

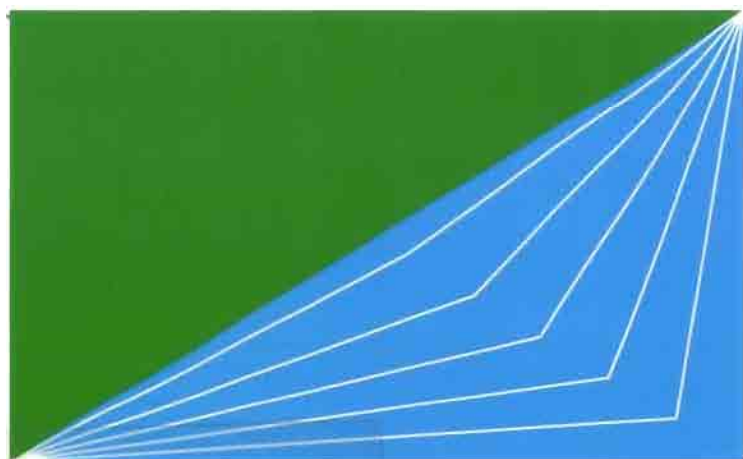
sous la direction de

Jean-Pierre
CLING

Mireille
RAZAFINDRAKOTO

François
ROUBAUD

LES NOUVELLES STRATÉGIES INTERNATIONALES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ



**LES NOUVELLES STRATÉGIES
INTERNATIONALES
DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ**

sous la direction de

Jean-Pierre
CLING

Mireille
RAZAFINDRAKOTO

François
ROUBAUD

LES NOUVELLES STRATÉGIES
INTERNATIONALES
DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

DIAL (Développement et insertion internationale) est un groupement d'intérêt scientifique créé en 1990 par l'IRD (ex-Orstom), l'administration française et la Commission européenne. Il mène des études et des recherches macro-économiques appliquées, ainsi que des enquêtes statistiques sur le développement. DIAL aide les pays du Sud et les agences de coopération française et européenne à définir et mettre en œuvre des politiques adaptées. Dans ce domaine, il a pour vocation de développer un pôle de compétences au service des pays en développement et de leurs bailleurs de fonds. DIAL est l'implantation principale de l'unité de recherche CIPRÉ (Croissance, Inégalités, Population et Rôle de l'État) de l'IRD.

Pour mener à bien son programme de recherche, DIAL bénéficie de l'appui d'institutions telles que l'IRD, le Ministère des Affaires étrangères (DGCID), le Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (INSEE, DREE) et le CESD-Paris. Il effectue également des études spécifiques sous contrat pour les agences d'aide bilatérales ou multilatérales.

Un Comité de direction et un Comité scientifique assurent l'orientation ainsi que le suivi des travaux et recherches mis en œuvre par l'équipe de DIAL. La présentation de son programme de travail et de ses activités peut être consultée sur le site www.dial.prd.fr.

Les opinions émises dans cet ouvrage n'engagent que leurs auteurs et non les institutions auxquelles ils appartiennent.

Sommaire

INTRODUCTION **Tout changer pour que tout reste pareil ?**
par Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud

PARTIE I **DIAGNOSTIC ET RÉFLEXIONS SUR LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ**

Chapitre I **Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté**
par Jean-Pierre Cling

Chapitre II **Pauvreté, inégalité des conditions et inégalité des chances**
par Denis Cogneau

Chapitre III **Les modes de régulation de la pauvreté en Europe : quelles leçons en tirer ?**
par Serge Paugam

Chapitre IV **Pauvreté urbaine et récession en Afrique subsaharienne**
par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud

Chapitre V **Pensent-ils différemment ? La voix des pauvres à travers les enquêtes statistiques**
par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud

**PARTIE II PORTÉE ET LIMITES DES NOUVELLES
INITIATIVES INTERNATIONALES**

- Chapitre VI** **Élaboration et mise en œuvre des DSRP : portée et limites du processus**
par Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud
- Chapitre VII** **Les processus d'élaboration des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté**
par Pierre Habbard
- Chapitre VIII** **Réduire la dette ou réformer l'aide ?**
par Jean-David Naudet
- Chapitre IX** **L'initiative PPTE et la lutte contre la pauvreté**
par Anne-Sophie Bougouin et Marc Raffinot
- Chapitre X** **Le DSRP au Mali : « gagner l'argent » ou formuler une politique de développement ?**
par Idrissa Dante, Jean-François Gautier, Mohamed Ali Marouani et Marc Raffinot

PARTIE III DISPOSITIFS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

- Chapitre XI** **Les dispositifs existants de suivi de la pauvreté : les faiblesses des enquêtes classiques auprès des ménages**
par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud
- Chapitre XII** **Les approches de la pauvreté en Europe de l'Ouest : quels enseignements pour les PMA ?**
par Daniel Verger
- Chapitre XIII** **Deux outils originaux de suivi de la pauvreté : l'enquête 1-2-3 et les Observatoires Ruraux**
par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud

Remerciements

Nous tenons à remercier ici tous ceux qui ont contribué à un titre ou à un autre à la réalisation de cet ouvrage, en particulier :

- tous les auteurs, pour avoir donné le meilleur d'eux-mêmes, malgré une sollicitation parfois tardive ;
- Coryne Ajavon, pour l'important travail de mise en forme ;
- nos aînés (Maurice Cling, Geneviève et Pierre Roubaud), ainsi qu'Alain Brilleau, Flore Gubert, Martine Lootvoet et Constance Torelli, pour leur relecture scrupuleuse ;
- Emmanuel Fourmann pour ses suggestions avisées et Maud Cling pour les obscures mais fructueuses recherches bibliographiques ;
- Sue pour la remise des intérêts et du principal (termes de Vanves) sur le temps d'amour distrait ;
- nos cadets (Cam, Lu, Max, Paulo et Sam) pour leurs cris d'encouragement.

Avant-propos

La lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion est une priorité de l'aide française en faveur d'un développement solidaire et durable au niveau mondial.

La France contribue activement à la mise en œuvre des initiatives lancées par la communauté internationale au cours des dernières années dans ce domaine, telles que l'initiative d'allègement de la dette pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTÉ) et l'élaboration, par chaque État, de Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

Le fait d'avoir placé les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté au centre des politiques de développement soulève cependant d'importantes questions, qui sont la contrepartie des innovations apportées par ces stratégies.

Qu'il s'agisse du contenu des politiques, de la mise en œuvre de processus participatifs pour leur définition et leur application, ainsi que de la mise en place de dispositifs de suivi/évaluation, un important travail d'analyse doit être conduit pour tirer les enseignements des expériences passées et maximiser l'efficacité de notre action.

C'est pourquoi les efforts menés par la communauté des chercheurs français pour tenter de répondre à ces questions représentent une contribution appréciable qui doit être soutenue.

Je me félicite donc de la publication de cet ouvrage, réalisé dans le cadre d'une convention signée entre le Ministère des Affaires étrangères et le Groupement d'Intérêt Scientifique DIAL. A ma connaissance, il constitue la première tentative de bilan des nouvelles initiatives internationales et apporte des éléments originaux permettant une avancée importante de la réflexion dans ce domaine ; je souhaite qu'il contribue à améliorer la définition et la mise en œuvre de ces nouvelles stratégies de développement.

Bruno DELAYE

Directeur général de la coopération
internationale et du développement
Ministère des Affaires étrangères

INTRODUCTION

Tout changer pour que tout reste pareil ?

Jean-Pierre Cling

Mireille Razafindrakoto

François Roubaud

LA BANQUE MONDIALE et le Fonds Monétaire International (FMI) ont lancé fin 1999 une initiative conjointe qui place la lutte contre la pauvreté au cœur des politiques de développement. Tous les pays à bas revenu désireux de bénéficier d'une aide financière d'une de ces deux organisations, ou d'un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés), sont appelés à préparer un programme de lutte contre la pauvreté, désigné en français sous le terme de Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP, en anglais *PRSP*).

Depuis cette date, les Institutions de Bretton Woods (IBW) ont mobilisé des moyens humains et financiers considérables pour mettre en oeuvre cette Initiative et en assurer le succès. Les programmes d'aide de ces institutions ont d'abord été modifiés et rebaptisés pour inclure explicitement la lutte contre la pauvreté parmi leurs objectifs. Les financements concessionnels de la Banque mondiale en faveur des pays à faible revenu, opérés par l'Agence Internationale pour le Développement (AID), s'intègrent ainsi désormais dans le cadre des Crédits de Soutien à la Réduction de la Pauvreté (en anglais *PRSC*), ceux du FMI dans celui de la Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance (en anglais *PRGF*). Parallèlement, une intense réflexion a été engagée au sein des IBW afin de définir des orientations précises susceptibles de guider les près de soixante pays à bas revenu engagés dans l'élaboration de DSRP. La publication en 2000 par la Banque mondiale d'un Rapport sur le développement dans le monde consacré à

la lutte contre la pauvreté a ainsi été suivie en 2001 par celle d'un document de référence (*sourcebook*), qui constitue un guide pratique à destination des pays concernés. Un effort inégalé de consultation des gouvernements des pays en développement et de leur société civile a enfin été effectué, notamment à travers l'organisation d'une multitude de séminaires internationaux, nationaux et régionaux.

