Allemagne en 1609 et il n'a pas tardé à faire des émules dans toute l'Europe<sup>1</sup>. (Comme l'information était strictement réglementée par l'État, les journaux n'ont commencé à diffuser des nouvelles de politique intérieure qu'à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle.)

La presse a elle-même donné une impulsion au commerce. Les journaux rendaient compte des voyages commerciaux et informaient des risques et des possibilités que présentaient les nouvelles routes commerciales. La publicité a stimulé la demande de produits. La publication fréquente d'articles donnant des informations financières ou relatant des procédures de faillite ou des procès intentés contre des marchands ou des fabricants a facilité le choix des partenaires commerciaux. Ces informations ont favorisé l'élargissement des

relations commerciales hors du cercle fermé des associations et communautés de marchands, ce qui a stimulé la concurrence entre les nations.

Aujourd'hui, avec l'amélioration de l'instruction, la diminution des coûts d'impression et l'apparition de nouvelles technologies de diffusion, comme l'Internet, les médias jouent un rôle encore plus important dans l'information des commerçants, des consommateurs et des investisseurs. Les médias vernaculaires, en particulier la radio, encouragent le commerce dans les régions géographiquement isolées. En Indonésie, par exemple, les émissions de radio en langue locale indiquant les prix des produits agricoles ont aidé les cultivateurs peu instruits à trouver des débouchés pour leurs produits<sup>2</sup>. À l'autre extrémité, les médias mondiaux en plein essor, qui traitent des questions économiques internationales, influent sur les marchés des changes et sur le commerce mondial. Les médias diffusent aussi des informations politiques, dénonçant les politiciens corrompus et peu scrupuleux (encadré 10.1). Ils offrent aux gens une tribune pour exprimer des opinions diverses sur la gestion des affaires publiques et les réformes (chapitres 5 et 6).

Les médias peuvent aussi contribuer à l'amélioration de la santé publique, comme l'ont montré les campagnes d'éducation sur le sida menées avec succès en Thaïlande et en Ouganda. D'après des études empiriques, les femmes qui ont accès aux médias sont en meilleure santé et ont moins d'enfants, même compte tenu des différences de revenus et d'éducation<sup>3</sup>. Les médias participent aussi à l'instruction civique ; une étude au Botswana a montré que des émissions sur l'État et son fonctionnement et sur les droits civils avaient permis à la population de mieux comprendre comment elle pouvait participer à la gestion des affaires publiques<sup>4</sup>.

**Encadré 10.1****Le rôle des médias dans la lutte contre la corruption au Pérou**

Même dans un pays où la presse est soumise à un contrôle réglementaire et à un contrôle informel, les médias peuvent dénoncer la corruption et amplifier les appels à une meilleure gouvernance. En septembre 2000, une station de télévision locale diffuse une vidéo montrant le chef de la sécurité nationale en train d'acheter la voix d'un député de l'opposition pour qu'il soutienne le gouvernement en place. L'histoire, rapidement relayée par la presse, se corse avec la publication d'informations selon lesquelles le chef de la sécurité vend clandestinement des armes à la guérilla colombienne. Ces révélations entraînent son limogeage puis, en novembre 2000, la démission du président. À la suite de ces événements, le nouveau président élu annonce son intention de lutter contre la corruption.

Cet exemple montre que les médias peuvent décourager la corruption au plus haut niveau. En informant le public, ils améliorent la transparence de l'action gouvernementale. Des médias efficaces ont donc davantage de chances de dévoiler les actes de corruption. Ils aident à créer dans le public le consensus nécessaire pour combattre la corruption — en suscitant la réprobation générale qui pousse les fonctionnaires corrompus à démissionner — et à rendre les sanctions plus sévères pour les coupables.

L'audience des médias est telle qu'ils peuvent toucher les personnes pauvres et marginalisées en les informant et en leur permettant de s'exprimer. Les émissions de radio sont particulièrement utiles à cet égard dans les régions défavorisées où l'analphabétisme est répandu. En diffusant des informations qui ne seraient autrement pas disponibles, les médias peuvent aussi compléter l'enseignement scolaire traditionnel (encadré 10.2). Au Nicaragua, par exemple, une émission de radio novatrice visant à enseigner l'arithmétique aux élèves du primaire a contribué à l'amélioration des résultats scolaires, en particulier dans les régions rurales qui manquent d'écoles de qualité<sup>34</sup>. Les médias peuvent aussi divulguer des informations qui rendent les services publics plus attentifs aux besoins des pauvres. Au Brésil, par exemple, les prix des repas scolaires dans un État étaient huit fois plus élevés que dans un autre. Grâce à l'action des médias, en deux semaines, les prix des repas ont été ramenés au niveau le plus bas.

Les médias peuvent aussi avoir une influence politique et culturelle, en soutenant les réformes institutionnelles et le développement du marché. La libre circulation de l'information peut encourager la réforme des institutions en modifiant les incitations et en permettant le partage d'idées et de connaissances. L'information peut susciter des changements individuels et culturels — et amener à réclamer de nouvelles institutions. Le fait de savoir comment fonctionnent les institutions ailleurs peut stimuler le débat public et faciliter l'action collective. L'accès plus large à tous les médias, y compris les médias étrangers et en langue vernaculaire, peut permettre à certains groupes sociaux de

**Encadré 10.2****Amélioration de l'éducation grâce aux médias au Panama**

Le quotidien commercial panaméen *La Prensa* a publié pendant six semaines, de mai à juillet 2000, un supplément éducatif à son édition dominicale à l'intention des élèves de première et deuxième années. Comme les manuels scolaires étaient rarement mis à jour, les rédacteurs de *La Prensa* pensaient que les élèves manquaient d'informations sur leur pays. Les suppléments, qui présentaient l'histoire, la géographie et le système politique du Panama, pouvaient être réunis dans un album spécial envoyé par la poste aux lecteurs intéressés. Ils contenaient des informations dont les élèves ne disposaient pas auparavant, notamment une carte politique actualisée du pays. De nombreuses écoles ont inclus les suppléments dans leur programme et le quotidien en a offert des exemplaires à 140 écoles primaires.

Le coût de l'album et des six suppléments était de trois dollars (ils étaient gratuits pour les abonnés). Le tirage du journal est passé de 35 000 à 42 500 exemplaires pendant la période de parution des suppléments, et la publicité a largement compensé les frais d'impression.

Source : *La Prensa* : [www.prensa.com](http://www.prensa.com).

faire entendre leur voix pour plaider en faveur de la modification des institutions et des normes de comportement.

Pour améliorer la gestion des affaires publiques et soutenir les marchés, les médias doivent être indépendants, responsables et capables de fournir des informations utiles et de refléter la diversité des opinions sociales. Mais trop souvent ces qualités leur font défaut. La concentration du capital, les entraves à la concurrence, la dépendance financière et la réglementation pesante de la liberté de la presse faussent l'offre d'informations et peuvent brider l'indépendance de la presse. La qualité de l'information souffre aussi de l'accès insuffisant à l'information et du manque de compétences des journalistes. Enfin, l'absence de concurrence, la pauvreté, l'analphabétisme et le faible développement du capital humain et de la technologie peuvent limiter l'audience des médias.

Les médias ont cependant, eux aussi, besoin de mécanismes de régulation. La concurrence et certaines formes de réglementation jouent ce rôle de contrepoids.

Nous examinons ici les principaux facteurs qui permettent aux médias d'exercer une influence positive sur la vie sociale, économique et politique — à savoir l'indépendance (y compris la responsabilité), la qualité et l'audience. Premièrement, pour jouer un rôle utile, les médias doivent être indépendants. Plus ils semblent

libres et indépendants, plus la corruption semble limitée, quelles que soient les disparités de revenus, et plus les acteurs publics semblent réagir positivement<sup>5</sup>. Deuxièmement, les médias doivent diffuser des informations de qualité, répondant aux besoins des différents agents économiques. La concurrence entre les sociétés, le libre accès à l'information publique et privée et la compétence des journalistes sont à cet égard des facteurs essentiels. Et troisièmement, les médias doivent avoir une large audience dans la société. Celle-ci dépend du niveau d'instruction, de l'accès aux technologies de communication et de l'élimination des obstacles à l'entrée.

Le rôle des médias peut être renforcé par des institutions complémentaires. Si la diffusion d'informations peut influencer le comportement en jetant le discrédit sur la personne visée, cela peut être insuffisant pour modifier les résultats en profondeur sans un système judiciaire efficace et sans des organismes de régulation indépendants.

### L'indépendance

#### *La structure du capital des médias détermine leur indépendance*

La répartition du capital est l'un des principaux déterminants de l'indépendance des médias, car ce sont les propriétaires qui contrôlent l'information et l'influence

qu'elle exerce sur la réalité économique, politique et sociale. Cela explique la concentration des entreprises entre les mains de quelques individus ou hommes politiques<sup>6</sup>.

Certains analystes font valoir que la propriété d'État est justifiée parce que l'information est un bien public. Une fois que l'information est fournie à quelques clients, il est difficile d'empêcher les autres d'en profiter gratuitement. Les médias commerciaux ont donc tendance à diffuser moins d'informations qu'il ne serait souhaitable puisqu'ils ne peuvent pas en retirer un bénéfice privé. La collecte et la diffusion de l'information sont par ailleurs associées à des rendements croissants élevés. Les coûts fixes y afférents sont importants mais, une fois qu'ils sont engagés, le coût marginal de la distribution de l'information est relativement faible. C'est pourquoi de nombreux pays sont partisans d'une industrie des médias sous monopole public.

La protection des consommateurs est un autre argument en faveur de la propriété publique. La propriété privée poussée à l'extrême est considérée comme un facteur de corruption parce que les médias privés servent les intérêts de groupes sociaux restreints. Selon une opinion plus modérée, la propriété publique d'une partie des médias est justifiée parce qu'il faut présenter au public des informations éducatives et culturelles ou des valeurs publiques, ce que les médias privés pourraient

### Encadré 10.3

#### Évaluation de l'indépendance des médias à partir de leur structure de capital

Comme beaucoup d'indicateurs institutionnels, les données sur l'indépendance des médias reposent sur des évaluations effectuées par des analystes. Plusieurs indices ont été élaborés. Le plus détaillé est celui qu'utilise Freedom House dans son enquête annuelle sur la liberté de la presse, qui prend en compte la législation régissant les médias, la répression des journalistes et les influences économiques et politiques qui s'exercent sur les médias.

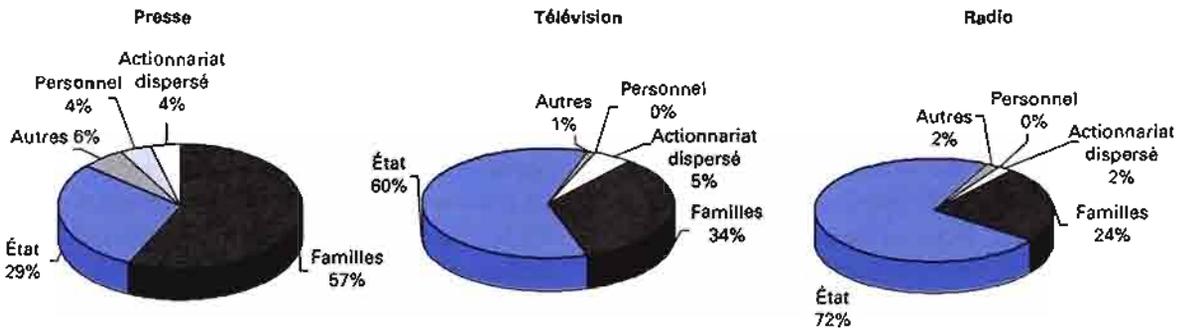
Ces données donnent de précieuses indications sur la liberté de la presse, mais elles présentent aussi des lacunes. Elles sont fondamentalement subjectives et il est difficile de vérifier comment sont construits les indices et pourquoi, par exemple, un pays obtient la note 3 plutôt que la note 2 sur certains critères. Quant aux données sur la gouvernance, elles indiquent les tendances extrêmes en matière de liberté de la presse, mais elles ne permettent pas de tirer des conclusions précises sur les différences plus subtiles entre pays. De plus, les critères d'évaluation étant fondés sur des facteurs généraux, elles donnent peu de renseignements sur les politiques qui déterminent la liberté de la presse.

Pour pallier le manque d'informations sur la propriété des médias — qui est un déterminant important de leur indépendance — une étude, spécialement effectuée en vue du présent rapport, a examiné qui contrôle les médias dans 97 pays. Cette

étude a permis d'analyser la structure du capital des cinq principales sociétés de télévision et de presse quotidienne, choisies, respectivement, en fonction de leur part d'audience et de tirage, et de la principale station de radio, identifiée en fonction de l'audience maximale. Seules les sociétés diffusant des nouvelles locales ont été prises en considération. Pour déterminer qui les contrôlait, on a recherché les actionnaires qui détenaient une participation majoritaire, soit directement, soit par le truchement de holdings ou d'intermédiaires. Chaque société a été classée selon que l'actionnaire majoritaire était l'État, un individu ou une famille, les employés, un parti politique ou une société à capital ouvert (où aucun actionnaire ne détient plus de 20 % des parts). L'étude a utilisé aussi un indice quantitatif du harcèlement des journalistes dans chacun des 97 pays considérés établi sur la base d'informations communiquées par le CPJ (Committee to Protect Journalists) et par Reporters sans Frontières. Les données sur la propriété des médias ne prennent pas en compte tous les facteurs qui affectent leur indépendance, tels que les réglementations et le financement, mais elles évaluent au moins l'un des plus importants.

Source : Djankov, McLiesh *et al.*, 2001, document de référence pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

**Figure 10.1**  
**À qui appartiennent les médias ?**



Note : Structure du capital des cinq plus gros quotidiens et des cinq principales chaînes de télévision dans 97 pays (moyenne)  
 Source : Djankov, McLiesh et al., 2001, document de référence pour le Rapport sur le développement dans le monde 2002

ne pas faire. Par exemple, l'un des objectifs de la télévision publique dans de nombreux pays européens est d'assurer la diffusion de programmes produits localement dans la langue nationale.

Les détracteurs de la propriété publique objectent que le contrôle des médias par l'État risque de fausser l'information et de permettre sa manipulation au profit du gouvernement en place, ce qui nuirait à l'efficacité des marchés et empêcherait les électeurs et les consommateurs de prendre des décisions en connaissance de cause. Ils pensent que ce risque est moindre si les médias appartiennent à des sociétés privées qui sont aussi mieux à même de fournir les informations de qualité demandées par les consommateurs.

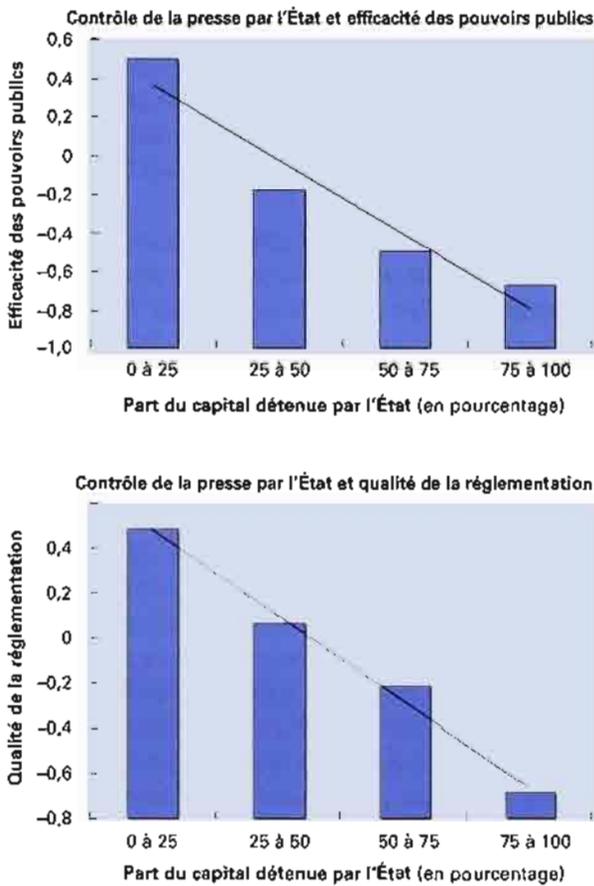
*Structure du capital des médias dans le monde.* Une étude réalisée en vue du présent rapport a permis d'analyser la répartition du capital des cinq journaux les plus importants et des cinq principales chaînes de télévision dans chacun des 97 pays considérés (encadré 10.3)<sup>7</sup>. Il ressort de cette analyse que la propriété publique est très répandue dans ces pays (figure 10.1). L'État y contrôle habituellement environ 30 % des journaux et 60 % des chaînes de télévision. Il détient aussi une part considérable (72 %) des principales stations de radio. Par ailleurs, les médias privés appartiennent le plus souvent à des familles, au lieu d'avoir un actionnariat dispersé. Certaines entreprises de communication privées entretiennent également des liens étroits d'ordre commercial, familial ou personnel, avec les gouvernants. L'influence de la puissance publique y est donc encore plus grande. Le régime de propriété publique varie aussi considérablement selon les régions. Il est généralement

plus répandu dans les pays d'Afrique et du Moyen-Orient, tandis qu'en Amérique du Nord et du Sud les médias appartiennent presque toujours à des familles. Bien que la plupart des pays de l'échantillon autorisent le contrôle des médias par des investisseurs étrangers, ceux-ci ne détiennent que 10 % des cinq plus gros journaux et 14 % des cinq principales chaînes de télévision.

Pourquoi la propriété d'État est-elle beaucoup plus répandue dans le cas de la télévision que dans celui de la presse ? Cela tient peut-être à ce que les coûts fixes et les économies d'échelle sont plus importants dans le cas de la télévision, et à ce que les gouvernements pensent que les médias commerciaux ne veulent pas investir dans des marchés où l'audience est faible — comme les services à l'intention des minorités ou des régions rurales éloignées ou les programmes éducatifs. Mais cela n'est pas corroboré par les faits. La proportion de médias publics reste importante même si le capital est pondéré en fonction de la part de marché de l'audience. S'ils desservent principalement les marchés minoritaires, leur part de marché devrait être faible. De plus, les gouvernements pourraient user de la réglementation plutôt que du régime de propriété pour obliger les sociétés privées à desservir les marchés ruraux et à diffuser des programmes culturels et éducatifs.

Un autre argument en faveur de la propriété publique des chaînes de télévision est que, comme les fréquences disponibles sont limitées, il est plus rationnel que l'État contrôle directement les chaînes au lieu de réglementer la répartition des fréquences et de devoir faire appliquer la réglementation. Cet argument a été réfuté au motif qu'un simple système de droits de pro-

**Figure 10.2**  
**Médias publics et faible concurrence vont de pair avec des résultats médiocres**



Note Cette figure présente des données sur le contrôle des cinq principaux journaux par l'État, corrigées en fonction de leur part de tirage.  
 Source Djankov, McLiesh et al., 2001, document de référence pour le Rapport sur le développement dans le monde 2002

priété suffit à surmonter les problèmes d'émission de signaux<sup>8</sup>. Les nouveaux canaux de transmission par câble ou satellite à très large bande rendent cet argument encore moins pertinent.

*Les monopoles ont des effets plus néfastes.* On constate que lorsque l'État a le monopole de l'information ou exerce un large contrôle, les médias ne peuvent pas influencer aussi efficacement sur l'action des pouvoirs publics. L'analyse des 97 pays de l'échantillon montre que, dans les pays où l'État détient une part importante du capital, les médias sont beaucoup moins libres à en juger par les indicateurs de la liberté des médias ; ils communiquent par ailleurs beaucoup moins d'informations aux acteurs économiques et politiques. On

observe en outre une corrélation négative entre un régime de propriété publique et la performance du pays aux plans économique, politique et social. La propriété d'État va généralement de pair avec plus de corruption, une économie moins bien gérée, des marchés des capitaux moins développés, des droits politiques restreints pour les citoyens et des résultats sociaux médiocres en matière d'éducation et de santé (figure 10.2).

Cette observation vaut pour toutes les régions du globe, même si l'on tient compte des disparités de revenus, de la place généralement occupée par l'État dans l'économie et du degré de liberté politique. Ce point est important car on observe que les pays pauvres — et ceux qui ont une économie très étatisée et un régime plus autocratique — sont plus enclins à avoir des médias largement contrôlés par l'État.

*La privatisation peut aider à réduire les monopoles.* Les effets néfastes du contrôle de l'information par l'État actionnaire mis en évidence dans plusieurs pays montrent à quel point la structure du capital des médias importe pour améliorer la gestion des affaires publiques. Au Mexique, par exemple, la privatisation de la radio et de la télévision en 1989 a engendré un net accroissement du nombre de reportages sur des affaires de corruption impliquant des agents de l'État et sur d'autres scandales auparavant passés sous silence par la station publique. Cela s'est traduit par une augmentation de 20 % de la part de marché de la station privée, qui a obligé la station d'État à traiter elle aussi de ces problèmes<sup>9</sup>. De même, au Ghana, en 1997, une nouvelle chaîne de télévision privée a commencé à diffuser davantage d'informations sur l'action gouvernementale et à en évaluer plus librement les résultats<sup>10</sup>.

Dans les pays en transition, la privatisation des médias publics, facilitée par la libéralisation plus générale du marché et le savoir-faire apporté par les actionnaires étrangers connaissant bien le métier, a entraîné une expansion spectaculaire de la couverture des événements économiques et financiers<sup>11</sup>. Un régime de propriété privée peut cependant lui aussi entraver la liberté des médias. À partir du moment où des actionnaires privés entretiennent des liens avec le pouvoir ou des partis politiques — ou protègent leurs intérêts commerciaux — ils peuvent contrôler les flux d'informations. En Ukraine, par exemple, les chaînes de télévision privées qui entretenaient des relations avec l'équipe en place ont diffusé davantage de reportages complaisants sur le parti au pouvoir que les chaînes de télévision privées indépendantes (encadré 10.4). Dans

**Encadré 10.4****Le régime de propriété des médias influe sur le contenu : exemple de l'Ukraine**

Lors des élections présidentielles de 1999 en Ukraine, les observateurs ont constaté que la façon dont les médias traitaient l'information était très influencée par la nature de leur actionnariat. Les grandes chaînes de télévision ont toutes consacré plus de temps au président sortant qu'aux six candidats de l'opposition, mais c'est la chaîne de télévision publique qui a couvert l'événement de la façon la plus déséquilibrée et la plus tendancieuse — bien que la loi impose aux médias publics l'obligation de diffuser des informations équilibrées et neutres. Le temps consacré au président sortant et la proportion d'informations qui lui étaient favorables étaient en rapport direct avec le degré de participation de l'État au capital de la chaîne (voir le tableau ci-dessous).

Chaîne de télévision	Propriétaire	En pourcentage	
		Temps consacré au président sortant	Proportion d'informations favorables au président sortant
UTI	État	51	75
Inter	Famille (vice-président du Parlement)	48.5	73
1+1	Famille (+ participation de l'État de 49 % sans droit de vote)	34	50
STB	Famille	23	40

*Note* : Le capital de la chaîne Inter se répartit de manière à peu près égale (33 %, 33 % et 34 %) entre trois personnes, dont le vice-président du Parlement qui en détient 33 %.

*Source* : Institut européen des médias, 2000.

certaines pays d'Amérique latine, la privatisation s'est soldée par une plus grande concentration du marché et moins de concurrence entre les médias privés (voir la section suivante). En somme, dès que la structure du capital confère à un individu ou à une organisation, publique ou privée, un monopole ou une position dominante qui lui permet de contrôler l'information, les médias sont moins en mesure de favoriser le progrès économique, politique et social.

*Organismes de diffusion publics indépendants.* Pour limiter le contrôle des médias par l'État, certains pays ont mis en place de nouvelles structures institutionnelles assurant un contrepoids : les organismes de diffusion publics indépendants. L'objectif est de diffuser des programmes d'intérêt public que le secteur privé ne proposerait pas, en évitant toute ingérence politique. Par exemple, la BBC (British Broadcasting Corpora-

tion) est une société publique dont le conseil d'administration est nommé par le gouvernement et est responsable devant lui. Mais sa charte en fait une société indépendante. La charte et la convention qui l'accompagne garantissent expressément que l'État n'interviendra pas dans le contenu ou la programmation des émissions, ni dans la gestion des affaires internes. Les ressources de la société proviennent presque entièrement de droits de licence réglementés par l'État, et non du budget de l'État.

D'autres pays ont mis en place des mécanismes supplémentaires pour assurer l'indépendance des médias. En Autriche, la chaîne de télévision publique bénéficie des mêmes garanties d'indépendance que la BBC, mais en plus différents groupes d'actionnaires sont représentés à son conseil d'administration, dont un tiers seulement des membres est nommé par le gouvernement fédéral<sup>12</sup>.

Certains pays en développement, comme l'Éthiopie au milieu des années 90, ont appliqué des formules analogues pour garantir l'autonomie de la télévision publique. Le Bénin a établi une commission de surveillance composée de représentants de l'État et du secteur privé pour éviter toute ingérence dans le fonctionnement du journal appartenant à l'État.

La situation est très différente au Myanmar, où les deux principales chaînes de télévision sont contrôlées directement, l'une par le ministère de l'Information et de la Culture, et l'autre, par l'armée — qui a les pleins pouvoirs pour gérer le contenu des programmes et pour nommer ou congédier le personnel. De même, au Turkménistan, l'État contrôle directement la presse et le président est officiellement le directeur des principaux journaux.

Le problème est que les organismes de diffusion publics autonomes peuvent perdre en partie leur indépendance<sup>13</sup>. Au Zimbabwe, le gouvernement a créé en 1981 une société indépendante, Mass Media Trust, chargée de gérer l'unique entreprise de presse nationale, Zimpapers. Cette formule était considérée comme une solution novatrice, combinant régime de propriété publique et gestion indépendante du pouvoir politique. En juin 1985, cependant, puis de nouveau en septembre 2000, le gouvernement a révoqué l'ensemble du conseil d'administration après la diffusion d'informations qui lui étaient défavorables et il intervient maintenant régulièrement dans les décisions concernant le contenu des programmes.

Les pays en développement ne sont pas les seuls où l'État s'ingère dans le fonctionnement de médias

publics théoriquement indépendants, mais ils peuvent avoir plus de mal à préserver cette autonomie, car les mécanismes de régulation y sont moins développés. L'expérience montre que cela n'est possible que s'il existe une ferme volonté politique de maintenir cette indépendance et des institutions d'appui adaptées.

### *Réglementation des médias*

Dans tous les pays, les médias sont soumis à une réglementation — qu'il s'agisse des dispositions constitutionnelles garantissant la liberté d'expression ou des lois fiscales et commerciales. Dans bien des cas, l'objectif est de concilier la liberté d'expression et la protection de l'intérêt général. Trois types de règlements sont examinés ici : les systèmes de licences, les lois régissant le contenu et les lois sur la diffamation et l'injure.

*Les systèmes de licences.* La délivrance de licences peut être un moyen de contrôler le contenu des médias. Dans le cas de la télévision, les licences sont nécessaires pour définir les droits de propriété sur les fréquences de diffusion limitées. Mais, dans bien des cas, le gouvernement étend le système de licences au-delà de ce qui est nécessaire pour des raisons techniques, notamment en imposant des restrictions au contenu des émissions, parfois de façon explicite, comme au Zimbabwe, où il est interdit de diffuser des nouvelles locales, ou de manière implicite, par exemple en refusant de renouveler les licences s'il juge que le contenu des programmes ne lui est pas favorable.

Contrairement à ce qui se passe pour la télévision et la radio, il n'y a pas de raisons techniques de soumettre la presse écrite à un système de licences. Lorsque le gouvernement recourt à ce système, c'est essentiellement pour influencer l'information. Dans certains pays, les journaux doivent renouveler leur licence tous les ans, et la démission des rédacteurs critiques du gouvernement est souvent encouragée préalablement au renouvellement de la licence. Dans ces conditions, les médias s'autocensurent pour éviter une suspension.

La levée de ces restrictions peut donc beaucoup contribuer à stimuler la concurrence et à améliorer le traitement de l'information. En 1987, les autorités coréennes ont libéralisé le système de licences obligatoires, en exigeant simplement des éditeurs qu'ils les informent de leurs projets de publication. Conséquence de cette mesure, le nombre de quotidiens est passé de six à 17 à Séoul, et des dizaines d'autres ont vu le jour dans le reste du pays. De plus, la presse s'est diversifiée et le public a désormais le choix entre plusieurs jour-

naux favorables à l'opposition ou au gouvernement et différentes publications de la presse commerciale, sportive ou religieuse<sup>14</sup>.

L'obligation pour les journalistes d'obtenir une licence peut aussi être un moyen d'influer sur le contenu de l'information. Les partisans de la formule affirment qu'elle sert l'intérêt général en encourageant un journalisme responsable et de qualité. Ses détracteurs objectent qu'elle permet aux autorités de réglementation d'empêcher le recrutement de journalistes susceptibles de critiquer le gouvernement. Cet argument a été retenu par des tribunaux internationaux. En 1985, dans une affaire qui a fait date concernant un journaliste non certifié au Costa Rica, la Cour inter-américaine des droits de l'homme a estimé qu'obliger un journaliste à obtenir une licence était contraire à la Convention américaine des droits de l'homme. Pourtant, plus du tiers des pays d'Amérique latine réglementent la profession au moyen de procédure de licences ou d'accréditation<sup>15</sup>.

*Lois sur le contenu.* La censure est un autre moyen qui permet au gouvernement de faire directement entrave à la libre circulation de l'information par le biais de dispositions législatives exigeant l'examen préalable des publications ou des émissions par des organismes gouvernementaux. Bien souvent ces restrictions sont défendues au nom de la protection des intérêts culturels. La réglementation du contenu peut aussi refléter des préférences culturelles tout en permettant l'expression d'opinions diverses. Aux Pays-Bas, une loi de 1998 exige que les programmes du service public comprennent au moins 25 % d'information, 20 % d'émissions culturelles et 5 % d'émissions éducatives. L'Italie exige que 50 % des émissions soient d'origine européenne<sup>16</sup>. Aujourd'hui, le contrôle de l'information diffusée sur l'Internet pose un véritable défi aux autorités qui veulent réglementer le contenu (encadré 10.5).

*Lois sur la diffamation et l'injure.* Les lois restrictives sur la diffamation peuvent entraver le journalisme d'investigation<sup>17</sup>. Elles sont certes nécessaires pour protéger la réputation des personnes et garantir la véracité des informations diffusées. Mais elles peuvent aussi servir de prétexte pour harceler les journalistes, qui doivent alors s'autocensurer<sup>18</sup>.

L'équilibre entre la protection contre la diffamation et l'encouragement du journalisme d'enquête dépend essentiellement de trois éléments. Premièrement, la diffamation est-elle considérée comme un délit pénal ou

**Encadré 10.5****Comment contrôler l'information sur l'Internet**

L'accroissement sans précédent de la quantité d'informations disponibles sur l'Internet constitue un véritable défi pour les gouvernements qui veulent contrôler l'information. Dans la République fédérale de Yougoslavie, par exemple, la station de radio B92 a commencé à émettre sur l'Internet quand le gouvernement a essayé de la liquider, si bien qu'elle touche maintenant un plus large public. En Malaisie, les sites Internet diffusent des informations locales et étrangères que l'on ne trouve pas dans la presse.

Une étude réalisée par le Comité pour la protection des journalistes montre que 17 des 107 pays examinés contrôlent étroitement l'Internet en imposant deux types de restrictions. Certains, comme la République démocratique de Corée, l'Iraq, le Myanmar et la Syrie, limitent l'accès à l'Internet en vertu du droit pénal. D'autres, plus modérés, ont confié à l'État le monopole des services Internet, ce qui leur permet d'empêcher l'accès à certains sites et de contrôler l'information venue de l'étranger.

Source : Comité pour la protection des journalistes, 2000 ; Robertson, 2000.

civil ? Lorsqu'elle est considérée comme un délit pénal, les journalistes ont tendance à s'autocensurer.

Deuxièmement, peut-on invoquer la véracité de l'information pour se défendre dans un procès en diffamation ? C'est le cas en Allemagne et aux États-Unis, où il incombe au plaignant de prouver que les allégations sont mensongères. Dans ce cas, les journalistes jouissent d'une plus grande liberté. Par contre, en Turquie, cet argument n'est pas un moyen de défense, sauf si la diffamation alléguée vise un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions. Il incombe alors au défendeur de prouver que ses allégations sont vraies, faute de quoi sa peine est doublée. Cela incite fortement les journalistes à limiter leurs enquêtes<sup>19</sup>.

Troisièmement, la loi protège-t-elle les auteurs de déclarations diffamatoires portant sur des questions d'intérêt public ? Dans l'affirmative, les journalistes peuvent enquêter plus facilement sur les actes arbitraires du gouvernement ou sur les pratiques prédatrices des entreprises. En Inde et en Corée, par exemple, la diffamation peut être défendue si les allégations sont vraies et sont faites dans l'intérêt du public. Les règles obligeant à démontrer qu'une déclaration mensongère a été faite délibérément ou imprudemment et dans l'intention de nuire garantissent aussi la liberté des journalistes.

Les lois concernant l'injure sont particulièrement restrictives. Elles protègent contre la critique les élites,

comme la royauté, les hommes politiques ou les hauts fonctionnaires. Elles considèrent généralement comme un délit pénal les outrages à « l'honneur et la dignité » ou à la réputation des personnalités et des institutions officielles, que les propos soient vrais ou faux. Une étude portant sur 87 pays a révélé que les lois de ce genre sont très répandues, en particulier dans les pays en développement<sup>20</sup>. Dans les pays industriels, elles ne sont généralement pas invoquées. Mais, dans nombre de pays en développement, c'est le principal moyen de harcèlement des journalistes. Dans la République arabe d'Égypte, 99 journalistes et écrivains ont été poursuivis au nom de la loi sur l'injure dans les 12 mois qui ont suivi son adoption en mai 1995. Ces lois sont au mieux un anachronisme et au pire une grave atteinte à l'indépendance des médias. C'est pourquoi certains gouvernements, comme en Argentine et au Ghana, ont décidé de les abolir.

*Pressions financières et autres pressions économiques*

Les pressions économiques peuvent également compromettre l'indépendance des médias. Le gouvernement, s'il est propriétaire des imprimeries ou s'il limite l'importation et la distribution de papier journal, peut influencer sur le contenu. L'octroi de subventions préférentielles et la publicité sont un autre moyen d'agir sur le contenu. Au Cameroun, le gouvernement a refusé de faire de la publicité dans la presse privée après la parution d'articles qui le critiquaient. En Ouganda, en juillet 1993, le gouvernement a interdit aux ministères de faire de la publicité dans le seul quotidien privé du pays, qui en a beaucoup souffert, car la publicité gouvernementale représentait 70 % de ses recettes publicitaires.

Les médias qui bénéficient d'un important soutien financier de l'État ont tendance à ménager le gouvernement en place et à relâcher leur vigilance. Au Mexique, le gouvernement a récemment décidé de ne plus subventionner la presse pour qu'elle soit moins tendancieuse. Dans certains pays européens, comme l'Allemagne, la loi interdit le subventionnement direct des médias par l'État afin de mieux garantir leur indépendance<sup>21</sup>. Plusieurs pays d'Europe occidentale accordent cependant des subventions directes à certains médias. La France subventionne les stations de radio qui tirent moins de 20 % de leurs recettes de la publicité et du parrainage. Les pays concernés font valoir que, comme les critères d'attribution des subventions

ne sont pas directement liés au contenu, cette aide de l'État ne compromet pas l'indépendance des médias<sup>22</sup>.

Le fait de tirer l'essentiel des recettes publicitaires d'un petit nombre d'annonceurs privés peut également influencer sur le contenu. Dans une enquête conduite récemment aux États-Unis auprès de journalistes, de rédacteurs et de patrons de presse, plus du tiers des personnes interrogées ont déclaré que les informations susceptibles d'affecter les recettes publicitaires et, partant, la situation financière de l'entreprise, n'étaient pas diffusées. La diversification des annonceurs peut assurer une plus grande objectivité. En Russie, l'Institut de la presse, soutenu par la Banque mondiale, apprend aux directeurs de journaux à trouver des sources de financement indépendantes par le biais de la publicité et des abonnements, afin d'être moins tributaires de l'État et d'accroître l'indépendance de la rédaction.

### Qualité

Les médias contribuent davantage au développement de marchés intégrés et participatifs lorsqu'ils sont en mesure de fournir des informations de qualité aux différents agents économiques, reflétant des opinions diverses. Trois facteurs influent sur la qualité des médias : la concurrence, l'accès aux sources d'information publiques et privées et les capacités humaines.

### Concurrence

La concurrence entre les médias permet de présenter aux électeurs et aux consommateurs des points de vue divers et d'éviter qu'une seule entreprise déforme à outrance les informations qu'elle fournit. Certains estiment que la concurrence des médias publics incite les médias privés à avoir un contenu plus éducatif et culturellement diversifié<sup>23</sup>. La concurrence est étroitement liée au régime de propriété. La concurrence entre les médias publics et privés peut être faussée si les pouvoirs publics accordent des avantages aux médias appartenant à l'État.

Dans la pratique, la question du monopole ne concerne que les médias publics, car il n'existe nulle part de monopole privé de la presse ou de la télévision. En revanche, les monopoles d'État sont beaucoup plus fréquents qu'on ne le pense. Sur les 97 pays étudiés pour le présent rapport, 21 pays (tous en développement) ont un monopole public de la presse quotidienne et 43 (dont 40 pays en développement) ont un monopole public des chaînes de télévision diffusant des informations locales<sup>24</sup>.

Les données d'observation confirment que la concurrence entre les médias est indispensable (figure 10.2). Le bilan politique, économique et social est plus mauvais dans les pays où le secteur des médias est contrôlé par un monopole que dans ceux où il est ouvert à la concurrence, ce qui tient, en partie du moins, au fait qu'un monopole est moins à même d'améliorer la qualité des institutions (autrement dit, la gouvernance). Les données dont on dispose montrent aussi que la domination du secteur par l'État, même si elle n'est pas totale, peut modifier le rapport entre les flux d'informations et les effets qu'ils produisent. Une participation publique de 75 %, par exemple, aurait des effets comparables à ceux qu'aurait un contrôle à 100 % du secteur par l'État. Dans le cas de la presse écrite, la propriété publique a généralement des conséquences défavorables, qu'il y ait ou non un monopole d'État. Toutefois, les pays où l'État contrôle en grande partie la presse sont aussi ceux où la faiblesse des institutions peut avoir d'autres causes. Dans le cas de la télévision, les monopoles semblent expliquer en général la corrélation entre propriété publique et résultats médiocres.

La concurrence entre les médias privés conditionne aussi leur efficacité. Si elle est limitée, l'information reflète uniquement les vues d'une élite privée ou du gouvernement, et la collusion entre les sociétés privées peut fausser les flux d'informations. La compétition dans le secteur permet l'expression d'un plus large éventail d'opinions sociales et politiques et incite davantage à présenter des informations répondant à la demande. Cela évite aux électeurs, aux consommateurs et aux investisseurs d'être victimes d'abus dans la sphère économique ou politique et les opinions des minorités — y compris celles des pauvres — ont davantage de chances d'être entendues.

Ces considérations ont pris une nouvelle importance ces dix dernières années en raison de la concentration croissante des médias, en particulier en Europe, sous l'effet des nouvelles technologies et de la déréglementation à l'échelon national<sup>25</sup>. Cette concentration est forte dans tous les pays. Dans les 97 pays étudiés aux fins de ce rapport, les cinq premiers quotidiens représentent en moyenne les deux tiers du tirage net, et les cinq principales chaînes de télévision, les neuf dixièmes de l'audience totale.

De nombreux pays essaient d'encourager la concurrence en réglementant la concentration du marché. Dans la plupart des pays européens, l'État limite les parts d'audience et de tirage détenues par les sociétés

de diffusion ou de presse (et par leurs propriétaires). La part des sociétés de diffusion est limitée à 30 % en Allemagne et à 15 % au Royaume-Uni. L'application de ces lois dans la pratique dépend beaucoup de leur contenu détaillé. En Italie, les médias ne peuvent contrôler que 25 % du marché national des communications mais, comme il est difficile de définir ce seuil, la loi n'a jamais été appliquée<sup>26</sup>.

### *Accès aux sources d'information publiques*

Les médias doivent avoir accès aux sources d'information publiques pour pouvoir effectuer des enquêtes utiles et informer le public. De plus, une meilleure circulation de l'information peut contribuer à une meilleure répartition des ressources et peut ainsi aider à atténuer la volatilité des capitaux dans le monde et les crises financières. D'où l'attention accordée maintenant à la mise en place d'institutions garantissant l'accès à l'information. Pour comprendre et anticiper les fluctuations des marchés, les investisseurs doivent disposer rapidement d'informations exactes sur la situation financière des entreprises et sur les indicateurs macroéconomiques. De même, les informations sur le patrimoine, sur les marchés publics et sur les dépenses des organismes d'État permettent au public de surveiller les fonctionnaires. Les informations sur les prix et les normes de produits aident les consommateurs à sélectionner les produits. Les données sur les contrôles sanitaires, le fonctionnement des écoles et l'environnement permettent aux citoyens de faire des choix sociaux en connaissance de cause. Les renseignements sur la manière de voter des hommes politiques peuvent guider le choix des électeurs. Les médias peuvent transmettre la plupart de ces informations — à condition d'y avoir accès.

Il ressort d'une étude récente en Asie du Sud-Est que, dans l'ensemble, les pays de la région sont loin d'assurer le libre accès aux données intéressant les médias et la société civile<sup>27</sup>. L'étude analyse l'accessibilité de 40 types d'informations publiques, tels qu'indicateurs de performance économique, éducative et sanitaire, informations sur les travaux administratifs et judiciaires, renseignements financiers sur les entreprises et les hauts fonctionnaires et données sur le budget de l'État et les marchés publics. Les Philippines arrivent en tête du classement. À l'autre extrémité se trouve le Myanmar, où même des données macroéconomiques de base comme le PNB et l'inflation ne sont pas toujours disponibles. On a constaté que l'imprécision des

procédures d'accès à l'information et l'insuffisance des moyens d'information étaient des problèmes communs à tous ces pays.

Les dispositions juridiques régissant l'accès à l'information sont des plus diverses. Le Royaume-Uni a une tradition de protection de l'information, consacrée par la loi sur les secrets officiels, qui confère au gouvernement de vastes pouvoirs pour classer l'information et limiter l'accès aux données. Jusqu'en 1989, même le type de gâteaux secs servis au Premier ministre était un secret officiel. De nombreux pays qui ont emprunté des éléments du système juridique britannique ont eux aussi une loi sur les secrets officiels. Certains, comme les Fidji, ont décidé de libéraliser l'accès à l'information. D'autres, comme le Kenya, la Malaisie et Singapour, conservent leur loi sur les secrets officiels.

Certains pays ont promulgué des lois qui garantissent l'accès à l'information au lieu de le limiter. Dans bien des cas, des dispositions sur la liberté de l'information sont inscrites dans la Constitution, dans des directives gouvernementales ou dans la législation sur les médias. Une autre solution, qui fait de plus en plus d'adeptes, consiste à adopter une loi sur la liberté de l'information, qui impose une obligation de transparence aux ministères, aux tribunaux, aux organismes de réglementation, à l'armée et aux organismes privés exerçant des fonctions réglementaires. Ce type de loi permet aussi d'accéder sur demande à certains renseignements, comme les renseignements personnels détenus par l'administration. Ces lois étant généralement plus détaillées et plus concrètes que les dispositions constitutionnelles, elles peuvent offrir aux médias de solides garanties d'accès à l'information. Au Népal, par exemple, où le droit à l'information est pourtant inscrit dans la Constitution, l'accès à l'information reste difficile, car il n'est pas garanti par une loi sur la liberté de l'information ou un autre mécanisme de ce genre.

Quarante-quatre pays industriels et en développement ont adopté des lois sur la liberté de l'information, le premier étant la Suède en 1766. Les deux tiers de ces lois ont été promulguées au cours des dix dernières années, notamment dans de nombreux pays en transition, où l'accès à l'information était extrêmement limité<sup>28</sup>. Beaucoup d'autres pays, comme les Fidji, l'Inde et le Népal, envisagent d'adopter une loi de ce genre pour améliorer la circulation de l'information.

L'expérience montre que les lois sur la liberté de l'information peuvent avoir des limites car le droit à l'information doit être concilié avec la protection de la vie

privée et avec la nécessité légitime de ne pas divulguer certaines informations pour des raisons de sécurité nationale. Mais ce qui en limite le plus la portée tient parfois à l'application d'exemptions au sens large ou à des lacunes sans rapport avec ces considérations d'intérêt public. Par exemple, le projet de loi sur la liberté de l'information examiné au Royaume-Uni en 1999 autorisait le gouvernement à ne pas communiquer d'informations si leur divulgation pouvait entraîner des poursuites contre l'autorité concernée, ce qui limitait manifestement la capacité des journalistes d'enquêter sur des affaires de corruption. Le Code relatif à l'accès à l'information en vigueur à Hong Kong est jugé inefficace car il permet à l'administration de ne pas divulguer d'informations dans 16 domaines.

La portée des lois sur la liberté de l'information est aussi limitée par le fait que pour être véritablement en mesure de garantir l'accès à l'information, les pouvoirs publics doivent pouvoir collecter, traiter, stocker et gérer l'information. Mener continuellement ces opérations peut coûter cher, 286 millions de dollars par an aux États-Unis, selon les estimations. Et, en l'absence de moyens d'information suffisants, le coût, la longueur et la complexité de la tâche peuvent être prohibitifs. Ce manque de moyens s'est révélé être un obstacle à l'application de lois sur la liberté de l'information, en particulier dans les pays en développement. Il faut aussi pouvoir produire des statistiques en temps voulu. Les statistiques concernant, par exemple, les finances publiques et la balance des paiements, doivent être fiables et publiées à temps pour améliorer le fonctionnement des marchés.

Comme le montre l'exemple de la Thaïlande, une loi peut aussi tarder à être appliquée parce qu'elle est mal comprise (encadré 10.6). Le renforcement des capacités de gestion des communications peut cependant aider à surmonter ces obstacles. En Roumanie, les efforts faits pour que l'État soit mieux en mesure de gérer et de communiquer l'information ont permis aux médias de rendre mieux compte des réformes économiques et de mobiliser l'opinion publique en leur faveur<sup>29</sup>.

Même s'il existe des lois sur la liberté de l'information, les journalistes peuvent ne pas avoir la formation requise pour traiter de sujets tels que la privatisation, les réformes économiques et l'environnement. Pour y remédier, plusieurs pays dispensent une formation au journalisme économique et au journalisme d'investigation. Une évaluation de cette formation effectuée par la Banque mondiale en Ouganda et en Tanzanie a révélé

### Encadré 10.6

#### Amélioration de l'accès à l'information en Thaïlande

La loi sur l'information officielle, promulguée en Thaïlande en 1997 à la suite de la crise financière asiatique, garantit le droit des citoyens d'obtenir toutes les informations détenues par le gouvernement, à l'exception de certaines informations concernant la monarchie et la sécurité nationale. Les organismes publics doivent publier les informations officielles dans la *Government Gazette* ; ils doivent mettre à la disposition du public les documents courants comme leurs plans et leurs manuels et ils doivent communiquer les renseignements qui leur sont demandés. Ces dispositions s'écartent radicalement des politiques et des attitudes antérieures en matière de transparence. Mais leur application pose quelques problèmes, liés notamment à l'ingérence politique et au fait que les fonctionnaires et les journalistes ne comprennent pas comment utiliser la loi.

Malgré ces difficultés, la loi a été jugée très positive et très importante pour améliorer la circulation de l'information. Les demandes d'informations se multiplient. La loi a même suscité d'autres efforts pour améliorer la transparence. En octobre 2000, la Banque de Thaïlande a ouvert un bureau chargé de fournir au public des renseignements financiers et économiques. Le gouvernement s'efforce maintenant d'améliorer l'application de la loi en faisant mieux connaître au public et en montrant aux journalistes et aux fonctionnaires comment l'appliquer.

Source : Chongkittavorn, 2001.

