

document de travail

juillet 2006

20

Institutions, Développement et Pauvreté

Alice Sindzingre

Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS, Paris),
EconomiX, Université Paris X-Nanterre ; Research Associate, School
of Oriental and African Studies (SOAS), département d'économie,
Université de Londres



Département de la Recherche

Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes
Direction de la Stratégie 75012 Paris - France
Département de la Recherche www.afd.fr

Sommaire

Résumé 4

Introduction : Institutions, croissance et pauvreté 5

1. Institutions et réformes : les évolutions conceptuelles des institutions financières internationales 8

1. 1.	L'évolution des réformes : Le consensus de Washington	8
1. 2.	Les redéfinitions des fonctions de L'Etat, Des Institutions et des politiques publiques	9
1. 2. 1.	La réhabilitation de l'Etat et des institutions publiques	9
1. 2. 2.	L'évolution des théories et des politiques de privatisation	10
1. 2. 3.	Lutte contre la pauvreté, croissance et services publics	10
1. 3.	Les institutions et la gouvernance	11
1.3.1	" Bonne " et " mauvaise " gouvernance	11
1.3.2	La contribution des institutions au fonctionnement des marchés et les réseaux sociaux	12
1. 3. 3.	La réorganisation du fonctionnement des institutions	12
1. 3. 4.	Insuffisances de la gestion publique et transparence budgétaire	13
1. 4.	Les situations d'effondrement de l'Etat et des institutions	14
1. 5.	Quelques débats-clés : institutions, croissance, globalisation et aide	15
1. 5. 1.	Les institutions et la croissance	15
1. 5. 2.	Les institutions et la globalisation	17
1. 5. 3.	Les institutions et l'aide internationale	19

2. Institutions, pauvreté et développement 22

2. 1.	La multidimensionalité de la pauvreté	22
2. 1. 1.	La pauvreté monétaire et non monétaire : les dimensions institutionnelles et normatives	22
2. 1. 2.	Les causalités multiples et rétroactives	23
2. 1. 3.	Les mesures de la pauvreté	24
2. 2.	Les institutions, les normes sociales et la pauvreté	25
2. 2. 1.	Des normes sociales à la pauvreté, de la pauvreté aux normes sociales	26
2. 2. 2.	Les normes sociales et la pauvreté : des effets ambigus	27

2. 3.	Les trappes à pauvreté macroéconomiques : ressources naturelles et matières premières	29
2. 3. 1.	Les trappes à pauvreté et leurs déterminants en débat	29
2. 3. 2.	La " malédiction " des ressources naturelles et la dépendance vis-à-vis des matières premières	30
2. 4.	Les relations entre politiques économiques, institutions et pauvreté	31
2. 4. 1	Politiques de redistribution, d'emploi, de sécurité sociale et pauvreté	32
2. 4. 2.	Politiques d'ouverture commerciale, politiques industrielles et pauvreté	32
2.5.	La pluralité de déterminants de la croissance et le rôle des institutions	34
2. 5. 1.	Croissance, pauvreté, inégalités, institutions : causalités croisées et multiples	34
2.5.2.	Institutions, structures ou politiques économiques ? Endogénéité des déterminants de la croissance, effets de seuils et trappes à pauvreté	35

Conclusion : l'endogénéité des causalités, le rôle crucial des institutions	39
--	-----------

Bibliographie	43
----------------------	-----------

Notes	48
--------------	-----------

Résumé

Ce document explore les relations entre institutions, croissance et pauvreté. Il présente la multiplicité des liens de causalité qui lient ces trois termes. Le rôle essentiel des institutions en matière de développement comme de réduction de la pauvreté fait actuellement l'objet d'un consensus. Néanmoins, les définitions de ces trois notions tout comme la nature des liens qui les relient sont encore controversées. L'étude montre le rôle essentiel des institutions dans les processus conduisant à la pauvreté ou permettant d'en sortir. Leur place et leur rôle expliquent le caractère endogène de ces processus ; elles sont à l'origine de nombreux effets de seuils et de trappes à pauvreté.

La lutte contre la pauvreté est devenue une question importante pour les économistes du développement ainsi qu'un enjeu majeur pour les institutions et les agences d'aide bi ou multilatérales. Le rôle crucial des institutions dans les dynamiques de croissance comme dans les logiques de pauvreté, est désormais lui aussi reconnu, en particulier grâce à l'économie institutionnaliste. Néanmoins, malgré cette reconnaissance, l'analyse du rôle des institutions dans les processus de pauvreté et dans l'élaboration des politiques pour lutter contre cette pauvreté, reste une tâche délicate. Les difficultés sont multiples.

Tout d'abord, les définitions de la pauvreté varient beaucoup, tout comme celles de la notion d'institution. Ensuite, il est difficile d'analyser la place des institutions dans les processus de croissance économique et de réduction de la pauvreté : en effet de multiples liens de causalité interviennent, et les processus en jeu ont une dimension très endogène. Les effets de seuils peuvent ainsi aussi bien induire des cercles vertueux que des trappes à pauvreté. Les prédictions ex ante sur l'impact des institutions comme de certaines mesures, sur la croissance économique ou sur la réduction de la pauvreté, s'avèrent donc extrêmement difficiles à réaliser.

La première partie de ce document présente la notion d'institution dans le sens que lui donnent les institutions financières internationales. La seconde partie analyse la complexité de la notion de pauvreté et des relations entre trois termes : institutions et normes sociales, croissance et pauvreté. Loin d'être purement conceptuels, ces débats sont cruciaux pour évaluer l'efficacité effective des réformes : selon qu'elles appréhendent correctement les rôles respectifs des facteurs institutionnels et non institutionnels, elles agissent ou non sur les éléments déterminants de la croissance et de la pauvreté.

Introduction : Institutions, croissance et pauvreté

La lutte contre la pauvreté constitue désormais un thème majeur de l'économie du développement comme des agendas des institutions et des agences d'aide au développement, bi ou multilatérales. Pourtant, cette " nouveauté " n'est pas si récente. Avant les années 1980 et les programmes d'ajustement structurel, la lutte contre la pauvreté constituait déjà l'une des principales missions de la Banque mondiale. Elle est aujourd'hui redevenue une priorité. Son importance actuelle a même pu faire craindre à certains qu'elle ne se substitue aux efforts en faveur du développement, compris dans le sens classique du terme.

La lutte contre la pauvreté est donc une question moins récente qu'il n'y paraît et qui ne fait pas l'objet d'un consensus : elle a donné et donne toujours lieu à de vifs débats sur les définitions et les mesures de la pauvreté, sur les processus qui y conduisent comme sur les réformes et les politiques les plus efficaces.

Le rôle des institutions dans les processus de pauvreté est lui aussi devenu désormais un thème central pour la recherche en économie du développement, comme pour les réflexions stratégiques des institutions financières internationales (IFIs) - Banque mondiale et Fonds monétaire international.

La reconnaissance de leur rôle dans les processus de croissance et de pauvreté est liée aux évolutions des théories économiques et en particulier à la Nouvelle Economie Institutionnelle (*New Institutional Economics*) consacrée par le prix Nobel attribué en 1993 à Douglass North et Robert Fogel.

Si les théories économiques intègrent désormais davantage la notion d'institution, c'est aussi suite aux résultats

mitigés des programmes de réformes et des flux d'aide. Ces derniers n'ont pas empêché certaines régions du monde, comme l'Afrique subsaharienne, de connaître une stagnation, voire un appauvrissement économique.

INSTITUTION : UN TERME UNIQUE POUR DES REALITES MULTIFORMES

Les institutions opèrent à des niveaux macro ou micro-économiques. Il est possible de les classer en de nombreuses catégories différentes, comme par exemple : les institutions étatiques ou non-étatiques ; les institutions relevant du marché ou situées hors marché ; les institutions formelles ou informelles. Elles peuvent aussi être internes ou externes aux Etats, comme par exemple les institutions supra-étatiques impliquées dans la " gouvernance globale ". Ces institutions supra-étatiques jouent un rôle important dans les pays en développement : leurs économies comme leurs institutions nationales s'avèrent en effet souvent dépendantes des institutions financières internationales et des accords multilatéraux.

La façon d'appréhender et de comprendre ces dichotomies varie beaucoup selon les différentes approches théoriques de la notion d'institution.

DIFFERENTES APPROCHES THEORIQUES DE LA NOTION D'INSTITUTION ET DE L'ANALYSE DE SON ROLE DANS LA CROISSANCE ET LA PAUVRETE

Douglass North définit les institutions comme les " contraintes qui structurent les interactions politiques, économiques et sociales ". Ces contraintes peuvent être aussi bien formelles (par exemple les constitutions, les lois et les droits de propriété¹) qu'informelles ; elles auto-produisent alors leur caractère obligatoire (*self-enforcing*). On peut citer comme exemples de contraintes informelles : les

coutumes traditionnelles, les codes de conduite ou les conventions. Douglass North s'appuie aussi sur la notion de coûts de transaction pour définir les institutions, tout comme l'avaient fait avant lui d'autres économistes comme Ronald Coase qui analyse les institutions comme une conséquence de l'existence de coûts de transaction (*The Nature of the Firm*, publié en 1937).

D'autres chercheurs abordent les institutions par la théorie des jeux - jeux répétés, jeux évolutionnistes - et les divers équilibres qu'elle met en évidence². Enfin, certaines conceptions évolutionnistes analysent les institutions comme des effets de processus d'apprentissage et de compétition. Les institutions peuvent également être définies en référence au concept de droit ou bien à celui de contrat, comme le contrat social dans l'économie du bien-être.

L'analyse des institutions a été approfondie grâce au concept de dépendance des trajectoires aux dynamiques passées (*path dependence*) élaboré notamment par Paul David³. L'analyse du rôle économique des institutions a également été considérablement enrichie par les références aux notions de trappes à pauvreté, de cercles vicieux et d'effets de seuils : en dessous de certains seuils de revenu, les pays pauvres ne peuvent plus bénéficier de rendements croissants. Des injections massives de capital deviennent alors nécessaires. Les pères fondateurs de l'économie du développement, comme Paul Rosenstein-Rodan, expliquent ainsi que pour briser les processus de trappes à pauvreté, des politiques de *Big Push* sont nécessaires, qu'elles soient réalisées grâce à l'intervention de l'Etat ou à celle de l'aide au développement⁴.

En montrant que le manque de coordination entre secteurs limite les effets d'entraînement et induit des trappes à pauvreté, Paul Rosenstein-Rodan a profondément influencé l'approche moderne des institutions. Les institutions et les normes sociales sont désormais considérées comme une cause majeure du manque de coordination et donc de la création de trappes à pauvreté.

Ce très rapide tour d'horizon de quelques références théoriques contemporaines majeures sur le rôle des institutions dans le développement et la pauvreté montrent que

ces recherches prolongent et confirment les intuitions des premiers économistes du développement : la croissance résulte d'un ensemble de processus cumulatifs, positifs ou négatifs, où les institutions économiques, politiques et sociales jouent un rôle majeur.

Cette étude explore les relations entre institutions, croissance et pauvreté. Elle présente leurs multiples dimensions et la complexité des relations de causalité qui peuvent relier ces trois termes.

Les définitions des concepts et les causalités réciproques demeurent controversées. Les institutions constituent des notions très générales ; elles englobent des phénomènes hétérogènes, dont la signification varie beaucoup selon les contextes. De plus, les causalités qui relient les institutions aux processus de croissance et de réduction de la pauvreté sont multiples. Enfin, ces processus possèdent un caractère endogène qui provoque des effets de seuils et de multiples équilibres spécifiques. Ceux-ci peuvent induire des cercles vertueux ou à l'inverse des trappes à pauvreté malaisés à prédire *ex ante*.

S'il existe désormais un consensus sur l'importance des institutions pour le développement et la réduction de la pauvreté, il demeure très délicat de déterminer comment mieux tenir compte des institutions pour améliorer l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté. Des désaccords subsistent sur de nombreux points. On peut notamment citer : le rôle de l'Etat ; le sens des relations de causalités : des institutions à la croissance, ou de la croissance aux institutions ; le caractère endogène des institutions par rapport à d'autres facteurs explicatifs de la croissance et de la pauvreté - comme par exemple les structures des marchés, la géographie, les modes d'insertion internationale et la dépendance à l'exportation de matières premières ; les poids respectifs de tous ces facteurs, et enfin les canaux que ces relations de causalité empruntent. Les réformes peuvent en effet agir directement sur les institutions ou bien sur des facteurs qui eux-mêmes améliorent les institutions, comme par exemple les réformes de libéralisation.

L'étude montre qu'au-delà des désaccords, les institutions constituent un aspect essentiel des processus multidimen-

sionnels qui conduisent à la pauvreté ou permettent d'en sortir. Confirmant les analyses de Paul Rosenstein-Rodan, elle montre que les institutions expliquent le caractère endogène de ces processus : elles peuvent par exemple provoquer des obstacles à la coordination et des effets cumulatifs, et créer ainsi des effets de seuils.

La première partie de l'étude examine le concept d'institution tel que l'utilisent les institutions financières internationales. La seconde partie analyse les conceptions multidimensionnelles de la pauvreté et la complexité des canaux de glissement et de maintien dans la pauvreté. Celle-ci n'est pas seulement conçue en termes de revenus, mais du point de vue des dimensions intrinsèques du développement humain, la santé ou l'éducation par exemple. Cette partie explore la complexité des relations de causalités

entre les trois termes de la relation : institutions et normes sociales, croissance et pauvreté. Elle étudie aussi la question du caractère endogène des institutions vis-à-vis des autres facteurs de la croissance et de la réduction de la pauvreté. L'analyse de ces causalités est à l'origine de débats de fond sur la nature et les poids respectifs de différents facteurs sur le court ou le long terme : institutions, politiques économiques, structures de marché, géographie, dotations en facteurs de production.

Loin d'être purement conceptuels, ces débats sont décisifs pour toute évaluation de l'efficacité des réformes : leur efficacité sur les réels déterminants de la croissance ou de la pauvreté varie selon leur capacité à appréhender correctement les rôles respectifs des facteurs institutionnels et non institutionnels.

1. Institutions et réformes : les évolutions conceptuelles des institutions financières internationales

L'introduction de ce document explique que la plupart des chercheurs comprennent désormais la notion d'institution dans un sens très large. Dans cette première partie, consacrée à l'évolution de l'analyse du rôle des institutions par les

organisations financières internationales, la notion d'institution est pourtant ramenée à une conception restreinte d'institution publique. C'est en effet l'angle d'analyse porté par les organisations financières internationales sur la notion d'institution.

1. 1. L'évolution des réformes : Le consensus de Washington

Les institutions financières internationales ont suivi dans les années 1980 le cadre conceptuel néoclassique qui associe efficacité et forces du marché. La " nouvelle économie politique " a ainsi par exemple été développée par Anne Krueger qui a occupé des positions éminentes à la Banque mondiale puis au Fonds monétaire international. Les déficits qui affectèrent l'Amérique latine après la crise de la dette en 1982 et surtout l'Afrique subsaharienne après les chocs de la fin des années 1970 et du milieu des années 1980 obligèrent les pays de ces continents à recourir aux financements du Fonds monétaire et de la Banque mondiale. Ils ont donc aussi dû se conformer aux conditionnalités qui leur étaient attachées. Celles-ci ont été fortement influencées par une conception de l'Etat " coupable " et responsable de l'absence de croissance et de la mise en oeuvre de " mauvaises politiques " macroéconomiques.

Les premiers programmes de stabilisation préconisés par le Fonds monétaire comme les programmes d'ajustement structurel élaborés par la Banque mondiale ont ainsi cherché à réduire l'intervention de l'Etat et des institutions étatiques dans l'économie. Les institutions publiques en charge des produits d'exportation ont été particulièrement visées : caisses et offices de stabilisation, encadrement des filières, banques publiques de développement, etc. Elles ont été accusées de créer des distorsions et des rentes

préjudiciables à la croissance et de ne bénéficier qu'aux groupes sociaux les plus riches. Pour réduire les dépenses publiques, les programmes de stabilisation ont cherché à diminuer la masse salariale et les effectifs de la fonction publique. Afin de rétablir la " vérité des prix ", ils ont recommandé la libéralisation des économies et la privatisation des entreprises publiques. Celles-ci étaient de plus analysées comme des sources de surcoûts budgétaires et de distorsions économiques à cause des subventions dont elles bénéficiaient.

Ces programmes de démantèlement et de privatisation d'institutions étatiques perçues comme des obstacles au jeu et aux signaux des marchés ont débuté dans les années 1980. Les institutions financières internationales n'ont pas seulement utilisé des arguments économiques pour justifier la nécessité de ces réformes. Elles ont aussi expliqué, sur un plan plus social, que l'inefficacité et les coûts de ces structures étaient principalement supportés par les personnes les plus pauvres.

Il est intéressant de constater la différence de perception des diverses institutions en présence : l'Etat et les institutions nationales étaient perçus comme des freins à la bonne mise en oeuvre des réformes et à la croissance, tandis que les institutions externes - en l'occurrence les institutions financières internationales - avaient toute légitimité

pour déclencher des transformations nationales de l'extérieur, par le biais des conditionnalités.

Lorsque les deux institutions de Bretton Woods ont mis leurs programmes en cohérence pour les pays les plus pauvres (via l'*Enhanced Structural Adjustment Facility/ESAF*), leurs programmes ont comporté un ensemble relativement standardisé de réformes baptisé le " consensus de Washington ", expression inventée par John Williamson dans un article célèbre où il listait le plus petit commun dénominateur des politiques recommandées aux pays latino-américains par les institutions financières basées à Washington⁵. Cette liste comportait les politiques suivantes, qu'il vaut la peine de rappeler, eu égard à la fortune inattendue de cette expression :

- " la discipline fiscale ;
- " la redirection des dépenses publiques vers des activités profitables et aptes à améliorer la redistribution des revenus (soins de santé primaires, éducation primaire, infrastructures) ;
- " la réforme de la taxation (la diminution des taux marginaux et l'élargissement de la base taxable) ;
- " la libéralisation des taux d'intérêt ;
- " la mise en place d'un taux de change compétitif ;
- " la libéralisation commerciale ;
- " la libéralisation des investissements directs étrangers ;
- " la privatisation ;

- " la dérégulation ;
- " et enfin la sécurité des droits de propriété.

Ce consensus a été largement critiqué. Certains observateurs ont souligné qu'il n'avait en fait jamais réellement existé au sein des institutions financières internationales, comme l'ont montré les réponses à la crise asiatique de 1997-98. Celle-ci laissa apparaître des divergences entre les institutions de Bretton Woods et au sein de la communauté des économistes sur des questions essentielles comme la libéralisation financière et commerciale ou la construction de la gouvernance et de l'architecture financière mondiales.

Des propositions ont été faites pour amender ce consensus. Lors de son passage à la Banque, Joseph Stiglitz a ainsi proposé un cadre conceptuel qu'il a appelé le " post-consensus de Washington ". Quant à Dani Rodrik, il a proposé un " consensus de Washington augmenté ", qui ajoute à la liste précédente des réformes à recommander aux Etats : l'amélioration de la gouvernance d'entreprise ; la lutte contre la corruption ; la flexibilité des marchés du travail ; la signature des traités internationaux (OMC) ; l'adoption de codes et de standards internationaux ; l'ouverture prudente du compte de capital ; des régimes de change non-intermédiés ; des banques centrales indépendantes ; des filets sociaux et un ciblage des politiques sur la réduction de la pauvreté.

1. 2. Les redéfinitions des fonctions de L'Etat, Des Institutions et des politiques publiques

1. 2. 1. La réhabilitation de l'Etat et des institutions publiques

Les réformes dites de première génération étaient centrées sur les changements macroéconomiques et sur la réduction de l'intervention de l'Etat dans l'économie. Cependant, au vu des faibles performances de ces réformes, le Fonds monétaire a préconisé dans le courant des années 1980 des réformes dites " de deuxième génération ". Elles étaient centrées sur le renforcement des capacités des administrations, ne serait-ce que pour leur permettre d'être capables de mettre en œuvre les réformes économiques. Les notions d'optimisation des organisations⁶, d'incitations et de mérite

ont alors été mises en avant. Ces réformes ont explicitement insisté sur les institutions et sur les règles. Lors d'une conférence en 1998, le Fonds monétaire, s'appuyant sur des travaux académiques comme ceux d'Amartya Sen et de Dani Rodrik, a ainsi soutenu l'idée que la croissance était associée à des institutions et à un secteur public de " haute qualité "7.

