

Causes profondes de la pauvreté

Une perspective historique pour évaluer le rôle des institutions dans le développement économique

Daron Acemoglu

DES ÉCARTS de revenu et de niveau de vie considérables existent aujourd'hui entre pays riches et pays pauvres. Le revenu moyen des populations subsahariennes, par exemple, est plus de vingt fois inférieur au revenu moyen américain. Les explications abondent quant aux causes d'une telle divergence internationale. Dans les pays pauvres, comme en Afrique subsaharienne, en Amérique centrale ou en Asie du Sud, peu de marchés fonctionnent, le niveau d'instruction est médiocre, les équipements et les technologies sont obsolètes ou inexistantes. Mais ce ne sont que des causes *immédiates* de la pauvreté. Il s'agit de savoir pourquoi ces pays n'ont pas des marchés plus efficaces, un capital humain plus solide, des investissements plus élevés et des équipements et technologies plus performants. Il doit exister des causes *fondamentales* de ces résultats et, partant, de cette misère.

Les deux principaux facteurs avancés pour expliquer fondamentalement les écarts de prospérité sont la géographie et les institutions. Selon l'*hypothèse géographique*, qui séduit un large public de profanes et d'universitaires, la géographie, le climat et l'écologie déterminent le niveau technologique d'une société et la motivation de ses habitants. Cette théorie fait de l'environnement naturel un facteur essentiel de la pauvreté. La seconde hypothèse, l'*hypothèse institutionnelle*, repose sur l'intervention humaine : certaines sociétés sont dotées de bonnes institutions qui encouragent l'investissement dans l'équipement, le capital humain et les technologies performantes et, en conséquence, elles prospèrent d'un point de vue économique.

De bonnes institutions présentent trois caractéristiques : en garantissant le respect des droits de propriété à une grande partie de la population, elles incitent une large palette d'individus à investir et participer à la vie économique; en limitant l'action des élites, des politiciens et

autres groupes puissants, elles les empêchent de s'approprier les revenus ou investissements d'autrui ou de fausser les règles du jeu; et en promouvant l'égalité des chances pour de vastes pans de la société, elles encouragent l'investissement, notamment dans le capital humain, et la participation à la production économique. Le passé et le présent montrent que, dans de nombreux pays, ces conditions ne sont pas réunies : l'état de droit ne règne que de manière sélective; les droits de propriété sont inexistantes pour la grande majorité des citoyens; les élites jouissent d'un pouvoir politique et économique illimité, et seule une petite fraction de la population accède à l'éducation, au crédit et aux activités productives.

Les deux principaux facteurs avancés pour expliquer fondamentalement les écarts de prospérité sont la géographie et les institutions.

Influence de la géographie

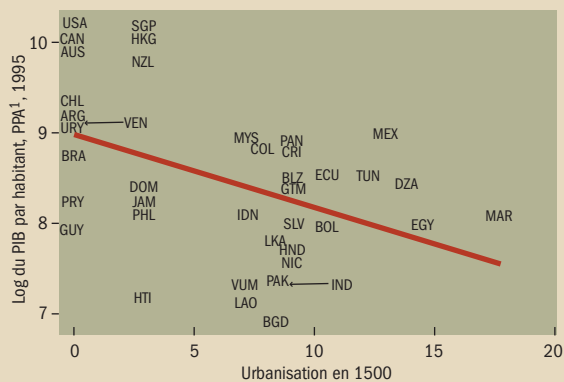
Il suffit de regarder une carte du monde pour se persuader de l'importance de la géographie : les régions les plus déshéritées, où le revenu par habitant est plus de vingt fois inférieur au revenu américain, sont presque toutes proches de l'équateur, dans des régions très chaudes où tombent régulièrement des pluies torrentielles et où, par définition, les maladies tropicales sont très répandues.

Néanmoins, ceci ne prouve pas que la géographie soit un facteur décisif de prospérité. Certes, il existe une *corrélation* entre les deux, mais une corrélation n'est pas la preuve d'une causalité. Il faut préciser que souvent des facteurs omis sont à l'origine des associations qui ont été observées entre les données.

De même, il est à noter que presque aucun pays riche ne parvient à ce statut s'il ne dispose pas d'institutions protégeant les droits de propriété des investisseurs et exerçant un certain contrôle sur le pouvoir politique et les élites. Cependant, ici aussi, la corrélation entre institutions et développement économique s'explique peut-être par des facteurs omis ou une causalité inverse.

Un déplacement de la prospérité

Les pays qui étaient riches en 1500 sont parmi les plus pauvres aujourd'hui.



Source : Auteur.