Rapidement, tous les autres donateurs ont emboîté le pas et décidé de placer leur politique d'aide sous l'égide des DSRP. Certains, comme l'Union européenne ou les pays nordiques, l'ont fait avec d'autant plus d'enthousiasme qu'ils étaient déjà largement sensibilisés à la problématique de la pauvreté ; d'autres comme la France ont suivi avec plus de circonspection¹. Quoi qu'il en soit, il est remarquable de constater que, deux ans seulement après le lancement de cette Initiative, les nouveaux programmes de lutte contre la pauvreté canalisent l'ensemble des ressources de l'aide publique internationale consacrée aux pays à bas revenu ainsi qu'une part déterminante des ressources budgétaires de ces pays. Il s'agit d'un changement notable, compte tenu de l'incohérence traditionnellement reprochée aux interventions des bailleurs de fonds.

L'ampleur des efforts consacrés à la mise en place de ces programmes, l'importance prépondérante qu'ils ont prise pour les pays concernés et la forte mobilisation de la communauté internationale rendaient indispensable de dresser un premier bilan critique des nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement (PED) : c'est l'objet de cet ouvrage, qui constitue à notre connaissance la première tentative de synthèse sur cette question.

L'ouvrage considère que les principes des DSRP apportent deux innovations majeures, qui doivent être reconnues comme telles : que les IBW considèrent la lutte contre la pauvreté, et non l'ajustement structurel, comme leur principal objectif est d'abord à saluer² ; ensuite, adopter un concept de processus participatif pour la définition et le suivi des DSRP est certainement un facteur potentiel de renforcement de la démocratie, dans des pays où la population dispose généralement de peu de moyens d'expression.

En même temps, de nombreux points d'ombre demeurent concernant la portée réelle de ces innovations : le contenu des

1. Tout en affirmant accorder une importance cruciale à la question de la lutte contre la pauvreté, la France a souhaité élargir la problématique à la lutte contre les inégalités et l'exclusion. Voir DGCID (2001), *Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion : une contribution au débat*, Série Repères, Ministère des Affaires étrangères, Paris.

2. Nous n'entrerons pas ici dans le débat concernant le caractère réducteur de l'objectif de réduction de la pauvreté par rapport à un objectif plus général de développement. Au moins dans leurs principes, les DSRP se présentent également comme des politiques de développement.

politiques a-t-il vraiment changé et celles-ci sont-elles susceptibles d'atteindre les objectifs fixés ? Les processus participatifs vont-ils permettre une véritable appropriation des politiques par les pays et améliorer la responsabilité démocratique de leurs gouvernants (*accountability*) ? Enfin, de quels moyens dispose-t-on pour assurer le suivi et l'évaluation des politiques ? Voici quelques unes des principales questions posées.

Après avoir rappelé les raisons qui ont présidé au lancement des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté, cette introduction présente le plan et quelques unes des principales conclusions de l'ouvrage, avant d'esquisser quelques enjeux à explorer.

LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA QUESTION DE LA PAUVRETÉ

La prise de conscience du problème de la pauvreté dans les pays en développement est l'aboutissement d'un long processus de maturation initié dès la fin des années quatre-vingt. Les Nations Unies, notamment l'UNICEF et le PNUD³, ont joué un rôle précurseur dans ce domaine, tandis que les Institutions de Bretton Woods ont mis plus de temps pour intégrer cette dimension dans leurs politiques.

Dès 1987, l'UNICEF a ainsi publié un ouvrage qui a connu un énorme retentissement. Intitulé « *L'ajustement à visage humain* », cet ouvrage alertait sur les conséquences sociales néfastes des politiques d'ajustement structurel et proposait des pistes pour y remédier. Tout au long des années quatre-vingt-dix, plusieurs conférences internationales des Nations Unies ont par la suite contribué à une prise de conscience dans ce domaine. Le Sommet mondial pour le Développement humain, qui s'est tenu à Copenhague (Danemark) en 1995, représente sans doute la plus importante de ces conférences. La Déclaration et le Programme d'action ratifiés à l'issue de ce sommet ont fait de la réduction de la pauvreté une priorité du développement. Dans la foulée, l'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé 1996 « *Année internationale de l'éradication de la pauvreté* » et la décennie 1997-2006 « *Première décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté* ». Toujours en 1996, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a mis la pauvreté au centre de ses préoccupations. Sept Objectifs Internationaux du Développement ont été élaborés, dont le premier se propose de diviser par deux la population mondiale vivant dans une situation d'extrême pauvreté entre 1990 et 2015.

3. UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance ; PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement (en anglais, UNDP).

La Banque mondiale a accompagné ce mouvement progressif de recentrage des politiques de développement sur la question de la pauvreté. D'abord de manière indirecte, avec la mise en place du programme DSA (Dimensions Sociales de l'Ajustement), en association avec le PNUD et la BAD (Banque Africaine de Développement), pour atténuer les effets négatifs de court terme des réformes sur les populations vulnérables. Puis de manière plus directe, en consacrant en 1990 le Rapport sur le développement dans le monde à la pauvreté. Avec la publication de ce Rapport (suivi d'un second sur le même thème dix ans après), la Banque mondiale a affirmé l'importance qu'elle accordait à la lutte contre la pauvreté. Afin de se doter des moyens analytiques pour remplir cette mission, elle a ensuite entrepris toute une série d'études à partir de données d'enquêtes sur ce thème, tout en établissant de manière systématique des documents permettant de cerner les caractéristiques et les déterminants de la pauvreté dans chaque pays : profil de pauvreté, diagnostic sur la pauvreté (*poverty assessment*), etc. En fait, seul le FMI était jusqu'alors resté en marge de cette évolution.

A la fin de la dernière décennie, trois raisons principales ont conduit les Institutions de Bretton Woods à effectuer un saut qualitatif dans ce domaine en lançant de nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté qui placent ce thème au centre de leur action, particulièrement dans le cas de la Banque mondiale.

La première est liée à la progression de la pauvreté dans de nombreuses parties du monde. Quelles que soient les incertitudes sur les chiffres, celle-ci est manifeste au cours des dernières années, surtout si l'on exclut la Chine où le nombre de pauvres semble s'être réduit considérablement depuis l'essor économique entamé dans les années quatre-vingt⁴. L'accroissement de la pauvreté est particulièrement sensible en Afrique sub-saharienne et dans les pays en transition d'Europe et d'Asie centrale. Selon les statistiques de la Banque mondiale, près de la moitié de la population mondiale vit avec moins de 2 dollars par jour et un cinquième avec moins de 1 dollar par jour, montant considéré habituellement comme le seuil de pauvreté absolue. Dans le cas de l'Afrique sub-saharienne, 47 % de la population vivent en dessous de ce dernier seuil.

Le phénomène le plus inquiétant à ce sujet est sans doute lié au fait que certains pays semblent enfermés dans une véritable « trappe à pauvreté », comme en témoigne le doublement du nombre de pays les moins avancés (PMA) en trente ans : leur nombre est ainsi passé de 25 en 1971 lors de la création de cette catégorie de pays à 49 en 2001.

4. Encore faut-il considérer qu'il existe des incertitudes considérables concernant la qualité des statistiques chinoises.

Compte tenu des tendances démographiques, la population de ces pays va tripler d'ici 2050 selon les projections des Nations Unies⁵, passant de 660 millions à 1,8 milliard, pour représenter près de 20 % de la population mondiale (contre 11 % actuellement). Dans ce contexte, il devient impératif de réagir pour éviter que des populations entières meurent littéralement de faim.

La deuxième raison qui a contraint les IBW à changer de politiques est liée à l'échec des politiques d'ajustement structurel (PAS) et à la remise en cause du « consensus de Washington » qui fondait ces politiques, basé sur le triptyque : stabilisation macro-économique, libéralisation externe, libéralisation interne. Cet échec des PAS se lit dans les chiffres ci-dessus. Après vingt ans d'ajustement structurel sous la recommandation des IBW, aucun succès ne peut être exhibé. Même le « miracle asiatique » montré en exemple pendant des années aux autres PED est remis en cause depuis la crise de 1997. Il en est de même des programmes appliqués avec l'appui des IBW dans les autres grands pays émergents (Argentine, Brésil, Mexique, Turquie, etc.) et en transition (Russie), qui ont également connu des crises graves dont certains ne sont pas encore sortis. Quant aux bons élèves (*front-runners*) africains qui se sont succédé au panthéon des *success stories*, aucun n'a réussi à tenir ses promesses dans la durée (il est sans doute cruel de rappeler que la République du Congo Démocratique, ex-Zaïre, a un jour été classée dans cette catégorie).

