

LES BRICS, UNE AUTRE COOPÉRATION DE DÉVELOPPEMENT ?

PIERGIUSEPPE FORTUNATO *

L'essor rapide des BRICS et leur poids croissant dans l'économie mondiale constituent une donnée nouvelle de la réalité d'aujourd'hui. L'auteur s'interroge sur la capacité qu'ont ces économies émergentes de nouer des relations de coopération avec les pays les plus pauvres afin de les aider à surmonter les obstacles à leur développement. Au-delà de leur singularité propre, ces nouveaux pays dynamiques peuvent-ils proposer un autre modèle de coopération au développement aux autres pays du Sud différent de celui pratiqué par les pays du Nord ?

Pas plus tard qu'il y a 15 ans, l'économie mondiale semblait complètement différente de ce qu'elle est aujourd'hui. Au tournant du dernier siècle, de nombreuses économies dans le monde en développement étaient en crise. L'Asie de l'Est récupérait encore de la crise de 1997 pendant que nombre d'autres économies émergentes étaient en train d'entrer dans des crises financières et des paiements les unes après les autres : le Brésil et la Russie en 1998, la Turquie en 2000-2001 et l'Argentine en 2001-2002. Les prévisions pour l'économie globale étaient plombées par l'éclatement de la bulle de « la nouvelle économie » aux États-Unis au début de la décennie, survenue au sommet de la déflation prolongée du Japon et de la croissance inégale en Europe.

Sur la période 1990-2002, la croissance moyenne dans les Économies émergentes et en développement (EEDs) ne dépassait la croissance moyenne des Économies avancées (EAs) que d'à peine 1 % et, par tête d'habitant, il n'y avait pas de convergence significative de revenu (Akyuz, 2012). Le tableau était encore pire pour les années 1980 pour lesquelles un grand nombre d'Économies émergentes et en développement étaient aux prises avec de graves difficultés de paiement provoquées par le fardeau de la dette et des baisses drastiques des prix des produits de base. Jusqu'au nouveau siècle, la seule économie majeure du Sud qui était capable de combler, par sauts de mouton, le différentiel de revenu avec les Économies

* ÉCONOMISTE, CNUCED

avancées était la Chine, avec un taux de croissance moyen voisin de 10 % au cours des années 1990-2002 à comparer aux moins de 4 % dans le reste du monde en développement.

Tout cela a changé avec le nouveau siècle. De 2002 à la survenue de la crise des « subprimes », le différentiel de croissance entre les Économies émergentes et en développement et les Économies avancées a bondi de 5 %. Ce ne fut pas à cause de la décélération dans les économies avancées, mais en raison d'une accélération sans précédent dans les Économies émergentes et en développement où le taux de croissance moyen a presque doublé depuis les années 1990. La crise globale provoqua un affaiblissement de cette tendance dans les Économies émergentes et en développement en 2008-2009, mais leur différentiel de croissance avec les Économies avancées augmenta ensuite à cause de la sévère récession qu'ont connue ces pays. Malgré un redémarrage dans les Économies avancées, la croissance dans les Économies émergentes et en développement a continué à être supérieure d'environ 4 points en 2010-2011 – un différentiel encore plus considérable que celui des années 1980 et 1990. Sur la décennie 2002-2012, la croissance moyenne dans les Économies émergentes et en développement dépasse la croissance moyenne dans les Économies avancées de plus de 5 % par an. Ceci est sans précédent. Comme il a été noté, pendant l'âge d'or de l'après-guerre, les Économies émergentes et en développement ont aussi connu une croissance très rapide d'environ 6 % par an, mais la croissance dans les Économies avancées était également élevée, avec un écart n'atteignant jamais plus de 2 %.

Cependant, il y a eu une diversité considérable dans l'évolution de l'accélération de la croissance au sein des Économies émergentes et en développement. Pendant les années pré-crise, l'accélération était plus forte en Afrique que dans les deux autres principales régions, même si le taux de croissance de l'Afrique demeurait inférieur à celui de l'Asie. À l'opposé, l'hémisphère occidental connaît seulement une progression modeste de la croissance moyenne comparée à celle des années 1990. Parmi les principales économie émergentes, le Brésil, la Russie, l'Inde et l'Afrique du Sud – les BRICS – connurent une accélération beaucoup plus rapide que les autres. Dans certains de ces pays, ceci était dû à une rapide récupération après les crises sévères qui avait provoqué de grandes pertes de PNB à la fin des années 1990 et au début des années 2000.

La croissance rapide des Économies émergentes et en Développement dans ce nouveau siècle s'est non seulement traduite par un accroissement significatif de leur part dans le revenu mondial, mais a été également associée à un accroissement

remarquable de leur part dans le commerce mondial et une expansion sans précédent du commerce Sud-Sud. La part des Économies émergentes et en développement dans le commerce mondial s'est accrue de l'ordre de 10 points de pourcentage entre 2000 et 2010, aussi bien pour les importations que pour les exportations, pour atteindre environ les deux tiers du commerce mondial total. Sur la même période, les exportations Sud-Sud ont augmenté en moyenne de 19 % par an, à comparer avec les 12 % par an de la croissance mondiale des exportations, et, en 2010, elles ont atteint 3,5 milliards de dollars américains, atteignant 23 % du commerce mondial. Les BRICS comptent pour l'essentiel du commerce des Économies émergentes et en développement. La Chine en particulier exporte plus qu'aucune autre économie dans le monde et elle arrive au deuxième rang derrière les États-Unis pour les importations.

Ces faits sont souvent considérés comme une manifestation du « découplage » du Sud par rapport au Nord et de la capacité accrue des grands Économies émergentes et en développement comme les BRICs de tirer la croissance d'autres pays en développement et même des Économies avancées. Cependant, une analyse plus fine montre que parler d'une substitution (*switchover*) est prématuré et que le tableau du rôle croissant du Sud dans l'économie mondiale est beaucoup plus nuancé que la présentation qui en est généralement faite. Du point de vue du revenu par tête, même les BRICs sont vraisemblablement destinés à rester plus pauvre que les États-Unis, l'Union européenne et le Japon pour des décennies, et peu d'économies du Sud ont mené des politiques pour échapper à l'asymétrie globale qui les rend vulnérables aux fluctuations et chocs dans le Nord.

