

Problèmes macroéconomiques

B. Ames, W. Brown, et S. Devarajan

Profil

Sommaire

1. Introduction
2. Définition, mesure et caractéristiques de la pauvreté
3. La croissance est le moteur de la lutte contre la pauvreté
 - 3.1. La croissance : des preuves concrètes
 - 3.2. Constitution et répartition de la croissance
4. L'impact des politiques macro-économiques de croissance sur l'allègement de la pauvreté
 - 4.1. Quelle est l'influence des politiques macro-économiques sur la croissance ?
 - 4.2. La politique fiscale
 - 4.3. Les politiques monétaires et les politiques de change
5. L'impact des chocs extérieurs sur les pauvres et les politiques appropriées en réponse à ces chocs
 - 5.1. L'impact des chocs
 - 5.2. Les politiques en réponse aux chocs

Annexe : Un cadre macro-économique pour les stratégies de lutte contre la pauvreté

Remarque

Ce chapitre a été mis au point pour aider à élaborer ou à renforcer les stratégies de lutte contre la pauvreté. Il ne vise pas à être normatif et ne fournit pas "les réponses à tout". D'une manière générale, ce chapitre ne contient pas de "solutions magiques" répondant à toutes les questions difficiles auxquelles feront face les pays qui établiront des stratégies de lutte contre la pauvreté. Il ne propose que des suggestions et doit être utilisé sélectivement comme source d'informations. Il ne reflète pas les politiques et approches officielles de la Banque mondiale ou du Fonds monétaire international (le FMI). C'est un document qui évolue et qui sera révisé à la lumière des commentaires et des réactions reçus, ainsi que de l'expérience des pays qui élaborent et renforcent des stratégies de lutte contre la pauvreté.

1 Introduction

Ce chapitre propose un résumé de **concepts clés** et un ensemble de techniques pouvant être utilisés pour concevoir des politiques macro-économiques visant à appuyer des programmes nationaux de lutte contre la pauvreté. À la lumière des publications récentes, il souligne l'importance de la **croissance** comme **facteur déterminant dans la pauvreté de revenu** et comme **moteur de la lutte contre la pauvreté**. Il examine ensuite dans quelle mesure les **politiques macro-économiques** peuvent avoir une influence et contribuer à une croissance rapide et durable destinée à alléger la pauvreté, et souligne le fait que ces politiques doivent refléter les priorités du **processus de participation**, point essentiel du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DRSP). Ce chapitre établit un cadre analytique pour l'élaboration d'une **série de politiques financières** visant à contribuer à un programme de lutte contre la pauvreté au financement viable et non inflationniste. Il présente également l'importance des **politiques monétaires et de taux de changes** prudentes destinées à contribuer aux objectifs d'une croissance durable et d'une inflation modérée et stable. Il étudie ensuite l'**impact des chocs extérieurs** sur la croissance et la répartition des revenus, et propose un ensemble de **cadres analytiques** pouvant être utilisés pour évaluer les effets que ces chocs ont sur la répartition des revenus, et indique la manière dont on peut protéger les pauvres grâce à des **réponses macro-économiques appropriées** et des **filets de sécurité efficaces**. Enfin, ce chapitre présente un cadre quantitatif qui pourrait aider les équipes nationales à déterminer les effets des politiques macro-économiques et des chocs sur la croissance, les prix relatifs et les revenus des foyers ainsi que leurs dépenses.

2 Définition, mesure et caractéristiques de la pauvreté

Les opinions diffèrent sur la définition de la pauvreté et de ses causes. Avant de se lancer dans un débat sur l'impact des politiques macro-économiques sur l'allègement de la pauvreté, il serait utile de définir la "pauvreté", de réfléchir sur notre capacité à l'évaluer et de voir ce qu'indiquent les données existantes sur son origine et son évolution.

Définition de la pauvreté

La pauvreté peut être définie au mieux comme étant une privation inacceptable du bien-être de l'être humain. Ceci peut inclure aussi bien la privation physiologique que la privation sociale (voir le chapitre 1, "Vue d'ensemble"). La **privation physiologique** implique que les besoins **matériels** ou **biologiques** fondamentaux ne sont pas satisfaits, ce qui comprend un niveau inadéquat d'alimentation, de santé, d'éducation et de logement. Une personne peut donc être considérée comme pauvre quand elle ne peut se procurer les biens et services en quantité suffisante pour satisfaire ses besoins matériels fondamentaux. Le concept de privation physiologique est donc étroitement lié (mais non limité) à un revenu monétaire et une consommation modérés. **La privation sociale** élargit le concept de privation pour inclure le risque, la vulnérabilité, le manque d'autonomie, l'impuissance et le manque de respect de soi. Selon les définitions locales, le concept de privation peut aller au-delà de la privation physiologique et peut parfois attacher plus d'importance à la privation sociale. Ainsi, les populations locales (y compris les collectivités pauvres) ont intérêt à entamer un dialogue visant à la définition de la pauvreté la plus adaptée au pays. L'élargissement de la définition de la pauvreté dépassant des revenus et une consommation faibles pour inclure l'insatisfaction des besoins fondamentaux implique qu'il faut aussi élargir la réflexion sur les instruments politiques pour qu'ils dépassent ceux qui sont fondés exclusivement sur les revenus et considérer

l'amélioration du niveau de développement humain. C'est ainsi que les politiques de filets de sécurité (chapitre 8, "Le développement humain") et de mesures sociales et institutionnelles apparaissent au premier plan (chapitres 10-14).

Mesure et caractéristiques de la pauvreté

Une fois définie, la pauvreté doit être **mesurée** (voir le chapitre 3, "Données et mesure de la pauvreté"). Cette mesure est importante car elle permet une **vue d'ensemble de la pauvreté dans le temps** et permet aux responsables des politiques **d'établir des objectifs mesurables** par rapport auxquels les mesures adoptées peuvent être jugées. La plupart de ces évaluations reflètent les critères de revenu et de consommation et utilisent souvent des enquêtes périodiques sur les foyers. Si l'on élargit la définition de la pauvreté pour inclure une privation extérieure au revenu, l'évaluation doit aussi couvrir des domaines tels que la santé et l'éducation, ainsi que la vulnérabilité et l'impuissance. Mesurer la vulnérabilité et quantifier l'impuissance représentent un problème, bien qu'il existe certaines techniques dans ce domaine (voir le chapitre 2, "Organisation des processus de participation", et le chapitre 11, "Développement de la collectivité"). En définitive, comprendre la pauvreté implique de se pencher séparément sur les différentes dimensions de la privation. **Définir** puis **mesurer** la privation dans chacune de ces dimensions dépend de la capacité institutionnelle et de l'existence des données à l'échelle d'un pays.

Que nous apprennent les données sur **l'incidence de la pauvreté**? Nous apprenons de ces données et des études concrètes récentes sur l'origine, l'évolution et les conséquences de la pauvreté, qu'au cours des dix dernières années, il y a eu une **énorme diversité selon les régions, les pays, les collectivités, les foyers ainsi que les individus** (voir le chapitre 1 du Rapport sur le développement dans le monde de 2000 à paraître). En outre, les **structures d'évolution de la pauvreté sont extrêmement variées**, en particulier au niveau des indicateurs individuels. Des études détaillées examinant les seuils de pauvreté des pays et les indicateurs sociaux montrent une variété aussi importante dans les données sur la pauvreté entre les pays de la même région. Les indicateurs nationaux peuvent masquer des disparités entre les régions, les groupes ethniques et les sexes. C'est pourquoi, même si les niveaux de pauvreté de revenu et de pauvreté non monétaire considérés dans leur ensemble peuvent diminuer, différents groupes de population peuvent au contraire voir leur situation empirer. En outre, les chiffres sur la pauvreté de revenu ne reflètent pas nécessairement les niveaux de privation extérieure au revenu. Les données particulières aux foyers montrent des tendances extrêmement variables, ce qui reflète l'insécurité dont souffrent les foyers dans les pays pauvres. La leçon que l'on peut en tirer est que les structures d'évolution de la pauvreté présentent une très grande variété, surtout à l'échelle des indicateurs pris individuellement, et qu'il n'existe pas de **simples explications causales** sur ces changements. Étant donnée cette situation, **il ne faut pas s'attendre** à lutter contre la pauvreté **avec une série uniforme de politiques normatives**. Au contraire, différentes tendances sur les caractéristiques de la pauvreté indiquent des causes différenciées et impliquent donc la **nécessité de politiques différenciées** fondées sur la situation particulière de chaque pays.

3 La croissance est la moteur de la lutte contre la pauvreté

La croissance profite-t-elle aux pauvres? Et si c'est le cas, que détermine l'impact de la croissance sur la pauvreté? Cette question se trouve au centre du débat actuel sur **le lien entre la croissance économique et la lutte contre la pauvreté**. Cette section propose un **bref examen des faits** tirés des publications récentes sur les faits de la croissance et de la

pauvreté. On peut en conclure principalement que **la croissance est le facteur déterminant de la lutte contre la pauvreté de revenu**, et que **la composition** sectorielle **de la croissance** détermine dans quelle mesure les couches les plus pauvres de la population bénéficient de la croissance. On voit aussi que **la répartition des richesses et des revenus** dans un pays détermine dans quelle mesure les pauvres bénéficient de la croissance.

3.1 La croissance : des preuves concrètes

La croissance économique est le facteur ayant le plus d'influence sur la pauvreté. En outre, **la croissance est une condition nécessaire mais pas suffisante** à la lutte contre la pauvreté. De nombreuses études statistiques montrent un lien étroit entre le revenu national par habitant et les indicateurs nationaux sur la pauvreté, fondés aussi bien sur les mesures de revenus que sur les mesures non monétaires de la pauvreté. Ces études examinent les fluctuations selon les pays à différents niveaux de revenus par habitant, ainsi que les fluctuations dans le temps pour un pays donné, à mesure que le revenu par habitant augmente. Par exemple, il existe un lien entre les taux de mortalité infantile et le revenu par habitant, entre la proportion de femmes et des hommes alphabétisés et le revenu par habitant, entre la consommation moyenne et l'incidence de la pauvreté de revenu. Dans ces trois cas, les indicateurs nationaux de pauvreté s'améliorent quand le revenu par habitant augmente. Une étude récente sur 80 pays¹, menée sur 40 ans, montre qu'en moyenne, le revenu de la plus basse des cinq couches de la population augmente parallèlement à la croissance totale de l'économie, telle qu'elle est définie par le PIB par habitant. Par ailleurs, l'étude montre que l'effet de la croissance sur le revenu des pauvres est le même dans les pays pauvres que dans les pays riches, que le lien entre la pauvreté et la croissance n'a pas changé dans les dernières années et que la croissance déclenchée par des politiques est aussi bénéfique aux pauvres qu'à l'économie en général. C'est pourquoi on peut en conclure que **la croissance économique est le moteur de la lutte contre la pauvreté.**

Néanmoins, il peut exister de **grandes fluctuations selon les pays de l'effet d'allègement de la pauvreté de la croissance économique** (c'est-à-dire. de grandes variations entre les mouvements de revenus nationaux par habitant et les changements d'indicateurs nationaux de pauvreté). Les données sur cette question ne sont pas aussi claires. Une étude montre qu'il existe peu de fluctuation de l'impact de la croissance économique sur la pauvreté et que plus de 80 % de la fluctuation des indicateurs de pauvreté *selon les pays et dans le temps* était due aux fluctuations du revenu général par habitant². Une autre étude montre que bien qu'il y ait un lien étroit entre l'augmentation de la consommation moyenne et la diminution du nombre de personnes au-dessous du seuil de pauvreté, le même taux de croissance peut avoir un impact *cinq fois plus important* sur la pauvreté dans un pays plutôt qu'un autre³. Il semble qu'il existe également de grandes fluctuations dans l'impact de la croissance économique sur les indicateurs de pauvreté non monétaire. Différentes études montrent qu'à tous les niveaux de revenu par habitant, on enregistre des fluctuations importantes sur l'amélioration des aspects non monétaires, tels que la mortalité infantile et la malnutrition.

L'impact de la stabilité du processus de croissance sur l'allègement de la pauvreté n'est pas clair. Une étude récente sur plusieurs pays montre qu'en période de crise économique les revenus des pauvres ne diminuent pas plus que parallèlement à la détérioration de l'économie⁴.

¹ Dollar et Kray 2000.

² IBID.

³ Ravallion et Chen 1997.

⁴ Dollar et Kray 2000.

Cependant on remarque aussi que dans certains pays, les changements dans la pauvreté ne reflètent pas forcément les booms économiques et les récessions (ce phénomène s'appelle "hystérésis"). En outre, il devient de plus en plus clair que les chocs à court terme touchant les dimensions non monétaires, telles que l'éducation et la santé peuvent avoir des conséquences à long terme. Dans les cas où elle crée l'incertitude, la versatilité des processus de croissance peut aussi toucher la croissance elle-même, qui à son tour a un effet négatif sur la pauvreté⁵. Ceci est particulièrement vrai pour les pays en développement qui dépendent lourdement des exportations de produits de base dont les prix sont extrêmement versatiles. C'est pourquoi cette versatilité amplifiée par une gestion inadéquate des chocs peut avoir des effets à long terme sur les pauvres.

Ainsi qu'il a été indiqué dans la section précédente, dans le cas de la pauvreté de revenu et des mesures non monétaires du bien-être, **les changements de données de l'économie en générale sont trompeurs car ils masquent les changements des données individuelles selon les différents groupes de revenu et les foyers**. C'est pourquoi il est important de dépasser les indicateurs nationaux de pauvreté et d'examiner les fluctuations régionales et celles des groupes au sein d'une population. Par ailleurs, ce qui se remarque sur la pauvreté de revenu selon les régions se remarque aussi sur la pauvreté non monétaire dans les différents groupes économiques. C'est ainsi que le lien entre la croissance économique et le recul de la pauvreté devient plus complexe à mesure que l'on ventile les indicateurs nationaux de pauvreté. Le même taux de croissance national peut constituer un avantage sur les pauvres dans leur ensemble, mais il peut aussi avoir des effets très différents selon les individus, selon la quantité de leurs biens, leur emploi ou non-emploi, leur situation régionale, leur sexe, leur appartenance ethnique, et leur accès aux filets de sécurité. Ces différences doivent être prises en compte pour comprendre les caractéristiques spécifiques de la pauvreté et les mesures spécifiques destinées à la combattre.

