

## des économistes de l'AFD

### La croissance pro-pauvres

N° 9 - juin 2005

### L'éditorial

*Cette lettre des économistes étudie les liens entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Pourquoi fallait-il un nouveau vocable de « croissance pro-pauvres » ? Nouvelle mode, cette expression peu élégante fait florès au point d'alimenter colloques et recherches de la Banque mondiale et groupes de travail du comité d'aide au développement de l'OCDE.*

*Or, ce concept ne véhicule pas véritablement d'idée nouvelle : en l'absence de politique de redistribution par la fiscalité ou par la production de biens publics locaux, la croissance seule ne suffit pas à réduire la pauvreté même si elle accroît le revenu moyen. C'est ce qui fait la différence entre des pays à croissance forte dans lesquels l'indicateur de développement humain reste faible, et ceux qui parviennent à faire progresser l'IDH. A l'inverse, une politique de réduction de la pauvreté sans croissance n'est pas viable : pour produire des biens publics et promouvoir des objectifs sociaux, il faut un flux de ressources nouvelles et donc de la croissance. Bref, ce dont il s'agit, c'est bien de « développement ».*

*L'intérêt de la paraphrase de « croissance pro-pauvres » est cependant double. D'une part, elle rappelle à bon escient que les stratégies de développement doivent s'intéresser simultanément aux deux dimensions. Or, l'accent mis sur les Objectifs du millénaire, qui répondent évidemment à des besoins criants, peut conduire à négliger d'autres aspects indispensables au développement, comme par exemple le financement d'infrastructures de transport, d'électricité, de communications. On assiste heureusement aujourd'hui au retour des infrastructures après une longue période pendant laquelle elles ont été négligées ou laissées aux seules stratégies privées, bien évidemment insuffisantes.*

*D'autre part, ce « nouveau » concept invite aussi à mieux s'intéresser aux déterminants de la pauvreté et à la dynamique de sa réduction, et il fournit une grille d'analyse susceptible d'aider les bailleurs de fonds à mieux concevoir leurs interventions et à mieux cibler l'utilisation des fonds du contribuable dont ils sont redevables vers des objectifs sociaux et vers le développement durable.*

Pierre Jacquet

#### SOMMAIRE

- L'éditorial 1
- La croissance pro-pauvres : définition et politiques 2
- Note de lecture : "Development Strategies for More and Better Jobs" 7
- Publications récentes 8

#### AVERTISSEMENT

Les articles publiés dans *La Lettre des économistes de l'AFD* le sont sous l'entière responsabilité des auteurs. Ils ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement ou des autorités françaises et ne sauraient donc les engager.

Directeur de la publication :  
**Jean-Michel Severino**

Directeur de la rédaction :  
**Pierre Jacquet**

Pour ce numéro, le Secrétariat de rédaction a été assuré par  
**Jean-Francis Benhamou**  
(économiste au sein du département Infrastructures et développement urbain) et

**Jean-David Naudet**  
(économiste au sein du département de la Recherche)

La maquette a été réalisée par  
**Danièle Revel**  
(département de la Communication)

Diffusion et Abonnements :  
**lettrec@afd.fr**

Pour toute information complémentaire concernant les abonnements

**Béatrice Combe au 01 53 44 34 60**

Une publication du Groupe Agence Française de Développement

**www.afd.fr**

5, rue Roland Barthes 75598 PARIS Cedex 12  
TEL. 01 53 44 31 31 FAX 01 44 87 99 39

ISSN 1763-9123

# LA CROISSANCE PRO-PAUVRES : DÉFINITION ET POLITIQUES

■ Jean-Marc Chataigner  
Département Pilotage et Relations  
Stratégiques  
chataignerjm@afd.fr

■ Marc Raffinot  
Economiste consultant

Les stratégies de développement fondées sur la seule promotion de la croissance suffisent-elles à réduire la pauvreté ? Si la réponse est non, faut-il simplement mettre en œuvre des actions compensatrices pour les pauvres ou bien faut-il repenser le processus de promotion de cette croissance ? Ce débat, récurrent chez les économistes du développement depuis les années cinquante, s'organise aujourd'hui autour de la notion de croissance pro-pauvres (*pro-poor growth*). Cet article propose de faire le point sur les avancées de la réflexion dans ce domaine à partir des débats actuels sur les définitions de la croissance pro-pauvres.

## Qu'est-ce que la croissance pro-pauvres ?

L'idée de base est simple : croissance et réduction de la pauvreté paraissent indubitablement liées mais, à croissance égale, certains pays parviennent mieux que d'autres à réduire la pauvreté. Par exemple, comme le montre le graphique ci-après, le Ghana a vu, au cours des années 90, l'incidence de la

pauvreté diminuer dans des proportions plus importantes que le Burkina Faso ou l'Inde, avec pourtant un taux de croissance annuel moyen plus faible.

Deux approches prévalent actuellement :

- Selon la première, dite "relative", la croissance est pro-pauvres lorsque les plus pauvres bénéficient plus que les autres des fruits de la croissance. Elle doit donc se traduire par une réduction de l'inégalité des revenus en faveur des pauvres (Klasen 2003).
- La seconde, dite "absolue" considère comme pro-pauvres une croissance qui se traduit par une réduction de l'incidence de la pauvreté. Cette approche est cohérente avec le premier des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) adoptés en 2000 à New York (objectif 1, cible 1 : réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour<sup>1</sup>).

