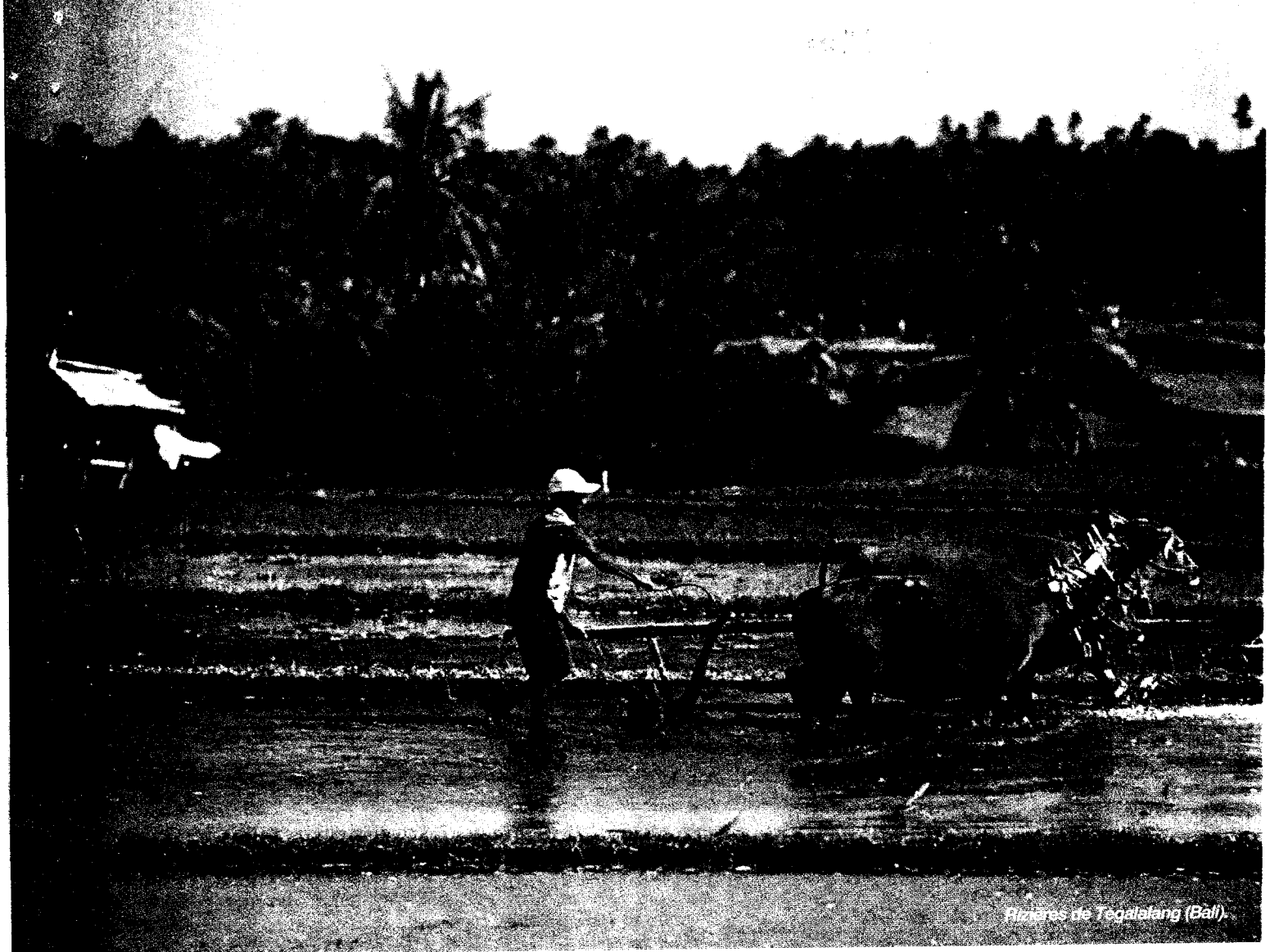


# Repenser le développement

DOSSIER COORDONNÉ PAR CATHERINE HALPERN ET XAVIER MOLÉNAT

- ▶ Le temps de l'humilité
- ▶ Les chemins multiples de la croissance
- ▶ Expérimentations sous les tropiques
- ▶ Ce que peuvent les pauvres
- ▶ «Le microcrédit n'a rien d'une panacée»

Les économistes ont longtemps cru que les secrets du développement tenaient en quelques principes universels, qu'il suffisait d'appliquer vertueusement. L'évolution contrastée des pays émergents (*boom* de l'Asie, stagnation de l'Afrique, hauts et bas de l'Amérique latine) a néanmoins démenti cette vision trop simple des choses. Aujourd'hui, plusieurs courants de recherche repartent en quête des clés de la croissance et de la lutte contre la pauvreté. Ils ne sont pas forcément d'accord entre eux. Mais ils ont en commun le refus des théories toutes faites, qu'il s'agisse d'inscrire les politiques de développement dans leur contexte ou de comprendre les logiques d'action des individus en situation de pauvreté. Décryptage de ce nouvel état d'esprit.



Rizières de Tegatalang (Bali).

Fried/Sipa

# Le temps de l'humilité

**Le consensus de Washington fut pendant deux décennies le credo des experts du développement. Entré en crise à la fin des années 1990, il cède peu à peu la place à une nouvelle constellation intellectuelle, plus humble et aussi plus curieuse de la diversité du monde, dans l'adversité comme dans la prospérité.**

**O**n le sait déjà, les pays les plus pauvres de la planète seront aussi les plus touchés par la crise financière. Si elle estime que 300 millions de personnes avaient pu sortir de la pauvreté depuis la crise des économies asiatiques, en 1997-1998, la Commission du développement social des Nations Unies prévoit que 60% d'entre elles vont y retourner aussi sec suite au krach de 2008-2009 (1). De son côté, un économiste de la Banque mon-

diale assène: «*Nous avons calculé à partir des précédentes crises que la récession contribuera à faire mourir au cours de leur première année 700000 enfants africains par an (2)*». Le sort de nombreuses populations du globe ressemble à s'y méprendre à celui de Sisyphe. À peine sont-elles parvenues à s'extraire un tant soit peu de la pauvreté, qu'une nouvelle crise les y précipite à nouveau. Cette vulnérabilité ne concerne pas l'ensemble du monde en développe-

ment, où l'image d'une pauvreté endémique coexiste avec celle de réussites économiques indéniables. Elle n'en sonne pas moins comme un constat d'échec pour ceux qui ont mené la danse des politiques de développement au cours du dernier quart de siècle. Car là où elles ont été appliquées, ces politiques ont souvent été le synonyme d'une croissance faible et instable.

Au début des années 1980, alors qu'une ▶

rémunérateur que l'innovation est répandue dans l'économie (c'est ce qui se passe dans la Silicon Valley, où chaque entrepreneur bénéficie de l'activité des autres, grâce à la circulation d'informations, de personnels compétents, etc.) et, inversement, qu'elle est d'autant moins rentable que les innovateurs sont rares. L'économie peut alors tout aussi bien s'établir durablement dans un état de forte innovation et de forte croissance, que dans un état de faible innovation et de faible croissance. Autre cas de figure, divers travaux néokeynésiens ont montré que le marché du crédit peut fonctionner de façon telle que des activités économiquement viables ne trouvent pas de financement, alors même que les ressources existent. Dans un registre analogue, des chercheurs ont mis en évidence que, dans une économie où les pauvres ne peuvent pas emprunter, de fortes inégalités de revenu peuvent maintenir durablement une situation de faible croissance, de bas salaires et de pauvreté élevée. De tels travaux apportent une justification à un large éventail d'interventions de l'État, depuis de simples incitations jusqu'à d'ambitieuses politiques de redistribution du revenu, en passant par le développement du micro-crédit (entretien p. 44). Plus généralement, les néokeynésiens invitent les experts du développement à imaginer des remèdes appropriés aux singularités des économies, plutôt que d'appliquer des recettes qui seraient valables en tout temps et en tout lieu.

La nouvelle vision du développement accorde ensuite une importance décisive aux institutions. Faisant écho aux travaux de Douglas North, prix Nobel d'économie 1993, Hernando de Soto avance par exemple que, dans de nombreux pays, la persistance de la pauvreté est due au fait que les pauvres ne peuvent faire reconnaître leurs droits de propriété (sur un bout de terrain par exemple) et du coup ne peuvent en faire un capital productif (11). Sur le plan politique, l'économiste indien Amartya Sen insiste de son côté sur le rôle de la démocratie dans le développement économique: la participation des populations à l'espace public oblige les autorités à mieux prendre en compte les besoins spécifiques des

pauvres dans la conception des politiques publiques (article p. 42). De tels travaux ont pu induire le FMI notamment à considérer la mise en œuvre de «bonnes gouvernances» ou de «bonnes» institutions comme un préalable nécessaire à la prospérité. Au risque de prolonger le travers déjà énoncé: considérer qu'il existe une seule voie vers le développement. La perspective institutionnaliste a néanmoins permis une compréhension plus profonde du développement et de ses blocages spécifiques. Ainsi lorsque les échanges demeurent cantonnés à la sphère villageoise, les réseaux sociaux existants suffisent à sécuriser les transactions. Lorsque celles-ci prennent leur essor à l'échelle nationale, ces réseaux sociaux n'opèrent plus, alors que la loi ne suffit pas à protéger effectivement les négociants: voilà qui peut entraver l'expansion des échanges. On le voit, l'analyse institutionnaliste invite elle aussi à prendre en compte l'histoire propre, la singularité de chaque économie.

