

La dimension sociale du développement durable : réduction de la pauvreté ou durabilité sociale ?

Jean-Luc DUBOIS

Économiste

François-Régis MAHIEU

Économiste

Introduction

Le concept de développement durable est apparu au sein de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) au début des années 80. Il a été repris et popularisé par le rapport Brundtland, *Notre avenir à tous*, qui a servi de référence lors du Sommet mondial de Rio de Janeiro en 1992. De nombreuses institutions s'appuient sur ce concept pour élaborer de nouveaux instruments de mesure et d'analyse ou pour préconiser des interventions visant à faire émerger une économie plus solidaire (LORTHIOIS, 2002).

Dans sa définition originelle, le développement durable demeure assez flou. Son objectif est que « les générations actuelles puissent satisfaire à leurs besoins sans compromettre pour autant la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Avec un énoncé aussi simple, la durabilité du développement ne semble trouver sa légitimité que dans la relation intergénérationnelle de satisfaction des besoins. Pourtant, une étude plus approfondie de cette définition permet d'entrevoir les constituants de la durabilité.

En premier lieu, la « satisfaction des besoins » peut être envisagée de manière élargie. Elle comprend alors, outre la consommation de biens et services, l'ensemble des « biens primaires » et droits auxquels aspirent les personnes, qu'il s'agisse de la participation aux décisions de politique, du désir de relations sociales, de la propension à donner, de la vue d'un beau paysage, etc. (RAWLS, 1987). Elle permet d'atteindre un certain niveau de bien-être¹.

Deuxièmement, la « capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins » pose le problème de la transmission, d'une génération à l'autre, des ressources disponibles : les ressources naturelles, les infrastructures, les capitaux de toutes sortes, et, plus généralement, les capacités humaines et sociales. Si les ressources naturelles sont épuisées ou polluées, l'appareil de production abîmé, le système sanitaire et éducatif mis à mal, le tissu social déchiré, etc., en raison de politiques inappropriées – ou de catastrophes –, il est probable qu'il sera difficile de répondre aux besoins futurs d'une manière équivalente à celle d'aujourd'hui. Mais il est difficile d'aller plus loin dans ces affirmations au vu des incertitudes existant sur l'avenir.

Ces deux composantes sont complémentaires. La première met l'accent sur une liste de besoins à satisfaire ; la seconde considère l'accumulation de ressources et de capacités nécessaires à leur satisfaction. Le lien entre la satisfaction des besoins et l'accumulation des ressources est essentiel : il fait apparaître le double problème de l'accessibilité (à des biens et à des services, marchands ou pas) et de la constitution de capacités par accumulation (de capital ou de potentialités diverses), cette dernière ne pouvant avoir lieu que si la condition d'accessibilité est auparavant réalisée.

Une troisième composante a trait au problème de l'équité, notamment entre les générations. En effet, l'attitude des générations actuelles en matière de consommation et d'accumulation, comme de production, conditionne le bien-être des générations à venir et impose d'aborder la question du partage entre générations.

¹ Le même terme de bien-être désigne, en français, le bien-être économique résultant de la consommation de biens et services marchands (correspondant à l'anglais *welfare*) et le bien-être plus général, d'ordre philosophique, qui inclut aussi toutes sortes de biens primaires, droits et valeurs (correspondant à l'anglais *well-being*).

Jusqu'à quel niveau notre génération peut-elle consommer ? Que doit-elle accumuler ou préserver pour ne pas porter préjudice à la génération suivante ? S'il semble légitime de vouloir répondre à de telles interrogations, il demeure difficile de prévoir avec précision les besoins, tant matériels qu'immatériels, des générations à venir. Tout au plus peut-on décider de ne pas les priver de ce qui fonde le bien-être actuel, notamment certains biens et services et les droits universellement reconnus, économiques et sociaux autant que politiques. Ce principe reste insuffisant pour déduire le niveau et la qualité des ressources et capacités qu'il conviendrait de préserver et de transmettre. Il permet néanmoins l'établissement de normes utiles pour guider, en termes de justice et de partage, les politiques publiques.

La définition actuelle du développement durable permet donc de faire ressortir trois critères constitutifs de la durabilité : l'accessibilité de tous à l'ensemble des biens et services, le renforcement des capacités de toutes sortes et l'équité face à l'ensemble des ressources disponibles et transmissibles. Le concept de durabilité du développement implique, sur la base de ces trois critères, une progression régulière avec préservation des acquis en termes de satisfaction des besoins et de constitution des capacités.

Comment ces critères généraux de durabilité peuvent-ils s'appliquer à la dimension sociale du développement durable ?

La dimension sociale du développement durable

Le développement, par définition, se traduit par des changements structurels qui surviennent au sein d'une réalité socio-économique complexe. Vouloir introduire, dans ce contexte, la durabilité² demande d'examiner plus précisément les dimensions à travers lesquelles elle s'exprime.

² Les trois termes de « durabilité », « soutenabilité » et « viabilité » du développement sont considérés ici comme équivalents, par souci de simplification. Un examen plus approfondi, basé sur quelques exemples, montrerait toutefois qu'ils recouvrent des réalités légèrement différentes.

Quelles dimensions pour la durabilité du développement ?

Par rapport à une définition de la durabilité strictement environnementale (ou plutôt écologique) (DALY, 1996), on peut considérer qu'il faut envisager plusieurs dimensions pour caractériser la durabilité de manière correcte : sociale, culturelle, politique, éthique, etc. (SACHS, 1999). Cette orientation, reprise par l'Union européenne lors du Sommet de Göteborg (2001), permet d'intégrer l'ensemble des actions actuellement en cours dans un cadre unique de politique publique : lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, défense des minorités, commerce équitable, finances solidaires, etc. (Commission européenne, 2001).