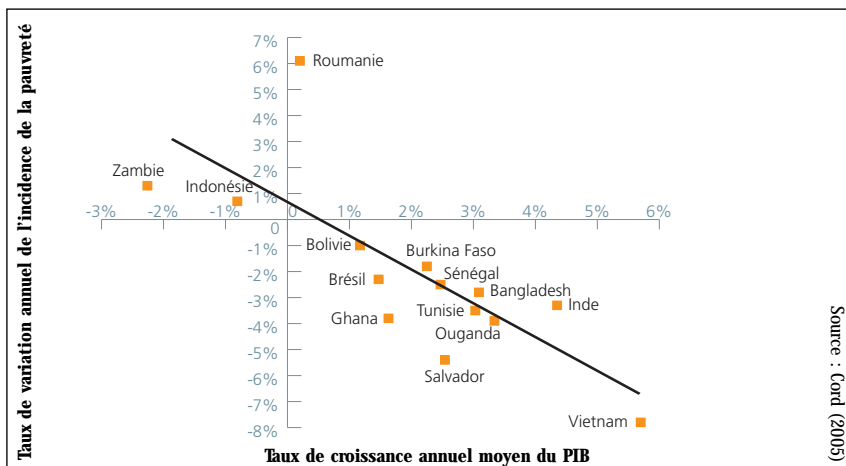
Ces deux approches posent problème. Selon la première, les performances remarquables en matière de réduction de la pauvreté en Chine ou au Vietnam ne pourraient pas être qualifiées de croissance pro-pauvres. Elle conduit alors à un paradoxe : préférer une plus faible crois-

sance (au motif de la priorité accordée à la réduction des inégalités) à une croissance plus forte, certes plus inégalitaire, mais où le revenu des pauvres augmenterait plus rapidement.

La seconde approche amène quant à elle à considérer une croissance très inégalitaire comme pro-pauvres : le graphique montre que, tous les pays, hormis la Roumanie, voient croissance et réduction de l'incidence de la pauvreté aller de pair. Une telle définition de la croissance pro-pauvres tend donc à annuler toute spécificité par rapport à la croissance. De plus, l'utilisation de l'incidence de la pauvreté tend à focaliser l'attention sur les personnes se situant juste en dessous du seuil de pauvreté. Un indicateur comme le taux de croissance du revenu des pauvres (Ravallion & Chen, 2003) peut paraître préférable.

En pratique, la distinction entre approches relative et absolue est sans doute moins tranchée qu'il n'y paraît, puisque l'impact de la croissance sur la réduction de la pauvreté dépend du niveau de départ d'inégalité des revenus. De plus, l'objectif souhaitable n'est pas tant celui d'un objectif absolu de réduction des inégalités que celui, fort complexe, de promotion effective de l'égalité des chances (où même dans les pays développés d'énormes progrès restent à accomplir).

## CROISSANCE ET RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ DANS LES ANNÉES 90



L'incidence de la pauvreté d'une région ou d'un pays est la proportion de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté (2 USD par jour).

1) On relèvera que cet OMD ne tient pas compte des actions conduites pour des populations situées juste au-dessus du seuil de l'extrême pauvreté.

## Pourquoi s'intéresser à la croissance pro-pauvres ?

Au cours des années 90, la lutte contre la pauvreté a fait l'objet d'évolutions profondes, sensibles à travers les mesures adoptées par les institutions de Bretton Woods. Ce n'est qu'en 1999 que l'élaboration d'un document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) est devenue obligatoire pour les pays qui bénéficient de mesures d'annulation de leur dette (initiative "pays pauvres très endettés") ou de prêts du FMI. Ainsi, alors qu'au début de la décennie, les allègements de dette devaient permettre l'accroissement

des dépenses publiques en direction des seuls secteurs de la santé et de l'éducation, l'approche a, par la suite, été élargie. Les DSRP ont cherché à promouvoir une approche de plus en plus globale de la réduction de la pauvreté. La thématique de la croissance pro-pauvres s'inscrit dans cette perspective.

La dimension monétaire de la lutte contre la pauvreté ne doit pas occulter les autres dimensions, telles celles visant un accroissement du pouvoir de représentation politique des populations les plus pauvres (*empowerment*) ou celles permettant de diminuer leur vulnérabilité. Le caractère multidimensionnel de la pauvreté est parfaitement illustré par la situation des femmes : leur contribution au bien-être du ménage ne passe pas seulement par un apport de revenu monétaire. L'adoption de mesures parallèles visant à l'évolution du statut de la femme au sein des ménages a donné, dans certains pays, des résultats encourageants (Tunisie).

---

### Ne suffit-il pas de promouvoir la croissance la plus forte ?

---

Dans la lignée des travaux de Kuznets dans les années 50, l'approche traditionnelle a longtemps soutenu que seule la croissance économique suffit, à terme, pour réduire la pauvreté. Cette approche a été récemment remise à l'ordre du jour : les travaux de Dollar et Kraay (2002) vérifient qu'à long terme, le revenu des pauvres progresse de la même façon que le revenu moyen. Beaucoup d'études vont dans ce sens en montrant que les coefficients de Gini sont assez stables à moyen terme. Si le graphique confirme cette tendance, l'analyse des écarts entre la droite de régression (expression de la tendance) et la place de certains pays fait ressortir que, dans les années 90, la croissance est allée de pair avec une forte augmentation des inégalités.

