

Une approche incomplète du combat contre la pauvreté

Pourquoi les pays d'Amérique latine et des Caraïbes sont à la traîne

Danny M. Leipziger

Par rapport à l'Asie de l'Est, l'Amérique latine et les Caraïbes ont fait très peu de progrès dans la lutte contre la pauvreté depuis les années 80, en grande partie à cause du manque de dynamisme de leur économie.

PRÈS DE 36 % de la population de l'Amérique latine et des Caraïbes vivent au-dessous du seuil de pauvreté — la même proportion qu'il y a dix ans. Bien que les revenus aient légèrement progressé depuis les années 80, un habitant sur trois vit dans la pauvreté, ce qui n'est pas une bonne nouvelle. En outre, la fraction de la population qui vit dans l'extrême pauvreté est passée de 13 % en 1987 à 16 % en 1997. Pourquoi des résultats aussi lamentables en comparaison de ceux de l'Asie de l'Est? En effet, un coup d'oeil rapide révèle, par exemple, que le taux de pauvreté a été réduit de deux tiers en Malaisie et qu'il a baissé de moitié en Thaïlande, où il a été ramené de 26 % à 13 % entre 1986 et 1995. La réponse réside tout simplement dans la lenteur de la croissance économique — dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, la production réelle par habitant s'est accrue au taux dérisoire de 1,3 % par an ces dix dernières années.

En effet, l'élément oublié dans nombre des stratégies de développement actuelles, c'est la croissance. L'accent est mis désormais sur des dispositifs de protection sociale mieux ciblés et plus efficaces et, initiative des plus nécessaires, sur la gestion publique et l'équité sociale; cependant, la croissance du PIB, l'un des principaux facteurs à l'origine de l'amélioration du niveau de vie en Asie de l'Est, est faible dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Les économies hautement performantes de l'Asie de l'Est ont vu leur revenu par habitant atteindre en 1995 un niveau huit fois plus élevé qu'en 1960, résultat qui contraste fortement avec celui de l'Amérique latine et des Caraïbes, où le revenu par habitant n'a fait que doubler sur la même période (graphique 1).

Il serait intéressant de savoir ce qui serait arrivé si l'Amérique latine et les Caraïbes avaient enregistré une croissance aussi rapide que l'Asie de l'Est, ne fût-ce que pendant une dizaine d'années. En fait, le taux de pauvreté y aurait été réduit de moitié et le pourcentage de la population vivant dans l'extrême pauvreté serait tombé bien au-dessous de 10 %. Le profil de la pauvreté en Amérique latine et dans les Caraïbes aurait ressemblé à celui du Chili, le numéro un de la région.

L'effet de la croissance sur les pauvres

Pourquoi un effet si puissant? Nous avons maintenant tout lieu de croire, contrairement à ce que l'on pensait précédemment, que la croissance se traduit par une progression du revenu, non seulement pour l'ensemble de la population, mais aussi pour les pauvres (Dollar and Kraay, 2000). Nous avons par ailleurs la preuve que les fluctuations du revenu nuisent autant aux pauvres qu'au reste de la population, ce qui donne de fortes raisons de protéger le revenu (Gil and others, 2000). En outre, il faut accorder une importance accrue aux interventions de l'État en faveur des pauvres, en particulier de ceux qui vivent dans des localités rurales et sont à la traîne même lorsque le reste du pays jouit d'une forte croissance économique. Mais, plus que toute autre chose, c'est une expansion plus vigoureuse qui bénéficiera à la plupart des pauvres, surtout à la masse grandissante de pauvres des zones urbaines d'Amérique latine et des Caraïbes.

Pour l'Argentine, par exemple, les faits révèlent une corrélation étroite entre le taux de pauvreté urbaine et les hauts et les bas du cycle macroéconomique du pays : le taux de pauvreté augmente en période de récession, où les possibilités d'emploi se raréfient, et

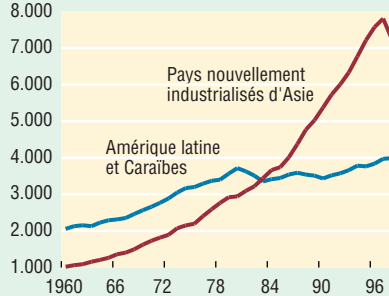
baisse dans la phase d'expansion. Cela implique qu'une assez grande proportion des ménages très vulnérables sont proches du seuil de pauvreté. Pour l'Amérique latine et les Caraïbes, l'«écart de pauvreté» — ce qui manque aux pauvres, exprimé en pourcentage de leur revenu actuel, pour franchir le seuil de pauvreté —, qui était en moyenne de 15 % en 1986, est passé à près de 17 % en 1997. Or, aucune économie de la région n'a suffisamment de ressources budgétaires pour transférer tous les ans aux pauvres ne fût-ce qu'une faible fraction de ce montant. La seule solution réside dans une accélération continue de la croissance économique.