3.2 Constitution et répartition de la croissance

Bien que la croissance économique soit le moteur de la lutte contre la pauvreté, il semble qu'elle puisse avoir plus ou moins d'efficacité selon les situations. Quand le revenu national moyen augmente, l'impact de cette augmentation sur la pauvreté dépend de la manière dont elle est répartie dans la population. Il est vrai que la croissance accompagne presque toujours l'allègement de la pauvreté de revenu et que la croissance négative implique une augmentation de la pauvreté. Cependant, l'impact de chaque mouvement de croissance sur la pauvreté peut beaucoup varier. Deux facteurs clés semblent déterminer cet impact : **la répartition sectorielle et les tendances de répartition** de la croissance.

Constitution de la croissance

La **répartition sectorielle de la croissance peut déterminer l'impact de la croissance sur la pauvreté**. Traditionnellement, on sait que la croissance a un impact plus important dans les secteurs de l'économie où les pauvres sont concentrés, que dans d'autres secteurs, c'est presque une tautologie. Par exemple, on remarque souvent que dans les pays où le gros de la population vit dans les zones rurales, **la croissance agricole** fait reculer la pauvreté. En effet, les agriculteurs pauvres augmentent leurs revenus et la demande des biens et des services pouvant être facilement produits par les pauvres augmente à son tour (voir chapitre 7, "La pauvreté rurale"). Différentes études par pays ou sur plusieurs pays montrent que la croissance

⁵ Ramey et Ramey 1995.

du secteur agricole et tertiaire a un effet marqué sur l'allégement de la pauvreté, alors que la croissance dans l'industrie n'en a pas⁶. Cependant, ce lien peut apparaître plus complexe sur le long terme. Une croissance rapide dans l'agriculture peut en effet alléger la pauvreté rurale à court terme, mais dépendre de l'agriculture peut aussi intensifier la vulnérabilité due aux fluctuations de la production, ce qui contribuerait à empirer plutôt qu'alléger la pauvreté. Une **économie plus diversifiée** ayant une industrie dynamique est plus à même de mener à une augmentation durable du niveau de vie à long terme. Toutefois, selon l'opinion générale, les politiques qui introduisent des déformations pour influencer la croissance dans un secteur particulier peuvent avoir un impact négatif important sur la croissance en général. Au contraire, les stratégies destinées à la croissance d'un secteur en particulier doivent se concentrer sur la suppression des déformations qui mettent obstacle à la croissance dans ce secteur.

La croissance dans les activités à fort coefficient de main d'oeuvre a un plus grand impact dans le recul de la pauvreté que la croissance des activités à forte densité de capitaux. Si la croissance mène à l'augmentation des emplois peu qualifiés, les pauvres auront plus de chance d'être les bénéficiaires de la croissance. Une étude récente sur plusieurs pays montre que plus les tendances de la croissance implique l'emploi de main d'oeuvre, plus l'incidence de la pauvreté diminue rapidement⁷. En outre, les pays qui ont des tarifs peu élevés sur les biens d'équipement mais qui ne réforment pas leur marché du travail dans le même temps, connaissent de grandes oscillations de prix relatifs, ce qui augmente le chômage et le niveau de pauvreté.

Répartition de la croissance

Quand les avantages de la croissance se traduisent par le recul de la pauvreté sans changer la répartition des revenus, **les sociétés qui sont plus égalitaires transforment plus facilement la croissance en une diminution de la pauvreté**. Un certain nombre d'études concrètes montre que la capacité de réaction de la pauvreté de revenu à la croissance est d'autant plus grande que l'inégalité est réduite⁸. Cette idée est renforcée par une étude récente sur plusieurs pays qui montre que plus la répartition des revenus est équilibrée dans un pays, plus grand sera l'impact de la croissance sur le nombre de personnes vivant dans la pauvreté⁹. Mais l'inégalité va au-delà de l'inégalité de revenu et comprend l'inégalité des biens en ressources humaines, des biens immobiliers ou financiers. Par exemple, l'inégalité dans la répartition des terres (voir chapitre 7, "La pauvreté rurale"), dans l'accès aux services de santé (voir chapitre 8.1, "La santé"), et du niveau d'éducation (voir la chapitre 8.2, "L'éducation") peut avoir une influence sur la quantité des biens et les revenus des pauvres, ce qui détermine en partie la manière dont les pauvres bénéficient de la croissance. La croissance peut donc avoir des effets différents sur la lutte contre la pauvreté puisqu'elle s'alimente de structure de revenus et de la répartition des biens particuliers à un pays donné.

Le degré d'inégalité peut en soi avoir une influence sur le taux de croissance économique. On s'est parfois inquiété du fait qu'une plus grande l'égalité nuise à la croissance et qu'il faille faire un compromis entre l'égalité et la croissance quand il s'agit de lutte contre la pauvreté. Il est indéniable qu'une plus grande égalité peut donner lieu à une plus grande croissance mais il arrive un point où elle devient incompatible avec la promotion des entreprises et de l'emploi, ce qui pourrait nuire à la croissance. Néanmoins, un grand nombre d'études

⁶ Datt et Ravallion 1998, Thorbecke et Jung 1996, Timmer 1997 et Bourguignon et Morrison 1998.

⁷ Fallon et Hon 1999.

⁸ Alesina et Rodrik 1994, Benamou 1996, Birdsall et Londono 1997, Deininger et Squire 1998, Perotti 1992, 1993, 1996, et Persson et Tabellini 1994.

⁹ Ravallion 1997a.

concrètes récentes montrent que les inconvénients ne sont pas inévitables¹⁰ et que l'égalité dans ses différents aspects peut en fait promouvoir la croissance¹¹. Dans la plupart des pays en développement, la croissance peut certainement beaucoup augmenter grâce à des politiques visant à l'amélioration de la répartition des revenus (c'est-à-dire, des changements dans les taux marginaux et moyens des impôts, des augmentations des dépenses sociales, etc.) qui, ensembles, peuvent bénéficier aux pauvres.

Si le processus de croissance mène en soi à des changements dans l'inégalité, le lien entre la croissance et la lutte contre la pauvreté devient alors plus complexe. Par exemple, si la croissance entraîne une augmentation de l'inégalité, l'impact de la croissance sur les indicateurs nationaux de pauvreté dépend évidemment de la nature et de l'ampleur de cet effet. Le même taux de croissance économique peut donc s'associer à des tendances très variées au sein de l'évolution de l'inégalité.

4 L'impact des politiques macro-économiques sur la pauvreté

Les sections précédentes soulignent les différentes causes de la pauvreté, l'importance de la croissance comme étant le facteur déterminant de la pauvreté de revenu, et l'impact de la répartition sectorielle de la croissance et de la répartition des revenus sur les efforts de lutte contre la pauvreté. Mais quelles sont les implications opérationnelles que l'on peut déduire de ces processus? Quel est l'impact des politiques macro-économiques sur la pauvreté? Étant donnée la diversité des causes de la pauvreté, existe-t-il un ensemble de politiques macro-économiques à appliquer dans tous les pays? Au contraire, les responsables des politiques doivent-ils les adapter à la situation unique de chaque pays?

La situation spécifique d'un pays doit évidemment être prise en compte dans l'élaboration d'une stratégie adéquate de lutte contre la pauvreté. Cependant, **la nécessité de politiques visant à une croissance économique ample et durable est universelle. La stabilité macro-économique** est la pierre angulaire de la réussite dans le développement du secteur privé et la croissance économique. Nous entendons par stabilité macro-économique le retour à l'équilibre au lendemain de chocs intérieurs ou extérieurs. Il est important de remarquer cependant, qu'il n'existe pas de définition établie ou une série de paramètres spécifiques pour définir cet équilibre dans tous les pays. Il s'agit plutôt d'un continuum de différentes combinaisons de variables macro-économiques clés (par ex., la croissance, l'inflation, le déficit budgétaire, le déficit des transactions courantes, les réserves de devises étrangères) qui peuvent indiquer la stabilité macro-économique. Il est relativement facile de déterminer si un pays se trouve dans une situation d'instabilité macro-économique (importants déficits des transactions courantes financés par des emprunts à cours terme, une dette publique élevée et en augmentation, des taux d'inflation à deux chiffres, un PIB stagnant ou en déclin) ou bien s'il y a stabilité macro-économique (des balances budgétaire et des transactions courantes compatibles avec un endettement modéré et en déclin, une inflation faible à un chiffre, un PIB par habitant en augmentation). Cependant, il existe une zone d'ombre entre ces deux modèles. Puisqu'il n'y a pas de ligne de partage nette pour chaque variable macro-économique entre la stabilité et l'instabilité, les responsables des politiques doivent déterminer quelle est la combinaison de cibles macro-économiques clés la plus appropriée qui constituerait la stabilité macro-économique de leur propre situation.

¹⁰ Alesina et Rodrik 1994, Benamou 1996, Birdsall et Londono 1997, Deninger et Squire 1998, Perotti 1992, 1996 et Persson et Tabellini 1994.

¹¹ Deininger 1999, Thomas et Wang 1998, Klasen 1999, Dollar et Gatti 1999, Easterly et Rebelo 1993.

L'analyse d'un grand éventail de pays suggère que la croissance, les investissements et la productivité sont liés d'une manière négative à l'instabilité macro-économique, aux déformations structurelles et aux mouvements adverses des termes de l'échange. Bien qu'il soit difficile de prouver les liens de cause à effet, ces résultats renforcent l'idée que ***l'instabilité macro-économique est généralement associée à une faible croissance***. En l'absence de stabilité, les investissements nationaux et étrangers ne se feront pas et les ressources seront détournées ailleurs. En fait, des preuves économétriques sur le comportement d'investissement indiquent qu'en plus des facteurs conventionnels (c'est-à-dire la croissance des activités économiques dans le passé, les taux d'intérêts réels et le crédit au secteur privé), l'incertitude et l'instabilité macro-économique influencent beaucoup les investissements privés.

Pour atteindre la stabilité, les responsables des politiques doivent ***équilibrer les besoins en ressources des secteurs public et privé***, afin d'éviter la surcharge nuisible aux investissements du secteur privé, et pour éviter l'accumulation excessive de la dette ou avoir recours au financement de politiques monétaires, et afin d'établir une politique monétaire propice au maintien de taux d'intérêt réels modérés et à la stabilité des prix; ces politiques devraient contribuer à leur tour à un taux de change concurrentiel et inspirer la confiance du public.

La section suivante étudie ***l'impact des politiques macro-économique sur la pauvreté et ses caractéristiques***. Elle propose une idée générale sur la manière dont les politiques macro-économiques contribuent à obtenir une croissance rapide et durable visant à la lutte contre la pauvreté. Elle souligne ensuite les principaux choix que peuvent faire les responsables des politiques dans le domaine fiscal, monétaire et de la politique de change. Il examine l'impact de chacune de ces politiques sur la pauvreté à la lumière de la situation propre à chaque pays. Il propose un cadre analytique que les responsables peuvent utiliser pour élaborer un ensemble de mesures de lutte contre la pauvreté, dont le financement serait compatible avec les objectifs macro-économiques du pays et avec les ressources disponibles.

4.1 Quelle est l'influence des politiques macro-économiques sur la croissance?

Premièrement, les politiques macro-économiques contribuent à obtenir une croissance économique rapide et durable visant à faire reculer la pauvreté de différentes manières. Tout d'abord, ***en recherchant des politiques économiques avisées***, les responsables envoient un message clair au secteur privé. Leur capacité à établir de bons antécédents dans la mise en oeuvre de leurs politiques influence la confiance du secteur privé, ce qui a un impact sur les investissements, la croissance économique et les données de la pauvreté.

Deuxièmement, ***des politiques macro-économiques prudentes menant à une inflation modérée et stable ont des effets directs et indirects importants sur les pauvres***. L'inflation touche les pauvres en affaiblissant la croissance et en induisant une répartition des revenus réels et des richesses nuisible aux membres de la société qui sont les moins capables de défendre leurs intérêts économiques. Les pauvres sont généralement moins à même de protéger de l'inflation la valeur réelle de leurs revenus et de leurs biens, que ceux qui sont plus aisés. Par conséquent, les hausses des prix représentent une épreuve beaucoup plus dure pour les pauvres au niveau des salaires et des biens réels, que pour les non pauvres. Dans le cas où certains montants (c'est-à-dire les salaires) sont fixes, l'inflation peut donc avoir un impact négatif sur les prix relatifs, ce qui a des conséquences sur la répartition. Il est vrai que dans certains pays l'impact de l'inflation sur les très pauvres est modéré car ils ne participent

que marginalement à l'économie monétaire, il n'en est pas moins vrai que l'inflation est un élément nuisible et arbitraire, un poids dont souffrent beaucoup plus les tranches de revenus plus faibles. L'inflation nuit aussi à la croissance économique, ce qui a un impact négatif sur les pauvres. Des preuves concrètes confirment ce lien négatif étroit entre l'inflation et la croissance économique à tous les niveaux d'inflation sauf les plus faibles¹². Une inflation élevée peut aussi induire une grande instabilité des prix relatifs et faire de l'investissement une décision risquée, ce qui peut nuire énormément à la croissance et à la pauvreté. Cependant, à moins que l'inflation soit déjà extrêmement forte, une déflation rapide peut nuire à la production, et les responsables des politiques doivent prendre en compte le rythme de leurs mesures par rapport à leur impact à court terme sur les pauvres.