Le « consensus de Washington » a en effet largement échoué dans la plupart des pays, comme le reconnaît désormais la Banque mondiale elle-même. A ce sujet, la critique de J. Stiglitz, ancien économiste en chef de cette institution et prix Nobel d'économie en 2001, mérite d'être citée : « *Le FMI est supposé assurer la stabilité financière internationale. Quant à l'OMC, elle doit faciliter le commerce international. Malheureusement, la façon dont ces deux dernières institutions cherchent à remplir leur mandat a probablement contribué à accroître la pauvreté (...) Le mélange des politiques de libéralisation et des politiques économiques restrictives imposées par le FMI a créé un cocktail aux effets dramatiques pour les PED.* »⁶ Cette critique épargne certes la Banque mondiale, mais notre analyse montre qu'il n'existe pas de raison de lui accorder un traitement de faveur, au moins jusqu'aux dernières années.

Outre la remise en question des stratégies passées, l'échec des politiques d'ajustement structurel a une conséquence fâcheuse pour les PED mais aussi pour les IBW : la crise de la dette multilatérale. Cette

5. Organisation des Nations Unies, *World Population Prospects*, Division de la Population, février 2001. Ces projections supposent que le nombre de PMA demeure constant, ce qui est contraire à l'évolution historique comme on l'a vu.

6. Interview au quotidien *Le Monde*, 6 novembre 2001.

dernière résulte directement de vingt ans de prêts à moratoire sans croissance économique. Les institutions financières internationales, et tout particulièrement la Banque mondiale, se retrouvent en première ligne d'une situation de surendettement des pays pauvres, où la composante multilatérale est progressivement devenue prépondérante. Face à l'insolvabilité des États, c'est le principe de l'intangibilité des créances des IBW qui est en jeu.

La crise de légitimité des Institutions de Bretton Woods constitue le troisième facteur de ce changement d'attitude. Elle résulte pour beaucoup des deux éléments ci-dessus : face à l'aggravation de la pauvreté dans le monde, à l'échec général des politiques promues par les IBW et à la crise de la dette qui en résulte, il est naturel que les critiques se soient multipliées à leur égard, leur réclamant un changement d'orientation.

Ce changement est d'abord un moyen de répondre à la « fatigue de l'aide » dans les pays développés, où les opinions publiques s'interrogent sur l'utilité de continuer à consacrer des efforts financiers aussi conséquents à l'aide au développement. Pour lutter contre ce désenchantement, le thème de la pauvreté est manifestement porteur, ne serait-ce que dans une optique de solidarité humanitaire⁷.

C'est également un moyen de répondre aux critiques de la société civile et des mouvements contestataires : n'oublions pas que la décision de lancement des DSRP s'inscrit dans un contexte de contestation de plus en plus virulente de l'action des organisations internationales, qui a poussé les pays du G7 à lancer l'Initiative PPTE renforcée lors de leur sommet de Cologne en 1999 et qui a culminé ensuite lors de la conférence de Seattle en novembre 1999 et du sommet du G7 de Gênes en juin 2001.

OBJECTIF ET PLAN DE L'OUVRAGE

Cet ouvrage présente une analyse critique des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement préconisées par les IBW. Le terme de « stratégies » est jugé préférable à celui de « politiques » : en effet, à la différence de la génération de réformes antérieures liées à l'ajustement structurel, le dispositif qui se met en place vise à établir une étroite articulation entre politiques économiques et économie politique des réformes. En conséquence, le contenu analytique des politiques proprement dites ne constitue qu'un des aspects de la nouvelle architecture, la manière dont ces politiques sont élaborées et conduites étant censée avoir au moins autant

7. Cf. l'entretien avec J.-M. Severino, « *On n'échappe pas au politique quand on fait de l'aide au développement* », *Economie politique*, n° 10, 2^e trimestre 2001, pp. 8-17.

d'importance en ce qui concerne les résultats attendus. Pour cette raison, il semblait indispensable d'aborder conjointement les trois principales composantes qui caractérisent les nouvelles stratégies, une partie étant consacrée à chacune d'entre elles : le diagnostic et le contenu des politiques préconisées ; les processus participatifs ; les dispositifs de suivi/évaluation.

La contrepartie de la précocité de notre travail est son caractère partiel : faute de recul suffisant, une dimension fondamentale ne peut être traitée ici, à savoir l'impact effectif des politiques. En effet, il est encore trop tôt pour juger de la réussite ou de l'échec des stratégies proposées, dans la mesure où elles n'ont pas encore été appliquées.

Sur chacun des trois thèmes ci-dessus, nous présentons à la fois des travaux de portée générale (analyse critique des positions de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté, description de l'Initiative PPTE, comparaison avec les approches européennes de la pauvreté, etc.) et d'autres portant sur des pays spécifiques, situés tous en Afrique sub-saharienne (Madagascar, Mali, etc.).

Privilégier le continent africain dans notre analyse se justifie par le fait que, parmi tous les pays concernés par les DSRP, ceux d'Afrique sub-saharienne (35 au total) concentrent une grande majorité de la population se trouvant dans une situation d'extrême pauvreté. D'ailleurs, sur 49 pays les moins avancés (PMA), 34 appartiennent à ce continent. De surcroît, parmi les 37 pays éligibles à l'Initiative PPTE figurent 32 pays africains. Pour compléter l'approche adoptée ici et mieux mettre en évidence la spécificité et la diversité des contextes nationaux, un second volume appliqué au cas particulier de Madagascar est en cours de préparation⁸.

Bien qu'il s'agisse d'un ouvrage collectif réalisé avec la participation d'auteurs venant d'horizons divers, nous avons tenté d'échapper au travers fréquent de ce genre de publications, où un titre fédérateur de façade recouvre souvent une juxtaposition d'études et de points de vue hétéroclites, voire contradictoires. Ceci n'empêche pas que les questions traitées dans cet ouvrage et les angles d'attaque des travaux présentent une grande diversité, et s'appuient sur une vaste palette de sources d'information et de techniques d'analyses (production de données de première main, traitement d'enquêtes, revue de littérature, réflexion critique, analyse de contenu, etc.).

En outre, il est fait largement appel à toute une série de travaux originaux réalisés au cours des dernières années par les chercheurs de

8. Ce second volume, ainsi que certains chapitres du présent ouvrage, sont basés sur des communications présentées lors du séminaire international sur la pauvreté organisé par DIAL/CIPRE, INSTAT/MADIO et le RESAL/UE, et qui s'est tenu à Antananarivo en février 2001 dans le cadre de l'élaboration du DSRP de Madagascar. L'ensemble des communications de ce séminaire peut être consulté sur le site de DIAL [www.dial.prd.fr].

DIAL, qui trouvent ici une perspective unificatrice. Le caractère convergent des analyses exposées se traduit par une unité d'ensemble, qui permet de développer un argumentaire cohérent et d'aboutir à des conclusions communes concernant l'apport et les limites de ces politiques.

Enfin, nous avons placé nos réflexions dans une perspective internationale qui dépasse le cadre des seuls PED. En effet, bien que la question de la pauvreté soit aussi au cœur des débats dans les pays industrialisés, les approches adoptées sur ces deux champs géographiques sont en général déconnectées. Les deux chapitres de ce volume qui traitent de la pauvreté en Europe de l'Ouest permettent de mettre en perspective la spécificité des nouvelles initiatives dans les pays du Sud, et d'amorcer, par ce regard croisé, une lecture comparative sur cette thématique.

Le **première partie** de l'ouvrage présente des éléments de diagnostic et de réflexion sur les politiques de lutte contre la pauvreté. Les deux premiers chapitres portent directement sur les politiques économiques. Le **chapitre I** analyse le discours de la Banque mondiale en matière de lutte contre la pauvreté, à partir du rapport sur le développement dans le monde 2000/01, intitulé *Combattre la pauvreté*. Ce rapport constitue en quelque sorte le document fondateur de la nouvelle approche, dix ans après le rapport consacré au même thème. Ce chapitre met en lumière le caractère novateur de ces idées, mais aussi leurs limites. Le **chapitre II** s'attache à éclaircir les objectifs de ces nouvelles politiques, à la lumière des théories contemporaines de la justice distributive. Il argumente qu'elles doivent considérer avec plus de soin les facteurs de la mobilité individuelle hors de la pauvreté d'une part, et accepter les redistributions du revenu qu'implique l'accroissement de cette mobilité d'autre part. Sous cet angle, il s'intéresse en particulier aux politiques d'éducation et de santé.