Dans les textes fondateurs du développement durable (PASSET, 1979) puis dans les documents officiels d'application qui en définissent les modalités (rapport Brundtland, Agenda 21 de la Conférence de Rio, rapports sur le développement humain durable, déclaration du Conseil européen, etc.), trois dimensions sont présentes : économique, sociale et écologique.

La durabilité économique s'exprime en termes de croissance auto-entretenue. Elle s'appuie sur des principes macro-économiques d'équilibre (équilibre budgétaire, équilibre de la balance des paiements, maîtrise de l'inflation, etc.) ainsi que sur des règles d'investissement (allocations budgétaires et taux d'investissements sectoriels, coefficient de capital, niveau de productivité, ratio consommation/épargne, etc.) qui visent essentiellement à optimiser la croissance et à ne pas engendrer des charges d'endettement excessives qui seraient répercutées sur les générations futures.

La durabilité environnementale met l'accent sur la lutte contre la pollution, la préservation des ressources non renouvelables, les économies d'énergie, et la transmission du capital naturel aux générations futures. Sur cette base ont été élaborés des principes de conduite (durabilité forte et faible, principe de précaution) ainsi que des règles de gestion (règle d'Hartwick pour le remplacement des ressources détruites, protection des ressources non renouvelables, droits de propriété, développement « propre », etc.).

En ce qui concerne les choix économiques et l'utilisation des ressources naturelles, les mécanismes de la durabilité sont largement analysés, permettant aux décideurs et aux praticiens du dévelop-

pement d'envisager différentes alternatives et d'en débattre. En revanche, la dimension sociale n'est abordée qu'à travers la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, sans référence à la problématique de durabilité. Il existe cependant quelques exceptions qui concernent les dynamiques urbaines (BALLY *et al.*, 2000), le lien entre l'environnement et la pauvreté, et les stratégies de développement humain (DUBOIS *et al.*, 2001). Elles expriment, de fait, l'émergence d'un questionnement nouveau.

La difficulté à définir de façon claire le concept même de durabilité sociale est sans doute la cause d'une telle situation. Il demande, en effet, d'examiner les interactions entre les trois sphères économique, sociale et écologique. Autrement dit, pour élaborer une définition pertinente, il faut non seulement examiner les effets des décisions économiques et écologiques sur la dimension sociale, mais aussi ceux des décisions prises au sein de la sphère sociale même.

Le premier cas inclut les politiques de croissance qui, même lorsqu'elles sont durables en termes économiques, peuvent engendrer des conséquences sociales graves – sous forme de création d'inégalités et d'exclusion sociale, de fragilisation des identités, de destruction de la cohésion sociale – qui empêchent toute poursuite du développement. Il en est de même en ce qui concerne la dimension écologique. Certaines politiques de protection de l'environnement ont pour effet de réduire les revenus ou les opportunités d'emploi quand ceux-ci sont liés à l'exploitation de ressources non renouvelables (coupe du bois, chasse du gibier, recueil du sable, etc.). La durabilité sociale devient, à chaque fois, une fonction des conditions de durabilité instituées par les autres dimensions du développement.

Le second cas comprend les mesures dites de lutte contre la pauvreté (travaux à haute intensité de main-d'œuvre, octroi de micro-crédit, etc.) qui ciblent un groupe social particulier (aide aux réfugiés, actions auprès des femmes, etc.). Elles peuvent être à l'origine de conséquences négatives en accroissant les inégalités ou en augmentant la vulnérabilité des autres groupes. De même, il arrive qu'une décision revalorisant le revenu des plus pauvres déstabilise la hiérarchie sociale et impose une reprise complète de l'échelle des salaires pour tenir compte du statut et de la reconnaissance sociale des autres catégories.

Au vu de la diversité des situations qui caractérisent la dimension sociale du développement, il convient d'agir avec prudence pour repérer les aspects de durabilité sociale dans un contexte socio-économique donné. Ce n'est qu'en se reportant à des séries d'exemples concrets, issus de l'observation de terrain, que les mécanismes correspondants pourront être efficacement analysés et appréhendés.

Une dimension sociale présente, mais sous-estimée

Dans les pays développés, en dépit de la protection sociale, la pauvreté ressurgit sous des formes nouvelles et l'exclusion sociale tend même à s'étendre. Dans les pays en développement, les politiques de restructuration, comme de croissance, engendrent des conséquences sociales qui peuvent être graves, voire irréversibles.

Partout la vulnérabilité et l'inégalité s'accroissent. Le fait de prendre conscience de sa vulnérabilité accroît la sensation de pauvreté et d'exclusion. Les enquêtes qualitatives menées en Mauritanie montrent, par exemple, que les personnes en arrivent à se sentir plus pauvres en dépit de l'amélioration régulière, et mesurée objectivement, de leurs conditions de vie. En effet, les inégalités augmentant et la solidarité se réduisant, elles se voient plus pauvres qu'auparavant, d'autant qu'elles se comparent à ceux dont les capacités ne font que s'accroître.

Or, l'accroissement des inégalités, quelle qu'en soit l'origine – croissance économique, réduction ciblée de la pauvreté ou protection de l'environnement – engendre des tensions sociales, explique pour partie la montée de la violence, et peut engendrer de sérieux déséquilibres sociaux. Au Cameroun, cela explique les opérations « villes mortes », aux Comores, l'éclatement de la fédération et la guerre civile au sein de l'une des îles (PNUD, 2001), en Côte d'Ivoire, la nécessité d'une transition et d'une refondation de la vie politique (JARRET et MAHIEU, 2002). Ces situations ont toutes pour effet de réduire, sinon d'arrêter, la croissance et de bloquer toute forme de développement.

