

Réduction de la pauvreté et des inégalités : quelles alternatives ?

Point de vue sur *Comment réduire pauvreté et inégalités ?*
Pour une méthodologie des politiques publiques,
 de Marc Lévy (dir.)¹

Guillaume Leroy

Ce livre collectif est la seconde publication du réseau Impact, après l'ouvrage coordonné par Gérard Winter [2001], *Inégalités et Politiques publiques en Afrique, pluralité des normes et jeux d'acteurs*. Il affiche une double ambition. Il s'agit d'abord, à travers l'analyse politique, de permettre aux opérationnels de mieux prendre en compte la réalité des rapports sociaux dans leurs programmes et leurs projets. Il s'agit aussi de rééquilibrer les rapports de forces dominant actuellement le partage des richesses par des régulations, des systèmes de redistribution et des réformes institutionnelles, et de promouvoir des politiques qui se construisent sur des compromis entre les intérêts divergents des groupes d'acteurs. Malgré la difficulté de l'exercice, l'intérêt principal du livre réside dans la tentative de chercher des terrains de dialogue entre chercheurs, opérateurs et décideurs pour essayer de renouveler la pensée pratique du développement. Par rapport à de nombreuses analyses, il a le mérite de permettre de débattre de façon claire des conditions de mise en œuvre de politiques de réduction des inégalités et de ne pas chercher à gommer les différences d'approches et de ton.

Dans un chapitre introductif, Marc Lévy propose d'adopter un cadre de référence en quatre temps : identifier les inégalités structurelles, leurs enjeux et les acteurs sociaux impliqués ; caractériser la diversité et la complexité des comportements des acteurs sociaux ; prendre en compte les groupes d'acteurs susceptibles d'assurer des fonctions d'intérêt collectif ; inventer et mettre en place des instances de négociation et de régulation contractuelle entre l'État et les groupes d'acteurs. Il propose en outre de placer l'analyse au niveau des « politiques intermédiaires », *i.e.* au point de rencontre entre les dynamiques sociales et leur prise en compte dans des stratégies politiques nationales. Les différents auteurs explicitent ensuite ce cadre pour sept secteurs : éducation, santé, microfinance, hydraulique urbaine, filières agricoles, micro-entreprises, et foncier rural. Ils s'attachent à analyser les inégalités, les rapports de forces, et les stratégies des différents acteurs en

1 Paris, IRD éditions et Karthala, 2002, 248 p.

présence, en ayant recours au concept de « pluralité des normes » exposé dans le livre de G. Winter.

Un tableau réaliste de la complexité des dynamiques politiques, économiques et sociales aux différents niveaux est ainsi dressé dans plusieurs chapitres. C'est en particulier le cas des contributions concernant les organisations paysannes (L. Barbedette, J. Berthomé), l'hydraulique urbaine (É. Le Bris), et le foncier (J.-P. Chauveau, P. Lavigne Delville). Les pistes avancées par ces contributions mériteraient cependant d'être mieux identifiées et mises en perspective, et les conclusions que l'on peut en tirer gagneraient à être plus incisives. Les analyses proposées laissent rarement envisager des possibilités de compromis qui permettraient de réduire significativement la pauvreté et les inégalités. De plus, d'autres travaux montrent que si des succès sont obtenus à l'échelle locale, même dans des sociétés divisées sans institutions publiques solides, leur généralisation est problématique, tant les conditions socioéconomiques et politiques s'y opposent [Evans, 1996].

On peut également s'interroger sur la pertinence des sept thèmes sectoriels choisis, qui tient à l'« enjeu fort et particulier » [p. 34] que chacun représente dans la lutte contre la pauvreté. L'ouvrage ne présente pas en effet de vision stratégique qui permette d'arbitrer entre différents choix en termes de politiques publiques et de se donner réellement les moyens d'atteindre ses objectifs, en prenant notamment en compte les secteurs productifs et la redistribution des gains de la croissance au travers de la question du travail. L'agence de développement britannique DFID commence à insister sur l'importance de cette question pour la réduction de la pauvreté [DFID, 2003], et il est dommage que ce thème ne soit pas plus clairement évoqué dans les contributions des chercheurs. Le livre pose néanmoins quatre questions de fond sur lesquelles il paraît important de s'attarder : la façon d'aborder les inégalités, le problème des acteurs et des groupes sociaux, la fausse dichotomie État/société civile, et la logique du compromis face à celle du choix politique.