### La voie de l'expérimentation

«*Tout ce que je sais, c'est que je ne sais rien*»: la devise socratique convient à merveille à une source plus inattendue de renouvellement de l'économie du développement. Un courant d'économistes emmenés par Abhijit Banerjee et Esther Duflo a fait de l'expérimentation de terrain le *nec plus ultra* de la discipline, adaptant des méthodes en vigueur en médecine pour évaluer les projets de promotion de l'éducation, de la santé ou du développement rural (article p. 40). Une méthode qui permet parfois de découvrir, de manière fortuite, des remèdes inédits aux problèmes du jour, comme la distribution de médicaments contre les vers intestinaux ou la mise en place de caméras dans les écoles pour améliorer les résultats scolaires (12). D. Rodrik suggère cependant que la méthode expérimentale n'a aucune raison de demeurer cantonnée aux microprojets étudiés par E. Duflo et ses collaborateurs, mais qu'elle peut être mobilisée pour concevoir des politiques macroéconomiques (13). C'est même, selon lui, la clé du succès de la Chine. Dès les années 1980, les autorités chinoises ont commencé à tester des politiques de déve-

loppement rural et d'industrialisation, au moyen de projets pilotes et même de zones géographiques dédiées à l'expérimentation. Cela leur a par exemple appris que pour augmenter la production agricole (et réduire la pauvreté rurale), il était bon d'accorder aux paysans le droit de vendre une partie de leur récolte, sans qu'il soit nécessaire de privatiser les terres. L'expérimentation permet à chaque nation de se frayer sa propre voie vers le développement. Autant de raisons qui invitent aujourd'hui les économistes à la curiosité, à l'humilité et à l'imagination. ■

XAVIER DE LA VEGA

- (1) **Adrien de Tricornot**, «La crise frappe encore plus violemment les pays pauvres», *Le Monde*, 28 avril 2009.
- (2) **Alain Faujas**, «La récession fera mourir 700000 enfants africains par an», entretien avec Shantayanan Devarajan, *Le Monde*, 6 mai 2009.
- (3) **Karla Hoff et Joseph Stiglitz**, «Modern economic theory and development», in Gerald Meier and Joseph Stiglitz, *Frontiers of Development Economics: The future in perspective*, Oxford University Press, 2001.
- (4) **Shaohua Chen et Martin Ravallion**, «The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty», Banque mondiale, août 2008.
- (5) **Dani Rodrik** «Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion?», *Journal of Economic Literature*, vol. XLIV, n° 4, 2006.
- (6) **Cepii**, «Économies émergentes et en développement» in *L'Économie mondiale 2007*, La Découverte, 2006.
- (7) **Voir par exemple Hector Guillen Romo**, «De la pensée de la CEPAL au néolibéralisme, du néolibéralisme au néostructuralisme», *Tiers-Monde*, vol. XXXV, n° 140, octobre-décembre 1994.
- (8) **En témoigne le rapport** «Economic growth in the 1990s: Learning from a decade of reform», Banque mondiale, 2005.
- (9) **Voir D. Rodrik**, *op.cit.*
- (10) **Voir K. Hoff et J. Stiglitz**, *op.cit.*
- (11) **Hector de Soto**, *Le Mystère du capital. Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, Flammarion, 2005.
- (12) **Abhijit Banerjee**, *Making Aid Work*, Boston Review Books, 2007.
- (13) **D. Rodrik**, «The New Development Economics: We shall experiment, but how shall we learn?», Harvard University, 2008.

# Les chemins multiples de la croissance

L'observation des stratégies de croissance des pays en développement montre que celles qui ont réussi ont obéi à un certain nombre de principes communs. Mais également que les façons de les mettre en œuvre sont très diverses et liées à leur contexte.

Dans le monde développé, le revenu réel par habitant a crû de 2,3% par an entre 1960 et 2000 (1). Rares furent les pays en développement qui réussirent durablement à réduire le fossé qui les séparait de ce monde. Les pays de l'Asie de l'Est et du Sud-Est font figure d'exception. En dehors de la Chine, la région a connu, pendant cette même

période, une croissance annuelle du PIB par habitant de 4,4%. Malgré la crise financière asiatique de 1997-1998, les pays comme la Corée du Sud, la Thaïlande et la Malaisie ont terminé le siècle avec des taux de productivité très proches de ceux des pays avancés.

Ailleurs, la croissance économique a subi de profondes fluctuations au fil du temps. La Chine connaît une remarquable réussite depuis la fin des années 1970, avec un taux de croissance annuel de 8%. L'Inde, moins spectaculairement, a pratiquement doublé son taux de croissance depuis le début des années 1980. L'Amérique latine et l'Afrique subsaharienne, en revanche, ont connu jusqu'à la fin des années 1970 et au début des années 1980 une forte croissance – respectivement 2,9% et 2,3% – avant de perdre profondément pied.

Quelles leçons pouvons-nous tirer des diverses stratégies de croissance, c'est-à-dire des politiques économiques et des dispositifs institutionnels adoptés pendant cette période pour parvenir à



une convergence de niveau de vie avec les pays avancés? Ma conclusion fondamentale est que les politiques de croissance sont étroitement liées au contexte. En fait, l'analyse économique néoclassique est beaucoup plus souple que le croient ses praticiens. Les principes économiques de premier ordre – protection du droit de propriété, respect des contrats, concurrence par le marché, monnaie saine, viabilité de la dette –, en particulier, peuvent inspirer différentes sortes de politique économique. Les bonnes institutions sont celles qui assurent avec efficacité le respect de ces principes fondamentaux. Mais il n'y a pas de lien unique entre les fonctions assurées par ces institutions et la forme que celles-ci peuvent prendre.

## DANI RODRIK

Professeur d'économie politique internationale à la John F. Kennedy School of Government de l'université de Harvard, il a publié notamment *One Economics, Many Recipes. Globalization, institutions, and economic growth* (Princeton University Press, 2007) et *Nations et mondialisation. Les stratégies nationales de développement dans un monde globalisé* (La Découverte, 2008).



Quartier  
Xizhimen,  
Pékin.

Oliver Culmann/Tendance Focus

À la fin des années 1980, on a vu se former une remarquable convergence de vues autour des principes de politique économique auxquels John Williamson donna le nom quelque peu malheureux de « consensus de Washington » (2). Ces principes sont aujourd'hui la base de ce que l'on croit généralement être favorable à la croissance économique, même s'ils ont été largement étendus et embellis depuis (*tableau p. 37*).

#### La perplexité du Martien

Imaginons que nous montrions ce tableau à un Martien intelligent et que nous lui demandions de le mettre en rapport avec les niveaux de croissance des différentes régions du monde sur la période 1960-2000. Réussirait-il à dire quelles sont celles qui ont

adopté la bonne politique économique? L'Asie de l'Est étant la seule région qui ait progressé constamment depuis 1960, le Martien devrait logiquement estimer qu'il doit y avoir une correspondance étroite entre les politiques qui y furent adoptées et la liste du tableau. Mais il n'aurait au mieux qu'à moitié raison. Ni la Corée du Sud ni Taiwan, par exemple, n'ont entrepris de déréglementer ou de libéraliser les échanges et le système financier avant la fin des années 1980. Loin de privatiser, ils se sont appuyés fortement sur des entreprises publiques. La Corée du Sud n'a même pas fait bon accueil à l'investissement étranger. Et les deux pays ont adopté un ensemble de politiques industrielles tournant le dos aux « bons »

principes: système de crédit dirigé, protectionnisme commercial, subvention à l'export, incitations fiscales et autres formes d'interventionnisme.