Face à de telles situations et aux risques qu'elles comportent, la société civile innove. Elle invente des solutions originales pour rendre la société plus solidaire : création d'associations de déve-

loppement, de réseaux de finances solidaires, de coopératives paysannes, de comités de quartiers, d'associations de parents d'élèves, etc. (WINTER, 2002). On remarque que tout compromis à finalité redistributive réduit le risque de conflits : promesse de partage, transferts de pouvoir entre opposants, accroissement des dépenses de santé et d'éducation, actions sociales ciblées, etc. (AZAM, 2000). Ces innovations sociales, qui ont un lien direct avec l'*empowerment*³ des personnes, visent à surmonter des situations de non-durabilité sociale.

Ces quelques exemples montrent que la durabilité sociale du développement peut être abordée de deux manières complémentaires. La première, plus analytique, considère les risques de dysfonctionnements sociaux graves au sein de toute société. La seconde, plus empirique, observe les solutions préventives, et souvent innovantes, qu'élaborent les acteurs sociaux pour faire face à de tels risques.

Dans tous les cas, l'élaboration de principes de précaution sociale permettant d'anticiper ces risques et de guider les acteurs sociaux dans leurs réalisations devient une nécessité. Cela demande de s'interroger sur les approches méthodologiques pouvant en guider l'élaboration puis la mise en application dans le cadre de politiques publiques.

Les capacités comme support de la durabilité sociale

L'approche par les « capacités »⁴ qui s'appuie, notamment, sur les travaux de A. Sen (SEN, 1987) apporte des moyens d'analyse et de mesure adaptés à la durabilité sociale.

³ Ce concept exprime trois attitudes : l'augmentation de la puissance d'une personne, le fait d'accroître son pouvoir, et la mise en valeur d'un potentiel existant. Il est proche du concept français de « potentialisation ».

⁴ A. Sen parle de "*capability*", un concept parfois francisé sous le terme de « capacité », mais qui n'est pas officiellement reconnu. Nous utiliserons donc plutôt le concept de « capacités ».

Pour atteindre un certain niveau de bien-être, il faut pouvoir « fonctionner » correctement (c'est-à-dire à la fois : « faire et être »⁵), ou encore effectuer un certain nombre de réalisations : se déplacer, se loger, être en bonne santé, se nourrir de façon équilibrée, être socialement reconnu et respecté, pouvoir participer aux décisions collectives, etc. Ces réalisations ne peuvent avoir lieu que si l'on a les capacités de « faire » des choses et de parvenir à des « états d'être » donnés.

La constitution de ces capacités dépend de trois facteurs : en premier lieu, les biens et les potentialités possédés qui comprennent les disponibilités en capital, les actifs divers, les relations sociales, les croyances, etc. Viennent, ensuite, les caractéristiques personnelles : ainsi, une personne handicapée aura plus de difficulté que d'autres pour transformer ses potentialités en capacités. Enfin, il y a un troisième facteur, les opportunités sociales : par exemple, si la tradition n'autorise pas une femme veuve à travailler, peu importe son niveau d'éducation supérieure. Plus généralement, les inégalités sexuées, par les formes d'interdits qu'elles impliquent, contraignent les femmes dans leurs réalisations et empêchent la constitution de capacités. Ainsi, caractéristiques personnelles et opportunités sociales jouent un rôle important dans la transformation des potentialités possédées en capacités personnelles.

Le renforcement des capacités d'une personne accroît ses possibilités de réalisation et lui permet d'améliorer son bien-être global. Vu de l'extérieur, cela se manifeste par la hausse de son niveau de vie (grâce à un emploi lui procurant un revenu), par une amélioration de ses conditions de vie (sécurité alimentaire, logement, eau potable, santé, éducation, etc.), par l'accroissement de ses ressources (terrains et équipements, micro-crédit, capital humain, etc.) et de ses autres potentialités (renforcement des liens sociaux, participation à l'exercice du pouvoir, mode d'expression culturelle, croyances, etc.).

Les capacités et la pauvreté

Dans ce cadre, le concept de pauvreté doit être abordé sous un angle nouveau, à travers les critères d'accessibilité et de capacités, pour s'articuler à la notion de durabilité. Les définitions habituelles

⁵ En anglais, "*Beings and doings*".

qui opposent pauvreté monétaire et pauvreté de conditions de vie, pauvreté absolue et pauvreté relative, pauvreté objective et subjective, etc., ne sont pas remises en cause pour autant. Elles s'enchaînent toutes, à leur niveau, dans les pauvretés liées à l'accessibilité et aux capacités.

Le premier critère à introduire dans la définition de la durabilité a trait à l'accessibilité. C'est, en effet, de la non-accessibilité (ou la difficulté d'accès) à un certain nombre de biens (marchands comme non-marchands, matériels comme immatériels) que naît la pauvreté. Une pauvreté qui s'exprime par des insuffisances ou des manques : insuffisance de revenu résultant de l'absence d'activités rémunératrices ou d'emploi, manque de terres ou absence d'outils de production, insuffisance de logement, absence de lien social valorisant, non-reconnaissance d'une identité, etc. La « pauvreté d'accessibilité » est donc la première distinction à prendre en compte dans une optique de durabilité sociale.