La croissance est le fondement même de la réduction de la pauvreté : c'est un fait qui n'est plus à établir, en théorie ou en pratique, mais qui vaut la peine d'être réitéré. L'inégalité des

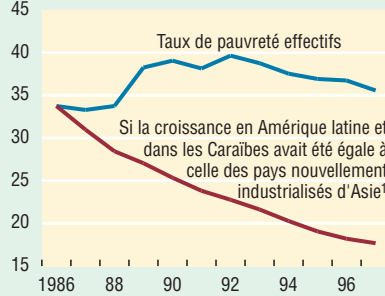
revenus, mesurée par les moyens traditionnels, est très accentuée en Amérique latine et aux Caraïbes, et de fortes pressions s'y font sentir en faveur d'une augmentation des dépenses sociales. Malheureusement, la capacité de financement budgétaire de ces dépenses est faible. Aussi est-il peu probable que les pauvres obtiennent une part plus grande du gâteau, à moins que celui-ci n'augmente : il serait extrêmement difficile, voire impossible, pour les pays de la région d'engendrer les ressources dont ils ont besoin pour assurer la redistribution des revenus. Enfin, bien qu'il y ait des arguments économiques solides en faveur d'une réforme du marché du travail visant à encourager la création d'emplois et à réduire les pensions publiques trop généreuses, ces objectifs ne seront ni l'un ni l'autre faciles à atteindre dans la conjoncture actuelle,

Croissance du revenu et investissement dans l'infrastructure

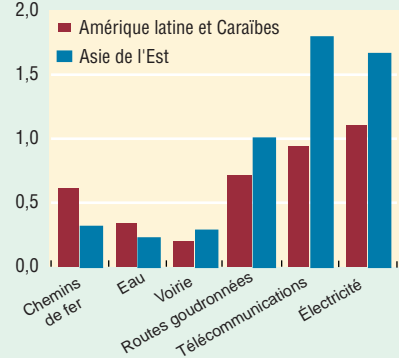
Graphique 1
Le revenu par habitant, qui est monté en flèche dans les économies d'Asie en 1960-96, n'a fait que doubler en Amérique latine et dans les Caraïbes (Dollars E.U. constants de 1995)



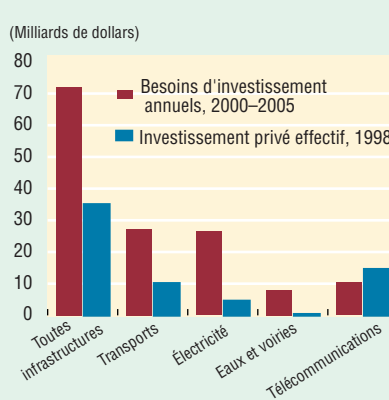
Graphique 2
La pauvreté en Amérique latine et dans les Caraïbes : réalité et conjoncture (Pourcentage de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté)



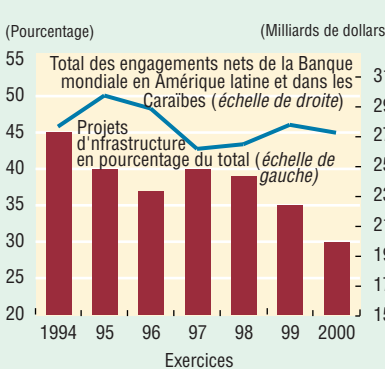
Graphique 3
Infrastructure et revenu sont plus étroitement liés dans les économies en croissance rapide d'Asie de l'Est qu'en Amérique latine (Élasticité²)



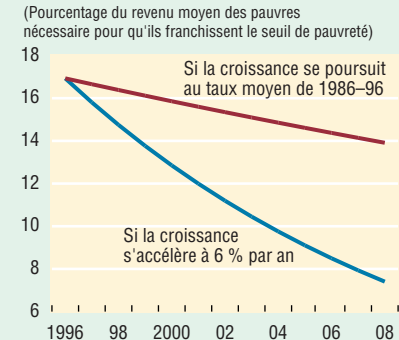
Graphique 4
Le financement privé de l'infrastructure en Amérique latine et dans les Caraïbes est substantiel mais insuffisant (Milliards de dollars)