Le Martien serait par ailleurs plus que perplexe face au *boom* économique que connaît la Chine depuis la fin des années 1970, et au rattrapage moindre mais considérable de l'Inde depuis le début des années 1980. En Inde, la déréglementation a été très lente et les privatisations rares. Le régime des échanges a continué de faire l'objet de lourdes restrictions jusqu'à la fin des années 1990. Quant à la Chine, elle n'a même pas adopté un régime adéquat de protection de la propriété privée, et n'a fait que juxtaposer un système de marché à une économie planifiée. ▶

► Le Martien ne comprendrait pas non plus pourquoi la région qui a fait le plus d'efforts pour se conformer aux principes du tableau, à savoir l'Amérique latine, en a tiré si peu de bénéfices. Le Mexique, l'Argentine, le Brésil, la Colombie, la Bolivie et le Pérou ont plus déréglementé, libéralisé et privatisé en quelques années que tous les pays d'Asie de l'Est réunis en quatre décennies. L'Afrique, dans une moindre mesure, suscitera la même perplexité: le déclin économique y persiste en dépit d'une «amélioration» générale (mais moins prononcée) de l'environnement politique (3).

### Institutions originales, résultats orthodoxes

Notre Martien reconnaîtrait que les résultats en matière de croissance correspondent tout de même à certains des principes économiques de premier ordre, qui sont le socle du consensus. Un semblant de droits de propriété, une monnaie saine, la solvabilité budgétaire, des incitations tournées vers le marché: ce sont là des éléments que l'on retrouve dans toutes les stratégies de croissance gagnantes. Le consensus de Washington est donc loin d'être insensé: ce programme de réformes est une manière logique d'arriver aux fins qu'il préconise. Mais on peut procéder autrement.

La Chine, par exemple, a engagé une réforme reposant sur une série d'innovations institutionnelles qui s'éloignent considérablement des standards occidentaux. Ainsi, l'agriculture n'a-t-elle été libéralisée qu'à la marge, sans remettre en cause la planification. Les agriculteurs se sont vu reconnaître le droit de vendre librement leurs excédents au prix du marché, mais seulement après avoir rempli leurs obligations vis-à-vis de l'État. L'exemple des droits de propriété peut aussi illustrer notre propos. Plutôt que de privatiser les terres et les actifs industriels, le gouvernement chinois a créé de nouveaux dispositifs institutionnels, tels que le système de responsabilité des ménages (selon lequel des terres sont «assignées» à des ménages en fonction de leur taille) et les entreprises de bourg et de village (EBV). Les droits de propriété des

EBV n'ont pas été attachés à une personne physique ni au gouvernement central, mais à des collectivités locales (les bourgs et les villages), qui se sont efforcées d'assurer leur prospérité, générant ainsi des revenus pour elles-mêmes. La Chine s'est ainsi appuyée sur des institutions originales et non orthodoxes, qui doivent leur succès au fait qu'elles ont produit des résultats orthodoxes: incitations au marché, droits de propriété, stabilité macroéconomique, etc. Et il serait difficile de dire, au vu du remarquable essor de ce pays, qu'un ensemble de dispositifs institutionnels plus conformes à la norme et aux «meilleures pratiques» aurait nécessairement fait mieux.

Cette expérience, loin d'être isolée, semble être davantage la règle que l'exception. Elle souligne en tout cas la «plasticité» des structures institutionnelles que l'économie néoclassique est en mesure de supporter. Toutes les anomalies institutionnelles que nous avons mentionnées sont compatibles avec le raisonnement économique néoclassique (la «bonne économie») et peuvent être comprises dans ce cadre. En réalité, les «bons» principes – incitations appropriées, droits de propriété, monnaie saine, solvabilité budgétaire – ne préjugent aucunement de la forme des institutions. Ils ne deviennent opérationnels qu'à travers un ensemble de politiques. Or l'expérience montre qu'il existe plusieurs moyens de traduire ces principes en institutions. Le rapport coût et bénéfice de chaque dispositif dépend des contraintes politiques existantes, du niveau de compétence de l'administration, des imperfections du marché. Il y a donc une assez faible correspondance entre les principes supérieurs de l'économie néoclassique et les recommandations standard en matière de politique.

### Les deux temps de la croissance

L'un des aspects les plus encourageants des éléments comparés dont nous disposons en matière de croissance économique est qu'il faut souvent peu de chose pour que la croissance démarre. On recense 83 cas d'accélération de croissance (augmentation de la croissance du

PNB par tête d'au moins 2 points de pourcentage – par rapport aux cinq années précédentes – durant au moins huit ans) depuis le milieu des années 1950. Dans l'immense majorité des cas, les «chocs» (résultant d'une politique mise en œuvre ou d'autre chose) qui ont produit ces poussées étaient apparemment assez limités. Cela montre qu'il est beaucoup plus facile de créer de la croissance que ne le disent les recettes classiques, avec leurs longues listes de mesures. Quand un pays est très en dessous de son niveau potentiel de revenu durable, un léger mouvement dans la bonne direction peut se traduire par des résultats spectaculaires.

Aucun pays n'a connu de croissance rapide sans adopter un minimum de principes dits d'«ordre supérieur», c'est-à-dire relevant d'une bonne gouvernance économique: droits de propriété, encouragement des marchés, monnaie saine, solvabilité budgétaire. Mais dans tous ces cas, les *desiderata* standard, telles la libéralisation du marché et l'ouverture vers l'extérieur, se combinent ainsi à l'intervention publique et à une forme ou une autre de sélectivité. Seul contre-exemple: Hong Kong, qui a adopté une politique de non-intervention vis-à-vis de la plupart des secteurs de l'économie. Cependant, les institutions créées par les Britanniques, les fuites de capitaux en provenance de Chine et le statut d'entrepôt commercial assumé par la ville-État avaient déjà fait de celle-ci, à la fin des années 1950, une économie fortement tournée vers l'entreprise et l'investissement. Là encore, le rôle du contexte est primordial.

La croissance à court et moyen termes ne garantit cependant aucunement le succès à long terme. Les réformes initiales doivent être approfondies au fil du temps par des mesures renforçant les soubassements institutionnels des économies de marché, permettant d'alimenter le dynamisme de la production et de mieux résister aux chocs extérieurs. L'un des aspects les plus décourageants des faits tels qu'ils peuvent être synthétisés est que les politiques associées aux accélérations de croissance – en particulier les mesures non standard – varient considérablement

## Consensus de Washington originel

- Discipline budgétaire
- Réorientation des dépenses publiques
- Réforme fiscale
- Libération du taux d'intérêt
- Taux de change unifiés concurrentiels
- Libération des échanges
- Ouverture aux investissements directs étrangers (IDE)
- Privatisation
- Déréglementation
- Droits de propriété garantis

La partie gauche du tableau donne la liste des principes telle que la dresse J. Williamson. Pour Paul Krugman (1), ces principes constituent l'essentiel de ce qu'il appelle la « vertu victorienne de toute politique économique », à savoir « des marchés libres et une monnaie saine ». À la fin des années 1990, les agences multilatérales et certains économistes complétèrent cette liste par un ensemble de réformes

dites « de seconde génération », plus institutionnelles, visant une « bonne gouvernance ». Ces réformes de seconde génération semblèrent nécessaires pour plusieurs raisons. Il est tout d'abord apparu que les politiques tournées vers le marché se révélaient inadaptées si elles ne s'accompagnaient pas d'une transformation institutionnelle plus profonde, allant de la bureaucratie au marché du

## Consensus de Washington « complété »

- Gouvernance d'entreprise
- Lutte contre la corruption
- Marché du travail flexible
- Adhésion aux disciplines de l'OMC
- Adhésion aux codes et standards financiers internationaux
- Ouverture « prudente » du compte du capital
- Régime de change sans intermédiation
- Banque centrale indépendante/objectif inflation
- Filets de protection sociale
- Réduction ciblée de la pauvreté

travail. Ainsi, la libéralisation des échanges ne peut suffire à garantir une bonne réallocation des ressources de l'économie si les marchés du travail restent « rigides » ou insuffisamment « flexibles ». Par ailleurs, pour répondre à la critique selon laquelle le consensus de Washington n'abordait la pauvreté que sous l'angle de l'effet de diffusion ou de percolation (*trickle-down effect*) (2), le cadre de la politique économique s'est

enrichi de politiques sociales et de programmes de lutte contre la pauvreté. ■ D.R.

(1) Paul Krugman, « Dutch Tulips and emerging markets », *Foreign Affairs*, juillet-août 1995.

(2) *Trickle-down effect*: théories selon lesquelles inciter les plus riches à investir, en taxant modérément leurs revenus par exemple, bénéficie au final à l'ensemble de la population par ruissellement: création d'emplois, biens produits à moindre coût, etc.

d'un pays à un autre. On peut néanmoins en tirer quelques leçons. Il faut commencer par reconnaître que le marché ne peut pas se créer, se réguler, se stabiliser et se légitimer soi-même. L'existence même d'échanges marchands suppose l'existence de droits de propriété, ainsi qu'une forme ou une autre de sanction du respect des contrats. Pour faire face à ces défis, les choix institutionnels doivent souvent trouver un équilibre entre des objectifs concurrents. Le régime permettant de réguler les relations de travail doit mettre en balance les gains issus de la « flexibilité » et les bénéfices liés à la stabilité et à la prévisibilité. Le

régime de gouvernance d'entreprise doit définir les prérogatives et les intérêts des actionnaires et des acteurs de l'entreprise (*stakeholders*).