Jugé 10 ans auparavant comme la cause des problèmes, l'Etat et son rôle sont donc réhabilités par les institutions financières internationales au milieu des années 1990. Le succès des théories sur les défaillances du marché et les

asymétries d'information défendues notamment par Joseph Stiglitz a contribué, sans conteste, à cette évolution de point de vue sur le rôle de l'Etat. Et ce, d'autant plus, que Joseph Stiglitz est nommé chef économiste à la Banque mondiale à la fin des années 1990. La Banque mondiale a donc joué un rôle significatif dans cette reconnaissance des vertus de l'intervention publique. Le Rapport sur le développement dans le monde 1997 s'inspire ainsi des analyses théoriques sur les asymétries d'information : l'Etat dans les pays en développement ne doit plus être minimal, il doit jouer un rôle régulateur et être capable de fournir des biens publics (sécurité des investissements, stabilité macroéconomique et stabilité des règles), de mettre en place les incitations nécessaires et de soutenir des institutions à même d'améliorer le fonctionnement des marchés : marchés des biens, du travail, du crédit.

Cette réhabilitation de l'Etat et des institutions publiques connaît certaines limites conceptuelles. Elle ignore l'histoire, la dépendance des trajectoires aux dynamiques passées (path dependence) et témoigne d'une conception un peu étroite des phénomènes politiques ramenés pour l'essentiel à des questions de gouvernance. En se situant sur le double terrain de la recherche et du policy-making, elle mélange les analyses positives et normatives. Quant aux fonctions assignées à l'Etat, elles demeurent somme toute assez limitées : stabilité macroéconomique, fourniture de régulation et d'incitation, surveillance et récompense des performances et promotion de la compétition.

1. 2. 2 L'évolution des théories et des politiques de privatisation

Les conceptions de l'Etat et des institutions publiques ont ensuite continué à évoluer. Les théories de la privatisation constituent un bon exemple de ces évolutions. Dans les pays en développement ou en transition, les premières vagues de privatisation reposaient sur une vision d'un Etat minimal et sur le besoin de ressources financières pour combler les déficits publics. Ces privatisations ont connu des succès mitigés, et le rôle indispensable de l'Etat comme garant des droits de propriété et des contrats (publics et privés) s'est imposé. Les réserves sur l'efficacité économique des privatisations ont été renforcées par les considérations en économie politique sur les logiques des groupes d'intérêts privés et sur les problèmes

d'équité sociale. De nombreux chercheurs, comme Jean-Jacques Laffont, ont ainsi montré l'importance des phénomènes de collusion et de monopole informationnel. Des politiques de régulation et des constructions institutionnelles spécifiques s'avèrent donc indispensables, comme la séparation des pouvoirs et la prévention des possibles collusions et de la corruption.

Dans les pays en développement, les infrastructures constituent un secteur stratégique des politiques de développement et de gestion des biens publics. La croyance en la supériorité d'efficacité de la gestion assurée par le secteur privé a néanmoins amené la Banque mondiale à promouvoir dans ce secteur des formes spécifiques de privatisation qui ont d'ailleurs parfois été utilisées dans d'autres secteurs : les " partenariats public-privé " et la " participation du secteur privé " (fixés par les acronymes PPP et PSP) par exemple. L'établissement de relations contractuelles appropriées (concession, affermage, etc.) entre l'entité publique et les firmes privées ainsi que l'instauration d'un cadre légal et régulateur constituent d'autres notions que la Banque met alors en avant pour guider les privatisations dans ce secteur.

1. 2. 3 Lutte contre la pauvreté, croissance et services publics

La pauvreté et la lutte contre la pauvreté émergent progressivement dans les années 1990 comme le paradigme central des institutions de Bretton Woods, auxquelles les agences d'aide bilatérales emboîtent le pas. Le *Rapport sur le développement dans le monde 1999-2000* sur la pauvreté constitue une étape marquante de ce processus. Il se fait le porte-parole de nouveaux doutes sur les relations directes entre croissance, libéralisation et réduction de la pauvreté. Il donne également une place significative aux institutions et à l'économie politique comme conditions de la croissance, ainsi qu'à la prise en compte du plus grand nombre, et donc des groupes les plus pauvres.

Autre élément marquant des années 2000 : l'adoption des Objectifs du Millénaire par l'ensemble des donateurs. La Banque mondiale et le Fonds monétaire ajustent leurs programmes à ces nouveaux paradigmes, notamment avec les

Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) de la Banque, la *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) et l'initiative sur les pays pauvres les plus endettés (*Highly Indebted Poor Countries*, HIPC). Tous ces programmes mettent en avant la réduction de la pauvreté et la croissance comme objectifs premiers.

Les services publics et l'accès des pauvres aux services publics deviennent donc un thème majeur. Ils constituent un instrument important de cette nouvelle stratégie de croissance basés sur l'intégration du plus grand nombre, et notamment des plus pauvres, dans les politiques et les dynamiques de développement. Le *Rapport sur le développement dans le monde 2004* de la Banque mondiale sur les services souligne ainsi l'importance de l'accès effectif de tous aux services publics et la responsabilité de

l'Etat en la matière. La fourniture de services apparaît alors comme la fonction-clé assignée à l'Etat, en association avec le secteur privé : services relatifs à la santé, l'éducation, l'eau, l'assainissement ou l'électricité.

Cette nouvelle approche des institutions financières internationales tend à cantonner le rôle de l'Etat à la fourniture de biens et de services publics. Les institutions publiques restent implicitement conçues comme des organismes aux tendances prédatrices vis-à-vis des personnes pauvres et sans pouvoir. Aussi s'avère-t-il nécessaire que ces institutions publiques soient placées sous contrôle. Un instrument privilégié de ce contrôle est la participation des usagers - qui constitue en réalité un avatar du Voicing mis en lumière par A. Hirschman - ainsi que le monitoring des allocations budgétaires.

1. 3. Les institutions et la gouvernance

1.3.1 " Bonne " et " mauvaise " gouvernance

Les années 1990 sont témoin de la montée en puissance des analyses des institutions publiques des pays en développement en termes de gouvernance et de corruption (dont la mauvaise gouvernance est l'euphémisme). Les institutions financières internationales ont notamment recours à ces deux notions pour expliquer la faiblesse des institutions et les mauvaises performances de croissance de certains pays. Les interventions comme les études menées par les institutions financières internationales accordent ainsi une place croissante à la corruption, souvent perçue comme une dimension cruciale des institutions et comme une cause majeure de la stagnation économique et de l'échec des programmes de réformes. La " mauvaise gouvernance " des Etats en développement prend des formes multiples : la corruption bien entendu, mais aussi l'absence d'obligation de rendre des comptes (*accountability*), le manque de transparence, etc.

Pour la Banque mondiale et le Fonds monétaire, ce sont les Etats concernés par les programmes de réformes qui sont responsables de leurs échecs et d'une croissance économique insuffisante. L'éventualité d'une conception inappropriée de ces réformes n'est pas réellement prise en

considération. Ne sont pas vraiment analysées non plus les causes liées aux faiblesses des institutions financières internationales, de leurs programmes et des conditionnalités associées, et notamment leur déficit de crédibilité et de réputation, ainsi que leurs difficultés à mettre en place des engagements crédibles et respectés par les parties contractantes.

Cette analyse des échecs des réformes et des défaillances des institutions des pays en développement se traduit par l'instauration de conditionnalités dans les politiques d'aide. L'examen de ces conditionnalités constitua ainsi l'une des premières tâches de l'*Independent Evaluation Office* du Fonds monétaire. Les études de David Dollar à la Banque mondiale ont popularisé la notion de " bonnes politiques ", c'est-à-dire de politiques économiques appropriées et conformes aux recommandations des institutions financières ; leur association à une " bonne gouvernance " est censée conduire à la croissance. Ces approches en termes de " bonne " gouvernance et de " bonnes " politiques ont, dans le même mouvement, intégré la notion de sanction. Le concept de sélectivité de l'aide où elle a valeur de récompense pour les pays menant de " bonnes politiques " en constitue un exemple.

Afin de mieux suivre l'évolution des situations nationales, les bases de données regroupant des indicateurs de gouvernance et d'autres variables institutionnelles économiques et politiques se multiplient : liberté économique, Etat de droit, etc. (par exemple les bases de données sur la gouvernance de Daniel Kaufmann, régulièrement enrichies).

Désormais, les institutions financières internationales mettent en avant de nouveaux facteurs de la croissance : la construction de l'Etat de droit, la démocratie et la capacité des gouvernements à rendre compte de leur action.

La Banque mondiale et le Fonds monétaire s'aventurent ici dans des domaines qui dépassent le champ économique et touchent au politique, domaines sur lesquels elles restent structurellement embarrassées, étant donné le caractère apolitique de leurs mandats (articles constitutifs) et les dimensions politiques qui traversent les organes d'exécution (les Boards) qui ont nécessairement à se prononcer sur les grandes orientations et paradigmes.

1.3.2 La contribution des institutions au fonctionnement des marchés et les réseaux sociaux

Le *Rapport sur le développement dans le monde 2002* sur les institutions affine les conceptions à la lumière de la nouvelle économie institutionnelle et de la nouvelle économie politique (dite positive). La nécessité de construire des institutions dans les pays en développement est justifiée par leur contribution au bon fonctionnement des marchés.

La Banque mondiale a alors davantage recours aux concepts développés par l'économie institutionnaliste comme la notion de confiance (elle est à la fois une cause et un effet de la stabilisation des institutions et normes) et ses notions associées de réputation, incitation, récompense, etc. Des notions plus opérationnelles sont privilégiées, comme par exemple la cohésion sociale et l'inclusion ou bien des notions *ad hoc* comme le capital social. De nombreuses études, généralement économétriques, utilisent ces concepts. Elles considèrent les institutions comme des facteurs de réduction de la pauvreté et même comme des composants essentiels de la croissance, car elles diminuent les coûts de transaction et facilitent les anticipations des agents économiques.

La Banque mondiale dispose de nombreux atouts pour mener ces études, que ce soit au niveau de la construction des concepts et des modèles, de l'élaboration des méthodes ou du recueil des données empiriques. Elle dispose en effet des moyens nécessaires pour réaliser des enquêtes et construire des bases de données sur des notions aussi délicates que la confiance ou les réseaux sociaux.

Ces approches comportent cependant des limites : les concepts sont très généraux, englobants et parfois mal définis ; les attributs des concepts sont parfois les concepts eux-mêmes, ainsi les incitations ou bien les coûts de transactions peuvent définir les institutions ou en être des attributs⁸. Elles souffrent aussi de leur dimension souvent a-historique, notamment lorsqu'elles sont basées sur des régressions transversales multi-pays. Elles ne peuvent guère expliquer les dynamiques et les transformations institutionnelles. Elles ne sont pas non plus à même d'analyser certains processus essentiels pour comprendre le rôle des institutions comme les causalités cumulatives (*cumulative causation*) ou la dépendance des trajectoires aux dynamiques passées (*path dependence*) dont les "anciens" institutionnalistes comme Thorstein Veblen ont déjà montré le caractère crucial.

1.3.3 La réorganisation du fonctionnement des institutions

Ces conceptions des institutions ne permettent guère non plus de prendre en compte les rationalités politiques sous-jacentes et les questions de souveraineté et de légitimité des institutions. Les améliorations des institutions étatiques sont conçues en termes techniques. Il s'agit en particulier d'améliorer leur fonctionnement. Différentes réformes sont ainsi conseillées : la décentralisation, la rationalisation de la gestion budgétaire, la modernisation des administrations nationales. La faisabilité des réformes est analysée en termes de meilleures incitations à donner aux administrations publiques.

La Banque mondiale s'intéresse particulièrement à l'amélioration des dépenses publiques : leur "qualité", leur pattern, la structure des allocations sectorielles, la fongibilité des

financements extérieurs ont ainsi fait l'objet d'une attention spécifique. Afin de traduire les programmes de réformes en processus budgétaires adéquats, il est recommandé aux gouvernements d'adopter des " cadres de dépenses à moyen terme " (*Medium Term Expenditure Frameworks*). Cette volonté d'améliorer le rôle de l'Etat en abordant la question essentiellement sous l'angle des flux financiers et de la réorganisation du fonctionnement des institutions publiques renvoie aussi à la question des effets pervers de l'aide extérieure et de la dépendance des pays à bas revenus vis-à-vis de l'aide - avec des programmes souvent conçus davantage par les donateurs que par les bénéficiaires. L'efficacité de ces réformes au caractère hétérogène (macroéconomiques, ciblant les cadres de dépenses publiques, ou bien méso-organisationnelles) s'érode vite.

1. 3. 4 Insuffisances de la gestion publique et transparence budgétaire

Le *Rapport sur le développement dans le monde 2004* met en exergue le rôle de fournisseurs de services publics des Etats des pays en développement. La façon dont est traitée cette fonction des Etats et des institutions publiques dans ce rapport reste marquée par une conception de l'Etat comme source de problèmes et non de solutions.

Il y est ainsi essentiellement question des dysfonctionnements et des insuffisances de gestion : faibles incitations à la performance et à l'effort, corruption, absence de contrôle. La Banque mondiale présente la participation des populations pauvres comme un instrument privilégié de transparence budgétaire, de réduction de la corruption et de meilleurs résultats. On peut souligner l'aspect réducteur de cette approche - le contrôle des institutions publiques est en effet aussi un processus *top-down*.

Pour améliorer l'efficacité de la gestion publique et lutter contre la corruption, la Banque propose des réformes de transparence budgétaire comme le " traçage " des circuits des

dépenses publiques (*public expenditures tracking*) et notamment celui de leur " fuite " (*leakage*) ou de leur " capture " par les fonctionnaires et politiciens locaux.

Ces mesures donnent parfois d'excellents résultats. Ritva Reinikka et Jakob Svensson ont montré qu'en Ouganda ce traçage - et le fait qu'il soit porté à la connaissance du public - a permis d'améliorer spectaculairement l'allocation des ressources budgétaires. Il a réduit une " capture " qui, dans le cas des fonds alloués aux écoles, entraînait une évaporation de 87 % du budget⁹.

Dans le cas des Etats dont les institutions publiques ont été sérieusement détériorées, les institutions financières internationales mettent en avant les notions de *capacity building*, *d'institution building* ou même de *nation building*.

Ces différentes approches développées par les institutions financières reposent sur des conceptions des institutions publiques, qu'elles soient politiques, économiques ou sociales, caractérisées par une compréhension superficielle des phénomènes politiques dans leur dimension de rapports de force, de même que des phénomènes sociaux, de la complexité de leurs déterminants, de leurs trajectoires historiques et leur possible singularité au sein de contextes donnés.

Les réformes issues de ces conceptions de l'Etat sont également confrontées au problème plus général des limites de l'efficacité de l'aide extérieure dans un domaine aussi multidimensionnel que les institutions.

Depuis les années 1990, les donateurs reconnaissent tous, en accord avec des chercheurs comme Dani Rodrik, Kenneth Sokoloff ou Stanley Engerman, que les " institutions importent " et considèrent qu'une part de l'aide doit concerner la construction des institutions. Pièges et effets inattendus demeurent cependant nombreux, que l'aide consiste en la construction d'appareils légaux ou en flux financiers.

1. 4. Les situations d'effondrement de l'Etat et des institutions

Les analyses sur le rôle des guerres civiles, de l'émergence des conflits et de l'effondrement des institutions comme facteurs majeurs de non-développement prennent de l'ampleur dans les années 1990. C'est à cette époque que des notions comme *failed states*, *state failure*, *collapsed states* (Etats effondrés ou fragiles) voient le jour au sein de la recherche académique comme des institutions financières internationales.

Des économistes comme Paul Collier et Hanke Hoeffler élaborent des analyses économiques des conflits et guerres civiles pour la Banque mondiale. Ils expliquent que ce ne sont pas les revendications politiques et sociales d'individus ou de groupes qui sont à la racine des guerres civiles mais, à des niveaux donnés de griefs, l'existence d'opportunités d'organiser et de financer une rébellion. Les facteurs économiques seraient donc déterminants. Un conflit offre ensuite de nouvelles opportunités d'appropriation économique, notamment de ressources naturelles. Surgissent alors des incitations à poursuivre le conflit " à basse intensité ", comme souvent en Afrique subsaharienne, ce qui est moins risqué et coûteux et procure des gains plus élevés que des guerres totales¹⁰.

La plupart des approches soulignent le caractère rationnel des conflits (même si cette rationalité est limitée) et les analysent en termes d'incitations pour les protagonistes à les faire perdurer. Parmi les multiples facteurs sous-jacents aux conflits, la littérature a isolé la perception de pauvreté relative, la compétition pour l'accès aux ressources, la faible crédibilité des engagements des différents protagonistes à instaurer la paix, y compris ceux de la communauté internationale¹¹. Des modèles de conflits s'auto-perpétuant ont ainsi été élaborés. Ils montrent qu'il suffit pour cela qu'il

existe des entrepreneurs politiques et des ressources internes et externes (celles de l'aide internationale notamment). Ces dernières intensifient indirectement le conflit via l'accès à une monnaie convertible et des ressources additionnelles.

Les comportements et leur stabilisation - normalisation, institutionnalisation - sont eux aussi expliqués grâce à des concepts comme les incitations et les gains. L'analyse des causalités a donné lieu à de vifs débats, en particulier sur l'importance respective du greed vs grievance, l'explication par l'envie ou par les griefs. Le recours à ces seuls concepts économiques pour analyser des dynamiques de conflits limite la portée des approches néo-institutionnalistes. Un nombre réduit d'outils conceptuels est en effet alors censé expliquer toutes les formes institutionnelles. Quant à leurs évolutions singulières, leurs formes et contenus particuliers, ils demeurent inexpliqués.

Les conflits ne touchent pas seulement les relations inter-Etats, mais aussi intra-Etats. Ils sont désormais considérés comme un facteur majeur de pauvreté et d'échec du développement. Les institutions sont mises en avant pour les analyser, notamment en Afrique subsaharienne. La question des causalités et de leur endogénéité demeure néanmoins discutée. D'un côté, la faiblesse des institutions favorise les conflits. De l'autre, les conflits détruisent les institutions existantes. Les institutions financières internationales tentent d'élaborer les modes optimaux de reconstruction des institutions étatiques en situation de post-conflit. Mais ces programmes demeurent soumis aux limites de l'aide extérieure en général : problèmes d'internalisation, d'appropriation (*ownership*), ainsi que de capacité d'absorption.

1. 5. Quelques débats-clés : institutions, croissance, globalisation et aide

1. 5. 1. Les institutions et la croissance

La montée en puissance du concept d'institutions dans l'économie du développement a réactivé l'étude des relations entre institution et croissance. Les recherches analytiques ou qualitatives ont semblé moins convaincantes que celles qui se basent sur des études économétriques réalisées à partir de données empiriques. Les débats sur les facteurs explicatifs des divergences de croissance entre pays ont renforcé l'importance donnée au rôle des institutions.

La remise en question du modèle de Solow par les théories de la croissance endogène a donné lieu à de nombreuses analyses des facteurs de ces divergences : il ne faut pas considérer seulement le capital physique, mais aussi le capital humain ; il ne faut pas seulement prendre en compte l'accumulation de facteurs, mais aussi la combinaison de facteurs, la productivité totale des facteurs, les capacités technologiques, les connaissances, et donc, finalement, le contexte institutionnel et politique, les règles et les normes. Les variables économiques expliquent souvent difficilement à elles seules la croissance ou son absence. Elles ne réussissent par exemple pas à expliquer pourquoi certains pays à bas revenus n'arrivent pas à effectuer le " rattrapage " prévu par la théorie économique. En réponse à ces limites, de nouvelles explorations se sont intensifiées, comme l'analyse des facteurs institutionnels ou ceux relevant de l'économie politique, ainsi que l'élaboration de modèles et de régressions à même de fournir des explications plus convaincantes.

Les années 1990 ont ainsi vu se multiplier les études fondées sur les régressions de croissance en coupe transversale (*cross country*). Celles-ci incluent dans les modèles de croissance des variables institutionnelles comme facteurs explicatifs de la croissance et des différentiels de croissance entre pays, en complément des variables économiques plus traditionnelles comme l'investissement, ou des politiques économiques comme l'approfondissement financier ou l'ouverture commerciale.

Les variables institutionnelles sont diverses. Parmi les

nombreuses variables utilisées par cette littérature, figurent par exemple l'Etat de droit, la séparation de l'exécutif et du judiciaire, l'indépendance des banques centrales, celle des institutions régissant les marchés du travail (telles que les syndicats), les libertés publiques, la stabilité des droits de propriété et des contrats, la bonne gouvernance, la responsabilité du gouvernement (*accountability*), la liberté de la presse, la corruption, etc. La littérature issue du " post-consensus de Washington ", comme le résume Philippe Aghion, confère ainsi un rôle universel, positif pour la croissance, à certaines institutions : la protection des droits de propriété, la stabilité macroéconomique, des systèmes d'éducation et de santé consolidés et un " bon climat pour les investissements ", dans un contexte permettant la compétition¹².

Pour valider un modèle et des régressions de croissance, il est indispensable de disposer de bases de données empiriques fiables. Or, les données institutionnelles restent délicates à rassembler et à utiliser dans les pays en développement, particulièrement dans les pays les plus pauvres. Les problèmes statistiques y sont notoires pour des variables économiques basiques comme les prix ou les revenus. *A fortiori*, la difficulté est encore plus grande pour des variables qualitatives comme les variables institutionnelles, qui varient dans le temps et selon les perceptions individuelles.