Troisièmement, **en allant vers la viabilité de la dette**, les responsables des politiques contribuent à jeter les bases d'un progrès stable et continu dans les objectifs de croissance et de lutte contre la pauvreté. Le surendettement peut mettre obstacle aux investissements et à la croissance en inspirant le doute chez les créanciers sur la capacité du gouvernement à servir les intérêts d'un nouvel endettement. L'initiative PPTTE renforcée contribuera à éliminer le surendettement dans de nombreux pays à faibles revenus. En maintenant la dette intérieure et extérieure à un niveau qui permette de servir les intérêts d'une manière viable sans trop compresser les dépenses extérieures à la dette, les responsables assurent qu'il y a suffisamment de ressources disponibles pour financer des programmes sociaux essentiels. Dans le même temps, l'accès du secteur privé au capital n'est pas trop "étouffé" par les emprunts du gouvernement. De cette manière, l'emploi et la croissance sont favorisés. Par ailleurs, si l'endettement est viable, les gouvernements réduisent la vulnérabilité de leur pays aux chocs extérieurs (en particulier, les hausses des taux d'intérêt dans le monde), dont ont beaucoup souffert de nombreux pays en développement au début des années 1980. A cet égard, il faut faire attention à maintenir un niveau acceptable de dette à court terme car servir les intérêts de cette dette en temps de crise imprime une contrainte sur les liquidités du gouvernement qui se voit forcé à faire des coupures dans les dépenses qui peuvent nuire aux pauvres.

Quatrièmement, **en maintenant une politique de change appropriée**, les gouvernements peuvent promouvoir une expansion économique équilibrée, avec des modèles d'investissements et d'échanges correspondant à l'avantage comparatif de leur pays. Des politiques de change inadéquates nuisent à la constitution de la croissance en influençant les prix des biens marchands par rapport aux biens non marchands. Des données issues d'enquêtes sur les foyers indiquent que les pauvres ont tendance à consommer des biens non marchands en plus grande quantité et tirent leur revenus de biens marchands¹³. Le contraire semble se vérifier pour les tranches de revenus plus élevés. C'est pourquoi un taux de change trop haut, en plus de fausser les échanges et de restreindre la croissance, peut diminuer les revenus relatifs et le pouvoir d'achat des pauvres. Une dépréciation excessive, d'un autre côté, est également nuisible car elle aggrave l'inflation. L'équilibre de la politique budgétaire et monétaire doit être établi de manière à éviter ces deux extrêmes.

¹² Ghosh et Phillips (1997) montrent que l'inflation supérieure à une inflation modérée à un chiffre nuit à la croissance. Mais rechercher une inflation très faible ou nulle est parfois impossible, surtout pour des pays en développement qui sont sujets à des chocs d'offre importants. On peut penser que si les salaires nominaux ne décollent pas, un taux d'inflation modeste peut en fait permettre une plus grande souplesse des salaires réels, un ajustement aux chocs économiques ayant un coût social inférieur en terme de chômage, plutôt qu'un environnement à la stabilité des prix parfaite.

¹³ Au Burkina Faso par exemple, les pauvres consomment des produits non-marchands tels que la cassave et tirent leur revenu de produits marchands comme le coton.

Enfin, en **construisant et en maintenant un bon niveau de réserves de devises nettes**, les responsables des politiques se protègent mieux des chocs extérieurs. Comme il est indiqué dans la section 5 de ce chapitre, les chocs extérieurs peuvent nuire particulièrement aux pauvres en raison de leur impact sur les salaires réels, le chômage, les revenus non issus de la main d'oeuvre, les transfères privés et les transferts gouvernementaux nets. En maintenant un niveau adéquat de réserves, le pays peut surmonter les chocs modérés et passagers - tels que la sécheresse ou le déclin des termes de l'échange - sans devoir nécessairement réduire les dépenses essentielles en faveur des pauvres. Les réserves doivent être mesurées nettes de la dette à cours terme, car les chocs extérieurs entraînent en général une suspension immédiate du renouvellement de la dette à court terme, ce qui mène à une réduction des réserves qui ne sont plus suffisantes pour protéger le pays du choc extérieur. Le niveau "adéquat" de réserves dépend du choix de régime des taux de change (voir la section 4.3 ci-dessous).

En résumé, une macro-économie stable est favorable aux pauvres. Les responsables des politiques doivent donc définir un ensemble d'objectifs macro-économiques réalisables (c'est-à-dire la croissance, l'inflation, la dette extérieure et les réserves nettes de devises) et rechercher des politiques macro-économiques (budgétaire, monétaire et de change) correspondant à l'objectif de la stabilisation macro-économique. Dans les cas où les déséquilibres macro-économiques sont moins graves (selon les termes définis au début de cette section), il existe une gamme de choix possibles qui peut correspondre à l'objectif de la stabilisation. Dans cette situation, des objectifs précis peuvent être établis dans cette gamme, selon les cibles et les priorités de la stratégie de lutte contre la pauvreté du pays. Comme il est indiqué ci-dessous, les responsables des politiques doivent concevoir et élaborer un ensemble de politiques fiscales qui contribue à lutter contre la pauvreté et qui soit financé conformément à ces objectifs macro-économiques.

4.2 La politique fiscale

La politique fiscale peut avoir un impact direct sur les pauvres, aussi bien grâce à l'impact de la politique fiscale en général sur la macro-économie qu'en ce qui concerne les implications sur la répartition de la constitution de la politique fiscale et des dépenses publiques. Le schéma 1 propose un **cadre analytique** pouvant être utile aux responsables à l'heure de concevoir une stratégie de lutte contre la pauvreté qui corresponde aux objectifs macro-économiques du pays. Ce schéma représente les différents liens et contraintes macro-économiques et souligne les compromis auxquels sont confrontés les responsables. Il faut noter que dès le départ, il n'y a pas de **limites fixes et prédéterminées sur la situation fiscale d'un pays** (par exemple, "le déficit budgétaire ne doit pas dépasser 3% du PIB"). Au contraire, établir un cadre adéquat et réalisable **implique de jongler avec de nombreux paramètres et de peser les inconvénients de chaque objectif**. La circularité explicite de ce cadre indique qu'il s'agit d'un **processus itératif**.

La première étape implique **l'évaluation du programme de dépenses du gouvernement** par rapport à ses objectifs de croissance et de lutte contre la pauvreté. Les responsables des politiques devront **examiner la constitution des dépenses budgétaires actuelles** par rapport aux dépenses prioritaires, aux dépenses non discrétionnaires et aux dépenses discrétionnaires non prioritaires. Ils doivent prendre en compte en particulier **l'impact sur la répartition et sur la croissance** des dépenses dans chacun de ces domaines (voir chapitre 5, "Dépenses publiques"). Se faisant, ils doivent attacher une importance particulière aux programmes de dépenses en faveur des pauvres (tels que certains programmes de santé, d'éducation et

d'infrastructure) et sur l'apport efficace des services publics essentiels (comme la santé publique, l'instruction publique, la protection sociale, etc.). Lors de l'examen de ces dépenses, les responsables doivent évaluer dans quelle mesure l'intervention du gouvernement et la constitution des dépenses se justifient au regard des **défaillances du marché** et/ou des considérations de **répartition**. Ils doivent aussi se demander si l'apport en biens et en services publics peut se faire de manière efficace. Quand ce n'est pas le cas, il faut se demander si l'on peut mettre en place une série de mesures destinées à rendre cet apport efficace.

Dans le contexte de la planification budgétaire à moyen terme, les responsables doivent étudier la possibilité de **ré-attribuer des fonds publics dans des domaines prioritaires**. Ils doivent éviter les dépenses non productives et non prioritaires, ainsi que les dépenses dans les domaines où la raison d'être de l'intervention publique est inexistante. La justesse des dépenses publiques doit être évaluée au cours d'une révision réalisée avec l'aide des bailleurs de fonds multilatéraux et/ou bilatéraux. C'est alors que les responsables pourraient évaluer **les nouveaux projets et activités de lutte contre la pauvreté** identifiés à la lumière du processus de participation menant au développement de la stratégie de lutte contre la pauvreté et les intégrer au programme préliminaire de dépenses. Se faisant, ils doivent essayer de **faire la liste des programmes de lutte contre la pauvreté par ordre d'importance relative** à la lumière des priorités sociales et économiques du pays, des critères de défaillances du marché et de répartition indiqués plus haut. Ils doivent aussi prendre en compte **la capacité d'absorption du pays** selon les contraintes institutionnelles et administratives existantes.

L'étape suivante (théoriquement) implique **une évaluation de la base de revenus actuelle** (recettes fiscales et autres revenus) afin de comprendre l'impact de ce système sur les pauvres et d'évaluer la possibilité d'augmenter les ressources nationales d'une manière non régressive. La politique fiscale **contribue à la croissance** en réduisant le plus possible les obstacles à l'investissement productif de l'épargne privée. Bien que les régimes fiscaux n'aient pas un grand impact sur le niveau moyen d'épargne, ils peuvent l'influencer si tous les biens (c'est-à-dire, les biens réels par rapport aux biens financiers) ne sont pas imposés de la même manière. L'imposition peut aussi créer des déformations car elle altère le prix relatif des produits finis et des facteurs de production, ce qui fait qu'ils ne reflètent plus les pénuries relatives. Dans leur évaluation, les responsables doivent évaluer chaque mesure à l'aune de **l'efficacité, l'équité, la faisabilité administrative et les questions de revenu**. La mesure sur le revenu indique-t-elle l'efficacité économique? C'est à dire qu'elle ne reflète pas de déformations? Si c'est le cas, des mesures compensatoires peuvent-elles être prises du côté des dépenses? La mesure est-elle équitable en ce qui concerne son impact sur la répartition des revenus? Si elle est indiquée mais régressive, des mesures compensatoires peuvent-elles être prises dans le camp des dépenses publiques? Existe-t-il déjà une capacité administrative pour évaluer, collecter les impôts et mettre en application les mesures fiscales, ou peut-elle être étayée d'une manière adéquate et économique?

Les responsables doivent donc s'efforcer d'élaborer **un régime fiscal transparent, efficace et équitable avec un minimum d'exonérations**, incluant :

- Une large taxe à l'achat, de préférence une taxe sur la valeur ajoutée à taux unique (le cas échéant, des exonérations se limitant à quelques produits et services consommés par les pauvres);
- Un droit d'accise sur les produits pétroliers, l'alcool, le tabac et un petit nombre de produits de luxe;
- Ne pas dépendre des droits de sortie;

- Ne pas dépendre des taxes à l'importation comme source de revenus;
- [Un impôt foncier ou d'autres impôts sur les biens/la richesse]
- Un modèle administrativement simple d'impôt progressif sur le revenu personnel; et
- Un impôt sur le revenu des entreprises prélevé à un taux unique modéré ou faible.

La possibilité **d'augmenter l'emprunt intérieur net** doit prendre en compte le besoin de maintenir une stabilité macro-économique et d'assurer un crédit suffisant au secteur privé. Le développement du secteur privé est au centre de toutes les stratégies de lutte contre la pauvreté et les gouvernements doivent s'assurer que des emprunts du secteur public ne réduisent pas l'accès au crédit du secteur privé, ce qui mettrait obstacle aux objectifs de croissance et d'inflation du pays. Parfois, les emprunts du secteur public peuvent "doubler" l'investissement du secteur privé en mettant en place l'infrastructure nécessaire, essentielle à l'épanouissement de l'entreprise privée. Étant donné que le crédit n'est jamais disponible dans l'économie, les responsables des politiques doivent évaluer la productivité relative de l'investissement public par rapport à l'investissement privé, et déterminer le montant du financement budgétaire intérieur **qui correspondrait à la nécessité de maintenir l'inflation basse et de soutenir une croissance économique durable.**

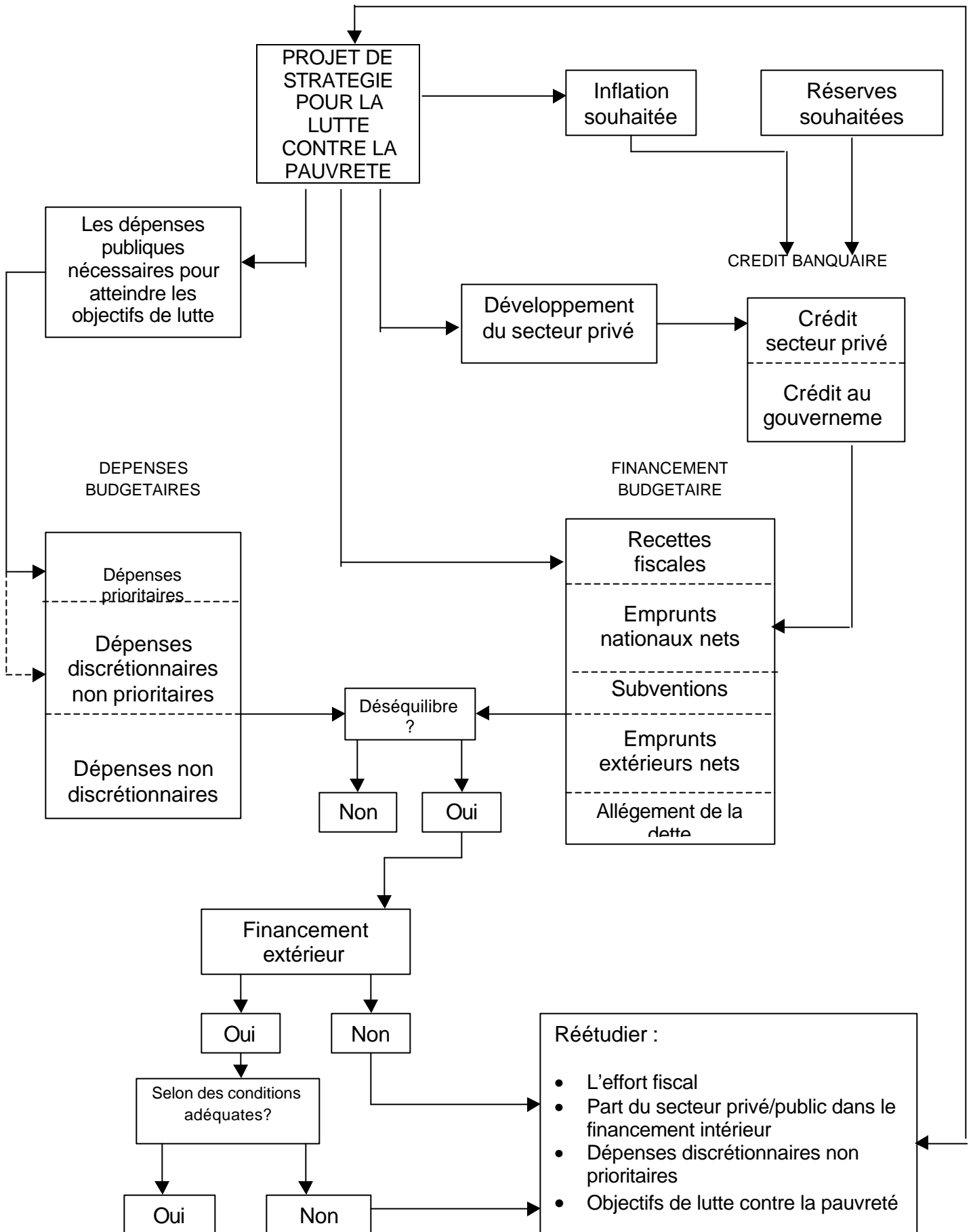
Financer des dépenses supplémentaires en sacrifiant l'inflation basse n'est en général pas un moyen efficace de lutter contre la pauvreté car ceux qui se trouvent dans les tranches de revenus faibles sont ceux qui souffrent le plus des hausses des prix. De la même manière, "surcharger" l'investissement privé et hausser les taux d'intérêts réels est nuisible puisque cela affaiblit la croissance économique. La possibilité de financement budgétaire intérieur dépend d'un certain nombre de facteurs, comprenant un rythme durable de croissance monétaire, des conditions de crédit du secteur privé, la productivité relative de l'investissement public, et le niveau désiré de réserves nettes de devises.