### La bonne régulation

Le système financier doit être libre de prendre des risques, mais pas au point qu'il devienne un fardeau public. Enfin, il doit y avoir assez de concurrence pour assurer une allocation statique efficiente, mais aussi des perspectives adaptées de profit pour stimuler l'innovation. On peut voir dans les deux siècles d'histoire économique des pays riches un processus permanent d'apprentissage pour

rendre le capitalisme plus productif au moyen d'éléments institutionnels nécessaires à une économie de marché durable: systèmes judiciaires indépendants, administrations méritocratiques, banques centrales, stabilisateurs budgétaires, réglementation et lois antitrust, supervision financière, protection sociale, démocratie politique. De même qu'il serait erroné de croire qu'il s'agit là de prérequis à la croissance économique des pays pauvres, il serait tout aussi erroné de ne pas vouloir reconnaître que ces institutions sont aujourd'hui devenues nécessaires pour permettre une pleine et entière convergence économique. De ce point de vue, ►

► il faut mettre particulièrement l'accent sur les institutions démocratiques et les libertés publiques, non seulement parce qu'elles sont importantes en soi, mais aussi parce qu'elles peuvent être considérées comme des méta-institutions, permettant à la société d'opérer une sélection pertinente parmi l'ensemble des institutions économiques possibles. Encore ne faut-il pas confondre, nous l'avons dit, la fonction et la forme des institutions. Un système adapté de régulation et d'assurance sociale, la stabilité macroéconomique, etc., peuvent être obtenus à travers divers dispositifs institutionnels. Avinash Dixit résume la leçon que peuvent tirer de tout cela les pays en développement: « *Il n'est pas toujours nécessaire de créer ex nihilo des répliques des institutions juridiques occidentales; mais il est possible de travailler en se fondant sur les institutions alternatives existantes* (4) ».

### La fin des « grandes idées » ?

Au milieu des années 1980, les économistes s'étaient mis d'accord sur un nouveau consensus concernant le cadre politique nécessaire à la croissance. Nous pensions savoir ce que les gouvernements devaient faire. Mais, comme l'ont montré les expériences de notre Martien, la réalité n'a pas eu la politesse de répondre à nos attentes. Si l'Amérique latine connaissait aujourd'hui une forte croissance et que la Chine et l'Inde étaient engluées dans la stagnation, il nous serait plus facile de faire rentrer la réalité dans notre cadre de pensée. Au lieu de cela, nous nous efforçons avec une grande difficulté d'expliquer pourquoi des réformes non conventionnelles ont mieux réussi que l'adoption pure et simple de nos recettes standard. Peut-être la bonne approche consisterait-elle, comme le pensent certains (5), à cesser de s'accrocher à de « grandes idées ». Mais ce serait aller trop loin. Ce qui importe, c'est de comprendre que ces principes ne peuvent être traduits directement en recommandations concrètes. Cette traduction exige de l'analyste qu'il apporte de nombreux autres éléments, qui dépendent du contexte économique et politique, et ne sont pas donnés *a priori*.

Ce n'est pas parce que les principes économiques changent d'un pays à un autre que les conditions locales importent, mais parce que ces principes sont déterminés en dehors de tout contexte institutionnel, et qu'il faut, pour leur donner corps, les alimenter de connaissances locales. Ainsi, ce que doivent retenir les architectes en herbe des stratégies de croissance, c'est qu'il faut prendre l'économie encore davantage au sérieux. Et l'économie sérieuse est celle de la salle de séminaire, qui refuse les généralisations inconditionnelles et analyse avec prudence les relations contingentes entre l'environnement économique et les implications politiques. L'économie fondée sur de grandes généralisations, qui a longtemps dominé la pensée sur les politiques de croissance, peut être écartée sans danger. ■

**(1) Ce chiffre se réfère au taux de croissance exponentiel du PIB par tête** (en dollars constants de 1995) pour le groupe des pays à bas et moyen revenus. Les données sont issues des World Development Indicators 2002 de la Banque mondiale.

**(2) John Williamson**, « What Washington means by policy reform », in John Williamson (dir.), *Latin American Adjustment: How much has happened?*, Insitute for International Economics, 1990.

**(3) Pour une expérience proche des réflexions de notre Martien**, voir aussi Branko Milanovic, « The two faces of globalization: Against globalization as we know it », World Bank, 2003. B. Milanovic souligne que la croissance économique, en dépit de la mondialisation, a décliné dans la plupart des pays.

**(4) Avinash Dixit**, *Lawlessness and Economics: Alternative modes of economic governance*, Princeton University Press, 2004.

**(5) Voir David Lindauer et Lant Pritchett**, « What's the big idea? The third generation of policies for economic growth », *Economia*, vol. III, n° 1, 2002, et **William Easterly**, *The Elusive Quest for Growth*, MIT Press, 2002.

Ce texte est une version abrégée de l'article « *Stratégies de croissance* », publié in Dani Rodrik, *Nations et mondialisation. Les stratégies nationales de développement dans un monde globalisé*, La Découverte, 2008. Les coupes ont été effectuées par la rédaction de Sciences Humaines avec l'accord de l'auteur.

# L'aide au d

**Malgré des dépenses faramineuses, les résultats de la lutte contre la pauvreté sont décevants. L'économiste américain William Easterly accuse le fonctionnement bureaucratique et la mentalité néocoloniale des acteurs.**

**A**u cours des cinquante dernières années, 2300 milliards de dollars actuels ont été consacrés à l'aide internationale au développement et à la lutte contre la pauvreté. Des sommes colossales, mais des résultats bien maigres. La pauvreté a certes reculé, mais un continent comme l'Afrique est encore largement à la peine, et subit de nombreux fléaux: épidémies, malnutrition, accès à l'eau potable difficile... Les pays donateurs, les institutions internationales et les ONG n'en font-ils pas assez? Faut-il dépenser encore plus?

Certainement pas, s'exclame l'économiste William Easterly. Ancien employé de la Banque mondiale, il a formulé dans deux livres (1) (et de nombreux articles) l'une des critiques les plus radicales de l'aide au développement telle qu'elle se pratique aujourd'hui. Selon lui, le problème est avant tout organisationnel. L'aide internationale a en effet généré un vaste complexe bureaucratique qui, selon W. Easterly, cumule les défauts. Un, il est centralisé, et donc coupé des réalités sur lesquels il prétend agir. Deux, l'enchevêtrement des agences et la complexité des procédures font qu'au final personne n'est responsable si l'aide n'arrive pas à bon port (mais de quoi peut-on être responsable lorsque l'on est généreux?). Ce qui est souvent le cas, puisqu'elle s'appuie souvent sur des gouvernements corrompus qui détournent les fonds. Trois, à aucun moment il n'est prévu d'aller demander son avis au « client », le « pauvre », pour savoir si

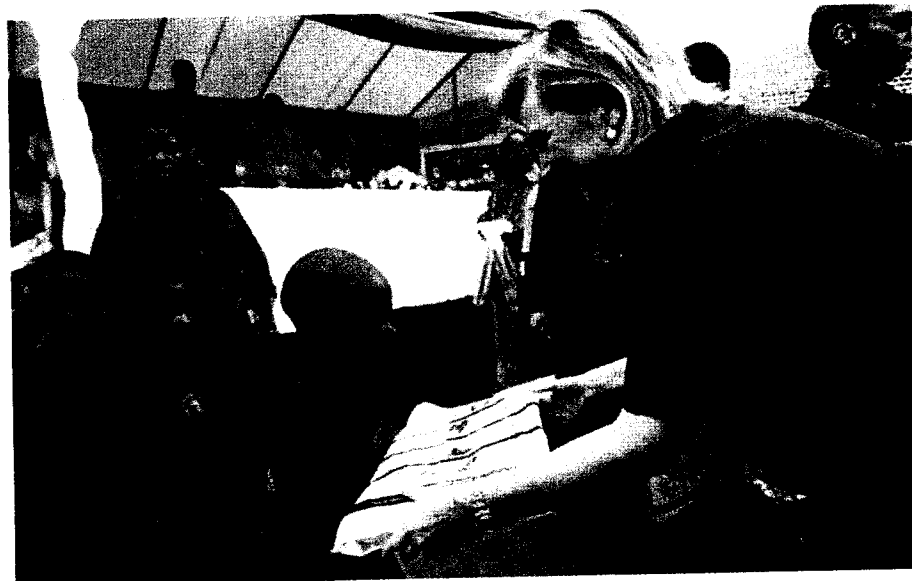


# É Développement, un panier percé ?

l'aide lui a été vraiment utile, où l'interroger sur ce dont il aurait vraiment besoin. Jamais enfin la lutte contre la pauvreté n'est évaluée de façon indépendante et objective. Les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) de l'Onu, conçus par la bête noire de W. Easterly, l'économiste Jeffrey Sachs, concentrent à ses yeux toutes ces tares. Ce « projet du millénaire » entend éradiquer l'extrême pauvreté d'ici 2015, en mettant en œuvre un plan d'action global qui traite toutes les dimensions du problème à la fois: alimentation, éducation, égalité hommes-femmes, mortalité infantile, sida... Pour W. Easterly, voilà typiquement ce qu'il ne faut pas faire. On fait appel aux *rockstars* (Bono, le chanteur de U2, a préfacé le livre de J. Sachs, *The End of Poverty* (2)) pour jouer sur la corde sensible et lever des fonds, sans se préoccuper de rendre des comptes sur les actions qui vont être menées. On met en œuvre un plan technocratique et centralisé, conçu par 300 experts, dont le principal effet est de gonfler encore la bureaucratie. Puis on poursuit parallèlement une multitude d'objectifs grandioses, assurant par là même qu'aucun ne sera atteint. Pour finir, on perpétue une mentalité coloniale en affirmant bien haut que « *c'est à nous d'agir* » (le slogan du projet du millénaire). Nous, c'est-à-dire les Blancs des pays occidentaux.

