

Sortir de la pauvreté

L'expansion économique réduit la pauvreté en créant des possibilités d'emploi et en rendant abordables les programmes antipauvreté

Arvind Panagariya

SANS CROISSANCE rapide et durable, il n'y a guère d'espoir de réduire sensiblement la pauvreté dans les pays à faible revenu, dont un grand nombre se situent en Asie du Sud et en Afrique. Une croissance élevée crée beaucoup d'emplois rémunérés et entraîne une hausse rapide des recettes fiscales, ce qui permet de financer des programmes antipauvreté. Certains disent que les pauvres profitent à peine de la croissance, ignorant la réalité : faute de croissance, les pays à faible revenu n'auraient pas de ressources budgétaires à redistribuer durablement.

La réduction de la pauvreté est une priorité absolue pour les dirigeants indiens depuis le lancement du programme de développement du pays en 1950. Pourtant, pendant des décennies, le financement des programmes antipauvreté était très insuffisant, car le pays était pauvre et se développait lentement. La faiblesse du revenu et la lenteur de la croissance ont privé les pauvres des avantages directs de la croissance (plus de possibilités d'emploi) et de ses avantages indirects (des programmes antipauvreté bien financés). À l'opposé, la République de Corée et la province chinoise de Taïwan, qui ont enregistré une croissance élevée au début des années 60, ont rapidement sorti leur population entière de la pauvreté. Plus récemment, la Chine a pris la même direction.

En Inde, c'est l'accumulation de trente années de croissance lente, suivie d'une accélération, qui a finalement commencé à réduire la pauvreté. Mais ce n'est qu'après vingt à trente autres années d'une croissance annuelle d'environ 6 % que le pays a pu se permettre de lancer de vastes programmes antipauvreté, tels que le plan de garantie de l'emploi pour les ménages ruraux et le droit effectif à l'éducation et à la sécurité alimentaire. Que ces programmes demeurent mal conçus, avec d'éventuelles conséquences négatives pour la croissance, c'est, bien sûr, une autre histoire.

Si la croissance est cruciale pour produire les ressources nécessaires au financement de vastes programmes antipauvreté, il ne faut pas non plus sous-estimer sa contribution directe à la réduction de la pauvreté. En République de Corée et dans la province chinoise de Taïwan au cours des années 60 et en Chine et au Vietnam plus récemment, la croissance rapide du secteur industriel à forte intensité de main-d'œuvre a fourni à beaucoup de travailleurs agricoles des emplois bien rémunérés dans l'industrie manufacturière. Par exemple, 9,4 % de la population active coréenne étaient employés dans le secteur industriel en 1965, contre 21,6 % en 1980, tandis que l'emploi agricole est tombé de 58,6 % à 34 %. Par suite de la hausse de

la productivité, les salaires réels moyens ont augmenté de plus de 10 % par an durant cette période.

Les pauvres s'en sortent moins bien lorsque la politique économique freine la croissance du secteur industriel à forte intensité de main-d'œuvre. L'Inde a longtemps limité la production de la quasi-totalité des biens à forte intensité de main-d'œuvre (vêtements, chaussures, jouets et biens de consommation légers) aux entreprises soumises à un plafond d'investissement de 100.000 dollars (porté ultérieurement à 250.000 dollars). Il en a résulté une prolifération d'entreprises minuscules, très inefficaces et peu à même d'exploiter les vastes marchés mondiaux de produits à forte intensité de main-d'œuvre. Les jouets indiens n'ont jamais pu entrer sur les marchés mondiaux, et la part du pays dans le marché de l'habillement américain est aujourd'hui la même que celle du Bangladesh, pays beaucoup plus petit. Bien que cette pratique ait été quasiment abolie, la législation rigoureuse du travail dans le secteur formel empêche toujours l'entrée des grandes entreprises manufacturières dans les branches d'activité à forte intensité de main-d'œuvre. La croissance de l'Inde a été tirée par les secteurs à forte intensité de capital et de main-d'œuvre qualifiée (automobiles et pièces détachées, raffinage de pétrole, acier, technologie de l'information et produits pharmaceutiques).



Sèche-linge à Branquinha, au Brésil.

Il en a résulté un déplacement très lent de la population active de l'agriculture vers l'industrie et, partant, une inaptitude à exploiter pleinement l'effet direct potentiel de la croissance sur la réduction de la pauvreté, d'où naturellement des pressions plus fortes sur les programmes antipauvreté. Malheureusement, ces programmes exigent des pauvres qu'ils restent où ils sont pour bénéficier de leurs avantages, ce qui freine la migration des travailleurs des secteurs à faible productivité comme l'agriculture.

Mesure de l'inégalité

Confrontés à la preuve qu'aucun pays n'a pu réduire considérablement la pauvreté sans croissance, certains déplacent le débat vers l'inégalité. Ils font valoir que, même si elle aide à réduire la pauvreté, la croissance devrait être freinée de manière à ne pas accroître les inégalités. Il est plus dur d'argumenter à ce sujet, car il y a beaucoup de mesures de l'inégalité et elles n'évoluent pas nécessairement dans le même sens.

Nous pourrions examiner la relation entre la croissance et la répartition du revenu à l'aide du coefficient de Gini (qui varie de 0 — égalité totale de la répartition du revenu — à 1 — inégalité totale), ou le revenu moyen des 5 % les plus riches de la population par rapport à celui des 5 % les plus pauvres. Il est possible — en fait, il est probable, dans des conditions plausibles — que, alors même que la première mesure fait apparaître une baisse des inégalités, la seconde montre le contraire.