Note : ARG = Argentine, AUS = Australie, BGD = Bangladesh, BLZ = Belize, BOL = Bolivie, BRA = Brésil, CAN = Canada, CHL = Chili, COL = Colombie, CRI = Costa Rica, DOM = République Dominicaine, DZA = Albanie, ECU = Équateur, EGY = Égypte, GTM = Guatemala, GUY = Guyana, JAM = Jamaïque, HKG = Hong Kong (RAS), HND = Honduras, HTI = Haïti, IDN = Indonésie, IND = Inde, LAO = République démocratique populaire lao, LKA = Sri Lanka, MAR = Maroc, MEX = Mexique, MYS = Malaisie, NIC = Nicaragua, NZL = Nouvelle-Zélande, PAK = Pakistan, PAN = Panama, PER = Pérou, PHL = Philippines, PRY = Paraguay, SGP = Singapour, SLV = El Salvador, TUN = Tunisie, URY = Uruguay, USA = États-Unis, VEN = Venezuela, VNM = Vietnam.

¹Parité de pouvoir d'achat.

Pour mieux comprendre le rôle respectif des facteurs géographiques et institutionnels, il nous faut trouver une source de variation exogène des institutions, c'est-à-dire une expérience naturelle au cours de laquelle les institutions évoluent pour des raisons sans rapport avec des facteurs potentiels omis (les facteurs géographiques restant inchangés, ce qui est pratiquement toujours le cas).

La colonisation d'une grande partie du globe par les Européens à partir du XV^e siècle est l'une de ces expériences naturelles. Elle a transformé les institutions de nombreux pays conquis ou contrôlés par les Européens, mais, de manière générale, sans effet sur leur géographie. Par conséquent, si la géographie est le principal déterminant du potentiel économique d'une région ou d'un pays, les endroits prospères avant l'arrivée des Européens auraient dû le rester après la colonisation et devraient l'être encore aujourd'hui. En d'autres termes, puisque le principal déterminant de la prospérité ne change pas, nous devrions observer une forte continuité des résultats économiques. Si, au contraire, ce sont les institutions qui sont essentielles, les régions où de bonnes institutions ont été mises en place ou développées devraient être plus riches que celles où les Européens ont établi ou maintenu des institutions qui pillent les ressources de la population non européenne ou exploitent celle-ci.

L'histoire montre que les Européens ont mené des politiques de colonisation très diverses, avec pour résultat des institutions très différentes selon les colonies. À un extrême, ils ont mis en place des institutions dont le seul but était le pillage et l'exploitation : la colonisation belge au Congo, l'esclavagisme dans les plantations caribéennes et le travail forcé

dans les mines d'Amérique centrale. Ces institutions n'ont ni protégé les droits de propriété des citoyens ordinaires, ni limité le pouvoir des élites. À l'autre extrême, les Européens ont fondé des colonies où ils ont établi des sociétés de colons en reproduisant, et souvent en améliorant, le modèle européen d'institutions protégeant la propriété privée. Les principaux exemples sont l'Australie, le Canada, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande. Les colons de ces pays ont également réussi à limiter notablement le pouvoir des élites et des politiciens, même s'ils ont dû lutter pour atteindre cet objectif.

Renversements de situation

Qu'est-il donc advenu du développement économique après la colonisation? Les régions qui étaient prospères avant la colonisation le sont-elles restées, conformément à l'hypothèse géographique? Ou bien les changements institutionnels ont-ils systématiquement modifié la prospérité économique?

Les données historiques ne confirment en rien la continuité suggérée par l'hypothèse géographique. Au contraire, elles font état de spectaculaires *renversements de situation*. En 1500, les civilisations moghole, en Inde, ou aztèque et inca, en Amérique, étaient parmi les plus riches. Ces sociétés sont aujourd'hui parmi les plus pauvres au monde et, par contraste, nettement *moins prospères* que celles des pays situés sur les territoires d'anciennes civilisations moins développées en Amérique du Nord, en Nouvelle-Zélande et en Australie. Mais les renversements de situation ne se limitent pas à cette comparaison. Divers indices mesurant approximativement la prospérité avant l'époque moderne montrent que ces revirements constituent un phénomène bien plus répandu. Par exemple, avant l'industrialisation, seules des sociétés relativement développées pouvaient connaître une forte urbanisation. Les taux d'urbanisation représentent donc un indicateur plutôt fiable de la prospérité précoloniale. Le graphique fait état d'une solide relation négative entre l'urbanisation en 1500 et le revenu par habitant actuel : en d'autres termes, les anciennes colonies européennes qui sont aujourd'hui relativement prospères étaient pauvres avant l'arrivée des colons européens.