## Modestie, terrain, marché

W. Easterly croit en trois choses. La première, c'est la modestie: le problème de la pauvreté n'appelle pas de réponse globale et démesurément ambitieuse, mais au contraire des interventions sur des problèmes limités, à un échelon local ou national. La deuxième, c'est le terrain: il faut partir d'en bas, étudier les besoins des populations pour y apporter une réponse appropriée, qui ne vaudra peut-être que dans ce contexte. La troisième c'est les mécanismes du marché: W. Easterly le répète, « *les gens répondent aux incitations* », tout comme l'entrepreneur est incité à créer une activité par la perspective du profit.



La princesse Astrid de Belgique distribuant des moustiquaires dans une école primaire de Sokoine (Tanzanie).

À la logique des « planificateurs » à la J. Sachs, W. Easterly oppose donc la logique des « chercheurs », qui n'ont pas d'idées préconçues sur ce qu'il convient de faire pour aider les pauvres, cherchent l'information sur le terrain, tâtonnent et exploitent la moindre opportunité de régler un problème, petit ou grand. Veut-on par exemple lutter contre la malaria? Un planificateur type fait appel à des personnalités qui récoltent des dons, achètent des moustiquaires et les fait distribuer à la population, qu'elle en ait besoin ou non. Résultat: 40% des personnes ne les utilisent pas. D'autres en font des filets de pêche ou des voiles de mariée. À l'inverse, le bureau malawien d'une ONG américaine a, après mûre réflexion, distribué les moustiquaires dans les maternités (les femmes et les enfants étant les principales victimes de la malaria). Elle les vend 50 cents (ce qui incite à les utiliser). Les infirmières qui les distribuent touchent 9 cents par exemplaire vendu (on s'assure ainsi qu'elles sont toujours en stock). Parallèlement, les moustiquaires sont vendues aux riches Malawiens dans le commerce traditionnel, 5 dollars pièce (ainsi le programme s'autofinance).

Résultat: le taux d'utilisation a grimpé de 8 à 55% en 2004. Et le modèle s'exporte désormais.

J. Sachs a naturellement contesté une vision selon lui caricaturale des choses (de nombreux et vifs débats ont en particulier cours sur la distribution des moustiquaires et son évaluation). Mais son principal argument est de dire qu'au fond, lui et W. Easterly souhaitent bien la même chose: concevoir des stratégies pratiques, éprouvées, peu coûteuses et évaluable. Rien n'y fait: W. Easterly reste fondamentalement rivé à son credo antibureaucratique. Quand il s'agit de lutter contre la pauvreté, maintient-il, « *le meilleur plan, c'est de ne pas en avoir* ». ■

XAVIER MOLÉNAT

(1) Voir William Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists' adventures and misadventures in the Tropics*, MIT Press, 2001 (trad. fr., *Les pays pauvres sont-ils condamnés à le rester?*, Éditions d'Organisation, 2006), et *The White Man's Burden. Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, Penguin, 2006.

(2) Jeffrey Sachs, *The End of Poverty: Economic possibilities for our time*, Penguin, 2005.

*Jeunes enfants sur  
le chemin de l'école,  
Lower Manga (Kenya),  
février 2008.*



# Expérimentations sous les tropiques

**Emmené par Esther Duflo et Abhijit Banerjee, un courant d'économistes entend révolutionner la lutte contre la pauvreté au moyen d'expériences de terrain. Les vieux briscards du développement les appellent à un peu de retenue.**

**C'**est le dernier cri de la recherche sur le développement économique : les expérimentations à sélection aléatoire (ESA). Esther Duflo et Abhijit Banerjee ont fondé au MIT l'Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, un centre qui promeut de par le monde cette méthode destinée à tester l'efficacité des politiques

de lutte contre la pauvreté. À leurs yeux, pas de doute, sans ESA, point de salut. Les expériences à sélection aléatoire? Derrière ce jargon, une idée simple. Vous voulez savoir si l'augmentation du nombre de livres scolaires permettrait d'accroître les résultats des jeunes élèves? Eh bien, faites donc une expérience, comme c'est l'usage en médecine,

pour tester un médicament. Tirez au hasard deux écoles de la même zone. Dans la première, vous administrez le traitement: vous augmentez le nombre de livres scolaires par enfant (par exemple, non plus 1 pour 4, mais 1 pour 2). Dans la seconde (votre «groupe de contrôle»), vous ne faites rien du tout. Il ne vous reste plus qu'à attendre la fin de l'année pour relever les notes. Si les élèves de la première école obtiennent une meilleure moyenne que les seconds, vous tenez votre résultat: l'augmentation du nombre de livres scolaires par enfant permet d'améliorer la performance scolaire. On s'en doutait, direz-vous. Eh bien, plusieurs expériences menées indiquent qu'il n'en est rien. Le nombre de livres par enfant n'est pas le facteur décisif de la performance

## “ Quelle est la meilleure stratégie pour mener une campagne de vaccination des enfants ? Rémunérer les parents. ”

scolaire, pas plus apparemment que le nombre d'enseignants par enfant. À ces résultats surprenants s'ajoutent d'autres, carrément inattendus. Une étude abondamment citée, menée au Kenya, a identifié une manière bien plus efficace d'améliorer les résultats scolaires : la distribution gratuite d'un médicament contre les vers intestinaux. C'est en effet l'une des découvertes (fortuite) des expérimentateurs du développement : les vers intestinaux sont l'une des causes de l'absentéisme dans certaines zones rurales. Immuniser les enfants ne coûte pas grand-chose et a un impact immédiat sur les résultats scolaires. Si une ONG n'a qu'une somme limitée à dépenser, il vaut mieux qu'elle le consacre à l'achat de ces traitements (1).

### Chercheurs modestes, résultats décapants

L'essor de ces expérimentations semble tourner la page des années 1980-1990, l'époque où les experts du développement assénaient leurs « bonnes pratiques » et leurs remèdes infaillibles contre la pauvreté. Les expérimentateurs défendent quant à eux une approche résolument modeste. Le chercheur commence par remiser les schémas préétablis : non, l'échec des programmes financés par les bailleurs de fonds internationaux n'est pas nécessairement dû à l'indécrottable incompétence des autorités locales, ni à l'ignorance des populations ciblées. Il écoute ensuite les gens du lieu, pour échafauder des hypothèses. Reste alors à expérimenter différents remèdes et à retenir ce qui marche le mieux.

En procédant de la sorte, les expérimentateurs sont parvenus à des résultats souvent décapants. Quelle est la meilleure stratégie pour mener une campagne de vaccination des enfants ? Rémunérer les parents. Une série d'études a en effet établi que si l'on offre une petite somme à chaque injection, on parvient à accroître substantiellement le taux de vaccination (de 20 à 40% dans certains cas). Pourquoi les paysans du Kenya n'achètent pas d'engrais, alors qu'ils auraient les moyens de le faire ? L'explication standard consistait à attribuer cela à un déficit d'information. Un peu par hasard, E. Duflo et ses collaborateurs ont exploré une autre piste : ils ont proposé aux

paysans d'acheter de l'engrais juste après la récolte, au lieu d'attendre la saison suivante. Bonne pioche. Les agriculteurs étaient tout heureux qu'on les incite à investir tant qu'ils avaient de l'argent en poche.