La composante finale du budget est **le financement externe**, que ce soit par des subventions, des emprunts extérieurs net ou l'allègement de la dette. Le montant et le type de financement extérieur disponible dépendent de la situation particulière de chaque pays. Les pays qui ont accès à des subventions extérieures doivent réfléchir au montant qui serait utile et viable dans la situation actuelle. Bien que ce soit aussi le cas pour la dette extérieure, les responsables doivent évaluer si les conditions de cet emprunt sont appropriées et si l'ajout du fardeau de la dette est viable. Si un pays peut bénéficier d'un allègement de la dette extérieure conformément à l'Initiative PPTTE renforcée, les flux de ressources nets - ceux que l'on peut prévoir à moyen terme - seront libérés pour financer les dépenses budgétaires de lutte contre la pauvreté. Il faut également considérer que le financement extérieur supplémentaire, s'il est dépensé, peut faire pression sur certains prix intérieurs et sur les taux de change, ce qui rend les exportations du pays moins concurrentielles. La portée de ces pressions dépend de l'étroitesse du lien existant entre l'aide supplémentaire et les importations supplémentaires, et si une demande supplémentaire est créée pour des biens et services nationaux non échangés.

Une fois faites ces évaluations, les responsables des politiques peuvent déterminer si les conditions des programmes de dépenses pour lutter contre la pauvreté peuvent s'harmoniser avec le financement budgétaire prévu (les recettes budgétaires et le financement intérieur et extérieur net) et s'associer aux politiques de manière à correspondre à la croissance, l'inflation et aux objectifs de réserves nettes de devises du pays. Si **le déséquilibre entre les dépenses et le financement prévu** persiste, on peut examiner la possibilité de financements extérieurs supplémentaires. Puisque l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté implique un processus de participation qui associe les partenaires de développement du pays, il est prévu

d'examiner la possibilité d'un soutien supplémentaire des bailleurs de fonds à des pays spécifiques. Dans la mesure du possible, les bailleurs de fonds devraient engager des aides à moyen terme pour soutenir la stratégie de lutte contre la pauvreté du pays pour lui donner confiance dans le fait que ses nouveaux programmes de dépenses continueront à être viables à l'avenir.

Si le programme de dépenses souhaité ne peut pas être concilié avec l'objectif de financement intérieur et avec la possibilité de financement extérieur, les responsables des politiques doivent ré-étudier les différents paramètres exposés plus haut. Les questions clés sont les suivantes : peut-on mobiliser davantage de revenus intérieurs? Peut-on réduire davantage les dépenses discrétionnaires non prioritaires? Peut-on assouplir l'objectif de financement intérieur sans mettre en péril la stabilité macro-économique ou les objectifs de développement du secteur privé? Les objectifs macro-économiques peuvent-ils être modifiés sans nuire aux objectifs étroitement liés d'une croissance économique rapide, d'une inflation modérée et stable et de la lutte contre la pauvreté? La section 5 propose un moyen simple d'évaluer certains inconvénients issus de ces choix d'une manière quantitative. La réponse à ces questions déterminera dans quelle mesure on peut rechercher des programmes de lutte contre la pauvreté la période actuelle. Si des coupures sont nécessaires, les responsables doivent revenir sur leur liste de programmes de lutte contre la pauvreté prioritaires en se fondant sur l'importance relative de chaque activité.



4.3 Les politiques monétaires et les politiques de change

Les politiques monétaires et de change affectent essentiellement les pauvres de trois manières différentes : par la voie de l'inflation, de la production et du taux de change réel.¹⁴ Comme cela a été dit ci-dessus, l'inflation a un effet préjudiciable sur les pauvres parce que elle constitue un impôt régressif et qu'elle a une incidence négative sur le taux de croissance. Les fluctuations de la production ont une incidence directe sur les pauvres et les politiques monétaire et de change affectent ces fluctuations de deux manières différentes : tout d'abord, les variations qui se produisent dans la masse monétaire peuvent avoir une incidence à court terme sur les variables réelles, notamment la production ; ensuite, le régime des changes choisi par un pays peut amortir ou au contraire amplifier les chocs exogènes. Enfin, le taux de change réel peut avoir une incidence sur les pauvres de deux manières différentes. D'abord, parce qu'il affecte la compétitivité du pays à l'étranger et par là même son taux de croissance économique. Deuxièmement, vu qu'il représente le prix relatif des biens marchands et non marchands, une variation du taux de change réel, qui est le résultat, par exemple, d'une dévaluation du taux nominal, peut avoir un effet sur la répartition qui soit favorable aux pauvres.¹⁵

Etant donné que les politiques monétaire et de change affectent les pauvres à travers leur impact sur trois variables – l'inflation, la production et le taux de change réel – il pourrait sembler, au premier abord, qu'il serait possible de s'en servir pour cibler en même temps ces trois variables. Toutefois, bien que les politiques monétaire et de change soient susceptibles d'affecter les pauvres par le biais de ces trois facteurs, les autorités monétaires ne sont pas nécessairement en mesure de maîtriser l'ampleur et la nature de l'impact que provoquent ces facteurs. Ainsi, alors que des variations de la masse monétaire peuvent avoir une incidence à court terme sur des variables réelles, telles que la production et l'emploi, cette incidence est, dans le meilleur des cas, aléatoire et insuffisamment comprise. Il s'avère donc que les autorités monétaires ne sont pas capables, habituellement, d'exploiter systématiquement cet impact, de manière à ce qu'il soit bénéfique.¹⁶ De même, alors qu'il est possible de se servir des politiques monétaire et de change pour obtenir un impact à court terme sur le taux d'intérêt réel, le taux de change réel d'équilibre ne dépend pas du contrôle direct de ces instruments politiques. C'est pourquoi, l'utilisation active de ces politiques en vue d'atteindre un objectif spécifique à court terme en matière de taux de change, lequel pourrait bien s'avérer incompatible avec le taux d'équilibre tendanciel, provoquera vraisemblablement de l'instabilité.

Les politiques monétaire et de change doivent avoir pour but d'exploiter les impacts qui peuvent permettre d'exercer un contrôle, le plus efficace possible ; or, le plus important de ces impacts

¹⁴ Une quatrième manière, peut-être moins directe, pourrait être les taux d'intérêts réels. Cependant, des taux d'intérêt réels constamment élevés sont habituellement le symptôme soit d'un système financier inefficace (ce qui n'est pas du ressort de ce chapitre) ou de "l'exclusion" fiscale (qui a été analysée à la section précédente).

¹⁵ Ainsi, comme cela a été indiqué auparavant, des études récentes ont montré que dans certains pays, les revenus des pauvres sont davantage liés aux biens marchands et leur consommation est davantage liée aux biens non marchands que ne le sont les revenus et les modes de consommation des autres groupes de revenus. Dans ces pays-là, ceci signifie qu'une dévalorisation ou une dévaluation de la monnaie nationale aura un effet sur la répartition qui soit favorable aux pauvres, toutes choses restant égales par ailleurs.

¹⁶ A courte et à longue échéances, l'argent n'a pas d'incidence sur la production (dans le jargon économique, l'argent est neutre). Cependant, l'inflation a une incidence à longue échéance sur la croissance de la production (en jargon économique, l'argent n'est pas superneutre). Il existe le risque que si la politique monétaire est ciblée sur la production à court terme, cela peut anéantir les objectifs de baisse de l'inflation, en ayant, par conséquent, un effet négatif à longue échéance sur la croissance.

est celui, à longue échéance, de l'inflation sur le taux de croissance. En gros, cela peut se faire en fixant le même objectif aux politiques monétaire et de change : l'obtention et le maintien d'un taux d'inflation modéré et stable. Dans la pratique, la plus grande difficulté que doit affronter le responsable des politiques, c'est le choix des politiques monétaire et de change, ou plus exactement du *cadre monétaire* qui permettra d'atteindre le plus effectivement possible cet objectif. Au moment de choisir ce cadre, il doit tenir compte essentiellement de trois facteurs : la crédibilité, l'utilisation d'un point d'ancrage nominal et la nature des chocs exogènes qui menacent le plus le pays en question.

La crédibilité

La question de la crédibilité est devenue cruciale dans les débats sur les politiques monétaire et de change. La crédibilité se réfère essentiellement à la perception que le secteur privé a des autorités monétaires et de leur volonté de prendre ou non les mesures qu'impliquent ces politiques. Si le secteur privé estime que les autorités monétaires vont prendre les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés dans leurs politiques, alors ces politiques sont crédibles. L'importance de ce concept découle du fait qu'il existe un point de vue largement répandu selon lequel il y a un *biais inflationniste* dans les cadres conceptuels et que les autorités monétaires ont un pouvoir discrétionnaire total lorsqu'elles décident des mesures d'intervention¹⁷. Ce biais est dû au manque de crédibilité de la politique. Le secteur privé ne croit pas que les autorités se soient engagées à obtenir une inflation modérée et par conséquent il n'incorpore pas complètement l'objectif des autorités en matière d'inflation à ses propres perspectives dans ce domaine, lorsqu'il négocie, par exemple, des conventions salariales¹⁸. Cela peut être en partie le résultat des pressions qui sont exercées dans la réalité sur les autorités monétaires, pressions qui, dans bon nombre de pays, ont tendance à favoriser les interventions qui stimulent l'économie à court terme plutôt que celles qui garantissent la stabilité des prix.

Il n'y a pas de recette universelle pour rendre une politique crédible. Toutefois, une condition qui est considérée par beaucoup comme nécessaire est la cohérence globale de la politique macro-économique. Et en particulier, la rigueur fiscale est une condition sine qua non de la crédibilité des politiques monétaire et de change établies par les autorités. Des besoins nationaux de financement invariablement considérables font peser un lourd fardeau sur le régime, quel que soit celui qui ait été adopté. A l'extrême, le fardeau peut devenir tout simplement insupportable, ce qui aura pour résultat ultime l'effondrement du régime. Ainsi, des déficits fiscaux persistants peuvent provoquer une diminution constante des réserves de devises, ce qui obligera à la longue à abandonner le taux de change fixe. De même, si les politiques monétaire et de change ne sont pas compatibles entre elles, cela entraînera inévitablement un déséquilibre, qui, à son tour, minera la crédibilité de la politique. Ainsi, une politique monétaire expansionniste dans un régime des changes fixe épuise les réserves en devises étrangères et exerce des pressions sur le taux de change.

¹⁷ Références. A première vue, preuves d'une aggravation de l'inflation dans ces régimes.

¹⁸ Le problème théorique clé qui sous-tend le manque de crédibilité a pour nom "inadéquation dynamique". En résumé, cela fait allusion à la possibilité que les objectifs à court et à long termes des autorités monétaires ne soient pas compatibles. A court terme, il est possible que les autorités veuillent parvenir à une inflation modérée. Cependant, si le secteur privé estime que l'engagement des autorités monétaires est réel et régle son comportement en fonction de cette croyance, les autorités peuvent être tentées de renier leur engagement et de se fixer un objectif différent, une augmentation de la production par exemple, en déclenchant une inflation "surprise". Références.

En supposant que la condition essentielle, à savoir la compatibilité entre les politiques, soit remplie, un pays dispose de plusieurs stratégies qu'il peut mettre en place afin de perfectionner son cadre monétaire et améliorer ainsi la crédibilité de sa politique. L'une de ses options consiste à choisir un taux de change fixe et à devoir essentiellement sa crédibilité à l'indexation de sa monnaie. En revanche, dans un régime des changes flexible, un pays peut être crédible grâce à l'une de ces trois stratégies, ou à la combinaison de plusieurs d'entre elles : (i) rendre la politique plus transparente ; (ii) déléguer la politique monétaire à une autorité monétaire indépendante ; et (iii) se faire une réputation anti-inflationniste. Parmi ces stratégies, les deux premières sont associées aux régimes « prenant l'inflation pour cible ».

Un taux de change fixe est une disposition qui indique à tous les acteurs économiques la manière dont les autorités vont mener leur politique monétaire. En adoptant et en faisant connaître cette disposition, les autorités renoncent à utiliser la flexibilité dans leur politique monétaire. Et c'est précisément grâce à l'application d'une disposition « qui leur lie les mains » que les autorités confèrent de la crédibilité à leurs politiques. L'un des avantages de cette disposition au sujet du taux de change est qu'elle est relativement simple, transparente et facile à surveiller (en général chaque jour), ce qui fait que les autorités monétaires ont du mal à dissimuler les manquements à cette disposition. De surcroît, en adoptant les versions les plus restrictives de ce régime, telles que l'existence d'un office de stabilisation des changes, d'une union monétaire ou la dollarisation, les autorités nationales se lient encore davantage les mains et renoncent à leur faculté d'imprimer des billets pour financer le déficit budgétaire. Il s'agit d'une caractéristique importante d'un régime de ce type qui contribue à réduire les perspectives en matière d'inflation, et par conséquent, l'inflation elle-même, plus rapidement et à des coûts transitoires de production plus faibles.