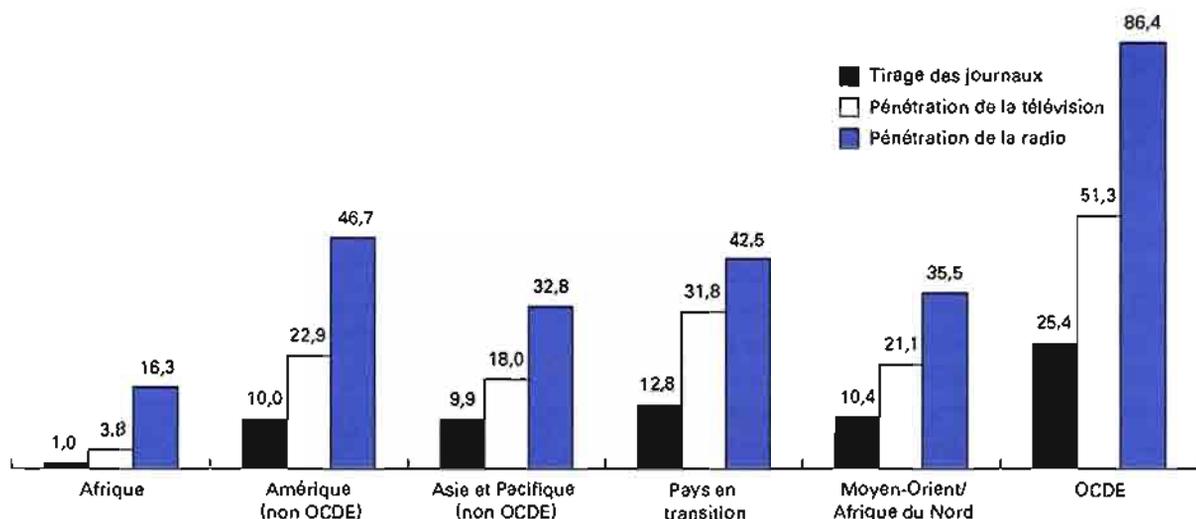
qu'elle se traduisait par une amélioration de la qualité de l'information sur les problèmes de corruption<sup>30</sup>.

### Élargissement de l'audience des médias

L'accès aux médias et la possibilité de présenter par leur intermédiaire des opinions diverses peuvent contribuer grandement au développement de marchés intégrés et participatifs. Mais l'audience des journaux, de la télévision et de la radio varie considérablement, la prospérité étant un déterminant important de leur taux de pénétration. Sur la base du tirage des journaux, les habitants des pays industriels ont en moyenne 25 fois plus de chances de recevoir un quotidien que les habitants des pays africains (figure 10.3). L'Association mondiale de la presse écrite relève cependant que, dans de nombreux pays africains, chaque exemplaire est lu en moyenne par 12 personnes. Le niveau d'instruction joue aussi un rôle important ; mais, même compte tenu de ce facteur, il subsiste de grandes disparités dans le tirage des journaux. Le PNB par habitant et le taux d'alphabétisation sont plus bas en Équateur que dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, mais le tirage des journaux y est plus de trois fois plus élevé.

Figure 10.3

Taux de pénétration des médias par région et dans l'OCDE par rapport aux pays non membres de l'OCDE



Note : Tirage des journaux = nombre de quotidiens distribués pour 100 habitants ; pénétration de la télévision = nombre de postes de télévision pour 100 habitants ; pénétration de la radio = nombre de postes de radio pour 100 habitants.

Source : *World Development Indicators 2000*.

Il n'est pas nécessaire d'être instruit pour regarder la télévision, mais il faut posséder un matériel coûteux, disposer de moyens techniques et avoir l'électricité. La radio coûte moins cher, elle ne nécessite pas de câbles électriques et ses émissions peuvent atteindre des régions reculées où les gens ne savent pas lire. Il n'est donc pas étonnant que le taux de pénétration de la radio soit plus élevé que celui des autres médias dans toutes les régions et que la radio soit le principal moyen de communication dans de nombreux pays en développement. La différence entre l'audience de la radio et celle des autres médias est beaucoup plus marquée dans les pays en développement que dans les pays industriels.

Même dans les pays où leur taux de pénétration est faible, les médias peuvent influencer les comportements et améliorer les choses. Au Kenya, où le taux de pénétration de la presse n'est que de 9 pour 1 000, la presse locale a lancé une enquête sur la corruption qui s'est soldée par la démission du ministre de la Santé (chapitre 1).

Une plus forte pénétration des médias incite les agents publics et privés à répondre plus rapidement aux besoins. C'est ce qui ressort clairement de l'analyse lorsque l'on compare l'accès aux médias de différentes

régions d'un même pays, une telle comparaison reflétant en grande partie les différences politiques et économiques qui distinguent les pays. En Inde, par exemple, on a comparé les modalités suivant lesquelles chaque État distribuait les secours et les vivres en cas de catastrophes naturelles telles qu'inondation ou sécheresse. On a constaté, en tenant compte du degré de gravité de la catastrophe, que les secours étaient plus importants dans les États où le tirage des journaux était plus élevé. La présence locale des médias permettait aux habitants de s'exprimer collectivement et cet effet était plus marqué là où il y avait des journaux en langue locale plutôt qu'en anglais ou en hindi<sup>31</sup>.

L'accès aux médias étrangers peut aussi amener à réclamer des réformes institutionnelles. Les médias étrangers ou mondiaux fournissent des informations sur des questions qui ne sont pas traitées par les médias locaux ; il arrive même très souvent que la population locale soit informée d'une crise politique intérieure par les médias étrangers qui servent aussi de référence pour évaluer les médias locaux — et la performance du gouvernement.

Trois stratégies se sont avérées efficaces pour élargir l'accès aux médias. La première consiste à lever les obs-

**Encadré 10.7****Amélioration de l'accès aux médias : les journaux muraux au Népal**

Depuis la publication du premier journal népalais en 1901, l'accès à la presse a été entravé par la pauvreté, l'analphabétisme et le manque de moyens de transport. Le tirage quotidien des journaux n'est que de 11 exemplaires pour 1 000 habitants en moyenne, et les habitants des régions rurales n'ont aucune possibilité de recevoir des informations. En 1984, un groupe de journalistes a créé un organisme à but non lucratif, le Nepal Press Institute, pour encourager le développement des médias. Cet institut fournit aux journalistes et aux médias des services de formation et de renforcement des capacités.

L'un de ses projets les plus réussis est le journal mural *Gaon Ghar*, lancé en 1987 pour tenter d'améliorer la circulation de l'information dans les régions rurales. Ce journal imprimé en gros caractères est affiché sur les murs dans les lieux publics de sorte qu'il peut être lu par de nombreuses personnes en même temps. Son contenu est axé sur le développement, notamment sur les questions de santé publique et d'environnement, sur les problèmes d'eau et d'assainissement et sur la condition féminine. Ce journal, extrêmement populaire, est distribué maintenant dans les villages des 75 districts du Népal, et il a servi de modèle à des projets analogues au Bangladesh, en Inde et au Pakistan.

Source : Nepal Press Institute, 2000.

tacles à l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises, notamment en supprimant les prescriptions restrictives en matière de licences et d'enregistrement, ou en encourageant la concurrence quand il y a des monopoles — facteurs étroitement liés à l'indépendance des médias (voir plus haut).

La deuxième stratégie repose sur les initiatives novatrices des acteurs privés et des donateurs pour élargir l'audience des médias, en particulier dans les régions pauvres et isolées. Au Nigéria et dans la République démocratique du Congo, par exemple, les vendeurs de journaux acceptent que les clients ne paient qu'une partie du prix de vente normal s'ils lisent le journal sur place. Par ailleurs, des donateurs internationaux ont financé la création, dans des régions éloignées, de télécentres où le public a accès à des moyens de communication multimédias.

Les initiatives communautaires et les actions bénévoles ont largement contribué à l'accroissement de la pénétration des médias dans les pays pauvres, comme le montre la distribution de journaux au Népal (encadré 10.7). Des fondations à but non lucratif ont considérablement élargi l'accès aux radios communautaires dans les pays en développement, grâce au transistor et à la transmission par satellite. Ces services se sont avé-

rés particulièrement utiles pour diffuser des informations récentes sur la santé, l'éducation, l'environnement ou les micro-entreprises. Ils ont aussi fourni aux habitants des communautés isolées un moyen d'exprimer leurs préoccupations et de communiquer avec d'autres communautés.

La troisième stratégie pour améliorer l'accès aux médias consiste à élargir le cadre de la politique de développement. L'accent doit être mis sur l'alphabétisation pour accroître la demande de journaux, sur la création ou le développement d'écoles de journalisme pour accroître l'offre et sur le développement de l'infrastructure technologique — de l'installation de réseaux téléphoniques et de réseaux câblés pour l'Internet à la distribution de postes de radio. En Corée, par exemple, dans les années 60, la distribution de postes de radio par les pouvoirs publics dans le cadre d'un programme d'alphabétisation a considérablement élargi l'accès aux médias et stimulé le développement de stations de radio communautaires. La concurrence entre les médias peut aussi élargir l'accès en accroissant l'offre.

**Institutions complémentaires**

Les médias peuvent être plus efficaces lorsque des institutions complémentaires renforcent leur indépendance et leur qualité — en influant sur l'information diffusée. Toutefois, la possibilité de publier librement des informations doit être contrebalancée par des mécanismes garantissant la responsabilité des médias. Certaines formes de réglementation sont nécessaires (voir plus haut). L'autodiscipline est une autre façon d'assurer le bon fonctionnement des médias.

Les instances de contrôle et de réglementation internes à la profession sont bien établies dans certains pays industriels, mais elles commencent à peine à voir le jour dans les pays en développement. Le Guyana, la Tanzanie et Trinité-et-Tobago ont entrepris de créer des conseils de la presse composés de professionnels chargés de définir un code de déontologie fondé sur l'honnêteté, la loyauté et le respect de la vie privée et des règles générales de décence. Le code sert à guider les décisions du conseil s'il est saisi d'une plainte.

Dans bien des cas, le conseil de la presse remplace le tribunal. En Australie, les plaignants doivent s'engager par écrit à ne pas saisir le tribunal s'ils ne sont pas satisfaits de la décision du conseil. De quoi dépend l'efficacité de ces organismes ? Ils doivent établir des principes éthiques conciliant liberté et responsabilité de la presse. Ils doivent veiller à ce que les normes soient systématiquement

quement appliquées. Et la profession doit respecter leurs décisions<sup>32</sup>. Les organisations de la société civile agissant en faveur de la liberté et de la responsabilité des médias peuvent jouer un rôle complémentaire.

Un système judiciaire efficace et d'autres mécanismes sanctionnant les comportements indésirables peuvent compléter la contribution des médias à l'amélioration de la gestion publique (chapitre 6). Aux Philippines, la révélation par la presse du déversement par des forces militaires étrangères de déchets toxiques a conduit le Congrès à ouvrir une enquête, suivie par une enquête officielle par le gouvernement, lequel a fini par imposer l'application de décrets ordonnant qu'il soit mis fin au déversement de déchets toxiques. En revanche, en Ukraine, la révélation par les médias d'actes de corruption n'a pas incité les autorités à faire une enquête plus poussée ou à renvoyer les fonctionnaires prétendument corrompus<sup>33</sup>. Ainsi, même quand ils font du très bon journalisme d'investigation, les médias ont beaucoup plus de mal à susciter des changements lorsque le système judiciaire ou les organismes d'exécution sont inadéquats.

L'impact des médias est aussi plus grand dans un régime démocratique où les partis politiques, les électeurs et la société civile obligent le gouvernement à rendre des comptes. Une plus forte pénétration des médias encourage le gouvernement à mieux répondre aux besoins. L'audience de la presse, de la télévision et de la radio est particulièrement grande lorsque les citoyens peuvent faire des choix politiques fondés sur les informations qu'ils reçoivent. Les gouvernants sont plus réceptifs lorsqu'ils sont tenus de rendre compte à des citoyens bien informés.

## Conclusions

Les médias peuvent jouer un rôle important dans le développement en modifiant les incitations des participants au marché — entreprises, particuliers ou hommes politiques — et en les encourageant à réclamer des réformes institutionnelles. Les informations diffusées par les médias peuvent influencer sur les idées et les comportements, créant ainsi un mouvement favorable au changement et à la réforme. Dans les pays en dévelop-

pement comme dans les pays industriels, la presse, la radio, la télévision et les nouveaux médias comme l'Internet ont stimulé la concurrence dans la sphère économique et dans la sphère politique et ont contribué à responsabiliser les agents publics et privés. De plus, les médias peuvent donner aux individus, en particulier aux pauvres, des moyens d'agir en leur permettant d'exprimer des opinions diverses, de participer à la gestion des affaires publiques et d'accéder aux marchés.

Pour obtenir ces résultats, les médias doivent être indépendants, ils doivent avoir une large audience et ils doivent être de grande qualité ; autrement dit, ils doivent pouvoir refléter des opinions diverses, mais aussi traiter de sujets variés de manière responsable. Des médias sous contrôle monopolistique ou concentrés entre les mains de quelques-uns peuvent moins contribuer à améliorer la gestion des affaires publiques, être une force de changement et obliger les gens à rendre compte de leurs actes. Très souvent, les agents privés et publics aspirent à contrôler les médias pour influencer leur contenu. Dans de nombreux pays, les dirigeants ont essayé de contrôler le contenu des médias par le biais de la propriété exclusive ou de la concentration du capital. Or, des médias au capital plus ouvert et assujettis à des règles moins strictes (qui permettent notamment l'entrée de nouveaux opérateurs privés) sont souvent mieux à même d'appuyer les marchés. Il n'existe pas de monopoles privés, mais dans certains pays une poignée de sociétés privées exercent un contrôle important sur le secteur. Une réglementation des concentrations serait utile à cet égard. Il convient de stimuler la concurrence entre les médias pour favoriser un certain équilibre et encourager l'expression d'opinions diverses. Enfin, il faut supprimer les règlements et les arrangements financiers restrictifs, assurer le libre accès à l'information et renforcer les capacités des journalistes. Des médias accessibles à tous et pouvant s'appuyer sur des institutions complémentaires — notamment un système judiciaire et des organes de réglementation efficaces — seront d'autant mieux en mesure de contribuer au développement des marchés et d'aider les gens à tirer parti des possibilités qu'ils offrent.

## Notes de texte

### Chapitre 1

1. North 1994 ; Coase 1937, 1959 ; Williamson, 1985.

2. *Les spécialistes définissent les institutions de diverses manières.*

Selon la définition la plus courante, « Les institutions ... recouvrent les règles formelles, les contraintes informelles, les normes de comportement, les conventions et les codes de conduite que les sociétés s'imposent, ainsi que les caractéristiques de leur mise en œuvre. » (North, 1991). Nabli et Nugent (1989) appliquent aux pays en développement les principes énoncés dans les ouvrages sur la nouvelle économie institutionnelle, en examinant plus particulièrement le cas de la Tunisie. Ils analysent dans leur définition comment les institutions varient dans leur structure organique ; autrement dit, dans quelle mesure organisations et institutions coïncident. Nombre des institutions examinées dans le présent rapport, l'appareil judiciaire par exemple, fournissent un appui aux marchés, mais ont aussi d'autres activités.

3. Dans le présent rapport, le terme « efficace » renvoie à la notion d'efficacité par rapport au but recherché.

4. On peut aussi concevoir des institutions informelles appelées à servir plusieurs objectifs. Ces institutions viseront souvent, par exemple, à répartir les risques et les avantages, et à favoriser la production ou les échanges. Ainsi, il ressort d'une étude sur huit pays africains, qui analyse les méthodes employées par les entreprises africaines pour se renseigner sur les fabricants et faire appliquer les contrats qu'elles signent avec eux, que les défauts d'exécution ne sont pas nécessairement sanctionnés par l'interruption des relations d'affaires. Un défaut de paiement dû à des circonstances sur lesquelles le partenaire commercial n'a aucune prise donne lieu à de nouvelles négociations et à la poursuite du dialogue. Autrement dit, le système est souple et les deux parties partagent les risques. Les modalités de ce partage ne sont pas nécessairement précisées *ex ante*, mais le résultat final obéit à certaines règles. Dans les systèmes formels, emprunteurs et prêteurs signent souvent des contrats écrits qui obligent la partie en défaut à payer, indépendamment de l'origine du risque (certains contrats précisent toutefois les types de risques assumés par chacune des parties à la transaction).

5. Il va de soi que les organisations ont aussi des activités productives, mais le rapport analyse plus particulièrement les fonctions d'appui au marché de ces entités.

6. Le *Rapport sur le développement dans le monde 1998-1999 : le savoir au service du développement* analyse l'importance des institutions de partage de l'information.

7. Le coût de l'information et de l'exécution des contrats peut faire obstacle à l'action individuelle ou collective et faire manquer des occasions d'améliorer le bien-être. Les initiatives visant à établir un patrimoine commun ou à protéger l'environnement, par exemple, peuvent ne pas aboutir parce que ces coûts sont trop élevés ou que les intéressés ne parviennent pas à s'entendre sur le degré de concurrence et de coopération à impartir à leurs activités économiques.

8. Acemoglu, Johnson et Robinson, 2000.

9. Rodrik, 1999.

10. D'après plusieurs études-pays, il semblerait également que les pays qui ont su adapter à leur situation les lois qu'ils ont empruntées à d'autres ou dont la population maîtrisait déjà les principes juridiques de base des lois en question ont de meilleures chances de se doter d'un cadre juridique efficace. Le droit français, par exemple, a été transposé en Équateur entre 1831 et 1881. Mais les Équatoriens n'en maîtrisant pas bien les concepts, cet instrument n'a été ni adapté ni développé. Les Français eux-mêmes, qui comprenaient bien leurs institutions juridiques et y avaient largement recours, n'ont cessé de les faire évoluer.

11. Djankov *et al.*, à paraître.

12. Banque mondiale, 2000a, 2000b.

13. Banque mondiale, 2000a.

14. Trujillo et Nombela, 2000.

15. Baker et Tremolet, 2000c.

16. Rodrik (2000) examine comment les institutions démocratiques favorisent la remontée des bonnes idées et le débat sur les priorités à retenir.

17. Des chercheurs, notamment North et Weingast (1989), ont analysé le rôle du commerce en général comme moteur de changement institutionnel.

18. Feder et Feeny, 1991.

19. Islam et Montenegro, 2001.

20. Rajan et Zingales, 2001 ; document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

21. Besley et Burgess, 2000.

22. Caldwell cité dans Olson, 2000, avant-propos.

23. Noll, à paraître.

24. North, 1993.

25. Andre et Platteau, 1998.

26. Israel, 1987.

27. Aubert et Laffont, 2000 ; document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

28. Beck, Levine et Loayza, 2000 ; Rajan et Zingales, 2001. Document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

29. Rajan et Zingales, 2001 ; document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

30. Svensson, 1998.

31. Easterly, 2000 ; Alesina *et al.*, 1999.

32. Eagerman et Sokoloff, 1994 ; Sokoloff, 2000.

33. Les transferts sociaux informels présentent deux avantages par rapport à une offre (publique) d'assistance sociale qui repose sur des relations davantage marquées par la défiance. Tout d'abord, les familles et les organisations de proximité sont probablement mieux à même que l'administration de savoir qui dans la communauté est dans le besoin. Il n'est pas interdit de penser qu'elles ont aussi davantage les moyens de venir rapidement en aide à ceux qui basculent tout d'un coup dans la pauvreté. Elles sont en outre mieux en mesure de faire respecter le contrat tacite d'assistance, autrement dit de déterminer quand le bénéficiaire n'est plus dans le besoin et peut donc se passer d'aide (Morduch, 1999).

34. Rajan et Zingales, 2001 ; document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

35. Pistor, 1999.

36. Pistor, 1999.

## Chapitre 2

1. De 1965 à 1988, l'augmentation de la productivité agricole s'est incontestablement accompagnée d'une diminution de la part de l'agriculture dans la production, ainsi que d'une accélération de la croissance globale. Ces deux phénomènes ont été particulièrement marqués dans les pays d'Asie de l'Est et, à un moindre degré, en Amérique latine, en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne (Turnham, 1993).

2. Dans beaucoup de pays, on résout ce problème en faisant appel à des juges itinérants – toutefois, la faible fréquence de leurs visites peut aussi imposer des coûts difficilement supportables à un agriculteur dont la production est strictement calée dans le temps.

3. Powelson, 1998.

4. L'histoire nous enseigne que l'élévation de la productivité réduit la pauvreté non seulement du fait de l'augmentation directe des revenus des producteurs, mais aussi indirectement, parce que l'accroissement des revenus ruraux engendre un essor de la demande de produits locaux qui se répercute sur les revenus des artisans, commerçants et prestataires de services locaux. Enfin, grâce à l'amélioration de la productivité du travail agricole, les ménages n'ont plus besoin de mobiliser toutes leurs forces pour cultiver la terre, ce qui permet aux enfants de consacrer davantage de temps à l'école et à certains membres de la famille de chercher un emploi plus productif.

5. Voir Banque mondiale, 2000h, pour les prix des produits agricoles et les problèmes commerciaux, et Banque mondiale, 1995a, pour certains aspects des marchés du travail agricole. On trouvera une analyse récente des problèmes institutionnels se posant dans le secteur de l'eau chez Saleth et Dinar (1999). Les problèmes d'irrigation ont été étudiés récemment par Hillel (1987) et, pour l'Europe de l'Est, par Branscheid (1998).

6. Prosterman *et al.*, 2001 ; Lerman, 2000.

7. Soludo, 2001, document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

8. Voir, par exemple, Prosterman *et al.* (2001), Carter et Yao (1999), ainsi que les références qui y sont citées.

9. Voir de Soto, 2000.

10. Le *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001* souligne qu'on peut améliorer l'efficacité et la durabilité des réformes foncières en tenant compte du point de vue de toutes les parties prenantes.

11. Alston, Libecap et Schneider (1995, 1996) citent d'autres exemples dans des zones nouvellement mises en valeur de l'Amazonie.

12. Banque mondiale, 1999d.

13. Platteau, 1992.

14. Soludo, 2001, document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

15. Bruce, Migot-Adholla et Atherton, 1994.

16. Voir Carter, Wiebe et Blarel, 1994 ; Migot-Adholla, Place et Olucoch-Kosura, 1994 ; Pinckney et Kimuyu, 1994.

17. Alston, Libecap et Schneider, 1995, 1996.

18. Siamwalla *et al.*, 1990 ; Feder *et al.*, 1986 ; Banque mondiale, 1999d.

19. Pender et Kerr, 1994.

20. Carter, Fletschner et Olinto, 1996.

21. Ensminger, 1997.

22. On trouvera une analyse similaire pour les pays en transition chez Dale et Baldwin (2000).

23. Deininger, 2001, document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

24. Deininger, 2001, document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

25. Deininger, 2001, document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

26. Deininger, à paraître.

27. Gabriel Kirkpatrick, « Rural Credit in North Carolina », document consultable sur le site <[http://www.cuna.org/data/cu/research/irc/archive\\_4\\_1.html](http://www.cuna.org/data/cu/research/irc/archive_4_1.html)>

28. Il n'en reste pas moins que, dans beaucoup de pays, toutes les catégories de revenus continuent de faire appel au crédit informel, bien qu'elles aient accès aux institutions du secteur formel. C'est ce qu'a mis en évidence, par exemple, une étude sur le microfinancement au Cameroun au début des années 90 (Heidhues, 1994).

29. Les motifs et les mécanismes du crédit, de l'épargne et de l'assurance sont souvent inextricablement liés. Par exemple, en l'absence de marché structuré de l'assurance, le motif de précaution peut prendre une importance particulière dans la constitution de l'épargne. Il arrive aussi que le marché du crédit

remplisse une fonction d'assurance en lissant la consommation. Ainsi, une étude sur des villages du Nord du Nigéria a permis de constater que les contrats de crédit dépendaient de la nature et du nombre des chocs subis par les emprunteurs ; en fait, ces contrats combinaient crédit et assurance (Udry, 1990). En conséquence, dans ce chapitre, le terme crédit désigne aussi ces services plus généraux, sauf lorsque le contexte indique clairement qu'il est spécifiquement question d'épargne ou d'assurance.

30. Adams, 1995.

31. Besley, Jain et Tsangarides, 2001, document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*, et Ijere, 1986 (cité par Adegbite 1997), respectivement.

32. Besley, Jain et Tsangarides, 2001, document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

33. L'étude sur les villageois du Sud de l'Inde a montré que, lorsque la dimension de leur exploitation augmentait, les agriculteurs délaissaient les sources de crédit privées – prêteurs villageois, prêteurs sur gages, tontines (*chit funds*), amis et parents – pour se tourner vers les banques (Chinnappa, 1977). L'enquête menée sur les paysans des provinces du Sindh et du Pendjab au Pakistan, dans les années 90, a révélé que les propriétaires terriens (ménages les plus riches) empruntaient à des institutions du secteur formel et à des commerçants, tandis que les métayers et fermiers pauvres avaient exclusivement recours à des prêteurs informels tels que les commerçants, propriétaires terriens et boutiquiers (Mansuri, 1998).

34. Siamwalla *et al.*, 1990.

35. North (1991) estime que le développement du commerce à longue distance a suscité la création de mécanismes pour assurer l'exécution des contrats. Ceux-ci, en abaissant les coûts des transactions, ont augmenté la profitabilité du commerce, et par là l'ont stimulé.

36. On trouvera une analyse de cette question chez Meyer et Nagarajan (2000) et Swaminathan (1991). Bell, Srinivasan et Udry (1997) décrivent une situation similaire au Pendjab. On peut établir un parallèle intéressant avec la situation dans le Sud des États-Unis au lendemain de la guerre de Sécession, où les relations ont changé au sein du monde rural avec l'émergence d'une nouvelle classe de métayers dont les intrants étaient financés par les commerçants-négociants (Ransom et Sutch, 1977). Au sujet du Pakistan, voir Mansuri (1998). Pour les Philippines, voir Floro et Ray (1997) et Fuentes (1998).

37. Dans le Nord du Soudan, dans le système traditionnel appelé *shayl*, le commerçant qui faisait un prêt en espèces ou en nature le gageait sur la récolte future. La forme la plus ancienne du *shayl* était une avance de grains ou de semences, dont le prix était évalué à un niveau nettement supérieur au prix estimatif de la récolte à venir. Pour rembourser, l'emprunteur devait, au moment de la récolte, rendre au commerçant une quantité de grains équivalente au montant monétaire du prêt. Si une bonne récolte succédait à une mauvaise récolte, entraînant une chute des prix sur le marché, le prêteur pouvait récupérer jusqu'à cinq à six fois le volume de grains avancé (Wilmington, 1955).

38. Siamwalla *et al.*, 1990.

39. On peut arriver au même résultat en faisant publiquement honte au débiteur qui ne s'acquitte pas de ses dettes. Fleisig et la Pena (1996), cités par Yaron et Pipek (1997),

rapportent un exemple observé au Costa Rica, où des *Canaris* (canaris), en costume jaune d'oiseau, s'attachaient aux pas des mauvais payeurs pour les humilier aux yeux de tous.

40. Tant dans les organismes de financement où les risques sont partagés, comme les tontines tournantes et les mutuelles d'épargne et de crédit non tournantes, que dans les programmes de prêts collectifs (ou la solvabilité de l'ensemble du groupe est affectée par le défaut de paiement d'un individu), la réussite du dispositif est subordonnée au suivi par le groupe du remboursement (chapitre 9).

41. En revanche, la Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives, en Thaïlande, impose une pénalité de 3 % par an sur les arriérés (Yaron et Pipek, 1997).

42. Voir *The Microfinance Practical Guide*, consultable sur le site <[http://fpsicd01.worldbank.org/root/public/990124\\_1.613/deb/fipsi/web/guide.htm](http://fpsicd01.worldbank.org/root/public/990124_1.613/deb/fipsi/web/guide.htm)>

43. Yunus, 1994.

44. Jain et Mansuri, 2000.

45. Schreiner, 2000, pp. 22–23.

46. *MicroBanking Bulletin*, divers numéros, The Microfinance Program, The Economics Institute, Boulder, Colorado.

47. Farrington, 2000.

48. Waterfield, 1999.

49. GTZ, 1997.

50. Meyer et Nagarajan (2000) ont étudié le financement rural dans les pays asiatiques ; Yaron et Pipek (1997) ont élargi le champ de l'analyse à d'autres régions.

51. Par exemple, la BAAC, dans le cadre de ses prêts aux coopératives, groupements et particuliers, a expérimenté différents types de garanties et de conditions de prêts. La Grameen Bank a essayé de mettre en place d'autres projets générateurs de revenus, comme des filiales commerciales fournissant des services Internet (Morduch, 1999).

52. Webster et Fidler, 1996.

53. Il est également instructif de noter que l'institution la plus fréquemment citée en Amérique latine pour sa réussite, à savoir la BancoSol de Bolivie, opère principalement en milieu urbain.

54. En revanche, Morduch (1999, p. 1587) mentionne des études indiquant que les taux de recouvrement des programmes de crédit villageois du Costa Rica et des zones rurales du Bangladesh sont plus élevés chez les communautés géographiquement isolées, car il n'y existe guère d'autres options pour les emprunteurs qui ne remboursent pas leurs dettes. L'absence d'alternatives pourrait aussi expliquer les taux élevés de recouvrement enregistrés par des institutions comme la Grameen Bank, qui prêtent principalement aux femmes (Morduch, 1999, pp. 1583–84).

55. Une autre exception récente, SafeSave au Bangladesh, met l'accent sur l'épargne.

56. Seibel, 2000.

57. Barnett et Coble, 1999 ; Hazell, 1992.

58. Moseley et Krishnamurthy, 1995.

59. On trouvera une analyse théorique de l'assurance réciproque chez Coate et Ravallion (1993). Grimard (1997) a observé des mécanismes de partage des risques chez des réseaux ethniques en Côte d'Ivoire. Dans l'ensemble, les expériences de partage informel des risques au sein des villages rencontrent un

accueil modérément favorable, mais il semble que le partage ne soit jamais parfait. Voir à ce sujet l'enquête de Morduch (1995).

60. Udry, 1990.

61. Il importe de noter que la cohésion sociale qui permet la transmission de l'information peut aussi exclure le recours à certains mécanismes d'exécution des contrats (voir chapitre 9).

62. Entre 1973 et 1994, les revenus des petits producteurs ont progressé en moyenne de 90 %, tandis que ceux des paysans sans terre se sont accrus de 125 %. L'apport calorique et la ration protéique ont augmenté respectivement de 58–81 % et de 103–115 % (Rosenzweig, 1998).

63. Pour le blé, le maïs et le riz (Pardey et Beintema, 2001).

64. *Indicateurs du développement dans le monde 2001*.

65. Alston *et al.*, 2000. La rentabilité sociale est généralement supérieure à la rentabilité privée des investissements.

66. Fuglie *et al.*, 1996.

67. Gautam, 2000.

68. Ces investissements ont été multipliés par six en Amérique latine, trois en Asie et plus de deux en Afrique entre 1959 et 1980 (Feder, Willett et Zijp, 1999).

69. Swanson, Farner et Bahal, 1990. Les dépenses consacrées aux services de vulgarisation varient de manière significative entre les pays en développement et les pays industriels. Les dépenses moyennes par agriculteur s'élèvent à 2-3 dollars dans les pays en développement, contre 65 dollars dans les pays à revenu élevé, bien que les premiers allouent en moyenne une plus forte proportion de leurs budgets agricoles à la vulgarisation (Feder, Willett et Zijp, 1999).

70. Alston *et al.*, 2000.

71. Evenson (1997) a synthétisé ces études.

72. Gautam, 2000.

73. Purcell et Anderson, 1997.

74. Feder, Willett et Zijp, 1999.

75. Dans toutes les économies, de la France jusqu'à Taiwan, la participation des producteurs à la conception et à la mise en œuvre des services de vulgarisation a contribué à les responsabiliser, à les intégrer avec les services complémentaires et à leur donner un bon rapport coût-efficacité. L'utilisation accrue des médias s'est révélée un moyen efficace pour sensibiliser les producteurs aux technologies nouvelles (Feder, Willett et Zijp, 1999).

76. Banque mondiale, 2000a.

77. Banque mondiale, 2000a.

78. Feder, Willett et Zijp, 1999.

79. En 1973, face au quasi-effondrement du système public de commercialisation des produits de l'élevage, les producteurs ont créé une association pour distribuer des produits vétérinaires aux adhérents. Son rôle a été ensuite élargi à la vulgarisation, puis aux programmes d'éducation (Umali-Deining, 1997).

80. Umali-Deining, 1997.

81. Dinar et Keynan, 1998.

82. Feder, Willett et Zijp, 1999.

83. Gisselquist et Grether, 2000.

84. Tripp et Byerlee, 2000.

85. Sauf indication contraire, tous les montants exprimés en dollars le sont en dollars des États-Unis.

86. Gisselquist et Grether, 2000 ; Cortes, 1997.

87. Il existe aussi des variations significatives entre les pays en développement. Dans certains pays d'Amérique latine où de grandes exploitations commerciales produisent pour l'exportation, la part du secteur privé dans les dépenses consacrées à la recherche-développement peut aller jusqu'à 40 % (Alston, Pardey et Roseboom, 1998 ; Pardey et Beintema, 2001).

88. PNUD, 1999.

89. Pray et Umali-Deining 1998,.

90. Le financement public de la recherche privée est aussi assuré par divers systèmes d'incitation allant de subventions monétaires et de taux d'intérêt privilégiés aux incitations fiscales, plus courantes pour la recherche-développement privée. La valeur des incitations fiscales est incertaine. Selon certaines études empiriques, il semblerait que les incitations fournies à la recherche-développement soient inefficaces quant au coût. En 1995, une étude de l'Australian Government Industry Commission a établi que chaque dollar d'exonération fiscale ne produisait qu'entre 0,60 et un dollar de dépenses de recherche. En outre, il s'est avéré qu'entre 83 et 90 % des recherches menées auraient eu lieu même en l'absence d'incitations fiscales. En revanche, au Canada, les incitations fiscales ont suscité un niveau d'investissement nettement plus élevé, chaque dollar d'exonération fiscale se traduisant par 1,80 dollar de dépenses de recherche (Pray et Umali-Deining 1998).

91. Richer, 2000.

92. L'effet exercé sur l'accès aux technologies nouvelles dépend de la possibilité plus ou moins grande qu'ont les usagers de tirer des rentes de ces technologies, ainsi que du bon fonctionnement des marchés de l'information, du crédit et des produits agricoles (Lele, Lesser et Horstkotte-Wessler, 1999).

93. Deux autres dispositions de l'accord TRIPS concernent directement les plantes. D'une part, l'accord autorise les pays membres à refuser la protection d'un brevet aux végétaux et animaux autres que les micro-organismes, et aux procédés biologiques d'obtention de végétaux ou d'animaux. D'autre part, des produits peuvent se voir refuser la protection conférée par un brevet quand cela est nécessaire « pour protéger l'ordre public ou la moralité, y compris pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, ou pour éviter de graves atteintes à l'environnement ». La plupart des pays en développement devront renforcer substantiellement leurs systèmes de droits de propriété intellectuelle pour satisfaire aux exigences de l'accord. En 1988, 53 pays avaient explicitement exclu les variétés végétales de la brevetabilité (OMPI, 1990).

94. Qaim, 1999.

95. Byerlee et Alex, 1998.

96. Pardey et Beintema, 2001.

97. Mudahar, Jolly et Srivastava, 1998.

98. Tripp et Byerlee, 2000.

99. Purcell et Anderson, 1997 ; Rukuni, Blackie et Eicher, 1998.

100. Rozelle, Pray et Huang, 1997.

101. Banque mondiale, 2000a.

102. Purcell et Anderson, 1997.

103. Banque mondiale, 2000a.

104. Banque mondiale, 1998.

105. Banque mondiale, 1998.

106. Byerlee et Maredia, 1999.

107. Pardey *et al.*, 1996.
108. Cette section s'inspire essentiellement de Byerlee (2000).
109. Rockey, 2000.
110. Echeverria, 1998.
111. En théorie, quant à savoir si les contrats à long terme négociés avec le secteur privé pourraient se substituer aux instituts de recherche publics, cela dépendra dans une large mesure des problèmes pouvant se poser entre mandant et agent dans le cadre du suivi de ces contrats.
112. Alston, Pardey et Roseboom, 1998.

### Chapitre 3

1. Wurgler, 2000.
2. Nugent et Nabli, 1992.
3. Rajan et Zingales, 1998.
4. Klapper, 2001. « Worldscope », la principale base de données sur les sociétés admises à la cote officielle, disposait de données pour 59 pays en décembre 2000. Sur ces 59 pays, 14 déclarent moins de 10 entreprises cotées en bourse.
5. Demirgüç-Kunt et Maksimovic, 2001.
6. Demirgüç-Kunt et Maksimovic, 2001.
7. Miranti, 2000.
8. La Porta, Lopez-de-Silanes et Shleifer, 1999.
9. La Porta, Lopez-de-Silanes et Shleifer, 1999.
10. Claessens, Djankov et Lang, 2000.
11. La Porta *et al.*, 1999.
12. Megginson, Nash, Netter et Poulsen, à paraître.
13. Megginson et Boutchkova, 2000.
14. Claessens, Djankov et Klingbiel, 2000.
15. Djankov et Murrell, à paraître.
16. Définition de Leff, 1978.
17. Khanna et Rivkin, 2000.
18. Claessens, Djankov et Lang, 2000, p. 108.
19. La performance est mesurée par le rapport de la valeur marchande des actifs de l'entreprise à leur coût de remplacement (Q de Tobin). Khanna et Palepu, 2000a.
20. Claessens Djankov et Lang, 2000.
21. Morck, Strangeland et Yeung, 2000.
22. Pour une enquête sur les pays qui ont adopté un système d'adhésion obligatoire, voir Djankov *et al.*, 2000. Dans le rapport, les auteurs indiquent que l'adhésion aux associations professionnelles n'est obligatoire que dans 13 pays sur 75.
23. Voir Schneider, 1997a, 1997b.
24. Doner et Schneider, 2000a, 2000b ; Johnson *et al.*, 2000 ; Nadvi, 1999a.
25. Voir Doner et Schneider, 2000b, pour une analyse plus détaillée.
26. Pour une analyse plus générale sur le rôle joué par ces organismes dans les domaines du « partage de l'information » et de la « coopération », voir Johnson *et al.*, 2000.
27. Parmi les associations étudiées, les plus efficaces sont, semble-t-il, celles qui ont adopté un système de médiation caractérisé par la transparence du processus de prise de décisions, un système de vote pondéré par la taille, par des modalités souples d'ajustement du système aux variations de nombre des membres, et qui offre des possibilités de débats approfondis.
28. Kumar, Rajan et Zingales, 2000.

29. Pistor, Raiser et Gelfer, 2000.
30. Bebchuk, 1999 ; Claessens, Djankov et Lang, 2000 ; La Porta *et al.*, 1999.
31. Grossman et Hart, 1980.
32. Cette étude s'appuie sur des travaux antérieurs tels que ceux de Knack et Keefer, 1995, et elle a été élargie par d'autres auteurs tels que Pistor, Raiser et Gelfer, 2000, à d'autres pays et tandis que les indices étaient développés.
33. Lambert-Mogiliansky, Sonin et Zhuravskaya, 2000.
34. Foley, 2000.
35. Berkowitz et White, 2000.
36. Hart, 2000.
37. Foley, 2000.
38. La Porta *et al.*, 1998.
39. Chaudhuri, 2000.
40. Hart *et al.*, 1997.
41. Gilson, 2000.
42. Voir Bhagat et Black, 1999, et Weisbach et Hermalin, 2000.
43. Wurgler, 2000.
44. La Porta *et al.*, 1999.
45. Khanna et Palepu, 2000b.
46. FMI, 2000, p. 73.
47. Nenova, 2001a.

### Chapitre 4

1. Hicks (1969) ; Bagehot (1873) ; Schumpeter (1934).
2. Ce constat reste valable, même en tenant compte d'une endogénéité possible. Pour les études internationales, voir King et Levine (1993a, 1993b) et Levine et Zervos (1998). Pour les études au niveau des secteurs d'activité, voir Rajan et Zingales (1998) et Wurgler (2000). Pour les études au niveau des entreprises, voir Demirgüç-Kunt et Maksimovic (1998, 1999). Pour des études internationales portant sur des séries temporelles, voir Beck, Levine et Loayza (2000) et Rousseau et Wachtel (2000).
3. Li, Squire et Zhou, 1997.
4. Dollar et Kraay, 2000.
5. Sylla, 2000.
6. Neal, 1990.
7. Easterly, Islam et Stiglitz, 2001 ; Denizer, Iyigun et Owen, 2000.
8. Il y a des raisons de penser que le développement financier isole la croissance de la production des chocs liés aux termes de l'échange, mais il semble bien amplifier l'impact des chocs inflationnistes sur l'instabilité de la production des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Voir Beck, Lundberg et Majnoni, 2000.
9. Levine, 1997 ; Merton et Bodie, 1995.
10. Banque mondiale, 2001a.
11. Gurley et Shaw, 1955, 1960 ; Goldsmith, 1969.
12. La série des données mentionnée dans l'encadré 4.2 inclut aussi les institutions financières non bancaires — compagnies d'assurances, sociétés financières, instruments collectifs d'investissement (fonds communs de placement), caisses d'épargne et fonds de pension privés — et les indicateurs ont été construits sur cette base. Par souci de concision, nous limitons ici notre analyse à la comparaison entre banques et mar-

chés puisque le développement des intermédiaires non bancaires reflète celui des marchés.

13. Mayer, 1988.
14. Par exemple, Vogel, 1994 ; Porter, 1992.
15. Gerschenkron, 1962.
16. Rajan et Zingales, 1999.
17. Stiglitz, 1985 ; Boot, Greenbaum et Thakor, 1993.
18. Bhide, 1993.
19. Demirgüç-Kunt et Levine, à paraître, 2001. Autrement dit, si les indicateurs du développement financier ont un effet significatif dans les équations de régression, les indicateurs du régime financier n'en ont pas.
20. Pour les études de cas, voir Chui, Titman et Wei, 2000 (Indonésie) ; Denizer, Gultekin et Gultekin, 2000 (Turquie) ; Chang, 2000 (Corée) ; et Gallego et Loayza, 2000 (Chili).
21. Beck, Demirgüç-Kunt et Levine, 2000b.
22. Kane, 1989 ; Demirgüç-Kunt et Detragiache, 1998, 2000.
23. Stiglitz, 1972.
24. Barth, Caprio et Levine, 2000.
25. Barth, Caprio et Levine, 2000.
26. Routledge, 1998.
27. Banque mondiale, 2001a.
28. Caprio et Honohan, 1999.
29. Caprio et Honohan, 1999.
30. La figure 4.2 et le résultat de la corrélation sont tirés de Banque mondiale, 2001a.
31. Barth, Caprio et Levine (2000) montrent que le contrôle des banques par l'État est négativement corrélé avec l'efficacité des établissements bancaires et le développement financier, compte tenu du PIB réel par habitant et des mesures générales (autres que financières) du développement institutionnel. À partir des données concernant les dix plus grandes banques commerciales et de développement de chacun des 92 pays étudiés, La Porta, Lopez-de-Silanes et Shleifer (à paraître) démontrent que l'augmentation de l'emprise de l'État sur le secteur bancaire en 1970 se traduit par un ralentissement du développement financier, de la croissance et de la productivité (chiffres de 1995) ; que ces effets sont d'autant plus marqués que le niveau de revenu est faible, que le secteur financier est peu développé et que les droits de propriété sont mal protégés. Ces résultats confirment la relation de cause à effet entre l'emprise de l'État sur le secteur bancaire et la mauvaise performance des banques.
32. Les comparaisons entre pays industriels et pays en développement sont tirées de La Porta, Lopez-de-Silanes et Shleifer (à paraître). Barth, Caprio et Levine (2000) montrent, à l'aide de données économétriques, qu'une plus forte emprise de l'État sur le secteur bancaire ne diminue pas la probabilité d'une crise systémique. La Porta, Lopez-de-Silanes et Shleifer (à paraître) démontrent que le contrôle de l'État est en fait corrélé avec différentes mesures de l'instabilité financière. Avec un modèle logit, Caprio et Martinez-Peria (2000) montrent que le renforcement de la présence de l'État dans le secteur bancaire au début de la période 1980-1997 est allé de pair avec une augmentation de la probabilité d'une crise bancaire et un alourdissement des coûts de ce type de crise pour le budget de l'État (bien que les données sur les coûts ne couvrent qu'un nombre nettement plus faible de pays). Cela conduit à mettre en doute la notion selon

laquelle un régime de propriété publique a un effet plus stabilisateur qu'un régime de propriété privée.

33. Un régime de propriété publique permet aussi plus facilement à l'État de s'approprier les excédents financiers en taxant directement le secteur.
34. Clarke et Cull, 1999a, 1999b ; Banque mondiale, 2001a. En Hongrie, où les banques publiques ont été cédées à des actionnaires étrangers, les services bancaires aux particuliers ont connu une forte expansion après la privatisation, tant pour ce qui est de la collecte des dépôts que de la distribution du crédit à la consommation. Il semblerait également que la concurrence étrangère ait contraint certaines banques locales à rechercher de nouveaux débouchés, ce qui a également influé sur la distribution du crédit. Des données empiriques détaillées sur la Hongrie sont présentées plus loin dans la section consacrée à l'entrée des banques étrangères sur le marché.
35. Voir Barth, Caprio et Levine (2000) et La Porta, Lopez-de-Silanes et Shleifer (à paraître). La Porta, Lopez-de-Silanes et Shleifer (à paraître) concluent également que, lorsque le revenu par habitant est d'un niveau relativement élevé, les effets négatifs du contrôle des banques par l'État diminuent et deviennent non significatifs. Ces résultats s'expliquent en grande partie par le fait que l'État est très présent dans le secteur dans des pays comme l'Allemagne, la France et l'Italie. Compte tenu du niveau de développement institutionnel de ces pays, il est cependant peu probable que ces résultats soient valides pour les pays en développement. Il convient de noter par ailleurs que ces résultats ne signifient *pas* que la performance des banques publiques est supérieure à celle des banques privées dans les pays à revenu très élevé, mais plutôt qu'elle n'est pas plus mauvaise d'un point de vue statistique.
36. La description de l'expérience de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque est tirée de Bonin et Wachtel, 1999.
37. Barth, Caprio et Levine, 2001, à paraître.
38. Tello, 1984.
39. Banque mondiale, 1999a.
40. Voir Berger, Demsetz et Strahan (1999) ; Boyd et Graham (1991, 1998) ; et Demirgüç-Kunt et Levine (2000) pour une analyse des études sur la concentration.
41. Shaffer, 1993.
42. Demirgüç-Kunt et Levine, 2000.
43. Demirgüç-Kunt et Huizinga, 1999.
44. Barth, Caprio et Levine, 2001, à paraître. Les restrictions à l'entrée sont mesurées au nombre d'éléments de la liste suivante que les candidats potentiels doivent fournir pour obtenir un agrément : projet de statuts ; organigramme ; projections financières pour les trois premières années ; renseignements financiers sur les actionnaires ; renseignements sur les qualifications/l'expérience professionnelle des futurs administrateurs ; renseignements sur les qualifications/l'expérience professionnelle des futurs dirigeants ; origine des fonds constituant le capital de la nouvelle banque ; et différenciation entre la nouvelle banque et les autres établissements.
45. Barth, Caprio et Levine, 2001, à paraître. Leur indice des restrictions à l'entrée des banques étrangères est fondé sur les réponses données par les autorités chargées de la réglementation aux deux questions suivantes : Y a-t-il des limitations aux

prises de participations des banques étrangères dans le capital des banques locales ? Y a-t-il des limitations à l'entrée des banques étrangères dans le secteur bancaire local ?

46. Claessens et Klingebiel, 2000b.

47. Claessens et Klingebiel, 2000b.

48. FMI, 2000.

49. Les liens commerciaux entre le pays du siège et le pays d'accueil sont habituellement mesurés par les échanges bilatéraux entre les deux nations ou par les investissements étrangers directs en provenance du pays du siège dans le pays d'accueil. Voir par exemple Goldberg et Saunders (1981) ; Grosse et Goldberg (1991) ; et Hultman et McGee (1989).

50. Les résultats concernant les grands marchés bancaires et l'imposition de moins de barrières à l'entrée sont tirés de Goldberg et Grosse (1994) qui ont étudié le choix du lieu d'implantation des banques étrangères aux États-Unis. Focarelli et Pozzolo (2000) se basent sur des comparaisons internationales pour montrer que les banques étrangères s'implantent sur les marchés où elles espèrent dégager davantage de profits parce que le taux de croissance économique attendu y est plus élevé, et où elles pensent pouvoir davantage réduire l'inefficacité des banques locales.