Ces études économétriques ont donné lieu à de vifs débats, à la mesure de l'importance des enjeux de politique économique. En effet, les stratégies des gouvernements comme des donateurs diffèrent selon les variables jugées déterminantes pour la croissance : la qualité des institutions ; des réformes purement économiques ; des causes structurelles, comme par exemple l'enclavement, le déficit en infrastructures ; ou bien des dotations inégales en facteurs, comme par exemple les stocks de capital physique ou humain.

Plusieurs études consacrées aux institutions ont connu une certaine notoriété. On peut citer celles qui ont tenté d'établir

une relation entre les types d'institutions mises en place par la colonisation et la croissance ultérieure des pays en développement. Les résultats des institutions coloniales dites " extractives " ont ainsi été comparés à ceux des institutions installées pour durer, comme celles mises en place dans les économies à colons (settlers), censées avoir été plus favorables à la croissance¹³.

Ces analyses fondées sur des régressions ont suscité de nombreuses critiques. Celles-ci portent notamment sur les définitions du concept d'institution et sur le caractère peu concluant de ces méthodologies lorsqu'on aborde une notion aussi multidimensionnelle. Les définitions de nombreuses variables institutionnelles restent problématiques. On peut citer : les droits de propriété, la régulation de l'environnement des affaires, la démocratie, l'Etat de droit, les libertés politiques ou économiques, ou enfin la responsabilité (*accountability*), la légitimité ou la crédibilité, et la représentativité des gouvernements. De plus, dans la mesure où elles possèdent une dimension historique et dépendent des contextes, ces définitions obligent à définir à leur tour d'autres variables institutionnelles. Par exemple, les notions de représentativité ou de responsabilité d'un gouvernement ou d'un parlement impliquent de définir vis-à-vis de qui, et également de prendre en compte leur organisation et donc de définir via quelles institutions elles sont assurées. Les variables institutionnelles sont notamment difficiles à définir et à isoler, de même qu'elles sont exposées à de sérieux problèmes d'endogénéité.

Un autre problème concerne les variables utilisées pour approximer les institutions (*Proxies*). Celles-ci n'ont parfois qu'un rapport très indirect avec ce qu'elles sont censées approximer, et répondent souvent à des impératifs de modélisation et de quantification davantage qu'elles ne reflètent des faits empiriques. Les institutions ont ainsi pu être approximées par l'approfondissement financier (Robert Bates), par le taux d'urbanisation, etc. Les régressions s'appuient aussi souvent sur des variables instrumentales, censées garantir une meilleure fiabilité statistique. La mortalité des colonisateurs a, par exemple, été utilisée comme un instrument de mesure de la qualité des institutions. La mortalité des colons était en effet supposée avoir un impact sur la nature des institutions édifiées dans les colonies : soit

uniquement extractives ; soit protectrices des droits de propriété et de l'Etat de droit dans les régions où les colons rencontraient un environnement moins hostile pour leur santé¹⁴.

On peut donner d'autres exemples récurrents du caractère parfois simplificateur des variables institutionnelles qui font douter de la fiabilité de certaines causalités mises en avant. Les institutions peuvent ainsi être approximées par l'existence de droits de propriété, eux-mêmes approximés par les titres de propriété enregistrés. Autre exemple : l'approximation d'institutions judiciaires, économiques ou politiques par l'existence formelle de ces institutions, comme l'existence " sur le papier " de règles démocratiques et d'appareils légaux formels (*de jure*). Or, l'esprit des règles et des lois formelles peut être profondément détourné par certains régimes et mécanismes politiques. Il peut s'agir de régimes prédateurs ou de normes sociales coutumières inéquitables, fondées sur l'exclusion de facto de groupes sociaux entiers sur la base de différents critères : genre, caste, statut, etc.

Les effets des institutions issues de la colonisation sur les institutions locales font ainsi toujours l'objet de vifs débats. Certaines études *cross-country* ont ainsi conclu à leur caractère négatif sur la croissance ultérieure des pays, alors que d'autres ont abouti à des conclusions inverses, ou bien encore, comme celles de Branko Milanovic, elles concluent à l'absence d'impact significatif¹⁵.

Les faiblesses logiques des recherches sur les relations entre institutions et croissance ont également été critiquées. D'une part, Fernand Braudel et Kenneth Arrow ont montré que les rythmes historiques de transformation diffèrent selon les domaines institutionnels -politiques, économiques ou sociaux. L'impact des institutions sur la croissance est donc hétérogène ; la croissance elle-même pouvant être considérée à court ou long terme. D'autre part, comme l'a rappelé Easterly, la croissance des pays en développement est volatile. Aussi s'avère-t-il peu convaincant de la relier à des variables institutionnelles qui suivent des rythmes de transformation plus lents qu'elle et trop différents pour générer une relation de causalité simple.

Une place particulière doit être accordée aux analyses qui lient la croissance à un type particulier d'institutions politiques, en particulier la démocratie. Depuis les travaux pionniers de Pranab Bardhan et Adam Przeworski, de nombreuses études ont investigué d'éventuelles corrélations de ce type. Un impact positif de la démocratie sur la croissance a ainsi parfois été isolé empiriquement via des régressions cross-country. Mais jusqu'à présent, ces régressions n'autorisent aucune conclusion définitive quant à l'influence de la démocratie sur les variations des taux de croissance. Néanmoins, la relation semble positive en termes analytiques, dans la mesure où la démocratie est un objectif désirable car elle est instrumentale vis-à-vis de la croissance, ou selon l'expression de Rodrik, parce qu'elle constitue une " méta-institution ". Des démonstrations *contrario* montrent aussi que les régimes autoritaires sont risqués pour la croissance et que la démocratie est associée à une moindre volatilité des performances économiques¹⁶. Mais c'est surtout la stabilité politique qui semble constituer un déterminant robuste de la croissance¹⁷. Ainsi l'impact positif de cette stabilité sur la croissance semble plus significatif que la forme particulière d'un régime politique.

Comme les autres institutions, la démocratie est une institution multidimensionnelle et ses effets dépendent des canaux considérés, qui peuvent être positifs (par exemple en termes de capital humain) ou négatifs (par exemple en termes de dépenses publiques)¹⁸. L'impact des institutions démocratiques a aussi pu être analysé comme non-linéaire, soumis à des effets de seuils, correspondant à des niveaux de développement donnés, ou bien dépendant des horizons temporels considérés, etc.¹⁹

Le lien entre droits politiques et croissance ne fait pas l'unanimité, pas plus que la relation entre démocratie et réduction de la pauvreté. Certains auteurs ont ainsi avancé qu'à un bas niveau de développement, des gouvernements autoritaires ou des " dictateurs bienveillants " peuvent être plus efficaces (selon l'exemple de Singapour ou des régimes militaires en Corée durant la phase d'Etat " développemental ").

Un problème majeur des démocraties dans les pays en

développement est qu'elles doivent fournir des bénéfices économiques rapidement, à l'horizon temporel à court terme du cycle électoral. C'est la divergence bien connue en économie politique entre l'horizon temporel court des cycles électoraux - et des programmes de réformes - et le temps long des changements institutionnels et de l'amélioration des indicateurs de développement humain (l'éducation et la réduction de la pauvreté comme déterminants des revenus futurs). La démocratisation et les institutions démocratiques peuvent ainsi générer des frustrations et voir leur crédibilité s'éroder, alors que cette crédibilité constitue précisément un canal essentiel de leur impact sur la croissance.

Les liens de causalité entre institutions, régimes politiques, croissance et pauvreté sont très complexes, et la littérature n'est pas concluante lorsqu'elle considère uniquement les institutions politiques formelles. La littérature, en particulier les régressions de croissance, accorde une importance excessive aux formes des institutions²⁰. Or la présence d'institutions démocratiques formelles donne peu d'informations et de garanties sur les processus réellement à l'œuvre.

1. 5. 2. Les institutions et la globalisation

A partir des années 1990, les réformes de libéralisation, en particulier commerciale, conjointement à la montée en puissance de l'OMC, ont conduit à une multiplication des analyses des effets spécifiques de la " globalisation ". Les relations entre globalisation et pauvreté, et surtout globalisation et inégalités, restent âprement débattues et sont l'objet d'une énorme littérature. Les motifs de désaccord sont nombreux. Ils peuvent dépendre du fait de considérer les taux ou les niveaux (de croissance, de pauvreté), le court ou le long terme, etc.

Certains chercheurs tiennent la globalisation - dans sa dimension d'ouverture commerciale - comme responsable d'un accroissement de la pauvreté ou des inégalités dans le pays et/ou entre pays (par exemple Robert Wade). D'autres chercheurs, comme Dani Rodrik, demeurent sceptiques sur la robustesse des corrélations positives entre ouverture commerciale et croissance. Ils soulignent que la

libéralisation peut aussi s'avérer néfaste pour la croissance, car elle peut inhiber les industries naissantes et les processus d'apprentissage (*learning-by-doing*). A l'inverse, de nombreux autres chercheurs, notamment au sein des institutions financières internationales, arguent que l'impact négatif de la globalisation n'est pas empiriquement démontré. Nombre d'entre eux voient même la globalisation comme une opportunité positive pour la réduction de la pauvreté.

Les effets de la globalisation peuvent être considérés comme non-linéaires. Un effet d'accroissement de la pauvreté ou des inégalités peut ainsi être repéré à un certain niveau de développement, puis s'inverser à un autre niveau de développement²¹. Les causalités sous-jacentes aux effets différentiels de la globalisation sur la pauvreté et les inégalités demeurent tout aussi débattues. Elles peuvent découler, par exemple, de dotations différentes en facteurs, ou bien de différences de productivité, comme l'a souligné William Easterly²².

Les relations triangulaires entre globalisation, institutions et normes sociales, et pauvreté sont également complexes. Elles dépendent fortement des définitions des concepts d'institution et de normes, ainsi que des domaines institutionnels considérés - niveau macroéconomique, institutions étatiques, ou normes sociales régissant les villages, les ménages ou les interactions individuelles.

Nombre d'économistes, en particulier au sein des institutions de Bretton Woods, s'accordent sur les effets positifs de ces différentes variables sur la croissance et la réduction de la pauvreté. David Dollar et Aart Kraay, par exemple, s'inscrivent dans les courants de recherche pour qui les pays qui disposent de " meilleures " institutions et ceux où le commerce international tient une part importante, connaissent des taux de croissance supérieurs à long terme. Ils analysent aussi que les pays qui possèdent ces " meilleures " institutions sont davantage tournés vers le commerce. Cet effet combiné des institutions a un impact positif sur la croissance à long terme²³.

Les effets sont difficiles à discerner *a priori*. Selon leurs contenus effectifs et selon les contextes, les mêmes institu-

tions étatiques peuvent s'avérer prédatrices, ou à l'inverse protectrices, face aux fluctuations des marchés internationaux (comme les caisses de stabilisation). Les normes sociales comme par exemple les normes d'appartenance (à des castes, ethnies, etc.) peuvent ainsi créer de l'exclusion et priver certains groupes sociaux des bénéfices éventuels de la globalisation. Mais ces mêmes normes peuvent aussi générer des mécanismes de confiance inter-individuels permettant de pallier les défaillances des marchés, d'avoir accès à du capital et de profiter de marchés nouveaux - et donc d'accéder à certaines opportunités offertes par la globalisation. Les diasporas en sont un exemple, comme l'avait déjà montré Avner Greif à propos des commerçants Maghribi à l'époque médiévale. A l'inverse, l'exposition à la globalisation, aux marchés mondiaux et à leurs incitations peut déstabiliser les aspects positifs des normes de réciprocité et des mécanismes de partage du risque, comme l'ont souligné Jean-Philippe Platteau ou Elinor Ostrom à propos de la gestion des biens communs villageois et des dispositifs traditionnels d'assurance²⁴.

Les effets de la globalisation sur les institutions politiques, économiques et sociales des pays en développement (par exemple les institutions régulant les marchés du travail) sont l'objet de nombreuses études, tout comme les causalités réciproques.

Quelle est la nature des institutions qui, au sein d'un pays donné, permettent de canaliser et de transformer les effets de la globalisation ? Une série de recherches, initiées notamment par Dani Rodrik, a montré que les pays devaient disposer d'institutions consolidées et efficaces afin d'atténuer les effets négatifs de la globalisation et d'en tirer des bénéfices. En particulier, l'une des conséquences de la globalisation est de déstabiliser les rapports existants entre capital et travail et de réduire la capacité de négociation de ce dernier. La globalisation rend donc cruciale l'existence d'institutions régulant les marchés du travail - par exemple des syndicats. Elle rend aussi le rôle de l'Etat déterminant - notamment ses capacités d'intervention et sa " taille " en termes de dépenses publiques.

La globalisation est souvent associée à des chocs extérieurs. Rodrik considère que les conflits sociaux se

situent à la charnière entre ces chocs et les institutions nationales qui ont fonction de les réguler²⁵. Selon cet auteur, la globalisation peut exacerber les conflits sociaux, notamment redistributifs, et accroître la demande d'assurance sociale. Il considère aussi que les conflits ont une incidence négative sur la croissance et que les sociétés socialement fragmentées, dépourvues d'institutions aptes à gérer les conflits (comme l'Etat de droit ou bien des filets de sécurité), disposent de performances de croissance plus faibles. L'existence d'institutions politiques, économiques et sociales capables de canaliser ces conflits, de maintenir la cohésion et les consensus sociaux, constitue donc un facteur important de la croissance et de la capacité d'un pays à exploiter toutes les opportunités de la globalisation. Ces institutions peuvent être par exemple des Etats capables d'assurer des dépenses publiques appropriées, ou de taille suffisante pour répondre aux demandes sociales générées par l'ouverture commerciale.

La réflexion sur l'impact de l'ouverture commerciale et de la globalisation a conduit à raffiner les analyses des institutions. Celles-ci semblent avoir une incidence positive sur la croissance, même lorsque n'existent pas les formes ou les variables institutionnelles classiquement considérées comme nécessaires à la croissance : notamment, la garantie des droits de propriété, le bas niveau de corruption, la capacité du gouvernement à rendre des comptes (*Accountability*) et la transparence. Les études sur les Etats "développementaux" (Corée, Taiwan) avaient déjà montré que des ingrédients institutionnels hétérodoxes (intervention de l'Etat, bureaucratie) avaient permis des taux de croissance spectaculaires, qui plus est associés à des politiques d'ouverture et tirés par les exportations.

Plus récemment, la croissance de la Chine a ajouté au débat sur la nature des institutions aptes à tirer les bénéfices de la globalisation. Selon Rodrik, la Chine a connu des taux de croissance élevés en l'absence d'institutions garantissant et délimitant formellement les droits de propriété. La Chine a mis l'accent sur les forces du marché et leurs aspects concurrentiels, davantage que sur les règles de la propriété privée ; le pays a connu une croissance sans précédent, mais génératrice d'inégalités entre les régions côtières et l'hinterland. Rodrik a comparé ce régime

institutionnel avec celui la Russie où il existe des institutions formelles comme les droits de propriété mais pas de règles de marché. Ces formes et ces fonctions différentes des institutions constituent, pour Rodrik, les vrais déterminants des divergences de croissance entre les deux pays.

1. 5. 3. Les institutions et l'aide internationale

Selon la théorie économique de l'après-guerre (les modèles à double déficit), les contraintes inhérentes au décollage, le faible niveau de développement et la pauvreté constituaient la justification des financements extérieurs, et notamment de l'aide. Durant les années 1990, les résultats mitigés de l'aide au développement ont provoqué de sérieuses interrogations sur son efficacité, notamment en Afrique subsaharienne. Une vaste littérature a mis en évidence la "danse rituelle" et les jeux répétés entre les gouvernements des pays en développement et les bailleurs de fonds. Souvent analysés justement grâce aux concepts de la théorie des jeux, ceux-ci se sont perpétués avec la reconduction de programmes de stabilisation et d'ajustement structurel, parfois sur plus de deux décennies pour certains pays. L'accumulation de conditionnalités est devenue une réponse aux résultats décevants des réformes.

Une littérature croissante a mis en lumière une série d'effets négatifs de l'aide. La volatilité des flux d'aide a ainsi été mise en évidence dans une série d'études, y compris au sein du Fonds monétaire²⁶, ainsi que ses conséquences négatives sur la croissance et sur la construction, la consolidation ou même l'existence des institutions locales. La volatilité de l'aide se répercute sur celle des recettes budgétaires. En effet, la volatilité passée et future des flux d'aide rend les anticipations difficiles, ce qui à l'évidence a des effets négatifs sur les institutions, si l'on retient les définitions néo-institutionnalistes selon lesquelles les institutions constituent des cadres et des règles facilitant les anticipations.

Une autre conséquence négative de l'aide tient aux difficultés des économies des pays les plus pauvres à en absorber les flux. L'aide peut y représenter parfois plus de 10 % du PIB et une part substantielle des budgets ; elle peut provoquer un accroissement de l'inflation et l'appréciation du taux de change réel. L'aide a ainsi été vue comme

responsable d'effets de " syndrome hollandais " analogues à ceux produits par les mannes financières inattendues venant de hausses soudaines des revenus des exportations, le plus souvent de matières premières. Les effets négatifs du " syndrome hollandais " sur les institutions locales ont souvent été relevés. Le caractère négatif de l'aide sur la compétitivité est désormais admis. Des doutes s'expriment ainsi au sein du Fonds monétaire sur son efficacité et ce, quelles que soient les politiques mises en œuvre par les gouvernements²⁷.

Les ressources externes apportées par les bailleurs de fonds peuvent bien sûr aussi avoir des effets positifs sur les institutions des pays en développement. Elles permettent par exemple de financer les coûts des réformes (nouvelles réglementations, Etat de droit, aide aux élections, etc.) ou bien des compensations pour les groupes sociaux perdants. L'assistance extérieure peut aussi renforcer des institutions récentes et fragiles ou bien améliorer le cadre légal et réglementaire, par exemple en abolissant les dispositifs légaux discriminants et inégalitaires vis-à-vis de groupes sociaux particuliers (femmes ou groupes castés par exemple).

Cependant, l'aide peut aussi avoir des effets destructeurs sur les institutions locales par de nombreux autres canaux, notamment par son impact sur les capacités des Etats, des institutions publiques et des administrations. Ces effets peuvent être qualitatifs et opérer à un niveau micro-économique. L'aide peut ainsi être perçue comme une rente, une ressource externe à l'instar des autres ressources naturelles disponibles, et donc entraîner des conflits d'appropriation : ressources financières, postes dans les agences d'aide, etc. De plus, les salaires accordés dans ces agences (ou par les projets qu'elles financent) tirent les modèles de consommation vers des standards très élevés qui induisent une fuite des compétences vers les emplois dans ces agences d'aide et leurs projets, au détriment des institutions publiques locales.

L'aide peut également alimenter la corruption et perpétuer des " équilibres bas ", en renforçant des systèmes corruptifs. Elle peut aussi contribuer à maintenir au pouvoir des gouvernements prédateurs. Enfin, l'aide est également

confrontée à la faible appropriation (*ownership*) par les administrations récipiendaires des réformes qui conditionnent ces flux financiers. Ces réformes et ces flux financiers sont perçus comme extérieurs et donc non pertinents, " gratuits ". Les flux d'aide peuvent aussi inciter les gouvernements à user de la fongibilité pour financer des projets refusés par les donateurs, et générer des comportements de passager clandestin (*free riding*) de la part des administrations récipiendaires.

Le contexte économique et politique de l'aide sur la durée, l'accumulation de conditionnalités et la répétition des jeux entre donateurs et gouvernements, a érodé la crédibilité des donateurs et, partant, de leurs réformes, fussent-elles les plus altruistes, orientées vers la réduction de la pauvreté et les plus soigneusement élaborées. Les récipiendaires anticipent rationnellement que les donateurs, définis par leur fonction de donner, continueront leur aide même si les objectifs ne sont pas respectés.

De nombreuses études ont souligné la contradiction entre les conditionnalités et l'appropriation locale. Les analyses des relations réciproques entre aide, institutions et croissance et celles des déterminants de l'efficacité de l'aide, en matière de croissance comme de capacités institutionnelles, sont complexifiées par les questions de crédibilité des institutions. La faible crédibilité des institutions domestiques peut être aggravée par le manque de crédibilité des institutions internationales et celle de leurs conditionnalités et sanctions²⁸.

Les grands débats sur les conditionnalités et sur les modalités efficaces de l'aide - dons ou prêts, aide-programme ou budgétaire, contrôle *ex ante* ou *ex post* - demeurent handicapés par cette extériorité structurelle des donateurs et par ces anticipations rationnelles des récipiendaires qui aboutissent à ce que les comportements optimaux soient finalement les comportements opportunistes.

