



Croissance ou lutte contre la pauvreté Un débat futile

Dani Rodrik

Dani Rodrik est professeur d'économie internationale à la John F. Kennedy School of Government de l'université Harvard et coordinateur des études pour le Groupe des Vingt-Quatre. Ses travaux portent sur l'économie internationale, le développement économique et l'économie politique. Il est l'auteur de nombreuses publications, dont on peut citer en particulier *Has Globalization Gone Too Far?* (1997) et *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work?* (1999).

Les gouvernements doivent-ils rechercher avant tout la croissance économique ou se concentrer sur la lutte contre la pauvreté?

Les récents débats sur cette question ont jeté plus d'huile sur le feu que de lumière, car ils se sont trouvés mêlés à la vaste polémique sur la mondialisation et l'impact des programmes de la Banque mondiale et du FMI dans les économies en développement. L'expérience montre toutefois que croissance et recul de la pauvreté vont de pair dans une large mesure. Il faut donc se poser les questions suivantes : 1) quels types de politiques sont propices à la fois à la croissance et à la réduction de la pauvreté? 2) ces politiques seraient-elles plus faciles à adopter si elles étaient centrées sur la pauvreté?

Avant d'entreprendre de répondre à ces questions difficiles, il convient d'en poser de plus simples.

La croissance profite-t-elle aux pauvres?

Oui, en général. Le nombre absolu de personnes vivant dans la pauvreté a diminué dans tous les pays en développement qui ont maintenu une croissance rapide au cours des dernières décennies.

En théorie, un pays peut enregistrer un taux moyen de croissance élevé sans que les ménages les plus pauvres en tirent quelque avantage si les disparités de revenus ont sensiblement augmenté, c'est-à-dire si les riches se sont enrichis tandis que les revenus des pauvres ont stagné ou diminué. Ce type de scénario est rare cependant; la distribution intérieure des revenus nationaux (exprimée, par exemple, par le coefficient de Gini, qui va de 0 pour l'égalité absolue à 1 pour l'inégalité absolue) tend à être stable dans le temps.

En outre, dans la mesure où la distribution des revenus change, sa relation à la croissance économique varie d'un pays à l'autre. La croissance s'est accompagnée d'une plus grande égalité des revenus au Bangladesh, en Egypte et dans la province chinoise de Taiwan, par exemple, mais d'une plus grande inégalité au Chili, en Chine et en Pologne. On peut en déduire que la réduction de la pauvreté impu-

table à la croissance est fonction, en partie, des spécificités et des politiques nationales.

La réduction de la pauvreté est-elle bonne pour la croissance?

Là encore, oui, généralement. Il est difficile de trouver des pays où une forte diminution du nombre absolu de personnes vivant dans la pauvreté ne s'est pas accompagnée d'une croissance plus rapide.

Tout comme on peut imaginer qu'il y ait croissance sans réduction de la pauvreté, on peut aussi imaginer une stratégie de réduction de la pauvreté qui repose exclusivement sur la redistribution de la richesse des classes riches et moyennes aux pauvres. En principe, un pays qui applique une politique de redistribution peut réduire la pauvreté même si son revenu total n'a pas augmenté. Mais il est difficile d'en trouver des exemples dans le monde réel. Les politiques propres à accroître les revenus des pauvres — comme les investissements dans l'enseignement primaire, les infrastructures rurales, la santé et l'alimentation — tendent à accroître la capacité productive de l'ensemble de l'économie, faisant augmenter les revenus de tous les groupes.

Que peut-on déduire d'une forte corrélation entre la croissance et les revenus des pauvres?

Pratiquement rien, pour les raisons que nous avons données. On peut seulement en déduire que la distribution des revenus tend à être stable et relativement peu sensible aux changements de politique.

En outre, une forte corrélation entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté est compatible avec ces deux postulats : 1) seules des politiques axées sur la croissance peuvent réduire la pauvreté; et 2) seules des politiques qui réduisent la pauvreté peuvent stimuler la croissance économique globale. Par conséquent, la corrélation observée entre croissance et réduction de la pauvreté ne nous apprend guère quant aux politiques et priorités à retenir.

La vraie question n'est donc pas de savoir si la croissance est bonne pour la réduction de la

pauvreté ou vice-versa, mais si le bien-être des pauvres devrait entrer dans l'équation en tant que déterminant indépendant des choix de politique, en plus des impératifs habituels de stabilité macroéconomique, d'efficience microéconomique et de qualité des institutions.

La pauvreté doit-elle être un élément central des stratégies de réforme économique?

Oui, pour au moins trois raisons.

Premièrement, s'agissant du bien-être social, la plupart des personnes, et les gouvernements élus démocratiquement en particulier, tendent à donner plus d'importance au bien-être des pauvres qu'à celui des riches. Le taux de croissance économique n'est pas une statistique suffisante pour évaluer le bien-être, car il ne rend compte ni du niveau du revenu ni de sa distribution. Une politique qui accroît le revenu des pauvres d'une roupie peut être valable à la marge même s'il en coûte plus d'une roupie au reste de la société. Dans cette optique, il peut être tout à fait rationnel et souhaitable qu'un gouvernement qui envisage deux stratégies de croissance possibles choisisse celle qui présente le plus d'avantages potentiels pour les pauvres, même si son effet sur la croissance globale est moins certain.