Le **chapitre III**, qui analyse les modes de régulation de la pauvreté en Europe, apporte un éclairage enrichissant sur la façon dont les sociétés occidentales abordent le problème. Au moins deux conclusions méritent d'être soulignées : d'une part, l'importance capitale du rôle de l'État dans le traitement de la pauvreté, dans des pays pourtant censés représenter des archétypes exemplaires d'économies de marché consolidées ; d'autre part, la diversité des réponses proposées par chaque pays, malgré leur relative homogénéité culturelle. On peut donc penser que cette diversité devrait être encore plus grande dans les PED.

Les deux chapitres suivants traitent de deux questions spécifiques liées aux politiques de lutte contre la pauvreté. Dans le **chapitre IV**, les auteurs se penchent sur la montée de la pauvreté urbaine en Afrique au cours des dernières décennies, en essayant d'en quantifier l'ampleur

et d'en décrire les principales caractéristiques. Cette analyse met le doigt sur un point aveugle des politiques préconisées, qui découle du tropisme « ruraliste » de la Banque mondiale. Enfin dans le **chapitre V**, ce sont les stratégies d'insertion (*empowerment*) et la participation des pauvres qui sont abordées. Ce chapitre propose une méthode originale de « révélation » des demandes et des aspirations des pauvres (la « voix des pauvres ») et l'illustre à partir de l'exemple malgache. En mettant en évidence le fort besoin d'État-providence exprimé par les pauvres, les auteurs s'interrogent sur le mode de satisfaction d'une revendication *a priori* contradictoire avec les politiques envisagées.

La **deuxième partie** met en évidence la portée et les limites des nouvelles initiatives internationales. Les cinq chapitres de cette partie cherchent à apprécier la mise en œuvre effective sur le terrain des nouvelles initiatives internationales préconisées par les Institutions de Bretton Woods. L'intérêt de ces chapitres, qui traitent du même thème, provient de la confrontation de trois éclairages différents et pourtant convergents : le premier issu du monde de la recherche, le deuxième de celui des ONG de développement ; le troisième de spécialistes de l'aide et de la coopération engagés sur le terrain. Le **chapitre VI**, qui constitue le pivot de ce volume, expose les grands principes régissant l'élaboration des DSRP ainsi que les problèmes posés en pratique, tant du point de vue du contenu des politiques que de leurs modalités d'application. Sur ce second point, les contradictions à l'œuvre et à venir, ainsi que les enjeux sont analysés à partir d'une grille de lecture à double entrée : les acteurs et les relations qu'ils entretiennent entre eux. Ce diagnostic est enrichi dans le **chapitre VII**, centré sur les difficultés rencontrées pour la mise en place des processus participatifs, qui constituent comme on l'a vu une innovation majeure de la nouvelle approche. Le manque de capacité, aussi bien de l'administration que de la société civile, apparaît comme le principal facteur de blocage.

Les deux chapitres suivants analysent l'articulation entre la lutte contre la pauvreté et l'allègement de la dette. Ils mettent en évidence l'incompatibilité entre les principes à la base de chacune des deux initiatives PPTE et DSRP, lancées simultanément. Celle-ci tient avant tout à une différence d'objectifs : celui de l'Initiative PPTE est de nature financière, puisqu'il s'agit de rendre la dette soutenable ; l'objectif des DSRP est la réduction de la pauvreté, ce qui correspond à des préoccupations distinctes même si les fonds résultant de l'allègement de la dette sont utilisés pour financer la lutte contre la pauvreté. Chacun des deux chapitres illustre cette contradiction à sa manière en montrant les conséquences pratiques du point de vue de l'affectation de l'aide au développement et des conditions

d'élaboration des politiques. Le **chapitre VIII** estime que l'imbrication de l'allègement de la dette et des DSRP consacre l'abandon du principe de sélectivité de l'aide mis en avant par la Banque mondiale, puisque tous les pays pauvres très endettés sont appelés à bénéficier à terme de l'allègement de la dette. De surcroît, cette imbrication se traduit du point de vue pratique par une incohérence temporelle : à l'urgence de débloquent les fonds d'allègement de la dette s'oppose l'objectif d'élaboration d'une stratégie réfléchie de politique économique dans le cadre d'un processus participatif inévitablement long à mettre en oeuvre. À partir d'une évaluation de son impact financier, le **chapitre IX** montre le caractère profondément inégalitaire et les incertitudes quant à l'impact potentiel de l'Initiative d'allègement de la dette, décidé en fonction de critères de soutenabilité et non des besoins de développement des pays pauvres. Le **chapitre X** s'interroge sur la capacité des pays concernés à définir leur propre stratégie de lutte contre la pauvreté compte tenu de leur faible capacité institutionnelle, en prenant appui sur l'expérience du Mali. Cette étude de cas éclaire à partir d'un exemple concret l'argumentation générale développée dans les chapitres précédents.

Enfin, la **troisième partie** est consacrée aux dispositifs de suivi et d'évaluation des nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté. Par rapport au passé, ces derniers ont pris une importance accrue, à la fois parce qu'ils sont censés guider l'action en temps réel, et en fonction des résultats servir de base à la réorientation des politiques, mais aussi parce que la mise en avant de la participation citoyenne à la conduite des réformes suppose un accès élargi à l'information. Or à l'heure actuelle, la réflexion sur ces dispositifs constitue l'un des principaux points faibles des processus en cours⁹. Le **chapitre XI** propose une analyse critique des enquêtes statistiques habituellement utilisées pour le suivi de la pauvreté dans les PED, notamment en Afrique. Les auteurs aboutissent à la conclusion paradoxale que la multiplication des enquêtes auprès des ménages au cours de la dernière décennie n'a peut-être pas conduit à une meilleure connaissance du phénomène, pour des raisons de problèmes méthodologiques et d'insuffisante qualité des données. À partir du bilan des réflexions engagées en Europe sur la mesure de la pauvreté, le **chapitre XII** cherche à identifier les principaux enseignements qui pourraient en être tirés pour les pays pauvres. Pour finir, le **chapitre XIII** offre une présentation de deux outils statistiques originaux pour l'analyse de la pauvreté mis en oeuvre avec succès dans plusieurs PED, les enquêtes 1-2-3 pour le milieu urbain et les Observatoires Ruraux dans les campagnes.

9. Cf. ODI (2001), *PRSP Institutionalisation Study: Final Report*, présenté au PSA, Londres, octobre.

EN FIN DE COMPTE, TOUT CHANGER POUR QUE TOUT CONTINUE ?

On l'aura compris à la lecture de la présentation de l'ouvrage qui vient d'être faite, le bilan que nous tirons des nouvelles initiatives internationales est sans concession, et à bien des égards assez sévère. Que ce soit sur le contenu ou sur la manière dont les stratégies sont mises en œuvre, les analyses mettent clairement en lumière les lacunes, les failles et les déficiences opérationnelles des processus en cours. Cependant, la question qu'il convient de se poser est de savoir si *in fine*, tout bien considéré, les nouvelles stratégies sont d'une part susceptibles de changer la donne, et si, d'autre part, elles constituent un pas en avant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Une telle appréciation ne peut relever que d'un jugement subjectif, dans la mesure où il n'existe aucune procédure objective permettant de pondérer les aspects positifs et négatifs de notre diagnostic.

Cette tentative de prise de position est d'autant plus légitime que les IBW, toutes impériales qu'elles soient (au sein de la communauté financière internationale mais aussi et surtout dans leur dialogue avec les pays du Sud), sont l'objet de nombreuses critiques envers leurs nouvelles initiatives. Paradoxalement, le feu croisé de critiques provient des deux côtés de l'échiquier politique : rejet, au nom de l'objectivité scientifique et de l'approche technocratique, de l'inéluctable immixtion en politique que va entraîner la mise en avant du processus participatif, à « droite » ; soupçon de duplicité des IBW, qui n'auraient adopté le slogan de la lutte contre la pauvreté que pour mieux faire passer la pilule de la libéralisation, à « gauche ». Cependant, à y regarder de plus près, il apparaît que, dans les deux cas, les argumentaires avancés peuvent être, au moins en partie, renvoyés dos à dos. En effet, ces derniers mobilisent tout à tour les trois effets rhétoriques subtilement énoncés par A. Hirschman à propos de ceux qui, au cours des deux derniers siècles ont combattu les réformes politiques et sociales (droits civils, droits politiques et droits économiques)¹⁰ : la thèse de l'effet pervers (*perversity* : toute tentative de modifier l'ordre existant produit des effets strictement inverses au but recherché), celle de l'inanité (*futility* : les programmes de changement politique et social sont incapables de modifier le *statu quo* en quoi que ce soit) et celle de la mise en péril (*jeopardy* : les réformes sont à proscrire parce qu'elles compromettraient des acquis précieux obtenus à grand peine).