51. Miller et Parkhe, 1998 ; Focarelli et Pozzolo, 2000.

52. Il peut être plus facile aux autorités locales de surveiller une banque étrangère qui s'implante sur le marché en tant que filiale à 100 % de la maison mère plutôt qu'en tant que succursale. En général, les filiales peuvent offrir une gamme plus large de services financiers ; mais elles doivent financer les prêts qu'elles accordent sur leurs fonds propres. À l'inverse, les activités des succursales sont circonscrites à la collecte des dépôts et à la distribution du crédit, mais elle peuvent puiser dans les fonds propres de la maison mère. Dans les pays en développement, les autorités de contrôle auraient probablement du mal à surveiller les fonds propres des maisons mères et elles devraient s'en remettre aux autorités de contrôle du pays du siège de la succursale.

53. Claessens, Demirgüç-Kunt et Huizinga, 2001.

54. Comme le montrent Clarke *et al.* (2000), en 1997, ce sont les banques locales spécialisées dans le crédit à la consommation, activité où les banques étrangères étaient encore peu présentes, qui ont vu diminuer le moins leurs frais généraux, leur rentabilité et leurs marges financières.

55. Barth, Caprio, et Levine, 2000.

56. Aux États-Unis, les banques étrangères sont en général moins efficaces que les banques locales. Voir DeYoung et Nolle (1996) et Hasan et Hunter (1996). Demirgüç-Kunt et Huizinga (1999) montrent, à l'aide de comparaisons internationales, que les banques étrangères sont moins efficaces que les banques locales dans les économies industrielles. D'après d'autres études, cependant, en particulier celles qui ne retiennent pas les États-Unis comme pays d'accueil, les banques étrangères sont d'une efficacité à peu près similaire à celle des banques locales. Voir par exemple Vander Venet (1996) pour une analyse de l'entrée des banques étrangères dans les pays de la Communauté européenne.

57. Demirgüç-Kunt et Huizinga, 1999.

58. Pour l'Argentine, voir Clarke *et al.* (2000) ; pour la Colombie, voir Barajas, Salazar et Steiner (2000) ; pour la Hon-

grie, voir Kiraly *et al.* (2000). Pour la Grèce et le Portugal, voir Honohan (2000). Tous ces documents se trouvent dans Claessens et Jansen (2000).

59. Demirgüç-Kunt et Huizinga, 1999 ; Claessens, Demirgüç-Kunt et Huizinga, 2000.

60. Demirgüç-Kunt, Levine et Min, 1998.

61. Goldberg, Dages et Kinney, 2000.

62. Peek et Rosengren (2000) montrent que les banques japonaises ont réduit leur activités aux États-Unis en raison de la récession nipponne.

63. Clarke *et al.*, 2000.

64. Banque mondiale, 2001a.

65. Banque mondiale, 2001a.

66. Voir par exemple Banque mondiale, 2001d, p. 75.

67. Fleisig, 1996 ; Bogetic et Fleisig, 1997.

68. Fleisig, 1996.

69. Fleisig et de la Pena, 2001.

70. Bogetic et Fleisig, 1997.

71. Les progrès technologiques peuvent toutefois compliquer excessivement l'établissement des droits de propriété foncière. Comme le note DeSoto (1990), établir un titre sans ambiguïté est une question d'ordre juridique, et non une question technique, qui doit être réglée à l'aide de cartes typographiques et de projets cadastraux qui coûtent cher. Au Pérou, les conflits de bornage sont de plus en plus souvent réglés par un système parallèle d'établissement des titres de propriété (voir chapitre 2) qui vise à amener tous les voisins à se mettre d'accord sur des limites naturelles. Cet accord est ensuite annexé à l'enregistrement du titre.

72. Miller (2000) souligne qu'on ne peut attendre des fichiers publics sur les crédits qu'ils remplacent totalement les fichiers privés parce que les objectifs ne sont pas les mêmes. Olegario (2000) note par exemple que, contrairement aux fichiers privés, les fichiers publics ne collectent pas de renseignements sur les crédits commerciaux.

73. Olegario 2000, p. 8.

74. La relation de cause à effet fonctionne dans les deux sens. S'il est vrai que ces fichiers sont plus particulièrement nécessaires dans les sociétés hétérogènes et mobiles, leur existence est aussi en soi un facteur de mobilité.

75. Olegario, 2000.

76. Miller, 2000.

77. Miller, 2000.

78. Miller, 2000.

79. Olegario, 2000.

80. National Association of Credit Managers (États-Unis), bulletin, disponible sur le site ([www.nacm.org](http://www.nacm.org) ; Olegario, 2000).

## Chapitre 5

1. Il existe de nombreuses définitions de la gouvernance. Celle qui suit est tirée de *Governance : The World Bank's Experience* (Banque mondiale, 1994a). Une bonne gouvernance se caractérise normalement par des politiques prévisibles, transparentes et éclairées, par une fonction publique ayant le sens de son devoir, par un pouvoir exécutif tenu de rendre compte de ses actes, par une société civile dynamique qui par-

ticipe aux affaires de l'État et par le fait que tous respectent la loi.

2. Pour des analyses détaillées de la relation entre les droits de propriété et la croissance, voir Knack et Keefer (1995) et pour celles de l'effet de la corruption sur la croissance, lire Mauro (1995). Parmi les études récemment consacrées à l'identification des relations de cause à effet entre la gouvernance et le niveau de revenu par habitant, lire Acemoglu, Johnston et Robinson (2000), Hall et Jones (1999) ainsi que Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton (1999).

3. Voir Bruno et Easterly (1998) ainsi que Barno (1997) pour une analyse de la relation entre l'inflation et la croissance et Easterly et Rebelo (1993) pour une étude de l'impact sur celle-ci des déficits budgétaires. Le rapport entre le degré d'ouverture d'une économie et la croissance est analysé par Frankel et Romer (1999) ; les liens entre la politique commerciale et la croissance sont examinés dans les études de Dollar et Kraay ; et Srinivasan et Bhagwati (1999) passent en revue les questions méthodologiques.

4. Voir Easterly et Fischer (2000), Tanzi et Davoodi (1998) ainsi que Dollar et Kraay (2000) pour des éléments d'appréciation des effets de l'inflation et de la corruption sur la répartition des revenus.

5. Voir, par exemple, Olson (2000) ainsi que North et Weingast (1989).

6. Voir Alesina *et al.* (1999) ainsi que Stein, Talvi et Grisanti (1999). Ces auteurs insistent également sur le fait qu'il est important de s'appuyer sur un processus budgétaire rationnel systématiquement suivi durant tout l'exercice. Voir également Eichengreen, Hausmann et von Hagen (1999) qui proposent une liste de réformes spécifiques des institutions budgétaires en Amérique latine pouvant contribuer à faire régner la discipline à cet égard.

7. Campos et Pradhan, 1996.

8. Alesina *et al.*, 1999.

9. Bohn et Inman, 1996. L'expérience acquise dans différents États des États-Unis montre aussi que les règles adoptées pour garantir la discipline budgétaire par l'imposition de plafonds de dépenses dans la constitution se traduisent par de plus faibles coûts de financement du secteur public tandis que les règles qui plafonnent les prélèvements fiscaux ont tendance à accroître ces coûts (Poterba et Reuben, 1999). On trouvera dans Poterba (1997) une analyse des données empiriques sur les effets des règles budgétaires sur les résultats budgétaires dans les États des États-Unis.

10. Persson et Tabellini, 2000.

11. Shi et Svensson, 2000.

12. Keefer, 2001.

13. Keefer et Stasavage, 2000.

14. Le principal modèle théorique utilisé en ce domaine est expliqué dans Grossman et Helpman (1994). Goldberg et Maggi (1999) ainsi que Gawande et Bandyopadhyay (2000) présentent des résultats empiriques qui confortent les prévisions effectuées au moyen de ce modèle pour déterminer la relation entre les différents types de mesures protectionnistes et l'influence politique des secteurs protégés.

15. Lee et Swagel, 1997 ; Goldberg et Maggi, 1999.

16. Grether, de Melo et Olarreaga (à venir).

17. Mansfield et Busch (1995) montrent que le nombre de barrières non tarifaires est plus élevé dans les pays qui comptent le plus de circonscriptions parlementaires. Mansfield *et al.* (2000) démontrent que, après neutralisation des facteurs géographiques déterminants des échanges commerciaux, la probabilité que deux pays procèdent à des échanges bilatéraux est nettement plus forte s'il s'agit de démocraties. Banerji et Ghanem (1997) ont, quant à eux, constaté que, après neutralisation de plusieurs autres facteurs, les distorsions des échanges commerciaux sont en général plus prononcées dans les pays les plus autocratiques où les dirigeants sont moins tenus de rendre compte de leurs actions.

18. Bagwell et Staiger (1999, 2000) ont examiné de manière très détaillée ces deux fonctions, pour lesquelles ils ont élaboré des modèles statistiques. Ils notent également l'existence d'une troisième fonction d'un intérêt plus théorique : l'OMC peut contribuer à compenser la défaillance du marché qui se produit lorsque des politiques commerciales nationales ont des effets négatifs sur le bien-être des populations d'autres pays, dans la lignée des mécanismes de détermination concurrentielle des droits tarifaires dans un modèle où ces droits sont optimaux. Hoekman et Kostecki (1999) présentent une description détaillée de la structure institutionnelle du GATT/OMC.

19. Staiger et Tabellini (1999) montrent que, dans le cadre des négociations multilatérales du Tokyo Round qui se sont déroulées de 1974 à 1979, des exemptions aux réductions tarifaires générales convenues ont été généralement sollicitées par les secteurs qui devaient procéder aux ajustements les plus importants pour faire face à l'intensification de la concurrence livrée par les importations. C'est le contraire de ce à quoi l'on peut s'attendre de la part d'un gouvernement ayant du mal à s'engager dans la voie de la libéralisation.

20. Mauro, 1995 ; Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton, 1999.

21. Shleifer et Vishny, 1993.

22. Wei, 2000a, 2000b et 2000c.

23. Fisman et Svensson, 2000.

24. Banque mondiale, 2000a.

25. Tanzi et Davoodi, 2001.

26. Mauro, 1997 ; Gupta, Davoodi et Tiongson, 2001.

27. Friedman *et al.*, 2000.

28. Voir Hellman, Jones et Kaufmann, 2000 ; Banque mondiale, 2000a ; et BERD, 2000.

29. Wei, 2000c ; Treisman, 2000 ; Ades et di Tella, 1999. Knack et Azfar (2000) critiquent les conclusions de Wei (2000c) en faisant valoir qu'un certain nombre de petits pays ouverts au commerce international où la corruption est répandue ne sont pas inclus dans de nombreuses évaluations de la corruption et que, lorsqu'ils sont pris en compte, les résultats de Wei cessent d'être valides. Islam et Montenegro (2001) ont établi l'existence d'une relation entre le degré d'ouverture au commerce et la corruption en se basant sur un échantillon plus important que celui de Wei (2000c) mais un peu plus petit que celui de Knack et Azfar (2000).

30. Gatti (2001) montre que, dans le petit échantillon de pays pour lesquels on dispose de données sur la dispersion des tarifs, il existe une corrélation entre cette dispersion et la corruption. Islam et Montenegro (2001) démontrent, quant à eux,

à partir d'un vaste échantillon de pays industrialisés et en développement et après neutralisation de différents facteurs, que des tarifs moyens plus élevés sont associés à une plus grande corruption.

31. Djankov *et al.* (à venir).
32. Pour une analyse plus systématique, voir aussi Kaufmann et Wei (1999) ainsi que Svensson (1999).
33. Van Rijckeghem et Weder (1997) déterminent qu'un faible niveau de rémunération renforce l'impression que les fonctionnaires sont corrompus. Rauch et Evans (2000), Treisman (2000) ainsi que Swamy *et al.* (2001) n'aboutissent pas à la même conclusion.
34. Voir Banque mondiale (2000a) pour une analyse détaillée des différentes politiques que peuvent suivre les pays où règnent des degrés divers de petite et de grande corruption.
35. Di Tella et Shargrodsky, 2000.
36. Fisman et Gatti (à paraître) établissent l'existence d'une relation significative entre la réalisation d'une proportion élevée de dépenses de l'État au niveau des administrations infranationales et la réduction de la perception de corruption. Ils montrent également que la conclusion de Treisman (2000), selon laquelle les États fédéraux semblent présenter un niveau plus élevé de corruption, tient au fait que l'étude omet d'inclure la population dans les variables explicatives. Les pays très peuplés sont souvent des États fédéraux ; or les pays très peuplés de l'échantillon étudié par les deux auteurs ont tendance à être perçus comme plus corrompus.
37. Azfar, Kahkonen et Meagher, 2001.
38. Persson, Tabellini et Trebbi, 2000. Rose-Ackerman (2001) présentent une analyse théorique détaillée de la façon dont les différences dans la structure des institutions démocratiques peuvent influencer sur les incitations à la corruption auxquelles sont exposés les politiciens.
39. Djankov, McLiesh, Nenova et Shleifer, 2001.
40. Azfar, Kahkonen et Meagher, 2001.
41. Khemani, 2001.
42. Un résumé du projet réalisé à Campo Elias est présenté dans Gonzalez de Asis (2000).
43. Baack et Ray, 2000.
44. Das-Gupta et Mookherjee (1998) citent 15 pays qui se sont dotés d'un organisme de perception autonome.
45. Andreoni *et al.* (1998) présentent une analyse des quelques observations disponibles sur les effets de l'impression d'« équité » sur le respect des obligations fiscales. Taliencio (2000a) démontre, au moyen de données recueillies au niveau des entreprises dans quatre pays d'Amérique latine, l'existence d'une association partielle entre l'impression d'équité que projette l'administration fiscale et la mesure dans laquelle l'agence de perception est considérée comme autonome.
46. Cette analyse est basée sur Taliencio (2000b, 2001).
47. FMI, Government Finance Statistics, éditions diverses. Les données sur la part des dépenses des administrations des États dans le total des dépenses des administrations publiques sont tirées des comptes budgétaires de l'administration centrale.
48. Hemmings, Mares et Porter, 1997.
49. Shleifer et Treisman, 2000.
50. Zhuravskaya, 2000.

51. D'autres provinces ont réussi à maintenir le taux de croissance des recettes à un niveau supérieur à l'objectif préétabli. Voir Ma (1997) pour plus de détails. Wong (1997) fournit également des explications sur les dispositions adoptées pour les administrations intérieures des provinces.

52. Jin, Qian et Weingast, 1991.
53. Young (2000) présente une étude détaillée de ce type d'évolution du protectionnisme local en Chine et des distorsions qu'il engendre dans le développement industriel.
54. Shleifer et Treisman (2000), chapitre 6.
55. Ce point est aussi examiné dans Blanchard et Shleifer (2000).
56. Huang, 1996a, 2001. Voir également Huang (1996b) pour une analyse beaucoup plus fouillée de ce phénomène et de ses conséquences du point de vue de la maîtrise de l'inflation en Chine.

## Chapitre 6

1. Pie, 2001, p. 4.
2. Grote, 1999. Avant les années 30, la majorité des juristes européens, par exemple, estimaient que l'équité dépendait davantage de la régularité des procédures que du contenu de la loi. La mise en application des lois antisémites par les tribunaux du III<sup>e</sup> Reich, en Allemagne, les a fait changer d'avis.
3. Foley, 2000.
4. Guiso, Sapienza et Zingales (2000) pour l'Italie ; Hendley *et al.* (1997) pour la Russie ; Johnson, McMillan et Woodruff (2000) pour la Roumanie et la Slovaquie ; McMillan et Woodruff (1999a et 1999b) pour le Viet Nam.
5. Claessens, Djankov et Klapper, 2001.
6. Banerjee et Duflo, 2000.
7. Dakolias, 1996.
8. Contini, 2000 ; Buscaglia et Dakolias, 1996, respectivement.
9. Lex Mundi, Harvard University et Banque mondiale, 2001.
10. Garavano *et al.*, 2000.
11. Tyler, Huo et Lind, 1999.
12. L'analyse effectuée ici s'appuie sur les textes de Botero *et al.*, 2001.
13. Centre for Public Resource Management, 2000.
14. Church, 1978 ; Neubauer *et al.*, 1981 ; Dakolias, 1996.
15. Dakolias et Said, 1999 ; Hendrix, 2000.
16. Neubauer *et al.*, 1981.
17. Posner, 1995.
18. New York State Committee, 1997.
19. Hudes, 2001.
20. Voir Bermudes (1999, p. 347) qui soutient que la création au Brésil, en 1995, de tribunaux chargés des litiges portant sur de petits montants « a réussi à rapprocher la justice de la population brésilienne en lui permettant de régler ses différends à très peu de frais, sans formalités excessives et en obtenant des résultats immédiats dans le cadre de ses recours en justice ».
21. Hendrix, 2000.
22. Certaines personnes estiment que l'introduction de tribunaux spécialisés peut donner lieu à des problèmes de compétence, puisque que l'on peut en arriver à perdre du temps à déterminer si une affaire devrait être jugée par un tribunal spé-

cialisé ou par les tribunaux ordinaires. Cette question n'a toutefois qu'une importance secondaire et il ne réduit pas à la valeur de l'incidence positive qu'a eu la création de tels tribunaux dans le cadre des récents efforts de réforme.

23. Blankenburg, 1999 ; Dakolias, 1996 ; Brandt, 1995 ; Hendrix, 2000 ; Hendley, Murrell et Ryterman, 2000 et 2001, respectivement.

24. Church, 1978.

25. Kakalik, 1997.

26. Varano, 1997.

27. Vescovi, 1996.

28. Dakolias, 1996 ; Tarigo, 1995 ; Vescovi, 1996 ; Weill, 1961 ; Varano 1997, respectivement.

29. Pour le Royaume-Uni, voir Baldwin, 1997. Pour le Pérou, consulter Brandt, 1995.

30. Tarigo, 1995.

31. Murrell, 2001.

32. De Soto, 2000.

33. Varela et Mayani, 2000.

34. Buscaglia et Ulen, 1997. Consulter néanmoins Buscaglia et Dakolias, 1996, qui avancent que « les ressources attribuées au personnel des tribunaux » se sont avérées être un facteur important, ainsi que Church, 1978.

35. Dakolias, 1996.

36. Buscaglia et Ulen, 1997.

37. Malcolm, 2000.

38. La Porta, Lopez-de-Silanes et Shleifer, 2001.

39. La Porta, Lopez-de-Silanes et Shleifer, 2001.

## Chapitre 7

1. Nickell, 1997. Pour une analyse théorique, voir Aghion *et al.*, 1999.

2. Nickell, 1997.

3. Cette notion est empruntée à Stigler, 1987.

4. On trouvera dans Vickers (1995) et Nickell (1996) une analyse théorique de la manière dont la concurrence peut accroître l'efficacité productive ou technique en mobilisant davantage les dirigeants de l'entreprise. Dans son ouvrage « Capitalisme, Socialisme et Démocratie », Schumpeter a été le premier, en 1942, à examiner sous l'angle théorique le lien entre concurrence et innovation ; voir Scherer (1992). Les prolongements théoriques de cette analyse sont résumés dans Scherer (1992) pour la période comprise entre 1950 et 1980, et dans Van Cayseele (1998) pour la période écoulée depuis la fin des années 70.

5. Easterly et Levine, 2000. Easterly et Levine, se fondant sur les faits saillants de la croissance économique mondiale, laissent entendre que l'accumulation des facteurs n'explique pas les écarts constatés à l'échelle internationale dans le taux de croissance du PIB par habitant. C'est plutôt la productivité totale des facteurs (PTF) — l'élément résiduel dans la comptabilisation de la croissance — qui justifie une part substantielle de ces différences. La PTF a été modélisée, selon les théories, sous forme d'évolution des techniques, d'externalités (retombées comprises), de modification de la composition sectorielle de la production, ou de l'adoption de techniques de production moins coûteuses.

6. Baily et Gersbach, 1995 ; Djankov et Murrell, à paraître ; Geroski, 1990 ; Nickell, 1996, 1997 ; Porter, 1990 ; Porter et Sakakibara, à paraître.

7. Tybout, 1996.

8. Hahn, 2000.

9. Diverses théories ont tenté d'expliquer cette relation non monotone entre la concurrence et l'effort gestionnel. Torii (1992), par exemple, postule que lorsque le nombre d'entreprises sur le marché est relativement réduit, le degré d'efficacité augmente en même temps que leur nombre. Ceci s'explique essentiellement par la concurrence, qui oblige les entreprises à produire avec une plus grande efficacité. En revanche, quand le nombre d'entreprises est relativement important, l'inverse se vérifie : le degré de performance diminue à mesure que le nombre d'entreprises augmente. Ce phénomène est dû aux investissements de remplacement indivisibles (ou actifs non liquides) : plus les coûts de remplacement des investissements augmentent, plus les entreprises hésitent à remplacer les installations, et l'efficacité technique diminue. Une théorie avancée par Schmidt (1996a) pose pour principe que lorsque le nombre de compétiteurs atteint trois ou plus, les probabilités que l'un d'eux acquière une position de monopole s'amenuisent ; les efforts visant à accroître l'efficacité diminuent donc à mesure que les gains dérivant de ces tentatives de réduction des coûts décroissent.

10. Caves, 1992.

11. L'enquête sur les entreprises a été conduite conjointement par la Banque mondiale et la BERD en 1999. Elle a porté sur près de 125 sociétés dans chacun des 20 pays en transition, à l'exception de la Pologne et de l'Ukraine (plus de 200 entreprises), et de la Russie (plus de 500). L'échantillon est dominé par les petites et moyennes entreprises. L'étude économétrique a été effectuée par Carlin *et al.*, 1999. Les conclusions provisoires de l'étude et l'enquête ont été publiées par la BERD (1999).

12. Bresnahan et Reiss, 1991.

13. Le traitement préférentiel accordé aux entreprises publiques et leur laxisme budgétaire constituent aussi une entrave considérable à la concurrence dans les pays en développement.

14. Ce qu'a souligné Rodrik, 2000.

15. La notion « d'obstacles à l'entrée » et « d'obstacles à la sortie » a été systématisée, entre autres, par Caves et Porter (1976) et par Eaton et Lipsey (1981).

16. On a découvert une corrélation statistique de 0,73 entre les régimes réglementaires restrictifs sur le marché des produits et les politiques restrictives visant à protéger l'emploi dans les pays de l'OCDE ; voir OCDE, 2000b.

17. On trouvera dans Stewart (1990) une étude sur le Royaume-Uni et dans Duca (1998) une étude sur les États-Unis.

18. Baily *et al.*, 1998.

19. De Soto (1990) a été un précurseur dans ce domaine.

20. Djankov *et al.*, 2000.

21. Hoekman *et al.*, (2001), sur la base des données relatives à la réglementation de l'entrée sur le marché contenues dans Djankov *et al.* (2000).

22. On trouvera dans Schneider et Enste (2000) un examen des textes traitant de cette question. Johnson, Kaufmann et Zoido-Lobaton (1998) estiment, données à l'appui, que les réglementations économiques d'ordre général ont pour effet de développer l'économie parallèle dans 49 pays d'Amérique latine, de l'OCDE et de l'ex-Union soviétique. Loayza (1997) apporte des éléments qui corroborent l'idée selon laquelle les restrictions du marché du travail accroissent l'importance de l'économie informelle dans 14 pays latino-américains.

23. Schneider et Enste, 2000.

24. L'analyse contenue dans ce paragraphe est empruntée à Graham et Richardson, 1997.

25. Graham et Richardson, 1997, p. 342.

26. Cet indice est basé sur les réponses de 3 678 cadres à la question : « Dans quelle mesure la législation sur la concurrence empêche-t-elle la concurrence déloyale dans votre pays ? »

27. Guash et Rajapatirana, 1998, p. 19.

28. Voir, par exemple, Dixit (1988) ; Harrison (1994, 1996) ; Krishna et Mitra (1998) ; Roberts et Tybout (1996) ; Tybout, de Melo et Corbo (1991) ; Tybout et Westbrook (1995).

29. Baily et Gersbach, 1995.

30. Hoekman *et al.*, 2001.

31. On trouvera des données empiriques, par exemple, dans Edwards (1997) ; Frankel et Romer (1999) ; Harrison et Hanson (1999) ; Sachs et Warner (1995).

32. Voir, par exemple, Dollar et Kraay (2000) et Ravalion (2000).

33. Banque mondiale, 2000e.

34. Le document de la Banque mondiale (2000e) analyse aussi les avantages et les autres effets de la libéralisation du commerce — tels que les effets « d'agglomération », c'est-à-dire la concentration des activités commerciales sur un nombre de sites limité — susceptibles d'accroître la productivité.

35. Le GATT autorise les pays à appliquer unilatéralement des mesures antidumping à titre de protection provisoire contre les importations. Les règles du GATT et de l'OMC autorisent l'imposition de droits antidumping quand il y a à la fois dumping (quand le prix du produit à l'export est inférieur à son prix sur le marché national de l'exportateur, au prix d'exportation sur un marché tiers, ou au coût de production dans le pays exportateur) et dommage matériel (par exemple quand la baisse de la production conduit à des licenciements).

36. L'analyse contenue dans cette section est tirée en grande partie de Wilson, 2001.

37. Pour une étude approfondie de cette question, se reporter au document de la Banque mondiale, 2000h.

38. Hoekman et Messerlin, 1999.

39. Les avantages de la libéralisation des services sont également analysés dans Banque mondiale, 2000h.

40. Banque mondiale, 2000c. Le bien-être est ici mesuré par la somme des gains d'efficacité nets dérivant de la baisse des prix pour les consommateurs, des gains liés à la suppression du gâchis de ressources causé par la réglementation, et

des gains provenant de la fourniture de services par des entreprises étrangères performantes plutôt que par des sociétés nationales plus chères.

41. Konan et Maskus, 1999.

42. Comme la présente section, la plupart des études relatives aux DPI portent pour l'essentiel sur les brevets.

43. Mansfield, 1986.

44. Braga *et al.*, 2000 ; PNUD, 1999.

45. On trouvera une étude détaillée des données empiriques dans Banque mondiale, 1999h.

46. Maskus et Penubarti (1995) et Smith (2000).

47. Maskus, 2000.

48. Maskus, 2000.

49. Compilation de la liste d'accords commerciaux du Représentant au commerce des États-Unis, 1998.

## Chapitre 8

1. S'il est vrai que certains organismes offrent une assurance ou une garantie contre le risque politique, son coût est parfois si élevé qu'il a un effet dissuasif sur les investissements.

2. Cette situation peut se produire, par exemple, dans les pays où le niveau de pauvreté est très élevé et où les prix facturés aux usagers ne peuvent être structurés de manière à rendre les services accessibles à un grand nombre, ou dans les pays où les risques politiques sont très importants et où une assurance contre ces risques n'existe pas ou est trop onéreuse.

3. Une interprétation consiste à dire que l'essentiel ici est de mettre les droits de contrôle et les droits aux revenus résiduels dans les mains d'actionnaires privés (Boycko, Shleifer et Vishny, 1992, 1993 ; Sappington et Stiglitz, 1987 ; Shapiro et Willig, 1990). Une autre est que la privatisation offre au gouvernement un moyen crédible de se priver des informations privées sur les coûts dont il aurait besoin pour intervenir facilement et subventionner l'entreprise (Schmidt, 1996b ; Shirley et Walsh, 2000).

4. Shirley et Walsh, 2000.

5. Bradburd, 1992.

6. Noll (1999, p. 31) note également que « les organes de réglementation profiteront probablement d'économies d'échelle substantielles... Ainsi, le coût de la réglementation par rapport aux avantages sociaux en jeu est plus élevé dans le processus réglementaire d'un petit pays en développement ».

7. Ministère de la Justice des États-Unis, 1986 ; Untiet, 1987.

8. « International Energy Outlook 1999—Natural Gas, » Ministère de l'Énergie des États-Unis, Energy Information Administration ; Quirno, « Latin America in the Pipeline, » Worldlink, 17 mars 2000.

9. Briceno, 2001.

10. Noll (1999) soutient que le développement des techniques cellulaires et sans fil a supprimé les conditions de coût qui ont longtemps fait de la téléphonie locale le monopole d'obstruction naturel du secteur téléphonique.

11. Brennan, 1987, 1995.

12. U.S. Federal Energy Regulatory Commission, 1999.

13. OCDE, 2001.

14. Pittman, 1999. Newbery (1994) estime que les coûts de transport longue distance au Royaume-Uni représentent près de 10 % du coût total.

15. Klein et Irwin, 1996.

16. D'après Kessides et Willig (2001, p. 5), « la séparation devrait constituer une option particulièrement intéressante quand la taille des marchés permet à de nombreuses entités d'opérer sur le marché des produits finis et de susciter une concurrence à la fois active et potentielle entre elles ».

17. La conclusion de Spiller et Cardilli (1997, p. 128) est la suivante : « Une fois que le droit d'interconnexion est assuré, les télécommunications locales ne constituent pas un monopole naturel tel qu'il est habituellement défini. »

18. Spiller et Cardilli, 1997 ; Wellenius, 1997.

19. Spiller et Cardilli, 1997.

20. Armstrong et Vickers, 1996 ; BERD, 1996.

21. Klein et Irwin, 1996.

22. Garcia de Alba, 2000 ; Pittman, 2000.

23. Stern et Davis (1998, p. 453) notent que des difficultés de cet ordre « doivent être plus importantes dans les pays qui ont une expérience limitée en matière de réglementation (notamment les pays d'Europe centrale et orientale). Il est évident que la tâche consistant à réunir, à superviser et à faire appliquer à des compagnies de distribution bien implantées, puissantes et intégrées, les conditions de la Directive (de l'UE sur la libéralisation de l'électricité) ne peut être une entreprise simple et aisée ».

24. On trouvera dans le *Rapport sur le développement dans le monde 1994* une analyse des possibilités de séparation verticale de différents secteurs d'infrastructure.

25. Guasch, 2000, chap. 11.

26. Kerf et Garadin, 2000, pp. 27-77.

27. Brook *et al.*, 2001.

28. Estache, Romero et Strong, 2000, p. 21.

29. Aubert et Laffont, 2000.

30. Newbery, 2000.

31. Par exemple, les entreprises d'infrastructure invoquent fréquemment les facteurs techniques, environnementaux ou de sécurité lorsqu'elles plaident en faveur de modifications aux réglementations économiques.

32. Pour le Chili, voir Kerf, 2000 ; pour l'Angola et les Philippines, voir Brook, 1997.

33. Estache, 1997.

34. Ordovery, Pittman et Clyde, 1994.

35. L'Amérique latine ayant été le fer de lance des réformes dans le secteur des infrastructures, elle est aussi la seule région pour laquelle on dispose d'une analyse relativement rigoureuse de l'incidence de ces réformes.

36. Estache, Gómez-Lobo et Leipziger, 2000.

37. Komives et Brook Cowen, 1999, cité dans Brook *et al.*, 2001.

38. Estache, Gómez-Lobo et Leipziger, 2000.

39. Baker et Tremolet (2000c) proposent que les pouvoirs publics autorisent d'autres prestataires à fournir des services de qualité inférieure ou, le cas échéant, autorisent l'opérateur principal à offrir un choix de catégories de services, différenciées par la qualité et le prix. Brook *et al.* (2001, p. 19) estiment que « des normes minimales répondant à un souci de santé et de sécurité pourraient convenir dans les régions non desservies par des entreprises classiques de service d'utilité publique, des normes

supérieures s'appliquant progressivement aux clients plus riches raccordés au réseau ».

40. Baker et Tremolet, 2000a.

41. Komives et Brook Cowen, 1999, cités dans Brook *et al.*, 2001.

42. Solo et Snell, 1998, cité dans Brook *et al.*, 2001.

43. Thompson, 2001.

44. Ehrhardt et Burdon, 1999, cité dans Brook *et al.*, 2001.

45. Baker et Tremolet, 2000b, cité dans Brook *et al.*, 2001.

46. Brooke *et al.*, 2001.

47. Estache, Foster et Wodon, 2000, p. 39.

48. Lovei *et al.*, 2000.

49. Estache, Romero et Strong, 2000, pp. 29, 39.

50. Armstrong et Rees, 2000.

51. Brook *et al.*, 2001

## Chapitre 9

1. Light, 1972 ; Acheson, 1994 ; Fukuyama, 1995, respectivement.

2. Fehr et Gächter (2000, p. 166) définissent une norme sociale comme étant 1) une règle de comportement, qui est 2) fondée sur une idée commune du comportement à avoir, et qui entraîne 3) l'obligation de se conformer au comportement prescrit sous peine de sanctions sociales informelles.

3. Voir, par exemple, Alm, Jackson et McKee, 1993 ; Alm, McClelland et William Schulze, 1999 ; Erard et Feinstein, 1994.

4. Cette analyse est analogue, dans l'esprit, à celle de Manski (2000) qui opère une distinction entre les interactions endogènes, contextuelles et corrélées entre l'individu et le groupe.

5. Voir, par exemple, Levin et Satarov, 2000.

6. Ce point est illustré en partie dans l'abondante littérature sur le « capital social ou associatif », notion analysée, par exemple, dans le *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001*, chapitre 7.

7. L'importance de ces réseaux est particulièrement évidente dans les cas où les salariés recourent à la grève du zèle.

8. Pour un modèle théorique, voir Prescott et Townsend, 1999.

9. Fafchamps, 1996. Fukuyama (1995) examine la question de la confiance dans un contexte macroéconomique.

10. Moore, 1999.

11. Chamlee-Wright (1998) explique qu'en Afrique de l'Ouest les femmes ont une culture propre distincte de celle des hommes, qui fonde leur confiance mutuelle. Burger, Collier et Gunning (1996) constatent qu'au Kenya les ménages dirigés par un homme ou une femme n'acceptent l'innovation que si elle vient de ménages dont le chef est du même sexe.

12. Hayami et Kawagoe, 1993.

13. Greif (1994, 1997b) dit que les mécanismes de coercition informels sont d'application automatique lorsqu'il est certain que les parties à une transaction agiront comme elles sont censées le faire, malgré l'absence de mécanisme d'exécution formel.

14. Greif (1997b) examine l'exécution imposée par une première partie (un individu), une deuxième partie (un partenaire commercial) et une tierce partie (un médiateur extérieur ou l'État).

15. Fafchamps et Minten, 2000.

16. Isa, 1995.
17. Ensminger, 1994.
18. Shipton, 1994.
19. Fukuyama, 1995.
20. Gambetta, 1993.
21. Platteau, 2000.
22. Platteau, 2000.
23. Fafchamps, 1996.
24. Drijver et Van Zorge, 1995, cités dans Platteau, 2000.
25. Melard, Platteau et Wotongoka, 1998, cités dans Platteau, 2000.
26. L'affaiblissement du rôle de la caste dans la formation de groupements économiques et dans la conclusion des transactions en milieu urbain en Inde en est un autre exemple. Les castes jouent aussi un rôle moins important dans les couches supérieures de la société que dans les couches pauvres, en particulier parce que les premières ont davantage accès aux institutions formelles et constituent une communauté par-delà les limites des castes. Il a été estimé que cela est vrai en particulier dans les grandes agglomérations où les groupements d'habitants sont fondés sur la profession et le revenu, et non sur la caste (Beteille, 1997).
27. Par exemple, quand le marché de l'emploi s'est contracté aux États-Unis pendant la Deuxième Guerre mondiale, le réseau de transport urbain rapide de Philadelphie a essayé de recruter des Noirs, mais il en a été empêché par une grève des employés blancs (Arrow, 1998).
28. Darity et Mason, 1998.
29. En l'absence de passerelles de ce genre, la diversité ethnique peut être associée à des résultats regrettables ; par exemple, une étude sur l'Afrique subsaharienne a révélé qu'une fragmentation ethnique élevée est en grande partie à l'origine des facteurs qui freinent la croissance économique (Easterly et Levine, 1997).
30. Banerjee, Besley et Guinnane, 1994.
31. Hayami et Kawagoe, 1993.

## Chapitre 10

1. Les premiers journaux ont été publiés en Suisse (1610), aux Pays-Bas (1616), en Angleterre (1621), en France (1631), en Italie (1636) et en Pologne (1661).
2. Shepherd et Schalke, 1995.
3. Chaudhury et Hammer, 2001 ; Thomas, Strauss et Henriques, 1991.
4. Byram, Kaute et Matenge, 1980.
5. Djankov, McLiesh *et al.*, 2001 ; Stapenhurst, 2000.
6. Demsetz et Lehn, 1985.
7. Djankov, McLiesh *et al.*, 2001
8. Coase, 1959.
9. D'après la direction de la station privée.
10. Stapenhurst, 2000.
11. Nelson, 1999a.
12. Sur les 29 membres du conseil d'administration, neuf sont nommés par le gouvernement fédéral, six par les partis politiques, neuf par les neuf États fédérés, six par le Conseil des auditeurs et des spectateurs, et cinq représentent le personnel.
13. L'autonomie des médias privés peut être entravée aussi par une réglementation ou des arrangements financiers restrictifs. Ce point est examiné dans les sections suivantes.
14. Heo, Uhm et Chang, 2000 ; Webster, 1992.
15. Inter-American Press Association Press Laws Database : [www.sipiapa.org](http://www.sipiapa.org).
16. Harcourt et Verhulst, 1998.
17. Walden, 2000.
18. Inversement, une législation efficace contre la diffamation peut limiter le harcèlement en encourageant le règlement des différends devant les tribunaux plutôt que par l'intimidation et le crime.
19. Centre international contre la censure, article 19, 1993 ; Walden, 2000.
20. Walden, 2000.
21. Harcourt et Verhulst, 1998.
22. Enquête sur les médias, Commissaire du Conseil des États baltes, mai 2000.
23. McKinsey *et al.*, 1999.
24. Il y a monopole d'État quand les médias publics contrôlent plus de 75 % du marché.
25. Harcourt, 1998.
26. Harcourt et Verhulst, 1998.
27. Philippine Center for Investigative Journalists et South East Asian Press Alliance, Chongkittavorn, 2001.
28. Calculé d'après Banisar, 2000.
29. Banque mondiale, 2001b.
30. Stapenhurst, 2000.
31. Besley et Burgess, 2000.
32. Centre international contre la censure, article 19, 1993.
33. Nelson, 1999b.
34. Galda et Searle, 1980.

## Background Papers

- Armstrong, Mark et Ray Rees. « Pricing Policies in the Infrastructure Sectors. »
- Aubert, Cecile et Jean-Jacques Laffont. « Multiregulation in Developing Countries. »
- Banerji, Arup. « Which Countries Can Afford Poverty-Eliminating Transfers? A Notional Framework for Policymakers. »
- Bernstein, Lisa. « The Potential Role of Private Legal Systems in the Revival of the of Trade in Transition Economies. »
- Besley, Timothy J, Sanjay Jain et Charalambos Tsangarides. « Household Participation in Formal and Informal Institutions in Rural Credit Markets in Developing Countries. »
- Bonin, John et István Abel. « Retail Banking in Hungary: A Foreign Affair? »
- Botero, Juan, Florencio Lopez-de-Silanes, Rafael La Porta, Andrei Shleifer, et Aleksandr Volokh. « Judicial Reform. »
- Briceno Garmendia, Cecilia. « General Behavior of Electricity End-User Prices. »
- Brook, Penelope, Warrick Smith, Nicola Tynan et Timothy Irwin. « Improving Access to Infrastructure Services by Low-Income Households: Institutional and Policy Responses. »
- Carlin, Wendy et Paul Seabright. « *The Importance of Competition in Developing Countries for Productivity and Innovation.* »
- Chaudhury, Nazmul et Arup Banerji. « Agricultural Marketing Institutions. »
- Deininger, Klaus. « Land Policy and Its Impact on Competition and Functioning of Factor Markets: Conceptual Issues and Empirical Evidence. »
- Demirgüç-Kunt, Asli et Vojislav Maksimovic. « Firms as Financial Intermediaries: Evidence from Trade Credit Data. »
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes et Andrei Shleifer. « Regulation of Entry. »
- Djankov, Simeon, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova et Andrei Shleifer. « Who Owns the Media? »
- Finnegan, David. « The Creation and Operation of the Tanzania's Commercial Court. »
- Fleisig, Heywood et Nuria de la Pena. « Design of Collateral Law and Institutions: Their Impact on Credit Allocation and Growth in Developing Economies. »
- Guasch, Jorge Luis, Anastassia V. Kartacheva et Lucía Quesada. « Concessions Contracts Renegotiations in Latin America and Caribbean Region: An Economic Analysis and Empirical Evidence. »
- Hegarty, John. « World Development Report 2002 Background Note on Accounting Reforms. »
- Hoekman, Bernard, Hiau Looi Kee et Marcelo Olarreaga. « Markups, Entry Regulation and Trade: Does Country Size Matter? »
- Hudes, Karen. « Holding Courts Accountable. »
- Islam, Roumeen, et Claudio E. Montenegro. « The Determinants of the Quality of Institutions: A Study in a Cross Section of Countries. »
- Keinan, Yoram. « The Evolution of Secured Transactions. »
- Kessides, Ioannis et Robert Willig. 2001. « Network Access Pricing Rules for Developing and Transition Economies. »
- Klapper, Leora. « Bankruptcy around the World: Explanations of its Relative Use. »
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes et Andrei Shleifer. « Guarantees of Freedom. »
- Lerman, Zvi. « Comparative Institutional Evolution: Rural Land Reform in the ECA Region. »
- Levenstein, Margaret et Valerie Suslow. « Private International Cartels and Their Effect on Developing Countries. »
- Lex Mundi, Universidad de Harvard et Banque mondiale. « Judicial Project. »
- McLiesh, Caralee. « Technology and Innovation in Agriculture. »
- McLiesh, Caralee et Keith Maskus. « Competition, Innovation and Intellectual Property Rights in Developing Countries: A Review. »
- Messick, Richard E. « The Origins and Development of Courts. »
- Olegario, Rowena. « Credit Reporting Agencies: Their Historical Roots, Current Status, and Role in Market Development. »
- Pistor, Katharina, Yoram Keinan, Jan Kleinheisterkam et Mark West. « The Evolution of Corporate Law. »
- Pittman, Russell. « Vertical Restructuring of the Infrastructure Sectors of Transition Economies. »
- Prosterman, Roy, Brian Schwarzwald et Tim Hanstad. « Reforming China's Rural Land System. »
- Rajan, Raghuram G. et Luigi Zingales. « The Great Reversals: The Politics of Financial Development in the 20th Century. »
- Soludo, Charles. « Comparative Institutional Development: Lessons from Rural Land Markets in Africa. »
- Wilson, John S. « Standards, Regulation, and Trade: Recommendations for Reforms from a Development Perspective. »

## Bibliographie

Le terme *polycopié* renvoie à des travaux qui n'ont pas été officiellement publiés et qui ne sont généralement pas disponibles dans les bibliothèques.

- Ablo, Emmanuel et Ritva Reinikka. 1998. « Do Budgets Really Matter?: Evidence for Public Spending on Education and Health in Uganda. » Document de travail sur les politiques de développement n° 1926. Banque mondiale, Washington.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson et James A. Robinson. 2000. « The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. » National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 7771. Cambridge, Massachusetts. Disponible sur l'Internet : <http://www.nber.org/papers/w7771>.
- Acheson, James. 1994. « Transactions Cost and Business Strategies in a Mexican Indian Pueblo. » dans James M. Acheson (comp.) *Anthropology and Institutional Economics*: Lanham, Maryland: University Press of America.
- Adams, Dale W. 1995. « From Agricultural Credit to Rural Finance. » *Quarterly Journal of International Agriculture* 34(2): 109–120.
- Adegbite, Mudasiru Aderemi. 1997. « The Credit Delivery Methods in the Rural Areas of the Nigerian Economy and Implications for Labour Productivity and Human Welfare (1970–1995). » Document présenté au dixième congrès sur la productivité mondiale, Confédération mondiale de la science et de la productivité, Faculté d'ingénierie industrielle, Universidad del Mar. Santiago de Chile, Chili.
- Ades, Alberto et Rafael di Tella. 1999. « Rents, Competition, and Corruption. » *American Economic Review* 89(4): 982–993.
- Aghion, Philippe, Mathias Dewatripont et Patrick Rey. 1999. « Competition, Financial Discipline and Growth. » *Review of Economic Studies* 66(4):825–852.
- Alesina, Alberto, Reza Baqir et William Easterly. 1999. « Public Goods and Ethnic Divisions. » *Quarterly Journal of Economics* 114(4):1243–84.
- Alesina, Alberto, Roberto Perotti et José Tavares. 1998. « The Political Economy of Fiscal Adjustments. » *Brookings Papers on Economic Activity* 1:197–266.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes et Ernesto Stein. 1999. « Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. » *Journal of Development Economics* 59(2):253–73.
- Alm, James, Betty R. Jackson et Michael McKee. 1993. « Fiscal Exchange, Collective Decision Institutions, and Tax Compliance. » *Journal of Economic Behavior and Organization* 22: 285–303.
- Alm, James, Gary McClelland et William Schulze. 1999. « Changing the Social Norm of Tax Compliance by Voting. » *Kyklos* 52(2):141–171.
- Alston, Julian, Philip Pardey et Johannes Roseboom. 1998. « Financing Agricultural Research: International Investment Patterns and Policy Perspectives. » *World Development* 26(6):1057–71.
- Alston, Julian, Connie ChanKang, Michele C. Marra, Philip G. Pardey et T. J. Wyatt. 2000. *A Meta-Analysis of Rates of Return to Agricultural R&D*. IFPRI Research Report 113. Institut international de recherche sur les politiques alimentaires. Washington.
- Alston, Lee, Gary Libecap et Robert Schneider. 1995. « Property Rights and The Preconditions For Markets: The Case of the Amazon Frontier. » *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 151(1):89–111.
- . 1996. « The Determinants And Impact of Property Rights: Land Titles on the Brazilian Frontier. » *Journal of Law, Economics and Organization* 12(1):25–61.
- Anderson, M. et M. W. Rosenberg. 1990. « Ontario's Underserved Area Program Revisited: An Indirect Analysis. » *Social Science and Medicine* 30(1):35–44.
- Andre, Catherine et Jean-Paul Platteau. 1998. « Land Relations under Unbearable Stress: Rwanda Caught in the Malthusian Trap. » *Journal of Economic Behavior and Organization* 34(1): 1–47.
- Andreoni, James, Brian Erard et Jonathan Feinstein. 1998. « Tax Compliance. » *Journal of Economic Literature* 36(2): 818–860.
- Armstrong, Mark et John Vickers. 1996. « Regulatory Reform in Telecommunications in Central and Eastern Europe. » *Economics of Transition* 4:295–318.
- Arrow, Kenneth. 1998. « What Has Economics to Say About Racial Discrimination? » *Journal of Economic Perspectives* 12(2):91–100.
- Article 19, International Centre against Censorship. 1993. *Press Law and Practice: A Comparative Study of Press Freedom in European and other Democracies*, Report published by Article 19 for the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, Londres.
- Austin, Gareth. 1993. « Indigenous Credit Institutions in West Africa, 1750–1960. » dans Austin Gareth et Kaoru Sugihara (comps.) *Indigenous Credit Institutions in West Africa*, New York: St. Martin's Press.
- Austin, Gareth et Kaoru Sugihara, comps. 1993. *Local Suppliers of Credit in the Third World, 1750–1960*. New York: St. Martin's Press.
- Azfar, Omar, Satu Kahkonen et Patrick Meagher. 2001. « Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings. » University of Maryland. Polycopié.
- Baack, B. D. et E. J. Ray. 1983. « The Political Economy of Tariff Policy: A Case Study of the United States. » *Explorations in Economic History* 20:73–93.
- Bagehot, Walter. 1873. *Lombard Street*. Homewood, IL: Richard D. Irwin, (1873) 1962 Edition.
- Bagwell, Kyle et Robert W. Staiger. 1999. « An Economic Theory of GATT. » *American Economic Review* 89(1): 215–248.
- . 2000. « GATT-Think. » National Bureau of Economic Research Working Paper No. 8005. Cambridge, Massachusetts.
- Baily, Martin Neil et Hans Gersbach. 1995. « Efficiency in Manufacturing and the Need for Global Competition. »

- Brookings Papers on Economic Activity* Microeconomics 1995: 307–47.
- Baily, Martin Neil, Eric Zitzewitz, Barry Bosworth et Larry E. Westphal. 1998. «Extending the East Asia Miracle: Microeconomic Evidence from Korea.» *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics* 1998: 249–73.
- Baker, W. et S. Tremolet. 2000a. «Micro Infrastructure: Regulators Must Take Small Operators Seriously.» World Bank Private Sector Note 220, octobre 2000. Banque mondiale, Washington. Disponible sur l'Internet : [www.worldbank.org/html/fpd/notes](http://www.worldbank.org/html/fpd/notes).
- . 2000b. «Regulation of Quality of Infrastructure Services in Developing Countries.» Étude présentée à la conférence intitulée «Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor» PPIAF, DFID, et Banque mondiale, Londres.
- . 2000c. «Utility Reform: Regulating Quality Standards to Improve Access for the Poor.» World Bank Private Sector Note 219, octobre 2000. Banque mondiale, Washington. Disponible sur l'Internet : [www.worldbank.org/html/fpd/notes](http://www.worldbank.org/html/fpd/notes).
- Baldwin, John. 1997. «Monitoring the Rise of the Small Claims Limit: Litigants' Experiences of Different Forms of Adjudication.» Lord Chancellor's Department, Research Secretariat. Londres, Royaume-Uni.
- Banco Europeo de Reconstrucción et Fomento. 1996. *Transition Report 1996: Infrastructure and Savings*. Londres : BERF.
- . 1999. *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*. Londres : BERF.
- . 2000. *Transition Report 2000: Employment, Skills and Transition*. Londres : BERF.
- Banque mondiale. 1974. «Land Reform.» Development Series. Banque mondiale : Washington.
- . 1989a. «Argentina Agricultural Sector Review, Volume II: Technical Annex.» Report No. 7733-AR. Département-pays I, Région Amérique latine et Caraïbes, Washington.
- . 1989b. *World Development Report 1989, Financial Markets and Development*. New York: Oxford University Press.
- . 1992. Malaysia: Fiscal Reform for Stable Growth. Washington.
- . 1994a. «Governance: The World Bank's Experience.» Washington.
- . 1994b. Indonesia: Health, Man Power Report. 1994. Washington.
- . 1994c. «Public Expenditures for Poverty Alleviation in Northeast Brazil: Promoting Growth and Improving Services.» Washington.
- . 1995a. *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*. Banque mondiale, Washington.
- . 1995b. «Preshipment Inspection Services.» Document de Synthèse de la Banque mondiale n° 278. Washington.
- . 1996. Rural Energy and Development: Improving Energy Supplies for Two Billion People. Chapter 9. Washington : Banque mondiale.
- . 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- . 1998. «Reforming Agricultural Research Organizations: Creating Autonomous Bodies and Managing Change.» Agricultural Knowledge and Information Systems (AKIS) Good Practice Note No. 01/99. Banque mondiale, Washington.
- . 1999a. «Initiating Memorandum: Bank Restructuring Facility Loan to Mexico.» Finance, Private Sector, and Infrastructure, Country Management Unit 1, Région Amérique latine et Caraïbes, Washington.
- . 1999b. «Moldova: Poverty Assessment. A World Bank Country Study.» Washington.
- . 1999c. *World Development Report 1998/1999: Knowledge for Development*. New York: Oxford University Press.
- . 1999d. *Land Administration and Rural Development: Two Cases from Thailand*. OED/World Bank; Report 184. Washington.
- . 2000a. «Decentralizing Agricultural Extension: Lessons and Good Practice» Agricultural Knowledge and Information Systems (AKIS) Good Practice Note, août 2000. Washington. Disponible sur l'Internet : [www.worldbank.org/akis](http://www.worldbank.org/akis).
- . 2000b. «Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate.» Washington.
- . 2000c. «Implementation Completion Report on a Loan to the Republic of Mauritius for a Technical Assistance to Enhance Competitiveness Project.» 30 mars. Washington.
- . 2000d. *India: Reducing Poverty, Accelerating Development*. Washington.
- . 2000e. *Securing Our Future in a Global Economy*. Washington.
- . 2000f. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- . 2000g. *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington.
- . 2000h. *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2000*. Washington.
- . 2001a. *Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World*. Policy Research Report. New York: Oxford University Press.
- . 2001b. «Capacity Building for Economic Communication.» Internal Report. Communications Department. Romania Country Office. Banque mondiale, Bucarest.
- . 2001c. «Sri Lanka Poverty Assessment.» En préparation.
- . 2001d. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- . 2001f. *Public Expenditure Review: Zambia*. Washington.
- Banerjee, Abhijit, Timothy Besley et Timothy Guinnane. 1994. «Thy Neighbor's Keeper: The Design of a Credit Co-operative with Theory and a Test.» *Quarterly Journal of Economics* 109(2): 491–515.