Les ESA ont aussi un avantage méthodologique indéniable. Si en faisant varier un seul facteur (par exemple la distribution de médicaments contre les vers intestinaux), la moyenne scolaire diffère entre deux groupes d'élèves sélectionnés au hasard, on peut en déduire l'existence d'une claire relation de causalité entre l'action entreprise et les résultats scolaires. Or l'« identification causale » est le Graal des spécialistes de l'économétrie depuis une vingtaine d'années. Ils proposent régulièrement de nouvelles méthodes de traitement des données statistiques, pour prouver qu'une variable dépend bien d'une autre. À ce jeu, les ESA sont imbattables. D'où leur succès. D'où aussi les déclarations fracassantes d'E. Duflo (les ESA sont l'« étalon-or » de la recherche empirique) ou d'A. Banerjee (les ESA sont les seules à offrir des données empiriques « dures »). Une posture qui leur a attiré les foudres d'économistes aussi éminents qu'Angus Deaton (2) et Dani Rodrik (3).

L'argument central de ces deux économistes est essentiellement le suivant. Lorsqu'une ESA menée dans une région du Kenya montre que la distribution d'un traitement contre les vers intestinaux améliore les résultats scolaires, ce résultat est effectivement inattaquable du point de vue empirique, mais il n'est valable que pour la région du Kenya considérée, au moment où a été menée l'expérience. Autrement dit, la « validité interne » (l'identification causale) du test est en béton, par contre il souffre d'un déficit de « validité externe », c'est-à-dire de capacité

à éclairer les choix d'un gouvernement qui chercherait le meilleur moyen d'améliorer les résultats scolaires. Or ce que l'on attend de la recherche, c'est de fournir des connaissances non seulement solidement établies, mais aussi généralisables.

### Une généralisation délicate

E. Duflo et les siens sont bien conscients du problème. Ils s'attachent déjà à parer ce déficit de généralité en transposant les mêmes expériences dans des contextes différents, afin d'accumuler des connaissances. De fait, certains programmes d'expérimentation récents sont d'emblée menés dans plusieurs pays. Cependant, comme le suggère Martin Ravallion, un économiste de la Banque mondiale, « le nombre d'expériences à sélection aléatoire nécessaire pour tester ne serait-ce qu'un seul programme de portée nationale, pourrait bien être prohibitif (4) ».

Autre reproche, formulé par A. Deaton : les ESA ne sauraient exempter l'économiste de faire de la théorie, sans quoi il est impossible de comprendre pourquoi tel ou tel programme fonctionne bien dans un contexte précis, et dans quelle mesure il est transposable. Là aussi, les expérimentateurs ont pris les devants : ils utilisent de plus en plus les ESA pour tester des théories et formuler des modèles nouveaux pour rendre compte de leurs observations. Les ESA se sont durablement installées dans le paysage de l'économie du développement. Elles y représentent moins une révolution qu'un utile renouvellement des méthodes. ■

XAVIER DE LA VEGA

(1) Abhijit Banerjee et Esther Duflo, « The Experimental Approach to Development Economics », MIT et Abdul Latif Jameel Poverty Lab, septembre 2008.

(2) Angus Deaton, « Instruments of development: Randomization in the tropics, and the search for the elusive keys to economic development », Princeton University, janvier 2009.

(3) Dani Rodrik, « The new development economics: we shall experiment, but how shall we learn? », Harvard University, juillet 2008.

(4) Martin Ravallion, « Evaluation in the practice of development », Banque mondiale, mars 2008.

bonne partie des pays du Sud sombrait dans la crise de la dette extérieure, les bailleurs de fonds internationaux, Fonds monétaire international (FMI) et Banque mondiale à leur tête, voulurent leur donner du baume au cœur. Il y aurait une lumière au bout du tunnel. Mais il fallait pour cela tourner le dos aux politiques suivies jusqu'alors. Mettre fin d'abord à ces politiques «populistes» qui achetaient la paix sociale en ouvrant les vannes de la dépense publique. Réduire ensuite le périmètre de ces États qui, par le biais d'entreprises publiques, interféraient directement dans la production. Supprimer enfin toutes les mesures qui faussaient les prix de marché, depuis les prix garantis pour les produits agricoles jusqu'aux diverses taxes et droits de douanes destinés à protéger les industries nationales. Les clés de la réussite tenaient désormais en trois mots: «stabiliser» (la monnaie), «privatiser» (les entreprises d'État) et «ouvrir» (les frontières nationales aux marchandises et aux capitaux). Au début des années 1990, John Williamson, économiste de son état, connut son heure de gloire en rassemblant ces nouvelles orientations sous une appellation qui attirerait bientôt les foudres de la critique: le «consensus de Washington» (encadré p. 37).

**Consensus de Washington: des résultats en trompe-l'œil**

Ce dernier s'appuyait sur un diagnostic: le «retard» des économies en développement était dû à leur carence en capital et aux distorsions que leurs États introduisaient dans le jeu du marché (3). Les recettes du consensus de Washington étaient supposées corriger le tir. Le capital affluerait vers les pays où il était rare et stimulerait une croissance désormais sans entraves. La richesse ainsi obtenue ruissellerait tôt ou tard vers le bas de la pyramide économique, amorçant la décrue de la pauvreté. De fait, les estimations de la Banque mondiale semblent indiquer que cette prophétie est en voie de se réaliser. Selon les derniers calculs, un demi-milliard de personnes est sorti de l'extrême pauvreté (personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour) entre 1981 et 2005 (4).

“ Un demi-milliard de personnes est sorti de l'extrême pauvreté (personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour) entre 1981 et 2005. ”

C'est considérable. À y regarder de plus près, il apparaît pourtant que l'essentiel de cette décrue est à mettre au crédit des performances spectaculaires de l'Inde, de la Chine et de quelques dragons d'Asie du Sud-Est. Or ces pays sont ceux qui ont le moins suivi les recommandations du consensus de Washington. L'économiste américain Dani Rodrik observe ainsi: «*La Chine et l'Inde ont certes accru leur recours aux forces du marché, mais leurs politiques sont demeurées très conventionnelles. Avec leurs niveaux élevés de protectionnisme, leurs privatisations plus que modérées, leurs politiques industrielles ambitieuses et leurs politiques fiscales et financières laxistes, ces deux économies faisaient difficilement figure d'exemples du consensus de Washington (5)*» (article p. 34).

Si l'on tourne le regard vers l'Afrique et l'Amérique latine, deux contrées qui, bon gré malgré, ont suivi les recommandations de Washington, le bilan est nettement moins encourageant (6). Depuis les années 1990, l'Amérique latine a crû à un rythme inférieur à la période 1950-1980. Quant à l'Afrique, si elle a pu enregistrer des taux de croissance de 5% annuels, ce rythme est insuffisant pour résorber la pauvreté. Autre trait commun, la vulnérabilité des économies et de leurs habitants aux à-coups du marché. Le sort de nombre d'Africains est à la merci des fluctuations des prix des matières premières, menacé tantôt par le renchérissement soudain des denrées alimentaires, tantôt par la chute des cours des produits d'exportation. L'Amérique latine a quant à elle connu la folie des marchés

financiers et les yoyos des taux de change: la croissance des années 1990 s'est heurtée à la crise du peso mexicain en 1994, puis à celle du real brésilien en 1998, avant que l'Argentine connaisse une véritable débâcle monétaire et financière en 2001-2002. Pour les pauvres, la figure de Sisyphe est toujours prompte à resurgir.

**L'intervention de l'État réhabilitée**

Ces résultats décevants ne sont pas pour surprendre les opposants traditionnels des politiques impulsées par le FMI et la Banque mondiale (7). La nouveauté est que les critiques émanent désormais de personnalités en vue à Washington. Les positions de l'ex-économiste en chef de la Banque mondiale et prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz et de D. Rodrik, deux pourfendeurs notoires du consensus de Washington, sont prises on ne peut plus au sérieux par l'institution. De fait, la Banque mondiale a initié, certes encore timidement, un véritable *aggiornamento* de ses positions (8). Ce n'est pas encore le cas du Fonds monétaire international qui a récemment réaffirmé son credo: si les réformes ont échoué, c'est qu'elles n'ont pas été mises en œuvre comme il le fallait (9). Le mouvement est néanmoins solidement amorcé: on assiste à la montée en puissance d'une nouvelle constellation d'idées relatives au développement.