L'inégalité peut également être mesurée par la différence entre les revenus moyens urbains et ruraux. Nous pourrions aussi nous intéresser aux inégalités régionales, mesurées par la différence entre les revenus par habitant des États, ou encore aux inégalités de salaires entre les ouvriers qualifiés et non qualifiés et entre les travailleurs des secteurs formel et informel, etc.

Les inégalités, selon certaines de ces mesures, s'aggravaient avec la croissance. Par exemple, il est quasi certain que le rapport entre le revenu des 5 % les plus riches et celui des 5 % les plus pauvres augmente dans une économie en expansion rapide. Pour qu'il y ait une croissance rapide durable, une poignée d'entrepreneurs doivent créer beaucoup de richesse par des moyens légaux. Ces entrepreneurs ne manqueront pas de se retrouver avec une part élevée de cette richesse. Après tout, c'est la perspective de conserver une grande partie de la richesse qu'ils créent qui pousse les individus à la créer en premier lieu. De même, dans ses phases initiales, une croissance rapide se concentre souvent dans quelques enclaves urbaines, ce qui peut accroître les inégalités entre zones urbaines et rurales et entre régions.

Richesse relative

Il s'agit donc en fait de se demander non pas si une croissance rapide accroît les inégalités, mais si la forme d'inégalité que la population juge choquante augmente et, dans l'affirmative, ce qu'il faut faire pour y remédier. Les inégalités qui débouchent sur l'extrême pauvreté pour une partie de la population sont répréhensibles, et il doit être prioritaire de les combattre. Tant que l'extrême pauvreté existera, les plus gros progrès dans la lutte contre les inégalités les plus choquantes viendront probablement de la réduction de la pauvreté. Par exemple, les pauvres étant concentrés dans les zones rurales, l'accroissement des revenus ruraux à l'aide de programmes antipauvreté et de la migration vers les zones urbaines réduirait

automatiquement les inégalités entre zones urbaines et rurales. Comme les pauvres tendent aussi à être nombreux dans des régions particulières, la concentration des programmes antipauvreté dans ces régions réduira les inégalités régionales.

Ironiquement, la mesure de l'inégalité la plus communément retenue par les économistes (le coefficient de Gini calculé pour la nation ou une région) est peut-être la moins pertinente pour la façon dont un individu perçoit son bien-être. Demandez donc à un villageois s'il connaît l'évolution du coefficient de Gini pour son État ou son pays dans les dix dernières années, ou si l'augmentation de 10 % du coefficient de Gini pour la nation ou la province au cours des dix années écoulées l'inquiète. Vous pouvez être sûr qu'il ne comprendra pas la question. Par contre, comme j'ai pu l'observer au cours d'une récente visite dans mon village, le villageois se demandera pourquoi les revenus dans son village n'ont pas augmenté aussi rapidement que ceux de la ville d'à côté. Lorsqu'il s'agit d'inégalité, les individus s'évaluent par référence à leur contexte immédiat, souvent limité à leurs voisins, amis et collègues, ainsi qu'aux municipalités voisines.

Deux derniers points :

- Premièrement, les inégalités sont certainement plus tolérables dans une économie qui se développe. Lorsque tous les usagers d'un escalateur montent, le fait que certains le prennent en marchant ou en courant est moins préoccupant que si l'escalateur est coincé, laissant certains sans espoir d'arriver à l'étage supérieur.

- Deuxièmement, si l'accumulation de richesse par des moyens légaux se produit dans un cadre ouvert et compétitif, les inégalités peuvent avoir un effet d'inspiration. En 1997, lorsque Bill Gates, devenu multimilliardaire en quelques années, est allé en Inde pour la première fois, il a impressionné les jeunes Indiens. Dix ans plus tard, lorsque *Forbes* a identifié pas moins de 54 milliardaires en Inde, beaucoup de jeunes se sont dit : ils ne sont pas différents de moi — s'ils peuvent le faire, je peux le faire moi aussi!

Azim Premji (Président de Wipro, une multinationale des technologies de l'information), un milliardaire qui maintient un style de vie modeste — il voyage en classe économique et conduit une Toyota — a déclaré à un correspondant de la BBC en 2007 : «Avec l'attention accordée à ma richesse, je pensais inspirer du ressentiment, mais c'est tout le contraire : elle ne fait que susciter une ambition bien plus grande chez beaucoup de gens.»

Ce même effet d'inspiration se retrouve au niveau collectif. Lorsque la Corée, la Chine et la province chinoise de Taiwan se sont rapidement développées, les politiciens indiens disaient : «Nous ne pouvons pas faire ce qu'ils font : ils sont chinois et nous sommes indiens!». Lorsque les régions indiennes de Haryana, Maharashtra et Gujarat ont connu une croissance aussi rapide, les politiciens de Bihar et d'Orissa n'ont pu recourir à la même excuse et ont dû repenser les politiques de leurs États.

Il y a moins de cinq ans, la presse indienne était remplie de mises en garde contre une révolution imminente due à l'aggravation des inégalités régionales. Aujourd'hui, elle décrit comment les responsables de Bihar et d'Orissa ont transformé complètement leurs États, avec des taux de croissance de 8 à 9 %.

Arvind Panagariya est professeur d'économie et professeur d'économie politique indienne (chaire Jagdish Bhagwati) à Columbia. Il est aussi chercheur principal externe à la Brookings Institution.