Il nous semble que la théorie de la conspiration ne tient pas. Que les IBW aient été contraintes d'adopter le thème de la lutte contre la pauvreté sous la pression, que le biais idéologique à partir duquel ont

10. A. Hirschman, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Fayard, Paris, 1991.

été conduites les politiques d'ajustement n'ait pas disparu, qu'elles utilisent les nouvelles stratégies afin de restaurer leur propre crédibilité internationale, que les processus en cours soient défailants et porteurs de risques réels d'être dévoyés ou que les solutions aux problèmes récurrents du développement n'en seront sûrement pas miraculeusement trouvées est indéniable et doit être souligné.

Ces mises en garde nécessaires pour éviter d'accorder une confiance aveugle à une stratégie encore très imparfaite ne doivent pas pour autant aboutir à une condamnation irrévocable du processus en cours. Au stade actuel, l'essentiel des avancées que l'on peut attendre ne se situe sans doute pas sur ces plans. En effet, les principes consubstantiels aux initiatives DSRP et PPTE constituent une rupture radicale avec les pratiques passées et sont porteurs d'espoir. Ils ouvrent une réelle opportunité de voir les politiques publiques et l'aide internationale changer de nature, dans un sens plus favorable au développement et faisant appel à une plus grande participation citoyenne. Rien ne garantit que cette chance sera effectivement saisie : cela dépendra de la capacité des forces sociales à œuvrer dans ce sens, donc des contextes locaux ; mais les conditions formelles de l'émergence de ces expressions n'ont jamais été aussi favorables. La partie est en tout cas loin d'être jouée à l'avance.

Pour conforter notre lecture plutôt optimiste des nouvelles orientations en matière de politiques de développement prises à l'instigation des IBW, un parallèle significatif peut être établi avec l'évolution des négociations internationales en matière de libéralisation commerciale, sous l'égide de l'OMC. En effet, la promotion des trois acteurs – gouvernements des PED, société civile, institutions internationales – et de leur étroite coordination n'est pas l'apanage des politiques de lutte contre la pauvreté. Il existe une symétrie étonnante entre les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté promues par les IBW et les nouvelles orientations des politiques de libéralisation commerciale soutenues par l'OMC (les deux étant évidemment intimement liées par un large dénominateur commun) :

- même bilan médiocre des politiques mises en œuvre jusqu'ici du point de vue des PED (ajustement structurel dans un cas, ouverture commerciale dans l'autre) ;
- même marginalisation de ces pays dans les processus de décision qui déterminent les politiques qui leur sont imposées ;
- même pression critique/récrimination/contestation, notamment de la société civile internationale ;

- même discours réformateur en réponse, avec pour maîtres-mots : transparence, confiance, consultation, participation de la société civile, communication, renforcement des capacités¹¹.

Pourtant, dans le cas de l'OMC, le changement paraît plus cosmétique du point de vue des pays pauvres : pas de remise en question du dogme selon lequel la libéralisation commerciale est bonne partout et en toute circonstance ; confusion entre fin et moyens (la lutte contre la pauvreté est une fin sur laquelle un consensus peut se faire, ce qui n'est pas le cas pour l'ouverture commerciale¹²) ; déficit démocratique (entre pays du Nord et pays du Sud) ; marginalisation de la société civile, dont la « sanctuarisation » de la dernière conférence de l'OMC à Doha (Qatar) en novembre 2001 est symptomatique ; manque de prise en compte des intérêts des pays les plus pauvres (même si la question de l'assouplissement de la mise en œuvre des accords pour les PED a été incorporée dans les prochaines négociations)¹³.

En revanche, les principes réformateurs des IBW, notamment de la Banque mondiale, sont effectivement mis en pratique. Ainsi dans chaque pays, la confrontation des différents acteurs, tout imparfaite qu'elle soit, est systématiquement organisée lors des nombreux ateliers programmés à l'occasion de l'élaboration des DSRP.

Un tournant a été amorcé du point de vue des principes et des objectifs. Les failles constatées à ce jour résultent d'une réflexion encore fragmentaire sur les implications pratiques des nouvelles orientations. La manière dont elles doivent se traduire en termes de hiérarchisation des priorités, de définition des populations-cibles, de partage des responsabilités entre les différents acteurs, et de moyens à mettre en œuvre, reste floue. Les arbitrages que cela suppose, les pré-conditions à satisfaire, et les risques à courir ne sont pas encore pleinement mesurés. Plus concrètement, outre les interrogations sur la pertinence des politiques préconisées, les nouvelles stratégies butent toujours sur un certain nombre de problèmes récurrents négligés dans

11. Parmi les priorités fixées par l'OMC pour répondre à la contestation et donner une meilleure image de l'OMC dans l'opinion, on peut citer : une meilleure intégration des PMA et des autres pays pauvres ; une participation plus active de tous aux travaux (assistance technique et sessions de formation) ; l'amélioration du processus de consultation et la prise en compte des préoccupations liées à la mise en œuvre des accords issus du cycle de l'Uruguay Round.

12. A ce sujet, D. Rodrik souligne que la tendance courante à considérer le développement presque exclusivement du point de vue de l'intégration dans l'économie mondiale ferme les autres voies possibles, et va même jusqu'à détourner l'attention des objectifs clés du développement ; cf. D. Rodrik (2001), « Les mirages de l'ouverture extérieure », *Economie Politique*, n° 10, 2e trimestre, pp. 44-54.

13. La plupart des avantages accordés aux PMA (en matière d'accès au marché notamment) le sont en fait de manière unilatérale en dehors du cadre de l'OMC (cf. l'initiative « Tout sauf les armes » de l'Union européenne ou l'*Africa Growth and Opportunity Act* des États-Unis à titre d'exemples).

le passé. Comment renforcer les capacités (de l'administration et de la société civile) dans les pays pauvres ? Comment responsabiliser et légitimer les institutions ?

Malgré toutes les difficultés mentionnées ci-dessus, il serait erroné de ne voir dans les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté qu'un simple ravalement ou un effet de mode, qui sera aussi vite abandonné qu'il est apparu, tant la mécanique institutionnelle est déjà profondément inscrite dans les procédures d'aide au développement : DSRP, initiative PPTTE, PRSC, PRGF, Objectifs Internationaux de Développement, etc. Plus généralement, même si le mode d'approche et les instruments des IBW présentent des failles, il convient de rappeler une évidence parfois oubliée : entre la Banque mondiale et le despote-type d'un PED mettant son pays en coupe réglée, il y a peu de doute que le premier des deux est celui le plus enclin à un effort pour lutter contre la pauvreté.

En fin de compte, dans la mesure où parmi les principaux objectifs des nouvelles stratégies figure – comme nous l'avons rappelé ci-dessus – la pérennisation du mode de fonctionnement actuel des relations financières internationales, il serait tentant d'attribuer aux IBW la déclaration du représentant d'une aristocratie menacée dans *Le Guépard* (di Lampedusa, 1959) : « *Si nous voulons que tout continue, il faut que d'abord tout change.* »¹⁴

QUELS ENJEUX POUR QUELLES POLITIQUES ?

Comme cela a déjà été mentionné, le diagnostic porté dans cet ouvrage sur les nouvelles initiatives de lutte contre la pauvreté est partiel, dans la mesure où seuls les politiques antérieures, le processus d'élaboration des stratégies et leur contenu peuvent donner lieu à une évaluation à ce stade. Or l'histoire du développement a déjà montré que là n'était sans doute pas l'essentiel. Ainsi, un exercice similaire entrepris dans les années soixante ou soixante-dix aurait conduit à une analyse des options adoptées dans les plans pluri-annuels conçus dans la plupart des PED. De nombreux économistes s'y sont livrés à l'époque sans entrevoir les résultats auxquels ils allaient aboutir. Il y a peu de raisons de penser que nous soyons beaucoup plus clairvoyants aujourd'hui. Rétrospectivement, si l'échec de ces plans a résulté en partie d'une mauvaise appréciation des effets qu'ils ont finalement provoqués, il relève au moins autant de la défaillance des pays, et plus particulièrement des administrations, à en appliquer les principes.

14. G. T. di Lampedusa (1959), *Le guépard*, Seuil, Paris (traduction française de *Il Gattopardo*, paru en 1958 aux éditions Feltrinelli, Milan).

Aussi, dans les années qui viennent, les enjeux vont porter autant sur le bien-fondé des politiques que sur la capacité à les mettre en œuvre, la formulation de tout diagnostic ou bilan appelant la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation. Sur ces trois plans, qui correspondent aux trois parties de l'ouvrage, la « participation » est censée jouer un rôle déterminant. C'est aussi la principale inconnue.