Les travaux universitaires montrent qu'il est sans doute illusoire de vouloir à tout prix trouver une relation simple entre croissance et réduction de la pauvreté et des inégalités tant sont nombreux les facteurs qui influent à la fois sur la croissance et sur les inégalités (Cogneau et Guénard, 2002). Néanmoins, il est possible de décomposer la réduction de la pauvreté en un effet dû à la croissance et

un effet dû à la réduction des inégalités. Des travaux récents (Bourguignon 2004, Cling et alii 2004, Lopez 2004) montrent que l'élasticité de la réduction de la pauvreté à la croissance dépend à la fois de l'inégalité de départ des revenus et de l'écart entre revenu moyen et ligne de pauvreté. Ainsi, pour les pays les plus pauvres, la réduction de la pauvreté est bridée par une distribution inégalitaire des revenus<sup>2</sup> et des défaillances de marché qui handicapent la situation des plus pauvres (Dercon 2004). Ceci explique en partie les faibles performances en termes de réduction de la pauvreté enregistrées au Burkina Faso ou au Mali depuis la dévaluation, malgré une croissance élevée.

L'approche par la croissance pro-pauvres cherche encore ses marques. La démarche induite par cette expression n'invalide pas l'idée que la croissance économique réduit, à terme, la pauvreté. Bien au contraire, elle invite à chercher les moyens d'accroître l'impact de la croissance sur la réduction de la pauvreté en approfondissant la réflexion dans, au moins, trois domaines : l'amélioration de la qualité des institutions publiques des Etats en développement, les mesures de politiques économiques les plus adaptées pour desserrer les contraintes socio-économiques pesant sur les populations pauvres et les mesures sectorielles et microéconomiques combinant promotion de l'initiative privée et attentes des populations pauvres. Vaste programme !

---

### Quelles politiques ?

---

Promouvoir une croissance pro-pauvres revient donc à identifier un ensemble de politiques adaptées à chaque situation, qui doit avoir un impact significatif sur la réduction de la pauvreté grâce à l'augmentation des revenus, la création d'emplois, mais aussi par des politiques volontaristes de redistribution des revenus ou des actifs. Lors de la conférence organisée en 2003 par l'AFD et EUDN (AFD, 2004), les économistes présents (Attanasio, Bourguignon, Platteau, Cogneau...) ont souligné le rôle déterminant de la redistribution pour lutter contre la pauvreté, et ce quel que soit le contexte économique. Dans les pays industrialisés, le système fiscal est l'outil principal de la redistribution. Dans les pays les plus pauvres, le système fiscal ne

touche directement qu'une petite partie de la population ce qui n'empêche pas que des efforts peuvent et doivent être conduits pour une meilleure justice fiscale (Chambas, 2005). Les politiques de redistribution passent principalement par les dépenses publiques (même si les non-pauvres tendent à en être les principaux bénéficiaires). Aussi, la croissance pro-pauvres ne peut pas s'envisager sans une amélioration du mode de fonctionnement institutionnel et financier des Etats.

---

### Les institutions

---

Au-delà des vastes questions d'appui et d'amélioration de la gouvernance des structures centralisées des Etats et des secteurs financiers des pays en développement, trois domaines sont souvent mis en avant : les réformes foncières, les politiques de décentralisation et la micro-finance.

Les producteurs du monde rural n'entreprennent des actions de maintien ou de revalorisation des actifs qu'ils exploitent (comme la protection des sols) que s'ils peuvent, en retour, bénéficier de ces améliorations. Lorsque des aménagements sont effectués (irrigation, protection), l'existence d'un système de répartition des droits sur le produit adéquat, c'est-à-dire, adapté au contexte, transparent et accessible aux populations concernées, constitue alors une garantie de pérennité de l'infrastructure et d'amélioration de la productivité des systèmes de production. Le projet de Prey Nup au Cambodge financé par l'AFD montre qu'une telle orientation est possible. Cependant, si la nécessité de réformes des droits de propriété s'inscrit résolument dans les perspectives de la croissance pro-pauvres, leur mise en oeuvre, souvent très lente, ne peut relever que d'une volonté forte des Etats compte tenu de l'acuité des problèmes politiques et sociaux sous-jacents. Par exemple, la mise en place de titres fonciers a été menée de façon volontariste par les autorités vietnamiennes dès 1993. Elle paraît fortement corrélée avec l'envolée de la production agricole de ce pays.

La décentralisation, censée rapprocher le pouvoir politique des citoyens et, par là, rendre les choix publics plus conformes aux préférences de la population tout en réduisant la corruption, peut s'inscrire

2) D'après les enquêtes, l'inégalité mesurée par le coefficient de Gini serait presque aussi forte en Afrique de l'Ouest que dans les pays les plus inégalitaires d'Amérique latine – ce qui est loin d'être intuitif.

dans les perspectives de la croissance pro-pauvres. Les espoirs doivent être mesurés car les risques d'accaparement de pouvoir et captation de rentes de la part des élites locales sont réels (Platteau, AFD 2004). La décentralisation ne fonctionne donc correctement que si elle est associée à un renforcement effectif des pouvoirs de contrôle des citoyens (budgets participatifs, analyse des performances des services publics locaux, etc.) Là également, la mise en oeuvre des réformes passe par la volonté claire des Etats de promouvoir une politique de représentation des populations au plus bas échelon accompagnée de ressources adéquates à l'exercice des compétences des structures décentralisées. De plus, il n'est pas certain que la décentralisation, même correctement mise en oeuvre, soit une solution optimale à la gestion des grandes infrastructures fonctionnant en réseau de dimension parfois régionale voire mondiale.