Néanmoins, la croissance rapide expérimentée par les plus grandes économies du Sud, spécialement les BRICs, depuis le début du nouveau siècle fait croître de nombreux espoirs quant au rôle que ces pays peuvent avoir pour surmonter les plus lourdes contraintes s'opposant à la croissance dans les économies les plus pauvres et pour promouvoir la construction d'un modèle de développement plus soutenable et socialement plus légitime. Nous discuterons de manière critique ces espoirs et essayerons de comprendre si (et comment) la coopération économique entre économies avancées du Sud peut effectivement avoir un impact différent sur le développement des pays en voie de développement par comparaison avec l'action des donateurs traditionnels du Nord. En particulier, l'article discute quelles innovations peuvent être introduites par les BRICs en termes d'accès au financement du développement, à l'investissement et

aux marchés. Nous mettrons également l'accent sur le fait que chacun des BRICs ne peut être traité de la même manière, étant donné les profondes différences qui caractérisent ces pays, et il fait une proposition concrète pour renforcer le rôle de ce groupe sur le plan du développement.

La solidarité développementale

Bien que l'on se réfère traditionnellement aux BRICs comme des partenaires émergents, ils ont fourni un soutien financier aux économies à faible revenu (EFRs) depuis les années 1950, même à un moment où certains d'entre eux avaient un revenu par tête inférieur à celui de nombreux EFRs. Historiquement, le Brésil, la Chine et l'Inde ont fourni de l'assistance comme élément de la coopération Sud-Sud alors que l'engagement de la Russie était configuré par la guerre froide.

La différenciation de la philosophie des BRICs sur la question du financement du développement tient dans le principe de la *solidarité développementale*. Ce principe est fondé sur la proximité économique étroite des économies du Sud et la familiarité directe des donateurs avec les défis auxquels font face les autres pays en développement. Proximité, familiarité et défis du développement partagés suggèrent que la coopération Sud-Sud peut inclure plus de relations égales entre pays donateurs et donataires et renforcer les complémentarités et les bénéfices mutuels. Puisant dans ce principe, la plupart des BRICs ont mis l'emphase de manière croissante sur les bénéfices mutuels de la coopération, visant notamment la promotion du commerce, de l'investissement et autres activités commerciales. Comme un état de fait, le Brésil, la Chine et l'Inde se voient eux-mêmes comme des « partenaires dans le développement » et non comme des « donateurs ». Cette vision alternative de la coopération pour le développement se retrouve à la fois dans les modalités du financement adoptées et dans les caractéristiques des projets que les BRICs financent.

Le comment : les modalités du financement

Les BRICs ne lient généralement pas de conditions sur la gouvernance, la politique économique et ses performances et les réformes institutionnelles à leur coopération. La conditionnalité, disent-ils, saperait le principe du respect de la « souveraineté nationale » et la promotion de la « solidarité » (Brautigam, 2010, Vas et Inoue, 2007). La Chine, en particulier, met l'accent sur le respect de la souveraineté nationale du pays donataire. Reflétant

en partie sa propre histoire récente en matière de développement et sa politique de non-ingérence, elle croit que le développement à long terme d'un pays relève en définitive de la responsabilité du receveur et non des partenaires du développement (Schiere, 2010).

Alors que les donateurs traditionnels s'efforcent d'améliorer la gouvernance en mettant des conditionnalités à leur aide, la Chine plaide que « l'aide liée » (c'est-à-dire le financement qui est lié aux achats au pays donateur) est un moyen de les circonvenir, atténuant le risque d'une mauvaise gestion financière et d'une mésappropriation des fonds (voir discussion infra). En conséquence, la Chine ouvre souvent des lignes de crédit sur un compte spécial où les fonds sont attribués directement aux firmes (souvent d'origine chinoise) contractantes des projets, plutôt qu'aux entités du pays donataire. Cependant, on dit que l'aide liée n'a pas été capable de remplir ses objectifs en matière de transparence et de corruption (par exemple, la surfacturation), spécialement en raison du manque général de statistiques étendues, pertinentes et disponibles à temps (Foster et alii, 2009 ; Huse et Muyakwa, 2008).

Le quoi : ciblage sectoriel

L'essentiel du financement du développement par les BRICs est concentré dans le secteur des infrastructures, même s'il existe quelques différences entre les BRICs sur ce point. Le financement des infrastructures de la Chine et de l'Inde pour la seule Afrique est aujourd'hui de volume comparable à celui des donateurs traditionnels (Infrastructure Consortium for Africa, 2008). Plus récemment, il y a eu un mouvement vers le soutien au développement agricole, l'allègement de la dette et l'expansion de l'accès préférentiel (FOCAC, 2009 ; Foster et alii, 2009).

Pour ce qui concerne le financement chinois, « l'assistance libre » (c'est-à-dire les dons) et les prêts sans intérêts sont offerts principalement pour la construction d'infrastructures sociales (c'est-à-dire les stades, halles de marché, hôpitaux, écoles et complexes publics) alors que les prêts préférentiels et les lignes de crédit concernent des infrastructures productives telles que centrales hydro-électriques, production d'eau, routes et chemins de fer. Le financement indien du développement prend principalement la forme de dons, prêts et lignes de crédit dédiés à l'agriculture et aux infrastructures (électricité, centrales hydro-électriques et chemins de fer).

En contraste, le financement privilégié du Brésil et de la Russie a largement été accordé à travers des canaux multilatéraux sous la forme de soutien budgétaire (Russie) et d'assistance

à projets (Brésil). Le Brésil a tendance à se concentrer sur l'assistance technique dans l'éducation, l'agriculture et la santé (Vas et Inoue, 2007). La recherche pour le développement est un nouvel élément de la politique d'aide au développement du Brésil. La Russie, comme les donateurs traditionnels, tend, elle, à se concentrer sur les dépenses sociales pour soutenir les initiatives de réduction de la pauvreté. La plupart du financement russe se fait sous la forme de dons et d'allègement de la dette.