Concernant le contenu des politiques, la simple reconduction des orientations antérieures dans la majorité des DSRP témoigne de l'existence de fortes résistances face à une nécessaire remise en question de ces orientations. Certes, l'adoption des nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté constitue implicitement un aveu d'échec des politiques antérieures, même si de nombreux plaidoyers *pro domo* des IBW continuent à attribuer la responsabilité principale de l'échec de l'ajustement structurel aux défaillances des PED dans leur mise en œuvre¹⁵ plutôt qu'à celles de leur contenu. Ceci étant, comme le montre l'ouvrage, la nécessité d'une approche innovante sur le contenu des politiques est aussi reconnue du bout des lèvres : nécessité d'un meilleur équilibre État/marché, prise en compte de la spécificité des contextes nationaux et locaux, relativisation des bienfaits de la libéralisation, etc. Pour aller au-delà de simples changements marginaux dans le contenu des politiques, un important défi demeure toutefois à relever : celui d'identifier des alternatives aux options antérieures qui soient viables et cohérentes. Pour peu que cette démarche soit effectivement adoptée sérieusement, le processus participatif devrait aider à la réalisation de cet objectif en permettant une plus grande prise en compte des spécificités nationales, une identification des véritables besoins de la population et une meilleure compréhension des logiques d'acteurs.

Sur le plan de la mise en œuvre des stratégies, le principe de participation des différents acteurs de la société ouvre de nouvelles perspectives quant à la façon dont les affaires nationales devront désormais être conduites. En favorisant le respect du droit à l'information et à l'expression, la participation atteint un premier objectif, celui de s'attaquer à une des dimensions de la pauvreté : celle de l'exclusion et de la marginalisation. Mais la portée potentielle de ce précepte va bien au-delà de cet aspect. La « participation » ne prendrait tout son sens que si elle contribue véritablement à remédier aux dysfonctionnements de la démocratie dans les pays pauvres. Elle devrait ainsi renforcer les capacités et le pouvoir des corps intermédiaires (médias, syndicats, associations, etc.) dans l'élaboration, le suivi, le contrôle, l'évaluation et la réorientation des

15. Cf. en particulier, Banque mondiale (1994), *L'ajustement en Afrique : Réformes, Résultats et Chemin à parcourir*, Washington, mars.

politiques. Suivant cette optique, l'information – dont le caractère formateur doit être souligné – revêt une importance primordiale. Elle rend explicite les choix publics et accroît la transparence dans la gestion des affaires de l'État, tout en conférant aux différents acteurs de la société la possibilité d'exercer des pressions, voire de sanctionner ce dernier en cas de défaillance. En bref, l'enjeu est d'assurer le principe de responsabilité démocratique (*accountability*) rendant l'État responsable de ses actions devant les citoyens.

La majorité des acteurs ne semble pas prendre pleinement conscience de ces nouvelles perspectives, faute de repères et du fait de leur exclusion traditionnelle des sphères de décision. De surcroît, l'influence réelle du processus participatif sur la prise de décisions de politique économique est encore à définir : pas plus le document de référence de la Banque mondiale sur les DSRP (*sourcebook*) que la pratique sur le terrain ne permettent de trancher à cet égard, même si l'inclination naturelle (des IBW comme des gouvernements) pousse probablement à n'en faire qu'un processus purement consultatif. Une fois les DSRP élaborés par les pays et validés par les IBW, peut-on espérer une tentative d'institutionnaliser ces processus d'expression populaire ? En tout cas, si cette volonté existe, c'est à cette étape que vont se poser les véritables problèmes à résoudre : la logique des processus participatifs remet en cause le fonctionnement habituel des institutions dites représentatives dans les PED. Pour le faire évoluer, il faudra beaucoup de courage à celles-ci, ou plus vraisemblablement, une forte pression populaire.

Enfin, la capacité des acteurs à définir les politiques adéquates dépend de la disponibilité d'informations de deux sortes : sur les problèmes tels qu'ils se présentent ; sur l'impact réel ou prévu des options mises en oeuvre ou envisagées. Or, on ne dispose aujourd'hui que d'une connaissance très parcellaire des économies des pays pauvres, faute de données pertinentes et fiables. Évaluer l'impact des politiques en est rendu d'autant plus ardu voire impossible.

Il en découle l'urgence d'une mobilisation des moyens nécessaires pour approfondir les connaissances sur la situation et les mécanismes en vigueur dans les pays pauvres. Il s'agit de connaissances aussi bien économiques que socio-politiques, dans la mesure où les deux sont intimement liés. La définition d'une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté requiert en particulier une appréciation fine de l'effet distributif des politiques économiques prévues ou appliquées.

Le lancement par la Banque mondiale et le FMI des programmes d'évaluation d'impact, connus sous la dénomination anglaise de PSIA (*Poverty and Social Impact Analysis*), répond à ce besoin. Ces nouveaux programmes ouvrent un immense chantier en termes de

recherche et d'applications opérationnelles. Ils vont cependant devoir faire face à trois types de difficultés.

L'ordre naturel des choses eût été de mobiliser ces techniques pour élaborer les DSRP et définir les priorités en matière de politiques. La précipitation avec laquelle ces derniers ont été réalisés n'a pas permis de respecter cet enchaînement.

Plus fondamentalement, il n'existe pas à l'heure actuelle d'instruments permettant d'évaluer précisément (*ex ante* et *ex post*) l'impact des politiques sur la pauvreté. Certaines pistes de recherche novatrices, comme les micro-simulations, constituent des avancées méthodologiques stimulantes dans cette direction. Mais deux problèmes de fond demeurent à cet égard:

- comment prendre en compte la nature multi-dimensionnelle de la pauvreté dans l'analyse des effets distributifs des politiques ?
- comment mesurer les conséquences en termes de pauvreté de mesures alternatives (à budget donné, vaut-il mieux construire des pistes rurales ou améliorer la qualité de l'enseignement primaire) ?

Un tel programme doit s'appuyer sur l'analyse des interactions, aujourd'hui encore largement méconnues, entre les différentes formes de pauvreté et la diversité des politiques envisageables.

Enfin et à supposer que les chercheurs résolvent ces difficultés analytiques et que les données nécessaires à l'application des nouvelles méthodes soient produites, il restera à lever la contrainte des capacités techniques et institutionnelles locales, ainsi qu'à repenser les modalités du dialogue entre le « savant » et la « société », pour remplir les nécessaires principes d'appropriation et de participation. Si la réalisation d'une entreprise aussi ambitieuse est clairement inaccessible à court terme, il est néanmoins impératif de s'y engager fermement. L'élaboration et le transfert d'instruments appropriés à mobiliser pour la mener à bien constituent un dernier défi, mais non le moindre, auquel il convient de se confronter.

Finalement, les IBW se sont engagées dans une voie dont elles ne contrôlent pas l'issue. Le nouveau positionnement qu'elles cherchent à promouvoir, plus proche des pauvres et des populations, et moins des États, les conduit sur un terrain mal balisé. La remise en question du tête-à-tête exclusif avec les gouvernements des pays pauvres est sûrement une évolution souhaitable mais elle est aussi porteuse d'incertitudes. D'une certaine manière, les IBW ont ouvert la « boîte de Pandore » en créant des attentes qu'elles ne seront pas nécessairement aptes à satisfaire, courant le risque de déceptions et de retours en arrière. Elles pourraient ainsi être prises au mot par les sociétés du Sud et devoir s'adapter à des transformations radicales

qu'elles n'ont pas véritablement anticipées. En tout cas, de nouvelles pistes ont été ouvertes suite à l'Initiative DSRP. Il reste à savoir si les nombreux obstacles et contraintes qui subsistent pourront être surmontés, et si les différents acteurs – aussi bien aux niveaux national qu'international – mesurent les véritables enjeux et sont prêts à mobiliser les moyens pour faire aboutir le processus.

PREMIÈRE PARTIE

**Diagnostic et réflexions sur les
politiques de lutte contre la
pauvreté**

CHAPITRE I

Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté

Jean-Pierre Cling

AVEC L'ADOPTION DU CONCEPT de Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP), la Banque mondiale a placé officiellement la lutte contre la pauvreté au centre de ses priorités. La montée de cette préoccupation, qui est en train de s'imposer comme la base des stratégies de développement des pays à bas revenu, tient au fait que, si le nombre de pauvres, au sens monétaire, a globalement stagné depuis une dizaine d'années, on constate que la pauvreté s'est accrue dans toutes les régions du monde, à l'exception de l'Asie de l'est où elle a fortement régressé.

Le Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde 2000/01, consacré au thème de la lutte contre la pauvreté (Banque mondiale, 2001a pour la version française), permet de mieux appréhender le cadre conceptuel sur lequel reposent les nouvelles politiques promues par les Institutions de Bretton Woods. C'est également l'occasion, dix ans après le Rapport sur le développement dans le monde de 1990 consacré au même sujet, de faire le point sur l'évolution des connaissances et des idées sur ce thème dans la période récente.