Les systèmes de micro-finance sont un outil essentiel de lutte contre la pauvreté. En effet, sur des marchés du crédit imparfaits, les pauvres ont un accès sous-optimal au crédit. Leurs ambitions d'investissement n'étant pas réalisées, les plus pauvres ont des difficultés à accumuler des richesses, ce qui favorise une reproduction à l'infini des situations de pauvreté. Les systèmes de micro-crédit ont élargi l'accès au crédit, notamment à un certain nombre de femmes. Toutefois, leur efficacité est moins évidente pour les plus pauvres. Pour que la micro-finance puisse constituer un véritable effet de levier en permettant aux populations non bancarisées, mais actives économiquement, de se raccrocher au secteur privé et financier formel, il est nécessaire d'encourager son articulation avec les métiers bancaires classiques et donc d'approfondir les marchés financiers locaux.

---

### Les politiques macro-économiques

---

Le manque de précision du «nouveau consensus» de Washington de 1999 (post-ajustement) centré sur la réduction de la pauvreté, pose problème dès lors qu'il s'agit de le traduire en grandes orientations (Klasen, 2003).

Les politiques ayant un impact positif sur la croissance sont difficiles à identifier avec précision. Comme le rappelle Denis Cogneau (AFD, 2004), «il n'y a pas de consensus sur la définition de ce qu'est une bonne politique de croissance». Il faut tenir compte de l'impact croisé des

politiques et du cadre institutionnel. En effet, l'impact final sur la pauvreté d'un ensemble de politiques (ou d'une grappe de projets) diffère de la «somme» des effets des politiques ou des projets individuels.

Beaucoup de précautions sont nécessaires pour aller plus avant. Easterly (2002) a montré qu'il est assez facile d'identifier les politiques qui cassent la croissance : l'instabilité chronique, les hyper-inflations, l'étouffement systématique de l'initiative privée, etc. Les programmes d'ajustement structurel se sont attachés à les éliminer. Mais leurs effets collatéraux ont parfois été extrêmement destructeurs (par exemple, l'impact négatif des politiques de privatisations et de dérégulation conduites au début des années 90 en Côte d'Ivoire qui ont démantelé le système «houphouettiste» de redistribution et favorisé la montée des antagonismes sociaux et ethniques dans le pays). Atteindre des taux de croissance de long terme plus élevés est de toute façon un autre problème, qui nécessite des politiques différentes.

Enfin, les politiques généralement préconisées peuvent avoir des impacts divergents sur la croissance et sur la réduction de la pauvreté, rendant ambigu l'impact final sur la réduction de la pauvreté. Les dévaluations, par exemple, ont généralement relancé la croissance mais au prix d'une forte augmentation de la pauvreté, pas seulement transitoire. Cette difficulté peut aussi être illustrée par le problème de l'inflation. S'il existe un consensus sur le caractère préjudiciable pour les pauvres d'un taux d'inflation élevé et instable, un objectif d'inflation trop faible peut aussi être dommageable à la croissance et rendre plus difficile les ajustements nécessaires entre les prix relatifs.

Il faudrait donc donner la priorité aux politiques ayant un impact favorable à la fois sur la croissance et sur la réduction de l'inégalité. Lopez (2004) en identifie plusieurs : les infrastructures, l'éducation secondaire. En revanche, l'ouverture commerciale, l'accroissement des dépenses publiques, l'amélioration de la gouvernance ou la libéralisation financière accélèrent la croissance, au risque d'accroître l'inégalité. Lofgren et Robinson (2004), Fan, Zhang et Rao (2004), ainsi que Fan, Huang et Long (2004) montrent que les dépenses publiques qui ont le plus d'impact sur la réduction de la pauvreté sont les dépenses dans le domaine

de l'agriculture et, à un moindre degré, les dépenses d'éducation, de santé et d'infrastructures.

C'est surtout par la création d'emplois que la croissance devrait réduire la pauvreté. Ceci semble plaider pour l'utilisation de techniques intensives en travail. Pourtant, la forte réduction de la pauvreté au Vietnam n'a pas été obtenue par une forte création d'emplois. Mais chaque emploi créé a fortement contribué à la réduction de la pauvreté en raison du développement rapide du marché intérieur. Dans les pays les plus pauvres, l'emploi dans le secteur moderne (administration comprise) est tellement limité qu'il ne saurait absorber qu'une part infime de l'accroissement démographique (Brilleau et alii, 2004). A court terme, il faut donc mettre l'accent sur l'accroissement des revenus dans le secteur informel et, à moyen terme, sur la poursuite des processus de modernisation (simplifier les procédures de formalisation et l'accès au crédit).

---

### Les politiques sectorielles

---

#### Secteurs sociaux

Le développement de l'éducation de base et de la santé primaire constitue en soi un accroissement du bien-être. De plus, en accroissant le capital humain des pauvres, il devrait leur ouvrir de nouvelles opportunités. Les activités et résultats dans ces secteurs se sont améliorés depuis 1999 (taux de scolarisation en hausse, mortalité infantile en baisse, accroissement de l'accès à l'eau potable, etc.), notamment avec l'initiative "*Fast Track*", même si l'évaluation s'effectue bien souvent en termes plus quantitatifs que qualitatifs. Des subventions ciblées (à travers les cantines scolaires ou par la fourniture de produits alimentaires aux filles qui vont à l'école) ont permis de réduire les inégalités de scolarisation.