Il convient de noter que le financement par les BRICs, particulièrement celui de la Chine, complète souvent l'investissement étranger direct (IED) et se fait comme partie d'un « paquet ». Ce paquet a tendance à comprendre un financement pluri-annuel incluant dons, prêts et lignes de crédit avec des participants variés. Ces divers éléments sont supposés faire face aux multiples contraintes du développement et le « paquet » peut être complexe, en particulier lorsque des réserves de ressources naturelles sont utilisées comme collatéral. Par exemple, sous ce qui a été monnayé comme le « modèle angolais », le financement chinois sert à construire un projet, habituellement un projet d'infrastructure, qui fait souvent l'objet d'un contrat avec une firme chinoise qui fait venir ses équipements de Chine ; une firme chinoise acquiert ainsi des droits à un projet d'IED (par exemple, dans une mine) et investit dans ce projet.

La différence dans les modalités de financement et quant à sectorielle reflète partiellement des politiques domestiques différentes et l'expérience propre des BRICs en tant que bénéficiaires de l'aide. Pour les donateurs traditionnels, l'affectation de fonds publics à l'aide est souvent justifiée en interne par la réduction de la pauvreté, l'assistance humanitaire ou l'amélioration du bien-être social. En partie en réaction aux interrogations sur l'effectivité de l'aide, les donateurs du Comité d'aide au développement (CAD) se sont, en 2001, mis d'accord pour délier virtuellement toute aide aux pays les moins avancés (PMA) et ont progressé en ce sens comme partie de la Déclaration de Paris (Brautingam, 2008). Pour l'Inde et la Chine, qui demeurent au bas des pays à revenu moyen – et reçoivent encore une assistance significative au développement –, l'économie politique comporte des bénéfices mutuels qui accélèrent la croissance en Inde et en Chine aussi bien que dans les pays récepteurs. L'assistance au développement du Brésil est coordonnée par le ministre des Relations extérieures et obéit aux priorités du développement établies localement par les parties prenantes à la coopération. Le ciblage sectoriel du financement et le recours à une aide liée reflètent partiellement leur propre expérience de pays récepteurs de l'aide : la majeure part de l'aide que les BRICs ont

reçue concernait des projets d'investissement et a aidé à amoindrir les goulots d'étranglement dans les infrastructures et à réduire la pauvreté (Chaturvedi, 2008).

Ces différences par rapport aux donateurs traditionnels contribuent aux divergences dans la manière d'effectuer l'assistance au développement et d'évaluer son effectivité. Elles ont aussi conduit à des divergences dans les conceptions de la soutenabilité et de l'allègement de la dette entre certains BRICs et les donateurs traditionnels (Mwase et Yang, 2012). La Chine et l'Inde mettent généralement l'accent sur la viabilité économique des projets alors que les partenaires traditionnels insistent sur la soutenabilité de la dette à long terme sur le plan économique (Anshan, 2007b, Reisen et Ndoye, 2008). La Chine fait une distinction entre investissements productifs et non productifs ; ces derniers sont généralement financés par des dons alors que les premiers le sont par des prêts. Les autorités chinoises disent que les prêts aux investissements productifs sont censés générer leur propre capacité de remboursement puisqu'ils sont sélectionnés sur la base d'études de faisabilité projet par projet qui identifient les plus profitables. Par exemple, un prêt à un investissement dans un chemin de fer devrait être censé accroître la capacité du récepteur d'honorer son prêt. A contrario, les partenaires traditionnels sont beaucoup plus attentifs à la soutenabilité de la dette au niveau macroéconomique, souvent sur la base des résultats de l'analyse de la soutenabilité de la dette du FMI et de la Banque mondiale, laquelle prend aussi en compte la capacité de remboursement du récepteur en terme de revenu fiscal que le projet devrait générer.

Le qui : les pays récepteurs

Les flux de financement pour le développement en provenance des BRICs sont largement déterminés par les ressources naturelles, la proximité et les liens culturo-linguistiques (Mwase, 2011). Certains des plus gros flux de financement, en termes absolus, des BRICs à l'Afrique vont à des pays avec ressources naturelles. Cette caractéristique est similaire à celle des donateurs traditionnels. Les flux du Brésil aux PMA sont largement concentrés dans des pays de langue portugaise, reflétant les liens culturels partagés appuyés sur les filiations culturelles et historiques. De manière semblable, la Russie fournit une part notable de son financement aux économies voisines anciennement soviétiques. Une grande part de l'assistance de l'Inde se dirige vers les nations voisines. Le financement par la Chine est beaucoup plus divers. En Afrique, il concerne tous les pays à l'exception du Swaziland, qui maintient

toujours des liens diplomatiques avec Taïwan, province de Chine. Néanmoins, presque 70 % du financement des infrastructures de la Chine à l'Afrique sont réputés être concentré sur 4 pays (Angola, Nigéria, Éthiopie, Soudan), tous ayant des gisements pétroliers (Lum et *alii*, 2009). Le constat empirique montre que les liens linguistiques et coloniaux influencent l'allocation de l'aide de l'OCDE et que la proximité des donateurs de l'OCDE accroît la part de l'aide reçue par un pays (Round et Odedokun, 2004).

Au-delà de l'assistance financière

La coopération en matière de développement va plus loin que la fourniture directe de l'assistance financière et comprend également l'intégration progressive des marchés (de biens et services).

Le commerce Sud-Sud comme force motrice du développement

Les moteurs modifiés de la demande globale décrits plus haut – avec le changement marqué du Nord vers le Sud et spécialement vers les marchés émergents des BRICs – ont d'importantes conséquences pour le commerce des pays en voie de développement. Premièrement, comme les pays s'urbanisent et leurs économies se diversifient, il y aura une croissance soutenue de la demande locale à la fois pour les marchandises réelles et virtuelles – que ce soit pour la nourriture, les minerais ou les entrants pour infrastructure. De nombreuses économies à bas revenu ont déjà vu les bénéfices d'une telle croissance à travers la hausse des prix des produits de base (UNCTAD, 2011, OECD, 2010). Deuxièmement, la demande Sud-Sud concerne des biens bon marché et indifférenciés. Ceci va à l'opposé de la tendance de la demande dans les économies du Nord qui ont favorisé de manière croissante des produits différenciés de haute qualité depuis 1970 (Kaplinsky et *alii*, 2010). Potentiellement, ce changement dans les fondements de la demande donne une deuxième chance à ceux des pays pauvres ou luttant qui, jusque-là, ont failli à entrer dans les chaînes de l'offre globale et ont ainsi manqué les chaînes de valeur Sud-Nord.