Cette façon d'approcher le problème permet de faire le lien avec la pauvreté monétaire car l'insuffisance de revenu naît de l'absence d'emploi ou d'un accès à des activités trop peu rémunérées. Il en est de même pour la pauvreté des conditions de vie qui provient du nonaccès à certains biens ou services : absence de logement adéquat (avec accès à l'eau, à l'assainissement), nonaccès ou accès difficile aux soins de santé, nonaccès à l'éducation, etc. Plus généralement, l'exclusion est le fait du nonaccès systématisé à un grand nombre de biens et de services (biens de consommation, services sociaux, relations sociales, valeurs). Plus ce nombre s'accroît, plus l'exclusion se généralise. Elle naît donc bien d'une absence de droits tant économiques que sociaux (BALLET, 2001).

Cette non-accessibilité empêche toute accumulation sous forme de potentialités. Sans activité rémunérée, on ne peut constituer une épargne pour acheter des biens d'équipement ou construire un logement. Sans accès régulier à l'école, on ne peut décrocher un diplôme. Sans emploi régulier, on ne peut se prévaloir d'un savoir-faire et d'une expérience. Sans accès régulier à des soins de santé, la probabilité de vivre longtemps et en bonne santé sera plus faible. Tous ces exemples montrent que la non-accessibilité implique une impossibilité à acquérir les potentialités indispensables à la formation de capacités.

Il en résulte une faiblesse de capacités qui rend les personnes plus vulnérables (ROUSSEAU, 2001). Une vulnérabilité face aux risques écologiques, économiques ou sociaux se traduit, en l'absence de capacités suffisantes, par une probabilité plus grande de tomber dans des trappes à pauvreté et d'être exclus. Et, à terme, faute de transmission de capacités d'une génération à l'autre, certaines catégories de population seront maintenues dans la pauvreté. La « pauvreté de capacités » apparaît donc bien comme une deuxième distinction, fondamentale dans le cadre d'une optique de durabilité sociale.

Les inégalités et la durabilité sociale

Le problème de l'équité constitue le troisième critère de durabilité. La recherche de l'équité a pour but de réguler, sinon de réduire, les inégalités au moyen de politiques de partage ou de redistribution. Mais de quelles inégalités parle-t-on ? (SEN, 1982). Dans le cadre de la durabilité sociale, elles sont considérées sous les formes d'inégalités d'accessibilité, lorsqu'elles retracent les différences dans l'accès aux biens et services, et d'inégalités de capacités, lorsqu'elles concernent les différences dans les processus de constitution des capacités. Dans ce dernier cas, les différences intègrent les écarts qui existent dans les potentialités, les caractéristiques individuelles et les opportunités sociales.

Certaines de ces inégalités sont d'ordre économique et concernent le revenu monétaire, l'amélioration des conditions de vie ou la possession de capital sous différentes formes. La plupart sont cependant d'ordre non économique et relatives à l'intégration sociale, à la reconnaissance culturelle, au pouvoir ou au partage de valeurs. Toutes ont un impact sur la durabilité à travers les différentes générations. Si les inégalités intragénérationnelles freinent la réduction de la pauvreté, engendrant des tensions sociales et de l'exclusion, les inégalités intergénérationnelles retracent les différences de bien-être d'une génération à l'autre.

Ainsi, les trois critères d'accessibilité, de capacités et d'équité se complètent pour assurer la durabilité sociale. Leur respect permet de préserver les acquis sociaux, de façon intra- et inter-

générationnelle. Si l'un de ces critères n'est pas respecté, la durabilité sociale du développement n'est pas accomplie. En effet, s'il n'y a pas d'accessibilité pour tous, une partie de la population est nécessairement exclue. Elle ne peut accroître ses capacités, ce qui réduit l'équité entre personnes d'une même génération. Quand il n'y a pas de renforcement de capacités, la vulnérabilité face au risque s'accroît et, si le risque se concrétise, la pauvreté et l'exclusion tendent à augmenter. La transmission des potentialités aux générations futures s'affaiblit, ce qui crée un préjudice pour la génération à venir, l'équité entre générations n'étant plus respectée. Enfin, sans recherche d'équité au sein des générations et entre générations, la pauvreté et l'exclusion sociale risquent de s'accroître, de même que les tensions sociales, et de conduire à des dysfonctionnements sociaux.

On déduit de ces propositions cette définition de la durabilité sociale : « Un développement est durable en termes sociaux si les politiques publiques qui le composent – économiques, sociales, environnementales – ne causent pas de dysfonctionnements sociaux tels qu'ils remettent en cause les possibilités d'amélioration du bien-être pour l'ensemble de la population actuelle comme à venir. »

Autrement dit, un développement socialement durable relie la lutte contre la pauvreté, sous ses formes d'accessibilité (ou de droit) et de capacités (notamment à partir de l'accroissement des potentialités), à la régulation des formes correspondantes d'inégalités et de vulnérabilité. Cela ne fait que conforter les termes du rapport Brundtland : « satisfaire les besoins essentiels » et « favoriser un état d'harmonie entre les êtres humains » pour « les générations actuelles et futures » en se référant aux différentes dimensions du bien-être.

Dans ce cadre, le problème se résume à ce que la durabilité sociale devienne une ardente obligation pour les politiques publiques de façon à éviter les situations d'irréversibilité, comme les trappes à pauvreté, l'exclusion sociale, les migrations forcées, les conflits armés, les infanticides, etc. Cela demande la formulation de principes de précaution qui anticipent les risques de dégâts irréversibles, en se référant aux dimensions éthiques de la responsabilité (MAHIEU, 2000) et de l'altruisme (MAHIEU et RAPOPORT, 1998), ainsi qu'aux

approches économiques de l'interaction sociale et de la redistribution (BALLET et DE BRY, 2001). Sur cette base, il devient possible d'aller au-delà de la seule réduction de la pauvreté en intégrant les aspects d'équité relatifs à l'accès aux biens et services, au renforcement des capacités et aux transferts aux générations suivantes.