Néanmoins, l'impact en termes de réduction de la pauvreté tarde à se faire sentir. Il était prévisible que l'impact soit plutôt à long terme, et assez faible en milieu rural. Ceci plaide en faveur d'une réintégration des politiques sociales dans un cadre d'ensemble, en tenant compte de leur articulation avec les autres politiques (notamment en termes de création d'emplois). L'éducation primaire ne peut en particulier être isolée, comme l'ont préconisé trop de bailleurs de fonds, d'un nécessaire investissement dans l'ensei-

gnement secondaire, voire supérieur, indispensable dans la formation de l'encadrement des secteurs privé et public des pays partenaires.

### Politique agricole

Du fait d'une élasticité de la réduction de la pauvreté à la croissance bien plus élevée dans le secteur agricole que dans les autres, l'agriculture joue un rôle essentiel et favorable à une croissance pro-pauvres, surtout au cours des premières étapes de la croissance. Les pays qui ont réussi à réduire significativement la pauvreté ont mis en oeuvre des politiques de promotion de l'agriculture, notamment par la mise en place d'infrastructures en milieu rural (Vietnam, Indonésie).

Pourtant, les pays qui ont connu une croissance rapide sont ceux qui ont eu une croissance élevée et rapide dans les secteurs secondaires et tertiaires. Le secteur agricole, quant à lui, n'a pas réagi aux réformes, si ce n'est dans les secteurs d'exportation. L'essentiel de la valeur ajoutée se situe dans le secteur des aliments de base alors que l'augmentation de la productivité pousse à la baisse des prix. En Asie, schématiquement, la croissance de la productivité du riz a atteint 70 %, provoquant une diminution des prix de 40 %, avec un triple effet bénéfique : sur les revenus des agriculteurs (+ 30 %, autoconsommation comprise) et sur le niveau de vie des pauvres urbains (en tant que consommateurs de produits alimentaires et en tant que producteurs de biens destinés au marché rural).

Accroître la productivité est crucial pour les ruraux les plus pauvres qui n'ont généralement pas la capacité de diversifier leur production en dehors des productions alimentaires de base. Des domaines largement abandonnés comme la recherche et la vulgarisation agricoles peuvent avoir un impact très positif en ce sens. Dans le cas du Vietnam, Fan et alii (2004) montrent qu'à dépense égale, c'est la recherche agricole qui a le plus réduit la pauvreté, suivie par le téléphone, l'éducation, les pistes rurales, l'électricité et l'irrigation.

La hausse de la productivité et des revenus dans le monde rural peut donc jouer un rôle très important à court et moyen terme. Dans le passé, l'accent a surtout été mis sur les secteurs liés à l'exporta-

tion et sur les cultures irriguées, ce qui se justifie pleinement par les effets bénéfiques des cultures sur la diversification des revenus, sur l'accès au crédit, aux intrants et sur la productivité des autres productions. Il est toutefois possible d'accroître l'impact de ces programmes (essentiellement conçus pour augmenter la production) sur les pauvres. Par exemple, les complexes agro-industriels (sucre, hévéa, palmier à huile, etc.) réduiraient sans doute davantage la pauvreté s'ils étaient articulés avec des exploitations paysannes, au lieu de faire appel à des salariés.

La protection contre les risques est un autre axe important pour réduire la pauvreté dans le monde rural. Cette dimension était partiellement prise en compte dans l'approche de la sécurité alimentaire. La mutualisation des risques a été intégrée dans les approches par filières (prix garantis) pour éviter les effets néfastes d'une trop grande instabilité. Elle se situe dans le cadre d'une montée en puissance des organisations paysannes qui devrait contribuer à une meilleure orientation des politiques agricoles, même si ces organisations ne reflètent pas toujours les points de vue des paysans pauvres. Seuls des pays ayant déjà atteint un niveau assez élevé de revenus sont capables, comme l'Inde, d'offrir la possibilité à tous les ruraux de travailler pour un salaire minimal sur des travaux d'intérêt public (cf. *The Economist*, 27/01/2005).

Enfin, les revenus agricoles dans les pays en développement pourraient être accrus par une modification des politiques agricoles dans les pays de l'OCDE. Il serait donc opportun d'étudier avec précision, au-delà de ce qui a déjà été fait pour le coton, l'impact des subventions versées aux producteurs agricoles des pays industrialisés. L'établissement de mécanismes de compensation devrait être examiné. Un problème analogue se pose par rapport à la concurrence des pays à forte productivité.

Dans une optique de croissance pro-pauvres, il faut viser l'accroissement pérenne de la productivité alimentaire, la protection contre les risques et l'accroissement des revenus non agricoles dans le monde rural. Cependant, certaines zones ou certains types d'exploitation ont un potentiel tellement réduit (climat, faible

densité) qu'il existe un fort risque de gaspillage à vouloir les développer. Dans ce cas, il serait plus utile de favoriser une "relocalisation" tout en assurant un niveau de vie décent à ceux qui souhaitent rester. A long terme, le développement passe par une urbanisation croissante. Favoriser la mobilité dans de bonnes conditions devrait être une priorité pour dynamiser la réduction de la pauvreté.