Ce renversement de situation est un commencement de preuve contre les versions les plus courantes de l'hypothèse géographique précitée : le climat, l'écologie ou les problèmes de maladies des zones tropicales n'ont pas pu condamner les pays de ces zones à leur pauvreté actuelle, car, 500 ans plus tôt, dans les mêmes conditions géographiques, ils étaient plus riches que ceux des zones tempérées. Bien que ce revirement puisse être lié à des facteurs géographiques dont les effets sur la prospérité varient dans le temps (il arrive que certaines caractéristiques initialement facteurs de prospérité soient ensuite causes de pauvreté), rien n'indique l'existence d'un tel facteur ou d'un élément corroborant des hypothèses géographiques sophistiquées de ce type.

Les renversements de situation sont-ils conformes à l'hypothèse institutionnelle? La réponse est oui. De fait, l'examen des diverses stratégies coloniales révèle que ces retournements sont exactement ce que prévoit cette hypothèse. Le colonialisme a fait des Européens la première puissance politique, capable d'influencer les institutions plus que n'importe quel groupe indigène ne l'aurait pu. Là où ils

ne se sont pas installés et se sont peu préoccupés de la production et du bien-être des individus, là où de vastes populations ont pu être employées à bon marché dans les mines ou l'agriculture, ou simplement taxées, là où des ressources ont pu être extraites, les Européens ont mis en place des institutions de pillage ou ont repris en main des institutions de pillage ou des structures hiérarchiques existantes. Dans ces colonies, le pouvoir des élites (généralement européennes ou alliées des Européens) était illimité et la majorité de la population ne bénéficiait d'aucun droit civique ni de propriété; en fait, un grand nombre de colonisés étaient soumis au travail forcé ou réduits en esclavage. En revanche, dans les colonies où les



Des colons hollandais arrivent à Manhattan.

ressources exploitables étaient rares, où l'essentiel du territoire était inoccupé et où l'environnement était salubre, les Européens se sont installés en masse et ont mis en place des lois et des institutions destinées à protéger leurs propres droits, tant politiques qu'économiques. Les institutions de ces colonies étaient donc nettement plus propices à l'investissement et à la croissance économique.

Pour autant, la géographie a son importance. La répartition des zones riches et des zones pauvres avant l'arrivée des Européens a peut-être été déterminée par des facteurs géographiques, qui ont probablement influé aussi sur les institutions établies par les Européens. Aux Caraïbes, par exemple, le fait que le climat et la nature du sol soient propices à la production de sucre a encouragé l'instauration d'un système de plantation fondé sur l'esclavage. Les données montrent plutôt que la géographie ne condamne pas plus un pays à la pauvreté qu'elle ne garantit sa réussite économique. Pour comprendre les raisons de la pauvreté actuelle d'un pays, il faut donc plutôt chercher du côté de ses institutions.

Pas de gravitation naturelle

Si les institutions sont aussi déterminantes pour la prospérité économique, pourquoi certaines sociétés se dotent-elles ou se retrouvent-elles avec de mauvaises institutions? Qui plus est, pourquoi de telles institutions persistent-elles longtemps après que leurs conséquences désastreuses sont apparentes? Est-ce un accident de l'histoire ou le résultat d'idées fausses ou d'erreurs des sociétés ou de leurs décideurs? Selon de récentes études empiriques et théoriques, rien ne porte à croire que les sociétés graviteront naturellement vers de bonnes institutions. En plus d'influer sur les perspectives économiques d'un pays, les institutions jouent un rôle essentiel dans la répartition du revenu entre les individus et entre les groupes sociaux. Autrement dit, elles influent non seulement sur la taille du «gâteau social», mais aussi sur son partage.

Dans cette optique, une transition d'institutions dysfonctionnelles vers des institutions de meilleure qualité qui augmenteront la taille du gâteau social pourrait néanmoins être bloquée si les groupes au pouvoir voyaient leur part du gâteau notablement réduite et ne pouvaient être compensés de manière crédible. L'absence de gravitation naturelle vers de bonnes institutions est illustrée par l'attitude des élites terriennes et des empereurs d'Autriche-Hongrie ou de Russie au XIX^e siècle, qui, conscients que la croissance capitaliste et l'industrialisation réduiraient leur pouvoir et leurs privilèges, ont bloqué l'industrialisation et même l'introduction du chemin de fer pour protéger l'ancien régime.

De même, les colons européens n'ont pas créé d'institutions susceptibles de profiter à la société dans son ensemble. Ils ont opté pour de bonnes institutions quand leur intérêt était en jeu, quand ils prévoyaient d'en être les bénéficiaires, comme ce fut le cas dans la plus grande partie du Nouveau Monde. Par contre, ils ont mis en place des institutions de pillage, ou conservé celles existantes, quand il était de leur intérêt d'exploiter les ressources des populations indigènes : c'est ce qu'ils ont généralement fait en Afrique, en Amérique centrale, aux Caraïbes et en Asie du Sud. En outre, ces institutions de pillage ne semblent pas être devenues de meilleures institutions, que ce soit à l'époque ou après l'indépendance. Nous pouvons établir un lien presque systématique entre la persistance de telles institutions et le fait que, même après l'indépendance, les élites des sociétés concernées avaient beaucoup à perdre d'une réforme des institutions. Leur pouvoir politique et leurs revendications de rentes économiques reposaient sur les institutions de pillage existantes; le meilleur exemple en est les planteurs des Caraïbes, dont la richesse était directement liée à l'esclavage et à ces institutions. Toute réforme du système, aussi bénéfique fût-elle pour le pays dans son ensemble, menaçait directement ces planteurs.