Les principes de précaution induisent des normes de durabilité qui sont mesurables par des indicateurs spécifiques. Ces derniers, relatifs à l'accessibilité, aux capacités, aux inégalités et à la vulnérabilité, seront suivis sur des panels de personnes au moyen d'observatoires et d'enquêtes. En fonction de leur évolution et des seuils atteints, on décidera de la mise en œuvre de mécanismes de partage et de redistribution au sein des politiques de développement.

L'intégration de la durabilité sociale dans les politiques de développement

Les politiques de développement actuelles mettent essentiellement l'accent sur la lutte contre la pauvreté, ce qui laisse à penser que celle-ci représente toute la dimension sociale du développement durable. Dans ce cas, ces politiques sont-elles à même d'assurer la durabilité sociale du développement selon les critères définis ci-dessus ?

La lutte contre la pauvreté, objectif central des politiques de développement

La plupart des pays en développement font de la réduction de la pauvreté l'objectif prioritaire de leurs politiques publiques. De plus, pour bénéficier d'un allègement de la dette dans le cadre de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTÉ) ou d'une aide financière de la part du FMI ou de la Banque mondiale, les pays à bas revenu doivent élaborer des stratégies de lutte contre la

pauvreté, qui sont consignées dans les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP⁶, encore appelés Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, CSLP).

Ces stratégies mettent toutes l'accent sur la croissance, mesurée par le PIB par tête, comme condition nécessaire de la réduction de la pauvreté, et donc sur les facteurs qui contribuent à cette croissance sous la forme de capital physique, de capital humain et, plus récemment, de capital social.

La prise en compte du capital éducatif et du capital santé retrace, pour les personnes concernées, les effets d'accumulation d'une éducation suivie, l'expérience professionnelle, un suivi médical et nutritionnel adéquat. Il en résulte l'obtention de diplômes ou de qualifications, la constitution d'une meilleure santé et d'une espérance de vie plus longue. Ces effets sont mesurés par le revenu qui s'en déduit, mais aussi par les décisions en matière de mode de vie, de consommation, d'épargne, etc. À l'opposé, toute situation de pauvreté, de précarisation de la situation professionnelle ou d'exclusion sociale, en freinant l'accès aux services de santé ou d'éducation, dégrade, ou limite, la constitution et la valorisation du capital humain, au niveau individuel comme collectif.

Le concept de capital social, concept ancien en sociologie, a été introduit récemment en économie. Il s'appuie sur l'existence de relations sociales qui permettent d'obtenir, individuellement ou collectivement, des bénéfices importants. Il s'agit par exemple de relations familiales, de bon voisinage, d'appartenance à des réseaux ou associations, mais aussi d'un partage de normes ou valeurs communes comme la confiance. Les bénéfices qui en résultent prennent la forme de transferts en argent ou en nature, d'octroi de crédit, d'accès à l'information, d'accès à l'emploi, etc. Le capital social sert ainsi de support à la formation du capital humain et à son transfert entre générations. Cependant, sa définition extrêmement large, son impact autant bénéfique que nocif – à l'image des gangs et des réseaux mafieux – et les difficultés de sa mesure en font un concept flou. Son utilisation à des fins opérationnelles doit être prudente.

⁶ En anglais, respectivement HPIC : *Highly Poor Indebted Countries* (pour PPTE) et PRSP : *Poverty Reduction Strategy Paper* pour (DSRP).

De nombreux résultats empiriques mettent en valeur la relation qui existe entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Les pays qui ont enregistré des taux de croissance élevés ont réussi à réduire la pauvreté, tandis que la pauvreté a généralement stagné, voire augmenté, dans le cas contraire (CLING *et al.*, 2002). Mais certains pays ont vu la pauvreté se maintenir malgré de forts taux de croissance, alors que d'autres ont réussi à la réduire en étant plus mal lotis, ce qui montre aussi que la croissance ne suffit pas à réduire la pauvreté. L'évolution des inégalités fournit certaines explications, mais aussi la façon dont interagissent les différentes formes de pauvreté, monétaire et de conditions de vie.

Aussi, pour réduire ces deux formes de pauvreté, les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) préconisent la mise en œuvre de mesures spécifiques. Les incitations à l'augmentation de la production, à la création d'emploi et d'activités génératrices de revenus visent à réduire la pauvreté monétaire. Les actions concernant les soins de santé et l'éducation, l'eau et l'assainissement, l'habitat, la sécurité alimentaire, etc., cherchent à réduire la pauvreté des conditions de vie. Toutes ces mesures contribuent, du même coup, à réduire la pauvreté d'accessibilité et les aspects d'exclusion qui en découlent.

Une conclusion équivalente peut être établie en ce qui concerne les capacités. Les DSRP prennent en compte, lors de leur élaboration, nombre d'éléments relatifs au patrimoine, aux biens d'équipements, aux aspects financiers, aux années d'étude et aux diplômes obtenus, à l'expérience professionnelle, aux liens sociaux, etc., qui retracent tous des formes variées de capacités. Néanmoins, cette démarche se heurte à deux difficultés : d'une part, la mesure de ces éléments au moyen d'enquêtes pose souvent de gros problèmes en raison des difficultés d'observation rencontrées sur le terrain ; d'autre part, il est souvent difficile d'appréhender, en termes statistiques, certaines des dimensions qualitatives que recouvrent les capacités.