Les paradoxes liés à l'imposition extérieure de l'*ownership* montrent les limites de l'aide à contribuer à construire des institutions. En effet, si les institutions ne sont pas seulement des règles formelles, mais aussi des contenus, des règles et des normes internalisées, la construction institu-

tionnelle ne peut guère être impulsée de l'extérieur. Elle doit forcément résulter de processus endogènes aux groupes sociaux. La construction institutionnelle peut cependant être renforcée par des interventions extérieures, par exemple par la création de dispositifs légaux, de changements de droits de propriété, etc. Malgré le temps d'inertie propre à toute transformation institutionnelle, temps qui peut s'avérer très long, celle-ci découle en effet aussi des interactions entre règles légales formelles et normes sociales. Les effets négatifs de l'aide sont aussi d'ordre macroéconomique. Nombre d'études soulignent l'utilisation des flux d'aide pour la consommation, et non pour l'investissement ou les infrastructures qui aideraient à consolider les institutions. L'aide peut aussi éroder l'effort et les capacités en matière fiscale. L'anticipation des flux d'aide peut ainsi " désinciter " les gouvernements à mobiliser les ressources internes, à renforcer les administrations fiscales, à encourager l'épargne et à contenir les déficits. Ces effets sont aussi d'ordre institutionnel. Par exemple, même si les flux d'aide allègent la contrainte financière et apportent des moyens accrus, ils érodent l'autonomie de décision et de fonctionnement des administrations, et donc leur crédibilité aux yeux des administrés. Les effets négatifs se traduisent surtout par une dépendance à l'aide, renforçant le cercle vicieux du manque d'appropriation et d'autonomie vis-à-vis de réformes et projets perçus comme extérieurs ou inappropriés aux situations locales.

Ces conséquences négatives sont aggravées par les difficultés à harmoniser et coordonner les interventions des multiples donateurs opérant dans un pays donné. Ils occupent souvent une grande partie des activités des administrations et posent parfois des demandes contradictoires qui déstabilisent les administrations récipiendaires ou engendrent des comportements opportunistes - les responsables et le personnel des administrations profitant des interstices créés par les contradictions entre donateurs. Ces effets négatifs de l'aide sur les institutions ont notamment été explicités par William Easterly, qui considère aussi que l'aide a eu globalement peu d'effet sur la croissance²⁹.

Le lien entre aide et institutions est marqué par une relation de causalité à double sens, - les institutions locales peuvent en effet également influencer sur l'efficacité de l'aide. Les analyses montrent ainsi que l'aide n'a pas d'effets en l'absence d'institutions locales appropriées, mais qu'elle est efficace lorsque celles-ci existent. L'efficacité de l'aide n'est pas linéaire et dépend de seuils institutionnels : en deçà d'un certain seuil, en présence d'institutions trop faibles, l'aide ne peut manifester les effets positifs qu'elle induit au dessus de ce seuil. Elle peut même avoir des effets négatifs sur les institutions locales si celles-ci sont déjà fragiles³⁰. Ces questions font encore l'objet de vives controverses. Comme l'a montré la revue de McGillivray et *al.*, d'autres études montrent en effet un impact positif de l'aide sur la croissance³¹.

2. Institutions, pauvreté et développement

De même que le concept d'institution, celui de pauvreté comporte de nombreuses dimensions et possibles défini-

tions. Les causalités des relations entre pauvreté et institutions sont multiples, réciproques et complexes.

2. 1. La multidimensionalité de la pauvreté

2. 1. 1. La pauvreté monétaire et non monétaire : les dimensions institutionnelles et normatives

La conception de la pauvreté en économie du développement a été profondément renouvelée durant les années 1990, notamment sous l'influence d'Amartya Sen. En partie grâce à Sen, la pauvreté n'est plus conçue seulement comme une pauvreté monétaire ou de revenu (ou de consommation), mais comme une privation dans d'autres dimensions, comme le développement humain ou la participation aux activités de la société. La pauvreté consiste en un déficit de *capabilities*, dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'habitat ou des normes sociales - et *in fine* des institutions politiques. Sen a en effet donné au fur et à mesure de ses travaux une place croissante aux concepts de liberté et de démocratie. Selon Sen, la démocratie constitue un ingrédient nécessaire à la croissance et à la réduction de la pauvreté. Cette dimension implique un système normatif et des choix sociaux, comme la capacité de vivre dignement en société ; elle constitue un critère de pauvreté aussi important que le revenu. La liberté et la démocratie représentent des dimensions intrinsèques des *capabilities* d'un individu³².

Sen a montré que les relations entre les différentes dimensions de la pauvreté n'étaient pas linéaires. Le décrochage entre les performances et indicateurs de revenu et ceux de développement humain (santé et éducation), par exemple

dans l'Etat indien du Kerala ou jusque récemment, au Sri Lanka, en constitue un exemple célèbre. En raison notamment d'un niveau de démocratie et de débat public plus élevé qu'ailleurs, le Kerala affiche ainsi des indicateurs de développement humain supérieurs aux autres Etats indiens, et pour certains, comme le taux de fécondité, comparables à ceux de pays occidentaux, tout en ayant un niveau de revenus très inférieur.

L'approche multidimensionnelle de la pauvreté souligne explicitement l'importance des institutions et des normes dans les définitions et processus relatifs à la pauvreté. Le niveau de disponibilité et d'accès à chaque dimension - monétaire et non monétaire, santé, éducation, et bien sûr, dignité, liberté, vie sociale - est établi par les systèmes de règles et de normes sociales et politiques élaborés par toute société. De plus, ce sont aussi les systèmes institutionnels et politiques de chaque société qui déterminent les poids relatifs de ces dimensions dans les choix sociaux des gouvernements et dans la fourniture de biens publics - choix qui modifient à leur tour leurs niveaux relatifs. Enfin, ces systèmes institutionnels et politiques organisent les poids relatifs de ces dimensions dans les systèmes de valeurs internalisés par les individus³³.

Les débats sur le concept de pauvreté multidimensionnelle, qui touche non seulement l'espace du revenu mais aussi

celui des *capabilities*, sont indissociables des points de vue différents sur les définitions et mesures de la pauvreté. De nombreux critères sont en effet utilisables. Dans une perspective institutionnaliste, la distinction entre la pauvreté absolue et la pauvreté relative constitue un critère important. La pauvreté relative, souvent rapprochée du concept d'exclusion³⁴, est parfois aussi reliée au concept d'inégalité. Même si ces trois notions diffèrent, les niveaux de pauvreté relative et d'exclusion sont à l'évidence l'expression de contextes normatifs et institutionnels en un lieu et une époque donnés.

La compréhension de la dimension régionale de la pauvreté en a enrichi l'analyse. Au sein d'un pays donné, la pauvreté peut toucher de façon spécifique certaines régions ou groupes sociaux, obligeant à désagréger son incidence et à dresser des cartes de la pauvreté jusqu'au niveau des ménages. Ces approches conduisent à affiner les analyses institutionnelles : les mécanismes de causalité, économiques (croissance) ou institutionnels ne sont pas nécessairement analogues selon le niveau (région, ménage, individu) et l'aire géographique considérés - milieu urbain ou zone rurale, région enclavée ou exposée aux échanges internationaux, par exemple.

2. 1. 2. Les causalités multiples et rétroactives

Les différentes dimensions de la pauvreté sont en relation causale les unes avec les autres. Ces causalités impliquent des canaux de transmission multiples, qui se réfèrent à tous les niveaux d'activités de l'individu en société, micro et macroéconomiques, sociales, politiques. En liant le revenu, l'éducation ou la santé à l'existence d'institutions démocratiques (la liberté et la dignité de l'existence en société), la conception multidimensionnelle de la pauvreté montre la difficulté à définir la pauvreté et le bien-être en dehors du contexte construit par les institutions, les normes sociales et les croyances d'une société. L'existence de plusieurs dimensions souligne le caractère relatif de la pauvreté, une fois satisfaits les besoins liés à la subsistance. Elle souligne donc l'impact sur le bien-être des systèmes d'institutions et de normes d'une société donnée : elles sont sources d'inclusion ou de discrimination ; elles produisent des valeurs égalitaristes ou génèrent des inégalités.

Souvent mentionnés par Sen, les dilemmes de choix social et de pondération des différentes dimensions en constituent un bon exemple : comment hiérarchiser, pondérer, ordonner en termes de bien-être deux situations, comme d'un côté disposer d'un faible revenu au Kerala dans une société au bas niveau moyen de revenus, mais jouir d'une bonne santé, ou de l'autre disposer de revenus plus élevés dans l'absolu que ceux de l'individu moyen du Kerala, mais être affecté de médiocres indicateurs de santé - comme c'est le cas d'une majorité de Noirs-Américains aux USA, dont les indicateurs de santé sont moins bons que ceux de leur société ? Sen a analysé d'autres dilemmes analogues comme les critères de jugement entre le fait de rester longtemps au chômage en étant relativement indemnisé (comme en France) ou d'être peu indemnisé mais susceptible de retrouver rapidement un emploi, dans des sociétés valorisant davantage la mobilité sociale comme le Royaume uni ou les USA³⁵.

Au niveau micro-économique, les canaux de transmission et de causalité entre les dimensions - éducation, santé, nutrition - s'avèrent également complexes. Une santé précaire a un impact négatif sur le revenu et sur la capacité à trouver un emploi ou à s'y maintenir. En sens inverse, un faible revenu a un impact négatif sur la santé d'un individu et des effets plus complexes sur les membres du ménage, selon leur statut, leur genre ou leur âge. Les opportunités, les chances données à un individu par une société selon sa situation (revenu, statut social, etc.), sa mobilité potentielle constitue une dimension hors revenus essentielle. Cette mobilité ne concerne pas seulement les revenus, mais aussi la capacité d'accéder à des institutions qui augmentent ou maintiennent le développement humain (écoles, dispensaires) ainsi qu'à des institutions économiques ou politiques. Cet accès est à son tour facilité par les institutions et les normes sociales d'une société donnée. Dans les pays en développement, les inégalités d'opportunités, provoquées souvent par des circonstances étrangères à la volonté des individus (naissance dans un groupe racial donné, région d'origine, métier des parents), comptent pour une grande part des inégalités de revenus, comme l'ont analysé Bourguignon *et al.* à propos du Brésil ³⁶.

Les dimensions de la pauvreté constituent des processus dynamiques aux horizons temporels hétérogènes. Ces processus peuvent induire des trappes à pauvreté intergénérationnelles liant les bas niveaux d'éducation et de santé, l'absence d'emploi et un taux de natalité élevé. Ce dernier perpétue alors à son tour les bas niveaux de santé et d'éducation, etc.³⁷. Gary Becker et Kevin Murphy ont montré le caractère endogène de la fécondité selon les niveaux de capital humain (santé, éducation) ainsi que la croissance des taux de rentabilité du capital humain à mesure que le stock de ce capital augmente dans une société. Ces processus conduisent à deux équilibres : un équilibre bas qui associe peu de capital humain à une fécondité élevée, et un équilibre haut qui combine un niveau élevé de capital humain avec une fécondité réduite³⁸. La pauvreté de revenus peut ainsi provoquer également un impact intergénérationnel négatif, par exemple sur la santé et l'éducation des enfants.

Les relations ne sont cependant pas linéaires. Une nutrition et une santé meilleures sont associées à de plus hauts salaires. Mais la santé constitue aussi une mesure du capital humain elle-même multidimensionnelle (et appréhendable par plusieurs indicateurs)³⁹. La relation entre revenus et nutrition est donc non linéaire et dépend en partie du niveau de revenus : dans les pays pauvres, un revenu plus élevé protège de nombreux risques (maladies, etc.), mais la relation est plus incertaine dans les pays riches où les déséquilibres nutritionnels peuvent aussi provoquer des détériorations de la santé (les exemples les plus connus étant l'obésité, l'alcoolisme, etc.). Les relations entre revenus et santé font aussi intervenir des variables tierces, comme l'éducation. Les liens entre les inégalités de revenus et la santé ne semblent ainsi pas concluants⁴⁰.

Au niveau macroéconomique, les canaux de transmission entre les dimensions de la pauvreté et les relations avec la croissance sont également complexes. Les divergences des relations entre le niveau d'éducation et le revenu ou la pauvreté en constituent un bon exemple : elles sont positives au niveau d'un individu donné, mais indéterminées au niveau agrégé et macroéconomique, comme l'a montré Lant Pritchett⁴¹. La question de l'échelle d'analyse pertinente s'ajoute alors à la non linéarité des causalités entre

les différentes dimensions de la pauvreté. Les causalités entre les niveaux d'analyse ne s'agrègent pas toujours : un constat au niveau des ménages n'est pas forcément valable, ou seulement indirectement, au niveau régional ou national⁴².

Le lieu - à l'échelle d'un quartier ou d'une région - peut aussi intensifier les différentes dimensions génératrices de trappes à pauvreté micro-économiques. Comme l'a souligné Durlauf⁴³, les effets de voisinage peuvent influencer les revenus, y compris dans le cas de pays développés : vivre dans certains lieux est associé à moins d'éducation, de revenus, de santé et d'accès aux institutions de l'Etat de droit. Le lieu de résidence peut aussi restreindre les opportunités, par exemple par le biais de discriminations.

2. 1. 3. Les mesures de la pauvreté

Les vives controverses sur la possible augmentation récente des inégalités au niveau mondial et ses causalités (comme la globalisation) témoignent de la difficulté à mesurer des notions comme la pauvreté et les inégalités : les données dépendent en grande partie des méthodologies retenues (par exemple intra ou entre pays) et de la période considérée⁴⁴. La définition de la pauvreté monétaire fait aussi l'objet de débats tout comme ses méthodes de mesure les plus appropriées : les revenus, la consommation ou le calcul d'un panier de biens nécessaires à la survie par exemple. La mesure de la pauvreté se base généralement sur le calcul d'indicateurs de pauvreté - les plus connus étant les indices dits FGT (*Foster-Greer-Thorbecke*) et l'établissement de lignes de pauvreté.

Sur le plan international, la pauvreté monétaire est très fréquemment mesurée par un seuil fixé à 1\$ ou 2\$ par jour (pour les pays en transition ou émergents). Ce type de mesure permet de comparer les pays en utilisant des parités de pouvoir d'achat comme facteurs de conversion. Cette mesure est souvent critiquée à cause de son caractère extrêmement agrégé. Elle ne rend pas compte des aspects dynamiques des processus de pauvreté, notamment la vulnérabilité, l'exposition à certains risques, et le contexte institutionnel, comme les affiliations et les statuts sociaux, qui accroissent les risques de certains individus de

basculer ou de rester dans la pauvreté. Cette mesure ne rend pas compte non plus des cercles vicieux : une privation dans une dimension (par exemple la santé) peut ainsi avoir un impact négatif sur une autre dimension (par exemple l'éducation, l'emploi) et provoquer des trappes à pauvreté souvent intergénérationnelles. En outre, ce type de mesure internationale a un sens limité, car elle ne prend pas en compte les aspects hors revenu de la pauvreté, comme ceux liés aux capacités ou aux droits d'accès : accès à la santé, à l'éducation, à une vie décente ou aux droits d'exercer sa citoyenneté.

Les chiffres de la Banque mondiale⁴⁵ sur les évolutions de la pauvreté au niveau mondial font autorité. Il leur a parfois été reproché de sous-estimer⁴⁶ ou à l'inverse de surestimer la pauvreté⁴⁷. Les résultats sont en effet différents selon que l'on mesure la pauvreté en s'appuyant sur les comptes nationaux ou sur les enquêtes-ménages, selon que l'on considère le revenu ou la consommation, selon que l'unité de référence est l'individu ou le ménage, ou encore selon la parité de pouvoir d'achat utilisée.

La mesure des autres dimensions de la pauvreté, non monétaires et relatives au développement humain et aux contextes institutionnels, donne également matière à controverses. L'importance des discussions sur les mesures de la pauvreté dépasse les aspects purement techniques. Ainsi, selon les mesures employées, on a pu démontrer la diminution ou l'augmentation de la pauvreté au niveau national ou mondial. Les processus de causalité faisant intervenir la croissance et les institutions sont analysés de façon différente selon qu'ils se basent sur une analyse de la pauvreté en augmentation ou en diminution.

2. 2. Les institutions, les normes sociales et la pauvreté

Comme les institutions, les normes sociales peuvent être reliées au niveau de développement. Les concepts d'institutions et de normes sociales sont souvent assimilés, alors que le plus souvent la littérature économique les distingue. Le concept de normes sociales fait référence aux normes et règles non écrites - coutumières - qui organisent les comportements et les interactions individuels dans toute société. Le concept d'institution a une connotation plus

Les conceptions d'A. Sen ont fortement influencé les agences d'aide. Le cadre conceptuel des *capabilities* et de la pauvreté comme une privation dans les différentes dimensions du développement humain occupe désormais une place prééminente au sein des institutions financières internationales et des Nations Unies. L'influence de Sen se lit par exemple dans la notion d'*empowerment* promue par la Banque mondiale dans les années 2000, selon laquelle l'une des dimensions de la pauvreté est le manque de capacité à se faire entendre et à participer aux décisions politiques. Ce concept accorde explicitement une dimension institutionnelle et politique à la pauvreté. Il perd cependant de sa pertinence en raison de sa dépolitisation de *facto*. Les donateurs sont mal équipés pour promouvoir des institutions, notamment politiques, à partir d'une dynamique extérieure, celles-ci constituant d'abord des processus internes aux pays. L'opérationnalisation de la lutte contre cette dimension de la pauvreté est particulièrement délicate à réaliser lorsque l'*empowerment* est entendu comme la démocratisation.

L'approche de Sen ouvre de nouvelles questions de politiques économiques et de choix sociaux. Compte tenu de la pluralité et de la circularité des canaux de transmission ainsi que de la rétroactivité des causalités, comment hiérarchiser les dimensions, selon quels critères, quelles sont les causalités à privilégier (entre santé, éducation, revenus) et quelles seraient les politiques publiques efficaces ? Dans les pays à bas revenus où de fortes contraintes pèsent sur les finances, le choix des priorités et des secteurs pose des questions similaires. Le choix de certains objectifs, comme la croissance, peut en effet impliquer de promouvoir des politiques qui mettent en suspens d'autres objectifs, par exemple l'extension des services de santé.

formelle, précisément plus " instituée ". Cette distinction demeure cependant assez peu opératoire au niveau empirique, règles formelles et informelles représentant souvent des dimensions différentes des mêmes phénomènes institutionnels⁴⁸.

Formelles ou informelles, les normes sociales et les institutions prennent toutes des formes et des contenus spéci-

fiques. Ces contenus et leur pertinence changent au cours de l'histoire. Certaines formes peuvent être vidées de leurs contenus initiaux ; la crédibilité des capacités de coercition varie dans le temps, etc⁴⁹.

Les normes sociales constituent un concept englobant qui fait référence à des règles et des croyances très hétérogènes. Leurs contenus peuvent être flexibles ou stables dans le temps, et elles régulent des domaines divers des interactions sociales. On peut citer parmi d'autres : les statuts individuels (aux critères variés, tels que le genre, l'âge, la profession, le territoire, etc.), les échanges sociaux, politiques et économiques entre individus, le cycle de vie (mariages, décès, par exemple). Les normes constituent notamment des signaux d'appartenance à des groupes : elles indiquent par exemple l'âge, le genre, l'appartenance territoriale, ethnique, professionnelle, etc.

2. 2. 1. Des normes sociales à la pauvreté, de la pauvreté aux normes sociales

Les relations de causalité entre institutions, normes sociales et pauvreté fonctionnent dans les deux directions. Certaines catégories d'institutions et de normes sociales peuvent constituer des causes de maintien dans la pauvreté de certains groupes. A l'inverse, le fait d'être pauvre peut induire l'émergence et la stabilisation de certains types d'institutions et de normes - ou leur absence -, qui elles-mêmes perpétuent la pauvreté. La sociologie a ainsi relevé depuis longtemps les situations d'anomie. Samuel Bowles a aussi montré que la pauvreté peut limiter la capacité à s'unir, à mettre en œuvre des actions collectives de grande échelle qui permettraient aux pauvres de faire naître des institutions plus égalitaires et de saisir les opportunités, et ainsi de sortir de la pauvreté. En effet, selon Bowles, les pauvres souffrent d'un déficit en informations, d'asymétries informationnelles plus importantes que les autres individus⁵⁰. La pauvreté engendre ainsi des types d'institutions qui créent et perpétuent les trappes à pauvreté.

Ces dynamiques institutionnelles qui se renforcent elles-mêmes peuvent être d'autant plus pesantes que les pauvres ne constituent pas un groupe ou une catégorie sociologique homogène, qui partagerait des caractéristiques politiques ou sociales identiques. Des analyses ont montré

depuis longtemps (par exemple celles de Paul Rosenstein-Rodan) que ces défaillances de coordination conduisaient à des équilibres multiples et à des trappes à pauvreté, via des processus de causalité cumulative et de verrouillage des comportements individuels. La multiplicité d'équilibres et la dépendance aux trajectoires passées peuvent découler d'événements et de normes à première vue mineurs. Bowles a ainsi élaboré le concept de "trappe à pauvreté institutionnelle", définie comme un ensemble d'institutions qui "mettent en œuvre des divisions très inégales du produit social" ainsi qu'une pauvreté généralisée, et qui "*persistent sur de longues périodes de temps malgré leur absence d'efficacité comparativement à des institutions égalitaristes*"⁵².