- Banerjee, Abhijit et Esther Duflo. 2000. «Reputation Effects and the Limits to Contracting: A Study of the Indian Software Industry.» *Quarterly Journal of Economics* 115(3): 989–1019.
- Banerji, Arup. 1995. «Workers in the 'Informal Sector' in Developing Countries.» World Development Report 1995/6. Background Paper. Banque mondiale, Washington.
- . 2001. «Which Countries Can Afford Poverty-Eliminating Transfers? A Notional Framework for Policymakers.» Document de référence pour le Rapport sur le développement dans le monde 2002, Banque mondiale, Washington.
- Banerji, Arup et Hafez Ghanem. 1997. «Does the Type of Political Regime Matter for Trade and Labour Market Policies?.» *World Bank Economic Review* 11(1):171-194.
- Banisar, David. 2000. «Freedom of Information around the World.» Privacy International. Disponible sur l'Internet : <http://www.privacyinternational.org/issues/foia/foia-survey.html>.
- Barajas, Adolfo, Natalia Salazar et Roberto Steiner. 2000. «Foreign Investment in Colombia's Financial Sector.» dans S. Claessens et M. Jansen (comps.) *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*. Boston, MA: Kluwer Academic Press.
- Barnett, Barry J. et Keith H. Coble. 1999. «Understanding Uneven Agricultural Liberalization in Madagascar.» *Journal of Modern African Studies* 32:449–76.
- Barro, Robert. 1997. *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge: MIT Press.
- Barron, John M. et Michael Staten. 2000. «The Value of Comprehensive Credit Reports: Lessons from the U.S. Experience.» Banque mondiale. Polycopié.
- Barth, James, Gerard Caprio et Ross Levine. 2000. «Prudential Regulation and Supervision: What Works and What Doesn't.» Banque mondiale. Polycopié.
- . À paraître. «Banking Systems Around the Globe: Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability? À paraître dans Mishkin, Frederic (comp.) *Prudential Regulation and Supervision: What Works and What Doesn't*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Beaumont, William J., John C. Panzar et Robert D. Willig, con la colaboración de Elizabeth E. Bailey, Dietrich Fischer et Herman C. Quirmbach. 1982. *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Bebchuk, Lucian. 1999. «A Rent-Protection Theory of Corporate Ownership and Control» National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7203. Cambridge, Massachusetts.
- Beck, Thorsten; Asli Demirgüç-Kunt et Ross Levine. 2000a. «A New Database on Financial Development and Structure.» *World Bank Economic Review* 14(3):597–605.
- . 2000b. «Law, Politics et Finance.» Banque mondiale. Polycopié.
- Beck, Thorsten; Ross Levine et Norman Loayza. 2000. «Finance and the Sources of Growth.» *Journal of Financial Economics* 58(1–2):261–300.
- Beck, Thorsten, Mattias Lundberg et Giovanni Majnoni. 2000. «Financial Development and Economic Volatility: Does Finance Dampen or Magnify Shocks?» Banque mondiale. Polycopié.
- Bell, Clive, T. N. Srinivasan et Christopher Udry. 1997. «Rationing, Spillover, and Interlinking in Credit Markets: The Case of Rural Punjab.» *Oxford Economic Papers* 49:557–585.
- Berger, Allen N., Rebecca S. Demsetz et Philip E. Strahan. 1999. «The Consolidation of the Financial Services Industry: Causes, Consequences, and Implications for the Future.» *Journal of Banking and Finance* 23(2–4): 135–94.
- Berkowitz, Jeremy et Michelle White. 2000. «Bankruptcy and Small Firms' Access to Credit.» Department of Economics, University of Michigan, Ann Arbor, Michigan. Polycopié.
- Bermudes, Sergio. 1999. «Administration of Civil Justice in Brazil.» dans Adrian A.S. Zuckerman *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspectives of Civil Procedure*.
- Bernstein, Lisa. 1999. «The Questionable Empirical Basis of Article 2's Incorporation Strategy: A Preliminary Study.» *The University of Chicago Law Review* 66(3): 710–780.
- . 2000. «The Potential Role of Private Legal Systems in the Revival of Trade in Transition Economies.» The University of Chicago. Polycopié.
- Besley, Timothy et Robin Burgess. 2000. «The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India.» Document de travail, Department of Economics, London School of Economics, novembre.
- Beteille, Andre. 1997. «Caste in Contemporary India.» dans Chris J. Fuller (comp.) *Caste Today*. Delhi: Oxford University Press.
- Bhagat, Sanjai et Bernard Black. 1999. «The Uncertain Relationship Between Board Composition and Firm Performance.» *Business Law* Vol. 54:921–963.
- Bhide, Amar. 1993. «The Hidden Costs of Stock Market Liquidity.» *Journal of Financial Economics* 34(1):1–51.
- Bigsten, Arne, Paul Collier, Stefan Dercon, Bernard Gauthier, A. Isaksson, Abena Oduro, Remco Oostendorp, Cathy Pattillo, Måns Söderbom, M. Sylvain, Francis Teal et Albert Zeufack. 2000. «Contract Flexibility and Dispute Resolution in African Manufacturing.» *The Journal of Development Studies* 36(4): 1–37.
- Blanchard, Olivier et Andrei Shleifer. 2000. «Federalism with and Without Political Centralization: China versus Russia.» National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7616. Cambridge, Massachusetts.
- Blankenburg, Erhard. 1999. «Civil Justice: Access, Cost, and Expedition. The Netherlands.» dans Adrian A.S. Zuckerman, *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspectives of Civil Procedure*, 442, 1999.
- Bogetic, Zeljko et Heywood Fleisig. 1997. «Collateral, Access to Credit, and Investment in Bulgaria.» dans Jones, Derek C. et Jeffrey Miller (comps.) *The Bulgarian*

- Economy: Lessons from Reform During Early Transition.* Aldershot, Royaume-Uni ; Brookfield, VT et Sydney: Ashgate.
- Bohn, Henning et Robert P. Inman. 1996. « Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States. » *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy* 45:13–76.
- Bokhari, Farhan. 2000. « Islam's Interest and Principles. » *Financial Times*, 31 août.
- Bonin, John et István Abel. 2000. « Retail Banking in Hungary: A Foreign Affair? » Document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.
- Bonin, John et Paul Wachtel. 1999. « Lessons from Bank Privatization in Central Europe. » dans Harvey Rosenblum (comp.) *Proceedings of the World Bank/Dallas Federal Reserve Conference on Bank Privatization*. Dallas, TX: Dallas Federal Reserve.
- Boot, Arnold W.A., Stuart J. Greenbaum et Anjan V Thakor. 1993. « Reputation and Discretion in Financial Contracting. » *American Economic Review* 83:1165–83.
- Boycko, Maxim yrei Shleifer et Robert W. Vishny. 1992. « Property Rights, Soft Budget Constraints, and Privatization. » Harvard University et University of Chicago. Polycopié.
- . 1993. « Privatizing Russia. » *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics* (0)2:139–181.
- Boyd, John H. et Stanley L. Graham. 1991. « Investigating the Banking Consolidation Trend, » *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 15(2), 3–15.
- . 1998. « Consolidation in U.S. Banking. » dans Yakov Amihud et Geoffrey Miller (comps.) *Bank Mergers and Acquisitions*, Norwell, MA: Kluwer Academic.
- Bradburd, Ralph. 1992. « Privatization of Natural Monopoly Public Enterprises: The Regulation Issue, » Policy Research Working Paper WPS 864. Banque mondiale, Washington.
- Braga, Carlos Alberto Primo, Carsten Fink et Claudia Paz Sepulveda. 2000. « Intellectual Property Rights and Economic Development. » Document de Synthèse de la Banque mondiale n° 412. Banque mondiale, Washington.
- Brandt, Hans-Jürgen. 1995. « The Justice of the Peace as an Alternative: Experiences with Conciliation in Peru. » dans *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference 92*. (Malcom Rowat, Waleed H. Malik et Maria Dakolias comps, août).
- Branscheid, Volker 1998: « Irrigation Development in Eastern Europe and the Former Soviet Union. » ECSRE Rural Development and Environment Sector Working Paper No. 3, Banque mondiale, Washington.
- Brennan, Timothy J. 1987. « Regulated Firms in Unregulated Markets: Understanding the Divestiture in U.S. v. AT&T. » *Antitrust Bulletin* 32, 749–793.
- . 1995. « Is the Theory Behind U.S. v. AT&T Applicable Today? » *Antitrust Bulletin* 455–482.
- Bresnahan, Timothy F. et Peter C. Reiss. 1991. « Entry and Competition in Concentrated Markets. » *Journal of Political Economy* 99(5):977–1009.
- Brook, Penelope J. 1997. « Getting the Private Sector Involved in Water—What to Do in the Poorest of Countries? » World Bank Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note No. 102, Janvier. Banque mondiale, Washington.
- Bruce, John W. et Shem E. Migot-Adholla, comps. 1994. *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall Hunt.
- Bruce, John W., Shem E. Migot-Adholla et Joan Atherton. 1994. « The Findings and Their Policy Implications: Institutional Adaptation or Replacement? » dans John W. Bruce et Shem E. Migot-Adholla (comps.) *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque, Iowa: Kendall Hunt.
- Bruno, Michael et William Easterly. 1998. « Inflation Crises and Long-Run Growth. » *Journal of Monetary Economics* 41: 3–26.
- Burger, K., P. Collier et J. W. Gunning. 1996. « Social Learning: An Application To Kenyan Agriculture. » Free University, Amsterdam, cité dans Collier et Gunning (1999): 18n. Polycopié.
- Buscaglia, Edgardo et Maria Dakolias. 1996. « Judicial Reform in Latin American Courts: The Experience in Argentina and Ecuador. » World Bank Technical Paper No. 350. Banque mondiale, Washington.
- Buscaglia, Edgardo et Thomas Ulen. 1997. « A Quantitative Assessment of the Efficiency of the Judicial Sector in Latin America. » *International Review of Law and Economics* 17(2): 275–91.
- Byerlee, Derek. 2000. « Competitive Funding of Agricultural Research in the World Bank: Lessons and Challenges. » Conference Paper. Competitive Grants in the New Millennium. Conference organized by EMBRAPA, the InterAmerican Development Bank and the World Bank. Brasilia, Brésil. 16–18 mai 2000. Disponible sur l'Internet : [www.worldbank.org/akis](http://www.worldbank.org/akis).
- Byerlee, Derek et Gary E. Alex. 1998. « Strengthening National Agricultural Research Systems: Policy Issues and Good Practice. » Environmentally and Socially Sustainable Development: Rural Development Series. Banque mondiale, Washington.
- Byerlee, Derek et M. Maredia. 1999. « Measures of Technical Efficiency of National and International Wheat Research Systems. » dans Maredia, M. et D. Byerlee (comps.) *The Global Wheat System: Prospects for Enhancing Efficiency in the Presence of Spillovers*. International Maize and Wheat Improvement Center (CIMMYT) Research Report no.5.
- Byerlee, Derek et G. Traxler. 2001. « The Role of Technology ». Spillovers and Economies of Size in the Efficient Design of Agricultural Research Systems. dans Alston, J., P. Pardey et M. Taylor (comps.) *Agricultural Science Policy: Changing Global Agendas*, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Johns Hopkins University Press.
- Byram, M., C. Kaute et K. Matenge. 1980. « Botswana takes Participatory Approach to Mass Media Education Campaign. » Development Communication Report, n° 32.

- Calomiris, Charles. 1996. « Building an Incentive-Compatible Safety-Net: Special Problems for Developing Countries » Columbia University, Polycopié.
- Calomiris, Charles et Andrew Powell. 2000. « Can Emerging Market Bank Regulators Establish Credible Discipline? The Case of Argentina, » Banque mondiale, Polycopié.
- Campos, Ed et Sanjay Pradhan. 1996. « Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. » Policy Research Department Working Paper No. 1646. Banque mondiale, Washington.
- Caprio, Gerard et P. Honohan. 1999. « Restoring Banking Stability: Beyond Supervised Capital Requirements. » *Journal of Economic Perspectives* 13(4): 43–64.
- Caprio, Gerard et Maria Soledad Martinez-Peria. 2000. « Avoiding Disaster: Policies to Reduce the Risk of Banking Crises. » Banque mondiale. Polycopié.
- Carlin, Wendy, Steven Fries, Mark Schaffer et Paul Seabright. 1999. « Competition and Enterprise Performance in Transition Economies: Evidence from a Cross-country Survey. » Polycopié.
- Carter, Michael et Yang Yao 1999: « Specialization without regret: Transfer rights, productivity and investment in an industrializing economy, » World Bank Document de travail sur les politiques de développement n° 2202, Banque mondiale, Washington.
- Carter, Michael, Diana Fletschner et Pedro Olinto (1996): « Does land titling activate a productivity-promoting land market? Econometric evidence from rural Paraguay » U. of Wisconsin, Madison, Wisconsin. Polycopié.
- Carter, Michael, Keith Wiebe et Benoit Blarel. 1994. « Tenure Security for Whom? Differential Effects of Land Policy in Kenya. » dans Bruce et Migot-Adholla (comps.) *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall Hunt.
- Caves, Richard E. et associates. 1992. *Industrial Efficiency in Six Nations*. Massachusetts: MIT Press.
- Caves, Richard E. et M. R. Porter. 1976. « Barrier to Exit » dans R. Masson et P. Qualls (comps.) *Essays in Industrial Organization in Honor of Joe Bain*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Center for Public Resource Management. 2000. « Formulation of Administrative Reforms, » Supreme Court–World Bank Judicial Reform Project, Jakarta, julio.
- CGIAR (Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales). 2001. « South Africa: CGIAR Partnership Results in New Maize Varieties with 30 to 50 Percent Higher Yields. » Washington. Polycopié. Disponible sur l'Internet : [www.cgiar.org](http://www.cgiar.org).
- Chamlee-Wright, Emily. 1998. « Indigenous African Institutions and Economic Development. » dans James A. Dorn, Steve H. Hanke et Alan A. Walters (comps.) *The Revolution in Development Economics*. Washington : Cato Institute.
- Chang, Chun. 2000. « The Informational Requirement on Financial Systems at Different Stages of Economic Development: The Case of South Korea. » Banque mondiale, Washington. Polycopié.
- Chaudhuri, Sudip. 2000. « Insolvency Procedure and Corporate Restructuring. » Indian Institute of Management, Calcutta, Inde. Polycopié.
- Chaudhury, Nazmul et Jeffrey Hammer. 2001. « The Role of Informational Pathways and Intra-Household Decision Making in Affecting Fertility, Child Mortality and Nutrition Outcomes: Evidence from Egypt. » Polycopié.
- Chen, Duanjie et Ritva Reinikka. 1999. « Business Taxation in a Low-Revenue Economy. A Study on Uganda in Comparison with Neighboring Countries. » Africa Regional Working Paper Series No. 3. Banque mondiale, Washington.
- Chinnappa, B. N. 1977. « Adoption of the New Agricultural Technology in North Arcot Division. » Farmer, B.H. (comp.) *Green Revolution? Technology and Change in Rice-Growing Areas of South Asia*, Macmillan, 1977.
- Chongkittavorn, Kavi. 2001. « Media and Access to Information in Thailand. » Conference Paper. *The Role of the Media in Development*, 12 avril 2001. Banque mondiale, Washington.
- Chui, Andy; Sheridan Titman et John Wei. 2000. « Corporate Groups, Financial Liberalization and Growth: The Case of Indonesia » Banque mondiale, Washington. Polycopié.
- Church, Thomas, Jr. 1978. *Justice Delayed: The Pace of Litigation in Urban Trial Courts*. VA: NCSC.
- Claessens, Stijn et Marion Jansen (comps.). 2000. *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*, Boston, MA: Kluwer Academic Press.
- Claessens, Stijn et Daniela Klingebiel. 2000a. « Alternative Frameworks for the Provision of Financial Services: Economic Analysis and Country Experiences. » Polycopié.
- Claessens, Stijn, Asli Demirgüç-Kunt et Harry Huizinga, 2001. « How Does Foreign Entry Affect the Domestic Banking Market? » *Journal of Banking and Finance* 25(5): 891–911.
- Claessens, Stijn, Simeon Djankov et Leora Klapper. 2001. « Resolution of Financial Distress: Evidence from East Asia. » Banque mondiale, Washington. Polycopié.
- Claessens, Stijn, Simeon Djankov et Daniela Klingebiel. 2000. « Stock Markets in Transition Economies. » World Bank Financial Sector Discussion Paper No. 5, Banque mondiale, Washington.
- Claessens, Stijn, Simeon Djankov et Larry H. P. Lang. 2000. « The Separation of Ownership and Control in East Asian Corporations, » *Journal of Financial Economics* 58(2): 81–112.
- Claessens, Stijn, Thomas Glaessner et Daniela Klingebiel, 2000. « Electronic Finance: Reshaping the Financial Landscape around the World. » Financial Sector Discussion Paper No. 4, Banque mondiale. Washington.
- . 2000b. « Competition and Scope of Activities in Financial Services » Banque mondiale. Polycopié.
- Clarke, George R. G. et Robert Cull, 1999a. « Why Privatize? The Case of Argentina's Public Provincial Banks. » *World Development* 27(5):867–888.

- . 1999b. « Provincial Bank Privatization in Argentina: The Why, the How and the So What. » Document de travail sur les politiques de développement n° 2159, Banque mondiale, Washington.
- . À paraître. « Political and Economic Determinants of the Likelihood of Privatizing Argentine Public Banks » *Journal of Law and Economics*.
- Clarke, George, Robert Cull, Laura D'Amato et Andrea Molinari. 2000. « On the Kindness of Strangers? The Impact of Foreign Entry on Domestic Banks in Argentina. » dans S. Claessens et M. Jansen, (comps.) *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*. Boston, MA. Kluwer Academic Press.
- Coase, Ronald H. 1937. « The Nature of the Firm. » *Economica*, Vol. 4, pp. 386–405.
- . 1959. « The Federal Communications Commission. » *Journal of Law and Economics* 2: 1–40.
- . 1960. « The Problem of Social Cost. » *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1–44.
- Coate, S. et M. Ravallion. 1993. « Reciprocity Without Commitment: Characterisation and Performance of Informal Insurance Arrangements. » *Journal of Development Economics* 40:1–24.
- Collier, Paul et J.W. Gunning. 1999. « The Microeconomics of African Growth, 1950–2000. » Thematic Paper for the AERC Collaborative Research Project on « Explaining African Economic Growth, 1950–2000. » Polycopié.
- Committee to Protect Journalists. 2000. *Attacks on the Press in 1999: A Worldwide Survey by the Committee to Protect Journalists*. Disponible sur l'Internet : <http://www.cpj.org>.
- Contini, Francesco. 2000. « European Database on Judicial Systems, » European Research Network on Judicial Systems. Polycopié.
- Cortés, J. 1997. « Reform, Regulations and Recent Developments in the Seed System in Peru. » dans David Gisselquist et Jitendra Srivastava (comps.). *Easing Barriers to Movement of Plant Varieties for Agricultural Development*. Discussion Paper No. 367. Banque mondiale, Washington.
- Cox, Donald et Emmanuel Jimenez. 1995. « Private Transfers and the Effectiveness of Public Income Redistribution in the Philippines. » dans Dominique Van de Walle et Kimberly Nead (comps.) *Public Spending and the Poor*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Cull, Robert, Lemma Senbet et Marco Sorge. 2000. « Deposit Insurance and Financial Development. » Banque mondiale. Polycopié.
- Dakolias, Maria. 1996. « The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform. » World Bank Technical Paper No. 319. Banque mondiale, Washington.
- Dakolias, Maria et Javier Said. 1999. « Judicial Reform: A Process of Change through Pilot Courts. » World Bank Report No. 20176. Banque mondiale, Washington.
- Dale, P. et R. Baldwin. 2000. « Emerging Land Markets in Central and Eastern Europe. » dans Csaba Csaki et Zvi Lerman (comps.) *Europe and Central Asia Environmentally and Socially Sustainable Development Series*: 81–109. Technical Paper No. 465.
- Darity, William et Patrick Mason. 1998. « Evidence of Discrimination in Employment: Codes of Color, Codes of Gender. » *Journal of Economic Perspectives* 12(2):63–90.
- Das-Gupta, Arindam et Dilip Mookherjee. 1998. *Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement: an Analysis of Developing Country Experience*. Delhi: Oxford University Press.
- De Soto, Hernando. 1990. *The Other Path*. New York: Harper and Row.
- . 2000. *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.
- Deiningner, Klaus. 2001. « Land Policy and Its Impact on Competition and Functioning of Factor Markets: Conceptual Issues and Empirical Evidence. » Document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde, 2002*. Banque mondiale, Washington.
- Deiningner, Klaus (comp.). À paraître. « Land Policy and Administration: Lessons Learned and New Challenges for the Bank's Development Agenda Land Policy and Administration Thematic Group. » Rural Development, Banque mondiale, Washington.
- Demirgüç-Kunt, Asli et Enrica Detragiache. 1998. « The Determinants of Banking Crises in Developing and Developed Countries. » *International Monetary Fund Staff Papers* 45(1): 81–109.
- . 2000. « Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability? » Banque mondiale. Polycopié.
- Demirgüç-Kunt, Asli et Harry Huizinga. 1999. « Determinants of Commercial Bank Interest Margins and Profitability: Some International Evidence. » *World Bank Economic Review*. 13(2):379–408.
- . 2000. « Market Discipline and Financial Safety Net Design. » Banque mondiale. Polycopié.
- Demirgüç-Kunt, Asli et Ross Levine. 2000. « Bank Concentration: Cross-Country Evidence. » Banque mondiale. Polycopié.
- . À paraître 2001. *Financial Structures and Economic Development*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Demirgüç-Kunt, Asli et Vojislav Maksimovic. 1998. « Law, Finance, and Firm Growth, » *Journal of Finance* (6):2107–2137.
- . 1999. « Institutions, Financial Markets and Firm Debt Maturity. » *Journal of Financial Economics* 54:295–336.
- Demirgüç-Kunt, Asli et Tolga Sobaci. 2000. « Deposit Insurance around the World: A Data Base. » Banque mondiale. Polycopié.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Ross Levine et Hong G. Min. 1998. « Opening to Foreign Banks: Issues of Stability, Efficiency and Growth. » dans Proceedings of the Bank of Korea Conference on the Implications of Globalization of World Financial Markets, décembre 1998.
- Demsetz, Harold et Kenneth Lehn. 1985. « The Structure of Corporate Ownership: Causes and Consequences. » *The Journal of Political Economy* 93(6):1155–1177.

- Denizer, Cevdet. 2000. « Foreign Entry in Turkey's Banking Sector, 1980/1997. » dans Claessens, S. et M. Jansen (comps.) *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*. Boston, MA: Kluwer Academic Press.
- Denizer, Cevdet; Bulent Gultekin et Mustafa Gultekin. 2000. « Distorted Incentives and Financial Structure in Turkey. » Banque mondiale, Washington. Polycopié.
- Denizer, Cevdet, Murat Iyigun et Ann Owen. 2000. « Finance and Macroeconomic Volatility » Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Paper No 670, junio de 2000.
- Desai, Bhupat M. et John W. Mellor. 1993. « Institutional Finance for Agricultural Development. » Food Policy Review 1. International Food Policy Research Institute, Washington.
- DeYoung, Robert et Daniel E. Nolle. 1996. « Foreign-owned banks in the United States: Earning Market Share of Buying it? » *Journal of Money, Credit, and Banking* 28(4):622-36.
- Di Tella, Rafael et Ernesto Shargrotsky. 2000. « The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires. » Harvard Business School. Polycopié.
- Dillinger, William et Steven B. Webb. 1999. « Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil. » Document de travail sur les politiques de développement n° 2121. Banque mondiale, Washington.
- Dinar, A. et G. Keynan. 1998. « The Cost and Performance of Paid Agricultural Extension Services. » Document de travail sur les politiques de développement n° 1931. Banque mondiale, Washington.
- Dixit, Avinash. 1988. « Optimal Trade and Industrial Policies for U.S. Automobile Industry. » dans David B. Audretsch, *Industrial Policy and Competitive Advantage, Industry and Country Studies*. Elgar Reference Collection. International Library of Critical Writings in Economics, vol. 84. Cheltenham, Royaume-Uni. et Northampton, Mass.: Elgar; distributed by American International Distribution Corporation, Williston, Vt.
- Djankov, Simeon et Peter Murrell. À paraître. « Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey, » *Journal of Economic Literature*.
- Djankov, Simeon et Tatiana Nenova. À paraître. « Why Did Privatization Fail in Kazakhstan? » dans The Determinants of Nonextractive Growth, Kazakhstan Country Report.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes et Andrei Shleifer. À paraître. « Regulation of Entry. » *Quarterly Journal of Economics*.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes et Andrei Shleifer. 2001b. « The Structure of Regulation of Labor Markets: Analytical Framework, Historical Background, Indices et Preliminary Conclusions » Harvard University, Cambridge, MA. Polycopié.
- Dollar, David et Aart Kraay. 2000. « Growth is Good for the Poor. » *International Monetary Fund Seminar Series* (International) 2000-35:1-44.
- Doner, R. et B.R. Schneider. 2000a. « The New Institutional Economics, Business Associations and Development. » Geneva: ILO/International Institute for Labor Studies, DP/110/2000.
- . 2000b. « Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More than Others. » *Business and Politics* 2(3), 2000.
- Drijver, C. A. et Y. J. J. Van Zorge. 1995. « With a Little Help From Our Friends. » dans Van Den Breemer, C. A. Drijver et L. B. Venema (comps.) *Local Resource Management in Africa*. Wiley and Sons, New York: 147-60.
- Duca, John V. 1998. How Increased Product Market Competition May be Reshaping America's Labor Markets. *Federal Reserve Bank of Dallas Economic Review* 0(0):2-16.
- Easterly, William. 2000. « The Middle Class Consensus and Economic Development. » Development Research Group, Working Paper No. 2346, Banque mondiale, Washington.
- Easterly, William et Stanley Fischer. 2000. « Inflation and the Poor. » Policy Research Department Working Paper No. 2335. Banque mondiale, Washington.
- Easterly, William et Ross Levine. 1997. « Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions. » *Quarterly Journal of Economics* 112(4):1203-50.
- . 2000. « It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models. » Banque mondiale, Washington. Polycopié.
- Easterly, William et Sergio Rebelo. 1993. « Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation. » *Journal of Monetary Economics* 32(3):417-58.
- Easterly, William, Roumeen Islam et Joseph E. Stiglitz. 2001. « Shaken and Stirred: Explaining Growth Volatility. » dans Boris Pleskovic et Joseph Stiglitz (comps.) *Annual Bank Conference on Development Economics*, Banque mondiale, Washington.
- Eaton B. C. et R. G. Lipsey. 1981. « Capital, Commitment and Entry Equilibrium. » *Bell Journal of Economics* 12(2): 593-604.
- Echeverría, R. 1998. « Agricultural Research Policy Issues in Latin America. » *World Development* 26(6):1103-12.
- Edwards, Sebastian. 1997. « Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know? » *Economic Journal* 108(447):383-98.
- Ehehardt, D. et R. Burdon. 1999. « Free Entry in Infrastructure. » Document de travail sur les politiques de développement n° 2093. Banque mondiale, Washington.
- Eichengreen, Barry, Ricardo Hausmann et Jurgen von Hagen. 1999. « Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council. » *Open Economies Review* 10(4): 415-442.
- Engerman, Stanley L. et Kenneth L. Sokoloff. 1994. « Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States. » National Bureau of Economic Research Working Paper H0066. Cambridge, Mass.
- Ensminger, Jean. 1994. « Transaction Costs Through Time: The Case of the Orma Pastoralists in East Africa. » dans

- James M. Acheson (comp.) *Anthropology and Institutional Economics*. Lanham, Maryland: University Press of America.
- . 1997. « Changing Property Rights: Reconciling Formal and Informal Rights to Land in Africa. » dans Drobak, John N. et John Nye (comps.) *The Frontiers of the New Institutional Economics*. San Diego, Londres et Toronto: Harcourt Brace.
- Erard, Brian et Jonathan S. Feinstein. 1994. « The Role of Moral Sentiments and Audit Perceptions in Tax Compliance. » *Public Finance/Finances Publiques* 49:70–89.
- Estache, Antonio. 1997. « Designing Regulatory Institutions for Infrastructure—Lessons from Argentina, » Private Sector Note 114, Banque mondiale, mai 1997.
- Estache, Antonio, Vivien Foster et Quentin Wodon. 2000a. « Infrastructure Reform and the Poor: Learning from Latin America's Experience. » LAC Regional Studies Program, World Bank Institute, Studies in Development. Banque mondiale, Washington.
- Estache, Antonio, Andrea Goldstein et Russell Pittman. 2000b. « Privatization and Regulatory Reform in Brazil: The Case of Freight Railways. » US Department of Justice, Antitrust Division, Economic Analysis Group Discussion Paper 00-5, septembre. Washington.
- Estache, Antonio, Andres Goniex-Lobo et Danny Leipziger. 2000c. « Utility Privatization and the Needs of the Poor in Latin America. Have We Learned Enough to Get it Right? » Londres, Royaume-Uni: Infrastructure for Development.
- Estache, Antonio, Manuel Romero et John Strong. 2000d. « The Long and Winding Path to Private Financing and Regulation of Toll Roads. » Banque mondiale, Washington. Polycopié.
- Evans-Pritchard, Edward E. 1940. *The Nuer: A Description of the Modes of Livelihood and Political Institutions of a Nilotic People*. Oxford: Clarendon Press.
- Evenson, R. 1997. « The Economic Contributions of Agricultural Extension to Agricultural and Rural Development. » dans *Improving Agricultural Extension, a Reference Manual*, Document de référence, Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'alimentation, Rome, 1997.
- . À paraître. « Economic Impact Studies of Agricultural Research and Extension. » dans *Handbook of Agricultural Economics*, Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'alimentation, Rome.
- Fafchamps, Marcel. 1996. « The Enforcement of Commercial Contracts in Ghana. » *World Development* 24(3):427–448.
- Fafchamps, Marcel et Bart Minten. 1999. « Property Rights in a Flea-Market Economy. » Paper presented at WDR summer workshop. Banque mondiale, Washington. Polycopié.
- Fafchamps, Marcel, Christopher Udry et Katherine Czukas. 1998. « Drought and Saving in West Africa: Are livestock a Buffer Stock? » *Journal of Development Economics* 55:273–305.
- Farrington, T. 2000. « Efficiency in Microfinance Institutions. » *MicroBanking Bulletin*, février 2000.
- Feder, Gershon et David Feeney. 1991. « Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Developing Policy. » *World Bank Economic Review* 5(1):135–53.
- Feder, G., Onchan, T., Chalamwong, Y. et Hangladoran, C.; 1986. *Land Policies and Farm Productivity in Thailand*; Baltimore, Md.: Johns Hopkins.
- Feder, G., A. Willett et W. Zijp. 1999. « Agricultural Extension: Generic Challenges and Some Ingredients for Solutions. » Document de travail sur les politiques de développement n° 2129. Banque mondiale, Washington.
- Fehr, Ernst et Simon Gächter. 2000. « Fairness and Retaliation: The Economics of Reciprocity. » *Journal of Economic Perspectives* 14(3):159–181.
- Finger, J. Michael et Julio J. Nogues. 2000. « The Unbalanced Uruguay Round Outcome: The New Areas in Future WTO Negotiations. » Polycopié.
- Firth, Raymond. 1963. *Elements of Social Organization*. Boston: Beacon Press.
- Fisman, Raymond. À paraître. « It's Not What You Know. Estimating the Value of Political Connections. » *American Economic Review*.
- Fisman, Raymond et Roberta Gatti. À paraître. « Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries. » *Journal of Public Economics*.
- Fisman, Raymond et Jakob Svensson. 2000. « Are Corruption and Taxation Really Harmful to Growth? Firm-Level Evidence. » Banque mondiale et Columbia University. Polycopié.
- Fleisig, Heywood. 1996. « Secured Transactions: The Power of Collateral. » *Finance and Development* 33(2): 44–46.
- Floro, M.S. et D. Ray. 1997. « Vertical Links Between Formal and Informal Financial Institutions. » *Review of Development Economics* 1(1):34–56.
- Focarelli, Dario et Alberto Franco Pozzolo. 2000. « The Determinants of Cross-Border Bank Shareholdings: An Analysis with Bank-Level Data from OECD Countries. » Bank of Italy, Research Department. Polycopié.
- Foley, Fritz. 2000. « Going Bust in Bangkok: Lessons from Bankruptcy Law Reform in Thailand. » Harvard Business School. Polycopié.
- Fonds monétaire international. 2000. *International Capital Markets: Developments, Prospects, and Key Policy Issues*, Washington DC: IMF Publication Services.
- Frankel, Jeffrey A. et David Romer. 1999. « Does Trade Cause Growth? » *American Economic Review* 89:379–399.
- Franks, Julian et Oren Sussmann. 2000. « Financial Innovations and Corporate Insolvency. » Paper presented at the WDR Berlin Workshop, février 2000.
- Freedom House. 2000. *Freedom in the World*. Disponible sur l'Internet : [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).
- Friedman, Eric, Simon Johnson, Daniel Kaufmann et Pablo Zoido-Lobatón. 2000. « Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries. » *Journal of Public Economics* 76:459–493.
- Fuentes, G. 1998. « Middlemen and Agents in The Procurement of Paddy: Institutional Arrangements from the Rural Philippines. » *Journal of Asian Economics* 9(2):307–331.

- Fuglie, K., N. Ballenger, K. Day, C. Koltz, M. Ollinger, J. Reilly, U. Vasavada et J. Yee. 1996. *Agricultural Research and Development: Public and Private Investments under Alternative Markets and Institutions*. Agricultural Economic Report No. 735. Economic Research Service. United States Department of Agriculture. Washington.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Fundação Palmares. 2000. «Quilombos no Brasil.» *Revista Palmares* No. 5.
- Galda, K. et Searle, B. 1980. The Nicaragua Radio Mathematics Project: Introduction. California: Stanford University, Institute for Mathematical Studies in Social Studies.
- Gallego, Francisco et Norman Loayza. 2000. «Financial Structure in Chile: Macroeconomic Developments and Microeconomic Effects.» Banque mondiale, Washington. Polycopié.
- Gambetta, Diego. 1993. *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Cambridge, Massachusetts et Londres: Harvard University Press.
- Garavano, Germán C., Natalia Calcagno, Milena Ricci et Liliana Raminger. 2000. «Indicadores de Desempeño Judicial.» dans *Poder Judicial*, Mendoza, Boletín del Centro de Capacitación e Investigaciones Judiciales «Dr. Manuel A. Saez», République argentine.
- García de Alba, Francisco. 2000. Presentation at OECD Workshop on Railroad Restructuring. Moscow, décembre.
- Gatti, Roberta. 2001. «Corruption and Trade Tariffs, or a Case for Uniform Tariffs.» Policy Research Department Working Paper No. 2216. Banque mondiale, Washington.
- Gautam, M. 2000. «Agricultural Extension: The Kenya Experience.» Operations Evaluation Department Report. Banque mondiale, Washington.
- Gawande, Kishore et Ursee Bandyopadhyay. 2000. «Is Protection for Sale? Evidence on the Grossman-Helpman Theory of Endogenous Protection.» *Review of Economics and Statistics* 82(1):139–152.
- Geroski, P.A. 1990. «Innovation, Technological Opportunity, and Market Structure.» *Oxford Economic Papers* 42(3): 586–602.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective, A Book of Essays*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gilson, Ronald. 2000. «Transparency, Corporate Governance and Capital Markets.» Paper presented at the Latin American Corporate Governance Roundtable, avril 2000.
- Gisselquist, David et Jean-Marie Grether. 2000. «An Argument for Deregulating the Transfer of Agricultural Technologies to Developing Countries.» *World Bank Economic Review* 14(1): 111–127.
- Githongo, John. 1997. «Civil Society, Democratization and the Media in Kenya.» *Development* 40(4):41–45.
- Goldberg, Lawrence G. et Robert Grosse. 1994. «Location Choice of Foreign Banks in the United States.» *Journal of Economics and Business* 46(5):367–379.
- Goldberg, Lawrence G. et Anthony Saunders. 1981. «The Determinants of Foreign Banking Activity in the United States.» *Journal of Banking and Finance* 5: 17–32.
- Goldberg, Linda, B. Gerard Dages et Daniel Kinney. 2000. «Foreign and Domestic Bank Participation in Emerging Markets: Lessons from Mexico and Argentina.» Federal Reserve Bank of New York. Polycopié.
- Goldberg, Pinelopi Koujianou et Giovanni Maggi. 1999. «Protection for Sale: An Empirical Investigation.» *American Economic Review* 89(5):1135–1155.
- Goldsmith, Raymond. 1969. *Financial Structure and Development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Gonzalez De Asis, Maria. 2000. «Reducing Corruption: Lessons from Venezuela.» World Bank PREM Note No. 39. Banque mondiale, Washington.
- Goodheart, Charles. 1998. *Financial Regulation: Why, How, and Where Now?* Londres: Routledge.
- Gow, Hamish et Johan Swinnen. 2001. «Private Enforcement Capital and Contract Enforcement in Transition Economies.» Policy Research Group, Katholieke Universiteit Leuven, Belgique. Polycopié.
- Graham, Edward M. et J. David Richardson. 1997. *Global Competition Policy*. Institute for International Economics. Washington.
- Gray, Cheryl, Sabine Schlorke et Miklos Szanyi. 1996. «Hungary's Bankruptcy Experience, 1992–1993.» *World Bank Economic Review* 10(3): 425–50.
- Greif, Avner. 1994. «Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualistic Societies.» *Journal of Political Economy* 102(5):912–50.
- . 1997a. «On the Social Foundations and Historical Development of Institutions that Facilitate Impersonal Exchange: From the Community Responsibility System to Individual Legal Responsibility in PreModern Europe.» Stanford University, Economics Department Working Paper, 12 juin 1997.
- . 1997b. «Contracting, Enforcement and Efficiency: Economics Beyond the Law,» Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics. 1996. Banque mondiale, Washington : 239–265.
- Grether, Jean-Marie, Jaime de Melo et Marcelo Olarreaga. À paraître. «Who Determines Mexican Trade Policy?» *Journal of Development Economics*.
- Grimard, Franque. 1997. «Household Consumption Smoothing Through Ethnic Ties: Evidence from Côte d'Ivoire.» *Journal of Development Economics* 31:38–61.
- Grosse, Robert et Lawrence G. Goldberg. 1991. «Foreign Bank Activity in the United States: An Analysis by Country of Origin.» *Journal of Banking and Finance* 15(6): 1092–1112.
- Grossman, Gene et Elhanan Helpman. 1994. «Protection for Sale.» *American Economic Review* 84(4):833–850.
- Grossman, S. J. et O. D. Hart. 1980. «Takeover Bids, the Free-Rider Problem, and the Theory of the Corporation.» *Bell Journal of Economics* 11:42–62.
- Grote, Rainer. 1999. «Rule of Law, Rechtsstaat and 'Etat de Droit.'» dans Christian Starck (comp.) *Constitutionalism*,

- Universalism and Democracy—A Comparative Analysis*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- GTZ. 1997. *Comparative Analysis of Savings Mobilization Strategies (Overview of the four case studies)*. Financial Systems Development and Banking Services, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ—Sociedad Alemana de Cooperación Técnica). Eschborn, Allemagne.
- Guasch, Jorge Luis. 2000. « Concessions: Bust or Boom? An Empirical Analysis of Ten Years of Experience in Concessions in Latin America and Caribbean. » Banque mondiale, Washington. Polycopié.
- Guasch, Luis et Sarath Rajapatirana. 1998. « Antidumping and Competition Policies in Latin American and the Caribbean: Total Stranger or Soul Mates? » World Bank Document de travail sur les politiques de développement n° 1958. Banque mondiale, Washington DC.
- Guasch, Luis et Pablo Spiller. 2001. « Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story. » Banque mondiale: WBI Learning Resource Series.
- Guiso, Luigi, Paola Sapienza et Luigi Zingales. 2000. « The Role of Social Capital in Financial Development, » Working Paper No. 7563, National Bureau of Economic Research. Cambridge, Mass.
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi et Erwin Tiongson. 2001. « Corruption and the Provision of Health Care and Education Services. » dans Arvind Jain (comp.) *The Political Economy of Corruption*, Routledge.
- Gurley, John G. et Edwards S. Shaw. 1955. « Financial Aspects of Economic Development. » *American Economic Review* 45:515–38.
- . 1960. *Money in a Theory of Finance*. Washington.: Brookings Institution.
- Hahn, Chin-Hee. 2000. « Entry, Exit, and Aggregate Productivity Growth: Micro Evidence on Korean Manufacturing. » Organisation for Economic Cooperation and Development Economic Department (OECD) Working Paper No. 272. Paris.
- Hall, Robert E. et Charles I Jones. 1999. « Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others? » *The Quarterly Journal of Economics* 114(1): 83–116.
- Hamilton, Walton H. 1932. « Institutions. » Reimpresso en Edwin R.A. Seligman et Alvin Johnson (comps.) 1963. *Encyclopaedia of the Social Sciences* 7:84–89.
- Harcourt, Alison. 1998. « EU Media Ownership Regulation: Conflict over the Definition of Alternatives. » *Journal of Common Market Studies* 36(3): 369–389.
- Harcourt, Alison et Stefaan Verhulst, 1998. « Support for Regulation and Transparency of Media Ownership and Concentration—Russia: Study of European Approaches to Media Ownership. » Programme in Comparative Media Law and Policy, University of Oxford. Polycopié. Disponible sur l'Internet : [http://www.medialaw.ru/e\\_pages/laws/ero\\_union/e-conc.htm](http://www.medialaw.ru/e_pages/laws/ero_union/e-conc.htm).
- Harrison, Ann. 1994. « Productivity, Imperfect Competition and Trade Reform: Theory and Evidence. » *Journal of International Economics* (Netherlands) 36:56–73.
- . 1996. « Determinants and Effects of Foreign Direct Investment in Côte D'Ivoire, Morocco, and Venezuela. » dans Mark Roberts et Jim Tybout (comps.), *Industrial Evolution in Developing Countries*, Banque mondiale, Oxford University Press.
- Harrison, Ann et Gordon Hanson. 1999. « Who Gains From Trade Reform? Some Remaining Puzzles? » National Bureau of Economic Research Working Paper No. 6915. Cambridge, Massachusetts.
- Harrison, P. 1987. *The Greening of Africa*. Londres: Palatin Grafon Books.
- . 1990. « Sustainable Growth in African Agriculture. » dans Banque mondiale, *The Long-Term Perspective Study of Sub-Saharan Africa*: vol. 2, Economic and Sectoral Policy Issues. Banque mondiale, Washington.
- Hart, Oliver. 2000. « Different Approaches to Bankruptcy. » National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7921. Cambridge, Massachusetts.
- Hart, Oliver, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes et John Moore. 1997. « A New Bankruptcy Procedure with Multiple Auctions. » *European Economic Review* 41(3–5): 461–73.
- Hasan, Iftexhar et William Curt Hunter. 1996. « Efficiency of Japanese Multinational Banks in the United States. » dans Andrew H. Chen (comp.), *Research in Finance*, Volume 14, Greenwich, Conn.: JAI Press. 157–173.
- Hayami, Yujiro et Toshihiko Kawagoe. 1993. *The Agrarian Origins of Commerce and Industry*. New York: St. Martin's Press.
- Hazell, Peter B.R. 1992. « The Appropriate Role of Agricultural Insurance in Developing Countries. » *Journal of International Development* 4:567–81.
- Heidhues, F. 1994. « Consumption Credit in Rural Financial Market Development. » dans F.J.A. Bouman et O. Hospes (comps.) *Financial Landscapes Reconstructed*, Westview Press: Boulder, Colorado, 1994.
- Hellman, Joel S, Geraint Jones et Daniel Kaufmann. 2000. « Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition. » Paper Prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics. Banque mondiale, Washington.
- Hendley, Kathryn, Barry Ickes, Peter Murrell et Randi Ryterman. 1997. « Observations on the Use of Law by Russian Enterprises. » *Post-Soviet Affairs* 13(1):19–41.
- Hendley, Kathryn, Peter Murrell et Randi. Ryterman. 2000. « Law, Relationships and Private Enforcement: Transactional Strategies of Russian Enterprises. » *Europe-Asia Studies* 52(4): 627–656.
- . 2001. « Law Works in Russia: The Role of Law in Inter-Enterprise Arrears. » dans Peter Murrell (comp.) *Assessing the Value of Law in Transition Economies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hendrix, Steven E. 2000. « Guatemalan »Justice Centers« : The Centerpiece for Advancing Transparency, Efficiency, Due Process, and Access to Justice. » *American University International Law Review* 15:813.
- Heo, Chul, Ki-Yul Uhm et Jeong-Heon Chang. 2000. « South Korea. » dans Shelton A. Gunaratne (comp.)