### Infrastructures

L'approche par la croissance pro-pauvres devrait inciter à mettre l'accent sur la mise en fonctionnement<sup>3</sup> d'infrastructures qui, tout en accélérant la croissance, seraient davantage conçues pour accroître les revenus des pauvres (au moment de leur construction comme lors de leur utilisation), ce qui suppose évidemment qu'ils puissent y accéder.

Cela ne suggère nullement que toutes les infrastructures doivent concerner directement les pauvres. Les infrastructures directement utiles aux pauvres seront d'autant plus efficaces qu'elles sont conçues dans une logique de réseaux au niveau national et régional. Il est pertinent de financer de petits systèmes locaux d'adduction d'eau (c'est ce qui est fait par exemple à N'Djamena) ou de production d'électricité sur une base locale, avec des techniques adaptées (donc avec un coût moyen élevé), mais en programmant leur rattachement ultérieur à des réseaux plus vastes et plus performants. C'est pourquoi les routes qui rattachent les quartiers périphériques des villes au réseau principal sont particulièrement bénéfiques.

Il est évidemment difficile de tenir le juste équilibre entre les investissements dans le réseau central et ceux qu'il faut allouer aux réseaux périphériques. Le groupe de travail de l'AFD sur « transports et pauvreté » (2001) précise ainsi que « la justification des projets de transport de proximité (pistes rurales, voiries de quartier) relève de l'analyse économique classique des coûts et avantages : réduction du coût et du temps de transport, praticabilité permanente, trafic induit, surplus agricole, etc ; de plus, il est possible d'y cibler sans trop de difficulté l'impact pour les groupes pauvres du fait que ce sont des bénéficiaires directs du projet. Ceci implique que ces derniers soient

3) Avant d'entreprendre de nouvelles réalisations, il est impératif de réduire les dysfonctionnements des infrastructures existantes (Gescaud 2005).

identifiés et que (...) les études de faisabilité incluent l'examen de leurs besoins et du niveau des dépenses qu'ils sont capables d'effectuer ».

Dans ce domaine particulièrement, la bonne coordination des interventions est une des clés du succès. Cela suppose qu'il existe un programme cohérent et des équipes techniques capables de dialoguer avec celles en charge des DSRP.

L'importance des montants à mobiliser pour améliorer les infrastructures a conduit à chercher une plus grande implication du secteur privé (partenariats public-privé ou PPP). L'approche PPP (dont les résultats locaux ont été parfois remarquables) a suscité des attentes excessives. Même si ces PPP peuvent jouer un rôle pour améliorer le fonctionnement des infrastructures, le secteur privé n'intervient pas volontiers dans des pays marqués par une faible gouvernance et un respect des contrats précaire. C'est encore plus vrai si l'on assigne aux PPP la tâche d'étendre la fourniture de services publics aux pauvres. Compte tenu du coût élevé de la maintenance et l'extension des réseaux, le défi pour les pouvoirs publics et l'aide extérieure consiste à impliquer le secteur privé (local et international) en lui garantissant une rentabilité acceptable tout en fournissant aux pauvres des services publics à un prix abordable. La communauté internationale gagnera à développer une analyse coûts/avantages beaucoup plus précise des PPP et des pré-requis nécessaires à leur mise en oeuvre.

### Prendre en compte les conditions spécifiques

Il ne faut pas s'attendre à ce que les politiques présentées donnent des résultats satisfaisants dans n'importe quel environnement. Par exemple, des subventions ciblées peuvent réduire la pauvreté mais elles risquent fort de manquer leur but dans un contexte de corruption généralisée.

Les conditions initiales jouent aussi un rôle important pour comprendre la manière dont la croissance réduit ou non

la pauvreté. Par exemple, la comparaison des Etats de l'Inde montre que la croissance, entre 1958 et 1997 est liée au taux d'alphabétisation des femmes en début de période, et que ce taux influe aussi positivement sur l'élasticité de la pauvreté à la croissance.

Il en va de même pour les projets. Par exemple, l'extension des adductions d'eau permet en principe de réduire les charges imposées aux femmes. Mais le contraire est advenu dans un projet au Maroc : avant le projet, les hommes se chargeaient du transport de l'eau avec des ânes, les trajets étant jugés trop longs pour les femmes ; après le projet, ce sont les femmes qui étaient tenues de chercher l'eau à proximité.

L'approche par la croissance pro-pauvres est donc utile pour revoir les politiques et les projets en fonction de l'objectif de réduction de la pauvreté. Elle ne fournit pas de recettes toutes faites. Au contraire, elle invite à prendre en compte la complexité des processus et les spécificités de chaque situation.

### Références

AFD (2001), *Rapport du groupe de travail sur le transport et la réduction de la pauvreté*, décembre.

AFD (2004), *Poverty, Inequality and Growth- Proceedings of the AFD-EUDN Conference 2003*, Notes et Documents, N° 10

Bourguignon F. (2004), "The poverty-Growth-Inequality Triangle", The World Bank, mimeo.

Brilleau A., Roubaud F. et Torelli C. (2004), *L'emploi, le chômage et les conditions d'activité dans les principales agglomérations de sept Etats membres de l'UEMOA*, DIAL, Document de travail DT/2004/06.

Chambas G. (dir.), (2005), *Afrique au Sud du Sahara : mobiliser des ressources fiscales pour le développement*, Economica, Paris.

Cling J.P., De Vreyer P., Razafindrakoto M. et Roubaud, F. (2004), "La croissance ne suffit pas pour réduire la pauvreté", *Revue française d'économie*, vol. XVIII, pp. 137-187, janvier 2004.