Graphique 5
Les prêts de la Banque mondiale pour les projets d'infrastructure en Amérique latine et dans les Caraïbes ont baissé en termes relatifs et absolus (Pourcentage)



Graphique 6
Une forte croissance en Amérique latine et dans les Caraïbes pourrait réduire l'écart de pauvreté de moitié en dix ans (Pourcentage du revenu moyen des pauvres nécessaire pour qu'ils franchissent le seuil de pauvreté)



Sources : pour les graphiques 1, 2, 3, 5 et 6, Banque mondiale. Pour le graphique 4, les données sur les besoins d'investissement sont tirées de l'étude de Fay (2000). Elles ont été ajustées pour tenir compte des besoins de remise en état et, dans le domaine des télécommunications, de lignes de téléphone mobile. Les données sur l'investissement privé effectif proviennent du Mécanisme consultatif de la Banque mondiale pour la prestation de services d'infrastructure dans le cadre de partenariats publics-privés. La catégorie «Toutes infrastructures» inclut le gaz, les ports et aéroports dans le cas de l'investissement privé effectif, mais pas dans celui des besoins d'investissement annuels, qui sont donc appelés à dépasser 72 milliards de dollars.

¹Dans les pays nouvellement industrialisés d'Asie, la croissance a été en moyenne de 5,8 % par an entre 1986 et 1997.

²Variation en pourcentage de la valeur par habitant du parc d'infrastructures correspondant à une variation en pourcentage du revenu par habitant.

caractérisée par le manque de dynamisme de l'économie et l'absence de possibilités d'emploi.

Le profil de la pauvreté a fait l'objet d'une simulation destinée à montrer l'importance de la croissance et fondée sur l'élasticité de la pauvreté par rapport à la croissance et son élasticité par rapport à l'inégalité, calculées par Wodon (2000). (Wodon calcule l'élasticité brute de la pauvreté par rapport à la croissance et, en tenant compte de tout changement intervenu dans la distribution des revenus, il calcule ensuite son élasticité nette. La distribution des revenus en Amérique latine et dans les Caraïbes est restée en grande partie inchangée pendant la période 1986-96, de sorte que les élasticité brute et nette sont quasiment identiques.) L'analyse contrefactuelle a été effectuée sur la base des taux de croissance enregistrés par les économies hautement performantes d'Asie de l'Est en dix ans (graphique 2). De 1986 à 1997, période de croissance très faible, la proportion de pauvres en Amérique latine et aux Caraïbes a été en moyenne de 40 % de la population, avant de s'établir à 35 %. Cependant, une croissance très rapide aurait eu pour effet de faire reculer considérablement le taux de pauvreté, qui serait tombé à 17 %, et de ramener au-dessous de 6 % l'extrême pauvreté, dont le taux effectif était de 16 % en 1997. Le contraste est frappant. Quels sont donc les obstacles à la croissance de la région?

Les obstacles à la croissance

Les taux d'épargne et d'investissement en Amérique latine et dans les Caraïbes sont très inférieurs à ceux des pays nouvellement industrialisés d'Asie, et de grandes économies comme l'Argentine et le Brésil sont moins ouvertes que leurs homologues asiatiques. Cela peut expliquer pourquoi la compétitivité et la productivité sont plus fortes en Asie que dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes. En outre, les stigmates de l'inflation dans cette région limitent ses possibilités de recours à une politique expansionniste.

L'accent mis par la région sur la discipline budgétaire — l'un des principaux objectifs des politiques passées — et le coût élevé des programmes sociaux et du service de la dette sont deux des causes du sous-investissement dans l'infrastructure matérielle de l'Amérique latine et des Caraïbes. Des secteurs en ont souffert, en dépit du récent afflux des capitaux d'investissement direct dans la région, surtout vers des secteurs tels que les télécommunications et l'énergie. Les transports, par exemple, restent relativement coûteux. Le fait qu'il coûte davantage à un pays d'expédier des biens vers les autres pays de la région que de les acheminer vers l'Asie ou les États-Unis révèle le caractère inadéquat de l'infrastructure de la région ainsi que la déficience de son cadre réglementaire.