La façon dont on définit et analyse les inégalités est problématique, de même que les nombreuses limites de notre capacité actuelle à les évaluer et à les mesurer. M.-F. Lange suggère de prendre en compte la perception changeante des inégalités et le sentiment d'injustice sociale dans un secteur éducatif où l'offre a globalement progressé, mais où la politique induite par les bailleurs a souvent incité les pays à investir dans les zones déjà les plus favorisées. Par ailleurs, si la notion « d'inégalités structurelles » permet de comprendre sur quoi portent les principales inégalités au-delà des revenus, elle ne permet pas toujours d'identifier les « gagnants » et les « perdants » du système, ou de comprendre sur quelles différenciations sociales ces inégalités sont fondées, et les mécanismes par lesquels elles sont produites et reproduites. En insistant sur les manifestations des inégalités plutôt que sur leurs causes, l'ouvrage ne permet pas toujours de comprendre pourquoi les inégalités se maintiennent et peuvent être « favorables » à la croissance dans certains cas alors que dans d'autres, elles provoquent une forte instabilité et peuvent dégénérer en conflit violent. Au-delà des problèmes posés par la généralisation, J.-P. Chauveau et P. Lavigne Delville semblent suggérer, à partir de la question foncière, que les différentes formes que prend la « confrontation » – compromis redistributif, *statu quo*, violence, conflit social, guerres civiles – sont

autant les causes que les conséquences des inégalités et des rapports sociaux au sein desquels celles-ci se constituent [Cramer, 2001].

L'analyse des inégalités catégorielles (selon la classe, le genre, l'âge, l'ethnie, etc.) aurait également pu être plus développée dans l'ouvrage par une « déconstruction » des différentes catégories, comme commence à le faire D. Gentil en dénonçant le côté simplificateur de la perception des femmes dans la microfinance. Il faut donc analyser dans chaque cas quel type d'inégalité domine, quelle forme elle prend, au sein de quels types de relations elle se structure, les « compensations » et/ou confrontations qui permettent de maintenir les inégalités, et la façon dont s'adaptent ceux qui sont désavantagés par ces relations. Ceci permettrait de mieux comprendre pourquoi les inégalités tendent à être si « durables », tout comme les circonstances dans lesquelles elles sont susceptibles de s'atténuer. Un ensemble de raisons sociales et matérielles explique pourquoi d'importants changements dans la distribution et les relations inégalitaires sont rares, et pourquoi il existe une « tolérance » considérable, bien que variable, pour l'inégalité [Cramer, 2001]. Une telle approche permettrait en outre de supprimer la différenciation artificielle que l'on tend à vouloir instaurer entre les situations de guerre civile et de crise humanitaire complexe et les sociétés « seulement » touchées par les conflits sociaux et la violence.

À la dimension catégorielle doit s'ajouter l'analyse des mécanismes de mise en place, de modification et de reproduction des relations de domination, qui doit permettre de comprendre comment l'inégalité est institutionnalisée et façonnée par l'histoire et les changements dans les relations sociales, ainsi que le rôle de l'État et de ses agents dans le processus. C'est à une analyse de ce type que se livre J. Berthomé à propos de la société cotonnière du Mali. La réduction des inégalités est rarement le fait d'une magnanimité soudaine et peut susciter résistance et conflit, comme le montrent J.-P. Chauveau et P. Lavigne Delville (voir aussi Tandon [1996]). Ces paramètres auraient gagné à être pris en compte par les autres auteurs. L'internalisation possible de la domination pourrait en outre être abordée au même titre que les stratégies de résistance d'individus qui sont organisés collectivement ou non pour défendre leurs intérêts, comme dans le cas de détournement cité par É. Le Bris à propos des usagers de l'eau. Ces problématiques sont largement abordées dans la littérature critique sur les inégalités de genre, qui insiste sur la question de la renégociation des rapports de forces, en prenant en compte les identités multiples et contradictoires des individus et les positions de pouvoir auxquels ils peuvent prétendre [Kandiyoti, 1998].

Par ailleurs, s'il est possible de restituer à tout individu un statut d'acteur, tous ne s'organisent pas collectivement. Il est donc nécessaire d'aborder le *problème de la formation des groupes d'acteurs*, ainsi que les circonstances dans lesquelles elle peut ne pas avoir lieu. L. Barbedette et J. Berthomé étudient ainsi les conditions historiques d'émergence des mouvements paysans en Afrique de l'Ouest. Les pauvres ne sont pas un groupe homogène, et n'ont pas d'intérêts systématiquement identiques, comme le montre É. Le Bris dans le cas de la Côte d'Ivoire, où les ménages les plus pauvres subventionnent de fait la consommation d'eau de ménages plus aisés. Au niveau local, des groupes ou communautés peuvent certes s'organiser pour répondre à leurs besoins immédiats face à un État déficient. Mais

comme le remarquent D. Gentil pour la microfinance ou L. Barbedette pour les organisations paysannes, les plus pauvres sont rarement organisés pour défendre leurs intérêts. Pour ces derniers, les énergies sociales sont souvent absorbées par le dépassement de situations de survie, le tissage de filets de sécurité informels liés à l'absence de protection sociale, ainsi que le recours à la religion, une fuite spirituelle plus que politique. Le développement des capacités d'action politique des plus pauvres doit donc être un objectif important des politiques publiques de lutte contre la pauvreté. La réalisation des droits n'est pas seulement une question d'institution et de structure juridique, mais aussi une question de mobilisation politique et sociale [Moore, Putzel, 1999].