La dimension cognitive des normes constitue un aspect important de leur rôle dans la pauvreté et les trappes à pauvreté. Comme le montre l'approche néo-institutionnaliste, les normes sont des processus résultant d'équilibres de croyances et de comportements. Elles reposent sur une internalisation cognitive de l'environnement institutionnel que perçoit un individu et renforcent de façon endogène les croyances sur les caractéristiques des autres individus : ainsi la croyance dans les inaptitudes d'un individu à cause de son appartenance à tel groupe social, croyance élaborée par des perceptions de race, ou tout autre critère. Cela induit des cercles vicieux cognitifs, institutionnels et économiques qui perpétuent la pauvreté de certains individus - cette discrimination statistique a été étudiée depuis longtemps par la sociologie (Robert Merton). Ces cercles vicieux ont été analysés par Steven Durlauf à l'aide du concept de théorie d'appartenance des trappes à pauvreté (*Memberships Theory of Poverty Traps*) ou par Glenn Loury à propos du renforcement mutuel entre discrimination et pauvreté dans les cas des Noirs-Américains aux États-Unis⁵³.

Il n'existe pas de lien entre la pauvreté et des types spécifiques de normes sociales, régissant par exemple les statuts, les relations familiales, les interactions et obligations inter-individuelles. Néanmoins, le fait d'être pauvre peut déterminer l'accès effectif aux institutions : politiques, financières, éducatives, sanitaires, etc. De nombreuses études d'économie rurale ont ainsi montré que dans les

pays en développement, les plus riches qui ont un meilleur accès aux marchés et aux institutions, en particulier aux institutions financières et aux marchés du crédit, peuvent de ce fait prendre plus de risques et acquérir des actifs aux rendements plus élevés. L'accès plus limité des plus pauvres aux mêmes institutions les contraint à prendre moins de risques, à disposer seulement d'actifs à faibles rendements et à devoir les vendre en cas de chocs. En effet, comme ils sont pauvres, leur épargne est limitée et ils ne peuvent pas lisser leur consommation⁵⁴.

Dans les économies rurales, la pauvreté peut aussi perpétuer des institutions et des normes inefficaces⁵⁵: les normes villageoises traditionnelles de redistribution aux fonctions de partage du risque et d'assurance et à l'efficacité éprouvée dans certains contextes, cessent de l'être en cas de chocs collectifs, ou bien lorsque la pauvreté de l'ensemble des membres de la communauté tombe en dessous d'un seuil qui empêche toute capacité d'épargne.

2. 2. 2. Les normes sociales et la pauvreté : des effets ambigus

On ne peut pas déterminer ex ante si l'impact des normes sociales est positif ou négatif pour la croissance, tout comme pour la pauvreté. Cet impact est observable ex post, en fonction des individus impliqués, des interactions et des contextes. Selon les sociétés, les normes peuvent être égalitaristes, comme dans les démocraties valorisant la citoyenneté, ou fortement discriminantes, comme dans les sociétés stratifiées par des castes ou par une aristocratie.

Les normes sociales d'appartenance sont particulièrement cruciales car elles discriminent, par définition, les membres des non membres d'un groupe. L'effet d'appartenance à un groupe provoque des mécanismes de confiance, de réciprocité ou d'altruisme qui peuvent pallier des défaillances des marchés - notamment faciliter l'accès au capital - et aussi fournir une protection sociale. De tels mécanismes ont, par exemple, aidé à élever le niveau de vie des diasporas. Inversement, certaines institutions et normes sociales - parfois celles-là mêmes qui aident des individus à échapper à la pauvreté - constituent des facteurs de pau-

vreté et peuvent renforcer des processus micro-économiques de trappes à pauvreté. C'est le cas des normes régulant les appartenances, et notamment celles qui interdisent la mobilité. Elles s'appuient sur des caractéristiques liées à la naissance et génèrent des discriminations et des exclusions via des critères (ethnicité, genre, caste, etc.) que le comportement individuel - par exemple l'effort, le mérite - ne peut modifier. L'individu situé hors d'un groupe, par la naissance ou pour des raisons démographiques (disparition des autres membres de son groupe, par exemple par la migration), se trouve alors exclu de ces mécanismes de protection.

Les normes traditionnelles, comme celles qui régulent les interactions entre les membres d'un ménage ou d'un village, peuvent provoquer des processus de pauvreté pour certains individus. Dans les pays en développement, la plupart des activités productives, la gestion des ressources, l'usage des profits, les choix de consommation sont différenciés au sein des ménages selon les statuts, le genre, l'âge et d'autres critères de discrimination. Les normes sociales de redistribution organisent des mécanismes d'assurance, de partage du risque et de crédit qui peuvent être efficaces, mais qui induisent un accès inégal aux ressources et aux opportunités selon les statuts individuels⁵⁶. Les normes traditionnelles restent vulnérables aux comportements opportunistes dans les contextes où elles s'érodent sous l'effet des mouvements migratoires et de l'urbanisation. En régulant les appartenances, les normes sociales peuvent ainsi intensifier la vulnérabilité de certains individus. Le confinement des normes sociales redistributives aux seuls membres d'un groupe les rend ainsi inefficaces en cas de réduction du nombre de membres du groupe (par choc démographique, migration, etc.).

Les institutions et les normes qui créent de fortes inégalités politiques, par exemple *via* les comportements des élites, peuvent aussi provoquer une exclusion et un maintien de certains groupes dans la pauvreté, comme l'illustrent certains pays d'Amérique latine. Les normes et les situations économiques fonctionnent de manière endogène par le biais d'incitations des élites à maintenir le statu quo en termes de droits de propriété, à limiter la mobilité et l'accès à l'éducation : ce processus est endogène si l'on considère

que l'éducation est un facteur de participation politique et donc de démocratisation. Les stratégies des élites et des groupes d'intérêt peuvent aussi aboutir à l'institutionnalisation de normes inégalitaires par des institutions étatiques, comme l'a montré Barbara Harris-White sur l'exemple de groupes sociaux de mendiants en Inde, individus définis par le fait qu'ils " n'ont rien, ne sont rien et n'ont aucun droit politique "58.

L'accès à un facteur de production aussi crucial que la terre dans les sociétés paysannes constitue un autre exemple de l'impact ambigu ex ante des normes sociales sur la croissance et la pauvreté. Dans les pays où l'agriculture prédomine, les droits fonciers et leur répartition ont un impact significatif sur la productivité agricole, sur les effets d'échelle (rendements croissants ou décroissants) et donc sur la croissance. De plus, les droits fonciers sont endogènes aux dotations en facteurs de production. Les pays à bas revenus qui disposent de terres abondantes mais où la main-d'œuvre est rare ont ainsi élaboré des systèmes de droits de propriété complexes qui concernent la terre mais aussi les individus (via les droits conférés par les systèmes de parenté). Comme l'ont analysé Abhijit Banerjee et Lakshmi Iyer sur l'exemple de l'Inde, des droits fonciers différents en raison de l'histoire coloniale conduisent à des performances économiques diverses : la productivité et les investissements sont plus faibles lorsque les droits sont détenus par de grands propriétaires que lorsqu'ils sont détenus par les cultivateurs eux-mêmes59.

Les normes traditionnelles organisent l'allocation des droits sur la terre, des droits de propriété et surtout, notamment dans les sociétés d'Afrique subsaharienne, des droits d'accès et d'usage communaux plus ou moins provisoires. La capacité d'allouer des droits sur la terre à un individu ou à un groupe constitue souvent l'apanage de groupes (lignages supposés autochtones, ménages ayant acquis des droits par leur exploitation de facto de la terre) et d'individus particuliers au sein de ces groupes (par exemple les chefs de terre). Ces personnes font évoluer leurs stratégies d'allocation des terres en fonction de variables diverses, pédologiques, démographiques, politiques (selon des rapports de forces impliquant par exemple des lignages, des individus enrichis, des migrants, etc.). Ces droits sur la terre

sont de multiple nature : droits de propriété, droits d'accès ou droits d'usage. Ils varient aussi selon les types de produits cultivés : ils portent ainsi davantage sur l'usage de la terre dans des contextes d'agriculture extensive à jachère tournante ou des contextes d'économie pastorale. Dans ce cas, la propriété d'un territoire fixe est en effet moins importante que pour des cultures pérennes et d'exportation (par exemple le cacao). Ces normes sociales sur l'allocation des droits de propriété et d'usage de la terre peuvent être source d'inégalités, de pauvreté et d'exclusion pour certains individus qui, pour diverses raisons, se trouvent placés hors des décisions d'allocations traditionnelles.

La littérature néoclassique et néo-institutionnaliste a souligné le caractère inefficace de ces systèmes traditionnels, surtout dans les contextes d'Etats prédateurs et corrompus. Il arrive en effet alors que les politiciens s'arrogent des droits fonciers, de façon arbitraire et sans encourir de sanction et que la collusion se développe entre politiciens et chefs traditionnels. Les normes sociales organisant les droits fonciers peuvent aussi être inefficaces car fragiles et vulnérables aux transformations économiques. Jean-Philippe Platteau a ainsi montré que, dans de nombreux pays en développement, les droits fonciers coutumiers avaient souvent perdu leur fonction d'équité et de sécurité sociale en raison de l'individualisation des droits sur la terre et de la concentration foncière provoquée à la fois par l'accroissement des transactions sur les marchés fonciers et par la pression démographique60.

De nombreuses recherches préconisent l'instauration et la stabilisation de droits de propriété privés et individuels car ils seraient plus efficaces. Cette réforme du droit foncier serait nécessaire à la promotion de l'investissement et donc à la croissance et à la réduction de la pauvreté. Ces réformes ont d'ailleurs souvent fait partie des conditionnalités des prêts de la Banque mondiale.

Cependant, ces droits fonciers traditionnels communaux sont souvent des droits d'accès ou d'usage flexibles qui facilitent l'adaptation des institutions locales au changement (par exemple les phénomènes migratoires) et à des contextes caractérisés par des risques élevés (risques climatiques, aléas des récoltes)61. En ce sens, ces arrange-

ments institutionnels peuvent être efficaces, comme l'avait déjà montré Joseph Stiglitz et d'autres à partir de l'exemple du métayage.

La privatisation et la fixation ou titrisation des droits coutumiers en droits de propriété définitifs et individuels ont connu des résultats inégaux. Ces réformes ont parfois facilité un accès plus équitable aux opportunités de marché et augmenté le bien-être et la sécurité des ménages, surtout en milieu urbain lorsqu'elles sécurisent l'habitat des plus pauvres.

Mais, dans les économies rurales, la fixation de droits de propriété individuels a parfois érodé les normes traditionnelles de coopération. Or, dans les pays pauvres, contraire-

ment aux pays développés, ces normes ne sont pas remplacées par une protection sociale fournie par l'Etat. Cette fixation a aussi pu accroître des inégalités et entraîner des conflits de redistribution. Il arrive également que les droits anciens et nouveaux se superposent et exacerbent des tensions préexistantes. L'allocation des nouveaux droits peut s'avérer inéquitable ; ainsi dans des économies politiques clientélistes, certains individus (urbains, fonctionnaires, etc.) peuvent y avoir un accès privilégié. De plus, les réformes foncières n'ont parfois pas diminué la pauvreté parce qu'elles n'étaient pas accompagnées d'autres politiques publiques, par exemple pour diminuer le risque inhérent aux activités agricoles ou bien offrir un soutien technique aux nouveaux propriétaires.

2. 3. Les trappes à pauvreté macroéconomiques : ressources naturelles et matières premières

2. 3. 1. Les trappes à pauvreté et leurs déterminants en débat

Le concept de trappe ou de piège à pauvreté fait l'objet d'une littérature croissante au niveau macroéconomique, suite aux concepts élaborés par Paul Rosenstein-Rodan : trappe à développement (*development traps*), effets d'entraînement (*spillovers*), importance des externalités pour expliquer les différences des taux de croissance entre régions et pays. Pour de nombreux économistes, le concept de trappe à pauvreté, appliqué à l'échelle d'un pays, explique l'absence de la convergence prévue par la théorie. Cette notion expliquerait pourquoi les pays à bas revenus, notamment en Afrique subsaharienne, se retrouvent prisonniers dans des "équilibres bas" à faible croissance qui s'auto-renforcent, et donc pourquoi ils sont dans l'incapacité de profiter des opportunités offertes par l'ouverture commerciale et la globalisation.

Les déterminants des trappes à pauvreté sont nombreux. Ce peut être par exemple la structure des marchés (marchés incomplets) ou le comportement "kleptocratique" des gouvernements⁶². Les trappes à pauvreté ont aussi été analysées comme la conséquence de l'impossibilité d'opérer des changements structurels et de diversifier les

structures existantes, notamment les exportations.

Les positions dites "hétérodoxes" voient ainsi la diversification et l'industrialisation comme des instruments privilégiés de sortie de la pauvreté, particulièrement pour les pays à bas revenus qui dépendent souvent d'un nombre très limité de ressources naturelles et possèdent une base industrielle très réduite. Les débats demeurent cependant ouverts sur les processus d'industrialisation appropriés, particulièrement pour les pays derniers arrivants dans la compétition mondiale, comme ceux d'Afrique subsaharienne. Certains chercheurs préconisent une diversification et une industrialisation à partir des matières premières et des ressources naturelles, sur un mode intensif en travail, car ces pays disposent généralement d'une main-d'œuvre abondante et peu qualifiée⁶³.

Certains économistes comme Aart Kraay et Claudio Raddatz ont récemment contesté l'existence de trappes à pauvreté. William Easterly⁶⁴ considère aussi que les études qui détectent des trappes à pauvreté et recommandent en conséquence des politiques de Big Push (via l'intervention de l'Etat ou l'aide internationale, Jeffrey Sachs étant un représentant de cette position) s'appuient sur un concept inexact. Rigoureusement définies, les trappes à pauvreté

ne permettent pas d'épisodes de croissance. Or, Easterly souligne que les pays d'Afrique subsaharienne, toujours cités en exemple des trappes à pauvreté, ont connu une croissance lors des cinquante dernières années, même si elle a souvent été lente. Selon Kraay et Raddatz, la plupart des causalités fournies par la littérature sur les trappes à pauvreté, notamment les déficits d'épargne et la faible productivité à de bas niveaux de développement, ne constituent pas des explications solides. Cependant, de façon intéressante, Kraay et Raddatz s'accordent avec la littérature sur le rôle des institutions dans la formation de trappes à pauvreté.

L'hypothèse a aussi été avancée que la faible croissance affectant certains pays résultait de profils asymétriques des chocs, ou bien d'effets asymétriques de starts et de stops, davantage que des trappes à pauvreté. Les récessions ont un effet négatif plus fort sur les secteurs manufacturiers, ce qui est plus néfaste dans les pays à bas revenus où ces secteurs sont fragiles et de taille réduite⁶⁵.

2. 3. 2. La " malédiction " des ressources naturelles et la dépendance vis-à-vis des matières premières

Deux grands ensembles de déterminants de trappes à pauvreté pesant sur la croissance des pays les plus pauvres ont été identifiés dans la littérature. Le premier découle de dotations en ressources naturelles abondantes, qui aboutissent à la " malédiction " des ressources naturelles. Les thèses antérieures du " syndrome hollandais " montraient déjà l'impact négatif des mannes imprévues pour un pays - par exemple les mannes pétrolières.

Dans une perspective différente, l'abondance de ressources naturelles - et donc la dépendance vis-à-vis de ces ressources pour les exportations et l'accès aux devises - a été associée à l'absence de croissance. Cette dynamique entraîne l'impossibilité pour un pays de développer des institutions économiques de qualité : les activités économiques demeurent extractives et restent situées dans des enclaves ; les points d'extraction de la ressource ne sont même pas toujours situés sur le territoire, comme le pétrole off-shore. Ce processus d'abon-

dance-dépendance érode les institutions publiques, intensifie la corruption des services publics ainsi que des institutions politiques. A l'extrême, les institutions publiques deviennent inutiles, de même que l'Etat de droit, les infrastructures ou une main-d'œuvre éduquée. Le seul enjeu des gouvernants est en effet le contrôle du point d'extraction de la ressource. Jeffrey Sachs analyse ce type de causalité comme un des effets négatifs de dotations initiales en ressources naturelles, d'autres effets négatifs découlant par exemple de la géographie, du climat, de l'enclavement, etc.⁶⁶

Comme l'a souligné Auty⁶⁷, l'abondance en ressources naturelles réduit l'efficacité des investissements. Elle engendre une compétition sur les rentes qui devient souvent prédatrice et source de fragmentations sociales et de conflit. Elle tend à l'instauration d'Etats politiques qui ne sont pas " développementaux " comme le furent la Corée ou Taiwan. Les Etats " développementaux " se sont historiquement construits dans les pays pauvres en ressources naturelles ; ils ont dû élaborer des modèles d'industrialisation compétitive et une croissance relativement équilibrée et égalitariste.

L'abondance en ressources naturelles est donc perçue comme un obstacle au développement d'institutions efficaces, comme un élément favorisant la corruption et, simultanément, comme un obstacle à la croissance. Elle expliquerait la pauvreté persistante dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, en plus des guerres civiles et sécessionnistes. Comme il a été montré avec l'exemple du Nigeria, l'impact négatif de l'abondance en ressources naturelles sur la croissance est même moins grave dans ses effets directs que dans ses effets indirects sur l'affaiblissement des institutions économiques⁶⁸.

La seconde grande causalité des trappes à pauvreté à l'échelle des pays est celle de leur dépendance vis-à-vis des matières premières pour les exportations. Elle a été identifiée par les pères fondateurs de l'économie du développement et fait l'objet d'une nombreuse littérature depuis les années 1960. On peut citer les thèses dites de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) et de Prebisch-Singer sur la détériora-

tion des termes de l'échange et sur la baisse séculaire des prix des matières premières. La réflexion a été poursuivie par la CNUCED, par exemple dans ses rapports sur les pays les moins avancés.

Selon la CNUCED, la trappe à pauvreté créée par leur dépendance à l'égard des matières premières pour les exportations constitue la principale cause de la pauvreté des pays à bas revenus. Cette trappe à pauvreté découle autant de la volatilité des prix internationaux que de la détérioration des termes de l'échange des matières premières tropicales vis-à-vis des produits manufacturés (la croissance mondiale étant tirée par les exportations de produits de haute technologie et à forte valeur ajoutée). Cette détérioration est aggravée par les mécanismes de sophisme de composition (baisse des prix au fur et à mesure qu'augmente le nombre de pays exportant le même produit).

Les institutions publiques ne peuvent se maintenir lorsque les anticipations sont impossibles, que les budgets et les financements ne peuvent pas être planifiés, ni les engagements tenus. La libéralisation commerciale et la baisse des revenus fiscaux tirés du commerce extérieur qui constituent une ressource importante pour les pays pauvres à fiscalité domestique peu développée, ont pu aggraver cet impact négatif sur les institutions et les politiques économiques. La dépendance vis-à-vis des matières premières a donc une incidence dévastatrice sur la consolidation et la crédibilité des institutions éta-

tiques, et par contagion, sur les autres institutions sociales.

La CNUCED considère que l'absence d'institutions capables de promouvoir la diversification des économies et de fournir un horizon temporel stable aux agents économiques peut aussi constituer un facteur de pauvreté (cette fonction était initialement assignée à des institutions comme les caisses de stabilisation, les marketing boards ou les prix garantis). La pauvreté découle donc aussi de l'absence d'institutions à même de diminuer l'incertitude et donc de faciliter l'investissement et de réduire la fuite des capitaux.

La CNUCED a également souligné les liens entre la dépendance vis-à-vis des matières premières et le cercle vicieux de l'endettement insoutenable qui constitue une dimension de la pauvreté. Or, cet endettement est inévitable tant que les remboursements proviennent de ressources volatiles et imprévisibles. Selon cette organisation, les solutions proposées par les institutions internationales (par exemple l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés -PPTE/HIPC), en découplant les deux problèmes (matières premières et dette), n'attaquent pas les causes réelles de l'endettement et de la pauvreté.

Les conditions institutionnelles prévalant dans la plupart des pays pauvres constituent le résultat de ces différents déterminants - et notamment la difficulté à se défaire de la dépendance envers les ressources naturelles. Simultanément, elles perpétuent ces différentes contraintes.

