



Les institutions ne servent pas seulement la croissance

Elles facilitent la gestion du patrimoine environnemental et social et contribuent ainsi au développement durable

*Christian Eigen-Zucchi,
Gunnar S. Eskeland et Zmarak Shalizi*

CES DERNIÈRES décennies, la Chine a souffert d'une grave pollution atmosphérique qui nuisait à la santé de millions de personnes, le Cameroun a subi une déforestation qui entamait les moyens de subsistance des collectivités locales en mettant en péril la biodiversité, et la Malaisie a été déchirée par des conflits ethniques et socioéconomiques. Dans les trois cas, il fallait réunir les parties concernées pour concilier des intérêts très éloignés de manière à pouvoir envisager avec sérénité l'avenir à long terme. C'est précisément ce à quoi peuvent servir les institutions.

Dans son *Rapport sur le développement dans le monde 2003*, sous-titré *Développement durable dans un monde dynamique*, la Banque mondiale avance l'idée que, bien souvent, les politiques qu'il conviendrait d'appliquer sont connues, mais qu'elles ne le sont pas pour des raisons qui tiennent à la distribution des richesses et aux carences institutionnelles. Il appartient donc aux dirigeants politiques de concentrer leurs efforts sur les institutions (règles et organisations, formelles et informelles) pour amener les pouvoirs publics, les organisations non gouvernementales (ONG) et le secteur privé à gérer ensemble un vaste patrimoine, composé non seulement des ressources humaines et du capital matériel, mais aussi du patrimoine environnemental (eau douce et stocks de poissons, par exemple) et social (telle la confiance). Si les groupes sociaux peuvent envisager l'avenir avec sérénité, un lien pourra s'établir entre la réduction de la pauvreté et les institutions, qui pourront alors œuvrer au développement durable.

Un environnement viable

Lorsqu'il s'agit de gérer les forêts, les ressources en eau, les pêcheries et l'air que nous respirons, les dirigeants nationaux se heurtent à des problèmes de coordination bien connus qui ont trait aux retombées prévisibles et aux biens collectifs. Les trois cas décrits ci-après montrent comment les institutions compétentes sont à même de percevoir les signes annonciateurs (information, réactions, anticipation des problèmes futurs), de concilier les intérêts (transparence, pouvoir de se faire entendre, forums de négociation) et d'appliquer les décisions prises (engagement et mécanismes de mise en œuvre).

Percevoir les signes annonciateurs. Ces dernières années, la Chine s'est efforcée avec détermination de réduire la pollution atmosphérique, qui causait des maladies chroniques à des millions de personnes, avec des milliers de décès prématurés chaque année. À cette fin, elle a opté pour la transparence, notamment en diffusant des informations sur les performances des villes et des entreprises en matière d'environnement. Il s'agissait de faciliter la participation de la société civile, des dirigeants politiques et du secteur privé, lesquels, grâce aux informations diffusées, peuvent être alertés quant aux dangers de la pollution atmosphérique et intervenir en faisant pression sur les pollueurs.

Le cas de la province de Jiangsu illustre bien comment la diffusion publique d'informations peut avoir un effet bénéfique sur l'environnement. En 2000, la ville de Zhenjiang a mis en place un programme-pilote de notation et de diffusion des performances des entreprises. Après une série d'ateliers, le gouvernement provincial a étendu l'initiative à l'ensemble de la province. Au milieu de 2002, environ 2.500 entreprises à l'origine de plus de 80 % de la pollution industrielle dans la province participaient au programme. Les pires pollueurs ont ainsi été soumis à des pressions à la fois politiques, sociales et économiques qui les ont forcés à réagir. Cette transparence aux niveaux local et régional traduit en fait une orientation du gouvernement national, qui a décidé en 2001 que toutes les informations d'ordre environnemental devaient être rendues publiques. Il va sans dire que ce système d'alerte et de diffusion de l'information devrait être appliqué à d'autres domaines, en particulier à celui de la santé.

Concilier les intérêts. Au Cameroun, premier exportateur de bois d'Afrique, une plus grande participation a permis de mieux concilier les intérêts divergents et d'améliorer la gestion des forêts. Pendant de nombreuses années, l'exploitation forestière était mal réglementée, d'où une corruption endémique. Les permis étaient accordés selon une procédure opaque empreinte de favoritisme, les concessions étaient octroyées pour des périodes très courtes (cinq ans) et la réglementation était mal appliquée. En conséquence, pour l'État, les recettes étaient faibles et irrégulières et, pour les collectivités locales,

elles étaient négligeables. Qui plus est, au niveau mondial, la biodiversité se trouvait menacée.

Au terme de plusieurs années de vaines réformes, une initiative lancée à la fin des années 90 a permis d'appliquer une nouvelle loi sur les forêts avec le soutien d'un échantillon plus représentatif des parties prenantes, à savoir les réformateurs au sein de l'administration, les sociétés forestières, les collectivités locales et les ONG. La procédure d'appel d'offres a été rendue plus transparente grâce à des enchères publiques. Cela a permis à la société civile et aux médias de mieux surveiller la situation et aux résidents locaux de dénoncer les fraudeurs. Des mesures ont été adoptées pour décourager la surexploitation des forêts, ce qui a suscité une plus grande participation des investisseurs à long terme et la création sur place d'activités à plus forte valeur ajoutée et d'emplois. En outre, la protection de la biodiversité bénéficie d'un net regain d'intérêt. Le droit d'exploitation annuel par hectare est passé de 0,14 dollar en 1996 à 6 dollars en 2002, et les recettes forestières de 3 millions de dollars en 1995 à plus de 30 millions en 2001 (hors droits et taxes sur les exportations de bois), dont 8 millions au profit des collectivités locales. Nul ne peut dire si ces réformes résisteront à l'épreuve du temps, mais l'amélioration de l'environnement institutionnel, la transparence accrue et la meilleure conciliation des intérêts divergents ont d'ores et déjà amélioré la gestion des forêts.