Dans certains pays, des régimes des changes fixes ont véritablement réussi à instaurer et à maintenir une inflation modérée. Dans l'ensemble, des preuves concrètes montrent que les résultats en matière d'inflation ont été meilleurs dans les pays qui sont régis par des régimes des changes fixes.¹⁹ Cependant, on ne peut en conclure que l'adoption d'un régime des changes fixe va nécessairement instaurer la crédibilité de la politique. La rigueur fiscale est fondamentale pour le bon fonctionnement d'un régime des changes fixe et il est peu probable que l'adoption d'un régime des changes fixe puisse insuffler de la rigueur fiscale dans les pays où celle-ci fait défaut. Dans ces pays-là, l'adoption d'un taux de change fixe peut déboucher sur une crise de la balance des paiements, voire sur un abandon coûteux du régime. De surcroît, le manque de flexibilité implique que les autorités sont moins en mesure de faire face aux chocs liés à la liquidité, lorsque cela s'avère nécessaire. En particulier, dans les régimes les plus extrémistes, tels que ceux où il existe un office de stabilisation monétaire ou ceux qui sont dollarisés, les autorités renoncent à leur faculté de servir de prêteurs de dernier recours.

A l'inverse, un régime des changes flexible n'apporte aucune restriction à la politique monétaire. Dans le cadre d'un régime de ce type, les autorités disposent de davantage de souplesse pour faire face aux chocs exogènes. Toutefois, s'il n'y a aucune restriction à l'application de la politique monétaire (c'est-à-dire qu'on lui laisse une liberté totale), les résultats en matière d'inflation seront probablement médiocres. Cela est dû en partie au biais inflationniste qui est inhérent à ce régime, ainsi que nous l'avons dit ci-dessus. Un type de régime des changes flexible qui a fait l'objet de beaucoup d'attention récemment car il est capable apparemment d'atténuer le problème du biais inflationniste dans un régime des changes flexible est celui « qui prend pour cible l'inflation ». Afin d'améliorer la crédibilité de la politique, ce régime incorpore généralement la mise en place de procédures et/ou d'arrangements institutionnels conçus

¹⁹ Voir par exemple Ghosh et al. (1999).

spécialement pour accroître la transparence de la politique ou l'indépendance des autorités monétaires (et parfois les deux en même temps). Ainsi ces régimes doivent toujours annoncer régulièrement leurs buts à moyen terme en matière d'inflation et dans certains pays on publie régulièrement des rapports sur l'inflation où sont évaluées les performances des autorités dans ce domaine. Un des avantages d'un tel régime est qu'il conserve aux autorités monétaires une certaine flexibilité à court terme.

Les points d'ancrage nominaux

Un régime des changes fixe accroît la crédibilité de la politique et, par conséquent, les performances en matière d'inflation en fournissant un point d'ancrage nominal incontestable. A l'inverse, dans le cadre d'un régime des changes flexible, certains pays ont essayé d'utiliser la politique monétaire pour parvenir à un taux de change réel. Mais le fait de prendre pour cible une variable réelle ne transforme pas pour autant les prix nominaux en points d'ancrage et cela peut même déboucher sur une inflation galopante. Avec la disposition établissant un taux de change réel, pour répondre à la pression haussière qu'exerce l'inflation sur le taux de change réel, les autorités autorisent une dépréciation du taux de change nominal. Mais la dépréciation du taux de change nominal fait monter encore davantage les prix des produits importés sur le marché intérieur, ce qui attise l'inflation et accroît la pression haussière sur le taux de change réel et oblige à une dévalorisation encore plus forte. Cela deviendra probablement un régime instable. En fait, la réalité montre que parmi les pays ayant des taux de change flexibles, les résultats en matière d'inflation ont été plus médiocres dans les pays n'ayant pas de point d'ancrage nominal et, encore plus, quand ils se sont fixés comme objectif un taux de change réel.²⁰

C'est pourquoi, avec un taux de change flexible, les autorités doivent sélectionner un point d'ancrage nominal de remplacement, qui soit crédible. Les point d'ancrage les plus courants dans le cadre de taux de change flexibles sont les agrégats monétaires, tels que le M2. Ces ancrages ont certes quelques limitations. Dans certains pays, les agrégats monétaires n'ont pas de fortes corrélations avec l'inflation et, par conséquent, même si on tient compte des cibles établies, cela peut fort bien ne pas déboucher sur une amélioration durable de l'inflation. Par ailleurs, il y a énormément de variations inexplicables dans les agrégats monétaires, et le fait de s'en tenir étroitement aux cibles établies peut avoir un effet déstabilisateur et provoquer, entre autres, de fortes fluctuations des taux d'intérêt. Un point d'ancrage de remplacement, qui est employé dans les régimes qui prennent pour cible l'inflation, est l'objectif qui a été annoncé en matière d'inflation. Un des avantages de celui-ci est que les prévisions en matière d'inflation sur lesquelles se fonde le régime ont généralement de plus fortes corrélations avec l'inflation réelle que les agrégats monétaires. Cependant, ces prévisions ont un inconvénient, à savoir leurs relative complexité opérationnelle.²¹

Les chocs exogènes

A court terme, les chocs exogènes font osciller la production de part et d'autre de son sentier de croissance à long terme. Ces déviations à court terme de la production peuvent avoir une forte répercussion sur les pauvres. Au moment de choisir un régime des changes, il faut examiner les types de chocs qui prédominent dans une économie donnée. Compte tenu du fait que des

²⁰ Bredenkamp and Schadler (1999)

²¹ [Pour un examen plus approfondi du régime qui prend l'inflation pour cible, voir : Masson, Savastano, et Sharma (1997).]

régimes des changes différents ont des propriétés isolantes différentes vis-à-vis de certains types de chocs, sélectionner le régime qui isole le mieux l'économie contribuera à adoucir les fluctuations de la production, et rendra par conséquent les meilleurs services aux pauvres.

Qui plus est, ces considérations renforcent généralement celles qui visent à rendre la politique crédible. La crédibilité d'une politique peut être réduite à néant si cette politique ne réussit pas à bien protéger l'économie contre les types de chocs prédominants. Ainsi, par exemple, des chocs persistants en matière de termes de l'échange qui frappent une économie caractérisée par un degré élevé de salaires nominaux et l'inélasticité des prix ainsi que par un taux des changes fixe pourraient entraîner un mauvais alignement du taux de change réel, ce qui affaiblirait la compétitivité du pays à l'extérieur et entraînerait par conséquent une baisse de la production. Dans ces conditions, si ce mauvais alignement se prolonge, cela peut miner la perception du public quant aux avantages du contrôle des changes, et, par voie de conséquence, la crédibilité de la politique.

Les chocs extérieurs, et notamment les changements durables dans les termes de l'échange, modifient le taux de change réel d'équilibre. Dans certaines conditions, la production (mais pas les revenus réels) peut être protégée contre ces chocs grâce à un régime des changes flexible au moyen duquel le taux nominal a toute liberté d'opérer des ajustements et de ramener le taux de change réel à un nouvel équilibre. De même, un taux de change flexible protège la production de la meilleure manière possible contre les chocs réels du marché intérieur, à nouveau en permettant au taux de change nominal d'opérer des ajustements et par voie de conséquence de susciter ou d'amenuiser la demande extérieure. D'autre part, l'incidence sur la production des chocs monétaires internes, et notamment les chocs résultant de la demande monétaire, est mieux amortie par un taux de change fixe qui permet que ces chocs soient absorbés par les fluctuations dans les réserves de devises et n'aient donc pas de répercussions sur le marché des biens.

Des caractéristiques structurelles de l'économie peuvent également avoir une incidence sur l'impact qu'un choc donné peut avoir sur l'économie ainsi que sur les propriétés isolantes des régimes des changes. Ainsi, si une économie se caractérise par un degré considérable de rigidité du salaire nominal, les salaires ne seront pas réajustés totalement (du moins à court terme) en réponse aux petits chocs réels et par conséquent leur effet sur la production sera amplifié. Dans ces conditions, même si les chocs monétaires internes sont importants, un régime des changes flexible pourrait être préférable. Une autre caractéristique structurelle importante est le degré d'ouverture d'une économie. Généralement plus une économie est ouverte, plus elle est exposée aux chocs extérieurs. Ceci pourrait être un argument en faveur d'un régime des changes flexible. Toutefois, la versatilité des taux de change flexibles peut être un obstacle aux échanges internationaux et par conséquent elle peut faire baisser la demande extérieure (bien que les preuves dans ce domaine soient contradictoires). Les divers avantages et inconvénients mentionnés doivent être pesés par chaque pays – il n'y a pas une seule « bonne réponse », applicable partout.

Les déséquilibres macro-économiques

Les considérations ci-dessus, la crédibilité et les propriétés isolantes, concernent en premier lieu le choix du régime économique dans les pays qui jouissent de conditions macro-économiques relativement stables. Dans les pays où il y a de graves déséquilibres macro-économiques, la priorité à court terme peut être de choisir le régime approprié pour corriger ces déséquilibres. Il se peut que les corrections apportées à ces déséquilibres ne soient pas nécessairement en conflit avec l'objectif d'une inflation modérée. Cependant, dans certains cas, la stabilisation macro-économique exige l'adoption de politiques monétaire et de change qui, à court terme, ont une incidence contradictoire sur la production, et par voie de conséquence, un effet néfaste sur les pauvres. Néanmoins, il est probable que le fait de ne pas adopter ces politiques afin de protéger les pauvres de leurs effets à court terme est une fausse concession, et ne servira qu'à prolonger, parfois à aggraver l'instabilité et à retarder le retour de l'économie sur le sentier de croissance qui mène au plein emploi. Il serait préférable de combiner les ajustements macro-économiques indispensables et des filets de sécurité efficaces en matière sociale.

Conclusions

Donner aux politiques monétaire et de change un objectif unique, à savoir un taux d'inflation modéré et stable, contribuera beaucoup aux performances économiques à longue échéance d'un pays et à ses efforts de lutte contre la pauvreté. Lorsque les autorités choisissent les meilleures politiques, ou d'une manière générale, le meilleur cadre monétaire, pour atteindre cet objectif tout en réduisant au maximum les fluctuations à court terme de la production, elles doivent avoir présentes à l'esprit plusieurs considérations. Tout d'abord, la crédibilité de la politique est un élément essentiel. A cet égard, il est probable que les cadres monétaires où les autorités ont « un pouvoir discrétionnaire total » seront dépourvus de cette crédibilité, ce qui, à son tour, peut entraîner un biais inflationniste. Ceci ne signifie pas que les régimes de change fixes constituent la seule solution au problème de la crédibilité. Dans le cadre d'un régime des changes flexible, il est possible de prendre des mesures pour améliorer la crédibilité en renforçant certaines caractéristiques de ce cadre, et notamment la transparence de la politique. En outre, les faits montrent que l'utilisation d'un point d'ancrage nominal dans les régimes des changes flexibles contribue également de manière importante à améliorer les performances en matière d'inflation. Enfin, il faut s'assurer que le régime des changes choisi est celui qui s'adapte le mieux à l'économie du point de vue des caractéristiques structurelles de l'économie en question et au type de chocs auxquels celle-ci est le plus souvent exposée. Un régime de change qui facilite l'obtention d'un faible taux d'inflation, mais dont le coût à payer pour y parvenir est un mauvais alignement persistant du taux de change réel, ne sert qu'à miner, en fin de compte, la stabilité économique de ce pays.

5 L'impact des chocs extérieurs sur les pauvres et les politiques appropriées en réponse à ces chocs

Ayant établi que les chocs extérieurs ont un effet préjudiciable sur les pauvres, cette section identifie les réponses appropriées, en ce qui concerne les politiques, en examinant les différentes voies par lesquelles ces chocs peuvent frapper les pauvres. Bon nombre de politiques sont similaires à celles qui sont associées à la stabilité et à la croissance macro-économiques, étant donné que ce sont celles qui laissent le plus de ressources au gouvernement pour mettre en place des filets de sécurité en faveur des pauvres. Toutefois, lorsque ces filets de sécurité n'existent pas, il se peut qu'il soit nécessaire de freiner le rythme des réformes structurelles afin de protéger les pauvres à court terme. Enfin, dans les économies qui sont sujettes aux chocs, il faut privilégier les politiques permettant aux pauvres de s'en protéger.

5.1 L'impact des chocs

Les chocs extérieurs, qu'ils soient macro-économiques – chocs qui ont pour origine les termes de l'échange, les taux d'intérêt mondiaux, l'interruption soudaine des flux de capitaux – ou météorologiques – sécheresses, cyclones, tremblements de terre, etc.- peuvent avoir un impact extrêmement fort sur les pauvres, compte tenu de leur incapacité à se protéger efficacement contre les fluctuations de leurs revenus. Non seulement les crises ont tendance à frapper les pauvres de manière disproportionnée, mais la pauvreté est obstinée, dans le sens qu'elle ne revient pas toujours au niveau qui était le sien avant la crise.²² Ceci nous mène à établir la séparation qui s'impose parmi les effets des chocs et à distinguer ceux qui ont une incidence passagère sur la pauvreté de ceux qui ont une incidence de longue durée.