La première partie de ce chapitre présente l'état des lieux de la pauvreté dans le monde tel qu'il ressort du Rapport sur le développement, ainsi que les réflexions macro-économiques qu'il contient sur le lien entre croissance et pauvreté monétaire au niveau mondial, qui aboutissent à des estimations relativement pessimistes concernant l'évolution de la pauvreté au cours des prochaines années. La deuxième partie met en évidence le caractère novateur des positions de la Banque, qui élargit son concept de pauvreté et insiste sur le rôle

des institutions tout en critiquant certains aspects de ses propres politiques. Enfin, la troisième partie montre les sérieuses limites de ces propositions du point de vue opérationnel¹.

AU DÉBUT DU XXI^e SIÈCLE, LA PAUVRETÉ DEMEURE UN FLÉAU À L'ÉCHELLE MONDIALE

Près de la moitié de la population mondiale est considérée comme pauvre, si on retient l'indicateur monétaire habituellement utilisé au plan international. A long terme, il existe un lien étroit entre les performances macro-économiques des pays en termes de croissance du PIB et l'évolution de la pauvreté nationale définie de manière monétaire. Mais même avec des prévisions de croissance mondiale très favorables, on ne peut anticiper de baisse sensible de la pauvreté dans les pays à bas revenu au cours des prochaines années, la Chine constituant une exception notable.

La pauvreté et les inégalités augmentent dans de nombreux pays

Le Rapport de la Banque mondiale débute par un état des lieux de la pauvreté dans le monde et de ses tendances récentes.

Il commence par rappeler le fait que la pauvreté est très répandue dans le monde (tableau 1 ci-dessous) : sur les 6 milliards d'habitants de la planète, 2,8 milliards, soit près de la moitié, vivent avec moins de 2 dollars par jour ; 1,2 milliard, soit un cinquième de la population mondiale, vit avec moins de 1 dollar par jour, montant considéré habituellement comme un seuil international de pauvreté absolue². Selon les mêmes sources, 44 % de la population mondiale vivant dans cette situation d'extrême pauvreté se trouvent en Asie du Sud. Le Rapport remarque ainsi que moins d'un enfant sur cent né dans les pays riches n'atteint pas son cinquième anniversaire, tandis que c'est le cas de vingt pour cent des enfants dans les pays les plus pauvres. De même, alors que moins de 5 % des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition dans les pays riches, cette proportion est de l'ordre de 50 % dans les pays pauvres.

Durant la dernière décennie (1990-1999), le nombre de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour en Asie de l'Est s'est réduit

1. Cette analyse est basée en partie sur un texte publié par DIAL (2000). L'auteur a procédé à une actualisation de ce texte, qui analysait la première version du rapport de la Banque mondiale, tout en le complétant.

2. Les comparaisons habituelles se basent sur un seuil de revenu ou de consommation par habitant exprimé en dollars constants de 1993, les monnaies nationales étant converties en dollars à partir des parités de pouvoir d'achat (PPA).

d'environ 450 à 260 millions, malgré l'impact de la crise financière. Cette réduction a été particulièrement rapide en Chine, où le nombre de pauvres serait passé de 360 à 215 millions (cette réduction aurait principalement bénéficié aux zones urbaines). En revanche, le nombre de personnes vivant dans une situation d'extrême pauvreté s'est accru en Afrique sub-saharienne, en Asie du Sud ainsi que dans les pays d'Europe et d'Asie centrale. Le nombre de pauvres a été multiplié par plus de deux dans le cadre du processus de transition qu'ont connu ces pays. Parallèlement, des progrès majeurs ont été enregistrés en ce qui concerne les aspects non monétaires de la pauvreté. Les indicateurs sociaux se sont ainsi nettement améliorés en moyenne dans les pays en développement depuis trois décennies. Par exemple, le taux de mortalité infantile est tombé de 107 à 59 pour 1 000 entre 1970 et 1998.

Ces chiffres globaux masquent des disparités régionales importantes : l'espérance de vie en Afrique sub-saharienne en 1997 n'était que de 52 ans, soit 13 ans de moins que la moyenne des pays en développement et 25 ans de moins que la moyenne de l'OCDE. Ceci est en particulier à relier au niveau extraordinairement élevé de la mortalité infantile sur le continent, qui atteint 90 pour 1 000 naissances (à comparer avec 6 pour 1 000 dans l'OCDE). L'épidémie de SIDA a aggravé la situation et s'est traduite par une hausse de la mortalité infantile dans plusieurs pays africains : au Kenya, ce taux est passé de 62 à 74 et au Zimbabwe de 52 à 69. La mortalité maternelle est également très forte en Afrique.

Dans l'état le plus avancé de l'Inde, le Kerala, l'espérance de vie est supérieure à celle observée à Washington, malgré un niveau de revenu moyen incomparablement inférieur. Dans les pays les plus atteints par l'épidémie de SIDA en revanche, tous situés en Afrique, les gains en matière d'espérance de vie obtenus depuis cinquante ans sont en train d'être anéantis. Selon des estimations des Nations Unies, l'espérance de vie à la naissance, qui était passée de 44 ans au début des années cinquante à 59 ans au début des années quatre-vingt-dix, va ainsi reculer à 45 ans entre 2005 et 2010 (Onusida, 2000). Au Botswana, l'espérance de vie va même devenir inférieure à 40 ans.

Les inégalités régionales sont également très marquées en matière d'éducation. L'Asie de l'Est a ainsi accru son taux de scolarisation brut dans l'enseignement primaire de 77 % à plus de 100 % entre 1982 et 1996³. Mais ce taux est resté inchangé en Afrique sub-saharienne à

3. Le taux brut de scolarisation primaire est défini comme le nombre d'enfants inscrits dans l'enseignement primaire rapporté au nombre d'enfants ayant l'âge pour y être inscrits.

74 %. En conséquence, quasiment l'intégralité de la réduction du taux d'illettrisme dans les PED provient de l'Asie de l'Est. En revanche, le nombre d'illettrés s'est accru de 17 millions en Asie du Sud et de 3 millions en Afrique sub-saharienne.

L'accroissement des inégalités mondiales de revenu est remarquable au cours des dernières décennies, que ce soit entre pays en développement, ou au niveau mondial : au cours des quarante dernières années, l'écart de revenus entre les vingt pays les plus riches et les vingt pays les plus pauvres du monde a doublé, de sorte qu'on assiste à une nette divergence entre pays⁴ ; certains pays sont enfermés dans une véritable trappe à pauvreté comme en témoigne le doublement du nombre de pays les moins avancés (PMA) en trente ans : leur nombre est passé de 25 en 1971 lors de la création de cette catégorie de pays, à 49 en 2001, un seul pays (le Botswana) ayant réussi à sortir de ce groupe. Selon le Rapport, l'évolution des inégalités au sein des pays est plus contrastée. Elle s'est sensiblement accrue dans certains pays (Bangladesh, Chine, Mexique, etc.) mais s'est réduite dans d'autres (Brésil). Il faut toutefois noter que dans la plupart des pays en développement, les informations statistiques permettant de calculer ces inégalités sont très partielles, voire inexistantes.

L'agrégation des inégalités entre pays et au sein des pays aboutit à la définition du concept d'inégalités entre individus au niveau mondial. Le calcul des inégalités mondiales entre individus amène à deux conclusions fortes : en premier lieu, les inégalités entre pays sont très supérieures aux inégalités intra-pays ; selon Schultz (1998), le rapport entre les deux serait de l'ordre de 70-30 ; en second lieu, les études sur longue période (Bourguignon et Morisson, 2001) suggèrent que les inégalités mondiales entre individus se sont accrues au cours des dernières décennies.

Croissance, inégalités et pauvreté

Comme le remarque la Banque mondiale, l'observation empirique montre que 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. Depuis deux siècles, les revenus par habitant des pays d'Europe occidentale ont été multipliés par dix en termes réels, celui de la Chine par plus de quatre et celui de l'Asie du Sud par trois. En conséquence, le nombre de pauvres (au

4. Selon la Banque mondiale, le PIB/habitant dans les 20 pays les plus riches était égal à 18 fois celui des 20 pays les plus pauvres en 1960. En 1995, le rapport des PIB/habitant était passé à 37.

seuil de 1 dollar par jour) est quasi-nul en Europe de l'Ouest. Il est plus élevé en Chine où la croissance a été plus faible (environ 20 % de la population). En Asie du Sud, où la croissance a été encore plus lente, ce pourcentage est deux fois supérieur.