2. 4. Les relations entre politiques économiques, institutions et pauvreté

Les politiques économiques influent sur les institutions (économiques, sociales, politiques), sur la pauvreté et sur leurs liens mutuels, et ce, qu'elles soient ou non explicitement ciblées sur la croissance ou la réduction de la pauvreté. Les réformes du " consensus de Washington " ont fait l'objet d'une abondante littérature, en particulier les réformes fiscales, la libéralisation commerciale, celle des marchés du travail et les privatisations.

Des chercheurs des institutions financières internationales ont élaboré une série de modèles pour mesurer les conséquences des réformes et des politiques publiques sur la pauvreté ou l'emploi, ainsi que les impacts redistributifs dans les pays en

développement en les modulant en fonction de politiques particulières, des caractéristiques des pays et des groupes socio-économiques (travailleurs non qualifiés ou pauvres urbains par exemple). Ces modèles explorent les liens micro-macro qui lient les modèles macro aux enquêtes-ménages. Ils mettent en lumière le rôle de spécificités institutionnelles comme la segmentation des marchés du travail, les fonctionnements des marchés informels, les imperfections de certains marchés comme celui du crédit, ou bien les effets des dépenses publiques et de leur composition, ou ceux des politiques sociales⁶⁹.

2. 4. 1 Politiques de redistribution, d'emploi, de sécurité sociale et pauvreté

Les politiques publiques et les transformations institutionnelles peuvent être directement axées sur la redistribution et la réduction de la pauvreté. C'est le cas des politiques de protection sociale qui, comme l'ont montré François Bourguignon et Tony Atkinson, ont été efficaces dans les pays développés européens, notamment pour réduire les inégalités⁷⁰.

Dans les pays pauvres, par exemple d'Afrique subsaharienne, ces politiques sont sévèrement contraintes par la faiblesse des ressources fiscales des Etats, celle des appareils de taxation et des capacités institutionnelles et administratives. Elles sont également difficiles à mettre en oeuvre en raison de l'importance des secteurs informels. Les programmes préconisés par les institutions financières internationales dans ces pays ont minimisé le rôle de l'Etat ou lui ont assigné la fonction de fournisseur d'un nombre limité de biens et services publics. Elles ont poussé au transfert de nombreuses fonctions redistributives, de sécurité sociale ou de réparation des défaillances des marchés - fonctions qui sont dévolues à l'Etat dans les pays développés (européens surtout) - à des projets ou à des entités non étatiques. Comme les donateurs, les ONG se substituent ainsi souvent à l'Etat, avec tous les problèmes corollaires de non appropriation des projets.

Durant la période des ajustement structurels, les institutions financières internationales ont posé comme diagnostic que, dans nombre de pays à bas revenus, les politiques étatiques redistributives ne bénéficiaient pas réellement aux plus pauvres, mais plutôt aux classes moyennes urbaines. Aussi ont-elles proposé des réformes basées sur des filets de sécurité (*safety nets*) mieux adaptés aux budgets limités des gouvernements, et vraiment ciblés sur les catégories les plus pauvres ou sur les perdants des réformes : ciblage des populations vulnérables via des travaux publics, programmes de type *Food for Work*, subventions alimentaires, etc.

Ces projets ont souvent contourné les institutions publiques existantes et ont été davantage le fait des donateurs que des Etats (*donor-driven*). De nombreuses études, notam-

ment celles de Martin Ravallion, ont montré l'efficacité de ces types de transferts, au regard de leur objectif : assurer des filets de sécurité pour les plus pauvres. Il estime que les classiques arbitrages entre équité (fonction de filet de sécurité) et efficacité, ainsi qu'entre fonctions d'assurance et efficacité ont été exagérés par la littérature .

Les politiques d'emploi ou salariales centrées sur les marchés du travail peuvent aussi jouer un rôle important dans la réduction de la pauvreté. Elles ont été limitées par les contraintes budgétaires et les conditionnalités des institutions financières internationales qui préfèrent une approche en termes de projets ciblés (de type travaux à haute intensité de main-d'œuvre) plutôt qu'un système public de sécurité sociale.

Les institutions financières internationales privilégient la flexibilité comme levier de la croissance. L'institutionnalisation des marchés du travail, via par exemple une meilleure coordination ou des salaires d'efficience, reste sujette à de vifs désaccords. Les effets de la syndicalisation en constituent un bon exemple. Certains y voient un instrument favorable à la réduction de la pauvreté, comme Dani Rodrik, tandis que la Banque mondiale ne leur a témoigné qu'un intérêt limité.

2. 4. 2. Politiques d'ouverture commerciale, politiques industrielles et pauvreté

D'autres politiques économiques ont des impacts indirects sur les institutions locales et sur la pauvreté. C'est le cas par exemple des privatisations et de la libéralisation commerciale. Les canaux de transmission entre l'ouverture commerciale et la réduction de la pauvreté peuvent être d'ordre économique ou d'économie politique : politiques macroéconomiques, effets d'allocation et de redistribution, transmission de technologies⁷².

Les institutions financières internationales ont souvent été ambivalentes dans leurs recommandations de libéralisation et de réformes. Les bénéfices de ces réformes pour les pauvres demeurent incertains. La plupart des économistes et des institutions financières internationales considèrent que, dans les pays en développement qui sont en phase de

rattrapage (*catch up*), la libéralisation commerciale constitue une politique économique à l'impact crucial sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Les fameuses études de David Dollar et Art Kraay concluent ainsi que " *l'ouverture commerciale est bonne pour la croissance* ". La Chine y est décrite comme l'exemple le plus spectaculaire, la période d'ouverture ayant été celle de la croissance et d'un recul important du nombre de pauvres⁷³.

La Banque mondiale ne considère pas seulement l'importance des politiques des pays en développement, mais aussi celles des pays développés. Elle estime ainsi qu'elles sont responsables de la stagnation économique des pays en développement, comme le rappellent ses critiques récurrentes des barrières érigées par les pays riches pour protéger leurs marchés des exportations des pays pauvres, en particulier des exportations de produits manufacturés. Elle estime que ces mesures protectionnistes ont un coût élevé en termes de points de croissance et de réduction de la pauvreté pour les pays en développement.

Toujours selon la Banque, la libéralisation commerciale et les privatisations sont liées à d'autres politiques bénéfiques, comme celles qui favorisent les investissements étrangers et l'entrée des multinationales. Ces dernières sont vues comme positives pour l'emploi et les salaires, même si le fait que les salaires dans les multinationales soient plus élevés que dans les entreprises domestiques reste sujet à discussion.

Le rôle des investissements étrangers est également perçu comme positif pour les transferts de technologie et donc pour la réduction de la pauvreté ainsi que pour les institutions locales. En effet, ils amènent à améliorer le cadre régulateur, l'Etat de droit, les institutions économiques et judiciaires. Les débats demeurent cependant ouverts. Nombreux sont ceux, y compris au sein des institutions financières, qui rappellent les possibles effets négatifs des investissements étrangers⁷⁴.

Aux premiers temps des ajustements, les privatisations étaient supposées réduire les déficits publics et être bénéfiques pour la croissance et pour le renforcement d'institutions économiques comme les marchés financiers et les

bourses des valeurs. La Banque mondiale analyse désormais de façon plus prudente les gains des privatisations. Elle constate aussi leurs effets négatifs sur l'emploi formel et le chômage ainsi que les modifications de la distribution et l'accroissement des inégalités qu'elles provoquent⁷⁵.

Les bénéfices des politiques d'ouverture sur la croissance et sur la réduction de la pauvreté sont controversés. Une partie importante du débat concerne le rôle des institutions locales dans la transmission des différentes causalités. D'une part, les relations impliquent quatre termes : ouverture, croissance, réduction de la pauvreté, dynamique des profils de distribution et des inégalités. Ces relations peuvent s'avérer positives ou négatives selon les spécificités des pays, comme l'a montré François Bourguignon⁷⁶.

D'autre part, certains économistes hétérodoxes ont affirmé, contrairement aux arguments de Dollar et Kraay, que les pays à croissance et réduction de la pauvreté spectaculaires, comme la Chine, sont parvenus à de telles performances, non pas grâce à des politiques d'ouverture, mais grâce à des politiques plus proches de celles pratiquées par les " Etats développementaux " asiatiques : politiques industrielles, interventions sélectives de l'Etat aux fins d'orienter les marchés, création dynamique d'avantages comparatifs, etc. Ces économistes, comme ceux de la CNUCED, considèrent que les politiques publiques efficaces sur la promotion de la croissance et la sortie de la pauvreté, sont les politiques actives, comme les politiques industrielles.

Ces politiques industrielles présentent en outre l'avantage de constituer aussi des politiques indirectes de renforcement des capacités, des qualifications, des entreprises et des institutions locales, car elles sont associées à des effets de *learning by doing*. Cependant, ces mêmes économistes estiment aussi que ces politiques sont devenues presque impossibles à mettre en oeuvre pour les pays les plus pauvres " arrivant tardivement " (*latecomers*), et ce, pour plusieurs raisons : la libéralisation commerciale généralisée soutenue par l'OMC, la compétition globale accrue et, enfin, parce que la croissance mondiale est tirée par les produits intensifs en technologie, comme le souligne aussi la CNUCED.

2.5. La pluralité de déterminants de la croissance et le rôle des institutions

2.5.1. Croissance, pauvreté, inégalités, institutions : causalités croisées et multiples

Les liens entre institutions et pauvreté sont complexes. Tout d'abord, ces concepts d'institution comme de pauvreté sont multidimensionnels et définis de différentes façons. Ensuite, ces liens se réfèrent aussi bien à des relations directes entre institutions et pauvreté, qu'à des relations indirectes : la pauvreté est elle-même liée à la croissance, ce qui implique d'examiner la relation entre institutions, croissance et pauvreté.

Comme l'a souvent souligné François Bourguignon, évoquant les " *deux millions de régressions* " effectuées par Xavier Sala-i-Martin, les déterminants de la croissance sont multiples et complexes : Sala-i-Martin a déjà isolé plus de 60 variables ayant un impact significatif sur la croissance, " *outré celles qui restent à découvrir* ". De plus, pour une variable donnée, comme par exemple l'éducation, le processus de causalité et la nature de l'impact peuvent varier en fonction du degré de développement du pays considéré⁷⁸.

Les relations fonctionnent dans plusieurs directions et impliquent des causalités intermédiaires : des institutions vers la croissance, des institutions vers la pauvreté, des institutions vers la pauvreté puis vers la croissance, ou de la pauvreté vers les institutions puis vers la croissance, et réciproquement. Eu égard au caractère très englobant du concept d'institution, la littérature fait état de relations causales allant d'institutions consolidées vers la croissance ; mais aussi allant d'institutions défaillantes vers la pauvreté ; ou allant de la pauvreté vers des institutions faibles ; ou bien encore allant d'un niveau élevé de revenus vers des institutions stables et crédibles. Ces relations causales varient aussi selon le niveau d'agrégation retenu, qu'il s'agisse de l'individu, du ménage, du village, de la région ou du pays.

La littérature s'accorde cependant sur une relation causale : l'impact positif de la croissance sur la réduction de la pauvreté, avec des limites liées notamment aux élasticités de la réduction de la pauvreté à la croissance dans un con-

texte donné. Ces élasticités, quant à elles, demeurent l'objet de vives controverses. Les bénéfices de la croissance sur la réduction de la pauvreté sont à l'évidence différents selon que cette élasticité est de 1, supérieure ou inférieure à 1. Dollar et Kraay ont relancé le débat en affirmant qu'au cours des quatre dernières décennies, sur un échantillon de pays, les revenus moyens du quintile le plus pauvre avaient crû proportionnellement à la moyenne des revenus. En effet, la part des revenus des plus pauvres ne varie ni avec le revenu moyen, ni avec la plupart des institutions qui déterminent la croissance, comme par exemple l'Etat de droit⁷⁹. Pour Kraay, cette proportionnalité démontre que la croissance peut être biaisée en faveur de la pauvreté - être " *pro-pauvre* " - si des institutions ad hoc sont mises en place⁸⁰.

Ces résultats ont été corrigés par d'autres études ; certaines ont été menées dans les institutions financières internationales, comme par exemple celles de Bourguignon⁸¹. Ces études ont souligné l'hétérogénéité des élasticités selon les pays et les périodes considérées ainsi que le rôle de divers facteurs explicatifs. Ravallion et Datt ont ainsi montré qu'en Inde, la réduction de la pauvreté dépend du type de croissance considérée : l'élasticité de la pauvreté aux rendements agricoles varie ainsi peu selon les Etats, alors que l'élasticité de la pauvreté à la croissance de la production non agricole varie fortement, cette dernière étant déterminée par le niveau éducatif⁸². Même au sein du Fonds monétaire, il a pu être affirmé que si la croissance élève le revenu des pauvres, l'élasticité du revenu peut être inférieure à 1⁸³.

La relation entre croissance et pauvreté devient plus complexe quand elle inclut les quatre termes : croissance, pauvreté, inégalités et institutions. L'influence des institutions, positive ou négative, varie selon le type d'institution et les contextes et groupes impliqués. Au sein de la même catégorie très générale d'institution, les processus de causalité doivent être désagrégés. Certaines caractéristiques institutionnelles semblent alors plus significatives que d'autres.

L'existence d'institutions démocratiques ne constitue ainsi pas nécessairement un facteur positif, même si elles sont un bien intrinsèquement désirable. Il en est de même de l'éducation, comme l'a montré Lant Pritchett. La stabilité politique semble en revanche constituer un facteur crucial, ce qu'a souligné, avec d'autres, Adam Przeworski. Les conflits politiques et les guerres civiles sont particulièrement dévastateurs : ils semblent être l'une des principales causes de la faible croissance et de la pauvreté des pays à bas revenus⁸⁴.

De la même façon, l'influence des politiques économiques varie selon les contextes et selon les réformes elles-mêmes. Pour Easterly par exemple, les programmes d'ajustement prescrits par les institutions financières internationales semblent avoir eu, au mieux, un faible impact sur la pauvreté⁸⁵.

L'inégalité est aussi un concept qui se réfère implicitement à un contexte politique et institutionnel. Le *Rapport sur le développement dans le monde* de la Banque mondiale de 2006 souligne que les inégalités peuvent avoir un impact négatif sur la croissance. La question demeure débattue tout comme la relation réciproque (par exemple l'existence de la courbe de Kuznets).

De nombreuses études ont cherché à montrer les liens entre inégalités et types d'institutions politiques, économiques et sociales, notamment en Amérique latine (parmi d'autres : Stanley Engerman, Kenneth Sokoloff, Daron Acemoglu, James Robinson). On peut lier, par exemple : niveau d'inégalités et régime démocratique - plus d'inégalités étant associé à moins de démocratie et moins de respect des droits de propriété ; ou inégalité et hétérogénéité sociale - plus d'hétérogénéité (ethnique par exemple) étant associé à plus d'inégalités. Les politiques économiques, notamment éducatives et redistributives,⁸⁶ interfèrent de façon complexe dans ces dynamiques.

Le développement peut aussi être vu comme distinct de la croissance, notamment s'il se réfère au développement humain - par exemple santé, éducation, dignité dans la vie en société. Dans ce cas, chacune des relations précitées se retrouve enrichie par les relations de chaque variable avec la santé, l'éducation, etc. Ou bien on peut désagréger

le concept de pauvreté en pauvreté absolue et relative, cette dernière incorporant les dimensions du développement humain (éducation ou santé relative par rapport aux autres membres de la société). Ces relations empruntent de nombreux canaux, que l'on peut différencier selon le caractère direct ou indirect des causalités ou selon les domaines impliqués, par exemple : revenus ; développement humain ; sphères économique, étatique ou politique, etc.

Les concepts d'état initial ou de niveau de développement ont également un impact sur les causalités entre institutions, pauvreté et croissance, ainsi que sur le sens de ces causalités. La non-linéarité des processus a été identifiée depuis longtemps dans la littérature. Une causalité avérée à un niveau de développement donné d'un pays peut s'inverser à un autre niveau de développement, si le processus est non linéaire et s'il existe des effets de seuil, comme dans les exemples classiques de croissance découlant d'effets de *spillover* analysés par Rosenstein-Rodan ou de courbes en U, telles que celle de Kuznets (inégalités d'abord croissantes aux premiers stades de l'industrialisation, puis décroissantes). Robert Barro a aussi suggéré qu'une institution comme la démocratie n'était favorable à la croissance qu'à certains niveaux de développement. Selon l'état initial de la distribution et les effets distributifs de la croissance, la croissance peut aggraver les inégalités, comme l'illustrent les débats sur les rendements de l'éducation et des qualifications, qui peuvent contribuer à aggraver les inégalités de salaires entre groupes, comme l'a analysé François Bourguignon.

2.5.2. Institutions, structures ou politiques économiques ? Endogénéité des déterminants de la croissance, effets de seuils et trappes à pauvreté

Combinées à d'autres déterminants de la croissance, avec lesquels les liens sont complexes, directs ou indirects, les institutions représentent des éléments cruciaux de la croissance et de la pauvreté. Trois grands ensembles de déterminants ont été récemment mis en avant. Ils s'ajoutent à des déterminants consensuels comme l'investissement :

tout d'abord les institutions ; ensuite les réformes et les politiques économiques ; et enfin les structures, dotations ou caractéristiques initiales. Une abondante littérature cherche à isoler les déterminants les plus pertinents⁸⁷.

Pour certains économistes, comme Rodrik, Engerman et Sokoloff, les institutions constituent le déterminant fondamental de la croissance. Pour d'autres, comme Jeffrey Sachs, ce sont les caractéristiques structurelles et les dotations en facteurs - constituées par la géographie au sens large : l'enclavement, la latitude, le climat, la qualité des sols ; mais aussi la dotation en ressources : la démographie, le stock d'éducation, etc. Enfin, encore pour d'autres et, sans surprise, pour les agences d'aide conditionnant leurs financements aux réformes, ce sont les politiques économiques appropriées (par exemple la libéralisation ou l'ouverture commerciale) qui constituent les facteurs clé de la croissance.

La " malédiction des ressources naturelles " implique par exemple de nombreuses causalités : elle semble avérée dans le cas de l'exportation de pétrole ou de matières premières tropicales. Mais certains pays, comme les pays scandinaves, ont au départ appuyé leur croissance et leur industrialisation sur l'exportation de matières premières, comme l'ont montré Magnus Blomström et Ari Kokko⁸⁸ pour la Suède et la Finlande. Ces succès ont résulté d'une combinaison de politiques économiques et d'institutions consolidées, fondées à la fois sur " *beaucoup de marché et beaucoup d'Etat* " - l'Etat mettant en oeuvre des politiques favorisant l'innovation et une meilleure coordination des secteurs et des agents économiques.

Les institutions sont-elles l'un des déterminants nécessaires de la croissance et de la réduction de la pauvreté ? La question demeure. Elle se pose en termes d'institutions concernées : certains types précis d'institutions économiques et politiques, ou aucune institution en particulier, mais toute institution du moment qu'elle est efficace et favorise la croissance ? Cette dernière hypothèse suppose que toute institution peut être a priori favorable à la croissance. Mais ce n'est qu'ex post que l'on peut observer si c'est effectivement le cas ou non, aucune institution particulière ne l'étant ex ante. En effet, en matière de croissance,

c'est davantage le contenu que la forme des institutions qui importe, de même que les combinaisons des différentes institutions d'une société entre elles⁸⁹.

Cette position est confortée par un problème croissant pour les économistes à mesure que se multiplient les travaux sur les institutions : le hiatus entre la littérature macroéconomique sur les relations entre institutions et croissance, appuyée sur des régressions *cross country*, et la littérature sur des institutions spécifiques, basée sur des données micro sur les comportements individuels : par exemple les effets des systèmes de tenure foncière ou des normes familiales sur l'épargne ou l'investissement des individus. Rohini Pande et Christopher Udry ont souligné que les résultats de ces deux catégories de littérature demeuraient disjoints et que la littérature macroéconomique rencontrait des difficultés à démêler les effets d'institutions spécifiques sur la croissance⁹⁰.

La reconnaissance que " les institutions importent " (davantage que des institutions particulières) est soutenue par un certain nombre de chercheurs, notamment Engerman et Sokoloff qui interprètent ainsi l'histoire sur la longue durée des divergences entre régions du monde, ou Rodrik qui explique ainsi le contraste entre la Chine et la Russie. Pour Rodrik, le cas de la Chine montre que des types prédéfinis d'institutions et de droits (comme les institutions démocratiques, ou bien des marchés ou des contrats transparents) ne sont pas nécessaires à la croissance⁹¹. Ce qui est nécessaire, c'est un gouvernement capable d'intervenir et des institutions aptes à atténuer les conflits sociaux, notamment ceux nés de la globalisation et de l'ouverture commerciale.

A l'inverse, d'autres économistes, notamment au sein des institutions financières internationales, considèrent que les institutions judiciaires, les dispositifs de régulation, l'Etat de droit, la sécurisation des contrats et des droits de propriété constituent les ingrédients institutionnels nécessaires à la croissance et à la réduction de la pauvreté.