Cogneau D. & Guénard C. (2002), *Les inégalités et la croissance : une relation introuvable*, DIAL, Document de travail, DT 2002/03, 26 pages.

Cord L. (2005), *Pro-poor Growth*, présentation à la session de synthèse, 15/2/2005, Washington, atelier OPPG.

Dercon S. (2004) «The Microeconomics of poverty and inequality : the equity-efficiency trade-off revisited», *Poverty, Inequality and Growth, Proceedings of the AFD/EUDN Conference*, Notes et Documents, AFD.

De Soto H. (2000), *The Mystery of Capital: why capitalism triumphs in the West and falls Everywhere else*, Basic Books. Traduction française en 2005 chez Flammarion, sous le titre "Le mystère du capital. Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs".

DFID (2004), "What is pro-poor growth and why do we need to know?" Pro-poor growth Briefing Note 1, February.

DFID (2004), «How to accelerate pro-poor growth: a basic framework for policy analysis», Pro-poor Growth Briefing Note 2, September.

Dollar D. & Kraay A. (2002), "Growth is Good for the Poor", *Journal of Economic Growth*, 7, 195-225.

Easterly William (2002), *The Elusive Quest for Growth, Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, MIT Press.

Fan S., Huong P.L. et Long T.Q. (2004), "Government spending an poverty reduction in Vietnam", International Food Policy Institute, Washington, D.C.

Fan S., Zhang et Rao N. (2004), "Public Expenditure, Growth and Poverty Reduction in Rural Uganda", DSGD Discussion Paper 4, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Fukuyama F. (2005) *State building : gouvernance et ordre du monde au XXIe siècle*, La Table ronde, Paris.

Gescaud F. (2005) "Appel aux partenariats privé/public dans les infrastructures", *MOCI*, 3 février, p. 38

Klasen S. (2003), "In Search of The Holy Grail, How to Achieve Pro-Poor Growth?" in Krakowski (ed.), *Attacking Poverty : What makes growth pro-poor?* Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Lofgren H. et Robinson S. (2004), "Public spending, Growth and Poverty Alleviation in Sub-Saharan Africa: A dynamic General Equilibrium Analysis" in Fan S. et Coady D. 2004, *Public Expenditures, Growth and Poverty in Developing Countries: Issues, Methods and Findings*. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Lopez H. (2004). "Pro-poor-Pro-growth: Is there a Trade Off?", The World Bank, Policy Research Working Paper No. 3378.

Ravallion M. & Chen S. (2003), "Measuring Pro-Poor Growth," *Economics Letters*, 78(1).

---

## NOTE DE LECTURE :

### "DEVELOPMENT STRATEGIES FOR MORE AND BETTER JOBS" de François Bourguignon

---

■ Jean-François Benhamou  
Département Infrastructures et  
Développement urbain  
benhamoujf@afd.fr

A la suite de la publication en 2004, par le Bureau International du Travail, d'un rapport sur les dimensions sociales de la mondialisation, M. François Bourguignon, économiste en chef à la Banque mondiale, a présenté, en avril 2005 lors d'une conférence au *Carnegie Endowment for International Peace*, un document de travail intitulé "*Development Strategies for More and Better Jobs*" qui, en une vingtaine de pages, ouvre des pistes de recherche économique sur le thème sensible de l'articulation entre mondialisation, création d'emplois, politiques sociales et inégalités<sup>1</sup>.

Après un aperçu sur l'ampleur de l'offre de travail à l'horizon 2030 dans le monde en développement et une définition de ce qu'y est un "bon" emploi (formel, par opposition au "mauvais" emploi informel), l'auteur discute trois grands thèmes : d'abord croissance et mondialisation sont vues comme facteurs de création d'emplois en fonction du "climat des investissements" ; ensuite, dans une optique d'ouverture, est souligné le blocage que représente l'insuffisance de l'offre de travail qualifié pour la création d'emplois en général, y compris les emplois non qualifiés ; enfin, les politiques publiques de protection sociale ne doivent pas être rejetées dans la mesure où elles contribuent à accroître le nombre de bons emplois.

Trois éléments forts peuvent être relevés ici : l'ampleur de l'offre de travail dans les pays en développement, le rôle du climat des investissements et la perception du rôle de la protection sociale dans les pays en développement.

Sur le premier point, l'auteur rappelle la dimension du problème avec quelques chiffres ; la population en âge de travailler va croître à un rythme soutenu dans les prochaines années : 3 % par an au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, 2,6 % en Afrique sub-saharienne, 2,3 % en Asie du Sud et 2 % en Amérique Latine. Cela suppose de pouvoir créer chaque année 35 à 40 millions d'emplois supplémentaires dont 7 en Afrique sub-saharienne. Il souligne ainsi le risque politique d'une insuffisance de création de bons emplois qui affecterait plus particulièrement les jeunes générations.

Sur le deuxième point, l'auteur synthétise les travaux de recherches entrepris sur le rôle de la croissance économique qui est génératrice soit d'emplois, soit d'amélioration de la productivité avantageant les emplois déjà existants. Si la mesure de ce partage reste une "énigme" malgré de nombreux travaux de recherche, il pointe, en revanche, le rôle du climat des investissements, différent d'un pays à l'autre, comme facteur déterminant. Par exemple, selon le *World Development Report 2005*, la moitié des écarts de productivité industrielle entre la Chine et l'Afrique serait expliquée par les différences d'accès à l'énergie, aux transports, ou à la lutte contre la prévarication.