Appliquer les décisions prises. En tant que l'un des principaux acheteurs de poissons dans le monde, Unilever s'intéresse de plus en plus aux effets des méthodes de pêche sur les stocks de poissons. C'est ainsi que cette société a créé en 1997, avec le World Wildlife Fund, le Marine Stewardship Council (MSC). Le MSC se fonde sur des normes internationales pour certifier les pêcheries et a mis au point un label écologique qui permet aux consommateurs de favoriser les pêcheries certifiées. Devenu complètement indépendant en 1998, le MSC accrédite des contrôleurs et mène des campagnes de sensibilisation du public. Unilever continue de soutenir le MSC et encourage les bonnes pratiques de pêche en favorisant certaines sources d'approvisionnement plutôt que d'autres. À la fin de 2001, après la certification de la pêcherie Hoki de Nouvelle-Zélande, 5 % des achats de poissons d'Unilever provenaient de pêcheries certifiées, et la compagnie espère que ce sera le cas de tous ses achats d'ici à 2005. Dans le cas d'espèce, l'élargissement du groupe des parties intéressées a conduit à une solution globale.

Un contrat social viable

Les conflits violents sont le signe le plus clair qu'un pays ne progresse pas sur la voie du développement durable, car il est incapable de résoudre les problèmes qui nécessiteraient une coordination et une action collective, tels que la fourniture de biens collectifs. Les conflits traduisent souvent l'incapacité de percevoir les signaux émis par toutes les parties prenantes, de concilier les intérêts divergents et de prendre des engagements crédibles — par exemple un accord de paix. Outre les tragédies humaines et les ravages matériels qu'il provoque, un conflit détruit le tissu social et sape la confiance, ce qui a pour effet de freiner la mise en place à terme de meilleures institutions. Ainsi, pour de nombreux pays qui ont connu des conflits, la probabilité que les hostilités reprennent est particulièrement élevée.

En Afrique, presque tous les pays ont été déchirés par des conflits dans les années 90. Le cas de l'Angola est particulièrement désolant : la présence de pétrole et de diamants a attisé

le conflit pendant plus de quarante ans et le revenu par habitant a chuté de 4,3 % par an depuis 1973. Même s'il s'est tenu à l'écart des conflits pendant les années 90, le Nigéria, grand producteur de pétrole, avait un revenu par habitant inférieur en 1999 à celui de 1960! Pour réduire les risques de conflit, il faut diversifier la croissance économique et en répartir plus équitablement les fruits.

Qu'est-ce qui fait que, dans certains cas, les ressources naturelles deviennent un «trésor» et, dans d'autres, un facteur de troubles? Un nombre croissant d'experts pensent que les institutions jouent un rôle fondamental à cet égard. Lorsque le contrat social est viable et que l'allocation des ressources et le règlement des différends s'appuient sur des règles formelles et informelles admises par tous, les arrangements institutionnels peuvent suffire à décourager les comportements opportunistes et l'expression violente des doléances. Mais lorsque les institutions sont faibles, l'exploitation des ressources naturelles peut avoir des conséquences dommageables, qui sont amplifiées si le mode de production de ces ressources — par exemple les hydrocarbures ou les minerais — et les recettes qu'elles procurent sont trop concentrés.

La Malaisie est un exemple intéressant. Ce pays a obtenu de bien meilleurs résultats en privilégiant la participation de tous et la répartition des fruits de la croissance. En 1970, après une année d'émeutes intermittentes, la suspension du parlement et des centaines de morts, le gouvernement a annoncé une nouvelle politique économique. Il s'agissait d'un plan étalé sur vingt ans visant à réduire sensiblement la pauvreté, à relever le niveau de vie et à mettre fin à la corrélation race/fonction économique. En 1990, beaucoup des objectifs fixés avaient été atteints : le taux de pauvreté était tombé de 44 % à 15 %, l'instruction primaire était devenue universelle et l'espérance de vie était passée de 58 à 71 ans. Avec le recul, il est clair que le délicat équilibre ethnique de la Malaisie a fortement incité les autorités à ouvrir de nouvelles possibilités à la majorité malaise à faible revenu. Pragmatiques, les dirigeants ont opté pour une stratégie à long terme axée sur la redistribution des fruits de la croissance, en évitant d'exproprier massivement les détenteurs de terres et de capital et en misant plutôt sur les revenus produits par les ressources naturelles pour créer de nouvelles richesses (par exemple un système de soins de santé et d'éducation) qui puissent profiter à un plus grand nombre. En outre, la Malaisie a amélioré sa crédibilité en maintenant pendant vingt ans le cap de son programme économique.

Conclusion

Un grand nombre des institutions indispensables à une croissance forte des revenus et à la création de richesses contribuent à la préservation du patrimoine social et environnemental, mais le développement durable s'appuie aussi sur des fondements institutionnels plus larges, à savoir un meilleur accès à l'information et à la connaissance et à la capacité de former des partenariats plus étendus. Sans ces éléments, la société risque de se fragmenter et l'environnement de se dégrader, ce qui, à terme, compromettra la croissance des revenus et le bien-être général. ■

Cet article est fondé sur le Rapport sur le développement dans le monde 2003 de la Banque mondiale, élaboré sous la direction de Zmarak Shalizi, avec, entre autres collaborateurs, C. Eigen-Zucchi et G.S. Eskeland.