La pluralité des normes permet de prendre en compte les identités multiples des individus, mais l'attention gagnerait à être portée davantage sur les processus d'exclusion. É. Le Bris montre comment ceux-ci sont souvent inscrits dans l'espace géographique, dans des zones où la majorité de la population est pauvre, et où les perspectives d'échapper à la pauvreté sont limitées. Le concept de groupe social repose sur la notion d'appartenance, et la distinction entre inclusion et exclusion, par exemple à une ethnie ou un lignage, est fondamentale, alors même qu'une société civile diversifiée et dynamique est en gestation en Afrique. Malgré les difficultés, voire les risques d'ambiguïté des analyses de l'identité ethnique, celle-ci reste cependant un facteur d'identification insuffisamment évoqué dans l'ouvrage à l'exception du chapitre sur la question foncière. L'appartenance ethnique, même quand elle croise d'autres formes d'identité, recèle un fort potentiel d'exclusion et se prête aisément à toutes sortes de manipulations [Mukendi Tshimuanga, 1996].

Le problème est aussi de déterminer si les bénéfices acquis au travers du jeu des acteurs reviennent à certains individus ou groupes spécifiques ou à la société dans son ensemble. Ainsi, on ne peut pas, par *a priori* idéologique, présupposer que certains acteurs sociaux sont nécessairement progressistes. Dans le chapitre sur la micro-entreprise, la vision du secteur et des petits entrepreneurs est quelque peu idéaliste et les valeurs attribuées à cette « fraction de la classe moyenne », qui ne demanderait qu'à « croire et à participer à un projet de modernisation de la société par l'appui au secteur privé » [p. 194-195], sont discutables². É. Le Bris note bien cette confusion permanente entre la notion d'intérêt commun et celle d'intérêt général, qui peut engendrer l'insécurisation des plus défavorisés et la perpétuation du clientélisme et de la corruption. Les réseaux et le « capital social » bénéficient souvent plus à certaines communautés qu'à d'autres, et sont utilisés pour empêcher d'autres groupes de prendre part aux activités les plus rentables. Ce peut être le cas entre groupes, comme dans le cas des grandes entreprises face aux micro-entreprises (S. Marniesse et P. Paris), ou au sein même des groupes. L'analyse des petits entrepreneurs occulte ainsi les relations inégales de classe, de genre, d'âge, d'ethnie, de religion, spatiales, etc., et le rôle du « capital social », qui, dans de nombreux

2 De leur côté, les employés ne sont pas considérés comme un « groupe d'acteurs ». Ils sont abordés uniquement sous l'angle de la formation professionnelle, et sont supposés bénéficier naturellement d'emplois stables et bien rémunérés grâce au développement de la micro-entreprise...

cas, se combine avec d'autres formes de capital pour conserver les sources de revenus, et renforcer les inégalités. Ainsi, malgré le souci affiché de s'intéresser aux questions de représentativité et de légitimité, ces questions ne sont pas systématiquement posées pour les groupes en présence, pas plus que ne sont explicités les critères qui permettent de décider de la légitimité des différents groupes d'acteurs.

Tout en reconnaissant le risque d'appropriation par les groupes dominants et d'évolution vers des États prédateurs, ainsi que les dynamiques négatives de certaines réformes de décentralisation et de démocratisation, Marc Lévy réaffirme le *rôle irremplaçable des institutions publiques*, et le besoin de légitimer et de reconstruire l'État en Afrique. On peut dès lors regretter les généralisations excessives qui traversent certaines contributions. Ainsi, J. Brunet-Jailly n'hésite pas à affirmer qu'en matière de santé publique, les États, qui « pensent uniquement au bien-être de leurs agents » [p. 82] doivent être écartés au profit de la « base », tandis que S. Marniesse et P. Paris affirment qu'un « certain consensus³, apparemment partagé par la plupart des gouvernements, définit les nouvelles responsabilités de l'État en relation avec le secteur privé » [p. 188]. En réalité, l'intervention publique est non seulement justifiée mais elle s'est révélée un succès dans de nombreux pays, par exemple en Asie [Chang, Rowthorn, 1995]. Cependant, la question politique de la volonté et de la capacité de l'État à identifier et mettre en œuvre des politiques en faveur de « l'intérêt général » se pose clairement [Fine, Stoneman, 1996]. C'est par exemple le cas dans le domaine de l'éducation, pour lequel M.-F. Lange montre qu'une véritable réduction des inégalités est impossible sans intervention de l'État, mais elle ne va pas jusqu'à interroger sa capacité et sa volonté de réduire significativement les inégalités régionales, sociales et sexuelles.