- Handbook of the Media in Asia*, Nueva Delhi: Sage Publications.
- Hicks, John, 1969. *A Theory of Economic History*. Oxford: Clarendon Press.
- Hillel, Daniel 1987: « The Efficient Use of Water in Irrigation: Principles and Practices for Improving Irrigation in Arid and Semiarid Regions, » Banque mondiale, Technical Paper No. 64.
- Hoekman, Bernard (comp.). 2001. *Developing Countries and the Next Round of WTO Negotiations*. In press. Londres: Oxford University Press.
- Hoekman, Bernard, Hiau Looi Kee et Marcelo Olarreaga. 2001. « Markups, Entry Regulation and Trade: Does Country Size Matter? » Document de référence du Rapport sur le développement dans le monde 2002. Banque mondiale, Washington.
- Hoekman, Bernard et Denise Eby Konan. 1999. « Deep Integration, Nondiscrimination and Euro-Mediterranean Free Trade. » Banque mondiale, Washington. Polycopié.
- Hoekman, Bernard et Michel Kostecki. 1999. *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoekman, Bernard et Patrick A. Messerlin. 1999. « Liberalizing Trade in Services: Reciprocal Negotiations and Regulatory Reform. » Banque mondiale, Washington. Polycopié.
- Hoekman, Bernard., F. Ng et M. Olarreaga. 2001. « Eliminating Excessive Tariffs on Exports of Least Developed Countries. » World Bank Document de travail sur les politiques de développement n° 2604. Banque mondiale, Washington. Disponible sur l'Internet : [www.worldbank.org/trade](http://www.worldbank.org/trade)
- Hemming, Richard, Neven Mates et Barry Potter. 1997. « India. » dans Teresa TerMinassian (comp.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington : Fonds monétaire international.
- Hendley, Kathryn, Peter Murrell et Randi Ryterman. 2001. « Law Works in Russia: The Role of Law in Inter-Enterprise Arrears. » dans Peter Murrell (comp.) *Assessing the Value of Law in Transition Economies*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan, 2001.
- Honohan, Patrick. 2000. « Consequences for Greece and Portugal of the Opening-up of the European Banking Market. » dans Claessens, S. et M. Jansen (comps.) *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*. Boston, MA: Kluwer Academic Press.
- Huang, Yasheng. 1996a. « Central-Local Relations in China During the Reform Era: The Economic and Institutional Dimensions. » *World Development* 24(4):655–672.
- . 1996b. *Inflation and Investment Controls in China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2001. « Political Institutions and Fiscal Reforms in China. » *Problems of Post-Communism* 48, no. 1.
- Hultman, Charles W. et Randolph McGee. 1989. « Factors Affecting the Foreign Banking Presence in the United States. » *Journal of Banking and Finance* 13(3):383–96.
- Ianchovichina, E., A. Mattoo et M. Olarreaga. 2001. « Unrestricted Market Access for Sub-Saharan Africa: How Much Is It Worth and Who Pays? » Document de travail sur les politiques de développement n° 2595. Banque mondiale, Washington. Disponible sur l'Internet : [www.worldbank.org/trade](http://www.worldbank.org/trade).
- Instituto Europeo de los Medios de Comunicación. 2000. *Monitoring the Media Coverage of the Presidential Elections in Ukraine*. Final Report. Février 2000. Instituto Europeo de los Medios de Comunicación et Comisión Europea. Dusseldorf.
- International Institute for Management Development (IMD). 2000. *The World Competitiveness Yearbook*. Genève.
- Isa, M. Masud. 1995. « Designing an Effective Financial System for the Poor: The Experience of the Grameen Bank. » dans *Asian Productivity Organization: Strategies for Developing the Informal Sector*. 36–72.
- Israel, Arturo. 1987. *Institutional Development: Incentives to Performance*. Banque mondiale. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jain, Sanjay et Ghazala Mansuri. 2000. « A Little at a Time: the Use of Regularly Scheduled Repayments in Microfinance Programs. » George Washington University. Polycopié.
- Jin, Hehui, Yingyi Qian et Barry R. Weingast. 2001. « Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style. » Polycopié.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann et Pablo Zoido-Lobaton. 1998. « Regulatory Discretion and the Unofficial Economy. » *American Economic Review* 88(2):387–92.
- Johnson, Simon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de Silanes et Andrei Shleifer. 2000. « Tunneling. » *American Economic Review* 90(2):22–27.
- Johnson, Simon, John McMillan et Christopher Woodruff. 2000. « Courts and Relational Contracts. » Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass. Disponible sur l'Internet : <http://web.mit.edu/sjohnson/www/research.htm>. Polycopié.
- Kakalik, James S. 1997. « Just, Speedy, and Inexpensive? An Evaluation of Judicial Case Management Under the Civil Justice Reform Act. » 49 ALA. L. REV. 1.
- Kane, Edward J. 1989. *The S&L Insurance Mess: How Did it Happen?*. Washington: Urban Institute Press.
- . 2000. « Adjusting Financial Safety Nets to Country Circumstances. » Banque mondiale. Polycopié.
- Kathuria, Sanjay, Will Martin et Anjali Bhardwaj. 2000. « Implications for MFA Abolition for South Asian Countries. » Banque mondiale, Washington. Disponible sur l'Internet : <http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/services/KATHURIA-MARTIN.pdf>.
- Kaufmann, Daniel et Shang-jin Wei. 1999. « Does Grease Money Speed Up the Wheels of Commerce? » Policy Research Department Working Paper No. 2254. Banque mondiale, Washington.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay et Pablo Zoido-Lobaton. 1999. « Governance Matters. » Document de travail sur les politiques de développement n° 2196. Banque mondiale, Washington.

- Kawagoe, Toshihiko. 1998. « Technical and Institutional Innovations in Rice Marketing in Japan. » dans Yujiro Hayami (comp.) *Toward the Rural-Based Development of Commerce and Industry*. Education Development Institute Learning Resources Series. Banque mondiale, Washington.
- Keefer, Philip. 2001. « When Do Special Interests Run Rampant? Disentangling the Role of Elections, Incomplete Information, and Checks and Balances in Banking Crises. » Banque mondiale, Washington. Polycopié.
- Keefer, Philip et David Stasavage. 2000. « Bureaucratic Delegation and Political Institutions: When Are Independent Central Banks Irrelevant? ». Policy Research Department Working Paper No. 2356. Banque mondiale, Washington.
- Kerf, Michel. 2000. « Do State Holding Companies Facilitate Private Participation in the Water Sector? Evidence from Côte d'Ivoire, The Gambia, Guinea, and Senegal. » Policy Research Working Paper 2513. Banque mondiale, Washington.
- Kerf, Michel et Damien Garadin. 2000. « Post Liberalization Challenges in Telecommunications: Balancing Antitrust and Sector-Specific Regulation. Tentative Lessons from the Experiences of the United States, New Zealand, Chile, and Australia. » *Journal of World Competition* 23:27-77.
- Khanna, Tarun et Krishna Palepu. 2000a. « Is Group Membership Profitable in Emerging Markets? An Analysis of Diversified Indian Business Groups, » *Journal of Finance* 40(2):867-91.
- . 2000b. « Emerging Market Business Groups, Foreign Investors and Corporate Governance. » dans Randall Morck (comp.) *Concentrated Corporate Ownership*. Chicago: University of Chicago Press.
- Khanna, Tarun et Jan Rivkin. 2001. « Estimating the Performance Effects of Business Groups in Emerging Markets. » *Strategic Management Journal* Vol. 22:45-74.
- Khemani, Stuti. 2001. « Decentralization and Accountability: Are Voters More Vigilant in Local than in National Elections? » Policy Research Department Working Paper No. 2557. Banque mondiale, Washington.
- King, Robert G. et Ross Levine. 1993a. « Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right. » *Quarterly Journal of Economics* 108:717-38.
- . 1993b. « Finance, Entrepreneurship, and Growth: Theory and Evidence. » *Journal of Monetary Economics* 32: 513-42.
- Király Júlia, Bea Májer, László Mátyás, Béla Öcsi, András Sugár et Éva Várhegyi. 2000. « Experience with Internationalization of Financial Sector Providers: Case Study: Hungary. » dans S. Claessens et M. Jansen (comps.) *The Internationalization of Financial Services*. Londres: Kluwer Law International.
- Klein, Michael et Timothy Irwin. 1996. « Regulating Water Companies, » World Bank, Private Sector and Infrastructure Network, Viewpoint Note No. 77, mayo. Banque mondiale, Washington.
- Knack, Stephen et Omar Azfar. 2000. « Are Larger Countries Really More Corrupt? Sample Selection, Country Size and the Quality of Governance. » World Bank Document de travail sur les politiques de développement n° 2470, Banque mondiale, Washington.
- Knack, Stephen et Philip Keefer. 1995. « Institutions and Economic Performance: Crosscountry Test Using Alternative Institutional Methods. » *Economics and Politics* 7(3): 207-227.
- Kochar, Anjini. 1997. « An empirical investigation of rationing constraints in rural credit markets in India. » *Journal of Development Economics* 53:339-371.
- Komives, K. et P. Brook Cowen. 1999. « Expanding Water and Sanitation Services to Low Income Households: The Case of the La Paz-El Alto Concession. » World Bank, Private Sector and Infrastructure Network, Viewpoint Note No. 178. Banque mondiale, Washington.
- Konan, Denise Eby et Keith E. Maskus. 1999. « Service Liberalization in WTO 2000: A Computable General Equilibrium Model of Tunisia. » Banque mondiale, Washington. Polycopié.
- Krishna, Pravin et Devashish Mitra. 1998. « Trade Liberalization, Market Discipline and Productivity Growth: New Evidence from India. » *Journal of Development Economics* 56(2):447-62.
- Kumar, Krishna, Raghuram Rajan et Luigi Zingales. 2000. « What Determines Firm Size?. » University of Chicago. Polycopié.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes et Andrei Shleifer. 1999. « Corporate Ownership Around the World. » *Journal of Finance* 54(2):471-517.
- . À paraître. « Government Ownership of Banks. » *Journal of Finance*.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer et Robert W. Vishny. 1998. « Law and Finance, » *Journal of Political Economy* 106(6):1113-1155.
- . 1999. « The Quality of Government. » *Journal of Law, Economics, and Organization* 15(1):222-279.
- Lambert-Mogiliansky, Ariane, Constantin Sonin et Ekaterina Zhuravskaya. 2000. « Capture of Bankruptcy: Theory and Evidence from Russia. » Discussion Paper No. 2488. Center for Economic and Policy Research, Londres.
- Levin, Mark et Georgy Satarov. 2000. « Corruption and institutions in Russia. » *European Journal of Political Economy*; 16(1):113-32, marzo de 2000.
- Lee, Jong-Wha et Phillip Swagel. 1997. « Trade Barriers and Trade Flows across Countries and Industries. » *Review of Economics and Statistics* 79(3):372-382.
- Leff, Nathaniel. 1978. « Industrial Organization and Entrepreneurship in the Developing Countries: The Economic Groups. » *Economic Development and Cultural Change* 26(4): 661-675.
- Lele, U., W. Lesser et G. Horstkotte-Wesseler. 1999. « Intellectual Property Rights in Agriculture: The World Bank's Role in Assisting Borrower and Member Countries. » Environmentally and Socially Sustainable Development Series, Rural Development. Banque mondiale, Washington.
- Levine, Ross. 1997. « Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda. » *Journal of Economic Literature* 35(2):688-726.

- . 2000. «Bank-Based or Market-Based Financial Systems: Which Is Better?» University of Minnesota. Polycopié.
- Levine, Ross et Sara Zervos. 1998. «Stock Markets, Banks et Economic Growth.» *American Economic Review* 88(3): 537–558.
- Levy, Brian. 1998. «Between Law and Politics-Private Infrastructure in Africa.» Banque mondiale, Washington. Polycopié.
- Li, Hongyi, Lyn Squire et Heng-fu Zou. 1997. «Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality.» *Economic Journal*, 108 (enero) 1–18.
- Light, Ivan H. 1972. *Ethnic Enterprise in America: Business and Welfare among Chinese, Japanese and Blacks*. Berkeley, California: University of California Press.
- Loayza, Norman V. 1997. «The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America.» Document de travail sur les politiques de développement n° 1727. Banque mondiale, Washington.
- Lovei, L., E. Gurenko, M. Haney, P. O'Keefe et M. Shkaranta. 2000. «Scorecard for Subsidies: How Utility Subsidies Perform in Transition Economies.» Public Policy for the Private Sector, Note No. 218. Banque mondiale, Washington.
- Ma, Jun. 1997. *Intergovernmental Relations and Economic Management in China*. New York: Saint Martin's Press.
- Macaulay, S. 1992. «Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study.» dans Granovetter, M. et R. Swedburg (comps.) *The Sociology of Economic Life*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Malcolm, David. 2000. «Judicial Reform in the 21st Century in the Asia Pacific Region.» Office of the Chief Justice of Western Australia, Perth, Australia. Polycopié.
- Mansfield, Edwin. 1986. «Patents and Innovation: An Empirical Study.» dans Edwin Mansfield (comp.) *Innovation, Technology and the Economy: Selected Essays of Edwin Mansfield*, Vol. 2. Economists of the Twentieth Century series. Aldershot, Royaume-Uni.: Elgar; distribuido en los Estados Unidos por Ashgate, Brookfield, Vt.
- Mansfield, Edward D. et Marc L. Busch. 1995. «The Political Economy of Nontariff Barriers: A Cross-national Analysis.» *International Organization* 49(4):723–49.
- Mansfield, Edward D., Helen V. Milner et B. Peter Rosendorff. 2000. «Free to Trade: Democracies, Autocracies, and International Trade.» *American Political Science Review* 94(2):302–21.
- Manski, Charles F. 2000. «Economic Analysis of Social Interactions.» *Journal of Economic Perspectives* 14(3): 115–136.
- Mansuri, Ghazala. 1998. «Credit Layering in Rural Financial Markets.» Ph.D. thesis, Boston University.
- Maskus, K. 2000. «Intellectual Property Rights in the Global Economy.» Institute for International Economics, Washington.
- Maskus, Keith E. et Mohan Penubarti. 1995. «How Trade Related are Intellectual Property Rights?» *Journal of International Economics* 39(3–4):227–48.
- Mauro, Paolo. 1995. «Corruption and Economic Growth.» *Quarterly Journal of Economics* 110(3):682–712.
- . 1997. «The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis.» dans Kimberly Ann Elliott (comp.) *Corruption and the Global Economy*. Institute for International Economics, Washington.
- Mayer, Colin. 1988. «New Issues in Corporate Finance.» *European Economic Review* 32(5):1167–88.
- McKinsey and Company. 1999. Public Service Broadcasters around the World. A McKinsey Report for the BBC, janvier 1999.
- McMillan, John et Christopher Woodruff. 1999a. «Dispute Prevention without Courts in Vietnam.» *Journal of Law Economics and Organization* 15(3):637–658.
- . 1999b. «Interfirm Relationships and Informal Credit in Vietnam.» *Quarterly Journal of Economics* 114(6): 1285–1320.
- Meggison, William L. et Maria Boutchkova. 2000. «The Impact of Privatization on Capital Market Development and Individual Share Ownership.» Paper presented at the ABNAMRO International Conference on Initial Public Offerings, Universiteit van Amsterdam, Países Bajos, 3–4 de julio de 2000. Disponible sur l'Internet : <http://www.fee.uva.nl/conferences/ipo2000/papers/Meggison-Boutchkova.pdf>.
- Meggison, William L., Robert C. Nash, Jeffrey M. Netter et Annette B. Poulsen. À paraître. «The choice of private versus public capital markets: Evidence from Privatization.» *Journal of Financial Economics*.
- Melard, C., J-P Platteau et H. Wotongoka. 1998. *Étude des Incidences Socio-Économiques de L'introduction de la Technique de Pêche au Filet Maillant au Lac Kivu*. Belgique: FUCID, University of Namur. Cité dans Platteau 2000.
- Merton, Robert C. et Bodie, Zvi. 1995. «A Conceptual Framework for Analyzing the Financial Environment.» dans Crane, Dwight B. et cols. (comps.) *The Global Financial System: A Functional Perspective*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Meyer, R. L. et G. Nagarajan. 2000. *Rural Financial Markets in Asia: Policies, Paradigms, and Performance*, Oxford University Press, pour la Banque asiatique de développement.
- Migot-Adholla, Shem E., George Benneh, Frank Place et Steven Atsu. 1994a. «Security of Tenure and Land Productivity in Kenya.» dans Bruce et Migot-Adholla (1994). *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall Hunt: 97–118.
- Migot-Adholla, Shem E., Frank Place et W. Oluoch-Kosura. 1994b. «Security of tenure and land Productivity in Kenya.» dans Bruce et Migot-Adholla (1994) *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall Hunt: 119–140.
- Miller, Margaret. 2000. «Credit Reporting Systems Around the Globe: The State of the Art in Public and Private Credit Registries.» Banque mondiale. Polycopié.
- Miller, Stewart R. et Arvind Parkhe, 1998. «Patterns in the Expansion of U.S. Banks' Foreign Operations.» *Journal of International Business Studies* 29(2):359–390.

- Miranti, Paul J., Jr. 2000. « U.S. Financial Reporting Standardization. » Paper presented at the World Development Report Summer Research Workshop, Washington, 17-19 juillet 2000. Polycopié.
- Moore, Mick. 1999. « Truth, Trust and Market Transactions: What Do We Know? » *Journal of Development Studies* 36(1): 74-88.
- Morck, Randall K., David A. Strangeland et Bernard Yeung. 2000. « Inherited Wealth, Corporate Control and Economic Growth: The Canadian Disease. » dans Randall K. Morck (comp.) *Concentrated Corporate Ownership*, University of Chicago Press.
- Morduch, Jonathan. 1995. « Income Smoothing and Consumption Smoothing. » *Journal of Economic Perspectives* 9(3): 103-114.
- . 1999. « Between the State and the Market: Can Informal Insurance Patch the Safety Net? » *World Bank Research Observer* 14(2):187-207.
- Moseley, Paul et R. Krishnamurthy 1995. « Can Crop Insurance Work? The case of India. » *Journal of Development Studies* 31(3):428-50.
- Mudahar, M., R. Jolly et J. P. Srivastava. 1998. « Transforming Agricultural Research Systems in Transition Economies. » Discussion Paper No. 396. Banque mondiale, Washington.
- Murrell, Peter. 2001. « Institutional Reform Shunning Empirical Analysis: Demand and Supply in Romanian Commercial Courts, » Department of Economics, University of Maryland, College Park, Maryland. Polycopié.
- Nabli, Mustapha K. et Jeffrey B. Nugent comps. 1989. *The New Institutional Economics and Development: Theory and Applications to Tunisia*, Amsterdam: North Holland.
- Nadvi, Khalid. 1999a. « Collective Efficiency and Collective Failure. » *World Development*. 27(9):1605-1626.
- . 1999b. « Facing the new competition: Business associations in developing country industrial clusters. » Ginebra: Organización Internacional del Trabajo/Instituto Internacional de Estudios Laborales. No. 103.
- Neal, Larry. 1990. *The Rise of Financial Capitalism: International Capital Markets in the Age of Reason*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nelson, Mark. 1999a. « After the Fall: Business Reporting in Eastern Europe. » *Media Studies Journal*, 13(3):150-157.
- . 1999b. « Anticorruption in Transition: the Role of the Media. » Instituto del Banque mondiale. Polycopié.
- Nenova, Tatiana. 2001a. « The Value of Corporate Votes and Control Benefits: A Cross-Country Analysis. » Ph.D. Thesis, Harvard University, Cambridge, Mass.
- . 2001b. « Changes in Corporate Law in Brazil and the Value of control. » Ph.D. Thesis, Harvard University, Cambridge, MA.
- Nepal Press Institute. 2000. Disponible sur l'Internet : <http://www.pressasia.org/PFA/members/index.html>.
- Neubauer, David W., Marcia Lipetz, Mary Luskin et John Ryan. 1981. « Managing the Pace of Justice: An Evaluation of LEAA's Court Delay-Reduction Programs. » Washington.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice.
- New York State Committee to Review Audio-Visual Coverage of Court Proceedings. 1997. *An Open Courtroom: Cameras in New York Courts*. New York: Fordham University Press.
- Newbery, David. 1994. « Restructuring and Privatizing Electric Utilities in Eastern Europe. » *Economics of Transition* 2(1994), 291-316.
- Newbery, David. 2000. « Romania: Oil and Gas Reform. » dans Ioannis Kessides (comp.) « *Romania: Regulatory and Structural Assessment in the Network Utilities*. » Washington : Banque mondiale.
- Nickell, Stephen J. 1996. « Competition and Corporate Performance. » *Journal of Political Economy* 104(4):724-46.
- . 1997. « What Makes Firms Perform Well? » *European Economic Review* 41(3-5):783-96.
- Noll, Roger. 1999a. « Telecommunications Reform in Developing Countries. » dans Anne O. Krueger, comp., *Economic Policy Reform: The Second Stage*. University of Chicago Press.
- . 1999b. « Notes of Privatizing Infrastructure Industries. » Paper presented at WDR summer workshop. Banque mondiale, Washington. Polycopié.
- North, Douglass C. 1991. « Institutions. » *Journal of Economic Perspectives* 5(1):97-112.
- . 1993. « Competition and Values in the Rise of the West. » *Swiss Review of World Affairs* 11:23-24.
- . 1994. « Integrating Institutional Change and Technical Change in Economic History: A Transaction Cost Approach. » *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150(4) 609-24.
- North, Douglass C. et Barry Weingast. 1989. « Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. » *Journal of Economic History* 49(4):803-832.
- Nugent, Jeffrey B. et Mustapha K. Nabli, 1992. « Development of Financial Markets and the Size Distribution of Manufacturing Establishments: International Comparisons. » *World Development* 20(10):1489-1499.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 1999a. « OECD Principles of Corporate Governance. » Paris.
- . 1999b. « Regulatory Reform in Japan. » Paris.
- . 2000a. « Regulatory Reform in Korea. » Paris.
- . 2000b. « Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation. » Economics Department Working Papers No. 226 de Giuseppe Nicolette, Stefano Scarpetta et Olivier Boylaud. Paris.
- . 2001. « Czech Republic Regulatory Reform Country Review ». Paris, février. Polycopié.
- Odoki, Benjamin J. 1994. « Reducing Delay in the Administration of Justice: The Case of Uganda. » 5 CRIM. L.F. 57.
- Olson, Mancur. 2000. « Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships. » New York: Basic Books.
- OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual). 1990. « Exclusions from Patent Protection. » HL/CM/INF/1 Rev., mayo.

- Ordovery, Janusz A., Russell W. Pittman et Paul Clyde. 1994. « Competition Policy for Natural Monopolies in a Developing Market Economy. » *Economics of Transition* 2:317–343.
- Organismo Internacional de Energía. 1999. « Looking at Energy Subsidies: Getting the Prices Right—World Energy Outlook » *Insights*, Paris.
- Pardey, Philip G. et Nienke M. Beintema. 2001. « Science for Development in a New Century: Reorienting Agricultural Research Policies for the Long Run. » Background paper for UNDP Human Development Report 2001 *Channeling Technology for Human Development*. Programme des Nations Unies pour le développement. New York.
- Pardey, Philip G., Julian M. Alston, Jason E. Christian et Shenggen Fan. 1996. « Hidden Harvest: U.S. Benefits from International Research Aid. » Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, Washington. Disponible sur l'Internet : <http://www.ifpri.org/>
- Park, Walter, Ramya Vjaya et Smita Wagh. 2001. « Determinants of Patent Rights, a Cross-National Study: An Update. » Department of Economics, American University, Washington. Polycopié.
- Peek, Joe et Eric S. Rosengren, 2000. « Collateral Damage: Effects of the Japanese Bank Crisis on Real Activity in the United States. » *American Economic Review* 90(1): 30–45.
- Pender, J. L. et J. M. Kerr. 1994. « The Effect of Transferable Land Rights on Credit, Investment and Land Use: Evidence from South India. » Brigham Young University, Provo, Utah. Polycopié.
- Perez-Casas, Carmen, D. Berman, P. Chirac, T. Kasper, B. Pecoul, I. De Vincenzi et T. Von Schoen-Angerer. 2000. « HIV/AIDS Medicines Pricing Report. Setting Objectives: Is There a Political Will? » *Medicins Sans Frontières*. Disponible sur l'Internet : <http://www.msf.org/advocacy/accessmed/reports/2000/07/aidspricing>.
- Persson, Torsten et Guido Tabellini. 2000. « Political Institutions and Policy Outcomes: What Are the Stylized Facts? » Instituto de Estudios Económicos Internacionales, Universidad de Estocolmo. Polycopié.
- Persson, Torsten, Guido Tabellini et Francesco Trebbi. 2000. « Electoral Rules and Corruption. » Instituto de Estudios Económicos Internacionales, Universidad de Estocolmo. Polycopié.
- Pew Research Center. 2000. « Journalists Avoiding the News. Self Censorship: How Often and Why. » Disponible sur l'Internet : <http://www.peoplepress.org/jour00rpt.htm>.
- Pie, Minxin. 2001. « Does Legal Reform Protect Economic Transactions? Commercial Disputes in China. » dans Peter Murrell (comp.) *Assessing the Value of Law in Transition Economies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Pinckney, T. C. et P. K. Kimuyu. 1994. « Land Tenure Reform in East Africa: Good, Bad or Unimportant? » *Journal of African Economies* 3(1):1–28.
- Pistor, Katharina. 1999. « Law as a Determinant for Equity Market Development: The Experience of Transition Economies. » University of Maryland, Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS), Working Paper.
- Pistor, Katharina, Yoram Keinan, Jan Kleinheisterkam et Mark West. 2000. « The Evolution of Corporate Law. » Document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde 2002*, Washington.
- Pistor, Katharina, Martin Raiser et Stanislaw Gelfer. 2000. « Law and Finance in Transition Economies. » *Economics of Transition* 8(2):325–368.
- Pittman, Russell. 1999. « Competition, Regulation, and Deregulation. » Romanian Academy of Sciences. Polycopié.
- . 2000. Presentation at OECD Workshop on Railroad Restructuring, Moscou, décembre.
- . 2001. « Vertical Restructuring of the Infrastructure Sectors of Transition Economies. » Document de référence du *Rapport sur le développement dans le monde, 2002*, Washington.
- Place, Frank et Peter Hazell. 1993. « Productivity Effects of Indigenous Land Tenure Systems in Sub-Saharan Africa. » *American Journal of Agricultural Economics* 75(1): 10–19.
- Platteau, Jean-Philippe. 1992. « Land Reform and Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa: Controversies and Guidelines. » FAO Economic and Social Development Paper No. 107. Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation, Rome.
- . 2000. *Institutions, Social Norms and Economic Development*. Amsterdam: Harwood Academic Publishers.
- Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- . 1992. « Capital Choices: Changing the Way America Invests in Industry. » *Journal of Applied Corporate Finance* 5(2):4–16.
- Porter, Michael E. et Mariko Sakakibara. À paraître. « Competing at Home to Win Abroad: Evidence from Japanese Industry. » *Review of Economics and Statistics*.
- Posner, Richard. 1995. « What Do Judges Maximize? » Chapter 3 in *Overcoming Law*. Cambridge: Harvard University Press.
- Poterba, James. 1997. « Do Budget Rules Work? » dans Alan Auerbach (comp.) *Fiscal Policy: Lessons from Empirical Research*, Cambridge: MIT Press.
- Poterba, James et Kim Reuben. 1999. « State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond market. » dans James Poterba et Jurgen von Hagen (comps.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press.
- Powelson, John P. 1998. « The State and the Peasant: Agricultural Policy on Trial. » dans James A. Dorn, Steve H. Hanke et Alan A. Walters (comps.) *The Revolution in Development Economics*. Washington : Cato Institute.
- Pray, C. et D. Umali-Deininger. 1998. « The Private Sector in Agricultural Research Systems: Will It Fill the Gap? » *World Development* 26(6):1127–48.
- Prescott, Edward S. et Robert M. Townsend. 1999. « The Boundaries and Connectedness of Collective Organizations. » University of Chicago. Polycopié.
- Programme des Nations Unies pour le Développement. 1999. *Human Development Report 1999*.

- . 2000. *Human Development Report 2000*.
- Purcell, D. et J. Anderson. 1997. «Agricultural Extension and Research: Achievements and Problems in National Systems.» Operations Evaluation Study. Banque mondiale, Washington.
- Qaim, M. 1999. «The Economic Effects of Genetically Modified Orphan Commodities: Projections for Sweetpotato in Kenya.» ISAAA (International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications) Brief Series No. 13. Ithaca, New York.
- Quirno, Pablo. 2001. «Latin America in the Pipeline.» Worldlink. Marzo/Abril de 2000. Disponible sur l'Internet : [www.worldlink.co.uk](http://www.worldlink.co.uk).
- Rahman, Zubaidur. 1998. «The Role of Accounting Disclosure in the East Asian Financial Crisis: Lessons Learned.» Division on Investment, Technology and Enterprise Development, Enterprise Development Strategies, Finance and Accounting Section, Genève : CNUCED (Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement).
- Rajan, Raghuram G. et Luigi Zingales. 1998. «Financial Dependence and Growth.» *American Economic Review* 88(3): 559–586.
- . «Financial Systems, Industrial Structure, and Growth.» University of Chicago. Disponible sur l'Internet : <http://gsblgz.uchicago.edu/PSpapers/finsys.pdf>.
- Ransom, Roger L. et Richard Sutch. 1977. *One Kind of Freedom: The Economic Consequences of Emancipation*. New York: Cambridge University Press.
- Rauch, James et Peter Evans. 2000. «Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less-Developed Countries.» *Journal of Public Economics* 75(1):49–71.
- Ravallion, Martin. 2000. «Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages.» Banque mondiale, Washington. Polycopié.
- Recanatini, F. et R. Ryterman. 2000. «Disorganization or Self-Organization?». Policy Research Working Paper Series, Banque mondiale, Washington.
- Richer, D. 2000. «Intellectual Property Protection: Who Needs It?» dans Persley, G. et M. Lantin (comps.) *Agricultural Biotechnology and the Poor: Proceedings of an International Conference*. 21–22 de octobre de 1999. Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales. Washington.
- Roberts, Mark J. et James R. Tybout (comps). 1996. *Industrial Evolution in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Robertson, Geoffrey. 2000. «How Does the Media Support the Reform Process.» Conference paper, Seminar on Legal and Judicial Development. 5-7 juin 2000. Banque mondiale, Washington.
- Rockey, Sally. 2000. «Competitive Grants for U.S. Agricultural Research: The Long and Hard Road to Success.» Conference Paper. Competitive Grants in the New Millennium. Conference organized by EMBRAPA, the Inter-American Development Bank, and the World Bank. Brasília, Brésil. 16-18 mai 2000.
- Rodrik, Dani. 1994. «The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will it Last?» dans Haggard, Stephan et Steven Webb (comps.) *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. Oxford University Press.
- . 1999. «Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them.» Paper prepared for the International Monetary Fund Conference on Second-Generation Reforms, Washington., 8-9 novembre 1999.
- . 2000. «Trade Policy Reform as Institutional Reform.» dans Hoekman (comp.) *Developing Countries and the Next Round of WTO Negotiations*. dans prensa. Londres: Oxford University Press.
- Rohter, Larry. 2001. «Brazil's Former Slave Havens Slowly Pressing for Rights.» *New York Times*, 23 janvier : A4.
- Rose-Ackerman, Susan. 2001. «Political Corruption and Democratic Structure.» dans Arvind Jain, (comp.) *The Political Economy of Corruption*. Londres: Routledge.
- Rosenzweig, Mark R. et Kenneth I. Wolpin. 1993. «Credit Market Constraints, Consumption Smoothing, and the Accumulation of Durable Production Assets in Low-Income Countries: Investments in Bullocks In India.» *Journal of Political Economy* 101(2):223–44.
- Rousseau, Peter L. et Richard Sylla, 1999. «Emerging Financial Markets and Early U.S. Growth.» National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7448. Cambridge, Mass.
- Rousseau, Peter L. et Paul Wachtel. 2000. «Equity Markets and Growth: Cross-Country Evidence on Timing and Outcomes, 1980–1995.» *Journal of Banking and Finance* 24(12): 1933–57.
- Rozelle, Scott, Carl Pray et Jikun Huang. 1997. «Agricultural Research Policy in China: Testing the Limits of Commercialization-led Reform.» *Comparative Economic Studies* 39(2):37–71.
- Rosenzweig, Mark. 1998. «Social Learning and Economic Growth.» World Development Report 1998/1999 commissioned paper. Banque mondiale, Washington.
- Rukuni, M., J. Blackie et C. Eicher. 1998. «Crafting Smallholder-Driven Agricultural Research Systems in Southern Africa.» *World Development* 26(6): 1073–88.
- Sachs, Jeffrey D. et Andrew Warner. 1995. «Economic Reform and the Process of Global Integration.» *Brookings Papers on Economic Activity* 1:1–95.
- Saleth, R. Maria et Ariel Dinar. 1999. «Water Challenge and Institutional Response (a Cross-Country Perspective).» Document de travail sur les politiques de développement n° 2045. Banque mondiale, Washington.
- Sappington, David E. M. et Joseph E. Stiglitz. 1987. «Privatization, Information and Incentives.» *Journal of Policy Analysis and Management* 6:567–582.
- Shepherd yrew. 1997. *Market Information Services—Theory and Practice*. FAO, Roma.
- Shepherd, Andrew et Alexander Schalke. 1995. «The Indonesian Horticultural Market Information Service.» AGSM Occasional Paper No.8. FAO, Roma. Cité dans Shepherd, Andrew. 1997. *Market Information Services—Theory and Practice*. FAO, Rome.
- Scherer, F.M. 1992. «Schumpeter and Plausible Capitalism.» *Journal of Economic Literature* 30(3):1416–33.

- Schmidt, Klaus M. 1996a. « Managerial Incentives and Product Market Competition. » Center for Economic Policy Research Discussion Paper Series No. 1382, Londres.
- . 1996b. « The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach. » *Journal of Law, Economics, and Organization* 12(1):1–24.
- Schneider, Ben Ross. 1997a. « Big Business and the Politics of Economic Reform: Confidence and Concertation in Brazil and Mexico. » dans Sylvia Maxfield et Ben Ross Schneider (comps.) *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- . 1997b. « Organized Business Politics in Democratic Brazil. » *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39(4):95–127.
- Schneider, Friedrich et Dominik H. Enste. 2000. « Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences. » *Journal of Economic Literature* 38(1):77–114.
- Schreiner, Mark. 2000. « Microfinance in Rural Argentina. » Washington University, St. Louis. Polycopié.
- Schultz, Theodore W. (1980): « Nobel lecture: The Economics of Being Poor, » *Journal of Political Economy* 88(4): 640–51.
- Schumpeter, Joseph A. 1934. *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung* (The Theory of Economic Development). Leipzig: Dunker & Humblot, 1912; translated by Redvers Opie. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Schwartz, Gerd et Claire Liuksila. 1997. « Argentina. » dans Teresa TerMinassian (comp.) « *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. » Washington : Fonds monétaire international.
- Seibel, Hans Dieter. 2000. « Agricultural Development Banks: Close Them or Reform Them? » *Finance and Development* 37(2):45–48.
- Shaffer, Sherrill. 1993. « Test of Competition in Canadian Banking. » *Journal of Money, Credit, and Banking* 25(1): 49–61.
- Shapiro, Carl et Robert D. Willig. 1990. « Economic Rationales for the Scope of Privatization. » dans E. Saleiman et J. Waterbury (comps.) *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder: Westview Press.
- Shi, Min et Jakob Svensson. 2000. « Conditional Political Business Cycles: Theory and Evidence. » Harvard University e Instituto de Estudios Económicos Internacionales, Universidad de Estocolmo. Polycopié.
- Shipton, Parker. 1994. « Time and Money in the Western Sahel. » dans James M. Acheson (comp.) *Anthropology and Institutional Economics*: Lanham, Maryland: University Press of America: 283–327.
- Shirley, Mary et Patrick Walsh. 2000. « Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate. » Policy Research Working Paper 2420. Banque mondiale, Washington.
- Shleifer, Andrei et Daniel Treisman. 2000. *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. Cambridge: MIT Press.
- Shleifer, Andrei et Robert W. Vishny. 1988. « Value Maximization and the Acquisition Process » *Journal of Economic Perspectives* 2: 7–20.
- . 1993. « Corruption. » *Quarterly Journal of Economics* 108(3):599–617.
- . 1997. « A Survey of Corporate Governance. » *Journal of Finance* 52:737–783.
- Siamwalla, Ammar, Chirmsak Pinthong, Nipon Poapongsakorn, Ploenpit Satsanguan, Prayong Nettayarak, Wanrak Mingmaneeakin et Yuavares Tubpun. 1990. « The Thai Rural Credit System: Public Subsidies, Private Information, and Segmented Markets » *World Bank Economic Review* 4(3):271–295.
- Slater, Joanna. 2000. « Riches among the Poor. » *Far Eastern Economic Review* 163(43):52–56.
- Smith, Pamela J. 1999. « Are Weak Patent Rights a Barrier to U.S. Exports? » *Journal of International Economics* 48(1): 151–177.
- Smith, Warrick. 2000. « Regulating Utilities: Thinking about Location Questions. » Paper prepared for the World Bank Summer Workshop on Market Institutions, juillet. Banque mondiale, Washington.
- Sokoloff, Kenneth L. 2000. « Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World. » *Journal of Economic Perspectives*, 14(3):217–232.
- Solo, T. et S. Snell. 1998. « Water and Sanitation Services for the Urban Poor, » Programme des nations Unies pour le développement - Banque mondiale. Polycopié.
- Spiller, Pablo et Carlo G. Cardilli. 1997. « The Frontier of Telecommunications Deregulation: Small Countries Leading the Pack. » *Journal of Economic Perspectives* 11:127–138.
- Spiller, Pablo et C. Sampson. 1996. « Telecommunications Regulation in Jamaica. » dans Brian Levy et Pablo Spiller (comps.) *Regulation, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge University Press.
- Srinivasan, T. N. et Jagdish Bhagwati. 1999. « Outward Orientation and Development: Are the Revisionists Right? » Economic Growth Center Discussion Paper No. 804, Yale University.
- Staiger, Robert et Guido Tabellini. 1999. « Do GATT Rules Help Governments Make Domestic Commitments? » *Economics and Politics* 11(2):109–144.
- Stapenhurst, Frederick. 2000. « The Media's Role in Curbing Corruption. » World Bank Institute Departmental Working Paper. Banque mondiale, Washington. Disponible sur l'Internet : <http://www.worldbank.org/wbi/governance/wp.htm#corruption>.
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi et Alejandro Grisanti. 1999. « Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience. » dans James Poterba et Jurgen von Hagen (comps.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press.
- Stern, Jon et Junior R. Davis. 1998. « Economic Reform of the Electricity Industries of Central and Eastern Europe. » *Economics of Transition* 6:427–460.
- Stewart, Mark B. 1990. « Union Wage Differentials, Product Market Influences and the Division of Rents. » *Economic Journal* 100(403):1122–37.

- Stigler, G. J. 1987. «Competition.» dans J. Easwell, M. Milgate et P. Newman (comps.) «The New Palgrave.» Londres: MacMillan.
- Stiglitz, Joseph E. 1972. «Some Aspects of the Pure Theory of Corporate Finance: Bankruptcies and Takeovers.» *Bell Journal of Economics* 3(3):458–82.
- . 1985. «Credit Markets and the Control of Capital.» *Journal of Money, Credit and Banking* 17(2):133–52.
- Svensson, Jakob 1998. «Investment, Property Rights and Political Instability: Theory and Evidence.» *European Economic Review* 42(7):1317–1341.
- . 1999. «Who Must Pay Bribes and How Much? Evidence from a Cross-Section of Firms.» Policy Research Department Working Paper No. 2486. Banque mondiale, Washington.
- Swaminathan, M. 1991. «Segmentation, Collateral Undervaluation, and the Rate of Interest in Agrarian Credit Markets: Some Evidence from Two Villages in South India.» *Cambridge Journal of Economics* 15(2):161–78.
- Swamy, Anand, Stephen Knack, Young Lee et Omar Azfar. 2001. «Gender and Corruption.» *Journal of Development Economics* 64:25–55.
- Swanson, B., B. J. Farner et R. Bahal. 1990. «The Current Status of Agricultural Extension Worldwide.» dans *FAO Report of the Global Consultation on Agricultural Extension*, Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation, Rome.
- Sylla, Richard. 2000. «Financial Systems and Economic Modernization: A New Historical Perspective» New York University. Polycopié.
- Taliercio, Robert. 2000a. «Administrative Reform as Credible Commitment: The Link Between Revenue Authority Autonomy and Performance in Latin America.» Manuscrit. Harvard University.
- . 2000b. «The Political Incentives for and against Administrative Reform: The Establishment of Semi-Autonomous Revenue Authorities in Latin America.» Banque mondiale, Washington. Polycopié.
- . 2001. «Administrative Reform as Credible Commitment: The Link between Revenue Authority Autonomy and Performance in Latin America.» Manuscrit. Banque mondiale, Washington.
- Tanzi, Vito et Hamid Davoodi. 1998. «Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?» International Monetary Fund Working Paper No. 98/76. Washington.
- . 2001. «Corruption, Growth and Public Finances.» dans Arvind Jain (comp.) *The Political Economy of Corruption*. Londres: Routledge.
- Tarigo, Enrique. 1995. «Legal Reform in Uruguay: General Code of Procedure.» dans *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference* 48. (Malcom Rowat, Waleed H. Malik, & Maria Dakolias comps, août).
- Taylor, Michael et Alex Fleming. 1999. «Integrated Financial Supervision: Lessons of Northern European Experience» Banque mondiale, Washington. Polycopié.
- Tello, Carlos. 1984. *La Nacionalización de la Banca en México*. Publié sous la direction de Siglo Veintiuno.
- Tendler, Judith et Sara, Freedheim. 1994. «Trust in a Rent Seeking World: Health and Government Transformed in Northeastern Brazil.» *World Development* 22(2):1771–91.
- The Probe Team. 1994. *Public Report on Basic Education in India*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- Thomas, Duncan, John Strauss et Maria-Helena Henriques, 1991, «How Does Mother's Education Affect Child Height?» *Journal of Human Resources* 26(2):183–211.
- Thompson, Ginger. 2001. «Chasing Mexico's Dream into Squalor.» *New York Times*, 11 de febrero.
- Torii, Akio. 1992. «Technical Efficiency in Japanese Industries.» dans Caves, Richard et Associates, *Industrial Efficiency in Six Nations*. Cambridge: MIT Press.
- Treisman, Daniel. 1999. «Russia's Tax Crisis: Explaining Falling Revenues in a Transitional Economy.» *Economics and Politics* 11(2):145–169.
- . 2000. «The Causes of Corruption: A Cross-National Study.» *Journal of Public Economics* 76(3):399–457.
- Tripp, R. et D. Byerlee. 2000. «Public Plant Breeding in an Era of Privatisation.» *Natural Resource Perspectives* No. 57. Overseas Development Institute.
- Trujillo, Lourdes et Gustavo Nombela. 2000. «Multiservice Infrastructure.» Private Sector and Infrastructure Network, Viewpoint No. 222, octobre. Disponible sur l'Internet : [www.worldbank.org/html/fpd/notes](http://www.worldbank.org/html/fpd/notes).
- Tuck, Laura et Kathy Lindert. 1996. «From Universal Food Subsidies to a Self-Targeted Program: A Case Study in Tunisian Reform.» Document de synthèse de la Banque mondiale n° 351. Washington.
- Turnham, David. 1993. *Employment and Development: A New Review of Evidence*. Paris: Organisation de coopération et de développement économiques.
- Tybout, James R. 1996. «Heterogeneity and Productivity Growth: Assessing the Evidence.» dans Roberts et Tybout (comps.) *Industrial Evolution in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Tybout, James R. et M. Daniel Westbrook. 1995. «Trade Liberalization and Dimensions of Efficiency Change in Mexican Manufacturing Industries.» *Journal of International Economics* 39:1–2.
- Tybout, James, Jaime de Melo et Vittorio Corbo. 1991. «The Effects of Trade Reforms on Scale and Technical Efficiency: New Evidence from Chile.» *Journal of International Economics* 31:3–4.
- Tyler, Tom R., Yuen Huo et E. Allan Lind. 1999. *The Two Psychologies of Conflict Resolution: Differing Antecedents of Pre-Experience Choices and Post-Experience Evaluations*, 2(2) Group Processes and Intergroup Relations 99.
- Udry, Christopher. 1990. «Credit Markets in Northern Nigeria: Credit as Insurance in Rural Economy.» *World Bank Economic Review* 4(3):251–69.
- U.S. Department of Justice. 1986. *Oil Pipeline Deregulation*. Washington.
- U.S. Federal Regulatory Commission. 1999. «Notice of Proposed Rulemaking: Regional Transmission Organizations,» Docket No. RM99-2000, 13 mai 1999.

- Umali-Deininger, D. 1997. « Public and Private Agricultural Extension: Partners or Rivals. » *World Bank Research Observer* 12(2):203–24.
- Untiet, Charles. 1987. « The Economics of Oil Pipeline Deregulation: A Review and Extension of the DOJ Report. » U.S. Department of Justice, Antitrust Division, Economic Analysis Group Discussion Paper 87-3, mai. Washington.
- USAID (Agence des États-Unies pour le développement international). 1998. « Alternative Dispute Resolution: Practitioner's Guide. » Washington. Polycopié.
- Uwanno, Borwonsornsak. 2000. « Depoliticizing Key Institutions for Combatting Corruption: Case Study of the New Thai Constitution. » Polycopié.
- Van Cayseele, P.J.G. 1998. « Market Structure and Innovation: A Survey of the Last Twenty Years. » *De Economist* 146(3): 391–417.
- Van de Walle, Dominique et Kimberly Nead, comps. 1995. *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Vander Vennet, Rudi. 1996. « The Effect of Mergers and Acquisitions on the Efficiency and Profitability of EC Credit Institutions. » *Journal of Banking and Finance* 20: 1531– 1558.
- VanRijckeghem, Caroline et Beatrice Weder. 1997. « Corruption and the Rate of Temptation. Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption? » International Monetary Fund Working Paper No. 97/73. Washington.
- Varano, Vincenzo. 1997. « Civil Procedure Reform in Italy. » *American Journal of Comparative Law* 45:657.
- Varela, David et Veena Mayani. 2000. « The Dominican Republic: A First Statistical Review of the Justice Sector. » World Bank Working Paper. Washington.
- Véscovi, Enrique. 1996. « Nuevas Tendencias et Realidades del Proceso Civil. El Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica. La Experiencia Uruguaya del Proceso Oral. El Código Judicial Uniforme de la Nueva Unión Europea. » dans August M. Morello (comp.) *La Prueba*. Buenos Aires: Librería, Editora Platense.
- Vickers, John. 1995. « Concepts of Competition. » *Oxford Economic Papers* No. 47. Oxford University Press.
- Vissi, Ferenc. 1992. « The Peculiarities of Regulating the Monopolies in the Economies in Transition in General, and in Hungary in Particular. » Presentation at World Bank Conference on Treatment of Natural Monopolies in Eastern Europe, Vienne. Banque mondiale.
- Vogel, Ezra. 1994. *Japan as Number One in Asia*. American Assembly, Columbia University, series. New York et Londres: Norton.
- Vose, Edward. 1916. *SeventyFive Years of the Mercantile Agency: R.G. Dun & Co., 1841–1916*. New York: R.G. Dun and Co.
- Walden, Ruth. 2000. « Insult Laws: An Insult to Press Freedom. » World Press Freedom Committee, Reston, Virginia.
- Waterfield, C. 1999. « Paperless Loan Processing Technology. » *MicroBanking Bulletin*. Juillet 1999.
- Webster, David. 1992. « Building Free and Independent Media. » Freedom Paper No. 1. United States Information Agency, Washington.
- Webster, Leila et Peter Fidler. 1996. « The Informal Sector and Microfinance Institutions in West Africa. » Banque mondiale : Washington.
- Wei, Shang-jin. 2000a. « How Taxing Is Corruption on Intentional Investors? » *Review of Economics and Statistics* 82(1): 1–11.
- Wei, Shang-jin. 2000b. « Local Corruption and Global Capital Flows. » *Brookings Papers on Economic Activity* 2:303–351.
- . 2000c. « Natural Openness and Good Government. » National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7765. Cambridge, Massachusetts.
- Weill, Herman. 1961. *Frederick the Great and Samuel von Cocceji: A Study in the Reform of the Prussian Judicial System*. Madison: University of Wisconsin.
- Weisbach, Michael et Benjamin Hermalin. 2000. « Boards of Directors as an Endogenously Determined Institution: A Survey of the Economic Literature. » Berkeley. Polycopié.
- Wellenius, Bjorn. 1997. « Extending Telecommunications Service to Rural Areas: The Chilean Experience. » World Bank, Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note No. 105, février. Washington.
- Wetzel, Deborah et Anita Papp. 2001. « Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary », in Jonathan Rodden, Gunnar Eskeland et Jennie Litvack (comps.) *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Washington: Banque mondiale.
- Williamson, Oliver E. 1985. « Reflections on the New Institutional Economics. » *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 141(1):187–95.
- Willig, R. D. 1980. « What Can Markets Control? » dans R. Sherman (comp.), *Perspectives on Postal Service Issues*, Washington: American Enterprise Institute.
- Wilmington, Martin W. 1955. « Aspects of Moneylending in Northern Sudan. » *Middle East Journal* 9:139–46 (The Middle East Institute, Washington.).
- Wong, Christine P. W. 1997. *Financing Local Government in the People's Republic of China*. Oxford University Press.
- World Competitiveness Yearbook*. 2000. Disponible sur l'Internet : <http://www.imd.ch/wcy/>.
- Wurgler, Jeffrey. 2000. « Financial Markets and the Allocation of Capital, » *Journal of Financial Economics* 58(1–2): 187– 214.
- Yaron, Jacob et Benjamin Pipek. 1997. « Rural Finance: Issues, Designs and Best Practices. » Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monograph Series 14. Banque mondiale, Washington.
- Young, Alwyn. 2000. « The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China. » *Quarterly Journal of Economics* 115(4):1091–1136.
- Yunus, Muhammad. 1994. *Credit Is a Human Right*. Dhaka: Grameen Bank.
- . 1997. *Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle Against World Poverty*. New York. Public Affairs.
- Zagha, Roberto. 1998. « Labor and India's Economic Reforms. » *Policy Reform* Vol. 2.
- Zhuravskaya, Ekaterina V. 2000. « Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style. » *Journal of Public Economics* 76:337–368.