L'analyse économique standard suggère que le commerce Sud-Sud ne procurera pas les mêmes bénéfices en matière de bien-être. On insiste sur le fait que les dotations et la structure technologique sont relativement semblables parmi les pays en développement et ainsi, en général, leurs structures de production seront concurrentes plutôt que complémentaires. Il est aussi

soutenu que les pays en développement qui poursuivent une libéralisation Sud-Sud à travers des accords de commerce régionaux avec d'autres pays en développement plutôt qu'une libéralisation multilatérale risquent que la survenue de la diversion commerciale (c'est-à-dire la substitution de biens bon marché importés par de plus coûteux en provenance de partenaires régionaux) surpasse les bénéfices de la création de commerce provenant de l'expansion de leur commerce avec leurs partenaires régionaux (Viner, 1950). Il est en outre argué que le transfert de technologie associé aux flux commerciaux Sud-Sud est nécessairement beaucoup plus limité.

Cependant, le constat empirique ne va pas complètement dans ce sens. En pratique, les accords commerciaux régionaux Sud-Sud conduisent souvent à une plus grande création commerciale qu'à une diversion. Les gains générés par le commerce peuvent survenir même entre des pays dont les goûts, les technologies et les dotations factorielles sont semblables lorsque le commerce est tiré par des économies d'échelle (Krugman, 1979). Mayda et Steinberg (2007) n'ont pas trouvé de preuves que le Marché commun de l'Afrique de l'Est et du Sud (COMESA) avait provoqué de la diversion dans le commerce. Utilisant un modèle de gravitation, Korinek et Melatos (2009) suggèrent que AFTA, COMESA et MERCOSUR ont accru le commerce de produits agricoles entre leurs pays membres et que ces accords ont un effet de création de commerce nette. Berthélemy (2009), dans une étude pour la Banque de développement africaine, analyse les effets de bien-être du commerce Chine-Afrique et trouve également une claire création de commerce sur la période 1996-2007.

Le commerce Sud-Sud peut aussi offrir une opportunité pour « apprendre en faisant » dans un environnement marchand moins concurrentiel. Il peut fournir une plateforme pour le développement des externalités ou des économies d'échelle avant de s'engager dans le marché du Nord pour des produits de haute technologie (Otsubo, 1998). Les arguments sur l'importance de technologies appropriées peuvent aussi être pertinents. Olarreaga et *alii* (2003) ont analysé la diffusion Nord-Sud et Sud-Sud liée au commerce des technologies dans l'industrie et ils ont trouvé que les industries intensives en recherche/développement apprennent principalement de leur commerce avec le Nord tandis que les industries à faible intensité en recherche/développement apprennent principalement de leur commerce avec le Sud. Pour les pays à bas revenu avec de faibles capacités technologiques, le commerce Sud-Sud peut de ce fait être plus avantageux, en particulier dans le contexte

d'un nouveau modèle d'innovation frugale qui vise à répondre aux besoins spécifiques et aux caractéristiques des marchés du Sud. En définitive, le commerce Sud-Sud peut bénéficier de la proximité : contrairement aux perceptions, alors que les coûts de communication ont drastiquement baissé sur les deux ou trois dernières décennies, les coûts du transport et autres coûts liés à la distance ne l'ont pas fait (OECD, 2009). En conséquence, il y a encore des avantages de coûts à commercer localement.

En même temps, ce constat suggère qu'il y a des gains considérables à sécuriser en stimulant la croissance future du commerce Sud-Sud par des réductions des barrières au commerce et de ses coûts. Les processus d'intégration régionale ont un rôle à jouer en réalisant ces gains. Dans pratiquement tous les blocs régionaux impliquant des économies en développement, les manufactures produisant régionalement trouvent plus facilement des marchés dans des pays de la même région que dans des marchés internationaux plus éloignés (Fortunato et Valensini, 2012). Les économies en développement peuvent saisir les avantages de la proximité culturelle et géographique lorsqu'elles cherchent à développer leurs industries et mettre à niveau leur production. Et la coopération industrielle régionale n'empêche pas l'intégration dans une économie globale plus large. En effet, elle peut servir de marchepied vers une compétitivité globale (UNCTAD, 2007).

Le commerce Sud-Sud : quelques chiffres

L'essentiel de la croissance du commerce Sud-Sud dans les 15 dernières années s'est traduit par la croissance des exportations de produits manufacturés qui représentent plus de 60 % des exportations Sud-Sud totales en 2010. De la même façon, les exportations Sud-Sud incorporent en moyenne une intensité en capital et en savoir-faire plus élevée que les flux Sud-Nord (UNCTAD, 2012). Ce sont d'importantes et bonnes nouvelles puisque, au cours du processus de développement économique, des économies émergentes réussissent à évoluer progressivement vers les étapes finales du processus dans la chaîne de valeur globale et remplacent des biens à faible valeur ajoutée par des produits plus sophistiqués. La tendance devenue ordinaire est au remplacement progressif de produits primaires par des produits manufacturés à des niveaux progressivement plus élevés d'intensité technologique (Fortunato et Razo, 2013).

