

Les rivalités mènent à l'immobilisme

Pourquoi les communautés d'intérêts sont aussi importantes que les constitutions dans la lutte contre le sous-développement



Raghuram Rajan est Conseiller économique et Directeur du Département des études du FMI.

POURQUOI le sous-développement est-il si tenace dans les pays pauvres? Ces dernières années, l'idée s'est peu à peu imposée que les pays pauvres ne disposent pas des institutions nécessaires à la croissance économique ou, pire, que celles qu'ils ont ne conviennent pas. De fait, selon de récentes études empiriques, les bonnes institutions semblent aller de pair avec à la fois la croissance économique et une plus grande stabilité. Par exemple, un pays ayant un parlement responsable et un système fiscal solide peut réagir à un choc sur les recettes en relevant les impôts plutôt qu'en faisant marcher la planche à billets. S'il est doté de bonnes institutions, il survit au choc en le faisant supporter par ceux qui en ont le plus les moyens et d'une manière qui perturbe le moins possible la production; sinon, il ne peut adopter une législation responsable et succombe à l'hyperinflation, qui non seulement freine la croissance, mais pénalise aussi surtout les plus pauvres.

L'importance des institutions ne peut à elle seule expliquer le sous-développement. Si c'était le cas, il suffirait de mettre en place les institutions appropriées pour assurer le développement d'un pays. Il faut trouver une autre explication, peut-être le fait que les mauvaises institutions sont tenaces. Il se peut qu'elles soient vraiment difficiles à changer et qu'elles soient ancrées dans la psyché nationale. Certaines anciennes colonies ont un coupable tout trouvé: le colon et les institutions d'exploitation qu'il a laissées derrière lui. Il est possible aussi que les mauvaises institutions s'auto-préserverent, parce qu'elles créent leur propre système de soutien. Ainsi, les lois favorables à l'élite renforceront le pouvoir de celle-ci, qui veillera à ce que ces lois ne sont pas modifiées.

Ces deux explications de la persistance des mauvaises institutions renvoient à des conceptions radicalement différentes du développement. La première n'est guère porteuse d'espoir: nous sommes le produit de notre histoire et celle-ci ne peut être changée. Cette conception conduit à une culture du reproche où tous les maux remontent au passé colonial et où les générations actuelles n'ont presque

aucune responsabilité personnelle. La seconde offre peut-être trop d'espoir: changeons les institutions et cela enclenchera un cycle vertueux de croissance et de développement. Puisque les structures intérieures s'autoentretiennent, le changement devra généralement venir du monde extérieur. Celui-ci devra donc, par exemple, mettre fin aux guerres, imposer la démocratie, fournir de l'aide et combattre la corruption pour placer le pays sur la voie du développement durable. La première conception est tellement sombre qu'on ne peut guère s'étonner que la seconde domine la réflexion sur les questions de développement.

Cependant, l'idée que les institutions inadaptes sont fondamentalement responsables du sous-développement est de plus en plus mise en doute. Les institutions sont-elles vraiment autonomes, ou bien sont-elles simplement l'expression des structures de pouvoir sous-jacentes d'une société? Peut-être les régimes autoritaires résultent-ils non pas de l'absence d'institutions démocratiques appropriées (les constitutions), mais du fait que la structure de pouvoir sous-jacente, c'est-à-dire les communautés d'intérêts, n'est pas à même de soutenir la démocratie. Il est possible d'imposer temporairement la démocratie de l'extérieur, mais elle ne prendra pas racine ou ne donnera pas de bons résultats si la structure de la société ne change pas.

Peut-être l'exemple le plus ironique de l'imperfection des constitutions en tant que source de pouvoir est celui du Liberia, État fondé par des esclaves américains affranchis. Sa constitution de 1847 reposait sur les idéaux américains de la souveraineté populaire, de la séparation des pouvoirs et de l'intervention limitée de l'État. À certains égards, elle était plus progressive puisqu'elle protégeait les droits des femmes et abolissait l'esclavage. Malheureusement, le pays lui-même était divisé: les descendants des esclaves affranchis formaient une élite qui regardait de haut la population indigène. Selon un rapport publié par la Société des nations dans les années 30, le Liberia présentait «le paradoxe d'être une République de 12.000 citoyens avec 1 million de sujets». Il déplorait les conditions d'insalubrité dans lesquelles vivait une bonne

partie de la population tribale, et jugeait la situation financière du pays «tragique» et son système monétaire «compliqué». En dépit d'une amélioration au milieu du XX^e siècle et d'injections massives d'aide étrangère, le Liberia n'est pas devenu un État modèle.

Je ne prétends pas que les lois qui limitent le pouvoir discrétionnaire de l'État (ou qui protègent les droits de propriété des citoyens) ne sont pas importantes pour le développement, bien que l'objectif puisse souvent être atteint par des moyens autres que la simple imitation des pratiques de l'Occident. Mais je suis d'avis que les lois resteront lettre morte tant que de vastes et puissantes communautés d'intérêts au sein de la population n'en réclament pas l'application. Malheureusement, dans de nombreux pays pauvres, ces communautés n'existent pas.

Pourquoi le *statu quo* pourrait persister

Pourquoi, surtout après l'avènement de la démocratie, les innombrables exploités des pays pauvres mais démocratiques ne s'organisent-ils pas pour rejeter l'élite qui les exploite? C'est l'énigme du développement. Pourquoi ne changent-ils pas le système pour offrir des chances à tous? L'explication facile mais incorrecte, à mes yeux, est que la plupart des démocraties sont des démocraties factices, où les exploités sont facilement trompés, n'ont guère d'argent et ne peuvent défendre leurs intérêts.