Les effets de longue durée qu'ont les chocs sur la pauvreté sont associés à des facteurs ayant une incidence sur le capital en ressources humaines ou sur la croissance à long terme :

- Les chocs peuvent avoir des effets permanents sur les pauvres, comme cela pourrait être le cas lorsqu'ils ont un impact irréversible sur les réserves en capital humain. Au Kenya, par exemple, les faits montrent que les enfants des familles défavorisées abandonnent l'école pendant les crises. Des études réalisées dans les pays latino-américains suggèrent que des chocs néfastes de courte durée tels que les chocs qui affectent les échanges commerciaux expliquent en partie la baisse des résultats scolaires.
- La versatilité des termes de l'échange ou la versatilité des mouvements de capitaux contribuent à l'instabilité des taux de croissance quand il est impossible d'amortir les chocs. L'instabilité de la croissance, à son tour, n'est pas favorable à la croissance à long terme, qui est l'un des facteurs clés dans la lutte contre la pauvreté.²³

L'impact des chocs sur la pauvreté passagère est plus facilement compréhensible si nous acceptons que le comportement du marché des capitaux est un facteur clé pour amortir les chocs. L'accès aux marchés du crédit ainsi que l'existence de marchés des actifs sûrs pour

²² Bien que ce point de vue semble être celui qui prédomine (voir, par exemple le *Rapport sur le développement mondial 2000-2001*), quelques travaux récents (Dollar et Kraay [2000]) présentent des preuves dans le sens contraire.

²³ Cette position est, elle aussi, remise en question par l'étude récente de Dollar et Kraay [2000].

une épargne suffisante, sont les principaux instruments qui permettent de faire face à l'instabilité des revenus. Les déformations qui se produisent dans ces marchés amoindrissent la capacité des pauvres à adopter des modèles de consommation sans à-coups. Ces déformations deviennent encore plus évidentes quand la valeur des actifs détenus par ce groupe de population varie en fonction de leurs revenus [Dercon (1999), Lustig (1999)]. Ainsi, quand une récolte est mauvaise, les agriculteurs perdent non seulement les revenus de cette année-là mais également une partie de la valeur de leurs terres. Le comportement du gouvernement en réponse aux chocs est également un des principaux facteurs déterminants des effets de ces chocs sur les pauvres.

Dans de nombreux pays, les revenus des pauvres dépendent dans une grande mesure des recettes provenant du secteur rural et du secteur des biens non marchands. Au Nicaragua, près de la moitié des revenus des pauvres provient des activités rurales alors que l'autre moitié correspond aux recettes obtenues dans le secteur des biens non marchands. Les chocs qui se produisent dans ces deux activités sont extrêmement graves pour les pauvres.

Il y a plusieurs moyens d'étudier l'incidence des chocs dûs aux *termes de l'échange* sur les pauvres :

- **Les déformations dans les marchés des actifs** : Les économies qui sont sujettes à des chocs passagers fréquents nécessitent normalement des habitudes d'épargne élevée pendant les périodes de chocs favorables afin de compenser les habitudes d'épargne plus modeste au moment des chocs préjudiciables. Ce comportement exige que les acteurs économiques soient capables d'épargner dans des actifs dont la valeur ne s'effondrera pas quand ils en auront besoin afin de compenser la baisse de leurs revenus. Les instruments de l'épargne se composent normalement des avoirs à l'étranger, des actifs financiers nationaux et des biens immeubles nationaux. Dans la mesure où les gouvernements imposent des contrôles sur le change des devises, il est difficile pour les pauvres de placer leur épargne dans des avoirs à l'étranger pendant les périodes de vaches grasses et ils placent principalement leurs économies dans des actifs nationaux. Les chocs qui sont dûs à des termes négatifs de l'échange érodent l'épargne placée dans des actifs nationaux. Il en résulte que les pauvres ne sont peut-être pas en mesure d'atténuer l'impact des chocs passagers. En Ethiopie, les prix du bétail (qui constituent souvent les seuls avoirs des pauvres) s'effondrent pendant une sécheresse parce que tous les fermiers vendent leurs animaux pour compenser une mauvaise récolte. Des effets similaires se produisent dans les systèmes financiers réprimés où la rentabilité de l'épargne peut être extrêmement faible, voire négative.
- **La structure des marchés du crédit** : Les incidences indirectes sur les pauvres dépendront de la structure des marchés de capitaux, et notamment de l'existence de crédits alloués sur nantissement. Dans le secteur agricole, ce sont souvent les terres de l'emprunteur ou la valeur de sa récolte qui servent de garanties au crédit qui lui est consenti. En Inde, on octroie des prêts aux paysans sans terre sur la base de leurs salaires futurs. Les chocs dûs aux termes de l'échange diminuent la valeur des garanties et par conséquent l'accès au crédit, ce qui peut se traduire par des diminutions dramatiques de la production et du nombre d'emplois. En outre, dans une situation de ce type, la réaction des entreprises aux chocs favorables et défavorables est asymétrique, c'est-à-dire, les chocs défavorables frappent les entreprises plus durement que ne les favorisent les chocs positifs à cause des contraintes qui existent en matière de crédit, en raison de l'effondrement de la valeur des garanties (en comparaison avec les entreprises où ces contraintes n'existent pas). [Kiyotaki et Moore (1997), Izquierdo (1999)]. Cette instabilité accrue pendant les

ralentissements de l'économie peut avoir une incidence considérable sur les conditions de vie des effectifs salariés défavorisés des zones rurales. Les montants modiques des garanties peuvent également contribuer à expliquer la diminution de l'accès au crédit des petites entreprises qui embauchent le plus souvent les économiquement faibles.

- **La politique fiscale cyclique du gouvernement** : Les revenus des gouvernements varient en fonction des termes de l'échange, soit que les gouvernements tirent leurs revenus des impôts sur les produits d'exportation soit que leurs revenus dépendent du volume de l'activité économique. Normalement, ces gouvernements appliquent des politiques fiscales de type cyclique, augmentant leurs dépenses pendant les périodes d'expansion et les réduisant pendant les périodes de récession, ce qui est bien souvent le résultat de traiter les chocs favorables des termes de l'échange et les augmentations dans le recouvrement des impôts comme s'ils étaient permanents, et ils évitent de pratiquer l'épargne. Les réductions de dépenses qui s'ensuivent s'exercent parfois au dépens des programmes sociaux et touchent directement les pauvres – précisément au moment où ils en ont le plus besoin.

Dans certains pays, les gouvernements ont baissé les impôts sur les produits d'exportation ou diminué les actions ayant pour but de recouvrer les impôts pendant les périodes d'expansion, ce qui a amplifié les effets des chocs favorables. Ces mesures ne causent apparemment aucun problème fiscal pendant la période d'expansion du fait que l'assiette fiscale est plus large, mais la montée en flèche des dépenses qui va de pair avec cette expansion rend les ajustements encore plus dramatiques pendant les périodes de vaches maigres. On peut retrouver des exemples de ces politiques dans les expériences de la Côte d'Ivoire en 1976-1979 et de la Colombie en 1975-1980. Certains ont également avancé que le fait de synchroniser les politiques fiscales et les chocs a tendance à opacifier le contenu informationnel des prix dont se servent les agents économiques dans leur prises de décisions sur l'épargne, ce qui provoque dans bien des cas des taux d'épargne inférieurs à ceux qui seraient nécessaires pour amortir les futurs chocs défavorables [Collier et Gunning, (1999)].

- **La vulnérabilité du secteur financier qui se propage vers d'autres secteurs.** La forte progression des termes de l'échange est normalement associée à une augmentation de la demande de dépôts à l'intérieur du pays, vu qu'une partie importante des revenus provenant du choc favorable est placée dans le système bancaire national, ce qui entraîne l'expansion du crédit non seulement dans des secteurs de biens marchands mais aussi des secteurs de biens non marchands [Hausmann, (1999)]. Des renversements inattendus des termes de l'échange et la réduction de la liquidité bancaire qui en résulte peuvent faire cesser la reconduction des crédits, ce qui étend également les effets des chocs aux secteurs non marchands.

Les chocs qui se produisent sur les marchés internationaux de capitaux ont des effets indirects sur les pauvres à travers des mécanismes de transmission complexes [Krugman [1991]]. De plus en plus, les faits suggèrent que les entrées de capitaux s'expliquent en partie par des conditions extérieures, telles que les récessions dans les pays développés ou le comportement des taux d'intérêts internationaux [Calvo et al (1999)] et pas seulement par des facteurs internes. Un renversement de ces conditions peut avoir de graves effets négatifs. Les **chocs qui touchent les taux d'intérêts internationaux** peuvent avoir des effets similaires à ceux qui se produisent sur les marchés de crédit ou dans la politique fiscale suite aux chocs dans les termes de l'échange.

- Les augmentations des taux d'intérêt diminuent la valeur des avoirs et des garanties, ce qui amplifie les effets des chocs négatifs par le biais du comportement des marchés de crédit, comme cela a été décrit ci-dessus.
- Les augmentations des taux d'intérêts sont associées généralement aux sorties de capitaux, à la réduction du volume d'activités et à la diminution des impôts perçus. Le paiement des intérêts sur la dette active est, lui aussi, en hausse, ce qui exerce une pression considérable sur le budget gouvernemental. Dans la mesure où la politique fiscale est cyclique et qu'il n'y a pas de mécanismes de protection pour faire face à l'aggravation du fardeau qui pèse sur le budget, des coupes sombres sont réalisées dans les dépenses gouvernementales, lesquelles produisent des effets similaires sur les pauvres à ceux mentionnés auparavant.
- Les sorties de capitaux, combinées au caractère à court terme de la dette gouvernementale, peuvent entraîner de graves problèmes de liquidité qui peuvent empêcher les gouvernements de mettre en place des politiques fiscales anticycliques, ce qui exerce à nouveau des pressions sur les dépenses du gouvernements.

On observe fréquemment un autre phénomène sur les marchés de capitaux, il s'agit des **interruptions soudaines des flux de capitaux**. Ces interruptions indiquent qu'un changement s'est produit dans la manière dont les investisseurs perçoivent l'économie ou que ceux-ci éprouvent un désir accru de se prémunir contre les risques en périodes de crise [Calvo (1998)]. Les interruptions des flux de capitaux (même quand il n'y a pas de fuite de capitaux) poussent le compte des opérations courantes vers l'équilibre en diminuant la consommation des biens marchands. Cela s'accompagne le plus souvent d'une chute de la demande de biens non marchands, ce qui entraîne une baisse généralement inattendue des prix intérieurs, provoquant la faillite de nombreux producteurs nationaux. Ceci, à son tour, suscite des remous financiers, vu que les prêts deviennent des emprunts à problèmes et que les effets du choc gagnent tout le système financier. Les faillites qui se produisent dans le secteur non marchand se traduisent souvent par du chômage chez les pauvres des milieux urbains.

L'accès aux marchés du crédit est extrêmement limité pour les pauvres et ne leur permet que très peu de se protéger contre les effets des chocs mentionnés ci-dessus; car, même quand ils ont accès à des réseaux de crédit informels, la capacité de crédit de ces réseaux varie en général en même temps que les revenus des pauvres, ce qui les empêche d'avoir recours à ces sources de financement pendant les crises. Toutes les chaînes de transmission citées ci-dessus, combinées aux frictions qui se produisent dans les marchés de capitaux, montrent bien l'incapacité de ce groupe à se prémunir contre les effets des chocs. La politique fiscale et le comportement des marchés de capitaux finissent très souvent par amplifier les effets des chocs sur les pauvres au lieu de les amortir.

5.2 Les politiques en réponse aux chocs

Etant donné que les pauvres sont touchés négativement par les chocs macro-économiques, que doivent faire les gouvernements pour y remédier ? Nous pouvons diviser la question en deux parties : (i) Comment faudrait-il concevoir la politique économique globale afin de réduire les impacts négatifs de ces chocs sur les pauvres ? (ii) Quelles politiques spécifiques les gouvernements peuvent-ils mettre en place afin de protéger les pauvres contre les conséquences de ces chocs ?

Les politiques économiques globales

Supposons qu'un gouvernement applique un ensemble de politiques économiques qui encouragent la croissance et la répartition des revenus. Faut-il modifier ces politiques si l'économie en question est sujette à des chocs extérieurs qui, nous le savons, portent préjudice aux pauvres ? La réponse immédiate est "non". Les politiques qui s'efforcent de promouvoir la croissance et la répartition des revenus, et notamment la stabilité macro-économique, la réforme des échanges commerciaux, etc.. sont également les politiques qui, en général, laissent aux gouvernements le plus de ressources pour protéger les pauvres. Puisque le problème est l'incapacité des pauvres à se prémunir contre les chocs, l'un des rôles qui incombe au gouvernement est de fournir aux pauvres les filets de sécurité qui serviront à les dédommager. Mais pour ce faire, les gouvernements ont besoin de ressources et les gouvernements des économies en plein essor sont ceux qui disposent de la plus grande quantité de ressources. Les faits semblent montrer également que les effets d'expansion des chocs négatifs dus aux termes de l'échange sont moins forts dans les économies plus ouvertes, moins biaisées (Balassa, Mitra).

La réponse un peu plus pondérée à la question ci-dessus est que cela dépend de deux facteurs : (i) du fait que les gouvernements aient mis en place ou non des politiques et des instruments leur permettant de réaliser des transferts en faveur des pauvres au lendemain d'un choc. Et (ii) de l'existence ou non de la volonté politique d'effectuer ces transferts. Ces deux facteurs varient d'un pays à l'autre et au sein d'un même pays, selon le moment. Si les gouvernements ne disposent pas des mécanismes pour aider les pauvres quand les chocs se produisent, ils doivent arriver à un compromis avec les politiques globales qui encouragent la croissance économique et la répartition des revenus. Ainsi, on s'est rendu compte que les subventions sur les denrées alimentaires étaient inefficaces et bénéficiaient souvent ceux qui ne sont pas pauvres. La plupart des programmes de réforme demandent qu'elles soient diminuées, voire éliminées. Cependant, après un choc grave, tel que la crise financière de l'Asie de l'est dans les années 1997-1998, où des pays comme l'Indonésie n'avaient pas de filets de sécurité, les subventions sur les denrées alimentaires peuvent se révéler les seuls moyens d'empêcher la malnutrition et la famine généralisées. Néanmoins, une fois la crise passée, ces subventions doivent être remplacées par des transferts en faveur des pauvres, mieux ciblés, et qui provoquent moins de déformations. On commence à pouvoir tirer des enseignements des études et des résultats d'expérience et notamment qu'il faut probablement modifier le calendrier et la chronologie des programmes de réforme dans le but de mieux protéger les pauvres des économies qui sont exposées aux chocs (Bourguignon, Branson et de Melo).