Marc Lévy montre par ailleurs une certaine prudence face aux rhétoriques idéalisées en faveur de la société civile, remarquant que les nouvelles sociabilités peuvent être elles-mêmes sources d'inégalités et d'exploitation. La référence implicite ou explicite à la société civile de type occidental soulève le problème de l'émergence forcée d'une société civile là où elle ne se matérialise pas de façon « satisfaisante », avec le risque, comme le suggère J. Berthomé, de promouvoir des organisations « potiches ». De plus, la nature comme le rôle politique de la société civile sont très variables. Si l'État est fragmenté, instable et incohérent, les organisations populaires risquent de suivre des lignes similaires [Moore, Putzel, 1999]. Il est donc fondamental de s'intéresser à la dialectique entre la formation des groupes sociaux et l'expression de leurs intérêts au travers de l'État et de *dépasser la fausse dichotomie État/société civile*. La société civile est présente dans l'État et inversement, même si les deux ne se recoupent pas et que l'imbrication est très variable d'un pays à l'autre. Au même moment, les alliances partielles peuvent aggraver les conflits sociaux et être de nature profondément inégalitaires ou guidées par des intérêts profondément individuels. J.-P. Chauveau et P. Lavigne Delville parlent ainsi d'un « brouillage » de la frontière entre État et groupements

3 Souhaitant prendre en compte les défauts et les non-dits politiques du « consensus de Washington », les auteurs semblent ici adhérer à ce que certains ont qualifié de consensus « post-Washington ». Voir J. Sender [1999], pour une critique de ce nouveau « consensus ».

locaux, tandis que J. Brunet-Jailly montre comment la coalition d'intérêts entre d'un côté l'État, les bailleurs de fonds et les compagnies pharmaceutiques et de l'autre, les professionnels de santé, a conduit à une inefficacité presque totale des systèmes de santé publique dans certains pays.

Si l'on peut fondamentalement s'accorder sur le principe d'une renégociation des rapports de force, Marc Lévy semble néanmoins un peu trop optimiste quant aux *possibilités de conciliation* des intérêts en présence et au potentiel des nouvelles sociabilités et arènes politiques. Il ne suffit pas de « récuser une logique de lobby qui fait régner la loi du plus fort... tout comme une logique de participation qui serait manipulatoire et démagogique » [p. 14] pour qu'une logique politique et plurielle se mette en place. Les processus participatifs sont eux-mêmes hautement politiques et régis par des normes qui délimitent fortement le champ de ce qui peut être discuté et remis en cause. J. Berthomé pose bien le problème en soulignant que « les groupes d'intérêt se battent pour défendre ou conquérir des positions de pouvoir. En conséquence, les compromis réputés raisonnables sont le plus souvent dictés par les acteurs dominants [...] qui, même s'ils divergent sur certains points, s'entendent sur l'essentiel et partagent [...] les mêmes objectifs » [p. 161].

Le désir d'accroître la participation et d'atteindre un consensus national sur la réduction de la pauvreté cache d'importants conflits d'intérêts, et risque de ne pas apporter grand-chose aux plus défavorisés. Il est en outre certain que ces choix sont fortement contestés dans la plupart des pays pauvres, et qu'ils ont peu de chance de faire l'objet d'un consensus [Maxwell, 2003]. Pour autant, l'analyse politique ne doit pas seulement servir à expliquer pourquoi les objectifs des politiques publiques en faveur de la réduction de la pauvreté et des inégalités sont difficiles à atteindre, mais aussi à identifier les opportunités réelles qui existent pour de telles politiques et à imaginer des stratégies d'intervention, en particulier face aux oppositions qu'elles peuvent susciter. Tout en intégrant les questions de cohésion sociale, de « tolérance aux inégalités », ainsi que de résistance et de répression politique, le choix en faveur de certaines organisations gagnerait à être plus clairement affiché. Une stratégie d'action devrait être définie en conséquence, à l'image de ce que fait L. Barbedette au sujet des organisations paysannes (extension de la représentativité, renforcement des capacités stratégiques et politiques, etc.). Cependant, sans analyse plus approfondie, au cas par cas, intervenir directement pour soutenir tel ou tel groupe d'acteurs est un jeu risqué qui peut se révéler contre-productif.