Cependant, l'intégration Sud-Sud n'est pas la même sur l'ensemble du globe et, pour l'instant, elle reste essentiellement une histoire asiatique. En fait, l'Asie représente plus de 80 %

de l'ensemble des exportations Sud-Sud, dans lesquelles les exportations intra-Asie comptent pour environ 74 %. De l'autre côté, les parts de l'Afrique et des Amériques dans les exportations Sud-Sud n'ont été que respectivement de 6 % et 10 %. Pour l'ensemble de ces régions, le Nord demeure la principale destination à l'export. Le commerce intrarégional est également significativement moins important pour l'Afrique et les Amériques. La part des exportations intra-Afrique tombe de 63 % (1995) à 29 % (2010) du total des exportations en direction du Sud. Pour les Amériques, la part baisse de 71 % (1995) à 53 % (2010) du total de leurs exportations en direction du Sud. Le commerce entre l'Afrique et les Amériques demeurait à peine au-dessus de 1 % des exportations totales Sud-Sud tout au long de la période.

L'Asie est également unique en termes de composition du commerce : plus de 90 % des exportations Sud-Sud de produits manufacturés proviennent de l'Asie. Il y a aussi des preuves de l'émergence d'une spécialisation régionale avec l'Asie exportant des produits manufacturés et l'Afrique et les Amériques exportant des produits de base en Asie. En même temps, les produits énergétiques dominent l'export de l'Afrique aux Amériques, pendant que les produits alimentaires basiques constituent la principale exportation des Amériques en Afrique. Mais, pour ce qui concerne le commerce interne à ces deux régions, les exportations de produits manufacturés représentent la part la plus importante pour chacune d'elles.

L'IDE Sud-Sud comme force motrice du développement

Les flux Sud-Sud d'IDE ont crû de manière consistante depuis le début du siècle, tout comme des firmes des BRICs et de l'Asie de l'Est sont devenues des multinationales (OECD, 2011). Par exemple, les investisseurs de Malaisie et d'Afrique du Sud ont contribué pour presque un tiers des importations de capital causées par les privatisations dans les pays les plus pauvres entre 1989 et 1998 (Green, 2008). De manière similaire, tous les acteurs principaux dans le secteur des télécommunications en Afrique viennent d'autres pays en voie de développement ; ces firmes ont été capables d'utiliser leur expérience opérationnelle sur leur marché domestique pour gérer les caractéristiques particulières de la pratique des affaires dans les pays pauvres (Goldstein, 2006).

Il y a de nombreux arguments pour soutenir que l'investissement Sud-Sud peut avoir un impact développemental extrêmement fort pour les économies à bas salaires. Premièrement, en comparaison avec les firmes du Nord, les multinationales du Sud sont plus

disposées à investir dans les pays voisins ayant un niveau de développement similaire ou inférieur. Deuxièmement, les évolutions de l'IDE Sud-Sud ne sont pas nécessairement corrélées à l'IDE en provenance du Nord, lui permettant de réduire la volatilité des flux totaux – ceci a été observé au cours de la crise, où les investisseurs Chinois ont continué d'annoncer de nouveaux projets (Davies, 2010). Troisièmement, les multinationales du Sud peuvent exploiter un avantage comparatif en investissant dans les pays en développement en raison de leur meilleure connaissance de la technologie et des pratiques d'affaires spécifiques aux marchés de ces pays (Aykut et Goldstein, 2006). Ils peuvent avoir, par exemple, une meilleure capacité à adapter des produits aux consommateurs les plus pauvres (Prahalad, 2004) – pour prendre un exemple, la firme indienne Tata Motors lança sa « voiture du peuple » à 2 500 dollars américains en 2008 en promettant de donner accès au transport personnel à un nouveau groupe de consommateurs dans le monde en développement. Finalement, bien que le constat soit sur ce point contrasté, quelques études suggèrent que les multinationales des pays en développement sont plus disposées à utiliser des technologies intermédiaires qui sont plus intensives en travail et, ainsi, créer plus de travail (OECD, 2011).

Néanmoins, un important obstacle réside dans les mauvaises performances de nombreuses multinationales du Sud au niveau de la responsabilité sociale et environnementale. En termes généraux, les firmes basées dans le Nord sont assujetties à une réglementation et un contrôle plus forts. Des initiatives de l'OCDE ont encouragé une transparence accrue et ont amélioré les normes du travail dans les pays de l'OCDE. Les multinationales du Nord sont aussi plus disposées à satisfaire à certaines normes en matière de conditions environnementales et de travail sous la pression de leurs consommateurs. Une étude des firmes manufacturières étrangères en Indonésie, par exemple, montre une augmentation des salaires à la suite de campagnes aux États-Unis contre « faire suer le burnous » (anti-sweatshop) (Harrison et Scorse, 2010).

De telles initiatives sont beaucoup moins habituelles dans les pays du Sud où les firmes peuvent aussi avoir de faibles normes de travail domestiques (Goldstein, 2006). Une étude de l'ONUDI (2006) montra que des entreprises multinationales de pays en développement investissant en Afrique employaient moins de travailleurs et payaient des salaires plus faibles que des entreprises multinationales de pays riches. Néanmoins, au même moment, elles employaient plus de travailleurs locaux faiblement qualifiés. Dans la mesure où la pauvreté est plus grande parmi ces travailleurs,

ceci peut accroître l'impact sur la réduction de la pauvreté. De ce fait, pour les décideurs politiques, les conclusions de la décision ne sont pas toujours évidentes. La controverse est aussi liée aux discussions sur les éléments favorables et défavorables en matière de recours aux Zones d'exportation spéciales (ZES) pour attirer l'IDE et promouvoir le commerce.

Une banque de développement des BRICs ?

Les deux sections précédentes étaient consacrées à ce que les BRICs sont actuellement en train de faire et, plus généralement, au statut de la coopération et de l'intégration Sud-Sud. Mais quelles nouvelles initiatives concrètes les BRICs en tant que groupe peuvent-ils proposer pour renforcer leur rôle comme partenaire incontournable du développement ?

Les BRICs ont récemment envisagé la création d'une banque inter-régionale Sud-Sud dans le but de mobiliser des ressources pour des projets de développement soutenable et d'infrastructure dans les pays en développement. Nous en sommes encore à une étape préliminaire (et exploratrice), mais le contexte international semble favorable au développement d'initiatives de ce genre. En effet, une caractéristique remarquable du système financier international lors de la décennie passée a été l'accumulation rapide partout dans le monde des réserves de change par les pays émergents et en développement. Les BRICs pourraient de ce fait ouvrir la voie à une mise en commun progressive (au moins une part) des ressources à des fins de développement.