Chacun des grands ensembles de causes semblent concourir simultanément à la croissance dans un pays donné. Mais cela amène d'autres questions liées aux précédentes

: quel est le poids relatif des institutions par rapport aux autres déterminants - structures et politiques économiques ? Même si la croissance est une condition de la réduction de la pauvreté, sont-ce les mêmes institutions qui favorisent la croissance d'une part et la réduction de la pauvreté de l'autre ?

Ces débats, loin d'être purement académiques, sont essentiels. En effet, la démonstration qu'un ensemble de déterminants est plus effectif qu'un autre signifie qu'il est inutile pour les politiciens ou les donateurs de chercher à agir sur les autres déterminants, en particulier lorsque la contrainte budgétaire oblige à hiérarchiser les choix. Par exemple, si seules les institutions importent, les réformes et les politiques économiques jouent un rôle mineur. Comme l'a rappelé Easterly, les institutions, entités stables par essence, ne peuvent expliquer la volatilité des taux de croissance. De plus, l'application de " bonnes " politiques économiques n'a pas empêché les pays en développement de connaître une croissance *per capita* nulle pendant la période des ajustements structurels (1982-1995)⁹².

Les institutions sont aussi le produit de conditions historiques et géographiques sur le long terme, dont les spécificités aboutissent à des institutions différentes - ce qu'ont montré Engerman et Sokoloff sur la diversité des trajectoires institutionnelles en Amérique du Nord et en Amérique du Sud. Les dotations structurelles des pays semblent avoir une meilleure puissance explicative⁹³, de même que les chocs extérieurs globaux : taux d'intérêt mondiaux, changement technologique défavorable au travail non qualifié, poids de la dette, faible croissance des pays industrialisés. Selon Easterly⁹⁴, ces derniers expliquent une grande part des profils de croissance des pays en développement. La CNUCED a de son côté maintes fois insisté sur le fait que l'application des réformes et les leviers des politiques économiques (par exemple la libéralisation commerciale) ont eu des effets mitigés sur la croissance dans le cas des pays exportateurs de matières premières et même chez les " bons élèves ".

En revanche, le rôle prééminent des institutions pour expliquer le faible niveau de développement demeure contesté. Pour Glaeser et al., par exemple, le capital humain et les "

bonnes politiques ", même mises en œuvre par des régimes non démocratiques, constituent des facteurs de croissance plus robustes que la qualité des institutions politiques⁹⁵. Quant à Sachs, il considère que la géographie explique bien mieux la croissance et la pauvreté que les institutions⁹⁶. Ces dernières n'auraient parfois pas de capacité d'influence sur la croissance, alors que d'autres facteurs constitueraient des contraintes plus fondamentales : démographie, dotations initiales, géographie, qui déterminent les configurations particulières des institutions dans un pays donné, à un moment historique précis.

L'endogénéité affecte l'ensemble des causalités impliquées par ces différentes variables (institutions, politiques économiques, structures, croissance) et en constitue un point essentiel. Des pays peuvent ainsi exhiber de " bonnes institutions " parce qu'ils possèdent déjà un niveau de développement élevé - les institutions sont en effet influencées par la croissance et le niveau de développement. A l'inverse, des pays sont devenus riches parce qu'ils ont construit les " bonnes " institutions.

En outre, les trois ensembles de déterminant de la croissance possèdent des relations d'endogénéité, non seulement vis-à-vis de la variable à expliquer, la croissance ou la réduction de la pauvreté, mais aussi entre eux. Les institutions influencent à l'évidence les politiques économiques, mais sont aussi influencées par elles. De même, les contraintes structurelles - géographie, démographie, santé, éducation - influencent les institutions : ce sont les arguments d'Acemoglu *et al.* sur les institutions " extractives " dans les environnements hostiles, enclavés, affectés de maladies endémiques, etc. Mais certaines de ces contraintes sont aussi influencées par les politiques et par les institutions. Le niveau d'éducation résulte ainsi à la fois de caractéristiques démographiques, institutionnelles et des politiques menées par les gouvernements. De même, les variables géographiques ne sont pas des variables exogènes. Certaines de leurs dimensions - peuplement, endémies - sont la conséquence de décisions individuelles et de politiques, notamment migratoires, tout comme la démographie (la fécondité, la mortalité) résulte de normes sociales et de politiques étatiques.

Les politiques économiques " importent " aussi. Les poli-

tiques publiques modifient les incitations individuelles à accumuler du capital, physique et humain. Elles influent sur la croissance à long terme et expliquent les différences de croissance entre pays. Les politiques de taxation sont ainsi particulièrement significatives dans les petites économies ouvertes, où la mobilité du capital peut être importante⁹⁷. Les relations entre croissance d'une part, et institutions, structures, politiques économiques d'autre part, peuvent s'effectuer via des politiques économiques et des réformes spécifiques comme l'ouverture commerciale. C'est le fameux débat sur l'impact de la " globalisation ".

Ces relations peuvent aussi se réaliser via les institutions locales, comme les institutions politiques. Sont alors concernés les débats sur l'économie politique, la " gouvernance " et sur la nature des régimes politiques optimaux pour la réduction de la pauvreté. Pour Sen par exemple, la démocratie est une forme de régime politique supérieure en matière de réduction de la pauvreté. Les institutions et les réformes pertinentes peuvent aussi être de nature non politique (ou indirectement politique), comme les institutions régulant les marchés du travail, les politiques sociales, les flux financiers, ou les rapatriements de fonds - un exemple particulièrement pertinent pour les pays les plus pauvres. Toutes ces relations sont contraintes par les structures et les dotations initiales - géographie, démographie, ratio capital-travail,

ratio travail-terre - qui définissent la marge de manoeuvre des politiques économiques et des institutions.

Finalement, les causalités et l'endogénéité évoluent avec le temps, selon que les perspectives se situent à court ou long terme. Dans la longue durée, toutes ces variables se transforment sous l'influence de multiples facteurs et ne peuvent être tenues pour exogènes. La conclusion peut être, comme le montre Przeworski, qu'aucune cause ne peut être analysée comme " première ", fondamentale en termes de croissance et de développement économique. Les institutions et le développement sont " mutuellement endogènes ". La seule ambition de la recherche doit alors devenir d'en identifier les impacts réciproques⁹⁸.

Cette endogénéité fonde le concept de trappes à pauvreté. L'endogénéité entre institutions et développement génère des effets de seuils, et donc la possibilité d'équilibres multiples, bas ou hauts. Chaque facteur se combine avec les autres, les renforce ou les annule. Des cercles vicieux ou bien des trappes à pauvreté peuvent se constituer. Dans ce dernier cas, des institutions inefficaces, des dotations défavorables et des politiques inappropriées se renforcent mutuellement. Chaque facteur et nouvelle bifurcation dépendent de trajectoires passées, comme l'a montré Paul David. De petits événements imprévisibles peuvent ainsi provoquer le basculement dans un cercle vicieux ou la stabilisation d'un équilibre vertueux.

Conclusion

L'endogénéité des causalités, le rôle crucial des institutions

Cette étude a analysé les multiples significations et la multidimensionnalité des concepts d'institution et de pauvreté. Ils peuvent être appréhendés au niveau macro comme micro-économique. Ils peuvent faire référence à la sphère étatique aussi bien qu'à celle des normes sociales. Cette multiplicité de références et de dimensions entraîne à son tour une pluralité de relations entre ces concepts. L'examen des relations entre institutions, croissance et développement montre que la possible formation de trappes à pauvreté et de cercles vicieux représente une question cruciale.

Les variables et les processus de causalité sont en effet endogènes : des institutions étatiques peu crédibles et faiblement consolidées, des régimes politiques prédateurs, des normes sociales créatrices de discrimination et d'exclusion, des politiques économiques inefficaces et des conditions structurelles, par exemple géographiques, caractérisées par la dépendance vis-à-vis des ressources naturelles, une faible diversification des activités économiques, de médiocres infrastructures, etc. L'exploration des relations entre institutions, développement et pauvreté montre que ces facteurs pris indépendamment ne sont pas nécessairement des causes de pauvreté. Elle suggère plutôt que des événements et des évolutions historiques peuvent créer des processus où les différents facteurs s'auto-renforcent mutuellement, stabilisent des équilibres de stagnation économique et institutionnelle, comme l'avait déjà identifié Rosenstein-Rodan. Sortir de la trappe à pauvreté - par des innovations institutionnelles, des réformes efficaces, une meilleure coordination entre agents -, devient alors plus difficile, plus coûteux et requiert des incitations plus difficiles à mettre en œuvre. Nombre de pays pauvres d'Afrique subsaharienne ont ainsi été pris dans ces processus endogènes dévastateurs.

Simultanément, la multidimensionnalité du concept d'institu-

tion et celle de ses relations avec le développement peuvent laisser entrevoir des perspectives plus optimistes. La Chine et auparavant les Etats asiatiques "développementaux" ont montré que la croissance et de spectaculaires diminutions de la pauvreté pouvaient avoir lieu, même si les institutions et les politiques semblaient en apparence inappropriées, en tous cas éloignées des recommandations de la théorie et disposaient de dotations initiales non dénuées de handicaps.

Cela amène à un autre point central : la difficulté à prédire ex ante les enchaînements de causalités et leur sens, entre la croissance d'une part et les contextes institutionnels, politiques et économiques les plus efficaces de l'autre.

Nombre d'économistes préconisent désormais des analyses basées sur les études de cas, qui limitent cependant les possibles extrapolations à d'autres pays. Une modestie s'impose devant les résultats des analyses quantitatives - qu'elles soient basées sur des études transversales ou des études de cas. L'unicité des trajectoires historiques et des contextes, le caractère aléatoire des événements et l'imprévisibilité des résultats des interactions doivent être soulignés. Ces thèmes figuraient déjà dans les anciens débats sur les poids respectifs de la "structure" et de "l'agence".

Cet ouvrage rappelle les limites des certitudes relatives aux causalités économiques. Le fait que les institutions "importantes" (*institutions matter*)⁹⁹ constitue éventuellement une certitude, mais la nature et les types d'institutions en cause demeurent encore largement matière à investigation.

LES POSSIBLES IMPLICATIONS OPERATIONNELLES

En termes opérationnels et d'amélioration des politiques des donateurs, les implications ne se laissent pas isoler

facilement. Dans le cadre néoclassique, les politiques ou réformes s'évaluent selon le critère d'efficacité au sens de Pareto. La prise en compte des institutions s'avère alors inutile, ou bien celles-ci sont considérées comme des données exogènes. Dès que l'on inclut les facteurs institutionnels, ces outils usuels de l'évaluation des politiques publiques deviennent plus difficiles à utiliser. L'intégration des institutions dans une perspective opérationnelle implique de penser la transformation des institutions, en particulier sous l'influence des politiques publiques, et donc leur endogénéité à de nombreuses variables, dont précisément les politiques publiques.

L'impact des institutions économiques et politiques ainsi que des normes sociales ne peut être prédit avec certitude *ex ante*. Le lien entre telle forme d'institution - tels droit de propriété, tel régime politique - et la croissance n'est pas automatique. Les institutions sont endogènes à de nombreux autres facteurs et donnent lieu à des effets de seuils et à plusieurs équilibres, hauts ou bas, cercles vertueux ou vicieux. Ces analyses ne fournissent pas aux donateurs d'orientations pour des propositions de réformes ou de projets.

Les limites des exercices économétriques *cross-country* ont rappelé les vertus du pragmatisme et de l'adaptation au cas par cas. Le caractère historique des institutions et leur path dependence ont montré que leurs relations avec la pauvreté dépendent des contextes. En outre, la théorie des institutions explicitée ici, qui distingue la forme du contenu des institutions, montre qu'une forme institutionnelle donnée, par exemple la démocratie ou les institutions économiques de marché, ne garantit pas que les contenus effectifs correspondent aux formes institutionnelles apparentes. Ils peuvent ne pas être " internalisés ", être dévoyés de leur esprit initial ou alimenter d'autres contenus. Des institutions de marché peuvent ainsi être en fait animées par des contenus, des normes sociales issues d'institutions " traditionnelles ", comme par exemple des hiérarchies basées sur la parenté ou les castes. De même, des institutions de forme démocratique peuvent être en fait mues par des mécanismes politiques autoritaires.

Les réformes impulsées par les donateurs peuvent être

ciblées et avoir un impact direct sur les institutions, ou bien agir de façon indirecte sur des facteurs qui eux-mêmes améliorent les institutions, comme les réformes de libéralisation. Dans des contextes d'Etats crédibles et d'institutions formelles effectives, les réformes et les politiques publiques directement axées sur l'amélioration du cadre juridique en faveur des groupes les plus pauvres peuvent avoir un impact positif. Les politiques publiques demeurent cependant toujours exposées à des risques d'inefficacité ou d'impact imprévu sur la croissance - ainsi qu'au dilemme classique de toute politique publique entre équité et efficacité. L'efficacité de l'action indirecte sur des institutions ou sur la pauvreté induite par des institutions via des réformes économiques, reste en partie imprévisible, comme le montrent les réformes de libéralisation. Les réponses des agents économiques, et donc les groupes gagnants et perdants, demeurent difficiles à prévoir avec certitude.

De plus, de nombreux autres facteurs politiques et sociaux interfèrent avec les canaux de causalité économique : les micro normes, statuts, droits politiques et économiques à l'échelle des individus complexifient les calculs de moyenne à l'échelle de groupes. Ils empêchent de prédire les effets de réformes. Dans des contextes où les Etats et les institutions sont faibles, les impacts des politiques publiques, notamment des politiques d'aide, butent sur ou sont filtrées par les normes micro-économiques d'organisation des villages et des ménages, et par leurs recompositions en milieu urbain. Des causalités multiples peuvent ainsi s'enchevêtrer dans des contextes locaux parfois très spécifiques, requérant des analyses fines, au cas par cas. Comme le suggère l'expression anglaise, l'aide doit abandonner l'idée du *One-Size-Fits-All* .

Quelques suggestions *a contrario* peuvent néanmoins être formulées. La crédibilité et la légitimité des institutions apparaissent ainsi comme des dimensions essentielles. De plus, si l'on ne peut définir précisément *ex ante* ce qu'il convient de faire, on peut au moins relever ce qui ne semble pas favorable à la croissance ou à la réduction de la pauvreté. Des causalités peuvent aussi apparaître comme plus probables que d'autres. Des points d'application de politiques publiques peuvent également émerger comme plus stratégiques. Des modalités de politiques publiques peu-

vent aussi être améliorées, notamment la cohérence et les liens entre les niveaux macro et micro des normes et institutions, souvent déconnectés. Or, la légitimité d'une réforme institutionnelle repose justement sur ces liens et sur le fait qu'une institution étatique ou un projet de donateur soit internalisé dans les systèmes de normes locales.

L'amélioration des politiques publiques peut ainsi porter sur les *Linkages*, comme le soulignaient les pères fondateurs de l'économie du développement, et notamment Albert Hirschman parmi d'autres. Dans de nombreux pays pauvres, en particulier en Afrique subsaharienne, la segmentation et les inégalités de statuts et d'accès prévalent, ainsi que les *Exit Options* selon l'expression d'Hirschman, ou à l'inverse la conquête par des groupes d'intérêt d'appareils d'Etat aux mains d'autres groupes d'intérêt. Paul Rosenstein-Rodan, et plus tard Karla Hoff, ont montré les aspects cruciaux pour le développement des effets de retombées et de la coordination, leur absence constituant l'une des causes des trappes à pauvreté¹⁰⁰. Les donateurs peuvent favoriser ces mécanismes de coordination et atténuer les asymétries d'informations mises en lumière par l'analyse des institutions.

A défaut de certitudes sur les institutions favorables à la croissance et à la réduction de la pauvreté, les gouvernements et les donateurs peuvent se centrer sur l'amélioration des institutions actuellement génératrices d'exclusion et de division, qui freinent la mobilité de groupes comme d'individus. Certaines institutions excluent ainsi certains groupes des opportunités créées par les marchés. C'est le cas des institutions fondées sur les appartenances où des aléas sur lesquels l'individu n'a aucune prise (par exemple la naissance) réduisent les perspectives d'augmentation du revenu et de gains grâce à l'effort et au mérite individuel. Des réformes peuvent chercher à contourner ces institutions, à défaut de les transformer directement à court terme. Elles peuvent par exemple offrir davantage d'opportunités de marché à ceux qui en sont victimes.

Ces réformes concernent l'impact des institutions sur la pauvreté. La causalité inverse, l'impact de la pauvreté sur les institutions, peut aussi faire l'objet de politiques publiques. L'impact du niveau de revenus sur les normes

sociales est très indirect et incertain. Il est difficile d'établir un lien entre l'élévation des revenus et les types de normes et leur transformation. Cependant, le fait d'être pauvre peut barrer l'accès à des institutions économiques et politiques, par exemple les institutions axées sur le crédit, l'éducation, la santé, la participation politique. Des politiques publiques peuvent donc se fixer comme objectif d'abaisser ces barrières, avec la possibilité de créer des cercles vertueux où un meilleur accès aux institutions modifie les normes sociales inégalitaires souvent associées aux difficultés d'accès.

Les Etats " développementaux " qui ont réussi le rattrapage, ceux où les effets d'entraînement ont eu lieu, où les politiques de big push ont été efficaces, sont ceux où les politiques étatiques ont créé des mécanismes de coordination entre acteurs et secteurs, et favorisé leur mise en place par les marchés. La multiplicité des donateurs et le manque d'harmonisation des projets, maintes fois critiqués, ont des effets négatifs sur des Etats pauvres souffrant de problèmes de fragmentation et de mauvais systèmes d'information (asymétries, non délégation, etc.), ainsi que d'économies politiques qui ne favorisent pas les mécanismes et les institutions de coordination : par exemple des économies politiques appuyées sur des groupes d'intérêt dans le contexte d'Etats illégitimes ou clientélistes.

L'efficacité de l'aide au développement demeure décevante, comme l'ont rappelé les récentes études de Rajan et Subramanian pour le Fonds monétaire, même si les documents stratégiques de réduction de la pauvreté et des outils comme l'aide budgétaire ont amélioré la coordination entre donateurs. L'aide continue à avoir peu d'influence sur les institutions locales. Elle reste dans les faits peu harmonisée et n'échappe pas aux effets pervers bien connus des conditionnalités - incitations pour les pays dépendants de l'aide internationale à accepter toute condition quitte à résister ou à la " digérer " plus tard -, et aux effets de la fongibilité où l'aide *in fine* peut permettre à des régimes politiques anti-développement ou à des institutions inefficaces de perdurer.

Rosenstein-Rodan rappelait que la croissance découle d'effets d'entraînement. Or les projets dépendent souvent des finance-

ments des donateurs et peuvent être amenés à fonctionner comme des enclaves économiques et institutionnelles au sein d'environnements inefficaces régis par d'autres mécanismes. A l'inverse, le développement, et particulièrement le développement institutionnel, constituent des processus endogènes où l'avantage comparatif des donateurs est de pouvoir fournir l'amorce et de faciliter les effets d'entraînement ainsi que les mécanismes de coordination.

Comme l'ont rappelé les analyses sur les appels contemporains à une aide internationale massive, notamment vers l'Afrique subsaharienne, la capacité d'absorption de cette aide par les pays les plus pauvres fait encore débat. Il ne s'agit pas ici seulement de la capacité d'absorption économique mais aussi de la capacité des institutions locales (étatiques et non étatiques, économiques et politiques, normes sociales) à absorber un afflux massif d'aide - flux financiers, flux de biens et nouvelles incitations (par exemple fournies par les projets : emplois, équipement, voyages, etc.) ainsi que de l'impact de l'aide sur ces institutions locales.

Les interrogations déjà anciennes sur " plus d'aide " et sur la quantité de ressources versus la qualité de l'aide et des

politiques étatiques, restent actuelles. L'aide internationale a joué un rôle indéniable dans les Etats " développementaux " asiatiques. On peut mentionner le rôle controversé de l'aide japonaise exportant ses modèles d'Etat et d'institutions, puis le rôle de l'aide américaine, chacune de ces aides poursuivant par ailleurs des objectifs politiques explicites. Cependant, William Easterly a souligné dans sa critique du concept de trappes à pauvreté et de leur justification des politiques de big push, notamment celles appuyées par l'aide internationale, que la croissance des pays " développementaux " asiatiques a été lente et graduelle et n'a pas suivi un tel profil¹⁰¹.

Les Etats asiatiques n'ont pas été les seuls à adopter des politiques " développementales ". Les Etats des pays scandinaves ont ainsi indiqué des voies de politiques publiques de développement, sur la base de dotations initiales qui étaient aussi des matières premières. La croissance économique de ces pays témoigne de l'efficacité des politiques adoptées. Elles ont mis l'accent simultanément sur le marché et sur l'Etat, en prenant en compte son double rôle : coordonner les acteurs et les secteurs, et fournir de la sécurité dans l'environnement désormais flexible requis par la globalisation.