Je crois plutôt que de nombreux pays pauvres sont tellement rongés par les inégalités qu'aucun programme de réforme ne reçoit un appui manifeste et que le *statu quo* persiste même s'il est extrêmement inefficace. Prenons, par exemple, une société avec trois «communautés d'intérêts»: un monopoliste qui possède toutes les usines, la classe moyenne instruite qui occupe les postes d'encadrement dans les usines (ou exerce des professions libérales, telles que architectes ou médecins) et les pauvres, sans instruction, qui travaillent dans les usines. Supposons que, si deux de ces trois groupes sont favorables à une réforme, ils peuvent la faire passer (comme dans toute démocratie, ce schéma est imparfait, car le pouvoir des riches réside dans leur argent et celui des pauvres dans leur nombre).

Imaginons deux types de réformes. Premièrement, des réformes de marché permettent à n'importe qui d'ouvrir une usine qui fera concurrence à celles du monopoliste. Cependant, seuls ceux qui sont instruits pourront concevoir les projets commerciaux et obtenir les financements nécessaires pour tirer parti des nouvelles possibilités. Deuxièmement, des réformes de l'enseignement permettent à tout le monde de faire des études.

Il est clair que le monopoliste s'opposera aux réformes de marché parce qu'elles l'exposeraient à une concurrence qui réduira ses bénéfices, et que les gens instruits s'opposeront aux réformes de l'enseignement parce qu'elles ouvriront à la concurrence (de nombreuses personnes désormais instruites) les emplois lucratifs qu'ils occupaient jusque-là. Mais l'un ou l'autre de ces groupes obtiendra-t-il l'appui dont il a besoin pour faire échec aux réformes qu'il rejette?

La réponse pourrait bien être positive. Le monopoliste préférerait que les pauvres fassent des études, car cela accroîtrait la réserve de main-d'œuvre parmi laquelle il choisit ses cadres, ce qui réduirait les salaires à payer. Cependant, il sait aussi que, s'il vote en faveur d'une amélioration de l'enseignement, la main-d'œuvre (autrefois divisée entre instruits et non instruits) aura des intérêts communs. Ce groupe élargi ferait alors pression en faveur de réformes de marché. Pour éviter les pertes plus graves qui en découleraient, le monopoliste s'allierait aux instruits contre la réforme de l'enseignement.

Si les réformes de l'enseignement ont peu de chances de passer, les travailleurs sans instruction peuvent rejeter les réformes de marché et préférer le *statu quo*. En effet, les réformes de marché multiplient certes les possibilités pour les personnes instruites, mais elles comportent aussi des désavantages pour les pauvres. Comme les personnes instruites ont de meilleures perspectives économiques, celles qui choisissent de continuer à fournir des services tels que les soins de santé peuvent appliquer des tarifs plus élevés. Pour les non-instruits, dont les possibilités d'emploi augmentent à peine, voire pas du tout, le coût de la vie pourrait augmenter substantiellement à cause des possibilités maintenant offertes aux personnes instruites. Ils pourraient donc s'allier au monopoliste contre les réformes de marché.

Changer les communautés d'intérêts

En résumé, même dans une société où les institutions politiques garantissent la prise en compte des préférences des citoyens, il se peut que les inégalités initiales (en matière d'instruction et de richesse) se perpétuent. Craignant que l'avantage obtenu par un groupe le soit au détriment des maigres rentes de l'autre, les citoyens se comportent comme des crabes dans un seau, qui s'empêchent les uns les autres de sortir. Le fait de ne pas savoir avec certitude à qui profiteront les réformes peut renforcer la résistance. Le sous-développement peut persister avec la pleine connivence des exploités, même si les institutions politiques fonctionnent raisonnablement bien. Enfin, si cet exemple est stylisé, il concorde avec les données disponibles selon lesquelles bien trop de pays pauvres, tels que l'Inde, ont fait la part belle à l'enseignement supérieur au détriment de l'enseignement universel, et que les pauvres peu instruits de plusieurs pays d'Amérique latine ont rejeté la libéralisation économique (partielle), car elle leur impose de nouveaux coûts alors qu'ils ne profitent guère des nouvelles possibilités qu'elle apporte.

Quelles leçons tirer de tout cela pour le développement? La formule «changer les institutions politiques» est probablement incomplète, voire incorrecte. Il est sans doute préférable de «changer les communautés d'intérêts», mais comment? Plusieurs pays ayant réussi leur développement, comme la Corée, de même que plusieurs des États indiens en plein essor, ont entrepris de sérieuses réformes agraires et éducatives avant leur décollage. Apparemment, les réformes qui atténuent les inégalités dans la répartition des facteurs de production (tels que les terres) et celles qui améliorent l'accès à l'éducation et au financement peuvent susciter un soutien plus large en faveur de la libéralisation économique. Autrement dit, l'économie de la liberté d'accès (aux facteurs et à l'éducation) est peut-être une étape nécessaire sur le chemin de l'économie de la libre entreprise. Cependant, j'ai bien conscience qu'il est difficile d'opérer de telles réformes dans des sociétés où les inégalités sont très prononcées. En définitive, le développement a de grandes chances d'être un processus politique complexe dans lequel c'est la population elle-même qui doit accomplir l'essentiel du travail. Le monde extérieur peut aider un peu, mais seulement si la population prend en charge le processus. Et cela ne va pas de soi — même quand il s'agit de quelque chose d'aussi positif que des réformes pour le développement. ■

Bibliographie :

Rajan, R.G., and Luigi Zingales, 2006, "The Persistence of Underdevelopment: Institutions, Human Capital, or Constituencies?" NBER Working Paper 12093 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).