Entre décembre 2001 et la fin de l'année 2010, les réserves mondiales ont quadruplé (Griffith-Jones, 2012). L'essentiel de cet accroissement a été concentré dans le Sud : les pays en développement dans leur ensemble représentent plus de 80 % de celui-ci sur la période et leurs réserves totales avoisinent 6100 milliards de dollars américains à la fin de 2010. Cet extraordinaire processus d'accumulation de réserves dans la dernière décennie est sans parallèle dans l'histoire récente ; cependant, il ne dit pas toute l'histoire. En fait, le total de 6100 milliards de dollars américains sous-estime la croissance actuelle des actifs de change, car une part importante de ces actifs dans quelques régions du monde a été accumulé dans des Fonds souverains (FSs), qui ont tendance à être gérés de manière autonome par rapport à la gestion traditionnelle des réserves par les banques centrales et/ou les ministères des Finances et on estime, en les agrégeant, qu'ils ont atteint environ 4300 milliards de dollars américains d'actifs internationaux (IMF, 2011).

La raison principale de cette accumulation d'actifs étrangers, telle que suggérée par Aizenman et Glick (2007), est l'explosion des prix des produits de base, en particulier le pétrole. Les Fonds souverains des pays producteurs de pétrole représentent près des trois quarts du total des actifs gérés sous cette forme. La seconde raison du développement réside dans l'accumulation d'actifs internationaux par des pays non exportateurs de produits de base qui sont en train d'accumuler de manière régulière des surplus de balance courante. Certains pays semblent avoir plus de réserves qu'il n'est nécessaire pour des raisons de précaution et ont transféré une partie de celles-ci sur des supports d'investissement spéciaux pour maximiser leurs revenus. Cependant, une part importante de ces actifs est actuellement investie sur les marchés financiers des pays développés.

Dans un récent article, Stéphanie Griffith-Jones (2012) propose d'allouer une toute petite partie, seulement 1 %, des actifs des Fonds souverains des pays émergents et en développement, soit 35 milliards de dollars américains, à des prises de participation en capital pour accroître ou créer de nouvelles Banques de développement régionales Sud-Sud (BDRs). Faisant l'hypothèse d'un rapport entre capital social et montant des prêts annuels de 2,4 (similaire au ratio adopté par la Confédération andine de Fomento, une des peu nombreuses banques Sud-Sud qui existent depuis une longue période), ceci signifierait la mise à disponibilité de 84 milliards de dollars américains de prêts par an. Sur la base de ces calculs, Griffith-Jones estime que la capacité de prêts additionnels nouvelle créée – soit plus de 84 milliards de dollars américains – devrait être plus grande que celle du total des débours de prêts de la Banque mondiale, de la Banque asiatique de développement, de la Banque inter-américaine de développement, de la Banque africaine de développement, et des prêts extérieurs de l'EIB en 2009, l'année record de leurs prêts.

Ceci n'apporterait pas seulement un financement de long terme très précieux aux pays en développement ; ceci donnerait à des partenaires du Sud en réussite comme les BRICs l'opportunité d'influencer les stratégies de développement dans les pays emprunteurs, construisant ainsi à partir des leçons positives de leur propre expérience de développement. De plus, cela donnerait aux pays en développement emprunteurs non seulement l'opportunité d'accéder à de plus larges ressources externes de long terme, mais aussi l'opportunité de bénéficier d'une meilleure appréhension des leçons (à la fois positives et négatives) de leurs partenaires en réussite, et, par-dessus tout, procurerait une alternative au

modèle de développement plus basé sur le Nord qui influence les banques de développement existantes.

Du point de vue des Fonds souverains (et des gouvernements des pays en développement à surplus), comme des investisseurs, mettre 1 % des actifs totaux des Fonds souverains dans une banque qui prête à long terme à d'autres pays en développement n'est pas particulièrement risqué. Cela peut aujourd'hui réduire le risque. Les raisons en sont a) la proportion du total des actifs est très faible, b) le risque devrait être réduit par les bénéfices évidents de la diversification, du fait que la croissance et la capacité de paiement dans les pays en développement a une très faible corrélation avec celle des pays développés, dans lesquels les Fonds souverains ont investi la plupart de leurs fonds, c) au moins jusqu'à présent, les taux de croissance et les perspectives de croissance future semblent de loin supérieurs dans beaucoup de pays en développement (incluant les PMA) que dans les pays développés, d) il y a d'importantes externalités d'investissement dans d'autres pays en développement avec lesquels des relations de commerce et d'investissement direct sont en croissance rapide, et e) les Fonds souverains ont des engagements de long terme (souvent pour les générations futures). Quand ils investissent à travers des marchés de capital privé, souvent ceux-ci canalisent des fonds via des instruments de très court terme visant des profits de court terme, cohérents avec des motivations de managers de fonds privés, mais incohérents avec les buts des Fonds souverains ; en effet, ce management de court terme, et les critères qui lui sont liés, ne sont pas optimaux, ou même appropriés, pour des institutions avec des engagements de long terme. Créer des véhicules comme des Banques de développement régionales Sud-Sud pour prêter à long terme donnerait l'opportunité de faire coïncider leurs actifs de long terme avec leurs engagements de long terme.