En particulier dans les pays qui sont frappés par des chocs multiples (tels que le Brésil, qui au début des années 80 a été touché par des chocs dus aux termes de l'échange et aux taux d'intérêt ainsi qu'à la suppression des prêts étrangers), la combinaison à travers le temps de l'assistance extérieure, de la réduction des dépenses et du remplacement des politiques peut avoir des implications considérables en matière de pauvreté [Krugman, (1991)]. Il va sans dire qu'il y a également un domaine dans lequel les conditions initiales ont énormément d'importance : face au même choc, un pays lourdement endetté devra faire des réajustements plus nombreux et beaucoup plus rapidement qu'un pays moins endetté. L'impact de ces deux itinéraires sur la pauvreté peut être totalement différent.

Les politiques spécifiques

En plus d'appliquer des politiques économiques globales favorables et de mettre en place des filets de sécurité, les gouvernements peuvent mettre en oeuvre des actions spécifiques pour protéger les pauvres des conséquences néfastes des chocs. La plupart de ces actions concernent les mécanismes à travers lesquels les pauvres sont frappés par les chocs.

Dans la mesure où les déformations dans le marché des actifs empêchent les pauvres d'épargner et de se protéger contre les chocs, les politiques qui éliminent ces déformations peuvent être précieuses. Ainsi, une répression financière stricte, comme par exemple des taux d'intérêts contrôlés (conséquence elle-même de la politique gouvernementale) empêche les pauvres d'épargner; les politiques de libéralisation financière, si elles sont gérées correctement, peuvent avoir l'avantage supplémentaire d'améliorer l'auto-assurance des pauvres. De même les contrôles exercés sur les devises étrangères obligent les pauvres à conserver leurs maigres avoirs dans la monnaie nationale dont la valeur diminue en général avec les chocs défavorables. En assouplissant ces contrôles (de nouveau, à condition de bien gérer ces mesures) les pauvres peuvent avoir accès à des instruments de diversification des risques, qui auparavant n'étaient à la disposition que des riches.

De même, le fait que la concession de prêts sur garanties amplifie les effets des chocs sur les pauvres signifie que les politiques qui encouragent une meilleure réglementation du secteur financier pourrait réduire l'efficacité de cet engrenage.

Enfin, et c'est le plus important, les gouvernements peuvent faire beaucoup pour modifier la nature cyclique de leurs politiques fiscales. Généralement, les gouvernements dépensent les recettes additionnelles résultant d'un choc favorable soit en dépenses courantes (salaires et traitements des fonctionnaires) soit en projets d'investissement dont les bénéfices sont discutables. Il en résulte, comme nous l'avons dit auparavant, que lorsqu'un choc défavorable se produit, le gouvernement n'a qu'une marge de manoeuvre minimale et il se voit forcé de supprimer les dépenses « discrétionnaires », ce qui a souvent une incidence préjudiciable sur les pauvres. Le modèle de dépenses en vigueur est le reflet des pressions politiques exercées sur les gouvernements, en particulier dans les pays à faibles revenus, afin qu'ils profitent des périodes fastes pour faire reculer la pauvreté. Tout au moins, les gouvernements devraient probablement « considérer chaque choc favorable comme passager et chaque choc défavorable comme permanent » (Little, Cooper et Rajapatirana). Cependant, même cette règle générale peut s'avérer insuffisante. Il faut que les gouvernements trouvent des manières de « se lier les mains » afin de résister aux pressions qui les poussent à dépenser les revenus des périodes fastes (Devajaran). Une méthode pour y parvenir consiste à transférer les revenus au secteur privé. Il y a de plus en plus de preuves montrant que les gouvernements qui procèdent de la sorte en période de vaches grasses s'en sortent beaucoup mieux en période de vaches maigres (Collier et Gunning) Une autre méthode, mieux adaptée quand la source des revenus appartient à l'Etat, comme c'est le cas pour le pétrole ou une autre ressource naturelle, est de conserver à l'étranger les revenus des périodes fastes et d'établir des règles strictes quant aux quantités qui peuvent être rapatriées. Des pays tels que la Colombie, le Chili et le Botswana ont testé des variantes de cette stratégie et en ont tiré des bénéfices non seulement en ce qui concerne la gestion macro-économique globale mais aussi en ce qui concerne la protection des pauvres, lors de chocs défavorables.

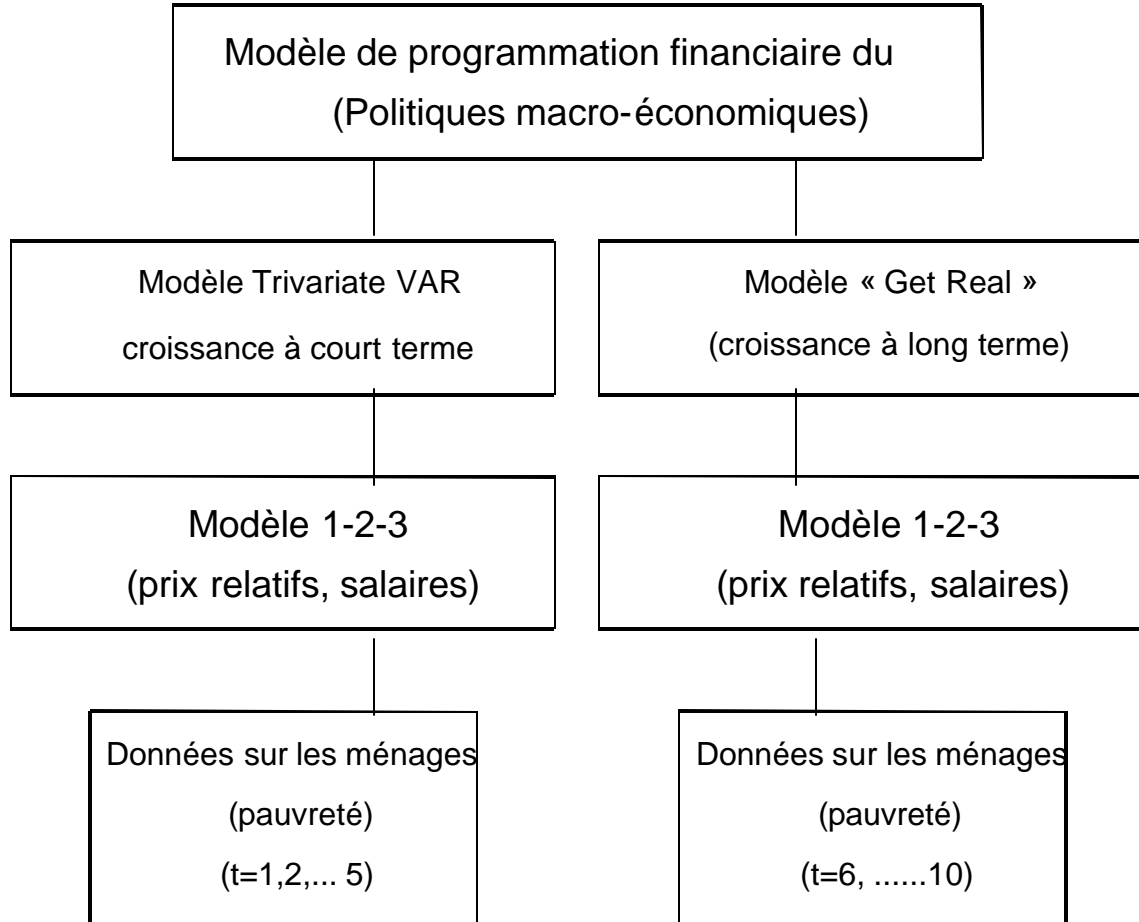
Annexe A. Un cadre macro-économique pour les stratégies de lutte contre la pauvreté

Cette section décrit le cadre quantitatif permettant d'évaluer un certain nombre d'aspects macro-économiques des stratégies de lutte contre la pauvreté mentionnées dans les sections précédentes. Ce cadre est nécessaire au moins pour deux raisons. Les modèles macro-économiques existants utilisés dans les études économiques nationales, telles que le Modèle de programmation financière du FMI ou le modèle RMSM-X de la Banque Mondiale, considèrent la croissance économique et les prix relatifs comme des éléments exogènes. Les deux facteurs déterminants les plus importants de la pauvreté – la croissance et la répartition des revenus – sont extérieurs à ces modèles. Deuxièmement, ainsi que le montre l'analyse précédente, les liens qui unissent les politiques macro-économiques et la pauvreté sont complexes – et ont de fortes chances d'être conflictuels. La durabilité fiscale peut obliger un pays à réduire ses dépenses publiques, alors que les préoccupations à l'égard de la pauvreté exigent probablement que ces dépenses soient augmentées. Un cadre quantitatif qui identifie les relations cruciales dont vont dépendre les résultats peut constituer une contribution utile à l'approche collaborative des DRSP.

Etant donné que nous avons besoin de ce cadre, quelles en sont les caractéristiques? D'abord, ainsi que nous l'avons dit ci-dessus, le cadre doit pouvoir identifier quelques-unes des concessions cruciales des politiques macro-économiques de lutte contre la pauvreté. Par exemple, comment mesurer les coûts (en termes de pauvreté) d'une augmentation des dépenses (et d'un déficit fiscal accru) par rapport aux bénéfices que l'on obtient en faisant des pauvres les bénéficiaires de ces dépenses? Deuxièmement, le cadre doit être compatible avec la théorie économique d'une part, et avec les données de base, telles que la comptabilité nationale et les enquêtes sur les revenus et les dépenses des ménages, d'autre part. Sinon, le cadre ne sera pas en mesure d'encourager le dialogue sur ces questions, entre les parties en conflit. Troisièmement, et c'est l'aspect le plus important, le cadre doit être assez simple pour que les économistes de terrain puissent s'en servir sur leurs ordinateurs. Ceci signifie qu'il ne doit pas impliquer d'exigences excessives en matière de données, et qu'il doit être basé sur un logiciel facile à trouver, comme Excel de Microsoft^{MD}

Au moment de mettre au point un cadre possédant ces caractéristiques, nous avons effectué quelques simplifications stratégiques. Au lieu de construire un modèle éprouvé, multisectoriel, multifoyers, dont l'équilibre général est dynamique, nous avons préféré une approche modulaire. Concrètement, le cadre englobe plusieurs modèles existants. Un des avantages de cette approche est que les modèles individuels qui le composent existent déjà. Un autre avantage est que, si l'un des modèles qui le compose n'est pas disponible à cause des données ou pour une toute autre raison, on peut appliquer le reste du cadre sans ce modèle en particulier. Toutefois, le coût qu'implique l'adoption de cette approche, c'est que la chaîne causale qui va des politiques macro-économiques à la pauvreté est à sens unique : nous ne saisissons pas l'effet de rétroaction des changements intervenus dans la composition de la demande (dûs aux modifications qui se sont produites dans la répartition des revenus) sur les encaisses macro-économiques. Nous insistons bien sur le fait que l'approche modulaire signifie que des modèles différents (fondés sur des points de vue différents quant au fonctionnement de l'économie) peuvent être incorporés au cadre sous forme de sous-composantes de remplacement.

Figure 1. Vue schématique d'un cadre macro-économique pour des DRSP



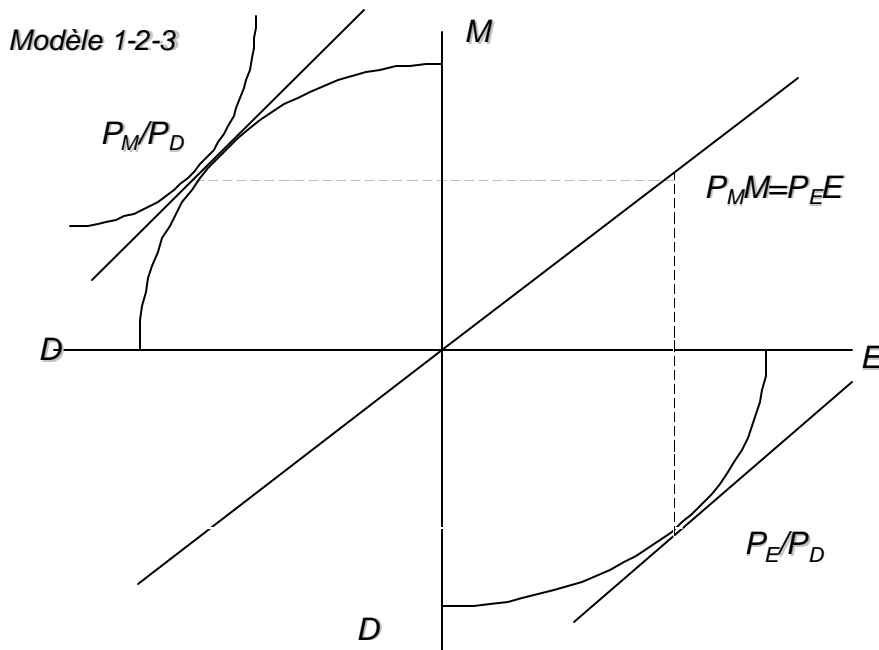
La figure n° 1 est une représentation schématique d'un cadre macro-économiques qui pourrait être utilisé pour la mise au point des PRSP. Nous commençons par un modèle statique, global qui est le Modèle de programmation financière du FMI (MPF, en anglais : FPM). Ce modèle a l'avantage de compter un ensemble cohérent de comptabilités nationales, reliées aux comptes du budget, de la balance des paiements et de la trésorerie. La plupart des politiques macro-économiques, telles que le montant des dépenses gouvernementales, les impôts et la composition du financement du déficit, seront contenues (en tant que variables exogènes) dans ce module. Compte tenu du fait que le MPF est un cadre comptable, avec peu d'hypothèses à propos du comportement, il n'existe pas vraiment de solutions de remplacement pour cette partie du cadre. Toutefois, contrairement à ce qui est la norme avec le MPF, le taux de croissance de l'économie et le taux de change réel ne sont pas considérés comme déterminés (ou comme des cibles) mais ils sont dérivés explicitement dans les modèles ci-après.