Bibliographie

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson et James A. Robinson (2000), "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", Cambridge MA, NBER working paper n°7771 (pub. in *American Economic Review*, vol. 91, n°5, décembre, pp. 1369-1401, 2001).
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson et James A. Robinson (2001), *Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution*, Cambridge MA, NBER working paper 8460.
- Addison, Tony, Philippe Le Billon et S. Mansoob Murshed (2001), *Conflict in Africa: the Cost of Peaceful Behaviour*, Helsinki, WIDER discussion paper 2001/51.
- Agenor, Pierre Richard (2002), *Macroeconomic Adjustment and the Poor: Analytical Issues and Cross-Country Evidence*, Washington D. C., The World Bank, Policy research working paper 2788.
- Aghion, Philippe (2003), *Institutions, Growth and the Washington Consensus: Where Do We Stand?*, mimeo, in Joseph E. Stiglitz Festschrift Conference 'Economics for an Imperfect World', New York, Columbia University.
- Amsden, Alice H. (2000), *Industrialisation under New WTO Law*, mimeo, Bangkok, UNCTAD X meeting.
- Aoki, Masahiko (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge MA, MIT Press.
- Atkinson, Anthony Barnes (1998), "La pauvreté et l'exclusion sociale en Europe", in Conseil d'Analyse Economique, *Pauvreté et exclusion*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation française.
- Atkinson, Anthony Barnes et François Bourguignon (1999), *Poverty and Inclusion from a World Perspective*, mimeo, Paris, The World Bank, ABCDE Conference.
- Auty, Richard M. ed. (2001), *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford, Oxford University Press et WIDER.
- Azariadis, Costas (2004), "The Theory of Poverty Trap: What Have we Learned?" in Samuel Bowles, Steven N. Durlauf et Karla Hoff eds., *Poverty Traps*, Russell Sage Foundation, Santa Fe Institute, John D. et Catherine T. MacArthur Foundation.
- Banerjee, Abhijit et Lakshmi Iyer (2005), "History, Institutions and Economic Performance: the Legacy of Colonial Land Tenure Systems in India", *American Economic Review*, vol. 95, n°4, septembre, pp. 1190-1213.
- Becker, Gary S., Kevin M. Murphy et Robert Tamura (1990), "Human Capital, Fertility and Economic Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 98, n°5, part 2, pp. 12-37.
- Birdsall, Nancy et John Nellis (2002), *Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization*, Washington, D.C., Center for Global Development, Working Paper 6.
- Blomström, Magnus et Ari Kokko (2001), *From Natural Resources to High-Tech Production: the Evolution of Industrial Competitiveness in Sweden and Finland*, mimeo, Stockholm, Stockholm School of Economics.
- Bourguignon, François (2002), *The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods*, Paris, DELTA working paper n°2002-03.
- Bourguignon, François (2005), *Réflexions sur la Croissance et l'Équité en Afrique*, mimeo, Dakar, The World Bank, Annual Conference on Development Economics (ABCDE).
- Bourguignon, François et Chor-ching Goh (2002), *Trade and Labor Market Vulnerability: An Analysis of Korea, Indonesia and Thailand*, mimeo, Seoul, Asian Development Bank Annual Conference.

- Bourguignon, François et Christian Morrisson (2002), "Inequality among World Citizens:" 1820-1992, *American Economic Review*, vol. 92, n°4, septembre, pp. 727-44.
- Bourguignon François et Luiz A. Pereira da Silva eds. (2003), *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution: Evaluation Techniques and Tools*, Washington D. C., The World Bank and Oxford University Press.
- Bourguignon, François et Thierry Verdier (2000), "Oligarchy, Democracy, Inequality and Growth", *Journal of Development Economics*, vol. 62, n°2, pp. 285-313.
- Bowles, Samuel (2004), "Institutional Poverty Traps" in Samuel Bowles, Steven N. Durlauf et Karla Hoff eds., *Poverty Traps*, Russell Sage Foundation, Santa Fe Institute et John D. et Catherine T. MacArthur Foundation.
- Bulir, Ales et A. Javier Hamann (2003), "Aid Volatility: an Empirical Assessment", *IMF Staff Papers*, vol. 50, n°1, pp. 64-89.
- Chen, Shaohua et Martin Ravallion (2000), *How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?*, Washington D.C., The World Bank, policy research working paper 2409.
- Chen, Shaohua et Martin Ravallion (2004), "How Have the World's Poorest Fared since the Early 1980's", *World Bank Research Observer*, vol. 19, n°2, automne, pp. 141-169.
- Collier, Paul et Catherine Patillo eds. (2000), *Investment and Risk in Africa*, London, Macmillan.
- Dasgupta, Partha (1997), "Nutritional Status, the Capacity for Work, and Poverty Traps", *Journal of Econometrics*, vol. 77, pp. 5-37.
- David, Paul A. (1985), "Clio and the Economics of QWERTY", *American Economic Review*, vol. 75, pp. 332-337.
- Deaton, Angus (2003), "Health, Inequality and Economic Development", *Journal of Economic Literature*, vol. 41, n°1, March, pp. 113-158.
- Dollar, David et Aart Kraay (2001), *Growth is Good for the Poor*, Washington D.C., The World Bank, policy research working paper 2587.
- Dollar, David et Aart Kraay (2003), "Institutions, Trade and Growth", *Journal of Monetary Economics*, vol. 50, n°1, pp. 133-162.
- Duflo, Esther et Chris Udry (2003), *Intrahousehold Resources Allocation in Côte d'Ivoire: Social Norms, Separate Accounts and Consumption Choices*, Washington D. C., BREAD working paper 016.
- Durlauf, Steven N. (2002), *Groups, Social Influences and Inequality: a Memberships Theory Perspective on Poverty Traps*, mimeo, University of Wisconsin, department of economics.
- Easterly, William (2001a), "The Lost Decades: Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform", 1980-1998, *Journal of Economic Growth*, vol. 6, n°2, June, pp. 135-157.
- Easterly, William (2001b), *The Effect of International Monetary Fund and World Bank Programs on Poverty*, Washington D. C., The World Bank, policy research working paper 2517.
- Easterly, William (2001c), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge MA, MIT Press.
- Easterly, William (2003), "The Cartel of Good Intentions: the Problem of Bureaucracy in Foreign Aid", *Journal of Policy Reform*, pp. 1-28.
- Easterly, William (2005a), *Globalization, Poverty, and All That: Factor Endowment versus Productivity Views*, NBER Conférence 'Globalization and Poverty', Chicago, University of Chicago Press, à paraître.
- Easterly, William (2005b), *Reliving the 50s: the Big Push, Poverty Traps and Takeoffs in Economic Development*, mimeo, IFPRI/Cornell Conference on Threshold Effects and Non-Linearities in Growth and Development.
- Easterly, William et Ross Levine (2002), *Tropics, Germs and Crops: How Endowments Influence Economic Development*, Cambridge MA, NBER working paper 9106.
- Engerman, Stanley L. et Kenneth L. Sokoloff (2003), *Institutional and Non-Institutional Explanations of Economic Differences*, Cambridge MA, NBER working paper 9989.
- Glaeser, Edward L. (2005), *Inequality*, Cambridge MA, HIER discussion paper 2078 (chapitre in Barry Weingast et Donald Wittman eds., *Oxford Handbook of Political Economy*, à paraître).

- Glaeser, Edward L., Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes et Andrei Shleifer (2004), *Do Institutions Cause Growth?*, Cambridge MA, NBER working paper 10568.
- Harriss-White, Barbara (2005), "Destitution and the Poverty of its Politics: With Special Reference to South Asia", *World Development*, vol. 33, n°6, juin, pp. 881-891.
- Hausmann, Ricardo et Eduardo Fernández-Arias (2000), *Foreign Direct Investment: Good Cholesterol ?*, Washington D. C., Inter-American Development Bank working paper 417.
- Hoff, Karla (2000), *Beyond Rosenstein-Rodan: the Modern Theory of Underdevelopment Traps*, Washington D. C., The World Bank, Annual World Bank Development Economics Conference.
- Johnson, Simon et Arvind Subramanian (2005), *Aid, Governance and the Political Economy: Growth and Institutions*, Maputo, IMF Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, 14-15 mars.
- Kanbur, Ravi (2001), "Economic Policy, Distribution and Poverty: the Nature of Disagreements", *World Development*, vol. 29, n°6, juin, pp. 1083-1094.
- King, Robert G. et Sergio Rebelo (1990), "Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications", *Journal of Political Economy*, vol. 98, n°5, part 2, octobre pp. 126-150.
- Kraay, Aart (2004), *When Is Growth Pro-Poor? Evidence from a Panel of Countries*, Washington D. C., The World Bank, policy research working paper 3225 (*Journal of Development Economics*, à paraître).
- Kraay, Art et Claudio Raddatz (2005), *Poverty Traps, Aid and Growth*, Washington D. C., The World Bank, policy research working paper 3631.
- Lambert, Sylvie et Alice Sindzingre (1995), " Droits de propriété et modes d'accès à la terre en Afrique: une revue critique ", *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, n°36, pp. 95-128 (aussi in *Land Reform*, (FAO), 1995, pp. 7-30).
- Lavigne-Delville, Philippe, Camilla Toulmin, Jean-Philippe Colin et Jean-Pierre Chauveau (2001), *Securing Secondary Rights to Land in West Africa*, London, International Institute for Environment and Development.
- Loury, Glenn C. (2001), *Racial Stigma: the Problem of Biased Social Cognition*, mimeo, Chicago, University of Illinois, Bertha Lebus Lecture (Lecture 2: Racial Justice: the Superficial Morality of Color-Blindness).
- McGillivray, Mark Simon Feeny, Niels Hermes et Robert Lensink (2005), *It Works; It Doesn't; It Can, But That Depends...: 50 Years of Controversy over the Macroeconomic Impact of Development Aid*, Helsinki, WIDER Research Paper 2005/54.
- Milanovic, Branko (2002), *Can We Discern the Effect of Globalization on Income Distribution? Evidence from Household Budget Surveys*, Washington D. C., The World Bank, policy research working paper 2876.
- Milanovic, Branko (2005a), *The Modern World: The Effect of Democracy, Colonialism and War on Economic Growth, 1820-2000*, Washington D.C., Carnegie Endowment For International Peace et World Bank.
- Milanovic, Branko (2005b), *Why Did the Poorest Countries Fail to Catch up?*, Washington D. C., Carnegie Endowment for International Peace Paper 62.
- Murshed, S. Mansoob (2003), "Conflict Resolution and Social Protection in an Era of Globalisation: External Dimensions to Europe's Social Policy", *World Economy*, vol. 26, n°10, novembre, pp. 1503-1526.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- Olken, Benjamin A. (2005), *Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia*, Cambridge MA, NBER working paper 11753.
- Owens, Trudy et Adrian Wood (1997.), "Export-Oriented Industrialization Through Primary Processing", *World Development*, vol. 25, n°9, septembre, pp.1453-1470.
- Pande, Rohini et Christopher Udry (2005), *Institutions and Development: A View from Below*, mimeo, New Haven, Yale University.
- Platteau, Jean-Philippe (1997), "Mutual Insurance as an Elusive Concept in Traditional Rural Communities", *Journal of Development Studies*, vol. 33, n°6, pp. 764-796.

- Platteau, Jean-Philippe (2002), *The Gradual Erosion of the Social Security Function of Customary Land Tenure Arrangements in Lineage-Based Societies*, Helsinki, WIDER discussion paper 2002/26.
- Pritchett, Lant (1996), *Where Has All the Education Gone?*, Washington D. C., The World Bank, policy research working paper 1581.
- Przeworski, Adam (2004), *The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Economic Development ?*, New York, New York University, Development Research Institute.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub et Fernando Limongi (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rajan, Raghuram G. et Arvind Subramanian (2005), *Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?*, Washington D. C., International Monetary Fund, working paper 05/127.
- Ravallion, Martin (2003), Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Trade-Offs and Policy Options, Washington D. C., The World Bank, policy research working paper 3048.
- Ravallion, Martin et Gaurav Datt (2002), Why Has Economic Growth Been More Pro-Poor in Some States of India than Others?, *Journal of Development Economics*, vol. 68, n°2, août, pp. 381-400.
- Reinikka, Ritva et Jakob Svensson (2004), Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda, *Quarterly Journal of Economics*, vol.119, n°2, pp. 678-704.
- Rodrik, Dani (1998), "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses", *Journal of Economic Growth*, vol. 4, n°4, décembre, pp. 385-412.
- Rodrik, Dani (1999), *Institutions for High Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them*, Washington D. C., International Monetary Fund, IMF Conference on Second Generation of Reform.
- Rodrik, Dani ed. (2003), *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian et Francisco Trebbi (2002), *Institutions Rule: the Primacy of Institutions over Integration and Geography in Economic Development*, Washington D. C., International Monetary Fund working paper 02/189.
- Rodrik, Dani et Romain Wacziarg (2004), *Do Democratic Transitions Produce Bad Economic Outcomes ?*, mimeo, Harvard University and Stanford University.
- Rosenstein-Rodan, Paul N. (1943), "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, vol. 53, n°210-211, juin-septembre, pp. 202-211.
- Sachs, Jeffrey D. (2003), *Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income*, Cambridge MA, NBER Working Paper 9490.
- Sachs, Jeffrey D. et Andrew M. Warner (2001), "The Curse of Natural Resources", *European Economic Review*, vol. 45, n°4-6, mai, pp. 827-838.
- Sala-i-Martin, Xavier (2002), *The World Distribution of Income (Estimated from Individual Country Distributions)*, Cambridge MA, NBER working paper 8933.
- Sala-i-Martin, Xavier et Arvind Subramanian (2003), *Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria*, New York, Columbia University, department of economics, discussion paper 0203-15.
- Sen, Amartya (1999a), "Economic Policy and Equity: an Overview", in Vito Tanzi, Ke-Young Chu et Sanjeev Gupta eds., *Economic Policy and Equity*, Washington D. C., International Monetary Fund.
- Sen, Amartya (1999b), *Development as Freedom*, New York, Knopf.
- Sindzingre, Alice (2005a), *Institutions and Development: A Theoretical Contribution*, mimeo, The Hague, Institute of Social Studies (ISS), Economic Research Seminar, 28 avril.
- Sindzingre, Alice (2005b), "Explaining Threshold Effects of Globalisation on Poverty: an Institutional Perspective", Helsinki, UNU-WIDER Research Paper n° 2005/53 (à paraître in Machiko Nissanke et Erik Thorbecke eds., *The Impact of Globalisation on Poverty*, London, Palgrave Macmillan, 2006).

- Sindzingre, Alice (2005c), *The Multidimensionality of Poverty: An Institutionalist Perspective*, Brasilia, International Conference "The Many Dimensions of Poverty", International Poverty Centre (IPC), United Nations Development Programme (UNDP).
- Sindzingre, Alice (2005d), "Reforms, Structure or Institutions? Assessing the Determinants of Growth in Low-Income Countries", *Third World Quarterly*, vol. 26, n°2, juin, pp. 281-305.
- Sindzingre, Alice (2006), "The Relevance of the Concepts of Formality and Informality: A Theoretical Appraisal", in Basudeb Guha-Khasnobis, Ravi Kanbur et Elinor Ostrom eds., *Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies*, Oxford, Oxford University Press et WIDER.
- Tanzi, Vito (2000), *The Role of the State and the Quality of the Public Sector*, Washington D. C., International Monetary Fund, working paper WP/00/36.
- Tavares, Jose et Romain Wacziarg (2001), "How Democracy Affects Growth", *European Economic Review*, vol. 45, n°8, août, pp. 1341-1378.
- Tsangarides, Charalambos G., Dhaneshwar Ghura et Carlos A. Leite (2004), *Is Growth Enough? Macroeconomic Policy and Poverty Reduction Under Model Uncertainty*, mimeo, Centre for the Study of African Economies Conference.
- Wacziarg, Romain (2001), "Measuring the Dynamic Gains from Trade", *World Bank Economic Review*, vol. 15, n°3, pp. 393-429.
- Williamson, John (1990), "What Washington Means by Policy Reform", in John Williamson ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington D. C., Institute for International Economics.
- Zimmerman, Frederick J. et Michael R. Carter (2003), "Asset Smoothing, Consumption Smoothing and the Reproduction of Inequality under Risk and Subsistence Constraints", *Journal of Development Economics*, vol. 71, n°2, août, pp. 233-260.

Notes

1. North (1990).
2. Aoki (2001).
3. David (1985).
4. Rosenstein-Rodan (1943).
5. Williamson (1990).
6. Tanzi (2000).
7. High quality institutions
8. Sindzingre (2005b).
9. Reinikka et Svensson (2004).
10. Addison et al. (2001).
11. Murshed (2003).
12. Aghion (2003).
13. Parmi de nombreux travaux, Acemoglu et al. (2000, 2001).
14. Acemoglu et al. (2001).
15. Milanovic (2005a).
16. Rodrik (1999).
17. Przeworski et al. (2000).
18. Tavares et Wacziarg (2001).
19. Parmi d'autres, Rodrik et Wacziarg (2004).
20. Sindzingre (2005a).
21. Milanovic (2002).
22. Easterly (2005a).
23. Dollar et Kraay (2003).
24. Sindzingre (2005b).
25. Rodrik (1999).
26. Parmi d'autres, Bulir et Hamann (2003).
27. Au plus haut niveau de la recherche au sein du Fonds monétaire international, voir Rajan et Subramanian (2005).
28. Sindzingre (2005a).
29. Easterly (2003).
30. Johnson et Subramanian (2005).
31. McGillivray et al. (2005).
32. Parmi de très nombreux travaux, par exemple Sen (1999b).
33. Sindzingre (2005c).
34. Voir pour une distinction entre pays développés et en développement, Atkinson et Bourguignon (1999).
35. Sen (1999a).

36. Bourguignon et al. (2003).
37. Dasgupta (1997).
38. Becker et al. (1990).
39. Strauss et Thomas (1998).
40. Parmi une vaste littérature, Deaton (2003).
41. Pritchett (1996).
42. Kanbur (2001).
43. Parmi d'autres articles, Durlauf (2002).
44. Bourguignon et Morrisson (2002).
45. Chen et Ravallion (2000, 2004).
46. Wade (2002).
47. Sala-i-Martin (2002).
48. Une critique de la distinction entre " formel " et " informel " est développée dans Sindzingre (2006).
49. Ceci est analysé plus en détail dans Sindzingre (2005a, b, c).
50. Bowles (2004).
51. Rosenstein-Rodan (1943).
52. Bowles (2004a, p.2).
53. Loury (2001).
54. Parmi une vaste littérature, Zimmerman et Carter (2003).
55. Platteau (1997).
56. Sur l'exemple de la Côte d'Ivoire, Duflo et Udry (2003).
57. Bourguignon et Verdier (2000).
58. Harris-White (2005).
59. Banerjee et Iyer (2005).
60. Platteau (2002).
61. Lavigne-Delville et al. (2001), Lambert et Sindzingre (1995).
62. Voir la revue d'Azariadis (2004).
63. Position défendue par Owens et Wood (1997).
64. Kraay et Raddatz (2005), Easterly (2005b).
65. Jones et Olken (2005).
66. Parmi les nombreux articles développant cette thèse, Sachs et Warner (2001).
67. Parmi une très large littérature, Auty (2001).
68. La " malédiction des ressources naturelles " a été analysée dans le cas du Nigeria par Sala-i-Martin et Subramanian (2003).
69. Par exemple Agenor (2002) plus spécifiquement sur les marchés du travail, et Bourguignon et Pereira da Silva (2003).
70. Par exemple, Atkinson (1998).
71. Parmi les très nombreuses études de Ravallion, une synthèse est dans Ravallion (2003).
72. Wacziarg (2001).
73. Chen et Ravallion (2004).
74. Hausmann et Fernandez-Arias (2000).
75. Birdsall et Nellis (2002).
76. Bourguignon et Goh (2002) sur l'Indonésie, la Corée et la Thaïlande.
77. Amsden (2000).
78. Bourguignon (2005).

79. Dollar et Kraay (2001).
80. Kraay (2004).
81. Une analyse des facteurs sous-jacents à cette hétérogénéité se trouve dans Bourguignon (2002).
82. Ravallion et Datt (2002).
83. Tsangarides et al. (2004).
84. Milanovic (2005b).
85. Easterly (2001b).
86. Une revue est dans Glaeser (2005).
87. Une discussion est dans Sindzingre (2005d).
88. Blomström et Kokko (2001).
89. Cette perspective est analysée en détail dans Sindzingre (2005a et b).
90. Pande et Udry (2005).
91. Rodrik (2003).
92. Easterly (2001c).
93. Easterly et Levine (2002).
94. Easterly (2001a).
95. Glaeser et al. (2004).
96. Sachs (2003).
97. King et Rebelo (1990).
98. Przeworski (2004).
99. Engerman et Sokoloff (2003).
100. Hoff (2000).
101. Easterly (2005b).