Les défis actuels

Il est certain que les perspectives de croissance dans les pays émergents, plus particulièrement les BRICs, vont rencontrer beaucoup plus de moments de défis dans les années qui viennent que ce ne fut le cas avant la crise financière, affaiblissant de ce fait leurs capacités de pilotage du développement dans le reste du monde. Jusqu'à la survenue de la crise globale, les politiques dans le monde développé ont créé, directement ou indirectement, un environnement mondial favorable pour les pays en développement en ce qui concerne le commerce et l'investissement, les flux de capitaux et les prix des produits de base. Mais les bulles de

crédit, de consommation et de patrimoine résultant de ces mêmes politiques ont conduit à une fragilité financière et des déséquilibres globaux qui ont culminé dans un ralentissement économique généralisé dans les pays avancés. La crise a mis fin à l'expansion des marchés dans le Nord et au boom des prix des produits de base et des flux de capitaux dans Économies émergentes et en développement. Néanmoins, des baisses drastiques des taux d'intérêt et des facilitations quantitatives comme réponses à la crise dans les Économies avancées ont restauré la vague des flux de capitaux dans les Économies émergentes et en développement. Ceci, conjointement avec la mise en place d'une forte politique contra-cyclique dans les grandes économies émergentes, particulièrement en Chine, a restauré la croissance dans le Sud et retourné l'inflexion dans les prix des produits de base. En conséquence, la croissance dans les grandes économies émergentes, y compris dans les économies orientées à l'export, a commencé de manière croissante à dépendre de la demande domestique et ceci se reflète dans une réduction drastique des surplus de comptes courants en Asie de l'Est et dans des déficits croissants ailleurs.

Le sentier et les fondements de la croissance tirée-par-la-demande-domestique que les économies émergentes ont savouré depuis 2009 ne peuvent, cependant, être soutenus. D'abord, dans les pays à déficit, une telle croissance dépend de rentrées de capitaux continues et, en fait, croissantes, mais les conditions ayant dirigé la récente vague d'entrées de capital ne peuvent pas être espérées durables. Il y a déjà de puissants signes d'une nervosité croissante parmi les investisseurs internationaux et les prêteurs, créant une instabilité augmentée dans les flux de capitaux vers les économies émergentes et les marchés d'actifs et de devises (Akyuz, 2012). Ensuite, le pôle de croissance principal du Sud, la Chine, ne peut pas continuer à créer des bulles d'investissement afin de compenser l'écart de demande provoqué par la baisse de ses exportations aux Économies avancées, comme il l'a fait depuis l'explosion de la crise. En outre, même si les Économies avancées peuvent revenir à une croissance rigoureuse et soutenable, il ne serait pas possible à la Chine de revenir aux fondamentaux pré-crise de sa croissance, accroissant rapidement sa pénétration des marchés des Économies avancées, avec les États-Unis agissant à nouveau comme une locomotive mondiale et accumulant des déficits et des dettes croissantes. Un tel processus n'est pas soutenable et pourrait sérieusement déstabiliser le système monétaire et d'échange international.

Les économies émergentes telles que les BRICS et d'autres doivent reconsidérer leurs stratégies de développement en vue

de gagner une considérable autonomie dans leur croissance et de devenir des moteurs essentiels du développement des pays pauvres. D'abord, à la suite de la Chine, les économies à surplus d'Asie de l'Est ont besoin de réduire leur dépendance à l'égard des marchés des Économies avancées en promouvant les marchés nationaux et régionaux. Il va leur falloir accroître rapidement leur consommation domestique et ceci demande une hausse significative de la part du revenu des ménages dans leur PNB (Akyuz, 2012). La Chine est déjà devenue un moteur majeur de la croissance des produits de base des pays développés en raison de sa demande propre croissante en la matière. Elle peut aussi devenir un important marché pour les produits manufacturés d'autres Économies émergentes et en développement pourvu qu'elle passe d'une croissance tirée-par-les-exportations à une croissance tirée-par-la-demande-domestique et accroisse le contenu en importations de sa consommation. Enfin, les Économies émergentes et en développement à déficit ont besoin de réduire leur dépendance au capital étranger. Beaucoup d'entre elles doivent aussi accroître significativement leur investissement. La majorité de ces pays sont des exportateurs de produits de base et les deux déterminants clés de leur performance économique, les flux de capitaux et les prix des produits de base, échappent largement à leur contrôle. Réduire leur vulnérabilité sur ces deux fronts dépend crucialement de leur progrès en matière d'industrialisation. C'est également vrai pour les économies à déficit reposant sur l'exportation de services et sur les transferts de migrants comme l'Inde.

Pour les autres économies émergentes, les défis en matière de politique varient, mais ils sont tous liés, d'une manière ou d'une autre, à la croissance de l'accumulation et de la productivité. Les pays exportateurs de produits de base en Amérique latine ont peu de contrôle sur les deux déterminants clés de leur performance économique, à savoir les flux de capitaux et les prix des produits de base, et leur défi économique principal est de savoir comment sortir de ce dilemme et gagner une plus grande autonomie dans leur croissance en réduisant leur dépendance au capital étranger et en accroissant leur taux d'investissement domestique. Au Brésil, la nécessité de passer à une production manufacturée de haute technologie est largement reconnue, mais il semble que le pays a choisi d'approfondir sa dépendance à l'égard des produits de base en plaçant ses espoirs dans le pétrole des eaux profondes de l'Atlantique sud (Gall, 2011). Un faible investissement et une forte dépendance au capital étranger sont le premier véritable problème qui doit être affronté, non seulement en Amérique latine, mais aussi dans quelques pays exportateurs de produits manufacturés comme la Turquie. Comme

il l'est apparu en Asie du Sud Est, un taux d'épargne élevé ne se traduit pas nécessairement par un taux également élevé de l'investissement et, comme ce fut le cas en Inde, un haut niveau d'investissement agrégé ne se traduit pas nécessairement par une croissance rapide de la productivité. Surmonter toutes ces difficultés demande des interventions publiques ciblées, incluant un usage judicieux des outils macro-économiques.