La première composante de cette constellation est théorique. Emmené notamment par J. Stiglitz, le courant néokeynésien insiste sur les blocages spécifiques des économies en développement, blocages qu'il attribue à des «échecs du marché» (10). Si d'aventure le capital affluait massivement vers les pays pauvres, ceux-ci croîtraient-ils nécessairement plus vite? Non, répondent les théoriciens néokeynésiens. Car les économies ne sont pas seulement entravées par la carence de ressources. L'existence d'une «trappe à pauvreté» peut aussi s'expliquer par le fait que les entreprises n'ont pas intérêt à investir ou à innover, les travailleurs à se former, alors même que tout ce petit monde se porterait mieux si chacun le faisait. On comprend intuitivement qu'un comportement innovateur est d'autant plus

## ENTRETIEN AVEC JEAN-MICHEL SERVET

# « Le microcrédit n'a rien d'une panacée »

**Le microcrédit a aujourd'hui le vent en poupe et nourrit beaucoup d'espoirs dans la lutte contre la pauvreté. Mais s'il permet à des populations jusque-là exclues de l'offre bancaire d'emprunter, il ne constitue pas, pour Jean-Michel Servet, un remède miracle.**

**Le microcrédit connaît une grande popularité. L'année 2005 a été proclamée année internationale du microcrédit puis la Grameen Bank et son fondateur Muhammad Yunus ont obtenu le prix Nobel de la paix. En quoi consiste-t-il ?**

Le microcrédit est un service de prêts de faible montant qui s'adresse à des personnes sans accès à l'offre des banques. Ses clients ne sont pas nécessairement pauvres. Ils sont handicapés dans leur vie courante par cette exclusion financière. Les chiffres fournis par le rapport du Sommet du microcrédit (1) font état de plus de 150 millions de clients dont plus des deux tiers seraient pauvres. Mais les calculs de la proportion de pauvres bénéficiaires du microcrédit sont peu fiables. On croit souvent à tort qu'il est utilisé pour créer de nouvelles activités. C'est le cas dans les pays du Nord, comme en France, où il fait partie des politiques de lutte contre le chômage et vise à encourager l'autoemploi. Dans les pays du Sud, sauf cas exceptionnels, notamment les situations postcrise, le microcrédit



Professeur à l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) à Genève, il est notamment l'auteur de *Banquiers aux pieds nus*. La microfinance, Odile Jacob, 2006.

s'adresse généralement à des populations ayant déjà une activité.

Le microcrédit s'est plus développé en Asie et dans le Pacifique (83 % des clients recensés) qu'en Amérique latine et en Afrique; bien davantage, en tenant compte de la répartition de la population mondiale, qu'en Europe occidentale (1 % des clients recensés). De fortes densités de population constituent un facteur favorable car cela diminue ses coûts de fonctionnement. Mais les politiques publiques jouent aussi un grand rôle. L'Inde connaît une croissance importante de son offre de microfinance car une loi y oblige les établissements implantés dans

les zones rurales à avoir un pourcentage d'utilisateurs en situation d'exclusion financière.

**Que sait-on des institutions du microcrédit ?**

On estime dans le monde leur nombre à plus de 10 000. Mais 200 d'entre elles, environ, spécialisées en microfinance, réalisent l'essentiel des opérations. L'institution la plus importante est une banque indonésienne, la Bank Rakyat Indonesia (BRI). Au départ c'était une banque coloniale devenue une banque de développement. On trouve un autre type d'organisation de microcrédit: le projet ONG qui se transforme en institution bancaire. C'est le cas de Compartamos au Mexique, cotée en bourse depuis 2007 à New York et à Mexico ou de BancoSol en Bolivie issu de Prodem, une ONG. La Grameen Bank créée sous l'impulsion de Muhammad Yunus au Bangladesh est célèbre par ses petits crédits aux membres de microgroupes solidaires. Ce modèle qui remplace les garanties par gage ou hypothèque par une pression sociale a été largement dupliqué, même après que la Grameen ait été amenée en 2002 à préférer les prêts individuels du fait de la montée des impayés. Parmi les autres modèles, on trouve des banques villageoises et des *self help groups*. Ces groupes d'entraide épargnent pour ensuite offrir des prêts autogérés à leurs membres.

**Le microcrédit peut-il être économiquement rentable ?**

Oui. Mais c'est plus exceptionnel qu'on le croit. Impossible si la densité de population est faible et l'insécurité forte du fait d'une forte criminalité, comme dans certaines zones andines. La majorité des organisations de

microfinance s'adressent à des populations qui ont des activités commerciales dont les taux de rentabilité peuvent être très élevés. Au Mexique, une banque comme Compartamos prête à des taux annuels proches de 100% sans nécessairement surendetter les petites commerçantes qui empruntent, alors que c'est le cas de la Grameen Bank qui prélève des intérêts trois fois moins élevés. Il est exceptionnel que la rentabilité des activités agricoles dépasse 8, 10 ou 15%. Avec des organisations prêtant à 25%, il y a alors risque d'appauvrissement des emprunteurs.

**Le microcrédit permet-il de rompre avec l'usure ?**

Le microcrédit ne fait pas disparaître les prêteurs privés, comme l'illustrent bien des exemples indiens ou latino-américains. Dans certains cas, les taux d'intérêt sont à des niveaux proches. De

“ C'est une illusion de penser que les pauvres sont de bons entrepreneurs manquant simplement d'un peu de capital. ”

plus, certains prêteurs privés profitent des systèmes de microfinance. Par exemple au Sénégal, des femmes sont clientes du microcrédit pour reprêter. La plupart du temps, le microcrédit se surajoute aux prêteurs privés, ce qui explique en partie le surendettement. La microfinance a des modèles assez rigides alors qu'un prêteur privé, qui connaît ses clients, adapte mieux le montant et la durée du prêt. Ils vivent des intérêts et n'exigent pas immédiatement le capital. Une large fraction de la planète n'a pas une image négative de ceux que le christianisme et l'islam stigmatisent comme usuriers.

**Quelle est son efficacité dans la lutte contre la pauvreté ?**

Le microcrédit n'a rien d'une panacée. Il peut avoir des effets négatifs ; de plus en plus d'études les mettent en évidence. Dans certains cas, il peut favoriser le surendettement. Quand il soutient des populations en situation d'exclusion financière mais qui ne sont pas pauvres, il accroît localement les inégalités.

Une idéologie néolibérale et hyperindividualiste laisse croire que tous les pauvres peuvent devenir microentrepreneurs et se développer grâce aux mécanismes du marché. Il faudrait par exemple que le microcrédit soit accompagné par des formations apprenant à diversifier les activités. C'est une illusion de penser que les pauvres sont par nature de bons entrepreneurs manquant simplement d'un peu de capital. Ils sont par leur situation les plus exposés aux risques : il faudrait donc les sécuriser et non les exposer davantage.

Le microcrédit ne peut seul éradiquer la pauvreté. Une étude au Bangladesh montre que la pauvreté a reculé grâce à des programmes publics et d'actions d'ONG en matière de santé et d'éducation, bien davantage que grâce au microcrédit, pourtant si développé et vanté dans ce pays. Je crains surtout que la déception face à la médiatisation de ses échecs conduise à jeter bientôt le bébé d'une offre de services financiers qui doivent se diversifier, avec l'eau du bain néolibéral. Or il est important de répondre aux besoins financiers au sens large. Être pauvre, c'est d'abord percevoir des revenus de façon très irrégulière. Or, les services financiers peuvent permettre de mieux gérer et de se couvrir face aux risques. Des systèmes d'assurance sur la vie, sur les biens, sur les activités, pour la santé, de transferts pour les migrants, des fonds de retraite même, sont une meilleure réponse aux besoins des populations dites pauvres que le microcrédit. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR CATHERINE HALPERN

(1) Sam Daley-Harris, « État de la campagne du Sommet du microcrédit », rapport 2009, disponible sur : [www.microcreditsummit.org/uploads/socrs/SOCR2009\\_French.pdf](http://www.microcreditsummit.org/uploads/socrs/SOCR2009_French.pdf)

BIBLIOGRAPHIE

**NATIONS ET MONDIALISATION**  
Les stratégies de développement dans un monde globalisé  
Dani Rodrick,  
La Découverte, 2008.

**LES PAYS PAUVRES SONT-ILS CONDAMNÉS À LE RESTER ?**  
William Easterly,  
Organisation, 2006.

**BANQUIERS AUX PIEDS NUS**  
La microfinance  
Jean-Michel Servet,  
Odile Jacob, 2006.

**EXPÉRIENCE, SCIENCE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ**  
Esther Duflo, Fayard,  
2009.

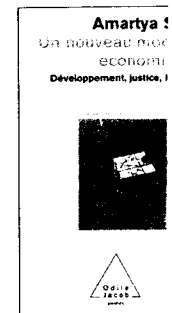
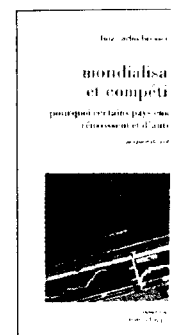
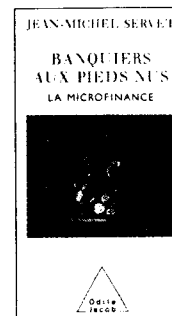
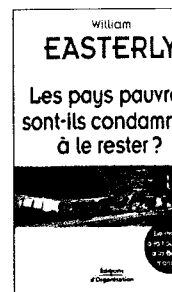
**MONDIALISATION ET COMPÉTITION**  
Pourquoi certains pays émergents réussissent et d'autres non  
Luiz Carlos Bresser-Pereira, La Découverte,  
2009.