La tendance actuelle est à l'intégration, dans l'analyse économique, de variables qui ne sont pas proprement économiques mais qui ont un effet sur la dimension économique et, comme telles, constituent des facteurs explicatifs de la pauvreté : les relations sociales, la culture et les identités, les choix politiques ou

éthiques, etc. Une approche louable pour qui cherche à mieux comprendre le phénomène de pauvreté, mais qui soulève d'importantes questions, tant conceptuelles que de mesure. En termes conceptuels, les définitions recouvrent trop d'aspects différents, deviennent ambiguës et prêtent à confusion. En termes statistiques, il est alors difficile de trouver des indicateurs pertinents et l'on se contente de variables approchées⁷. Le capital social est un exemple de cette situation : même réduit aux seules interactions sociales, il est difficile d'en appréhender la complexité en quantité comme en qualité. On estime alors son impact par quelques variables relatives à l'appartenance à des groupements associatifs, la confiance, l'action collective, qui donnent une image très réductrice de la réalité sous-jacente.

La lutte contre la pauvreté ne suffit pas pour assurer la durabilité

Réduire la pauvreté ne suffit pas à assurer la durabilité sociale. En effet, les politiques de lutte contre la pauvreté peuvent engendrer des conséquences graves en termes de vulnérabilité comme d'inégalités. Dans le premier cas, on note un accroissement de la vulnérabilité des personnes en raison de modifications dans la structure de leurs capacités. Dans le second cas, c'est l'accroissement des inégalités qui freine la réduction de la pauvreté et peut remettre en cause le développement.

Réduction de la pauvreté et vulnérabilité

Chaque personne possède des capacités qu'elle peut mettre en œuvre, face à ses contraintes économiques, pour vivre en état de bien-être. La privation de ces capacités, qui sont principalement « réelles »⁸, définit la pauvreté de capacités. Les capacités prennent de multiples formes (économiques, humaines, sociales, financières, etc.), le revenu monétaire n'en étant qu'une des composantes.

⁷ Proxies en anglais.

⁸ Au sens économique de « non monétaires » et donc évaluables par des prix relatifs et un numéraire.

La personne n'étant pas un « idiot irrationnel » (SEN, 1999), elle combine intelligemment ses capacités, en jouant sur leurs propriétés et leurs limites, de façon à assumer ses responsabilités tout en restant raisonnable vis-à-vis de sa communauté. Elle peut, par exemple, travailler plus dans son emploi déclaré, jouer sur les subventions de l'État, activer des transferts *inter vivos*, avoir des occupations informelles, etc. Cette combinaison définit sa structure de capacités.

Cette structure présente un intérêt évident : toute combinaison de capacités, si elle est bien adaptée au contexte, rend la personne moins vulnérable aux chocs extérieurs et, donc, au risque de tomber dans la pauvreté. De plus, elle accroît ses chances de s'en sortir rapidement en cas de difficultés. Cela lui permet d'éviter les trappes à pauvreté et, surtout, le risque d'y enfermer aussi les enfants qui sont la génération à venir.

L'expérience montre que cette structure reste relativement stable : le niveau d'éducation, l'état de santé, le réseau social, la capacité à travailler, les moyens financiers, etc., ne varient que faiblement à court terme. Elle est, néanmoins, fragile, compte tenu des limites qui existent dans les capacités, considérées les unes vis-à-vis des autres. Il existe des limites au travail salarié, aux transferts, aux activités informelles, tant individuelles que sociales. Par conséquent, la substitution entre les capacités a aussi ses limites : le travail salarié peut être remplacé par de l'aide privée, le revenu individuel par du revenu social, mais uniquement dans certaines limites. Ces limites se traduisent par des « effets de seuil » au-delà desquels les effets attendus sont contrariés. La structure de capacités risque alors de devenir inefficace voire malveillante, à travers des effets pervers, et rendre alors la personne encore plus vulnérable.

Les mesures de réduction de la pauvreté, dans un contexte socio-économique donné, ont un effet sur la structure de capacités des personnes concernées. Tant que les limites des capacités ne sont pas atteintes, la structure de capacités se reconstruit de façon à réduire la vulnérabilité de la personne. Néanmoins, et de manière paradoxale, il arrive que cette structure soit déstabilisée, même si l'on a voulu renforcer tout ou partie des capacités existantes. D'où le constat que les politiques sociales, contre la pauvreté ou le chômage par exemple, peuvent détruire des capacités et renforcer

la vulnérabilité des personnes considérées. Cela est particulièrement vrai pour les femmes, qui font face à une longue « chaîne d'inégalités sexuées » (DUBOIS, 2000). Dans ce cadre, les limites dans leurs structures de capacités sont plus étroites, en raison des contraintes de temps et des responsabilités familiales. Pour éviter d'accroître leur vulnérabilité, il faut alors des mesures parfaitement adaptées et ciblées qui prennent en compte les structures de capacités existantes.

La déstructuration des capacités est parfois réversible après quelque temps : ainsi, une perte d'emploi, la diminution du revenu, une maladie temporaire, des tensions sociales peuvent être surmontées par la substitution, dans certaines limites, d'une capacité à une autre. Par exemple, le passage du secteur formel au secteur informel, à la pluri-activité, compense la perte d'un emploi. Mais elle peut aussi être irréversible : ainsi, la perte de la santé, l'incapacité à travailler, un génocide ne sont pas des situations réversibles ou compensables. Dans ce cas, un minimum de précautions sont nécessaires.

Dans ce contexte, un développement socialement durable veillerait à renforcer les structures de capacités tout en préservant (« en moyenne » et à l'intérieur des « seuils ») les rapports entre certaines capacités. Le développement, par les changements structurels qu'il induit, entraîne, de manière inévitable, une modification des capacités : par exemple, des changements dans les relations sociales, une baisse dans les transferts sociaux, en parallèle à une amélioration du revenu individuel. Cependant, une approche « stabilisée » imposerait de tenir compte de la fragilité de la structure de capacités et d'éviter les chocs excessifs, à court terme, sur les capacités personnelles. Ce qui nécessite une bonne connaissance des capacités personnelles et sociales.