Le colonialisme européen n'est qu'un volet de l'histoire institutionnelle des anciennes colonies, et nombre de pays qui n'ont jamais été colonisés par les Européens rencontrent des problèmes institutionnels (alors que certaines anciennes colonies européennes sont sans doute dotées d'institutions parmi les meilleures au monde). Néanmoins, notre perspective s'applique à ces cas aussi : les problèmes institutionnels sont importants dans différents contextes et, la plupart du temps, leur source et les difficultés à réformer les institutions s'expliquent par le fait que tout changement majeur crée des gagnants et des perdants, et que ces derniers ont souvent les moyens de s'opposer au changement.

La persistance des institutions et l'éventuelle résistance aux réformes ne signifient pas que les institutions ne changent pas. Les institutions évoluent souvent de manière notable, et même des institutions fort dysfonctionnelles peuvent être transformées avec succès. Ainsi, une ex-colonie britannique comme le Botswana a réussi à mettre en place une démocratie efficace après son indépendance et à devenir le pays dont la croissance est la plus rapide du monde. Il y a évolution des institutions quand les groupes qui y sont favorables deviennent suffisamment puissants pour l'imposer aux perdants éventuels, ou quand une société peut conclure un marché avec ces derniers pour leur octroyer une compen-

sation appropriée après la réforme, voire les protéger des conséquences les plus néfastes de celle-ci. Pour redynamiser la croissance dans de nombreuses régions du monde, il faut commencer par reconnaître l'importance des institutions pour le développement économique et identifier les obstacles souvent considérables qui bloquent des réformes institutionnelles bénéfiques. ■

Daron Acemoglu est professeur d'économie au Massachusetts Institute of Technology.

Le présent article s'inspire de travaux réalisés conjointement par l'auteur, Simon Johnson et James Robinson, en particulier : Daron Acemoglu, Simon Johnson, and James A. Robinson, 2001, "Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," American Economic Review, Vol. 91 (December), 1369-1401; Daron Acemoglu, Simon Johnson, and James A. Robinson, 2002, "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution," Quarterly Journal of Economics, Vol. CXVII (November), p. 1231-94; Daron Acemoglu and James A. Robinson, 2000, "Political Losers as a Barrier to Economic Development," American Economic Review, Vol. 90 (May), p. 126-44; Daron Acemoglu, 2003, "Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment and Politics," Journal of Comparative Economics (à paraître).

Abonnez-vous à **Finances & Développement**

Pour comprendre en profondeur les tendances de l'économie mondiale, les décideurs du monde des affaires, de la finance et du secteur public de plus de 180 pays lisent *Finances & Développement*, qui paraît en mars, juin, septembre et décembre.

Formulaire de demande d'abonnement à compléter et à nous renvoyer

Nom _____
(Prénom) (Nom de famille)

Organisation _____ Titre _____

Rue ou boîte postale _____

Ville _____ État/Province _____

Pays _____ Code postal _____

Voie de surface (gratuit) Voie aérienne (20 \$ par an)

Mode de paiement (le règlement se fait à la commande)

Chèque ou mandat en dollars EU ci-joint
(chèque en dollars EU à l'ordre de IMF Publication Services)

Veuillez débiter de _____ \$ ma carte

American Express MasterCard VISA Date d'expiration _____ / _____
Mois Année

Numéro _____ - _____ - _____

Signature _____ Télécopie _____
(Obligatoire)

Catégorie professionnelle

- 1 Étudiant
- 2 Banque centrale
- 3 Ministère des finances
- 4 Banque commerciale
- 5 Autre établissement financier
- 6 Organisme de planification
- 7 Organisme international ou régional
- 8 Bibliothèque publique
- 9 Enseignant (enseignement supérieur)
- 10 Autre organisme gouvernemental
- 11 Organisation non gouvernementale
- 12 Presse
- 13 Entreprise privée
- 99 Autre _____

International Monetary Fund

Publication Services
 Box FD-203
 Washington, DC 20431 (U.S.A.)
 Téléphone : (202) 623-7430
 Fax : (202) 623-7201
 E-mail : publications@imf.org

Édition choisie

- Anglais Arabe Chinois Espagnol Français