**UN NOUVEAU MODÈLE ÉCONOMIQUE**  
Développement, justice, liberté  
Amartya Sen,  
Odile Jacob, 2003.

**L'ÉCONOMIE EST UNE SCIENCE MORALE**  
Amartya Sen,  
La Découverte, 2004.

**UN AUTRE MONDE**  
Contre le fanatisme du marché  
Elsa Assidon,  
La Découverte,  
coll. « Repères », 2002.

**ONE ECONOMICS, MANY RECIPES**  
Globalization, institutions, and economic growth  
Dani Rodrick, Princeton University Press, 2007.



# Amartya Sen Ce que peuvent les pauvres

**Peut-on mesurer la pauvreté par la quantité de monnaie que l'on a en poche? Non, répond Amartya Sen. À partir d'une réflexion sur la liberté (de se mouvoir, de s'exprimer, de participer, etc.), cet économiste et philosophe indien invite à redéfinir nos conceptions du développement et de la richesse.**

**D**epuis plus d'un quart de siècle, Amartya Sen, économiste et philosophe d'origine indienne, veut *Repenser l'inégalité* (Seuil, 2000). Pour mettre fin à la pauvreté, il faut, selon A. Sen, un développement qui reconnaisse les capacités (*capabilities*) des individus, définies comme la liberté d'utiliser leurs biens matériels et immatériels afin de choisir leur mode de vie. Par exemple, les individus disposent d'un droit potentiel de vote, mais pour que ce droit soit effectif, et que les citoyens aient la capacité de voter, ils doivent disposer de modes de fonctionnement adéquats: accès à l'éducation pour comprendre les enjeux, modes de transport pour accéder au bureau de vote... (1) C'est au milieu des années 1970 qu'il s'intéresse aux famines et notamment à celle du Bengale des années 1942-1943, qui avait coûté la vie à 3,5 millions de personnes (2). Il constate que la famine a eu lieu alors que

la région disposait de ressources globales suffisantes pour nourrir toute la population. Il généralise dès 1980 l'ensemble de ces études par l'examen des conceptions

d'égalité ce qui le conduit à formuler la notion de *capability* (capacité ou capabilité) qui deviendra le pivot analytique de ses écrits. En 1985, il publie *Commodities*



New Delhi, 7 mai 2009. Des bénévoles de tous les partis politiques contrôlent les listes des électeurs à l'entrée d'un bureau de vote.

**JEAN COPANS**

Professeur émérite à l'université Paris-V, il est l'auteur de *La Longue Marche de la modernité africaine*, Karthala, 1990, de *Développement mondial et mutations des sociétés contemporaines*, Armand Colin, 2006 et a dirigé le dossier « Itinéraires de chercheurs », *Tiers-monde*, n° 191, 2007.

and Capabilities, où il expose l'ensemble de sa construction théorique.

Tout individu dispose d'un certain nombre de dotations initiales qui peuvent être utilisées ou échangées en lui permettant d'accéder à des disponibilités alternatives. Ces dotations sont définies de manière relative selon les conditions et opportunités sociales et individuelles. Mais il faut distinguer ce qu'un individu réalise effectivement, à partir d'une combinaison de ce qu'il nomme les fonctionnements (se nourrir, aller à bicyclette, etc.), de l'ensemble des opportunités que ses capacités lui permettraient de réaliser. Ainsi, une famille peut-elle décider de faire des sacrifices pour marier l'un de ses enfants afin de conforter l'image d'un rang social et espérer des retours de la part des membres de ce nouvel espace social, mais ce faisant elle s'endette et se trouve incapable de mobiliser suffisamment de nouvelles ressources pour les autres enfants comme l'accès à la scolarisation élémentaire, la prise en charge d'une maladie ou encore un voyage vers la ville afin de se procurer des ressources supplémentaires. La capacité à choisir entre ces divers fonctionnements et à les combiner de manière différente explique la nécessité de prendre en compte aussi bien la conversion de relations sociales que celle des conditions situationnelles (nombre et genre des enfants, localisation géographique) ou encore de la nature des ressources disponibles (force de travail humaine, bétail, terres, métier artisanal, etc.). L'échange marchand est évidemment l'un des moyens de réaliser ces fonctionnements. Le développement consiste alors à faciliter ou à renforcer les capacités des individus afin d'accroître leurs libertés de choix. Inversement l'impossibilité à réaliser ses capacités produit des situations de privation. C'est pourquoi la démocratie constitue la meilleure des démarches pour mettre en adéquation préférences individuelles et décisions collectives.

### De l'IDH à la mobilisation mondiale contre la pauvreté

En 1989, un ancien condisciple pakistanais, l'économiste Mahbub ul Haq, le contacte car le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud) l'a chargé d'élaborer

“ La démocratie n'est pas une invention de l'Occident. ”

des indicateurs plus nuancés et plus « humains » que le fameux PIB qui se contente de classer les pays en développement selon leurs seuls niveaux de production et de croissance. Est ainsi élaboré en 1990 l'indicateur de développement humain (IDH) qui comprend trois éléments, et dont il est une moyenne arithmétique: l'espérance de vie à la naissance, le niveau d'éducation et le niveau de vie (le PIB en termes réels exprimé en dollars, pondéré des parités de pouvoir d'achat). Dans les années 1990, l'IDH sera même affiné et donnera naissance à toute une série d'autres indices y compris à des indices propres aux pays développés. À partir de cette date, la lutte contre la pauvreté devient le mot d'ordre mobilisateur des organisations internationales de développement. L'analyse par les capacités, initiée par le Pnud, est même progressivement reprise et reformulée par la Banque mondiale.

« Un seuil de pauvreté qui ignore totalement les caractéristiques individuelles ne saurait rendre justice à notre vrai souci face à la pauvreté » car « l'adéquation des moyens économiques ne saurait être estimée indépendamment des possibilités concrètes de "conversion" des revenus et des ressources... » (*Repenser l'inégalité*). Selon A. Sen, la liste des fonctionnements est illimitée mais un débat l'a opposé à la philosophe américaine Martha Nussbaum, qui a préféré établir une liste des dix fonctionnements de base qui pourraient ainsi servir à définir des revendications élémentaires dans le champ social et politique. Dans la mesure où la pauvreté est « une privation de capacités », « le développement devient le processus d'expansion dont jouissent les individus (3) ». A. Sen en vient d'ailleurs à expliquer que la démocratie est à la fois participative et délibérative et qu'elle « n'est pas une invention de l'Occident (4) ».

La pensée d'A. Sen est toutefois marquée par un certain flou, ce qui explique que la plupart des commentateurs, qui s'inspirent de

lui, en contestent parfois certaines des conclusions (5). A. Sen s'en tient en effet à une conception de l'économie libérale standard où, au-delà des contextes et des diversités culturelles, c'est toujours l'individu économique qui reste le point de départ... et d'arrivée de la réflexion et de la politique, fût-elle démocratique. Mais l'économiste a du mal à transcender sa discipline et malgré l'importance de sa contribution à la définition d'indicateurs du développement, l'utilisation empirique de sa démarche reste problématique tant au niveau des enquêtes de recueil de données que de la définition de stratégies voir de programmes plus concrets.

### De l'économie à l'éthique

Son engagement pour un développement qui tienne compte de la voix des pauvres est aujourd'hui partagé par la Banque mondiale. Mais valoriser la démocratie sans analyser les diverses formes d'États en place dans les pays du Sud, dont un grand nombre sont fort peu démocratiques, ou sans suggérer les chemins collectifs de la liberté qui pourraient permettre aux individus de s'en sortir, peut sembler insuffisant. Il est certain qu'A. Sen, en insistant de manière inlassable sur la nécessité du respect des capacités des individus à choisir leur destin, se transforme en un philosophe de l'éthique: malheureusement, il laisse ses lecteurs, et surtout ses non-lecteurs, quelque peu démunis face aux nécessités d'un développement qui soit plus durable aux plans aussi bien collectifs qu'institutionnels. ■

(1) Voir par exemple Jean-Michel Bonvin et Nicolas Farvaque, *Amartya Sen. Une politique de la liberté*, Michalon, 2008.

(2) Voir Amartya Sen, *Poverty and Famines. An essay on entitlement and deprivation*, Oxford University Press, 1981.

(3) Amartya Sen, *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Odile Jacob, 2000.

(4) Amartya Sen, *La Démocratie des autres. Pourquoi la démocratie n'est pas une invention de l'Occident*, Payot, 2005.

(5) Emmanuelle Bénicourt, par sa critique assez radicale, a suscité un débat utile (voir « Contre Amartya Sen », *L'Économie politique*, n° 23, 2004, et le dossier « Faut-il lire Amartya Sen ? », n° 27, 2005.