Lutte contre la pauvreté et régulation des inégalités

La croissance, dans son principe même, engendre des inégalités puisque les opportunités qui se présentent aux individus varient fortement selon les régions, les époques, les groupes sociaux, etc. Ces inégalités se manifestent de multiples façons : dans l'espace (inégalités spatiales), le temps (inégalités temporelles), entre

catégories de genre (inégalités sexuées) ; elles prennent aussi des dimensions physiques (biens durables, cheptel, équipement, finance), humaines (santé et éducation, alimentation), sociales (relations sociales), etc.

De nombreux travaux montrent que, en période de croissance, la pauvreté peut ne pas se réduire dès lors que tout supplément de croissance est absorbé par une hausse des inégalités. Ce phénomène, bien mis en valeur pour la pauvreté monétaire, se vérifie aussi pour les autres formes de pauvreté, les conditions de vie notamment, et a pour effet de freiner la réduction de la pauvreté qui diminue moins vite que prévu initialement.

Concernant la cohésion sociale, la montée des inégalités induit des tensions sociales qui peuvent déboucher sur des conflits ouverts. Ces tensions se réduisent toutefois dès que des formes de redistribution sont mises en place : redistribution de revenu, certes, mais aussi redistribution des formes de pouvoir politique, des liens sociaux, de la reconnaissance identitaire, etc. Or, la cohésion sociale est assimilable à une potentialité transmissible aux générations à venir. Si cette forme d'actif se délite, en raison d'un accroissement des tensions sociales, et que la nouvelle génération en hérite, on ne se trouve plus dans les conditions d'un développement durable.

Or, lorsque l'inégalité dans l'accessibilité aux différents biens et services s'accroît, celle des capacités qui en résulte devient encore plus élevée. Deux conséquences graves s'en déduisent : d'une part, la réduction de la pauvreté devient plus faible, et, d'autre part, la cohésion sociale se fragilise. De plus, certains travaux soulignent l'effet négatif des inégalités sur la croissance, dès lors que celles-ci sont abordées comme des différences dans la possession d'actifs. Ce qui pose le problème plus général de la redistribution des fruits de la croissance et montre bien que la régulation des inégalités est aussi un élément du combat pour la réduction de la pauvreté.

Ces deux exemples qui concernent la vulnérabilité des personnes et la distribution des inégalités montrent que les politiques actuelles de lutte contre la pauvreté ne garantissent en aucune manière la durabilité du développement. La variable qui importe en ce domaine est la distribution des capacités des personnes, qui peut

être appréhendée de plusieurs manières : au sein d'une structure personnalisée, entre les personnes d'une même génération, ou comme élément de transfert entre générations.

Certaines des faiblesses conceptuelles des DSRP apparaissent : d'une part, la prise en compte insuffisante du lien entre la vulnérabilité des personnes et la pauvreté de capacités ; d'autre part, l'absence de considération des effets que l'accroissement des inégalités, particulièrement de capacités, peut engendrer. Il serait toutefois possible d'intégrer ces aspects de vulnérabilité et d'inégalités dans un nouveau cadre logique de réduction de la pauvreté, intégrant les trois critères de durabilité présentés ci-dessus, mais cela demanderait des innovations en matière de politique publique.

Une autre solution permet d'en tenir compte : les DSRP, pour leur mise en œuvre, consultent systématiquement la société civile à travers de nombreux séminaires nationaux et régionaux. Or, cette approche ne portera ses fruits que si les acteurs sociaux concernés participent activement à l'élaboration des différentes composantes des DSRP. Il s'agit alors de « gouvernance participative » (FROGER *et al.*, 2001) : les acteurs sociaux y trouvent un forum pour affirmer les spécificités locales observées sur le terrain et pour canaliser « l'énergie sociale » (LE PAPE, 1997) issue des initiatives et innovations à la base. Or, ces acteurs sont extrêmement sensibles, tout d'abord, au renforcement des capacités qui leur permet de mieux faire face au risque et donc de réduire leur vulnérabilité et, ensuite, à la mise en place de mécanismes qui assurent l'équité en termes de capacités transmissibles à la génération suivante. Ce sont ces dernières, en effet, qui permettent de mieux vivre, plus longtemps et en bonne santé, en s'instruisant, en ayant accès aux ressources permettant des conditions de vie décentes, en appartenant à une communauté et en vivant dans la dignité (PNUD, 1999).

Reste à croire que les procédures conduisant à la mise en œuvre d'une gouvernance participative deviennent effectives⁹, qu'elle permettent de tenir compte des propositions des acteurs sociaux,

⁹ Ces procédures et la croyance en une « éthique de la discussion » font l'objet d'importants débats sur leur prétendue objectivité.

de la « voix des pauvres » (NARAYAN, 1999). Elles corrigeraient dans le sens de la durabilité sociale les faiblesses conceptuelles qui sont actuellement inhérentes aux DSRP en matière de renforcement des capacités et d'équité intra- et intergénérationnelle.

Conclusion

Le développement durable, par définition, « permet aux générations actuelles de satisfaire à leurs besoins sans compromettre pour autant la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Dans ce contexte, la prise en compte de la dimension sociale soulève la question de la durabilité sociale et implique que « les politiques publiques – économiques, sociales et environnementales – ne causent pas de dysfonctionnements sociaux tels qu'ils remettent en cause les possibilités d'amélioration du bien-être pour l'ensemble de la population actuelle comme à venir ».