---

# Grands indicateurs du développement dans le monde

<b>Introduction</b> .....	259
Tableau 1. Principaux indicateurs du développement .....	262
Tableau 2. Pauvreté et répartition du revenu .....	264
Tableau 3. Activité économique .....	266
Tableau 4. Échanges internationaux, aide et finances .....	268
Tableau 1a Indicateurs de base pour les autres économies .....	270
<b>Classification des économies</b> .....	271
<b>Notes Techniques</b> .....	273



# Introduction aux grands indicateurs du développement dans le monde

Dans la présente édition, les données sur le développement sont regroupées dans une série plus limitée de tableaux. La publication des *World Development Indicators 2001* (WDI) présente l'ensemble des statistiques sur le développement produites par la Banque mondiale. Les quatre tableaux principaux inclus ici ont le même format que les tableaux des grands indicateurs sur le développement dans le monde figurant dans les éditions précédentes. Ils présentent des données socio-économiques comparatives sur plus de 130 pays pour l'année la plus récente pour laquelle elles sont disponibles et, dans le cas de certains indicateurs, pour une année antérieure. Un tableau supplémentaire contient les indicateurs de base pour 75 économies pour lesquelles on ne dispose que de données fractionnaires ou qui comptent moins de 1,5 million d'habitants.

Les indicateurs présentés ici ont été sélectionnés à partir des quelque 800 indicateurs inclus dans la publication des *World Development Indicators 2001*. Cette dernière, qui paraît une fois par an, présente les progrès accomplis au plan du développement dans un cadre global. Le premier chapitre décrit les résultats obtenus et les perspectives en matière de progrès économique et social dans les pays en développement, par référence à sept objectifs internationaux de développement. Les cinq autres sections principales reflètent la contribution de nombreux facteurs : la valorisation du capital humain, la viabilité de l'environnement, les résultats

macroéconomiques, le développement du secteur privé et les relations internationales qui influent sur les conditions extérieures du développement. Un CD-ROM produit en parallèle aux *World Development Indicators* contient une base de données comprenant plus de 1 000 tableaux et 800 séries chronologiques se rapportant à 224 économies et régions.

## Sources des données et méthodes

Les données socio-économiques présentées dans ce rapport proviennent de différentes sources : elles peuvent avoir été directement recouvrées par la Banque mondiale, être tirées de publications statistiques des pays membres ou avoir été établies par des instituts de recherche ou des organismes internationaux comme les Nations Unies et ses institutions spécialisées, le Fonds monétaire international (FMI) et l'OCDE. Bien que les normes internationales applicables en matière de couverture, de définition et de classification soient respectées pour la plupart des statistiques communiquées par les pays et les institutions internationales, il existe inévitablement des différences au niveau de l'actualité et de la fiabilité des données, qui tiennent aux capacités et ressources consacrées au recouvrement des données de base et à leur compilation. Pour certains domaines, la Banque mondiale doit examiner des données d'origines différentes afin de s'assurer qu'elle retient les données les plus fiables. Il arrive aussi que les données disponibles ne soient pas incluses dans le Rap-

port parce qu'elles sont jugées trop déficientes pour fournir une évaluation fiable des niveaux et tendances, ou ne sont pas suffisamment conformes aux normes internationales.

Les données présentées sont, dans l'ensemble, comparables à celles publiées dans *World Development Indicators 2001*. Les chiffres ont toutefois été révisés et mis à jour chaque fois que de nouvelles informations ont été obtenues. Les écarts constatés peuvent aussi tenir aux révisions apportées aux séries chronologiques et aux méthodes, de sorte que les chiffres publiés dans différentes éditions d'une même publication de la Banque mondiale n'ont pas toujours été établis à la même époque. Il est recommandé au lecteur de ne pas compiler de séries statistiques à partir de chiffres provenant d'éditions différentes. Celui-ci trouvera des séries de données cohérentes sur le *CD-ROM de World Development Indicators 2001*.

Sauf indication contraire, tous les montants sont exprimés en dollars courants des États-Unis. Les diverses méthodes utilisées pour la conversion des chiffres en monnaie nationale sont décrites dans les *Notes techniques*.

Étant donné que la Banque mondiale a essentiellement pour mission de fournir des prêts et des conseils à ceux de ses pays membres qui ont un faible revenu ou un revenu intermédiaire, les questions abordées dans la publication se rapportent essentiellement à ces économies. Les informations qui sont disponibles sur les pays à revenu élevé y sont aussi incluses à titre de comparaison. Le lecteur peut se reporter aux publications statistiques nationales ou aux publications de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Union européenne pour obtenir de plus amples informations sur ces derniers pays.

### Modifications apportées au Système de comptabilité nationale

Pour la première fois, les grands indicateurs du développement dans le monde présentés dans cette édition utilisent la terminologie du Système de comptabilité nationale (SCN) de 1993. Par exemple, le *revenu national brut* remplace le *produit national brut* dans le SCN 1993. Voir les notes techniques des tableaux 1 et 3.

La plupart des pays continuent de compiler leurs comptes nationaux sur la base du SCN 1986, bien qu'ils soient de plus en plus nombreux à adopter le SCN 1993. Quelques pays à faible revenu continuent d'employer des concepts basés sur les directives de ver-

sions antérieures du SCN, comme l'évaluation au coût des facteurs, lorsqu'ils décrivent leurs grands agrégats économiques.

### Classification des économies et chiffres récapitulatifs

Les chiffres récapitulatifs portés au bas de chaque tableau couvrent les économies classées par revenu par habitant et par région. Le RNB par habitant est utilisé pour établir les catégories de revenu suivantes : 755 dollars ou moins en 2000 pour les pays à faible revenu ; entre 756 et 9 265 dollars pour les pays à revenu intermédiaire ; et au moins 9 266 dollars pour les pays à revenu élevé. La catégorie des pays à revenu intermédiaire est elle-même divisée entre pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure, et pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure, selon que le RNB par habitant des pays considérés est inférieur ou supérieur à 2 995 dollars. La liste des pays compris dans chaque groupe (y compris ceux qui comptent moins de 1,5 million d'habitants) figure dans le tableau sur la Classification des économies, à la fin du présent volume.

Les chiffres récapitulatifs sont des totaux (et sont suivis de la lettre **t** si leur calcul a fait intervenir des estimations parce que des données manquent ou que des pays n'ont pas communiqué leurs données, ou de la lettre **s** s'il s'agit d'une simple somme des données disponibles), des moyennes pondérées (lettre **w**) ou des valeurs médianes (lettre **m**) pour l'ensemble des pays du groupe. Les données sur les pays qui ne sont pas inclus dans les tableaux principaux (c'est-à-dire les pays inclus dans le tableau 1a) sont prises en compte dans les chiffres récapitulatifs parce que l'on disposait des informations nécessaires ou que l'on a supposé qu'ils ont suivi la tendance générale des pays déclarants durant la période considérée. Cela permet, en normalisant la composition des groupes pour chaque période, de parvenir à des agrégats plus cohérents. Cependant, aucun chiffre récapitulatif n'est indiqué lorsque les données manquantes représentent un tiers ou plus de l'estimation globale. La section des *Notes techniques* consacrée aux *Méthodes statistiques* fournit de plus amples informations sur les méthodes employées pour calculer les valeurs des agrégats. Les coefficients de pondération utilisés pour construire les agrégats sont indiqués dans les notes techniques relatives à chaque tableau.

La classification des économies est modifiée de temps à autre par suite des changements apportés aux seuils indiqués plus haut ou à l'évaluation du RNB par

habitant des différents pays. Dans ce cas, les agrégats établis sur la base de cette classification sont recalculés pour la période précédente de manière à maintenir la cohérence des séries chronologiques.

### Terminologie et couverture des données

Le terme *pays* n'implique pas nécessairement l'indépendance politique, mais peut désigner tout territoire pour lequel les autorités communiquent séparément des statistiques sociales ou économiques. Les données sont présentées pour les pays tels qu'ils étaient constitués en 1999, et les chiffres se rapportant aux périodes antérieures ont été modifiés sur la base des situations politiques actuelles. Dans les tableaux, une note de bas de page précise les exceptions à la règle.

### Notes techniques

La qualité des données et les comparaisons internationales étant souvent source de difficultés, le lecteur est

invité à se référer aux *Notes techniques*, au tableau de la Classification des économies par revenu et par région, et aux notes de renvoi des tableaux. Pour tout renseignement supplémentaire, le lecteur peut se reporter à *World Development Indicators 2001*.

Il est possible d'obtenir de plus amples informations sur le WDI 2000 et de commander cette publication par l'internet, par téléphone ou par fax comme indiqué ci-après :

Pour toute information et commande par voie électronique :

<http://www.worldbank.org/data/wdi2001/index.htm>.

Pour les commandes par téléphone ou par fax :

1-800-645-7247 ou 703-661-1580 ; Fax 703-661-1501.

Pour commander par courrier :

The World Bank, P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0960, U.S.A.

Tableau 1. Indicateurs de base du développement

	Population			Revenu national brut (RNB) <sup>a</sup>		Revenu national brut (RNB) sur base PPA <sup>b</sup>		Produit intérieur brut Accrois. par hab. % 1999-2000	Espérance de vie à la naissance Années 1999	Taux de mortalité des moins de 5 ans pour 1 000 naiss. viv. 1999	Taux d'analphabét. % des personnes âgées de 15 ans et plus 1999	Émissions de gaz carbonique Millions de tonnes 1997
	Millions d'habitants 2000	Taux de croissance annuel moyen (%) 1990-2000	Densité Habitants/km <sup>2</sup> 2000	Milliards de dollars 2000	Dollars par habitant 2000	Milliards de dollars 2000	Dollars par habitant 2000					
Afrique du Sud	43	2,0	35	129,2	3 020	393 <sup>d</sup>	9 180 <sup>d</sup>	1,4	48	76	15	321,5
Albanie	3	0,4	124	..	.. <sup>c</sup>	12	3 550	5,9	72	..	16	1,7
Algérie	30	1,9	13	48,3	1 590	153 <sup>d</sup>	5 040 <sup>d</sup>	1,1	71	39	33	98,7
Allemagne	82	0,3	235	2 057,6	25 050	2 054	25 010	2,9	77	5	..	851,5
Angola	13	3,2	10	3,1	240	16 <sup>d</sup>	1 230 <sup>d</sup>	-0,8	47	208	..	5,3
Arabie saoudite	21	2,7	10	139,4	6 900	223	11 050	..	72	25	24	273,7
Argentine	37	1,3	14	275,5	7 440	448	12 090	-1,7	74	22	3	140,6
Arménie	4	0,8	136	2,0	520	10	2 570	5,5	74	18	2	2,9
Australie	19	1,2	2	394,1	20 530	487	25 370	3,0	79	5	..	319,6
Autriche	8	0,5	98	204,2	25 220	213	26 310	3,5	78	5	..	62,6
Azerbaïdjan	8	1,2	93	4,9	610	22	2 760	10,4	71	21	..	32,0
Bangladesh	130	1,6	997	49,9	380	213	1 650	3,8	61	89	59	24,6
Bélarus	10	-0,2	48	30,0	2 990	76	7 550	6,3	68	14	1	62,3
Belgique	10	0,3	312	252,5	24 630	282	27 500	3,5	78	6	..	106,5
Bénin	6	2,8	57	2,4	380	6	970	2,2	53	145	61	1,0
Bolivie	8	2,4	8	8,3	1 000	20	2 380	0,2	62	83	15	11,3
Botswana	2	2,3	3	5,3	3 300	12	7 190	2,5	39	95	24	3,4
Bésil	170	1,4	20	606,8	3 570	1 245	7 320	3,2	67	40	15	307,2
Bulgarie	8	-0,7	74	12,4	1 510	45	5 530	5,5	71	17	2	50,3
Burkina Faso	11	2,4	41	2,6	230	12 <sup>d</sup>	1 020 <sup>d</sup>	3,1	45	210	77	1,0
Burundi	7	2,2	265	0,7	110	4 <sup>d</sup>	580 <sup>d</sup>	-1,6	42	176	53	0,2
Cambodge	12	2,7	68	3,1	260	17	1 410	1,7	54	143	61	0,5
Cameroun	15	2,7	32	8,6	570	24	1 570	1,5	51	154	25	2,7
Canada	31	1,0	3	647,1	21 050	840	27 330	4,0	79	6	..	496,6
Chili	15	1,5	20	69,9	4 600	139	9 110	4,0	76	12	4	60,1
Chine	1 261	1,1	135	1 064,5	840	4 966	3 940	7,3	70	37	17	3 593,5
Hong Kong, Chine	7	1,8	..	176,4	25 950	174	25 660	9,3	80	5	7	23,8
Colombie	42	1,9	41	88,0	2 080	249	5 890	1,0	70	28	9	71,9
Congo, Rép. dém. du	51	3,2	23	5,0	100	33	682	..	46	161	40	2,3
Congo, Rép. du	3	2,8	9	1,8	630	2	590	4,8	48	144	21	0,3
Corée, Rép. de	47	1,0	479	421,1	8 910	820	17 340	7,8	73	9	2	457,4
Costa Rica	4	2,0	71	14,4	3 960	30	8 250	0,0	77	14	5	5,4
Côte d'Ivoire	16	3,0	50	10,5	660	24	1 520	-4,5	46	180	54	13,3
Croatie	4	-0,7	80	20,1	4 510	35	7 780	3,8	73	9	2	20,1
Danemark	5	0,4	126	171,0	32 020	145	27 120	2,5	76	6	..	57,7
Égypte, Rép. arabe d'	64	2,0	64	95,2	1 490	235	3 690	3,2	67	54	45	118,3
El Salvador	6	2,1	303	12,5	1 990	28	4 390	0,0	70	36	22	5,9
Équateur	13	2,1	46	15,3	1 210	37	2 920	0,4	69	35	9	21,7
Érythrée	4	2,7	41	0,7	170	4	950	-11,4	50	105	47	..
Espagne	39	0,2	79	590,1	14 960	757	19 180	4,0	78	6	2	257,7
Estonie	1	-0,9	34	4,9	3 410	13	9 050	7,0	71	12	..	19,1
États-Unis	282	1,2	31	9 645,6	34 260	9 646	34 260	4,0	77	8	..	5 467,1
Éthiopie	64	2,3	64	6,7	100	42	660	2,2	42	166	63	3,8
Fédération de Russie	146	-0,2	9	241,1	1 660	1 168	8 030	8,8	66	20	1	1 444,5
Finlande	5	0,4	17	129,0	24 900	127	24 610	5,4	77	5	..	56,6
France	59	0,4	107	1 429,4 <sup>e</sup>	23 670 <sup>e</sup>	1 440	24 470	2,9	79	5	..	349,8
Géorgie	5	0,0	78	3,2	590	13	2 470	1,8	73	20	..	4,5
Ghana	19	2,6	84	6,8	350	37 <sup>d</sup>	1 940 <sup>d</sup>	1,8	58	109	30	4,8
Grèce	11	0,4	82	126,2	11 960	179	16 940	3,8	78	7	3	87,2
Guatemala	11	2,6	105	19,2	1 690	43	3 770	0,6	65	52	32	8,3
Guinée	7	2,5	30	3,3	450	14	1 930	-0,5	46	167	..	1,1
Haïti	8	2,1	289	4,0	510	12 <sup>d</sup>	1 500 <sup>d</sup>	-0,8	53	118	51	1,4
Honduras	6	2,8	58	5,5	850	16	2 390	2,1	70	46	26	4,6
Hongrie	10	-0,3	109	47,5	4 740	121	12 060	5,7	71	10	1	59,6
Inde	1 016	1,8	342	471,2	460	2 432	2 390	3,9	63	90	44	1 065,4
Indonésie	210	1,7	116	119,9	570	598	2 840	3,1	66	52	14	251,5
Iran, Rép. islamique d'	64	1,6	39	104,6	1 630	378	5 900	3,5	71	33	24	296,9
Irlande	4	0,8	55	87,1	22 960	97	25 470	9,8	76	7	..	37,3
Israël	6	2,9	302	99,6	16 310	120	19 320	3,5	78	8	4	60,4
Italie	58	0,2	196	1 154,3	20 010	1 348	23 370	2,8	78	6	2	424,7
Jamaïque	3	0,9	242	6,4	2 440	9	3 500	0,0	75	24	14	11,0
Japon	127	0,3	337	4 337,3	34 210	3 354	26 460	1,7	81	4	..	1 204,2
Jordanie	5	4,3	55	8,2	1 680	20	4 040	0,8	71	31	11	15,7
Kazakhstan	15	-0,9	6	17,6	1 190	82	5 490	10,1	65	28	..	123,0
Kenya	30	2,4	53	10,7	360	30	1 010	-2,4	48	118	19	7,2
Koweït	2	-0,7	111	..	.. <sup>f</sup>	..	..	..	77	13	18	51,0
Lesotho	2	2,2	71	1,2	540	5 <sup>d</sup>	2 490 <sup>d</sup>	-0,1	45	141	17	..
Lettonie	2	-1,0	39	6,9	2 860	17	6 960	7,2	70	18	0 <sup>g</sup>	8,3
Liban	4	1,7	423	16,2	3 750	20	4 530	-0,8	70	32	14	17,7
Lituanie	4	-0,1	57	10,7	2 900	26	6 960	3,3	72	12	1	15,1
Macédoine, ERY de	2	0,7	80	3,5	1 710	10	4 960	4,6	73	17	..	10,9
Madagascar	16	2,9	27	4,0	260	13	830	1,6	54	149	34	1,2
Malaisie	23	2,5	71	78,5	3 380	195	8 360	6,0	72	10	13	137,2
Malawi	11	2,6	117	1,9	170	7	600	-0,7	39	227	41	0,8

Note : Les Notes techniques indiquent ce que recouvrent les chiffres et dans quelle mesure ils sont comparables. Les chiffres en italique se rapportent à des années autres que celles qui sont indiquées.

	Population			Revenu national brut (RNB) <sup>a</sup>		Revenu national brut (RNB) sur base PPA <sup>b</sup>		Produit intérieur brut Accrois. par hab. % 1999-2000	Espérance de vie à la naissance Années 1999	Taux de mortalité des moins de 5 ans pour 1 000 naiss. viv. 1999	Taux d'analphabét. des adultes % des personnes âgées de 15 ans et plus 1999	Émissions de gaz carbonique Millions de tonnes 1997
	Millions d'habi- tants 2000	Taux de croissance annuel moyen (%) 1990-2000	Densité Habitants/ km <sup>2</sup> 2000	Milliards de dollars 2000	Dollars par habitant 2000	Milliards de dollars 2000	Dollars par habitant 2000					
Mali	11	2,5	9	2,6	240	9	790	2,1	43	223	60	0,5
Maroc	29	1,8	64	33,8	1 180	98	3 410	-0,8	67	62	52	35,9
Mauritanie	3	2,8	3	1,0	370	4	1 650	2,4	54	142	58	3,0
Mexique	98	1,6	51	498,0	5 080	864	8 810	5,4	72	36	9	379,7
Moldova, Rép. de	4	-0,2	129	1,4	400	10	2 240	2,3	67	22	1	10,4
Mongolie	2	1,3	2	0,9	390	4	1 660	-0,3	67	73	38	7,8
Mozambique	18	2,2	22	3,7	210	14 <sup>d</sup>	820 <sup>d</sup>	2,0	43	203	57	1,2
Myanmar	46	1,2	69	..	.. <sup>h</sup>	..	..	..	60	120	16	8,8
Namibie	2	2,5	2	3,6	2 050	11 <sup>d</sup>	6 440 <sup>d</sup>	1,6	50	108	19	..
Népal	24	2,4	167	5,3	220	33	1 360	3,1	58	109	60	2,2
Nicaragua	5	2,8	42	2,1	420	11 <sup>d</sup>	2 100 <sup>d</sup>	1,7	69	43	32	3,2
Niger	11	3,4	9	2,0	180	8 <sup>d</sup>	760 <sup>d</sup>	-0,3	46	252	85	1,1
Nigéria	127	2,8	139	32,8	260	101	790	0,4	47	151	37	83,7
Norvège	4	0,6	15	151,2	33 650	134	29 760	2,4	78	4	..	68,5
Nouvelle-Zélande	4	1,1	14	50,1	13 080	72	18 780	3,1	77	6	..	31,6
Ouganda	22	3,0	111	6,8	310	27 <sup>d</sup>	1 230 <sup>d</sup>	2,2	42	162	34	1,2
Ouzbékistan	25	1,8	60	15,2	610	59	2 380	2,9	70	29	12	104,8
Pakistan	138	2,5	179	64,6	470	270	1 960	3,4	63	126	55	98,2
Panama	3	1,7	38	9,3	3 260	16 <sup>d</sup>	5 700 <sup>d</sup>	1,0	74	25	8	8,0
Papouasie-Nouvelle-Guinée	5	2,2	11	3,7	760	11 <sup>d</sup>	2 280 <sup>d</sup>	-1,8	58	77	36	2,5
Paraguay	5	2,6	14	8,0	1 450	24 <sup>d</sup>	4 460 <sup>d</sup>	-1,5	70	27	7	4,1
Pays-Bas	16	0,6	469	400,3	25 140	417	26 170	3,8	78	5	..	163,6
Pérou	26	1,7	20	53,9	2 100	121	4 720	1,9	69	48	10	30,1
Philippines	76	2,2	253	78,7	1 040	319	4 220	2,1	69	41	5	81,7
Pologne	39	0,1	127	162,2	4 200	349	9 030	4,1	73	10	0 <sup>g</sup>	357,0
Portugal	10	0,1	109	110,7	11 060	169	16 880	3,0	75	6	8	53,8
RDP lao	5	2,6	23	1,5	290	8 <sup>d</sup>	1 530 <sup>d</sup>	3,3	54	143	53	0,4
République arabe syrienne	16	2,8	88	16,0	990	52	3 230	-1,1	69	30	26	49,9
République centrafricaine	4	2,0	6	1,1	290	4 <sup>d</sup>	1 210 <sup>d</sup>	2,4	44	151	55	0,2
République dominicaine	9	1,9	177	18,0	2 100	49	5 720	6,5	71	47	17	14,0
Republique kirghize	5	1,2	26	1,3	270	13	2 590	3,6	67	38	..	6,8
République slovaque	5	0,2	112	20,0	3 700	59	11 000	2,1	73	10	..	38,1
République tchèque	10	-0,1	133	50,6	4 920	140	13 610	3,2	75	5	..	125,2
Roumanie	22	-0,3	97	37,4	1 670	143	6 380	1,7	69	24	2	111,3
Royaume-Uni	60	0,4	247	1 463,5	24 500	1 407	23 550	2,6	77	6	..	527,1
Rwanda	9	2,0	345	2,0	230	8	930	2,8	40	203	34	0,5
Sénégal	10	2,6	49	4,7	500	14	1 480	2,3	52	124	64	3,5
Sierra Leone	5	2,3	70	0,6	130	2	460	1,3	37	283	..	0,5
Singapour	4	2,8	6 587	99,4	24 740	100	24 970	8,1	78	4	8	81,9
Slovénie	2	-0,1	99	20,0	10 070	35	17 390	4,7	75	6	0 <sup>g</sup>	15,5
Sri Lanka	19	1,3	300	16,6	870	67	3 470	4,2	73	19	9	8,1
Suède	9	0,4	22	237,5	26 780	211	23 770	3,9	79	4	..	48,6
Suisse	7	0,7	182	273,7	38 120	218	30 350	2,7	80	5	..	42,6
Tadjikistan	6	1,8	45	1,1	170	7	1060	6,6	69	34	1	5,6
Tanzanie	34	2,8	38	9,3 <sup>i</sup>	280 <sup>i</sup>	18 <sup>i</sup>	530 <sup>i</sup>	2,7	45	152	25	2,9
Tchad	8	2,9	6	1,5	200	7 <sup>d</sup>	860 <sup>d</sup>	-2,1	49	189	59	0,1
Thaïlande	61	0,9	119	121,8	2 010	385	6 330	3,5	69	33	5	226,8
Togo	5	2,8	86	1,4	300	7	1 450	1,6	49	143	44	1,0
Tunisie	10	1,6	62	20,1	2 090	58	6 090	3,4	73	30	30	18,8
Turkménistan	5	2,8	10	4,0	840	20	4 040	16,1	66	45	..	31,0
Turquie	65	1,5	85	201,5	3 090	459	7 030	5,7	69	45	15	216,0
Ukraine	50	-0,5	86	34,7	700	184	3 710	6,7	67	17	0 <sup>g</sup>	370,5
Uruguay	3	0,7	19	20,3	6 090	30	8 880	-1,8	74	17	2	5,7
Venezuela, Rép. bolivarienne du	24	2,1	27	104,1	4 310	139	5 750	1,2	73	23	8	191,2
Viet Nam	79	1,7	241	30,7	390	159	2 030	5,4	69	42	7	45,5
Yémen, Rép. du	18	3,9	33	6,7	380	14	780	3,7	56	97	55	16,7
Yougoslavie, Rép. féd. de	11	0,1	..	..	.. <sup>c</sup>	..	..	..	72	16	..	50,2
Zambie	10	2,6	14	3,0	300	8	750	1,3	38	187	23	2,6
Zimbabwe	12	2,2	31	5,8	480	31	2 590	-6,7	40	118	12	18,8
<b>Toutes économies</b>	<b>6 054s</b>	<b>1,4w</b>	<b>47w</b>	<b>31 171,0t</b>	<b>5 150w</b>	<b>44 506t</b>	<b>7 350w</b>	<b>2,9w</b>	<b>66w</b>	<b>78w</b>	<b>..w</b>	<b>23 868,2s</b>
<b>Économies à revenu faible</b>	<b>2 459</b>	<b>2,0</b>	<b>76</b>	<b>1 029,6</b>	<b>420</b>	<b>4 892</b>	<b>1 990</b>	<b>3,1</b>	<b>59</b>	<b>116</b>	<b>39</b>	<b>2 496,5</b>
<b>à revenu intermédiaire</b>	<b>2 693</b>	<b>1,2</b>	<b>40</b>	<b>5 307,7</b>	<b>1 970</b>	<b>15 229</b>	<b>5 650</b>	<b>4,8</b>	<b>69</b>	<b>38</b>	<b>15</b>	<b>10 034,3</b>
Tranche inférieure	2 046	1,1	47	2 327,0	1 140	9 374	4 580	5,5	69	40	16	6 767,5
Tranche supérieure	647	1,4	28	2 986,0	4 620	5 930	9 170	3,9	69	35	11	3 266,7
<b>Économies à revenu</b>												
<b>faible/intermédiaire</b>	<b>5 152</b>	<b>1,6</b>	<b>52</b>	<b>6 335,6</b>	<b>1 230</b>	<b>20 056</b>	<b>3 890</b>	<b>4,2</b>	<b>64</b>	<b>85</b>	<b>25</b>	<b>12 530,8</b>
Afrique subsaharienne	659	2,6	28	313,0	480	1 030	1 560	0,5	47	159	39	501,8
Amérique latine et Caraïbes	516	1,6	26	1 895,3	3 680	3 627	7 030	2,3	70	38	12	1 355,4
Asie de l'Est et Pacifique	1 853	1,2	116	1 963,9	1 060	7 631	4 120	6,5	69	44	15	5 075,6
Asie du sud	1 355	1,9	283	616,9	460	3 060	2 260	3,8	63	99	46	1 200,5
Europe et Asie centrale	475	0,2	20	955,9	2 010	3 145	6 620	6,3	69	26	3	3 285,6
Moyen-Orient et Afrique du Nord	296	2,2	27	602,0	2 040	1 527	5 170	..	68	54	36	1 111,8
<b>Économies à revenu élevé</b>	<b>903</b>	<b>0,7</b>	<b>29</b>	<b>24 828,8</b>	<b>27 510</b>	<b>24 781</b>	<b>27 450</b>	<b>3,2</b>	<b>78</b>	<b>6</b>	<b>..</b>	<b>11 337,4</b>

a. Estimations préliminaires de la Banque mondiale calculées par la méthode de l'Atlas. b. Parité du pouvoir d'achat : voir les Notes techniques. c. Considéré comme un pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure (USD 756 - USD 2995) ; d. Chiffres estimés par régression ou extrapolés à partir des estimations les plus récentes du Projet de comparaison internationale e. Les estimations du RNB et du RNB par habitant couvrent les départements français d'outre-mer : Guinée française, Guadeloupe, Martinique et Réunion. f. Considéré comme un pays à revenu élevé (USD 9266 ou plus). g. Moins de 0,5. h. Considéré comme un pays à faible revenu (USD 755 ou moins). i. Partie continentale de la Tanzanie uniquement.

Tableau 2. Pauvreté et répartition du revenu

Pays	Année de l'enquête	Seuils de pauvreté nationaux			Année de l'enquête	Seuils de pauvreté internationaux				Année de l'enquête	Part en pourcentage du revenu ou de la consommation		
		Population en dessous du seuil de pauvreté (%)				Population ayant moins de USD 1/jour %	Écart de pauvreté pour pop. USD 1/jour %	Population ayant moins de USD 2/jour %	Écart de pauvreté pour pop. USD 2/jour %		Coefficient de Gini	Décile inférieur	Décile supérieur
		Rurale	Urbaine	Nationale									
Afrique du Sud	..	..	..	..	1993	11,5	1,8	35,8	13,4	1993-94 <sup>a,b</sup>	59,3	1,1	45,9
Albanie	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Algérie	1995	30,3	14,7	22,6	1995	<2	<0,5	15,1	3,6	1995 <sup>a,b</sup>	35,3	2,8	26,8
Allemagne	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1994 <sup>c,d</sup>	30,0	3,3	23,7
Angola	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Arabie saoudite	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Argentine	1993	..	..	17,6	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Arménie	..	..	..	..	1996	7,8	1,7	34,0	11,3	1996 <sup>a,b</sup>	44,4	2,3	35,2
Australie	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1994 <sup>c,d</sup>	35,2	2,0	25,4
Autriche	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1987 <sup>c,d</sup>	23,1	4,4	19,3
Azerbaïdjan	1995	..	..	68,1	1995	<2	<0,5	9,6	2,3	1995 <sup>c,d</sup>	36,0	2,8	27,8
Bangladesh	1995-96	39,8	14,3	35,6	1996	29,1	5,9	77,8	31,8	1995-96 <sup>a,b</sup>	33,6	3,9	28,6
Bélarus	1995	..	..	22,5	1998	<2	<0,5	<2	0,1	1998 <sup>a,b</sup>	21,7	5,1	20,0
Belgique	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1992 <sup>c,d</sup>	25,0	3,7	20,2
Bénin	1995	..	..	33,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Bolivie	1995	79,1	..	..	1997	29,4	15,2	51,4	27,8	1997 <sup>c,d</sup>	58,9	0,5	45,7
Botswana	..	..	..	..	1985-86	33,3	12,5	61,4	30,7	..	..	..	..
Bésil	1998	51,4	13,7	22,0	1997	9,0	2,1	25,4	9,8	1997 <sup>c,d</sup>	59,1	1,0	46,7
Bulgarie	..	..	..	..	1997	<2	<0,5	21,9	4,2	1997 <sup>c,d</sup>	26,4	4,5	22,8
Burkina Faso	..	..	..	..	1994	61,2	25,5	85,8	50,9	1994 <sup>a,b</sup>	48,2	2,2	39,5
Burundi	1990	..	..	36,2	..	..	..	..	..	1992 <sup>a,b</sup>	33,3	3,4	26,6
Cambodge	1997	40,1	21,1	36,1	..	..	..	..	..	1997 <sup>a,b</sup>	40,4	2,9	33,8
Cameroun	1984	32,4	44,4	40,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Canada	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1994 <sup>c,d</sup>	31,5	2,8	23,8
Chili	1994	..	..	20,5	1996	<2	<0,5	18,4	4,8	1996 <sup>c,d</sup>	57,5	1,4	46,9
Chine	1998	4,6	<2	4,6	1998	18,5	4,2	53,7	21,0	1998 <sup>c,d</sup>	40,3	2,4	30,4
Hong Kong, Chine	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Colombie	1992	31,2	8,0	17,7	1996	11,0	3,2	28,7	11,6	1996 <sup>c,d</sup>	57,1	1,1	46,1
Congo, Rép. dém. du	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Congo, Rép. du	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Corée, Rép. de	..	..	..	..	1993	<2	<0,5	<2	<0,5	1993 <sup>a,b</sup>	31,6	2,9	24,3
Costa Rica	..	..	..	..	1997	6,9	2,0	23,3	8,5	1997 <sup>c,d</sup>	45,9	1,7	34,6
Côte d'Ivoire	..	..	..	..	1995	12,3	2,4	49,4	16,8	1995 <sup>a,b</sup>	36,7	3,1	28,8
Croatie	..	..	..	..	1998	<2	<0,5	<2	<0,5	1998 <sup>c,d</sup>	29,0	3,7	23,3
Danemark	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1992 <sup>c,d</sup>	24,7	3,6	20,5
Egypte, Rép. arabe d'	1995-96	23,3	22,5	22,9	1995	3,1	0,3	52,7	13,9	1995 <sup>a,b</sup>	28,9	4,4	25,0
El Salvador	1992	55,7	43,1	48,3	1997	26,0	9,7	54,0	25,3	1997 <sup>c,d</sup>	50,8	1,4	39,3
Équateur	1994	47,0	25,0	35,0	1995	20,2	5,8	52,3	21,2	1995 <sup>a,b</sup>	43,7	2,2	33,8
Érythrée	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Espagne	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1990 <sup>c,d</sup>	32,5	2,8	25,2
Estonie	1995	14,7	6,8	8,9	1998	<2	<0,5	5,2	0,8	1998 <sup>c,d</sup>	37,6	3,0	29,8
États-Unis	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1997 <sup>c,d</sup>	40,8	1,8	30,5
Éthiopie	..	..	..	..	1995	31,3	8,0	76,4	32,9	1995 <sup>a,b</sup>	40,0	3,0	33,7
Fédération de Russie	1994	..	..	30,9	1998	7,1	1,4	25,1	8,7	1998 <sup>a,b</sup>	48,7	1,7	38,7
Finlande	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1991 <sup>c,d</sup>	25,6	4,2	21,6
France	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1995 <sup>c,d</sup>	32,7	2,8	25,1
Géorgie	1997	9,9	12,1	11,1	1996	<2	<0,5	<2	<0,5	1998 <sup>c,d</sup>	37,1	2,3	27,9
Ghana	1992	34,3	26,7	31,4	1998	38,8	3,4	74,6	16,1	1998 <sup>a,b</sup>	39,6	2,4	29,5
Grèce	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1993 <sup>c,d</sup>	32,7	3,0	25,3
Guatemala	1989	71,9	33,7	57,9	1998	10,0	2,2	33,8	11,8	1998 <sup>c,d</sup>	55,8	1,6	46,0
Guinée	1994	..	..	40,0	..	..	..	..	..	1994 <sup>a,b</sup>	40,3	2,6	32,0
Haiti	1995	66,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Honduras	1993	51,0	57,0	53,0	1996	40,5	17,5	68,8	36,9	1997 <sup>c,d</sup>	59,0	0,4	44,3
Hongrie	1993	..	..	8,6	1998	<2	<0,5	7,3	1,7	1998 <sup>a,b</sup>	24,4	4,1	20,5
Inde	1994	36,7	30,5	35,0	1997	44,2	12,0	86,2	41,4	1997 <sup>a,b</sup>	37,8	3,5	33,5
Indonésie	1999	..	..	27,1	1999	7,7	1,0	55,3	16,5	1999 <sup>a,b</sup>	31,7	4,0	26,7
Iran, Rép. islamique d'	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Irlande	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1987 <sup>c,d</sup>	35,9	2,5	27,4
Israël	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1992 <sup>c,d</sup>	35,5	2,8	26,9
Italie	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1995 <sup>c,d</sup>	27,3	3,5	21,8
Jamaïque	1992	..	..	34,2	1996	3,2	0,7	25,2	6,9	1996 <sup>a,b</sup>	36,4	2,9	28,9
Japon	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1993 <sup>c,d</sup>	24,9	4,8	21,7
Jordanie	1997	..	..	11,7	1997	<2	<0,5	7,4	1,4	1997 <sup>a,b</sup>	36,4	3,3	29,8
Kazakhstan	1996	39,0	30,0	34,6	1996	1,5	0,3	15,3	3,9	1996 <sup>a,b</sup>	35,4	2,7	26,3
Kenya	1992	46,4	29,3	42,0	1994	26,5	9,0	62,3	27,5	1994 <sup>a,b</sup>	44,5	1,8	34,9
Koweït	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Lesotho	1993	53,9	27,8	49,2	1993	43,1	20,3	65,7	38,1	1986-87 <sup>a,b</sup>	56,0	0,9	43,4
Lettonie	..	..	..	..	1998	<2	<0,5	8,3	2,0	1998 <sup>c,d</sup>	32,4	2,9	25,9
Liban	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Lituanie	..	..	..	..	1996	<2	<0,5	7,8	2,0	1996 <sup>a,b</sup>	32,4	3,1	25,6
Macédoine, ERY de	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Madagascar	1993-94	77,0	47,0	70,0	1997	63,4	26,9	89,0	53,2	1997 <sup>a,b</sup>	46,0	2,2	37,3
Malaisie	1989	..	..	15,5	..	..	..	..	..	1997 <sup>c,d</sup>	49,2	1,7	38,4
Malawi	1990-91	..	..	54,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..

Note : Les Notes techniques indiquent ce que recouvrent les chiffres et dans quelle mesure ils sont comparables. Les chiffres en italique se rapportent à des années autres que celles qui sont indiquées.

Pays	Année de l'enquête	Seuils de pauvreté nationaux			Année de l'enquête	Seuils de pauvreté internationaux				Année de l'enquête	Coefficient de Gini	Part en pourcentage du revenu ou de la consommation	
		Population en dessous du seuil de pauvreté (%)				Population ayant moins de USD 1/jour %	Écart de pauvreté pour pop. USD 1/jour %	Population ayant moins de USD 2/jour %	Écart de pauvreté pour pop. USD 2/jour %			Décile inférieur	Décile supérieur
		Rurale	Urbaine	Nationale									
Mali	..	..	..	..	1994	72,8	37,4	90,6	60,5	1994 <sup>a,b</sup>	50,5	1,8	40,4
Maroc	1998-99	27,2	12,0	19,0	1990-91	<2	<0,5	7,5	1,3	1998-99 <sup>a,b</sup>	39,5	2,6	30,9
Mauritanie	1989-90	..	..	57,0	1995	28,6	9,1	68,7	29,6	1995 <sup>a,b</sup>	37,3	2,5	28,4
Mexique	1988	..	..	10,1	1996	12,2	3,5	34,8	13,2	1996 <sup>c,d</sup>	51,9	1,6	41,1
Moldova, Rép. de	1997	26,7	..	23,3	1997	11,3	3,0	38,4	14,0	1997 <sup>c,d</sup>	40,6	2,2	30,7
Mongolie	1995	33,1	38,5	36,3	1995	13,9	3,1	50,0	17,5	1995 <sup>a,b</sup>	33,2	2,9	24,5
Mozambique	..	..	..	..	1996	37,9	12,0	78,4	36,8	1996-97 <sup>a,b</sup>	39,6	2,5	31,7
Myanmar	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Namibie	..	..	..	..	1993	34,9	14,0	55,8	30,4	..	..	..	..
Népal	1995-96	44,0	23,0	42,0	1995	37,7	9,7	82,5	37,5	1995-96 <sup>a,b</sup>	36,7	3,2	29,8
Nicaragua	1993	76,1	31,9	50,3	..	..	..	..	..	1998 <sup>a,b</sup>	60,3	0,7	48,8
Niger	1989-93	66,0	52,0	63,0	1995	61,4	33,9	85,3	54,8	1995 <sup>a,b</sup>	50,5	0,8	35,4
Nigéria	1992-93	36,4	30,4	34,1	1997	70,2	34,9	90,8	59,0	1996-97 <sup>a,b</sup>	50,6	1,6	40,8
Norvège	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1995 <sup>c,d</sup>	25,8	4,1	21,8
Nouvelle-Zélande	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Ouganda	1999-2000	10,3	39,1	35,2	..	..	..	..	..	1996 <sup>a,b</sup>	37,4	3,0	29,8
Ouzbékistan	..	..	..	..	1993	3,3	0,5	26,5	7,3	1993 <sup>c,d</sup>	33,3	3,1	25,2
Pakistan	1991	36,9	28,0	34,0	1996	31,0	6,2	84,7	35,0	1996-97 <sup>a,b</sup>	31,2	4,1	27,6
Panama	1997	64,9	15,3	37,3	1997	10,3	3,2	25,1	10,2	1997 <sup>a,b</sup>	48,5	1,2	35,7
Papouasie-Nouvelle-Guinée	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1996 <sup>a,b</sup>	50,9	1,7	40,5
Paraguay	1991	28,5	19,7	21,8	1998	19,5	9,8	49,3	26,3	1998 <sup>c,d</sup>	57,7	0,5	43,8
Pays-Bas	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1994 <sup>c,d</sup>	32,6	2,8	25,1
Pérou	1997	64,7	40,4	49,0	1996	15,5	5,4	41,4	17,1	1996 <sup>c,d</sup>	46,2	1,6	35,4
Philippines	1997	50,7	21,5	36,8	..	..	..	..	..	1997 <sup>a,b</sup>	46,2	2,3	36,6
Pologne	1993	..	..	23,8	1998	<2	<0,5	<2	<0,5	1998 <sup>a,b</sup>	31,6	3,2	24,7
Portugal	..	..	..	..	1994	<2	<0,5	<2	<0,5	1994-95 <sup>c,d</sup>	35,6	3,1	28,4
RDP lao	1993	53,0	24,0	46,1	1997	26,3	6,3	73,2	29,6	1997 <sup>a,b</sup>	37,0	3,2	30,6
République arabe syrienne	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
République centrafricaine	..	..	..	..	1993	66,6	38,1	84,0	58,4	1993 <sup>a,b</sup>	61,3	0,7	47,7
République dominicaine	1992	29,8	10,9	20,6	1996	3,2	0,7	16,0	5,0	1998 <sup>c,d</sup>	47,4	2,1	37,9
République kirghize	1997	64,5	28,5	51,0	..	..	..	..	..	1997 <sup>c,d</sup>	40,5	2,7	31,7
République slovaque	..	..	..	..	1992	<2	<0,5	<2	<0,5	1992 <sup>c,d</sup>	19,5	5,1	18,2
République tchèque	..	..	..	..	1996	<2	<0,5	<2	<0,5	1996 <sup>c,d</sup>	25,4	4,3	22,4
Roumanie	1994	27,9	20,4	21,5	1994	2,8	0,8	27,5	6,9	1994 <sup>c,d</sup>	28,2	3,7	22,7
Royaume-Uni	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1991 <sup>c,d</sup>	36,1	2,6	27,3
Rwanda	1993	..	..	51,2	1983-85	35,7	7,7	84,6	36,7	1983-85 <sup>a,b</sup>	28,9	4,2	24,2
Sénégal	..	..	..	..	1995	26,3	7,0	67,8	28,2	1995 <sup>a,b</sup>	41,3	2,6	33,5
Sierra Leone	1989	76,0	53,0	68,0	1989	57,0	39,5	74,5	51,8	1989 <sup>a,b</sup>	62,9	0,5	43,6
Singapour	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Slovénie	..	..	..	..	1998	<2	<0,5	<2	<0,5	1998 <sup>c,d</sup>	28,4	3,9	23,0
Sri Lanka	1995-96	27,0	15,0	25,0	1995	6,6	1,0	45,4	13,5	1995 <sup>a,b</sup>	34,4	3,5	28,0
Suède	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1992 <sup>c,d</sup>	25,0	3,7	20,1
Suisse	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1992 <sup>c,d</sup>	33,1	2,6	25,2
Tadjikistan	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Tanzanie	1991	..	..	51,1	1993	19,9	4,8	59,7	23,0	1993 <sup>a,b</sup>	38,2	2,8	30,1
Tchad	1995-96	67,0	63,0	64,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Thaïlande	1992	15,5	10,2	13,1	1998	<2	<0,5	28,2	7,1	1998 <sup>a,b</sup>	41,4	2,8	32,4
Togo	1987-89	..	..	32,3	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Tunisie	1990	21,6	8,9	14,1	1995	<2	<0,5	10,0	2,3	1995 <sup>a,b</sup>	41,7	2,3	31,8
Turkménistan	..	..	..	..	1993	20,9	5,7	59,0	23,3	1998 <sup>a,b</sup>	40,8	2,6	31,7
Turquie	..	..	..	..	1994	2,4	0,5	18,0	5,0	1994 <sup>a,b</sup>	41,5	2,3	32,3
Ukraine	1995	..	..	31,7	1999	2,9	0,6	31,0	8,0	1999 <sup>a,b</sup>	29,0	3,7	23,2
Uruguay	..	..	..	..	1989	<2	<0,5	6,6	1,9	1989 <sup>c,d</sup>	42,3	2,1	32,7
Venezuela, Rép. bolivarienne du	1989	..	..	31,3	1997	18,7	6,5	44,6	19,0	1997 <sup>a,b</sup>	48,8	1,6	37,6
Viet Nam	1993	57,2	25,9	50,9	..	..	..	..	..	1998 <sup>a,b</sup>	36,1	3,6	29,9
Yémen, Rép. du	1992	19,2	18,6	19,1	1998	15,7	4,5	45,2	15,0	1998 <sup>a,b</sup>	33,4	3,0	25,9
Yougoslavie, Rép. féd. de	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Zambie	1993	..	..	86,0	1998	63,7	32,7	87,4	55,4	1998 <sup>a,b</sup>	52,6	1,1	41,0
Zimbabwe	1990-91	31,0	10,0	25,5	1990-91	36,0	9,6	64,2	29,4	1990-91 <sup>a,b</sup>	56,8	1,8	46,9

a. Les données se rapportent à la part de la consommation par centile de la population. b. Classement sur la base des dépenses par habitant. c. Les données se rapportent à la part du revenu par centile de la population. d. Classement sur la base du revenu par habitant.