L'État lui-même ne peut pas être considéré comme un bloc monolithique, et les organisations de la société civile ne sont pas homogènes. Les alliances avec certains agents publics « réformistes » et les coalitions de catégories défavorisées peuvent être une façon d'avancer vers une plus grande efficacité [Evans, 1996]. Se pose alors le problème de savoir où l'on place la limite des interventions politiquement « acceptables » et réalisables et si les interventions maintiennent ou non le *statu quo* [Putzel, 1999]. J.-P. Chauveau et P. Lavigne Delville voient là une possibilité pour l'État de retrouver une légitimité en élargissant sa base sociale. Mais si l'État s'appuie sur une fraction trop étroite de la société civile, le maintien et l'approfondissement de la démocratie dépendront d'une lutte continue des segments subordonnés pour une extension de leurs droits, et une plus grande influence sur les processus économiques et politiques [White, 1996].

Finalement, l'ouvrage permet une meilleure analyse de la complexité des dynamiques de la pauvreté et des inégalités par rapport aux approches souvent réductrices de ces questions par les opérationnels du développement. Cependant, si l'analyse est affinée grâce au concept de « pluralité des normes », la démonstration manque parfois de clarté et de rigueur, en raison du caractère hétérogène des contributions. Le ton du propos serait moralisateur et son contenu quelque peu ahistorique si l'ouvrage laissait penser qu'il y a toujours une alternative, une voie de développement viable, avec des politiques sociales égalitaires fondées sur un compromis raisonnable. Le problème est qu'une description d'une base politique progressiste en Afrique, qui soutiendrait ces voies alternatives, n'est pas proposée, et que l'on ne sait pas, en fin de compte, à qui ces « prescriptions » s'appliquent. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de s'interroger à nouveau sur la légitimité des acteurs, non seulement par rapport à leur existence et à leur place, mais par rapport à leurs perspectives politiques, dont la définition, pourtant essentielle, n'est pas abordée. C'est peut-être là que se situe la véritable difficulté de conciliation entre l'analyse politique des chercheurs et le travail des opérationnels.

BIBLIOGRAPHIE

- CHANG H.-J., ROWTHORN R. (eds) [1995], *The Role of the State in Economic Change*, Oxford University Press.
- CRAMER C. [2001], « Economic Inequalities and Civil Conflict », Centre for Development Policy and Research (CDPR), Discussion paper 1501, London, SOAS.
- DFID [2003], « Labour Standards and Poverty Reduction », consultation document, February 2003.
- EVANS P. [1996], « Government, Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy », *World Development*, Vol. 24, No. 6.
- FINE B., STONEMAN C. [1996], « Introduction: State and Development », *Journal of Southern African Studies*, 22 (1).
- KANDIYOTI D. [1998], « Gender, Power, and Contestation: Rethinking "Bargaining with Patriarchy" », in Jackson, Pearson (eds), *Feminist Visions of Development*, New York, Routledge.
- MAXWELL S. [2003], « Heaven or Hubris: Reflections on the New "New Poverty Agenda" », *Development Policy Review*, 21 (1): 5-25.
- MOORE M., PUTZEL J. [1999], « Thinking Strategically about Politics and Poverty », IDS working paper 101, University of Sussex (reprinted by Catholic Institute for International Relations, London, 2000).
- MUKENDI TSHIMUANGA P. [1996], « Conscience ethnique ou conscience de classe? L'Afrique en mutation », *Alternatives Sud*, III: 109-124.
- PUTZEL J. [1999], « Inequality and Social Cohesion, Understanding what is "Politically Feasible" », Stiglitz Summer Research Workshop on Poverty, Washington D.C., 6-8 juillet 1999.
- SENDER J. [1999], « Africa's Economic Performance: Limitations of the Current Consensus », *Journal of Economic Perspectives*, 13 (3): 89-114.
- TANDON Y. [1995], « Poverty, Processes of Impoverishment and Empowerment: a Review of Current Thinking and Action », in Singh, Titi (eds), *Empowerment for Sustainable Development: Towards Operational Strategies*, London, Zed Books.
- WHITE G. [1996], « Civil Society, Democratization and Development », in Robin Luckham, Gordon White (eds), *Democratization in the South: the Jagged Wave*, Manchester University Press.
- WINTER G. [2001], *Inégalités et Politiques publiques en Afrique, pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, éditions Karthala-IRD.