Pour approfondir la connaissance du climat des investissements, il préconise de recourir à des approches microéconomiques appréciant, à long terme, le comportement des entreprises face aux changements économiques, administratifs et institutionnels. Des données d'enquêtes commencent à être collectées de façon suffisamment régulière pour effectuer des mesures d'impact, sur la croissance et l'emploi, résultant des efforts en matière d'infrastructure, de réformes administratives ou d'actions à caractère macroéconomique.

Pour l'auteur, la mondialisation fait partie du climat des investissements et les importants changements qu'elle a induits en témoignent. Après avoir longtemps été des exportateurs de matières premières, les pays en développement, pris globalement, sont devenus exportateurs de biens manufacturés et de services entrant directement en concurrence avec les pays développés grâce, notamment, à l'envolée des investissements directs étrangers. Pour les pays qui ont su promouvoir une logique d'entreprise et de croissance, l'ouverture économique a permis des améliorations de productivité des entreprises locales et une diminution des coûts des intrants.

Cependant, l'ouverture économique, si elle est nécessaire, n'est pas suffisante. D'autres paramètres du climat des investissements jouent comme la sécurité, la stabilité politique ou l'accès aux services d'infrastructures. De ce fait, l'accès à des marchés internationaux peut ne pas se traduire par des suppléments d'exportation. Aussi, le "couplage" entre amélioration du climat des investissements et du capital humain local, et ouverture aux échanges mondiaux constitue "une puissante machine" de croissance et de création de bons emplois.

Sur le troisième point, l'auteur considère que la recherche d'un optimum social ne doit pas exclure des formes de régulation. Il déplore le manque de recherches dans ce domaine et préconise, prudemment, d'aller vers un "découplage" entre les statuts du marché du travail (formel et informel) et les systèmes de protection sociale devant permettre de toucher tous les travailleurs (y compris ceux du secteur informel) de façon à réduire l'écart entre bons et mauvais emplois.

1) Voir le site : <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1104785060319/bourguignondevelopmentstrategiesformoreandbetter-jobs.PDF>

---

## PUBLICATIONS RÉCENTES

---

*Afrique Contemporaine* n° 212 : Dossier Japon/Afrique et n° 213 : Etat des lieux de l'aide publique au développement.

ABONNEMENTS : s'adresser à De Boeck Services - Fond Jean Pâques 4 - 1348 LOUVAIN LA NEUVE (Belgique)

COMMANDE : [commande@deboeckservices.com](mailto:commande@deboeckservices.com)

### NOTES ET DOCUMENTS

- Libre-échange euro-méditerranéen. Vincent Caupin. Notes et Documents N° 12. Mai 2005.
- Les mécanismes du financement de la formation professionnelle : une comparaison Europe-Afrique. Richard Walther. Notes et Documents N° 13. Mai 2005.
- Les mécanismes du financement de la formation professionnelle : Algérie, Maroc, Sénégal, Tunisie. Sylvain Clément, Richard Walther, Hervé Bougault et Ewa Filipiak. Notes et Documents N° 14. Mai 2005.
- Les mécanismes du financement de la formation professionnelle : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni. José Luis Carles, André Kirchberger, Richard Walther, Jeremy Harrisson et Henry Mc Leish. Notes et Documents N° 15. Mai 2005.
- Le textile habillement tunisien et le défi de la libéralisation : quel rôle pour l'investissement direct étranger ? Jean-Raphaël Chaponnière et Serge Perrin. Notes et Documents N° 16. Mai 2005.
- Poulina, un management tunisien. Hélà Yousfi, Ewa Filipiak et Hervé Bougault, préface de Philippe d'Iribarne. Notes et Documents N° 17. Mai 2005.
- Le programme de mise à niveau des entreprises : Tunisie, Maroc, Sénégal. Hervé Bougault et Ewa Filipiak. Notes et Documents N° 18. Mai 2005.
- Analyser l'impact d'un projet de microfinance : l'exemple d'ADéFI à Madagascar. Flore Gubert et François Roubaud. Notes et Documents N° 19. Juin 2005.
- Précis de réglementation de la microfinance. Tome 1 : Le droit financier et la microfinance. Laurent Lhériaux. Notes et Documents N° 20. Juin 2005.
- Précis de réglementation de la microfinance. Tome 2 : Le droit technique de la microfinance. Laurent Lhériaux. Notes et Documents N° 21. Juin 2005.

### Documents de travail (nouvelle collection)

Poverty Forecasting Tool : A Case Study of Sénégal. Thierry Latreille. Document de travail n°1. Janvier 2005

Analyse de la filière riz au Mali. Pierre Baris, Jean Zaslavsky et Serge Perrin. Document de travail n°2. Juin 2005.

Les OMD et l'aide de cinquième génération : analyse de l'évolution des fondements éthiques de l'aide au développement. Jean-David Naudet. Document de travail n°3. Mai 2005.

### Autres

Perspectives économiques et financières des pays de la zone franc. Projections Jumbo 2005-2006. Avril 2005.

L'économie martiniquaise au passage de 2000 : une trajectoire vertueuse ? Etude CEROM. INSEE, IEDOM, AFD. Juin 2005.

Evaluation du PIB à Mayotte. Document de travail CEROM. INSEE, IEDOM, AFD. Juin 2005.

Les notes et documents, les documents de travail et les projections JUMBO sont disponibles sur le site de l'AFD : <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/pid/136>