Dans la plupart des pays de la région, l'infrastructure est dans un état délabré à cause de projets passés trop ambitieux,

«Dans toutes les stratégies nationales de développement, la croissance doit être considérée comme l'élément essentiel au succès de tous les efforts déployés pour réduire la pauvreté, élargir la participation des citoyens à l'administration publique et améliorer la gestion publique.»

de la compression budgétaire — qui a durement frappé des postes tels que l'entretien et les réparations — et de la décentralisation, souvent mal avisée, des réseaux de transport. Comme l'a montré l'étude de Canning (1998), l'infrastructure de la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes s'est peu à peu détériorée, limitant la compétitivité et la croissance. En témoigne le niveau extrêmement élevé des stocks — utilisation improductive du capital — qui est, d'après Guasch (2001), de deux à trois fois supérieur à la moyenne pour les pays de l'OCDE.

La remise en état et le développement de l'infrastructure sont essentiels à la croissance, comme l'a prouvé l'Asie de l'Est (graphique 3). L'étroite relation entre la croissance du revenu et la disponibilité d'électricité, de services de télécommunication et de routes goudronnées est évidente en Amérique latine et dans les Caraïbes, encore que le lien soit plus faible qu'en Asie. En outre, l'accès à l'eau salubre et aux services d'hygiène, les facilités de transport sur le lieu de

travail et l'électrification — qui revêtent un caractère hautement prioritaire pour les pauvres, comme l'ont montré de récentes études de la Banque mondiale — ont amélioré de façon tangible le bien-être social (Narayan, 2000).

L'Amérique latine et les Caraïbes ont cherché à répondre à leurs immenses besoins d'infrastructure tout en réduisant la taille du secteur public en se tournant vers le secteur privé. En effet, la région a reçu d'importants flux de capitaux d'investissement direct de l'étranger. Cependant, les investisseurs ont privilégié trois pays — Argentine, Brésil et Chili — et l'investissement privé s'est concentré dans les secteurs des télécommunications et de l'électricité, lesquels reçoivent 75 % du total des capitaux depuis 1982. Les besoins d'investissement dans l'infrastructure de la région sont si grands que le secteur privé ne pourra pas y satisfaire à lui seul (graphique 4).

La région est prise dans le piège d'une croissance lente, d'une faible épargne et de rentrées fiscales très maigres, dues à la pratique courante de la fraude et au manque de création d'emplois dans l'économie formelle par suite de la rigidité du marché du travail. Par ailleurs, les paiements élevés du service de la dette et les grosses sommes dues au titre des pensions ainsi que les accords de partage des recettes avec les États ou provinces peuvent, dans certains pays, absorber la quasi-totalité du budget fédéral. Aussi les ressources du Trésor public de bien des pays de la région sont-elles insuffisantes, et il ne reste guère de fonds pour l'investissement.

La tendance à la baisse des investissements dans l'infrastructure se retrouve dans la structure des prêts de la Banque mondiale : la part de son portefeuille de prêts à l'Amérique latine et aux Caraïbes qui est destinée à financer l'infrastructure a considérablement diminué, tombant de 45 % pour l'exercice 1994 à 30 % pour l'exercice 2000, clos le 30 juin 2000 (graphique 5).

Cette baisse, en particulier dans les secteurs et les pays qui attirent les investisseurs privés, n'a en soi rien de surprenant, mais elle a été particulièrement prononcée ces dernières années et risque d'avoir de graves répercussions. Devant la crise financière de 1998, la Banque mondiale a opté pour les prêts à décaissement rapide en faveur de la région. Bien que la modification de la structure des prêts de la Banque mondiale soit peut-être tout simplement une action anticonjoncturelle temporaire face à la crise, la rupture avec les prêts à l'investissement dans l'infrastructure et le dialogue sur la politique sectorielle dont ils s'accompagnent dressent un autre obstacle à la reconstruction de l'infrastructure nécessaire dans la région et va à l'encontre de la haute priorité donnée à l'infrastructure régionale dans le communiqué de Brasilia, signé le 1^{er} septembre 2000 par les présidents des douze pays d'Amérique du Sud au sommet de Rio.