Ensuite, les informations du modèle de programmation financière sont lues à chacun des deux modèles : le « modèle 1-2-3 », un modèle statique, multisectoriel, d'équilibre général et un modèle de croissance globale, connu sous le nom de modèle « Get Real » (« Soyez réaliste »). Nous allons les décrire successivement.

Le modèle 1-2-3

Le modèle 1-2-3 prend l'information globale du MPF mais divise ensuite l'économie en deux secteurs : les exportations (E) et tous les autres produits finis, appelés biens intérieurs (D). L'hypothèse du modèle est qu'il existe une élasticité constante de la fonction de transformation qui relie la production des deux secteurs, et que le chiffre total de la production est déterminé par le point où la fonction est tangente au prix relatif des exportations par rapport aux biens intérieurs (voir le quadrant inférieur droit de la figure n° 2). Le prix des exportations est exogène (hypothèse d'un petit pays). Il existe également d'autres biens dans l'économie, ce sont les importations (M) – d'où le nom du modèle, « un pays, deux secteurs, trois types de biens ». Les consommateurs ont une élasticité constante de la fonction de l'utilité de substitution pour D et M et le montant de la demande est déterminé par la courbe d'indifférence la plus élevée qui est tangente à la droite représentant le budget du consommateur. Le prix des importations est, lui aussi, exogène. Le prix de D est déterminé par le prix qui établit l'équilibre de l'offre et de la demande pour D. Attendu que D est un bien intérieur qui n'est ni exporté ni importé, le prix relatif de D par rapport à E ou M est le taux de change réel. Le trait le plus frappant du modèle 1-2-3, par conséquent, est qu'il saisit les effets des politiques macro-économiques sur un prix relatif crucial, à savoir, le taux de change réel.

Figure 2. Exposé schématique du modèle 1-2-3



La frontière de transformation entre E et D est fondée sur l'attribution des facteurs aux deux secteurs. Donc, derrière cette fonction, il existe un marché du travail et un marché des capitaux. Pour simplifier, nous supposons qu'il existe un seul marché du travail dans l'économie et qu'il est compétitif. Nous supposons également qu'il y a plein emploi. Toutes ces hypothèses peuvent être assouplies si on dispose de données sur les différentes catégories de travail ainsi que d'informations sur la manière dont fonctionne le marché du travail. Cependant, dans ce

modèle simple, les hypothèses impliquent qu'il existe, associé au prix d'équilibre de D, un taux de rémunération d'équilibre. Les profits dans chaque secteur sont, de ce fait, ce qui reste quand on a soustrait la masse salariale de la production. En résumé, en partant d'un ensemble de comptabilités nationales, pour un ensemble donné de politiques macro-économiques, le modèle 1-2-3 génère un ensemble de rémunérations, de profits et de prix relatifs (de D, M et E) qui sont compatibles les uns avec les autres. Le modèle 1-2-3 est une manière, parmi d'autres, de mettre en lumière les implications sur les prix relatifs d'un ensemble de politiques macro-économiques. Les secteurs précis qui ont été choisis – les exportations et les biens intérieurs – attirent l'attention sur un prix relatif crucial, le taux de change réel. Cependant, d'autres approches pourraient être compatibles avec ce cadre. Si on dispose des données nécessaires, un modèle éprouvé, multisectoriel, d'équilibre général, peut être incorporé dans le cadre à cette phase précise [voir Devarajan, Lewis et Robinson (1992)]. La version multisectorielle saisira les effets de ces politiques macro-économiques et des chocs, disons, sur plusieurs secteurs agricoles et industriels. Quelques-uns de ces modèles traitent plus en profondeur les marchés du travail, y compris le marché du travail dans le secteur informel, l'exode rurale et les syndicats [Agenor (), Devarajan, Ghanem et Thierfelder (1996)].

Le modèle "Get Real"

Ainsi que nous l'avons dit ci-dessus, le modèle 1-2-3 est un modèle statique. Pour un taux de croissance donné de l'économie, il calcule les rémunérations, les profits et les prix relatifs qui sont cohérents avec ce taux. De même ainsi que nous l'avons dit, ce « taux de croissance donné » est généralement une prévision ou un objectif dans la plupart des modèles macro-économiques utilisés par les économistes nationaux. Mais, il y a des raisons de penser que les politiques macro-économiques en question peuvent avoir un impact sur le taux de croissance à long terme de l'économie. Il est à supposer que c'est pour cette raison que nous prôtons des politiques telles que la libéralisation des échanges, le développement des infrastructures et la stabilité monétaire et fiscale. Le modèle « Get Real » présente un ensemble parcimonieux de régressions de la croissance dans un groupe de pays montrant l'impact de ces politiques sur la croissance économique à longue échéance. Les coefficients de l'une des régressions les plus fortes sont présentés dans le tableau n° 1. Remarquez, notamment, que les effets sur la croissance à long terme des augmentations des inscriptions dans l'enseignement secondaire et des parcs d'infrastructures (lignes de téléphone) sont mis en évidence par ce modèle.

Tableau 1. Coefficient de la croissance dans le modèle « Get Real »

Prime du marché noir	-0.0092
M2/PIB	0.0003
Taux de change réel	-0.0091
Inscriptions dans l'enseignement secondaire	0.0003
Lignes de téléphone/1000	0.0055

Source : Easterly (1999)

Nous insistons une fois de plus sur le fait que le modèle « Get Real » est l'une des options dont nous disposons pour mettre en évidence les effets des politiques macro-économiques sur la croissance à long terme. C'est un modèle qui utilise peu de formules et étant donné qu'il se base sur les régressions d'un groupe de pays, les coefficients sont les mêmes pour tous les pays. Une alternative pourrait être d'évaluer un modèle pour un pays donné. Le problème qui se pose est qu'il n'y a pas suffisamment de variations intertemporelles dans les politiques pour pouvoir obtenir des coefficients représentatifs. Néanmoins, si l'analyste dispose d'un autre

modèle pour la détermination de la croissance à longue échéance, rien ne l'empêche de l'incorporer au cadre, à la place du modèle « Get Real », à cette phase précise de l'étude.

Modèle Trivariate VAR

Le modèle « Get Real » met en évidence les effets à longue échéance des politiques macro-économiques – cinq ans environ après que les politiques aient été mises en application. Que se passe-t-il pendant les cinq premières années ? Une des possibilités pour le savoir est d'utiliser la prévision de consensus pour la croissance pendant ces cinq années. Toutefois, cette prévision ne nous dira pas quel va être l'impact sur la croissance à court terme de, par exemple, un choc dû aux termes de l'échange ou à une augmentation des dépenses gouvernementales. Pour saisir ces effets, nous avons proposé une régression à vecteur à trois variables (VAR) : les chocs exogènes (termes de l'échange ou les dépenses du gouvernement), le taux de change réel et la croissance.

Etant donné que les modèles 1-2-3 et « Get Real » (ou « Trivariate VAR ») rendent les prix relatifs et la croissance (respectivement) endogènes, les projections qui en résultent ne sont pas forcément en corrélation avec celles qui proviennent du modèle de programmation financière du FMI qui considère ces variables comme exogènes. Ainsi, les projections relatives aux impôts recouvrés peuvent être différentes de celles obtenues avec la projection d'un taux de croissance exogène. On ne peut ajuster les divergences entre les deux calculs qu'en examinant les hypothèses à l'origine des modèles, lesquelles considèrent comme endogènes ces variables et en les comparant avec les hypothèses (implicites) sur lesquelles reposent les prévisions exogènes du FMI.

Les données sur les ménages

Jusqu'à présent, nous n'avons pas mentionné la pauvreté et pourtant ce cadre est censé mettre en évidence les effets des politiques macro-économiques sur la pauvreté. Nous nous occupons donc maintenant du dernier module, intitulé « données sur les ménages » dans la figure n° 1. Prenez chacun des ménages de l'enquête sur les ménages (au Burkina Faso, l'enquête porte sur 8.000 ménages). Si chaque ménage maximalise son utilité (sur l'offre de main-d'oeuvre et la consommation), la fonction de l'utilité indirecte, (v), est une fonction des rémunérations (w), des profits (π) et des prix (p).

$$v = v(w, \pi, p).$$

Pour connaître l'impact sur cette utilité des petits changements intervenus dans les prix, nous calculons la différentielle de v et appliquons le Lemma de Shephard:

$$dv/\lambda = wL(dw/w) + d\pi - pC(dp/p).$$

où $\lambda = \partial v/\partial \pi$, l'utilité marginale des revenus, L est l'offre nette de main-d'oeuvre et C la demande nette de biens. Chacune des variables sur la droite sont représentées par les résultats obtenus en combinant les modèles 1-2-3 et « Get Real ». Donc, avec les informations relatives aux changements intervenus dans les rémunérations, les profits et les prix des trois biens donnés par les modèles et avec les niveaux initiaux des revenus du travail et de la consommation des biens fournis par les enquêtes sur les ménages, nous pouvons calculer l'impact des politiques macro-économiques sur les conditions de vie des ménages. Le tableau n° 2 montre les informations concernant les rémunérations, les profits et les demandes de biens

pour les dix déciles de l'échantillon de 8.000 foyers au Burkina Faso. L'examen du tableau n° 2 révèle plusieurs caractéristiques intéressantes à propos de la répartition des revenus et des dépenses au Burkina Faso. Tout d'abord, remarquez que les pauvres dépensent une plus grande partie de leurs revenus en biens produits dans le pays, alors que les riches dépensent davantage en biens importés. Une politique visant à augmenter le taux de change réel (accroissement des dépenses gouvernementales en biens non marchands, par exemple) favoriserait les riches vis-à-vis des pauvres. Pour ce qui est des revenus, les pauvres tirent une plus grande partie de leurs revenus non salariaux du secteur des exportations. En fait, ce comportement est le même pour tous les déciles, à l'exception du décile le plus riche, dont les revenus non salariaux proviennent pour une bonne part du secteur des biens produits dans le pays. C'est pourquoi, encore une fois, une augmentation du taux de change réel serait préjudiciable aux pauvres.

En principe, nous pouvons calculer l'impact sur chaque ménage de l'échantillon, de sorte à pouvoir saisir l'incidence sur la répartition complète des revenus. Evidemment, pour un seuil de pauvreté donné, on peut également établir l'effet sur différentes mesures de lutte contre la pauvreté. Bref, le cadre décrit ici permet de disposer de prévisions sur les mesures sociales et sur les résultats en matière de pauvreté qui sont compatibles avec une série de politiques macro-économiques. Le modèle est très souple et peut permettre par la suite d'analyser la pauvreté dans les différentes régions d'un même pays, lorsque les données permettent un tel degré de ventilation.

Tableau 2. Données relatives aux ménages provenant d'un échantillon au Burkina Faso

Décile	Dép. en D(%)	Dép. en M(%)	Salaires (%)	Profit provenant de D(%)	Profit provenant de E(%)
1	4.1	1.0	.2	.4	.4
2	5.8	1.9	.8	1.0	1.4
3	6.5	2.6	2.1	1.7	2.3
4	6.9	3.3	3.7	2.5	3.1
5	7.7	4.4	5.2	3.2	3.9
6	8.4	5.7	8.8	4.0	5.8
7	9.2	7.4	11.2	5.8	8.5
8	10.4	10.3	13.0	7.7	12.0
9	12.6	16.2	17.9	11.7	18.1
10	28.5	47.4	37.1	62.1	44.5
Total	100	100	100	100	100

Dépenses publiques

Les politiques examinées jusqu'à présent sont des politiques globales ou, au mieux, des politiques qui établissent des différences entre les exportations, les importations et les biens produits dans le pays. Mais une composante importante du dialogue macro-économique sur la lutte contre la pauvreté implique que des changements se produisent dans la constitution des dépenses publiques, au profit des secteurs stratégiques pour la pauvreté, tels que la santé, l'éducation et les infrastructures. Pour saisir les effets des changements intervenus dans la composition des dépenses publiques (le montant de celles-ci restant constant), nous avons adopté la démarche suivante : pour les dépenses en santé publique et en éducation, nous utilisons l'enquête sur les dépenses des ménages afin d'évaluer jusqu'à quel point les ménages bénéficient actuellement des dépenses en santé publique et en éducation. Ensuite, nous

supposons que cette incidence ne variera pas et nous considérons l'augmentation des dépenses en santé publique et en éducation comme des transferts directs aux ménages (proportionnels aux bénéfices qu'ils en tirent actuellement). Nous laissons donc de côté toute accumulation de capital humain qui serait le résultat de ces dépenses accrues, en particulier compte tenu du fait que ces effets se produisent plusieurs années plus tard²⁴. En revanche, nous traitons toute augmentation des dépenses en infrastructures comme une pure amélioration de la croissance (qui a un effet sur les prix relatifs par le biais des changements dans la composition de la demande du gouvernement) mais qui n'a pas d'effets particuliers sur les pauvres.

Remarques de conclusion

Le cadre présenté ici, bien que souple, est une mosaïque de modèles aux philosophies différentes. Ainsi la structure néoclassique du modèle 1-2-3 est fondée sur une philosophie différente de celle du modèle « Get Real » qui a un nombre restreint de formules. Il reste encore à mieux intégrer les différents éléments. Ainsi, l'une des priorités numéro un est de décrire d'une manière plus satisfaisante le marché du travail – en tenant compte de la condition que ce modèle puisse être appliqué dans les pays où il y a peu de données disponibles. La deuxième tâche qui nous reste à accomplir, c'est de mettre au point des interactions dans les deux sens, au moins pour quelques-unes des composantes du modèle, afin que nous puissions en définitive développer un système complètement synchronisé.

²⁴ Dans la mesure où l'accroissement des dépenses destinées, par exemple, à l'enseignement secondaire, entraînent un taux d'inscription plus élevé dans l'enseignement secondaire, les effets de la croissance (par le biais de l'accumulation de capital humain) sont saisis par le modèle "Get Real".