Tableau 3. Activité économique

	Produit intérieur brut		Productivité agricole			Valeur ajoutée en % du PIB			Dépenses de consommation finale des ménages % du PIB 2000	Dépenses de consommation finale des administrations publiques % du PIB 2000	Formation brute de capital % du PIB 2000	Solde extérieur des biens et services % du PIB 2000	Déflateur implicite du PIB Taux de croissance annuel moyen (%) 1990-2000
	Millions de dollars 2000	Taux de croissance annuel moyen (%) 1990-2000	Valeur ajoutée agricole par travailleur agricole Dollars de 1995		Agriculture 2000	Industrie 2000	Services 2000						
			1987-89	1997-99									
Afrique du Sud	125 887	2,0	3 471	3 910	3	31	66	64	18	15	3	9,6	
Albanie	3 704	3,7	1 124	1 934	55	28	17	90	10	19	-19	39,0	
Algérie	53 817	2,1	1 909	1 876	10	69	21	46	8	26	19	17,9	
Allemagne	1 870 136	1,5	..	28 924	1	28	71	58	19	22	1	1,7	
Angola	8 738	1,3	243	126	6	70	24	36	32	24	8	740,2	
Arabie saoudite	139 383	1,6	6 191	10 930	7	48	45	39	30	19	12	1,2	
Argentine	285 473	4,3	7 167	9 951	5	28	68	71	14	16	-1	5,2	
Arménie	1 914	-1,9	..	5 180	29	33	39	99	11	19	-29	212,5	
Australie	394 023	4,1	22 932	31 432	3	25	72	60	18	25	-3	1,4	
Autriche	190 957	2,0	20 356	28 410	2	29	69	56	20	24	0	2,1	
Azerbaïdjan	4 904	-5,3	..	..	21	43	36	77	11	46	-34	194,2	
Bangladesh	47 864	4,8	247	292	26	25	49	78	4	23	-5	4,1	
Bélarus	35 940	-1,9	..	3 744	13	42	45	59	20	24	-3	354,6	
Belgique	231 016	2,0	28 767	48 529	1	25	73	54	21	21	4	2,0	
Bénin	2 262	4,7	377	558	37	14	49	82	11	19	-13	8,7	
Bolivie	8 469	4,1	..	1 054	18	34	48	74	16	18	-8	8,6	
Botswana	5 285	4,7	708	681	4	44	52	58	28	20	-6	9,7	
Bésil	587 553	2,9	2 918	4 300	9	32	59	64	16	23	-2	207,5	
Bulgarie	12 052	-2,1	3 251	6 007	14	24	62	72	14	19	-5	103,0	
Burkina Faso	2 406	4,1	147	162	31	28	40	77	14	28	-18	5,5	
Burundi	689	-2,6	185	140	51	18	31	93	13	9	-15	12,3	
Cambodge	3 207	4,6	386	406	51	15	35	86	9	15	-10	25,0	
Cameroun	8 687	1,7	882	1 072	44	19	38	71	10	19	-1	5,0	
Canada	689 549	2,9	23 026	34 922	..	..	..	58	19	20	3	1,4	
Chili	70 710	6,8	4 533	5 491	8	34	57	65	11	22	1	7,3	
Chine	1 079 954	10,3	222	316	16	49	34	49	11	38	2	7,1	
Hong Kong, Chine	163 261	4,0	..	..	0	15	85	58	10	27	5	4,1	
Colombie	82 849	3,0	3 698	3 454	15	29	56	70	9	20	1	19,0	
Congo, Rép. dém. du	5 584	-5,1	247	252	..	..	..	..	..	..	..	1 423,1	
Congo, Rép. du	2 689	-0,2	475	498	10	49	41	60	11	22	7	9,2	
Corée, Rép. de	457 219	5,7	6 581	12 252	5	44	51	56	10	31	3	5,0	
Costa Rica	15 751	5,4	3 568	4 973	11	37	53	76	5	17	2	17,1	
Côte d'Ivoire	9 319	3,5	902	1 104	28	29	43	65	11	19	6	7,3	
Croatie	19 030	0,6	..	7 123	9	32	59	57	27	23	-7	86,2	
Danemark	160 780	2,4	27 379	52 809	2	21	76	50	26	20	4	2,1	
Egypte, Rép. arabe d'	98 333	4,6	953	1 222	17	33	50	72	10	24	-7	8,2	
El Salvador	13 217	4,7	1 606	1 690	10	30	61	85	11	16	-13	7,4	
Équateur	13 607	1,8	1 432	1 789	11	25	64	62	9	17	12	37,1	
Érythrée	600	3,8	..	..	17	29	54	78	65	39	-82	9,4	
Espagne	555 004	2,4	..	21 687	4	28	69	59	17	24	-1	3,9	
Estonie	4 969	-0,5	..	3 646	6	28	66	58	21	26	-5	53,1	
États-Unis	9 882 842	3,4	..	..	..	..	..	67	14	20	-2	2,1	
Éthiopie	6 304	4,6	..	144	52	11	37	81	16	18	-15	7,0	
Fédération de Russie	251 092	-4,8	..	2 282	7	38	56	53	14	14	20	162,0	
Finlande	119 823	2,8	21 944	36 384	3	28	68	51	21	20	8	1,9	
France	1 286 252	1,7	29 079	50 171	3	23	74	55	24	19	3	1,5	
Géorgie	3 048	5,6	..	1 952	36	13	52	89	10	18	-17	11,6	
Ghana	5 419	4,3	547	552	35	8	56	75	10	31	-16	27,0	
Grèce	111 955	2,4	10 605	12 711	7	20	72	69	15	23	-7	8,8	
Guatemala	19 041	4,1	1 901	2 099	23	20	57	86	6	16	-8	10,4	
Guinée	3 120	4,3	253	285	24	38	38	77	6	22	-5	5,2	
Haïti	3 826	-0,6	510	394	30	20	50	100	7	11	-18	20,6	
Honduras	5 932	3,2	824	1 008	18	32	51	66	13	35	-14	18,8	
Hongrie	45 716	1,5	4 968	4 860	6	34	61	63	10	29	-2	19,3	
Inde	479 404	6,0	324	395	27	27	46	68	11	25	-4	8,2	
Indonésie	153 255	4,2	656	740	17	47	36	67	7	18	8	15,5	
Iran, Rép. islamique d'	98 990	3,6	2 773	3 679	20	37	43	66	17	17	1	26,2	
Irlande	94 388	7,3	..	..	..	..	..	49	14	23	14	3,6	
Israël	110 332	5,1	..	..	..	..	..	59	29	19	-7	10,0	
Italie	1 068 518	1,5	13 460	23 906	3	26	71	60	18	20	2	3,8	
Jamaïque	6 892	0,2	947	1 229	7	28	65	60	18	31	-10	24,5	
Japon	4 677 099	1,3	21 914	30 620	2	36	62	61	10	26	2	0,1	
Jordanie	8 340	5,0	1 712	1 434	3	26	72	72	24	22	-19	3,2	
Kazakhstan	18 264	-4,6	..	1 414	9	30	60	68	17	14	0	206,3	
Kenya	10 410	2,1	262	226	23	16	60	81	16	12	-9	14,0	
Koweït	29 674	..	..	..	..	..	..	50	27	13	10	..	
Lesotho	913	4,2	550	544	18	38	44	122	13	47	-82	10,2	
Lettonie	7 138	-3,4	..	2 523	4	26	71	68	18	25	-10	49,2	
Liban	16 584	5,9	..	26 946	12	21	67	95	14	21	-30	17,6	
Lituanie	11 232	-3,1	..	3 192	9	32	59	65	22	23	-10	75,2	
Macédoine, ERY de	3 295	-0,3	..	2 141	12	35	53	74	19	21	-14	77,1	
Madagascar	4 020	2,0	194	184	30	14	56	87	8	13	-8	19,1	
Malaisie	89 321	7,0	5 495	6 578	12	40	48	54	7	26	12	3,9	
Malawi	1 692	3,8	91	138	40	19	41	84	12	18	-14	33,7	

Note : Les Notes techniques indiquent ce que recouvrent les chiffres et dans quelle mesure ils sont comparables. Les chiffres en italique se rapportent à des années autres que celles qui sont indiquées.

	Produit intérieur brut		Productivité agricole			Dépenses de consommation finale des ménages			Dépenses de consommation finale des administrations publiques			Solde extérieur des biens et services		Déflateur implicite du PIB
	Millions de dollars	Taux de croissance annuel moyen (%)	Valeur ajoutée agricole par travailleur agricole		Valeur ajoutée en % du PIB			Formation brute de capital % du PIB	Dépenses de consommation finale des administrations publiques % du PIB	Solde extérieur des biens et services % du PIB	Taux de croissance annuel moyen (%)	Déflateur implicite du PIB		
			Dollars de 1995		Agriculture	Industrie	Services							
			1987-89	1997-99									2000	2000
Mali	2 345	3,8	240	280	45	17	38	79	15	21	-15	7,2		
Maroc	33 364	2,2	1 704	1 651	13	33	54	64	17	25	-6	3,0		
Mauritanie	935	4,2	392	469	25	29	46	78	15	18	-11	5,9		
Mexique	574 512	3,1	1 518	1 758	4	28	67	71	7	23	-2	18,9		
Moldova, Rép. de	1 285	-9,7	..	1 277	25	22	53	74	19	22	-15	120,2		
Mongolie	975	1,0	1 031	1 193	32	30	39	63	18	26	-5	57,7		
Mozambique	3 812	6,4	119	132	33	25	41	82	11	33	-26	32,5		
Myanmar	..	..	..	..	60	9	31	90	..	11	-1	26,1		
Namibie	3 479	4,1	981	1 417	11	28	61	54	29	24	-7	9,5		
Népal	5 450	4,8	181	189	39	20	41	77	9	21	-8	8,3		
Nicaragua	2 397	3,5	1 313	1 919	33	23	44	87	16	38	-41	33,2		
Niger	1 861	2,6	204	205	41	17	42	81	15	10	-6	6,0		
Nigéria	41 248	2,4	470	641	39	33	28	56	14	22	9	29,1		
Norvège	149 349	3,6	20 164	32 848	2	31	67	48	21	24	6	2,4		
Nouvelle-Zélande	49 983	3,0	22 073	27 083	..	..	..	65	15	19	1	1,4		
Ouganda	6 248	7,1	287	350	44	18	38	85	10	16	-12	12,4		
Ouzbékistan	13 517	-0,5	..	997	33	24	43	72	9	18	1	246,6		
Pakistan	61 673	3,7	497	626	26	23	50	78	10	15	-4	10,1		
Panama	9 911	4,1	2 235	2 580	7	17	76	61	15	30	-6	2,0		
Papouasie-Nouvelle-Guinée	4 011	4,0	662	808	26	44	30	66	13	18	3	7,9		
Paraguay	7 680	2,2	3 090	3 512	29	26	45	81	8	23	-12	12,7		
Pays-Bas	364 948	2,9	31 328	51 594	3	24	74	50	23	22	5	1,9		
Pérou	53 882	4,7	1 323	1 569	8	38	55	71	8	22	-2	26,8		
Philippines	75 186	3,2	1 322	1 342	17	30	53	67	15	20	-2	8,4		
Pologne	158 839	4,6	..	1 583	3	32	65	80	4	27	-11	22,8		
Portugal	103 871	2,6	5 140	7 621	4	27	69	64	19	25	-9	5,3		
RDP lao	1 709	6,5	446	558	53	22	25	81	5	25	-12	27,0		
République arabe syrienne	16 485	5,6	..	..	..	..	..	72	12	16	-1	6,1		
République centrafricaine	959	2,1	383	460	55	20	25	81	12	14	-7	4,5		
République dominicaine	19 894	6,1	1 937	2 710	11	32	58	79	8	24	-10	9,4		
République kirghize	1 304	-4,1	..	3 430	38	27	36	78	19	18	-15	110,2		
République slovaque	19 123	2,1	..	3 491	4	32	64	54	19	32	-5	10,6		
République tchèque	49 510	0,8	..	5 091	4	43	53	53	20	28	-2	11,3		
Roumanie	36 692	-0,7	1 896	3 228	15	30	55	71	14	19	-4	98,0		
Royaume-Uni	1 413 432	2,5	27 636	34 730	1	25	74	66	18	18	-2	2,9		
Rwanda	1 762	-0,2	302	234	46	20	34	89	13	14	-16	14,5		
Sénégal	4 372	3,6	343	307	18	26	56	76	11	19	-6	4,6		
Sierra Leone	654	-4,5	433	379	43	27	30	94	15	8	-16	29,3		
Singapour	92 252	7,8	25 165	51 241	0	34	66	40	10	31	18	1,3		
Slovénie	18 174	2,7	..	30 136	4	38	58	56	21	28	-4	20,4		
Sri Lanka	16 402	5,3	683	746	21	27	52	71	9	27	-7	9,2		
Suède	227 369	1,8	24 506	34 285	..	..	..	51	27	17	6	2,1		
Suisse	240 323	0,7	..	..	..	..	..	61	14	21	4	1,4		
Tadjikistan	987	-1,7	..	296	19	25	57	..	..	..	..	115,1		
Tanzanie	9 316	3,1	..	188	45	15	40	86	12	17	-15	21,7		
Tchad	1 408	2,2	171	220	36	15	49	95	8	10	-13	7,1		
Thaïlande	121 927	4,2	754	916	10	40	49	58	12	22	8	4,2		
Togo	1 281	2,6	435	543	41	21	38	85	11	13	-10	7,0		
Tunisie	19 462	4,7	2 132	3 047	12	28	59	61	14	28	-3	4,4		
Turkménistan	4 404	-4,8	..	1 116	27	45	28	62	12	46	-20	407,5		
Turquie	199 902	3,7	1 823	1 850	16	25	59	69	14	24	-7	76,3		
Turkmenistan	4 404	-4,8	..	1 116	27	45	28	62	12	46	-20	407,5		
Uganda	6 248	7,1	287	350	44	18	38	85	10	16	-12	12,4		
Ukraine	32 171	-9,4	..	1 383	13	40	47	63	18	20	-1	271,3		
United Kingdom	1 413 432	2,5	27 636	34 730	1	25	74	66	18	18	-2	2,9		
United States	9 882 842	3,4	..	..	..	..	..	67	14	20	-2	2,1		
Ukraine	32 171	-9,4	..	1 383	13	40	47	63	18	20	-1	271,3		
Uruguay	20 195	3,3	6 505	8 679	6	29	65	71	14	17	-2	31,3		
Venezuela, Rép. bolivarienne du	120 484	1,6	4 489	5 125	5	47	47	68	8	14	11	45,5		
Viet Nam	31 344	7,9	173	236	25	34	40	70	7	25	-2	15,3		
Yémen, Rép. du	8 667	3,5	..	355	17	40	42	71	17	19	-7	24,9		
Yugoslavie, Rép. féd. de	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Zambie	2 911	0,5	161	212	24	25	51	91	10	18	-19	51,4		
Zimbabwe	7 350	2,4	287	369	11	14	75	72	23	2	3	25,8		
<b>Toutes économies</b>	<b>31 336 893 t</b>	<b>2,6 w</b>	<b>.. w</b>	<b>.. w</b>	<b>5 w</b>	<b>31 w</b>	<b>63 w</b>	<b>62 w</b>	<b>15 w</b>	<b>23 w</b>	<b>..</b>	<b>w</b>		
<b>Économies à revenu faible</b>	<b>1 078 946</b>	<b>3,4</b>	<b>304</b>	<b>..</b>	<b>23</b>	<b>33</b>	<b>44</b>	<b>69</b>	<b>11</b>	<b>21</b>	<b>0</b>	<b>..</b>		
<b>Économies à revenu intermédiaire</b>	<b>5 490 802</b>	<b>3,6</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>11</b>	<b>36</b>	<b>54</b>	<b>62</b>	<b>12</b>	<b>25</b>	<b>1</b>	<b>..</b>		
Tranche inférieure	2 358 673	3,6	..	..	15	43	42	56	12	27	5	..		
Tranche supérieure	3 138 826	3,6	..	..	8	31	61	65	13	23	-1	..		
<b>Économies à revenu faible/intermédiaire</b>	<b>6 567 734</b>	<b>3,6</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>13</b>	<b>35</b>	<b>52</b>	<b>63</b>	<b>12</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>..</b>		
Afrique subsaharienne	322 212	2,4	369	380	15	28	57	65	17	16	2	..		
Amérique latine et Caraïbes	1 995 118	3,3	..	..	8	31	61	67	13	21	-2	..		
Asie de l'Est et Pacifique	2 059 259	7,2	..	..	15	46	38	55	10	31	4	..		
Asie du sud	620 253	5,6	306	..	27	26	47	70	11	23	-4	..		
Europe et Asie centrale	960 670	-1,6	..	2 220	10	33	57	63	13	19	6	..		
Moyen-Orient et Afrique du Nord	591 584	3,0	..	..	14	38	48	57	19	21	2	..		
<b>Économies à revenu élevé</b>	<b>22 772 147</b>	<b>2,4</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>62</b>	<b>16</b>	<b>22</b>	<b>1</b>	<b>..</b>		

a. Data on general government final consumption expenditure figures are not available separately; they are included in household final consumption expenditure. b. Data cover mainland Tanzania only.

Tableau 4. Échange international, aide et flux financiers

	Commerce de marchandises		Exportations de produits man. % du total des exportations de marchandises 1999	Exportations de technologie de pointe % du total des exportations de produits man. 1999	Balance du compte courant Millions de dollars 1999	Flux nets de capitaux privés Millions de dollars 1999	Investissement étranger direct Millions de dollars 1999	Aide publique au développement Dollars per capita 1999	Dettes extérieures		Crédit intérieur fourni par le secteur bancaire % du PIB 2000
	Exportations	Importations							Total	Valeur actualisée	
	Millions de dollars 2000	Millions de dollars 2000							Millions de dollars 1999	% of GNI 1999	
Afrique du Sud	29 985 <sup>c</sup>	29 695 <sup>c</sup>	55 <sup>c</sup>	8	-553	4 533	1 376	13	24 158	19	76,6
Albanie	260	975	68	1	-155	37	41	142	975	18	48,2
Algérie	19 550	9 200	3	4	..	-1 486	7	3	28 015	64	50,3
Allemagne	551 566	500 060	84	17	-19 313	..	52 232	..	..	..	145,2
Angola	8 200	3 400	..	..	-249	2 373	2 471	31	10 871	344	-14,2
Arabie saoudite	84 060	32 800	13	0	412	..	-782	1	..	..	85,7
Argentine	26 251	25 508	32	8	-12 312	32 296	23 929	2	147 880	56	34,4
Arménie	290	850	63	2	-307	122	122	55	932	36	11,5
Australie	63 872	71 344	29	11	-23 070	..	6 363	..	..	..	90,8
Autriche	64 907	68 813	83	13	-5 747	..	2 834	..	..	..	..
Azerbaïdjan	1 750	1 390	10	..	-1 106	596	510	20	1 036	17	10,3
Bangladesh	5 700	8 480	91	0	-394	198	179	9	17 534	23	34,8
Bélarus	7 575	8 960	75	4	-257	394	225	2	1 136	4	19,2
Belgique	184 130 <sup>b</sup>	171 178 <sup>b</sup>	79 <sup>b</sup>	8	11 685	..	117 211 <sup>b</sup>	..	..	..	..
Bénin	350	650	3	0	-158	31	31	34	1 686	40 <sup>c</sup>	8,4
Bolivie	1 210	1 760	41	..	-556	1 016	1 016	70	6 157	37 <sup>c</sup>	63,2
Botswana	2 250	2 380	..	..	517	36	37	38	462	8	-71,9
Brazil	55 086	58 585	54	13	-25 073	22 793	32 659	1	244 673	48	51,6
Bulgarie	4 760	6 540	61	4	-685	1 112	806	32	9 872	78	18,2
Burkina Faso	230	700	..	..	-312	10	10	36	1 518	25 <sup>c</sup>	15,4
Burundi	55	140	..	..	-27	0	0	11	1 131	96	34,4
Cambodge	590	700	..	..	-66	122	126	24	2 262	61	7,3
Cameroun	2 050	1 203	..	..	-396	-13	40	30	9 443	76	16,7
Canada	277 233	249 118	67	15	-2 273	..	25 129	..	..	..	89,0
Chili	18 158	18 101	17	4	-80	11 851	9 221	5	37 762	55	74,7
Chine	249 212	225 097	88	17	15 667	40 632	38 753	2	154 223	14	132,7
Hong Kong, Chine	202 440d	214 200	95 <sup>d</sup>	21	10 541	..	..	1	..	..	140,9
Colombie	13 345	11 675	31	8	-61	3 635	1 109	7	34 538	40	35,8
Congo, Rép. dém. du	580	400	..	..	-583	1	1	3	11 906	244	..
Congo, Rép. du	2 400	930	..	..	-252	5	5	49	5 031	301	10,4
Corée, Rép. de	172 620	160 493	91	32	24 477	6 409	9 333	-1	129 784	31	104,1
Costa Rica	5 874	6 373	68	..	-649	924	669	-3	4 182	30	30,5
Côte d'Ivoire	3 780	3 150	..	..	38	74	350	29	13 170	117 <sup>c</sup>	25,8
Croatie	4 390	7 911	76	8	-1 522	2 392	1 408	11	9 443	47	45,7
Danemark	49 215	44 567	66	20	2 964	..	11 730	..	..	..	57,4
Egypte, Rép. arabe d'	4 700	13 600	37	0	-1 708	1 558	1 065	25	30 404	27	100,6
El Salvador	2 933	4 888	50	7	-242	360	231	30	4 014	31	42,3
Équateur	4 872	3 417	9	6	955	944	690	12	14 506	76	0,0
Érythrée	..	..	..	..	-282	0	0	37	254	19	..
Espagne	113 747	153 516	78	8	-13 761	..	15 541	..	..	..	108,9
Estonie	3 160	4 265	69	13	-295	569	305	57	2 879	55	40,0
États-Unis	782 429	1 258 027	83	35	-331 481	..	275 535	..	..	..	161,3
Éthiopie	450	1 100	..	..	-709	78	90	10	5 551	55	63,3
Fédération de Russie	105 200	44 200	25	16	20 960	3 780	3 309	12	173 940	72	23,9
Finlande	45 511	33 702	85	24	7 588	..	4 649	..	..	..	55,8
France	298 127	305 444	81	23	36 579	..	38 828	..	..	..	..
Géorgie	320	645	..	..	-220	86	82	44	1 652	45	21,6
Ghana	1 400	2 400	20	14	-766	-16	17	32	6 928	66 <sup>c</sup>	38,7
Grèce	10 609	28 254	50	10	-4 860	..	284	..	..	..	102,4
Guatemala	2 630	4 750	34	9	-1 026	98	155	26	4 660	24	16,9
Guinée	940	1 200	20	0	-138	63	63	33	3 518	72	8,7
Haiti	170	1 130	84	4	-38	30	30	34	1 190	17	30,9
Honduras	1 450	2 865	32	3	-211	251	230	129	5 333	63	31,5
Hongrie	28 090	32 080	85	23	-2 101	4 961	1 950	25	29 042	60	52,1
Inde	42 358	49 830	76	6	-3 699	1 813	2 169	1	94 393	16	48,2
Indonésie	62 016	33 547	54	10	5 785	-8 416	-2 745	11	150 096	114	66,2
Iran, Rép. islamique d'	30 170	14 900	8	1	-1 897	-1 385	85	3	10 357	9	49,3
Irlande	77 102	50 202	85	47	595	..	19 091	..	..	..	23,8
Israël	31 338	38 130	93	19	-1 881	..	2 363	148	..	..	86,6
Italie	234 613	233 277	89	8	6 304	..	6 783	..	..	..	92,0
Jamaïque	1 350	3 170	70	0	-256	425	524	-9	3 913	61	46,8
Japon	479 328	379 514	94	27	106 865	..	12 308	..	..	..	143,9
Jordanie	1 960	4 580	56	2	390	112	158	91	8 947	104	84,8
Kazakhstan	9 140	5 100	25	8	-171	1 477	1 587	11	5 764	38	14,5
Kenya	1 650	3 200	23	4	11	-51	14	10	6 562	49	48,0
Koweït	22 700	7 640	20	1	5 062	..	72	4	..	..	110,3
Lesotho	180	720	..	..	-221	168	163	15	686	41	4,0
Lettonie	1 865	3 210	57	4	-647	303	348	40	2 657	37	24,2
Liban	714	6 228	..	..	-5 626	1 771	250	45	8 441	51	182,3
Lituanie	3 860	5 385	67	12	-1 194	1 148	487	35	3 584	33	14,5
Macédoine, ERY de	1 365	2 220	72	2	-109	51	30	135	1 433	37	15,7
Madagascar	260	660	50	3	-289	52	58	24	4 409	80	15,2
Malaisie	98 237	82 210	80	59	12 606	3 247	1 553	6	45 939	64	143,9
Malawi	410	610	..	..	..	60	60	41	2 751	76 <sup>c</sup>	7,2
* Taïwan, Chine	148 370	140 010	95	40	5 861	..	..	..	..	..	..
Mali	510	690	1	7	-178	19	19	33	3 183	57 <sup>c</sup>	14,7
Maroc	7 210	10 630	49	0	-167	-118	3	24	19 060	51	93,4
Mauritanie	400	340	..	..	140	0	2	84	2 528	169	0,3

Note : Les Notes techniques indiquent ce que recouvrent les chiffres et dans quelle mesure ils sont comparables. Les chiffres en italique se rapportent à des années autres que celles qui sont indiquées.

	Commerce de marchandises		Exportations de produits man. % du total des exportations de marchandises 1999	Exportations de technologie de pointe % du total des exportations de produits man. 1999	Balance du compte courant Millions de dollars 1999	Flux nets de capitaux privés Millions de dollars 1999	Investissement étranger direct Millions de dollars 1999	Aide publique au développement Dollars per capita 1999	Dette extérieure		Crédit intérieur fourni par le secteur bancaire % du PIB 2000
	Exportations	Importations							Total	Valeur actualisée	
	Millions de dollars 2000	Millions de dollars 2000							Millions de dollars 1999	% of GNI 1999	
Mexique	166 415	182 635	85	21	-14 166	26 780	11 786	0	166 960	37	26,1
Moldova, Rép. de	470	780	27	4	-34	12	34	24	943	73	25,3
Mongolie	400	440	..	..	-52	28	30	92	891	59	6,7
Mozambique	235	890	..	..	-429	374	384	7	6 959	28c	11,2
Myanmar	1 310	2 450	..	..	-232	203	216	2	5 999	..	26,8
Namibie	1 350	1 470	..	..	204	..	114	104	..	..	48,0
Népal	795	1 590	69	..	-168	-8	4	15	2 970	32	43,5
Nicaragua	625	1 792	9	6	-587	382	300	137	6 986	278c	3,4
Niger	320	450	2	5	-174	-8	15	18	1 621	55c	8,9
Nigéria	20 100	12 910	1	13	506	860	1 005	1	29 358	90	12,4
Norvège	58 058	33 758	27	17	5 961	..	7 900	..	..	..	60,4
Nouvelle-Zélande	13 347	14 065	33	15	-3 596	..	1 410	..	..	..	118,1
Ouganda	380	1 650	3	11	-746	221	222	27	4 077	27c	12,1
Ouzbékistan	3 010	2 810	..	..	-14	658	113	5	4 573	25	..
Pakistan	9 132	11 060	84	0	-2 187	53	530	5	34 269	43	49,0
Panama	800	3 406	17	1	-1 376	620	22	5	6 837	78	110,6
Papouasie-Nouvelle-Guinée	2 050	1 150	9	..	120	499	297	46	2 695	77	27,0
Paraguay	852	2 252	15	3	-235	109	72	14	2 514	31	27,5
Pays-Bas	211 731	196 980	70	33	17 576	..	43 189	..	..	..	..
Pérou	6 982	8 790	21	5	-1 822	3 140	1 969	18	32 284	63	26,2
Philippines	40 000	34 600	41	59	7 910	4 915	573	9	52 022	64	62,9
Pologne	31 590	49 290	77	3	-12 487	10 452	7 270	25	54 268	33	37,6
Portugal	23 267	37 911	87	5	-9 629	..	1 127	..	..	..	103,9
RDP lao	300	560	..	..	90	79	79	58	2 527	100	10,7
République arabe syrienne	4 400	3 800	7	..	201	87	91	15	22 369	138	30,4
République centrafricaine	210	120	..	..	-42	13	13	33	913	54	11,5
République dominicaine	5 700	9 700	8	0	-429	1 404	1 338	23	4 771	28	38,0
Republique kirghize	505	565	20	6	-185	-16	36	55	1 699	105	12,6
République slovaque	11 870	12 785	82	5	-1 155	281	354	59	9 150	44	60,2
République tchèque	28 980	32 245	88	9	-1 032	4 837	5 093	31	22 582	43	58,7
Roumanie	10 365	13 055	78	4	-1 297	714	1 041	17	9 367	26	13,6
Royaume-Uni	280 061	331 661	83	30	-15 981	..	84 476	..	..	..	136,1
Rwanda	58	215	..	..	-2	2	2	45	1 292	36	12,9
Sénégal	1 020	1 570	57	13	-308	54	60	58	3 705	53	25,1
Sierra Leone	12	150	..	..	..	1	1	15	1 249	136	53,0
Singapour	137 953	134 675	86	61	21 254	..	6 984	0	..	..	89,6
Slovénie	8 770	10 150	90	4	-782	..	181	16	..	..	47,0
Sri Lanka	5 410	7 205	75	3	-493	109	177	13	9 472	46	37,8
Suède	86 715	72 646	83	22	5 982	..	59 386	..	..	..	79,3
Suisse	80 537	82 543	92	22	29 119	..	9 944	..	..	..	178,8
Tadjikistan	785	710	..	..	67	10	24	20	889	66	..
Tanzanie	658	1 540	16	6	-635	171	183	30	7 967	53	11,7
Tchad	200	350	..	..	-161	14	15	25	1 142	43	12,1
Thaïlande	68 920	62 040	74	32	12 428	2 471	6 213	17	96 335	79	122,0
Togo	320	490	18	1	-127	30	30	16	1 500	82	22,6
Tunisie	5 970	8 740	80	3	-443	739	350	26	11 872	59	73,2
Turkménistan	2 700	1 400	..	..	-571	-54	80	4	2 015	52	30,5
Turquie	27 324	53 983	78	4	-1 364	8 667	783	0	101 796	52	1,8
Ukraine	14 550	14 000	..	..	1 658	371	496	10	14 136	43	23,1
Uruguay	2 375	3 542	38	2	-605	65	229	7	7 447	37	54,3
Venezuela, Rép. bolivarienne du	32 800	16 250	12	3	3 689	3 130	3 187	2	35 852	37	14,4
Viet Nam	14 308	15 200	..	..	-64	828	1 609	18	23 260	76	35,0
Yémen, Rép. du	4 200	2 200	1	..	769	-150	-150	27	4 610	58	5,3
Yougoslavie, Rép. féd. dc	1 727	3 698	..	..	..	0	0	60f	12 949g	..	..
Zambie	780	800	..	..	..	151	163	63	5 853	175	78,1
Zimbabwe	1 600	1 700	27	2	..	70	59	21	4 566	77	48,6
<b>Toutes économies</b>	<b>6 350 105t</b>	<b>6 550 720t</b>	<b>79w</b>	<b>21w</b>	<b>..s</b>	<b>912 520s</b>	<b>10w</b>	<b>..s</b>	<b>..</b>	<b>126,9w</b>	
<b>Économies à revenu faible</b>	<b>217 569</b>	<b>200 257</b>	<b>51</b>	<b>6</b>	<b>..</b>	<b>2 255</b>	<b>9 750</b>	<b>9</b>	<b>570 711</b>	<b>..</b>	<b>43,3</b>
<b>Économies à revenu intermédiaire</b>	<b>1 529 860</b>	<b>1 417 789</b>	<b>66</b>	<b>21</b>	<b>..</b>	<b>217 184</b>	<b>175 640</b>	<b>9</b>	<b>1 989 925h</b>	<b>..</b>	<b>69,4</b>
Tranche inférieure	656 925	570 941	58	19	..	73 441	64 842	9	873 475	..	91,4
Tranche supérieure	872 934	846 841	72	23	..	143 743	110 798	6	1 116 450h	..	52,6
<b>Économies à revenu faible/intermédiaire</b>	<b>1 747 436</b>	<b>1 618 121</b>	<b>64</b>	<b>20</b>	<b>..</b>	<b>219 440</b>	<b>185 390</b>	<b>10</b>	<b>2 560 636h</b>	<b>..</b>	<b>65,1</b>
Afrique subsaharienne	93 246	86 396	39	9	..	10 449	7 949	20	216 359	..	42,6
Amérique latine et Caraïbes	357 646	381 551	48	14	..	111 315	90 335	12	812 763	..	37,6
Asie de l'Est et Pacifique	711 806	621 336	81	31	..	51 062	56 041	5	674 693	..	116,2
Asie du sud	63 736	79 157	79	4	..	2 172	3 070	3	164 600	..	46,9
Europe et Asie centrale	306 731i	311 632i	56i	10	..	43 164	26 534	23	486 059	..	23,6
Moyen-Orient et Afrique du Nord	214 254	137 948	17	1	..	1 277	1 461	18	206 163	..	78,5
<b>Économies à revenu élevé</b>	<b>4 602 927</b>	<b>4 932 665</b>	<b>82</b>	<b>22</b>	<b>..</b>	<b>727 130</b>	<b>2</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>147,4</b>

a. Les valeurs indiquées pour les régions comprennent les chiffres d'économies qui n'apparaissent pas par ailleurs. Les totaux indiqués pour toutes les économies et pour les catégories de revenu, comprennent l'aide non ventilée par pays ou par région. b. Y compris le Luxembourg. c. Données produites par l'analyse de la capacité d'endettement soutenable entreprise dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). d. Y compris les réexportations. e. Les chiffres indiqués pour le total des exportations et des importations ne concernent que l'Afrique du Sud. Les pourcentages des exportations de produits de base se rapportent à l'Union douanière d'Afrique australe (Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie, et Swaziland). f. L'aide aux États de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie non ventilée par ailleurs est comprise dans les chiffres relatifs à toutes les économies et aux catégories de revenu. g. Estimations qui indiquent les emprunts de l'ex-République fédérative de Yougoslavie qui n'ont pas encore été affectés aux républiques qui lui ont succédé. h. Comprend les données pour Gibraltar qui ne sont pas incluses dans d'autres tableaux. i. Les données recouvrent les échanges réciproques des États baltes et des pays membres de la Communauté des États indépendants.

Tableau 1a. Indicateurs de base pour les autres économies

	Population			Revenu national brut (RNB) <sup>a</sup>		Revenu national brut (RNB) sur base PPA <sup>b</sup>		Produit intérieur brut Accroiss. par hab. % 1999-2000	Espérance de vie à la naissance Années 1999	Taux de mortalité des moins de 5 ans pour 1 000 naiss. viv. 1999	Taux d'analphabètes % des personnes âgées de 15 ans et plus 1999	Émissions de gaz carbonique Millions de tonnes 1997
	Millions d'habitants 2000	Taux de croissance annuel moyen (%) 1990-2000	Densité Habitants/km <sup>2</sup> 2000	Milliards de dollars 2000	Dollars par hab. 2000	Milliards de dollars 2000	Dollars par hab. 2000					
Afghanistan	26 550	4,1	41	..	.. <sup>c</sup>	..	..	..	46	220	64	1 153
Andorre	67	..	149	..	.. <sup>c</sup>	..	..	..	..	..	..	..
Antigua-et-Barbuda	68	0,6	155	625	9 190	653	9 610	0,8	75	20	..	337
Antilles Néerlandaises	217	1,4	271	..	.. <sup>c</sup>	..	..	..	76	16	4	6 760
Aruba	101	..	532	1 657 <sup>f</sup>	16 900 <sup>f</sup>	..	..	..	..	..	..	1 872
Bahamas	302	1,7	30	4 533	15 010	4 981	16 490	3,1	73	21	4	1 740
Bahréïn	690	3,2	1 000	4 909	7 640	7 798	12 130	..	73	12	13	14 932
Barbade	268	0,4	623	2 487	9 280	3 958	14 770	2,0	76	18	..	984
Belize	255	3,0	11	751	2 940	1 313	5 140	4,6	72	37	7	388
Bermudes	63	..	1 260	..	.. <sup>e</sup>	..	..	..	..	..	..	462
Bhoutan	805	2,9	17	441	550	1 088	1 350	3,9	61	..	..	472
Bosnie-Herzégovine	3 923	-1,3	77	4 930	1 260	..	..	8,4	73	18	..	4 537
Brunéï	328	2,4	62	7 754	24 630	7 974	25 320	..	76	11	9	5 454
Cap-Vert	441	2,6	109	587	1 330	2 063	4 680	1,9	69	50	26	121
Chypre	766	1,2	83	9 086	11 950	14 511	19 080	..	78	9	3	5 954
Cisjordanie et Gaza	2 945	3,9	..	4 745	1 610	..	..	-9,6	72	26	..	..
Comores	558	2,6	250	213	380	834	1 490	-3,6	61	86	41	66
Corée, Rép. dém. de	23 620	1,4	196	..	.. <sup>c</sup>	..	..	..	60	93	..	260 532
Cuba	11 234	0,6	102	..	..	..	..	..	76	8	3	25 967
Djibouti	660	2,4	28	556	840	..	..	0,4	47	177	37	366
Dominique	73	0,1	97	238	3 260	381	5 210	1,0	76	18	..	81
Émirats arabes unis	2 905	4,5	35	49 205	18 060	52 924	19 430	..	75	9	25	82 488
États fédérés de Micronésie	118	2,1	168	250	2 110	..	..	1,2	68	33	..	..
Fidji	810	1,0	44	1 480	1 830	3 645	4 500	-9,0	73	22	7	797
Gabon	1 237	2,5	5	3 928	3 180	6 719	5 430	-0,4	53	133	..	3 430
Gambie	1 286	3,3	129	422	330	2 109	1 640	2,4	53	110	64	216
Grenade	98	0,5	288	345	3 520	640	6 540	4,1	72	18	..	183
Groenland	56	..	0	..	.. <sup>e</sup>	..	..	..	..	..	..	520
Guam	155	1,4	281	..	.. <sup>c</sup>	..	..	..	78	10	..	4 078
Guinée équatoriale	454	2,5	16	516	1 170	2 166	4 770	18,3	51	170	18	612
Guinée-Bissau	1 207	2,2	43	221	180	843	700	6,7	44	214	62	231
Guyana	863	0,8	4	667	770	3 016	3 490	1,7	64	76	2	1 022
Île de Man	75	..	131	..	.. <sup>d</sup>	..	..	..	..	..	..	..
Îles Anglo-Normandes	149	0,4	481	..	.. <sup>c</sup>	..	..	..	79	..	..	..
Îles Caïmans	35	..	135	..	.. <sup>e</sup>	..	..	..	..	..	..	282
Îles Féroé	45	..	32	..	.. <sup>c</sup>	..	..	..	..	..	..	634
Îles Mariannes du Nord	72	..	151	..	.. <sup>e</sup>	..	..	..	..	..	..	..
Îles Marshall	52	..	287	102	1 970	..	..	-1,4	..	..	..	..
Îles Salomon	442	3,2	16	278	630	765	1 730	-16,5	71	26	..	161
Îles Vierges (EU)	121	1,5	356	..	.. <sup>e</sup>	..	..	..	77	12	..	11 553
Irak	23 264	2,5	53	..	..	..	..	..	59	128	45	92 339
Islande	281	1,0	3	8 736	31 090	8 084	28 770	2,3	79	5	..	2 140
Kiribati	91	2,3	124	86	950	..	..	-4,2	61	72	..	22
Libéria	3 130	2,5	32	..	.. <sup>c</sup>	..	..	..	47	188	47	339
Libye	5 540	2,3	3	..	.. <sup>d</sup>	..	..	..	71	28	21	43 462
Liechtenstein	32	..	200	..	.. <sup>e</sup>	..	..	..	..	..	..	..
Luxembourg	438	1,4	169	19 420	44 340	19 892	45 410	6,6	77	5	..	8 241
Macao	442	1,8	..	6 161	14 200	7 350	16 940	..	78	..	..	1 473
Maldives	276	2,6	920	403	1 460	1 348	4 880 <sup>c</sup>	5,0	68	35	4	304
Malte	382	0,8	1 194	3 566	9 410	5 963	15 730	..	77	7	8	1 759
Maurice	1 186	1,2	584	4 512	3 800	11 795	9 940	7,5	71	23	16	1 704
Mayotte	145	..	388	..	.. <sup>d</sup>	..	..	..	..	..	..	..
Monaco	32	..	16 410	..	.. <sup>c</sup>	..	..	..	..	..	..	..
Nouvelle-Calédonie	213	2,4	12	3 203	15 060	4 654	21 880	0,3	73	12	..	1 801
Oman	2 395	3,9	11	15 607 <sup>f</sup>	6 720 <sup>f</sup>	..	..	..	73	24	30	18 418
Palaos	19	..	41	..	.. <sup>d</sup>	..	..	..	..	..	..	238
Polynésie française	234	1,7	64	4 064	17 370	5 501	23 510	2,6	73	13	..	561
Porto Rico	3 920	1,0	442	..	.. <sup>d</sup>	..	..	..	76	..	7	17 054
Qatar	585	1,9	53	..	.. <sup>e</sup>	..	..	..	75	22	19	38 264
Sainte-Lucie	156	1,5	256	634	4 070	853	5 470	-1,2	72	19	..	198
Saint-Kitts-et-Nevis	41	-0,2	114	273	6 660	456	11 120	3,5	71	..	..	103
Saint-Marin	27	..	450	..	.. <sup>e</sup>	..	..	..	..	..	..	..
Saint-Vincent-et-les Grenadines	115	0,7	295	309	2 690	584	5 080	-0,1	73	19	..	132
Samoa	169	0,6	60	246	1 460	861	5 090	6,6	69	..	20	132
Samoa américaines	65	..	325	..	.. <sup>d</sup>	..	..	..	..	..	..	282
São Tomé-et-Principe	149	2,6	155	43	290	..	..	0,8	65	66	..	77
Seychelles	81	1,5	181	593	7 310	..	..	-0,3	72	15	..	198
Somalie	9 711	2,2	15	..	.. <sup>c</sup>	..	..	..	48	203	..	30
Soudan	29 677	2,1	12	9 596	320	..	..	..	56	109	43	3 809
Surinam	415	0,3	3	558	1 350	1 467	3 550	..	70	34	..	2 135
Swaziland	1 045	3,1	61	1 350	1 290	4 882	4 670	0,6	46	113	21	399
Tonga	100	0,4	139	166	1 660	..	..	5,5	71	24	..	121
Trinité-et-Tobago	1 301	0,7	254	6 477	4 980	10 844	8 340	4,9	73	20	6	22 291
Vanuatu	200	3,0	16	228	1 140	587	2 940	-1,3	65	44	..	62

a. Estimations préliminaires de la Banque mondiale calculées par la méthode de l'Atlas. b. Parité du pouvoir d'achat ; voir les Notes techniques. c. Considéré comme un pays à revenu faible (USD 755 ou moins). d. Considéré comme un pays à revenu intermédiaire (USD 2 996 à USD 9 265). e. Considéré comme un pays à revenu élevé (USD 9 266 ou plus). f. Les chiffres indiqués sont ceux du PIB et du PIB par habitant.

### Classification des économies par revenu et par région, 2001

<b>Asie de l'Est et Pacifique</b>		<b>Amérique latine et Caraïbes</b>		<b>Asie du Sud</b>		<b>Revenu élevé – Membres de l'OCDE</b>	
Cambodge	PRF	Antigua-et-Barbuda	PRI-TS	Afghanistan	PRF	Allemagne	
Chine	PRI-TI	Argentine	PRI-TS	Bangladesh	PRF	Australie	
Corée, Rép. de	PRI-TS	Belize	PRI-TI	Bhoutan	PRF	Autriche	
Corée, Rép. dém. de	PRF	Bolivie	PRI-TI	Inde	PRF	Belgique	
États fédérés de Micronésie	PRI-TI	Brésil	PRI-TS	Maldives	PRI-TI	Canada	
Fidji	PRI-TI	Chili	PRI-TS	Népal	PRF	Danemark	
Îles Marshall	PRI-TI	Colombie	PRI-TI	Pakistan	PRF	Espagne	
Îles Salomon	PRF	Costa Rica	PRI-TS	Sri Lanka	PRI-TI	États-Unis	
Indonésie	PRF	Cuba	PRI-TI			Finlande	
Kiribati	PRI-TI	Dominique	PRI-TS	<b>Afrique subsaharienne</b>		France	
Malaisie	PRI-TS	El Salvador	PRI-TI	Afrique du Sud	PRI-TS	Grèce	
Mongolie	PRF	Équateur	PRI-TI	Angola	PRF	Irlande	
Myanmar	PRF	Grenade	PRI-TS	Bénin	PRF	Islande	
Palaos	PRI-TS	Guatemala	PRI-TI	Botswana	PRI-TS	Italie	
Papouasie-Nouvelle-Guinée	PRI-TI	Guyana	PRI-TI	Burkina Faso	PRF	Japon	
Philippines	PRI-TI	Haïti	PRF	Burundi	PRF	Luxembourg	
RDP lao	PRF	Honduras	PRI-TI	Cameroun	PRF	Norvège	
Samoa américaines	PRI-TS	Jamaïque	PRI-TI	Cap-Vert	PRI-TI	Nouvelle-Zélande	
Samoa	PRI-TI	Mexique	PRI-TS	Comores	PRF	Pays-Bas	
Thaïlande	PRI-TI	Nicaragua	PRF	Congo, Rép. dém. du	PRF	Portugal	
Tonga	PRI-TI	Panama	PRI-TS	Congo, Rép. du	PRF	Royaume-Uni	
Vanuatu	PRI-TI	Paraguay	PRI-TI	Côte d'Ivoire	PRF	Suède	
Viet Nam	PRF	Pérou	PRI-TI	Érythrée	PRF	Suisse	
		Porto Rico	PRI-TS	Éthiopie	PRF		
<b>Europe de l'Est et Asie centrale</b>		République dominicaine	PRI-TI	Gabon	PRI-TS	<b>Revenu élevé – Non-membres de l'OCDE</b>	
Albanie	PRI-TI	Sainte-Lucie	PRI-TS	Gambie	PRF	Andorre	
Arménie	PRF	Saint-Kitts-et-Nevis	PRI-TS	Ghana	PRF	Antilles néerlandaises	
Azerbaïdjan	PRF	Saint-Vincent-et-les Grenadines	PRI-TI	Guinée équatoriale	PRI-TI	Aruba	
Bélarus	PRI-TI	Suriname	PRI-TI	Guinée	PRF	Bahamas	
Bosnie-Herzégovine	PRI-TI	Trinité et Tobago	PRI-TS	Guinée-Bissau	PRF	Barbade	
Bulgarie	PRI-TI	Uruguay	PRI-TS	Kenya	PRF	Bermuda	
Croatie	PRI-TS	Venezuela	PRI-TS	Lesotho	PRF	Brunéi	
Estonie	PRI-TS			Libéria	PRF	Chypre	
Fédération de Russie	PRI-TI	<b>Moyen-Orient et Afrique du Nord</b>		Madagascar	PRF	Émirats arabes unis	
Géorgie	PRF	Algérie	PRI-TI	Malawi	PRF	Groenland	
Hongrie	PRI-TS	Arabie saoudite	PRI-TS	Mali	PRF	Guam	
Île de Man	PRI-TS	Bahreïn	PRI-TS	Maurice	PRI-TS	Hong Kong, Chine	
Kazakhstan	PRI-TI	Cisjordanie et Gaza	PRI-TI	Mauritanie	PRF	Îles Anglo-Normandes	
Lettonie	PRI-TI	Djibouti	PRI-TI	Mayotte	PRI-TS	Îles Caïmans	
Lituanie	PRI-TI	Égypte, Rép. arabe d'	PRI-TI	Mozambique	PRF	Îles Féroé	
Macédoine, ERY de	PRI-TI	Irak	PRI-TI	Namibie	PRI-TI	Îles Mariannes du Nord	
Moldova	PRF	Iran, Rép. islamique d'	PRI-TI	Niger	PRF	Îles Vierges (E.U.)	
Ouzbékistan	PRF	Jordanie	PRI-TI	Nigéria	PRF	Israël	
Pologne	PRI-TS	Liban	PRI-TS	Ouganda	PRF	Koweït	
République kirghize	PRF	Libye	PRI-TS	République centrafricaine	PRF	Liechtenstein	
République slovaque	PRI-TS	Maroc	PRI-TI	Rwanda	PRF	Macao, Chine	
République tchèque	PRI-TS	Oman	PRI-TS	São Tomé-et-Principe	PRF	Malte	
Roumanie	PRI-TI	Rép. arabe syrienne	PRI-TI	Sénégal	PRF	Monaco	
Tadjikistan	PRF	Tunisie	PRI-TI	Seychelles	PRI-TS	Nouvelle-Calédonie	
Turkménistan	PRI-TI	Yémen, Rép. du	PRF	Sierra Leone	PRF	Polynésie française	
Turquie	PRI-TS			Somalie	PRF	Qatar	
Ukraine	PRF			Soudan	PRF	Saint-Marin	
Yougoslavie, Rép. féd. de	PRI-TI			Swaziland	PRI-TI	Singapour	
				Tanzanie	PRF	Slovénie	
				Tchad	PRF	Taiwan, Chine	
				Togo	PRF		
				Zambie	PRF		
				Zimbabwe	PRF		

Ce tableau indique le classement de toutes les économies membres de la Banque mondiale, et toutes les autres économies comptant plus de 30 000 habitants. Les économies sont divisées en catégories de revenu en fonction du RNB par habitant de 2000, calculé par la méthode de l'Atlas de la Banque mondiale. Les groupes sont les suivants : 755 dollars ou moins pour les pays à revenu faible (PRF) ; entre 756 et 2 995 dollars pour les pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure (PRI-TI) ; entre 2 996 et 9 265 dollars pour les pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure (PRI-TS) ; et 9 266 ou plus pour les pays à revenu élevé.