Deuxièmement, même si l'on n'accorde pas de considération particulière au bien-être des pauvres, les interventions visant à les aider peuvent néanmoins être la manière la plus efficace d'accroître les revenus moyens. La pauvreté est naturellement associée aux imperfections des marchés et à leurs lacunes. Les pauvres restent pauvres parce qu'ils ne peuvent pas emprunter sur leurs gains futurs pour investir dans l'éducation, la formation, de nouvelles cultures ou une entreprise. Ils sont coupés de l'activité économique parce qu'ils sont privés de beaucoup de biens collectifs (comme les droits de propriété, la sécurité publique et les infrastructures) et sans informations sur les possibilités du marché. L'un des préceptes de la théorie économique est que, pour que les revenus moyens réels augmentent, il faut prendre des mesures pour combler l'écart entre les coûts privés et les coûts sociaux. Les possibilités d'intervention abondent là où la pauvreté est prépondérante.

Troisièmement, la focalisation sur la pauvreté est aussi justifiée dans l'optique d'une approche du développement plus large, axée sur les capacités. Une approche exclusivement centrée sur la consommation ou le niveau du revenu est trop étroite. Comme le lauréat du prix Nobel Amartya Sen l'a souligné, le but primordial du développement est de maximiser la capacité des individus à avoir la qualité de vie à laquelle ils aspirent. Ce sont les pauvres qui ont le plus d'obstacles à surmonter pour y parvenir et qui méritent donc le plus l'attention urgente des responsables de la politique économique.

Les priorités sont-elles importantes?

Oui, très importantes. Les responsables de la politique économique ne cessent de faire des choix. Leur conception du développement influe profondément sur les résultats. En maintenant l'objectif sur la pauvreté, ils s'assureront que leurs priorités ne sont pas perverties. Considérons certains choix, à titre d'illustration.

• ***Politique budgétaire.*** Comment un gouvernement doit-il faire l'arbitrage entre une hausse des dépenses au titre de projets liés à la pauvreté (par exemple des infrastructures rurales) et la nécessité de mener une politique budgétaire restrictive? Doit-il

risquer la réprobation des marchés de capitaux pour améliorer l'irrigation? Comment doit-il répartir les crédits affectés à l'éducation? Doit-il affecter davantage à la construction d'écoles primaires dans les zones rurales ou à la formation d'auditeurs de banque et de comptables?

• ***Libéralisation du marché.*** Le gouvernement doit-il continuer à réglementer les prix des cultures vivrières, même s'ils faussent l'allocation des ressources dans l'économie? Doit-il lever les restrictions aux mouvements de capitaux, même si cela implique que la nécessité de détenir un montant plus élevé de réserves extérieures mobilisera des ressources budgétaires qui pourraient autrement financer un fonds d'aide sociale?

• ***Réforme des institutions.*** Comment le gouvernement doit-il concevoir sa stratégie de lutte contre la corruption? Doit-il cibler la corruption de haut vol qui préoccupe les investisseurs étrangers ou la corruption banale dans les rangs de la police et du système judiciaire qui touche les citoyens? Les réformes juridiques doivent-elles être centrées sur le commerce et l'investissement étranger ou sur les secteurs intérieurs? Faut-il donner la priorité aux droits de propriété des agriculteurs ou à ceux des détenteurs de brevets étrangers? Le gouvernement doit-il poursuivre la réforme agraire même si elle menace des groupes politiquement puissants?

Comme ces exemples le montrent, dans la pratique, même les impératifs habituels de la croissance, à savoir stabilité macroéconomique, efficience microéconomique et réforme des institutions, laissent une marge de manœuvre considérable, que les gouvernements peuvent utiliser pour le meilleur ou pour le pire. Une approche centrée sur la pauvreté est un moyen de veiller à ce que les arbitrages pertinents soient explicitement pris en considération.

Que savons-nous de l'impact des différentes politiques?

Pas assez, tant s'en faut. Nous avons des preuves que les réformes agraires, des réformes des prix bien ciblées et certains types de dépenses de santé et d'éducation bénéficient aux pauvres, mais il y a beaucoup d'incertitudes. C'est une chose de dire que la stratégie de développement doit être centrée sur la pauvreté, mais une autre d'identifier les bonnes politiques.

Il ne faut toutefois pas voir ici une attaque contre les programmes axés sur la pauvreté, car les programmes axés sur la croissance sont entourés d'autant d'incertitudes. Force est d'avouer que notre connaissance des politiques qui stimulent la croissance reste limitée. Nous savons que d'importants déséquilibres budgétaires et macroéconomiques sont mauvais pour la croissance. Nous savons que de «bonnes» institutions sont importantes, bien que nous ne sachions guère comment les pays peuvent s'en doter. Et malgré la somme imposante d'études qui ont été consacrées à cette question, nous n'avons pratiquement aucune idée du type de politique commerciale le plus propice à la croissance.

On peut conclure de ce qui précède que les politiques favorables à la croissance ne sont sans doute pas très différentes de celles qui ciblent directement les pauvres. Ces politiques sont de nature à varier considérablement selon le contexte institutionnel, et il est donc difficile de généraliser. Opposer la croissance à la réduction de la pauvreté est un vain exercice qui détourne l'attention des vraies questions : qu'est-ce qui est efficace, comment et dans quelles circonstances? **F&D**