Il en résulte trois critères de durabilité : l'accessibilité de tous à l'ensemble des biens et services, le renforcement des capacités de toutes sortes et l'équité face à l'ensemble des potentialités disponibles et transmissibles. Sur cette base, il devient possible de veiller à ce que l'ensemble des acquis sociaux puisse être transmis d'une génération à l'autre sans que surgisse le risque d'une régression généralisée.

Pourtant, on constate par expérience qu'il existe des situations sociales conduisant à des dégâts irréversibles. Elles se traduisent par la présence de trappes à pauvreté, d'enfants vivants en extrême pauvreté, de formes d'exclusion diverses, de migrations forcées, de conflits armés, et plus généralement, de la destruction des capacités individuelles. Dans toutes ces situations, le franchissement de seuils rend impossible, sinon très difficile, le retour à la situation antérieure. Or, il faudrait appréhender ces seuils afin de concevoir des mesures de précaution et des interventions spécifiques avant qu'il ne soit trop tard.

Certaines politiques publiques, les chocs extérieurs, les catastrophes naturelles peuvent conduire à de telles situations dès lors que ne sont pas respectés les critères de durabilité. C'est pourquoi il est nécessaire, en premier lieu, d'élaborer des principes de précaution

sociale afin d'anticiper de tels risques, puis de définir des normes de durabilité, mesurables par des indicateurs spécifiques concernant l'accessibilité, les capacités, les inégalités, la vulnérabilité. Ils serviront de guide pour élaborer au sein des politiques publiques de nouveaux mécanismes de partage visant à éviter l'enclenchement de crises sociales graves. Ils peuvent même déboucher sur la mise en œuvre de conventions internationales concernant l'exclusion sociale, les trappes à pauvreté, les inégalités et l'inéquité.

Références bibliographiques

AZAM J.-P., 2000 – The Redistribution State and Conflicts in Africa. *Journal of Peace Research*.

BALLET J., 2001 – *L'exclusion : définitions et mécanismes*. Paris, L'Harmattan.

BALLET J., BRY F. de, 2001 – *L'entreprise et l'éthique*. Paris, Éditions du Seuil.

BALLY A., BRUN P., LAWRENCE R., REY M.-C., 2000 – *Le développement social durable des villes. Principes et pratiques*. Paris, Anthropos/Economica.

CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F., 2002 – *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Paris, DIAL/Economica.

CMED, 1989 – *Notre avenir à tous*. Montréal, Éditions du Fleuve.

Commission européenne, 2001 – *Propositions sur les aspects sociaux du développement durable*. Rapport Brisay pour le Sommet de Göteborg, Bruxelles.

DALY H., 1996 – *Beyond Growth: the Economics of Sustainable Development*. Boston, Beacon Press.

DUBOIS J.-L., MAHIEU E.-R., POUSSARD A., 2001 – « La durabilité sociale comme composante du développement humain durable ». In : *Développement : vers un nouveau paradigme*, Cahiers du GRATICE n° 20, université de Paris XII-Val de Marne : 95-113.

DUBOIS J.-L., 2000 – « Comment les politiques de lutte contre la pauvreté prennent-elles en compte les inégalités sexuées ? ». In Locoh Th., éd. : *Genre, population et développement, les pays du Sud*, Dossiers et recherches de l'INED n°85, Paris : 35-51.

FROGER G. et al., 2001 – *Gouvernance I : Gouvernance et développement durable*. Bâle, Helbing & Lichtenhahn, Économie Écologique.

JARRET M.-F., MAHIEU E.-R., 2002 – *La Côte d'Ivoire de la stabilisation à la refondation*, Paris, L'Harmattan.

LE PAPE M., 1997 – *L'énergie sociale à Abidjan : Économie politique de la ville en Afrique noire 1930-1995*. Paris, Karthala.

- LORTHIOIS J., 2002 – Économie solidaire, oui, mais pas sans alternative. *Mouvements*, 21-22 : 213-219.
- MAHIEU F.-R., 2000 – *Éthique économique*. Paris, L'Harmattan.
- MAHIEU F.-R., RAPOPORT H., 1998 – *Altruisme : Analyses économiques*. Paris, Economica.
- NARAYAN D., 1999 – *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us ?* Washington, World Bank.
- PASSET R., 1979 – *L'économie et le vivant*. Paris, Petite bibliothèque Payot.
- PNUD, 1999 – *The Human Development Report*. CD-Rom, Statistical Data Base, New York.
- PNUD, 2001 – *Gouvernance, capital social et réduction de la pauvreté*. Rapport sur le développement humain aux Comores, Moroni.
- ROUSSEAU S., 2001 – *Capabilités, risques et vulnérabilités*. Communication au séminaire « Pauvreté et développement durable », 22-23 novembre 2001, Bordeaux.
- RAWLS J., 1987 [1971] – *Théorie de la justice*. Paris, Éditions du Seuil.
- SACHS I., 1999 – « Social Sustainability and Whole Development: Exploring the Dimension of Sustainable Development ». In : Becker E., Jahn T., eds : *Sustainability and Social Sciences*, MOST Project, Unesco/Isoe, Zed Books.
- SEN A. K., 1982 – « Equality of What ? » In : *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford, Blackwell, reedited Harvard University Press : 353-369.
- SEN A. K., 1987 – *Commodities and Capabilities*. Oxford, Oxford India Paperbacks, Oxford University Press.
- SEN A., 1999 – *Éthique et économie, et autres essais*. Paris, PUF, collection Philosophie morale.
- WINTER G., 2002 – *L'impatience des pauvres*. Paris, PUF