Source : Données de la Banque mondiale.



# Notes techniques

Les notes techniques examinent les sources et méthodes utilisées pour compiler les indicateurs inclus dans cette édition des Grands indicateurs du développement dans le monde. Les notes sont organisées dans l'ordre dans lequel les indicateurs apparaissent dans les tableaux. Pour la première fois, les Grands indicateurs du développement dans le monde utilisent la terminologie du Système de comptabilité nationale (SCN) de 1993. C'est ainsi que le *revenu national brut* remplace le *produit national brut* dans le SCN 1993. D'autres exemples sont donnés dans les notes techniques des tableaux 1 et 3.

## Sources

Les données incluses dans les Grands indicateurs du développement dans le monde sont tirées de *World Development Indicators 2001*. Les révisions des données communiquées après la date butoir de publication de cette édition ont toutefois été incluses dans la mesure du possible. Par ailleurs, les estimations de la population et du revenu national brut (RNB) par habitant pour 2000 qui viennent d'être publiées sont incluses dans le tableau 1.

La Banque mondiale produit les indicateurs publiés dans *World Development Indicators* au moyen de données de sources diverses. Les données relatives à la dette extérieure sont directement communiquées à la Banque mondiale par ses pays membres en développement au moyen du Système de notification de la dette. Les autres données proviennent essentiellement des Nations Unies et de ses institutions spécialisées, du Fonds monétaire international (FMI) et des rapports communiqués par les pays à la Banque mondiale. Les estimations des services de la Banque servent également à tenir les données plus à jour et à en améliorer la fiabilité. Pour la plupart des pays, les estimations relatives à la comptabilité nationale sont obtenues auprès des gouvernements membres par le biais des missions économiques de la Banque mondiale et sont, dans certains cas, alignées par les services de cette institution sur les définitions et les concepts applicables à l'échelle internationale. La plupart des données sociales provenant de sources nationales sont extraites des dossiers administratifs normaux, d'enquêtes spéciales ou de recensements périodiques.

Le lecteur peut se reporter à la publication de la Banque mondiale *World Development Indicators 2001* pour des notes plus détaillées sur les données.

## Cohérence et fiabilité des données

Un gros effort de normalisation des données a été fait ; il est toutefois impossible d'assurer une parfaite comparabilité des données, aussi ces indicateurs doivent-ils être interprétés avec soin. De nombreux facteurs influent sur la disponibilité, la comparabilité et la fiabilité des données : les systèmes statistiques de beaucoup d'économies en développement présentent encore des lacunes ; les méthodes, les pratiques et les définitions statistiques, ainsi que la couverture des données varient largement d'un pays à l'autre ; et les comparaisons entre pays et entre périodes posent toujours des problèmes techniques et théoriques complexes qu'il est impossible de résoudre parfaitement. Pour toutes ces raisons, si les données proviennent des sources considérées comme les plus fiables, elles doivent néanmoins être prises comme des indicateurs des tendances et des principales différences entre les diverses économies, plutôt que comme des instruments permettant de quantifier précisément ces différences. De plus, les bureaux statistiques nationaux révisent en général leurs séries chronologiques, notamment pour les années les plus récentes, de sorte que les chiffres publiés dans différentes éditions d'une même publication de la Banque mondiale n'ont pas toujours été établis à la même époque. Il est donc recommandé au lecteur de ne pas comparer les chiffres d'éditions différentes. Celui-ci trouvera des séries de données cohérentes sur le *CD-ROM de World Development Indicators 2001*.

## Ratios et taux de croissance

Les tableaux des *World Development Indicators* présentent généralement les données sous forme de ratios et de taux de croissance, et non les valeurs à partir desquelles ces derniers ont été calculés de manière à en faciliter la consultation. Les valeurs initiales figurent sur le *CD-ROM de World Development Indicators 2001*. Sauf indication contraire, les taux de croissance ont été calculés par la méthode des moindres carrés (voir *Méthodes statistiques* ci-après). Étant donné que cette méthode tient compte de toutes les observations sur une période, les taux

de croissance qui en résultent reflètent des tendances générales qui ne sont pas indûment influencées par des valeurs exceptionnelles. Pour faire abstraction des effets de l'inflation, les taux de croissance sont calculés au moyen d'indicateurs économiques en prix constants. Les données en italique se rapportent à d'autres années ou à d'autres périodes que celles indiquées en tête de colonne dans une fourchette allant jusqu'à deux ans avant ou après la période ou l'année considérée pour les indicateurs économiques, et jusqu'à trois ans avant ou après ladite année ou période pour les indicateurs sociaux, ces dernières données tendant à être recueillies moins régulièrement et à changer de manière moins radicale sur de courtes périodes.

### Séries en prix constants

La croissance d'un pays est mesurée par l'augmentation de la valeur ajoutée produite par les personnes physiques et les personnes morales qui opèrent dans ce pays. Pour mesurer la croissance réelle, il faut donc disposer d'estimations du PIB et de ses composantes en prix constants. La Banque mondiale collecte des séries de données sur les comptes nationaux en prix constants. Ces données sont exprimées en monnaie nationale et rapportées à l'année de base retenue par le pays considéré. Pour obtenir des séries de données en prix constants qui soient comparables, la Banque ramène les valeurs du PIB et de la valeur ajoutée par branche d'activité à une même année de référence (1995, à l'heure actuelle). Cette opération fait apparaître un écart de translation entre le PIB ramené à la nouvelle base et la somme de ses composantes ramenées à la nouvelle base. L'allocation de cet écart de translation étant source de distorsions pour le taux de croissance, il n'est pas procédé à cette opération.

### Chiffres récapitulatifs

Les chiffres récapitulatifs par région et catégorie de revenu, indiqués à la fin de la plupart des tableaux, sont calculés par simple addition lorsque les données communiquées pour une variable sont exprimées en valeur absolue. Les taux de croissance globaux et les ratios sont généralement des moyennes pondérées. Pour les indicateurs sociaux, les données récapitulatives sont pondérées par la population ou des sous-groupes de la population, sauf celles sur la mortalité infantile qui sont pondérées par le nombre de naissances. Le lecteur est invité à se reporter aux notes relatives aux indicateurs en question pour de plus amples informations.

Lorsque les chiffres récapitulatifs portent sur un grand nombre d'années, les calculs sont fondés sur un ensemble uniforme de pays de sorte que la composition du groupe ne se modifie pas d'une année sur l'autre. Les indicateurs de groupe ne sont calculés que si les pays pour lesquels on dispose de statistiques pour une année donnée représentent au moins les deux tiers de l'ensemble du groupe, tel qu'il est défini pour l'année de référence, c'est-à-dire 1995. Tant que cette condition est remplie, les pays qui n'ont pas communiqué de données sont supposés avoir évolué de la même manière que les pays qui fournissent des estimations. Le lecteur ne doit pas perdre de vue que les chiffres récapitulatifs sont des estimations des indicateurs représentatifs pour chaque rubrique, et que l'on ne peut déduire quoi que ce soit de significatif sur le comportement de tel ou tel pays à partir des indicateurs de groupe. En outre, le processus

d'estimation peut faire apparaître des différences entre la somme des totaux par sous-groupe et les totaux généraux.

### Tableau 1. Principaux indicateurs du développement

Les estimations de la **population** sont basées sur la définition de la population telle qu'elle se présente, à savoir tous les résidents d'un pays, quel que soit leur statut juridique ou leur citoyenneté, à l'exclusion des réfugiés qui ne se sont pas installés définitivement dans le pays d'accueil, ces derniers étant généralement considérés comme appartenant à la population de leur pays d'origine.

Le **taux de croissance annuel moyen de la population** est le taux de variation exponentiel sur la période (voir la section consacrée aux méthodes statistiques ci-après).

La **densité de population** est égale au rapport entre le nombre d'habitants en milieu d'année et la superficie des terres. La superficie des terres est la superficie totale d'un pays, non compris la superficie couverte par les eaux intérieures et les voies navigables côtières. La densité de population est calculée à partir des données les plus récentes disponibles.

Le **revenu national brut** (RNB— remplace le produit national brut ou PNB), qui est l'indicateur le plus général du revenu national, est égal au montant total de la valeur ajoutée par des sources nationales et étrangères revenant aux résidents de l'économie. Il représente la somme du produit intérieur brut (PIB) et des montants nets du revenu primaire provenant de sources étrangères. Les données en monnaies nationales sont converties en dollars des États-Unis courants par la méthode utilisée pour l'*Atlas* de la Banque mondiale. La méthode en question utilise une moyenne sur trois ans pour lisser les effets des fluctuations temporaires de taux de change. (Voir la section consacrée aux méthodes statistiques ci-après pour une description de la méthode de l'*Atlas*.)

Le **RNB par habitant** est égal au RNB divisé par la population en milieu d'année. Le chiffre obtenu est converti en dollars courants par la méthode de l'*Atlas*. La Banque mondiale classe les pays en fonction de leur RNB par habitant en dollars des États-Unis à des fins analytiques et pour déterminer leur éligibilité à emprunter.

Le **revenu national brut évalué sur la base de la PPA**, qui est égal au RNI converti en dollars internationaux sur la base des taux de change de la PPA (parité du pouvoir d'achat) est indiqué dans le tableau parce que les taux de change nominaux ne reflètent pas toujours les différences entre les prix relatifs sur les marchés internationaux. Le dollar produit par cette opération a le même pouvoir d'achat par rapport au RNB d'un pays que par rapport au RNB des États-Unis et, pour cette raison, est parfois qualifié de dollar international. Les valeurs exprimées sur la base de la PPA permettent de comparer les niveaux des prix réels dans plusieurs pays, de la même manière que les indices des prix conventionnels permettent de comparer les valeurs réelles à différentes périodes. Les facteurs de conversion PPA utilisés ici ont été établis sur la base des dernières enquêtes sur les prix réalisées par le Projet de comparaison internationale (PCI), auquel collaborent la Banque mondiale et les commissions économiques régionales des Nations Unies. Cette série d'enquêtes, achevée en 1996, a porté sur 118 pays et utilise 1993 pour année

de référence. Les estimations relatives aux pays qui n'ont pas été couverts par l'enquête ont été calculées à partir de modèles statistiques au moyen de données disponibles.

Le **RNB par habitant sur la base de la PPA** est égal au RNB sur la base de la PPA, divisé par la population en milieu d'année.

Le **taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) par habitant** est calculé à partir du PIB en prix constants. Le taux de croissance du PIB est considéré être un indicateur général de la croissance d'une économie. Il est possible d'estimer le PIB en prix constants en mesurant les quantités totales de biens et de services produites durant une période, en évaluant ces quantités au moyen d'une série de prix pour une année de base convenue, et en soustrayant du résultat le coût des facteurs de production intermédiaires, évalué lui aussi en prix constants. Des détails sur le taux de croissance calculé par la méthode des moindres carrés sont donnés dans la section consacrée aux méthodes statistiques.

L'**espérance de vie à la naissance** indique le nombre d'années que vivrait un nouveau-né si les tendances de la mortalité observées à la date de sa naissance restaient inchangées tout au long de son existence.

Le **taux de mortalité des moins de cinq ans** est égal à la probabilité qu'un enfant né l'année considérée mourra avant d'atteindre l'âge de cinq ans, si l'on applique les taux de mortalité par âge à la période considérée. Cette probabilité est représentée par le nombre de décès pour 1 000 enfants.

Les données sur la mortalité par âge, telles que les taux de mortalité infantile et juvénile ou l'espérance de vie à la naissance, sont probablement les meilleurs indicateurs de l'état de santé d'une communauté à la période considérée, et sont souvent utilisés pour décrire en termes synthétiques le bien-être ou la qualité de la vie de la population. Les principales sources des données sur la mortalité sont les bureaux de l'état civil des pays ou les estimations effectuées directement ou indirectement sur la base d'enquêtes par sondage ou de recensements. En effet, les bureaux d'état civil ayant des systèmes de déclaration des données relativement complets sont assez rares dans les pays en développement, et il est nécessaire d'effectuer des estimations à partir des informations obtenues dans le cadre d'enquêtes par sondage ou calculées par des méthodes d'estimations indirectes à partir des données produites par les déclarations d'état civil, des recensements ou des enquêtes. Les estimations indirectes sont basées sur les données actuarielles regroupées sous forme de tables de vie qui peuvent ne pas être représentatives de la population considérée. L'espérance de vie à la naissance étant calculée à partir des taux de mortalité infantile et des tables de vie prises comme modèle, les mêmes problèmes de fiabilité se posent pour cet indicateur. L'espérance de vie à la naissance et les taux de mortalité par âge sont généralement des estimations basées sur les données les plus récentes produites par des recensements ou des enquêtes ; se reporter au tableau du Profil des données originales de *World Development Indicators 2001*.

Le taux d'analphabétisme des adultes est la proportion des personnes âgées de 15 ans et plus ne sachant pas lire en le comprenant, ni écrire intelligiblement, un texte court et simple sur leur vie quotidienne. Pour mesurer le taux d'alphabétisme sur la base de cette définition, il faut établir des mesures à partir de recensements ou d'enquêtes par sondage dans des conditions

bien définies. En pratique, de nombreux pays estiment le nombre d'adultes analphabètes à partir des déclarations mêmes des intéressés ou d'estimations du nombre de personnes ayant achevé leur scolarité. Il importe de ce fait d'interpréter avec prudence les comparaisons des chiffres relatifs à des pays différents et, pour un même pays, les chiffres relatifs à des périodes différentes.

Les données sur les **émissions de gaz carbonique (CO<sub>2</sub>)** mesurent les émissions produites par la combustion de combustibles fossiles et la fabrication de ciment. Elles comprennent les émissions de gaz carbonique associées à la consommation de combustibles solides ou liquides, de carburants dérivés du gaz et des flambages à la torche à gaz.

Le Centre d'analyse des informations sur le gaz carbonique (Carbon Dioxide Information Analysis Center (CDIAC), qui est parrainé par le ministère de l'Énergie des États-Unis, calcule les émissions anthropiques annuelles de CO<sub>2</sub>. Ces calculs reposent sur les données relatives à la consommation de combustibles fossiles, enregistrées dans la base des données sur l'énergie dans le monde de la Division de statistique des Nations Unies et les données relatives à la fabrication de ciment de la base des données du United States Bureau of Mines. Le CDIAC recalcule tous les ans l'ensemble des séries chronologiques de 1950 à l'année en cours pour inclure les observations les plus récentes et les dernières révisions apportées à sa base des données. Les estimations ne couvrent pas les combustibles utilisés dans le cadre des transports maritimes et aériens internationaux, car il est difficile de ventiler leur consommation entre les différents pays qui bénéficient de ces transports.

## Tableau 2. Pauvreté et répartition du revenu

L'**année de l'enquête** est l'année pendant laquelle les données de base ont été recueillies.

La **population rurale en dessous du seuil de pauvreté national** est le pourcentage de la population rurale vivant en dessous du seuil de pauvreté rural établi par les autorités nationales. La **population urbaine en dessous du seuil de pauvreté national** est le pourcentage de la population urbaine vivant en dessous du seuil de pauvreté urbain établi par les autorités nationales. La **population totale en dessous du seuil de pauvreté national** est le pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté national. Les estimations à l'échelle du pays sont basées sur des estimations effectuées à partir d'enquêtes auprès de sous-groupes de ménages et pondérées par le nombre d'habitants.

Le pourcentage de la **population ayant moins de 1 dollar par jour (PPA)** pour subsister et le pourcentage de la **population ayant moins de 2 dollars par jour (PPA) pour subsister** sont les pourcentages de la population ayant moins de 1,08 dollar par jour et moins de 2,15 dollars par jour aux prix internationaux de 1993 (soit l'équivalent de 1 dollar et de 2 dollars aux prix de 1985 ajustés sur la base de la parité des pouvoirs d'achat). Les taux de pauvreté peuvent être comparés entre pays mais, par suite des révisions apportées aux taux de change de la PPA, il n'est pas possible de comparer le taux de pauvreté actuel d'un pays aux taux indiqués dans les éditions précédentes pour ce même pays.

L'**écart de pauvreté pour la population ayant moins de 1 dollar (PPA) par jour** pour subsister et l'**écart de pauvreté**

**pour la population ayant moins de 2 dollars (PPA) par jour** pour subsister sont les écarts négatifs par rapport au seuil de pauvreté (étant entendu que ces écarts sont nuls pour les non pauvres), exprimé en pourcentage du seuil de pauvreté. Cet indicateur mesure l'intensité ainsi que l'incidence de la pauvreté.

La comparaison des données sur la pauvreté pour différents pays pose des problèmes aussi bien conceptuels que pratiques. La pauvreté est définie de manières diverses selon les pays, et il est difficile d'effectuer des comparaisons cohérentes entre pays. Le pouvoir d'achat aux seuils de pauvreté locaux est généralement plus grand dans les pays riches qui retiennent des normes plus généreuses que les pays pauvres. Est-il raisonnable de traiter différemment deux personnes qui ont le même niveau de vie — en ce sens qu'elles peuvent se procurer les mêmes biens — parce que l'une vit dans un pays plus riche ? Est-il possible de maintenir la valeur réelle du seuil de pauvreté à un niveau constant pour tous les pays, comme on le fait lorsque l'on établit des comparaisons dans le temps ? C'est ce que l'on tente d'accomplir au moyen des indicateurs de pauvreté établis sur la base d'un seuil de pauvreté international. La norme de 1 dollar par jour, aux prix mondiaux de 1985, ajustée en monnaie nationale au moyen de la parité du pouvoir d'achat (PPA), a été retenue dans le *Rapport sur le développement dans le monde, 1990 : La pauvreté*, car ce chiffre est représentatif des seuils de pauvreté dans les pays à faible revenu. Les taux de change de la PPA, tels que ceux tirés des Penn World Tables ou de la Banque mondiale, sont utilisés parce qu'ils prennent en compte les prix intérieurs des biens et services qui ne font pas l'objet d'échanges internationaux. Ils sont toutefois conçus pour permettre de comparer non pas la pauvreté dans le monde, mais les agrégats des comptes nationaux des différents pays. Il n'est donc pas certain qu'un seuil de pauvreté international mesure le même degré de privation ou de besoin dans tous les pays.

Les taux PPA utilisés dans les éditions précédentes des *World Development Indicators* et les Grands indicateurs du développement dans le monde étaient tirés des Penn World Tables. Les Penn World Tables mises à jour sur la base des prix de 1993 n'étant pas encore disponibles, la présente édition (comme la précédente) utilise les estimations PPA de la consommation aux prix de 1993 établies par la Banque mondiale. Le seuil de pauvreté international, qui est fixé à 1 dollar par jour sur la base de la PPA aux prix de 1985, a été recalculé sur la base de la PPA aux prix de 1993 et est de l'ordre de 1,08 dollar par jour. Toute révision de la PPA d'un pays ayant pour effet d'incorporer de meilleurs indices des prix peut entraîner une modification radicale des seuils de pauvreté exprimés en monnaie nationale.

La comparaison des indicateurs de pauvreté au sein d'un même pays peut également poser des difficultés. Par exemple, le coût de la vie est souvent plus élevé en zones urbaines qu'en zones rurales. (C'est souvent le cas, notamment, des denrées alimentaires de première nécessité.) La valeur monétaire du seuil de pauvreté urbain devrait donc être plus élevée que celle du seuil de pauvreté rural. Or, il n'est pas toujours évident que, en pratique, la différence entre ces deux seuils reflète bien la différence entre le coût de la vie en zones urbaines et en zones rurales. Dans certains pays, la valeur réelle du seuil de pauvreté retenu pour les zones urbaines est plus élevée que celle du seuil de pauvreté rural, ce qui implique que, à ce niveau, il est possible d'acheter davan-

tage de biens de consommation. Parfois, l'écart est tellement important qu'il faut en déduire que l'incidence de la pauvreté est plus forte dans les villes que dans les campagnes, ce qui n'est pas le cas lorsque les chiffres ne sont ajustés qu'en fonction du coût de la vie. Comme c'est le cas pour les comparaisons internationales, lorsque la valeur réelle du seuil de pauvreté se modifie, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les comparaisons entre zones urbaines et zones rurales sont valables.

La comparaison des données sur la pauvreté pose également d'autres problèmes. C'est le cas, notamment, de l'évaluation des conditions de vie des ménages : faut-il, par exemple, choisir le revenu ou la consommation comme indicateur de bien-être ? Il est généralement plus difficile de mesurer le revenu de manière précise, et la consommation a un rapport plus direct avec le concept de niveau de vie ; le revenu peut en outre se modifier sur une certaine période sans que le niveau de vie ne change. Il est toutefois nécessaire d'utiliser les chiffres du revenu lorsque l'on ne dispose pas de données sur la consommation. D'autres difficultés tiennent au fait que les questionnaires présentés aux ménages dans le cadre des enquêtes peuvent être très différents d'une enquête à une autre, ne serait-ce qu'en ce qui concerne le nombre de catégories de biens de consommation qu'ils identifient. La qualité des enquêtes est en outre inégale, et il peut être difficile de comparer les résultats d'enquêtes similaires.

Certains autres éléments, tels que l'importance relative de la consommation de biens non marchands, rendent les comparaisons difficiles entre pays ayant atteint des niveaux de développement différents. La valeur de marché locale de la consommation en nature (y compris la consommation par un ménage de sa propre production, qui est particulièrement importante dans les économies rurales en développement) devrait être prise en compte dans l'évaluation des dépenses totales de consommation. Il importe, de même, d'inclure dans le revenu le bénéfice imputé au titre de la production de biens non marchands. Or ce n'est pas toujours ce qui se passe en pratique bien que cette omission ne constitue plus un problème aussi important qu'il ne l'était pour les enquêtes réalisées antérieurement aux années 80. La plupart des enquêtes produisent maintenant des évaluations de l'autoconsommation des ménages ou des revenus correspondants. Les méthodes d'évaluation diffèrent toutefois, certaines enquêtes utilisant le prix en vigueur sur le marché le plus proche, par exemple, tandis que d'autres retiennent le prix de vente moyen à la ferme.

On a utilisé dans la mesure du possible la consommation comme indicateur de bien-être pour déterminer les individus qui sont pauvres. Lorsque seul le revenu des ménages est disponible, on a ajusté le revenu moyen en fonction soit d'une estimation de la consommation moyenne basée sur les résultats d'une enquête (si possible), soit d'une estimation basée sur les données relatives à la consommation des comptes nationaux. Cette procédure ne permet cependant d'ajuster que la moyenne ; il n'est pas possible d'effectuer des corrections pour prendre en compte l'écart observé entre la consommation et le revenu au niveau des courbes (de répartition du revenu) de Lorenz.

Les courbes des distributions empiriques de Lorenz sont tracées à partir de données pondérées par la taille du ménage, et sont donc établies par centile de population et non par ménage. Dans tous les cas, les indicateurs de la pauvreté ont été calculés

à partir de données tirées de sources primaires (tableaux ou données relatives aux ménages) et non des estimations disponibles. Pour produire des estimations effectuées à partir des tableaux, il faut procéder par interpolation : on a retenu ici la méthode des courbes de Lorenz avec des fonctions flexibles, celle-ci ayant donné de bons résultats dans le passé.

Le **coefficient de Gini** indique la mesure dans laquelle la répartition des revenus (ou, dans certains cas, des dépenses de consommation) observée pour les individus ou les ménages d'un pays s'écarte d'une distribution parfaitement uniforme. La courbe de Lorenz joint les points correspondant aux pourcentages cumulés du revenu total revenant aux différents nombres cumulés de bénéficiaires, en commençant par les individus ou les ménages les plus pauvres. Le coefficient de Gini est égal au rapport, en pourcentage, de l'aire située entre la courbe de Lorenz et une droite théorique décrivant une situation d'égalité parfaite, à la surface du demi-carré situé en dessous de la droite. Ce coefficient varie entre zéro, qui représente une situation d'égalité parfaite, et 100 %, qui implique une situation d'inégalité parfaite.

Le **pourcentage du revenu ou de la consommation** est la part qui revient aux différents sous-groupes représentant des quintiles ou déciles de la population

L'inégalité de la répartition du revenu est indiquée par les parts en pourcentage de revenu ou de la consommation revenant aux segments de population classés par niveau de revenu ou de consommation. Les segments qui sont classés dans la catégorie de revenu individuel la plus faible reçoivent la part la plus faible du revenu total. Le coefficient de Gini est un indicateur commode du degré d'inégalité.

Les séries de données sur les revenus ou la consommation des individus ou des ménages sont tirées d'enquêtes représentatives menées auprès des ménages à l'échelon national et renvoient à diverses années de la période 1985-99. Les notes de renvoi portées près de l'année de l'enquête indiquent si le classement est effectué en fonction du revenu ou de la consommation par habitant. Toutes les distributions sont établies sur la base des centiles de population et non des ménages, les ménages étant classés par niveau de revenu ou de dépense par personne.

Lorsqu'elles étaient disponibles, on a utilisé les données effectivement recueillies lors de l'enquête auprès des ménages pour calculer directement le pourcentage des revenus (ou des dépenses de consommation) correspondant aux différents quintiles ; sinon, ce pourcentage a été estimé sur la base des meilleurs groupes de données disponibles.

Les indicateurs de répartition ont été ajustés en fonction de la taille des ménages, et sont donc une mesure plus cohérente du revenu ou de la consommation par habitant. Aucun ajustement n'a été effectué au titre du coût de la vie dans différentes parties d'un pays parce que les données nécessaires à cet effet ne sont généralement pas disponibles. Pour plus de détails sur les données et méthodes d'estimation employées pour les économies à faible revenu et à revenu intermédiaire, voir Ravallion et Chen (1996).

Parce que les méthodes employées pour effectuer les enquêtes auprès des ménages sur lesquelles se fondent ces données et que les informations collectées diffèrent, les indicateurs de répartition ne sont pas parfaitement comparables entre pays. Bien que ces problèmes aillent en s'atténuant à mesure que les

méthodes d'enquête s'améliorent et sont normalisées, il demeure impossible d'effectuer des comparaisons rigoureuses.

Il convient de noter deux éléments qui rendent les comparaisons difficiles. Premièrement, diverses enquêtes utilisent le revenu et d'autres les dépenses de consommation comme indicateur du niveau de vie. En général, la répartition du revenu est plus inégale que celle de la consommation. Les définitions du revenu utilisées dans les enquêtes sont en outre habituellement différentes d'une enquête à une autre. Il s'ensuit que les dépenses de consommation sont généralement une meilleure mesure du niveau de vie, en particulier dans les pays en développement. Deuxièmement, les ménages diffèrent tant par le nombre de leurs membres que par la répartition du revenu entre ces derniers. Par ailleurs, les membres du ménage n'ont pas tous le même âge ni les mêmes besoins de consommation. Les différences qui existent à ces égards entre les pays peuvent biaiser les comparaisons des distributions.

Les services de la Banque mondiale se sont efforcés de présenter des données aussi comparables que possible. Ils ont utilisé, dans la mesure du possible, les chiffres sur la consommation plutôt que sur le revenu. Dans le cas des pays à revenu élevé, la distribution des revenus et les indices de Gini ont été directement établis à partir de la banque de données internationale de la Luxembourg Income Study par une méthode d'estimation compatible avec celle employée pour les pays en développement.

### Tableau 3. Activité économique

Le **produit intérieur brut** est égal à la somme de la valeur ajoutée brute, aux prix d'acquisition, par l'ensemble des producteurs résidents de l'économie, majorée des impôts et minorée des subventions qui ne sont pas incluses dans l'évaluation des produits. Il n'est tenu compte ni de l'amortissement des actifs fabriqués ni de l'épuisement ou de la dégradation des ressources naturelles. La valeur ajoutée est égale à la production nette d'un secteur qui s'obtient en faisant la somme de tous les produits et en déduisant les facteurs de production intermédiaires. L'origine par branche d'activité de la valeur ajoutée est déterminée sur la base de la Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (CITI), révision 3. La Banque mondiale utilise par définition les valeurs en dollars des États-Unis obtenus par conversion au moyen du taux de change officiel indiqué par le FMI pour l'année considérée. Elle a recours à un autre facteur de conversion lorsque l'écart entre le taux de change officiel et le taux effectivement employé dans le cadre des transactions portant sur des devises ou le commerce international des marchandises est jugé exceptionnellement important.

Le **taux de croissance annuel moyen du produit intérieur brut** est calculé à partir des valeurs en monnaie nationale du PIB en prix constants.

La **productivité agricole** correspond au ratio de la valeur ajoutée agricole, mesurée en dollars constants de 1995, au nombre de travailleurs agricoles.

La valeur ajoutée est égale à la production nette d'un secteur qui s'obtient en faisant la somme de tous les produits et en déduisant les facteurs de production intermédiaires. L'origine par branche d'activité de la valeur ajoutée est déterminée sur la base de la Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (CITI), révision 3.

La **valeur ajoutée par l'agriculture** est la valeur ajoutée par les activités correspondant aux divisions 1-5 de la CITI, y compris la foresterie et la pêche.

La **valeur ajoutée par l'industrie** est la valeur ajoutée par les activités des industries extractives, du secteur manufacturier, du bâtiment et des secteurs électricité, eau et gaz (divisions 10 à 45 de la CITI).

La **valeur ajoutée par les services** correspond aux activités des divisions 50 à 99 de la CITI.

Les **dépenses de consommation finale des ménages** (consommation privée dans les éditions précédentes) représentent la valeur, aux prix du marché, de tous les biens et services, y compris les biens de consommation durables (tels qu'automobiles, machines à laver et ordinateurs individuels) achetés par les ménages. Elles ne comprennent pas les achats de logements, mais elles incluent le loyer imputé des logements occupés par leurs propriétaires. Elles comprennent également les paiements et les droits versés aux administrations publiques pour obtenir des permis et licences. Dans cette édition, les dépenses de consommation des ménages recouvrent les dépenses des institutions sans but lucratif fournissant des services aux ménages, même lorsque celles-ci sont enregistrées séparément par le pays. En pratique, elles peuvent comprendre tout écart statistique constaté pour l'emploi des ressources.

Les **dépenses de consommation finale des administrations publiques** (consommation des administrations publiques dans les éditions précédentes) comprennent toutes les dépenses courantes consacrées par les administrations publiques à l'achat de biens et de services (y compris les traitements et salaires). Elles comprennent aussi la plupart des dépenses au titre de la défense et de la sécurité nationales, mais non les dépenses militaires qui contribuent à la formation de capital par les administrations publiques.

La **formation brute de capital** (investissement intérieur brut dans les éditions antérieures) comprend les dépenses consacrées à l'accroissement du capital fixe du pays, plus les variations nettes du niveau des stocks. Le capital fixe recouvre les améliorations foncières (clôtures, fossés, canaux d'écoulement, etc.) ; les installations et achats d'outillages et de matériels ; et la construction de bâtiments, de routes, voies ferrées, et autres infrastructures, y compris les établissements commerciaux et industriels, les immeubles de bureaux, les écoles, les hôpitaux et des logements privés. Les stocks comprennent les quantités de marchandises détenues par les entreprises pour faire face à des fluctuations temporaires ou imprévues des niveaux de la production ou des ventes, et pour réaliser les « opérations en cours ». Selon le SCN 1993, l'acquisition nette d'objets de valeur est également considérée comme une formation de capital.

Le **solde extérieur des biens et services** correspond à la différence entre les exportations et les importations de biens et de services. Les échanges de biens et services recouvrent toutes les transactions donnant lieu au transfert de la propriété entre des résidents d'un pays et le reste du monde de marchandises diverses, de produits devant faire l'objet d'opérations de transformation ou de réparation, d'or non monétaire et de services.

Le **déflateur implicite du PIB** mesure les variations du niveau des prix de toutes les catégories de demande finale, telles que la consommation des administrations publiques, la forma-

tion de capital et les échanges internationaux, et la consommation finale du secteur privé, qui est la principale de ces catégories. Il est calculé en prenant le rapport entre le PIB aux prix courants et le PIB à prix constants. Le déflateur du PIB peut également être calculé de manière explicite par la formule de l'indice des prix de Paasche en prenant les quantités de produits à la période en cours comme coefficients de pondération.

Les données relatives aux indicateurs des comptes nationaux de la plupart des pays en développement sont fournies par les services statistiques nationaux et les banques centrales au personnel des missions résidentes ou en déplacement de la Banque mondiale. Les données sur les économies à revenu élevé proviennent des dossiers de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

#### Tableau 4. Échanges internationaux, aide et finances

La rubrique **exportations de marchandises** indique la valeur f.o.b., en dollars, des marchandises fournies au reste du monde.

Celle des **importations de marchandises** donne la valeur c.i.f. (coût, assurance, fret), en dollars, des marchandises achetées au reste du monde. Les données sur le commerce de marchandises sont tirées du rapport annuel de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Les données relatives aux **exportations de marchandises** correspondent aux produits classés aux sections 5 (produits chimiques), 6 (articles manufacturés classés principalement d'après la matière première), 7 (machines et matériels de transport) et 8 (articles manufacturés divers) de la Classification internationale type (CTCI), à l'exception de la division 68.

Les **exportations de technologies de pointe** recouvrent les biens à forte intensité de R-D. Au nombre de ces exportations figurent des produits de l'industrie aérospatiale, les équipements bureautiques, les produits pharmaceutiques, les instruments scientifiques et les matériels électriques.

Le **solde des transactions courantes** représente la somme des exportations nettes de biens et de services, du revenu net et des transferts courants nets.

Les **flux nets de capitaux privés** recouvrent les flux au titre de la dette privée et les flux de capitaux privés non associés à la dette. Les flux générateurs de dette du secteur privé recouvrent les prêts des banques commerciales, les crédits obligataires et autres crédits consentis par le secteur privé ; les flux non générateurs de dette du secteur privé correspondent aux investissements directs étrangers et aux prises de participation.

Les investissements étrangers directs sont des investissements effectués pour acquérir des droits durables (représentant au moins 10 % des actions donnant droit de vote) sur une entreprise fonctionnant dans un pays autre que celui de l'investisseur. Ils représentent la somme des capitaux propres, des bénéfices réinvestis, des autres capitaux à long terme et des capitaux à court terme, comme indiqué dans la balance des paiements.

Les données sur le solde des transactions courantes, les flux de capitaux privés et les investissements étrangers directs sont tirées de deux publications du FMI : *Balance of Payments Statistics Yearbook* et *International Financial Statistics*.

L'**aide publique au développement** ou **aide officielle** couvre les flux concessionnels nets aux pays en développement, aux éco-

nomies en transition d'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique et à certains territoires et pays en développement avancés déterminés par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Ces flux proviennent de pays membres du CAD, d'organismes de développement multilatéraux et de certains pays arabes. Les données sur l'aide sont compilées par le CAD et publiées dans son rapport statistique annuel intitulé *Répartition géographique des ressources financières mises à la disposition des pays en développement* ainsi que dans le rapport annuel du président du CAD, *Coopération pour le développement*.

La **dette extérieure totale** est la dette due à des non-résidents, remboursable en monnaie étrangère, en biens ou en services. Elle est la somme de la dette publique, de la dette à garantie publique, de la dette privée non garantie à long terme, du recours au crédit du FMI et de la dette à court terme. La dette à court terme englobe toutes les obligations ayant une échéance initiale ne dépassant pas un an, ainsi que les intérêts en arriérés dus au titre de la dette à long terme.

La **valeur actuelle de la dette** est égale à la somme de la dette extérieure à court terme et de la valeur actualisée de la somme de tous les paiements au titre du service de la dette à long terme publique, à garantie publique et privée non garantie sur la durée des prêts en cours.

Les principales sources de données sur la dette extérieure sont les rapports communiqués par le biais du Système de notification de la dette à la Banque mondiale par ses pays membres emprunteurs. Les dossiers de la Banque mondiale et du FMI sont également source d'informations complémentaires. Des tableaux récapitulatifs de la dette extérieure des pays en développement sont publiés chaque année par la Banque mondiale dans *Global Development Finance*.

Le **crédit intérieur fourni par le secteur bancaire** englobe l'ensemble des crédits fournis aux différents secteurs sur une base brute, à l'exception des concours à l'administration centrale qui sont enregistrés sur une base nette. Le secteur bancaire comprend les autorités monétaires, les banques créatrices de monnaie, et les autres institutions bancaires pour lesquelles on dispose de données (y compris les institutions qui n'acceptent pas de dépôts transférables mais contractent des engagements sous forme de dépôts à terme et d'épargne). Au nombre de ces autres institutions bancaires figurent les caisses d'épargne et de crédit et les caisses d'épargne-logement. Les données sont tirées de la publication du FMI, *International Finance Statistics*.

## Méthodes statistiques

La présente section décrit les méthodes de calcul du taux de croissance par la méthode des moindres carrés, du taux de croissance exponentiel (points extrêmes), ainsi que la méthode suivie dans l'*Atlas* de la Banque mondiale pour calculer le facteur de conversion employé pour estimer les valeurs du RNB et du RNB par habitant en dollars.

### Taux de croissance calculé par la méthode des moindres carrés

On calcule les taux de croissance par la méthode des moindres carrés chaque fois que l'on a des séries chronologiques suffisamment longues pour que les calculs soient fiables. On ne calcule

pas ce type de taux lorsque l'on ne dispose que de moins de la moitié des observations pour la période.

On estime le taux de croissance,  $r$ , en déterminant l'équation d'une droite de régression par la méthode des moindres carrés à partir des valeurs logarithmiques de la variable pour chacune des années de la période considérée. Cette équation de régression revêt la forme suivante :

$$\ln X_t = a + bt,$$

qui est la transformée logarithmique de l'équation du taux de croissance géométrique :

$$X_t = X_0 (1 + r)^t.$$

Dans ces équations,  $X$  est la variable,  $t$  représente la période,  $a = \text{Log } X_0$  et  $b = \text{Log } (1 + r)$  sont les paramètres que l'on cherche à estimer. Si  $b^*$  est l'estimation de  $b$  produite par la méthode des moindres carrés, il suffit, pour obtenir le pourcentage moyen de croissance annuelle,  $r$ , de calculer  $[\exp(b^*) - 1]$ , puis de multiplier le résultat par 100.

Le taux de croissance ainsi calculé est un taux moyen représentatif des observations disponibles sur la période considérée. Il n'est pas nécessairement égal au taux de croissance effectif entre deux périodes données.

### Taux de croissance calculé à partir du modèle exponentiel

Dans le cas de certaines statistiques démographiques, couvrant notamment la population active et la population, le taux de croissance entre deux dates différentes est calculé au moyen de l'équation suivante :

$$r = \ln(p_n/p_1)/n$$

dans laquelle  $p_n$  et  $p_1$  sont respectivement la dernière et la première observation de la période,  $n$  le nombre d'années de la période, et  $\text{Log}$  l'opérateur du logarithme népérien. Ce taux de croissance est basé sur un modèle de croissance exponentiel continue entre deux dates. Il ne prend pas en compte les valeurs intermédiaires de la série. Il convient ici de noter que le taux de croissance calculé à partir du modèle exponentiel ne correspond pas au taux de croissance annuel mesuré à des intervalles d'un an, qui est donné par la formule  $(p_n - p_{n-1})/p_{n-1}$ .

### Le coefficient de Gini

Le coefficient de Gini indique la mesure dans laquelle la répartition du revenu (ou, dans certains cas, des dépenses de consommation) entre les individus ou les ménages d'une économie diffère d'une répartition correspondant à une situation d'égalité parfaite. La courbe de Lorenz joint les points correspondant aux pourcentages cumulés du revenu total revenant aux différents nombres cumulés de bénéficiaires, en commençant par les individus ou les ménages les plus pauvres. Le coefficient de Gini est égal au rapport, en pourcentage, de l'aire située entre la courbe de Lorenz et une droite théorique décrivant une situation d'égalité parfaite, à la surface du demi-carré situé en dessous de la droite. Ce coefficient varie entre zéro, qui représente une situa-

tion d'égalité parfaite, et 100 %, qui implique une situation d'inégalité parfaite.

### Méthode de l'Atlas de la Banque mondiale

Dans certains cas, la Banque mondiale utilise un taux de change synthétique couramment appelé facteur de conversion de l'Atlas pour calculer le RNB et le RNB par habitant en dollars des États-Unis. L'emploi de ce facteur a pour objet de réduire l'impact des fluctuations de taux de change sur les comparaisons des revenus nationaux des différents pays.

Le facteur de conversion de l'Atlas pour une année quelconque est la moyenne du taux de change effectif d'un pays par rapport aux monnaies des pays du G-5 (ou du facteur de conversion retenu) pour l'année en cause et des taux de change des deux années précédentes, compte tenu de l'écart d'inflation entre le pays concerné et les pays du G-5. Le taux de change effectif d'un pays est une moyenne de ses taux de change par rapport à la monnaie d'autres pays, généralement pondérée par les échanges du pays avec ces partenaires. Les pays du G-5 (Groupe des cinq) sont l'Allemagne, les États-Unis, la France, le Japon et le Royaume-Uni. Le taux d'inflation d'un pays est mesuré par son déflateur du RNI. Le taux d'inflation des pays du G-5 est représenté par la variation des déflateurs du DTS. (Le Droit de tirage spécial ou DTS est l'unité de compte du Fonds monétaire international (FMI).) Le déflateur du DTS est la moyenne pondérée des déflateurs du PIB exprimé en DTS des pays du G-5. Les pondérations sont déterminées par le montant de chaque monnaie entrant dans la composition d'un DTS. Elles varient dans le temps parce que la composition monétaire du DTS et les taux de change relatifs de chaque monnaie se modifient. Le déflateur du DTS est calculé à partir de données en DTS, puis converti en dollars des États-Unis au moyen d'un facteur de conversion (de l'Atlas) du DTS en dollar.

Cette moyenne sur trois ans permet de lisser les fluctuations annuelles des prix et des taux de change pour chaque pays. On multiplie le RNB du pays par le facteur de conversion de la méthode de l'Atlas, puis on divise le RNB en dollars ainsi obtenu par le nombre d'habitants au milieu de la plus récente des trois années pour obtenir le RNB par habitant. Lorsque les

taux de change officiels sont jugés peu fiables ou non représentatifs pour la période considérée, la formule de l'Atlas fait intervenir une autre estimation du taux de change (voir ci-dessous).

Les formules ci-après décrivent le mode de calcul du facteur de conversion pour l'année  $t$  :

$$e_t^* = \frac{1}{3} \left[ e_{t-2} \left( \frac{p_t}{p_{t-2}} \frac{p_t^{SS}}{p_{t-2}^{SS}} \right) + e_{t-1} \left( \frac{p_t}{p_{t-1}} \frac{p_t^{SS}}{p_{t-1}^{SS}} \right) + e_t \right]$$

et celui du PNB par habitant en dollars pour l'année  $t$  :

$$Y_t^{\$} = (Y_t / N_t) / e_t^*$$

où  $e_t^*$  est le facteur de conversion de l'Atlas (unités de monnaie nationale par rapport au dollar) pour l'année  $t$ ,  $e_t$  est le taux de change annuel moyen (de la monnaie nationale par rapport au dollar) pour l'année  $t$ ,  $p_t$  est le déflateur du RNB pour l'année  $t$ ,  $p_t^{SS}$  est le déflateur du DTS en dollars pour l'année  $t$ ,  $Y_t^{\$}$  est le RNI calculé par la méthode de l'Atlas en dollars pour l'année  $t$ ,  $Y_t$  est le RNB courant (en monnaie nationale) pour l'année  $t$ , et  $N_t$  est la population au milieu de l'année  $t$ .

### Autres facteurs de conversion

La Banque mondiale vérifie systématiquement si les taux de change officiels sont des facteurs de conversion adéquats. Elle a recours à un autre facteur de conversion lorsque l'écart entre le taux de change officiel et le taux effectivement employé dans le cadre des transactions intérieures portant sur des devises ou le commerce international des marchandises est jugé exceptionnellement important. Ce n'est le cas que pour un petit nombre de pays (se reporter au tableau intitulé Profil des *Primary data documentation* de *World Development Indicators 2001*). Des facteurs de conversion autres que le taux de change sont utilisés dans le cadre de la méthode de l'Atlas et, dans certains cas, dans *Les Grands indicateurs du développement* pour une année déterminée.







Achévé d'imprimer  
en janvier 2002  
par Legoprint S.p.A.  
Lavis, Italie

Comment mettre en place des institutions qui appuient un fonctionnement des marchés favorable à la croissance et à la réduction de la pauvreté ? Tel est le thème du présent rapport, qui analyse la multitude des structures institutionnelles, formelles et informelles, publiques et privées, dont la création permet à la fois d'entreprendre les activités les plus rentables possible et de gérer les risques de marché. Les mécanismes étudiés peuvent aussi bien prendre la forme de coutumes et traditions non écrites que de codes juridiques complexes régissant le commerce international à la pointe de la technologie. Certains pays en développement ont réussi à tirer parti de ces institutions d'appui au marché pour améliorer le bien-être de leur population, mais d'autres n'y sont pas encore parvenus. Faisant appel à une somme d'expériences et de recherches menées à la Banque mondiale et en dehors, ce 24<sup>e</sup> Rapport sur le développement dans le monde débouche sur une connaissance plus approfondie des institutions d'appui aux marchés et sur une meilleure compréhension de la manière de mettre en place de telles structures.

Le rapport *Des institutions pour les marchés* aborde le renforcement institutionnel en deux temps. Il affirme d'abord qu'il est primordial de centrer l'attention sur les fonctions assurées par les institutions et sur la manière dont elles les remplissent, plutôt que sur telle ou telle structure. Analyser les institutions en termes fonctionnels plutôt que structurels aide en effet à identifier les lacunes existantes. Toutes les institutions d'appui aux marchés influent sur l'efficacité et la répartition de trois manières :

- en acheminant l'information sur les participants aux marchés et sur les biens échangés ;
- en définissant les droits de propriété et les règles contractuelles et en assurant leur respect ;
- en accroissant, ou en limitant, la concurrence sur les marchés.

Une fois les lacunes du cadre institutionnel repérées, il s'agit de trouver le meilleur moyen de les combler. Le Rapport établit qu'il n'y a pas de recette universelle, mais va plus loin en amenant le lecteur à comprendre comment appréhender la conception d'institutions efficaces dans un contexte donné. Le raisonnement permet de dégager quatre grands enseignements : les deux premiers ont surtout trait à l'offre de structures, et les deux autres à la demande qu'il convient de susciter au préalable. Pour mettre en place des institutions efficaces, il faut :

- les concevoir de manière complémentaire de l'existant — en termes d'institutions connexes, de ressources humaines et de technologies disponibles ;
- innover pour trouver les institutions qui fonctionneront — et renoncer à celles qui ne sont pas efficaces ;
- mettre en relation les communautés d'acteurs du marché, en assurant la libre circulation de l'information et en instaurant le libre-échange ;
- promouvoir la concurrence entre les juridictions, les entreprises, et les individus.

On trouvera aussi dans *Des institutions pour les marchés* les « Grands indicateurs du développement dans le monde », source d'information capitale sur les tendances récentes du développement. Considéré dans sa totalité, le Rapport fournit un éclairage utile et de précieux conseils aux décideurs, aux chercheurs et à tous ceux qui s'intéressent au développement.



Banque mondiale  
1818 H Street N.W.  
Washington, D.C. 20433, USA  
Téléphone : (202) 477.1234  
Télécopie : 202-477-6391

Site Web [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
Messagerie :  
[feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

Banque Mondiale



Editions ESKA  
12, rue du Quatre-Septembre  
75002 Paris, France  
Téléphone : 33 (0) 1 42 86 55 73  
Télécopie : 33 (0) 1 42 60 45 35

Site Web <http://www.eska.fr>  
Messagerie : [eska@club-internet.fr](mailto:eska@club-internet.fr)

Editions ESKA

ISBN 274720326-3