Un autre obstacle au développement de la région est l'incapacité des entrepreneurs à soutenir la concurrence sur les marchés extérieurs, due au volume limité des fonds de roulement dont ils peuvent disposer et à la cherté du crédit. En raison de goulets d'étranglement dans le secteur des transports et de l'insécurité de l'approvisionnement, le niveau des stocks de matières premières au Brésil et au Chili est respectivement trois et quatre fois plus élevé qu'aux États-Unis (Guasch, 2001). En outre, il est rare que l'État, les entreprises et les salariés collaborent à l'accroissement de la productivité et de la compétitivité. Lorsqu'ils l'ont fait — au Salvador et au Chili, par exemple, en formant des conseils sur la compétitivité —, les résultats ont été excellents. Par conséquent, un grand nombre des facteurs à l'origine de la croissance en Asie de l'Est — une vision nationale soutenue par l'investissement dans l'infrastructure, les exportations et l'accès au crédit — font défaut dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

Priorité à la croissance

Dans toutes les stratégies nationales de développement, la croissance doit être considérée comme l'élément essentiel au succès de tous les efforts déployés pour réduire la pauvreté, élargir la participation des citoyens à l'administration publique et améliorer la gestion publique. Le graphique 6 illustre le calcul de l'écart de pauvreté dans différentes hypothèses de croissance, et les résultats sont parlants. Si la croissance en Amérique latine et aux Caraïbes était aussi rapide que dans les pays nouvellement industrialisés d'Asie pendant une dizaine d'années, le transfert de revenu à assurer en faveur des pauvres pour leur permettre de franchir le seuil de pauvreté représenterait en moyenne 7 % de leur revenu actuel, et non 17 %. Au niveau de la politique publique, l'accélération de la croissance rend donc le problème de la pauvreté plus facile à gérer. (Il importe en outre de reconnaître que l'amélioration de la distribution des revenus peut accroître les avantages que les pauvres tirent de la croissance; mais il faut du temps pour apporter les changements né-



Danny M. Leipziger est Directeur du Département Finances, secteur privé et infrastructure de la Banque mondiale, Bureau régional Amérique latine et Caraïbes.

cessaires et, en fait, l'inégalité s'est aggravée dans certains pays de la région pendant la période 1986–96.) Une croissance soutenue au Chili, par exemple, s'est accompagnée d'une réduction sensible de la pauvreté. De plus, comme les leaders régionaux l'ont eux-mêmes souligné, l'intégration et la prospérité ne sauraient s'accroître sans le développement de l'infrastructure matérielle et un nouveau consensus social.

À l'évidence, le maintien d'une stratégie de croissance nécessite le partage du pouvoir entre les principaux secteurs de l'économie et le renforcement des institutions publiques en vue de prévenir les abus du secteur privé (Burki and Perry, 1998). La qualité de la croissance revêt de l'importance, concept bien démontré par Chenery (1974) et réitéré dans le cadre plus large de la gestion publique par Thomas (2000). Mais les raisons du retard pris par l'Amérique latine et les Caraïbes par rapport à l'Asie de l'Est dans la lutte contre la pauvreté résident purement et simplement dans leurs résultats en matière de croissance. Si elle ne peut s'attaquer aux obstacles qui s'opposent à la croissance du secteur réel, la

région pourrait être vouée à des taux élevés de pauvreté pendant dix ans encore. **F&D**

Le présent article s'inspire en partie de l'exposé intitulé «The Performance of the East Asian Economies and Lessons for Latin America», fait par l'auteur au quatrième Congrès économique, qui s'est tenu à Buenos Aires du 16 au 18 mai 2000.

Bibliographie :

- Shahid Javed Burki and Guillermo E. Perry, eds, 1998, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter, World Bank Latin America and Caribbean Studies, Viewpoints* (Washington).
- David Canning, 1998, *A Database of World Infrastructure Studies, 1950–1995, World Bank Research Working Paper No. 1929* (Washington).
- Hollis Chenery and others, 1974, *Redistribution with Growth* (London: Oxford University Press).
- David Dollar and Aart Kraay, 2000, "Growth Is Good for the Poor" (unpublished; Washington: World Bank).
- Marianne Fay, 2000, "Financing the Future: Infrastructure Needs in Latin America, 2000–2005" (unpublished; Washington: World Bank).
- Indermit Gil and others, 2000, "Securing Our Future in a Global Economy," *World Bank Latin American and Caribbean Studies, Viewpoints* (Washington).
- José Luis Guasch, 2001, "Inventory Levels in LAC: A Red Flag For Competitiveness and Productivity," *Occasional Note* (Washington: World Bank).
- Danny M. Leipziger, 2000, "Achieving Social and Political Consensus: Latin America," *Development Outreach* (Winter), p. 18–22.
- Deepa Narayan and others, 2000, *Voices of the Poor: Crying Out for Change* (New York: Oxford University Press for the World Bank).
- Vinod Thomas and others, 2000, *The Quality of Growth* (Washington: World Bank).
- Quentin T. Wodon, 2000, *Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean, World Bank Technical Paper No. 467* (Washington).