Traduction de l'anglais : Bernard Gerbier

Références

- Aizenman J. and Glick R., 2007, « Sovereign Wealth Funds : Stumbling Blocks or Stepping Stones to Financial Globalization ? », *FRBSF Economic Letter*, 38.
- Akyuz Y., 2012, « The Staggering Rise of the South ? », UNCTAD/ ECIDC Background Paper n° 1
- Aykut D. and Goldstein A. E., 2006, « Developing Country Multinationals : South-South Investment Comes of Age », *OECD Development Centre Working Papers*, n° 257, OECD, Development Centre, Paris.
- Anshan L., 2007a, « China and Africa : Policy and Challenges », *China Security*, 3(3), pp. 69- 93.
- Berhelemy J. C., 2009, « Impact of China's Engagement on the Sectoral Allocation of Resources and Aid Effectiveness in Africa », mimeo, African Development Bank.
- Brautigam D., 2010, *The Dragon's Gift : The Real Story of China in Africa* (Oxford University Press).
- Chaturvedi S., 2008, « Emerging Patterns in Architecture for Management of Economic Assistance and Development Cooperation : Implications and Challenges for India », RIS Discussion Papers No. 139 (New Delhi, India : Research and Information System for Developing Countries).
- Davies M., 2010, « How China is Influencing Africa's Development », Background Paper for *Perspectives on Global Development 2010*, OECD Development Centre, Paris.
- Fortunato P. and Razo C., 2013, « Export sophistication, growth and the middle-income trap : a Markov approach », in : *Growth, Productive transformation and Employment : New Perspectives on the Industrial Policy Debate* (ed. by Richard Kozul-Wright and Jose Manuel Salazar-Xirinachs), forthcoming.
- Fortunato, P. and Valensisi G., 2012, Regional trade integration and development opportunities : some evidence from Africa, *Trade Negotiations Insights*, 2012, 6(10), 8-10.

- Forum on China Africa Cooperation (FOCAC), 2009, « Building the New Type of China- Africa Strategic Partnership », 4th Ministerial Conference on Forum on China-Africa Cooperation, Sharm El Sheikh, Egypt, November.
- Foster V., Butterfield W., Chen C. and Pushak N., 2009, *Building Bridges : China's Growing Role as Infrastructure Financier for Africa* (Washington : World Bank).
- Gall, 2011, « Oil in Deep Waters », *Braudel Papers 45*, Fernand Braudel Institute World Economics.
- Goldstein A. E., 2006, « Emerging Multinationals in the Global Economy : Data Trends, Policy Issues, and Research Questions », Palgrave Macmillan, London.
- Green D., 2008, « From Poverty To Power – How Active Citizen and Effective States Can Change The World », Oxfam International.
- Griffith-Jones S., 2012, « South-South Financial Cooperation », UNCTAD/ECIDC Background Paper n° 7.
- Harrison A. and Scorse J., « Multinationals and Anti-Sweatshop Activism », *American Economic Review*, vol. 100, n° 1, pp. 247-273.
- Huse M. D. and Muyakwa S. L., 2008, « Landing, Policy Space and Governance », Norwegian Campaign for Debt Cancellation and Norwegian Council for Africa.
- IMF, 2011, « World Economic Outlook 2011 », IMF, Washington DC.
- Infrastructure Consortium for Africa, 2008, *Financial Commitments for Infrastructure in Africa for 2008* (Nairobi : Infrastructure Consortium for Africa).
- Kaplinsky R. and Farooki M. (2009), « Africa's Cooperation with New and Emerging Development Partners : Options for Africa's Development », Report prepared for The Office of Special Advisor on Africa (OSAA), Dept. of Economic and Social Affairs (DESA), the United Nations, New York.
- Korinek J. and Melatos M., 2009, « Trade Impacts of Selected Regional Trade Agreements in Agriculture », *OECD Trade Policy Working Papers*, n° 87, OECD, Paris.
- Krugman P.R., 2000, « Technology, Trade and Factor Prices », *Journal of International Economics*, Vol. 50, pp. 51-71.
- Lum T., Fisher H., Gomes-Granger J. and Leland R., 2009, « China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia », (Washington : Congressional Research Service).
- Mayda A. M. and Steinberg C. (2007), « Do South-South Trade Agreements Increase Trade ? Commodity-Level Evidence from COMESA », International Monetary Fund, IMF Working Papers : 07/40, International Monetary Fund, Washington, DC.

- Mwase N., 2011, « Determinants of Development financing flows from Brazil, Russia, India, and China to Low-Income Countries », IMF Working Paper 11/255 (Washington : International Monetary Fund).
- Mwase N. and Yang Y., 2012, « BRICs' Philosophies for Development Financing and Their Implications for LICs », IMF Working Paper 12/74 (Washington : International Monetary Fund).
- OECD (2009), *Economic Policy Reforms – Going for Growth*, OECD, Paris.
- OECD (2010), *Development Co-operation Report*, OECD, Paris.
- OECD (2011), *Shifting Wealth*, OECD, Paris.
- Olarreaga M., Schiff M. and Wang Y., 2003, « North-South and South-South Trade-Related Technology Diffusion : An Industry Level Analysis », *CEPR Discussion Papers*, n° 3711.
- Otsubo S., 1998, « New Regionalism and South-South Trade : Could it be an Entry Point for the South toward Global Integration ? », *APEC Discussion Paper No. 18*.
- Prahalad C. K., 2004, « The Fortune at the Bottom of the Pyramid : Eradicating Poverty Through Profits », Wharton School Publishing.
- Reisen H., and Ndoye S., 2008, « Prudent Versus Imprudent Lending to Africa : From Debt Relief to Emerging Lenders », Working Paper No. 268 (Paris : OECD Development Centre).
- Round J. and Odedokun M., 2004, « Aid Effort and its Determinants », *International Review of Economics and Finance*, pp. 293–309.
- Schiere R., 2010, « Building Complementarities in Africa between Different Development Cooperation Modalities of Traditional Development Partners and China », *African Development Review*, Vol. 22 No. 1, pp. 615–628.
- UNCTAD, 2007, « Trade and Development Report – Regional Cooperation for Development », UNCTAD, Geneva.
- UNCTAD (2010), « Handbook of Statistics », UNCTAD, Geneva.
- UNCTAD (2011), « Trade and Development Report 2011 », UNCTAD, Geneva.
- UNIDO (2006), « Africa Foreign Investor Survey 2005: Understanding the Contributions of Different Investor Categories to Development. Implications for Targeting Strategies », UNIDO, Vienna.
- Vas A. C. and Inoue C., 2007, « Emerging Donors in International Development Assistance : The Brazil Case », Available via the internet : www.norrag.org/issues/article/1330/en/brazil-in-africa.html
- Viner J., 1950, « The Customs Union Issue », Stevens and Sons Ltd. for Carnegie Endowment for International Peace, New York.