L'insuffisance de la croissance dans un certain nombre de pays contribue à expliquer l'importance de la pauvreté qui y sévit. C'est en particulier le cas en Afrique, où le PIB/habitant de la plupart des pays n'a pas progressé depuis les années soixante, et où la proportion d'habitants vivant dans une situation d'extrême pauvreté est la plus élevée de toutes les grandes zones géographiques.

Le Rapport considère que les écarts de croissance entre pays expliquent donc une grande partie de la variation dans les rythmes d'évolution de la pauvreté monétaire : comme c'est le cas à long terme, la croissance du PIB/habitant est un facteur explicatif important de la réduction de la pauvreté ainsi définie. Reprenant des estimations de Dollar et Kraay (2001), il est affirmé qu'une croissance du PIB/habitant de 1 % se traduit en moyenne par une croissance d'un même pourcentage de la consommation du quintile le plus pauvre.

Cette relation est variable selon le degré d'inégalités de revenu et de patrimoine initial et son évolution. Selon les estimations de la Banque, 1 % de croissance de la consommation par habitant entraînerait une baisse de 2 % en moyenne de la pauvreté (part de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour) ; la diminution serait de 1,5 % si le coefficient de Gini (indice d'inégalité) est de 0,6⁵ ; elle serait deux fois plus importante (3 %) si le coefficient de Gini n'était que de 0,2.

De manière générale, les pays les plus riches en termes de PIB/habitant sont aussi ceux où la proportion de pauvres mesurée en termes monétaires (avec un seuil donné) est la plus faible : plus le PIB/habitant est élevé, plus le niveau de consommation moyenne du premier quintile de population (les 20 % dont la consommation est la plus faible) l'est aussi, et plus est réduite la part de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour.

Ceci étant, cette relation est variable selon les pays. Deux pays de même niveau de revenu par habitant peuvent avoir des proportions très différentes de pauvres (définis selon un seuil donné) si l'ampleur des inégalités de revenus n'est pas la même dans les deux pays.

5. Le coefficient de Gini est un indice d'inégalité variant entre 0 et 1. Le degré d'inégalités est maximal lorsque ce coefficient prend la valeur 1 et minimal quand il est nul.

Les Objectifs Internationaux de Développement auront du mal à être atteints

Si, pour reprendre les termes du Rapport, « *la croissance économique est un instrument puissant de réduction de la pauvreté* », il est alors important de s'interroger sur les perspectives de croissance des grandes zones de l'économie mondiale au cours des prochaines années, qui permettent d'inférer l'évolution de la pauvreté monétaire dans ces zones. Alors que la population mondiale va s'accroître de 1 milliard d'habitants d'ici 2015 (97 % de l'accroissement provenant des pays en développement), diviser par deux la proportion de la population mondiale vivant dans une situation d'extrême pauvreté à cet horizon nécessiterait ainsi une réduction de la pauvreté mondiale à un rythme annuel de 2,7 % par an, à comparer avec le taux moyen de 1,7 % par an observé entre 1990 et 1999.

Le tableau 1 présente les principales prévisions de la Banque mondiale en ce qui concerne l'évolution de la pauvreté à l'horizon 2015, tirées du Rapport *Global Economic Prospects 2002* (Banque mondiale, 2001b). Dans le scénario de base, qui est un scénario de croissance très rapide (3,7 % par an du PIB/habitant en moyenne pour les PED, soit un rythme double de celui enregistré durant les années quatre-vingt-dix)⁶, l'objectif de division par deux de la part de la population mondiale vivant avec moins de 1 dollar par jour (par rapport à 1990) serait atteint. Cette proportion, qui atteignait 29 % en 1990, passerait ainsi de 22,7 à 12,3 % entre 1999 et 2015.

Mais cette réduction serait très inégalement répartie entre pays. La pauvreté extrême disparaîtrait quasiment en Chine et en Asie de l'Est. Elle se réduirait très rapidement en Asie du Sud (en Inde en particulier). En revanche, malgré l'hypothèse retenue, qu'on peut juger irréaliste, d'une croissance du PIB/habitant de 1,5 % par an en moyenne (contre -1,2 % au cours des années quatre-vingt et -0,5 % durant la dernière décennie), le nombre de pauvres serait appelé à continuer à croître en Afrique sub-saharienne : au seuil de 1 dollar par habitant, il passerait ainsi de 300 à 345 millions entre 1999 et 2015, ce qui correspondrait à une légère diminution de la part de la population vivant dans une situation d'extrême pauvreté (de 46,7 à 39,3 %). Le nombre de pauvres au seuil de 2 dollars par habitant connaîtrait une évolution très voisine.

6. Selon le rapport, les deux tiers de l'accélération de la croissance seraient en fait dus à un effet de structure, le poids des pays à croissance rapide (Chine en particulier) s'accroissant en effet fortement entre les deux périodes.

TABLEAU 1.- Evolution de la pauvreté dans les pays en développement, par zone géographique

Région	Population vivant avec moins de 1\$ par jour			Population vivant avec moins de 2\$ par jour		
	En millions			En millions		
	1990	1999	2015*	1990	1999	2015*
Asie de l'Est et Pacifique	452	260	59	1 084	849	284
Hors Chine	92	46	6	285	236	93
Europe et Asie Centrale	7	17	4	44	91	42
Amérique latine et Antilles	74	77	60	167	168	146
Moyen-Orient et Afrique du Nord	6	7	6	59	87	65
Asie du Sud	495	490	279	976	1 098	1 098
Afrique sub-saharienne	242	300	345	388	484	597
TOTAL	1 276	1 151	753	2 718	2 777	2 230
Hors Chine	916	936	700	1 919	2 164	2 040
Région	En %			En %		
	1990	1999	2015*	1990	1999	2015*
	Asie de l'Est et Pacifique	27,6	14,2	2,8	66,1	46,2
Hors Chine	18,5	7,9	0,9	57,3	40,4	13,3
Europe et Asie Centrale	1,6	3,6	0,8	9,6	19,3	8,7
Amérique latine et Antilles	16,8	15,1	9,7	38,1	33,1	23,4
Moyen-Orient et Afrique du Nord	2,4	2,3	1,5	24,8	29,9	16,7
Asie du Sud	44,0	36,9	16,7	86,8	82,6	65,5
Afrique sub-saharienne	47,7	46,7	39,3	76,4	75,3	68,0
TOTAL	29,0	22,7	12,3	61,7	54,7	36,3
Hors Chine	28,1	24,5	14,8	58,8	56,5	43,0

Source : Banque Mondiale (2001b). * : prévisions.

Au total, même si l'objectif international de division par deux de la proportion de la population mondiale vivant dans une situation d'extrême pauvreté entre 1990 et 2015 est atteint (en supposant que la prévision très optimiste de croissance globale de la Banque mondiale se réalise), ceci sera surtout dû à la forte diminution de la pauvreté en Chine et en Inde, compte tenu du poids démographique de ces deux pays. En revanche, les pays les moins avancés (dont la plupart sont en Afrique sub-saharienne) n'arriveront probablement pas à réduire la pauvreté au cours des prochaines années, et la part de ces pays dans la population mondiale va continuer à s'accroître (selon les projections des Nations Unies, cette part passerait de 11 à 20 % d'ici à 2050).

Dans le préambule de son Rapport sur le développement, la Banque mondiale émet également des inquiétudes concernant les autres objectifs en matière de développement fixés lors de différentes conférences organisées par les Nations Unies au cours des années quatre-vingt-dix (tableau 2), inquiétudes partagées par d'autres études prospectives (cf. en particulier Hammer et Naschold, 1999).

TABLEAU 2.— *Les Objectifs Internationaux de Développement*

Objectif	Conférence
1. Réduire de moitié la proportion de la population vivant dans la pauvreté extrême entre 1990 et 2015.	Copenhague (1995)
2. Scolariser tous les enfants dans l'enseignement primaire d'ici à 2015.	Jomtien (1990), Beijing (1995), Copenhague (1995)
3. Progresser vers l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2005.	Le Caire (1994), Beijing (1995) Copenhague (1995)
4. Réduire de deux tiers les taux de mortalité infantile et juvénile entre 1990 et 2015.	Le Caire (1994)
5. Réduire de trois quarts les taux de mortalité liée à la maternité entre 1990 et 2015.	Le Caire (1994), Beijing (1995)
6. Mettre les services de santé génésique à la disposition de tous ceux qui en ont besoin d'ici à 2015.	Le Caire (1994)
7. Appliquer des stratégies nationales axées sur le développement durable d'ici à 2005, de manière à réparer les dommages causés aux ressources environnementales d'ici à 2015.	Rio (1992)

Sources : Banque mondiale (2001a) ; Hammer et Naschold (1999).

Ainsi, au rythme actuel, l'éducation primaire a peu de chances de devenir universelle, en particulier en Afrique sub-saharienne. Réduire la mortalité infantile des deux tiers entre 1990 et 2015 aurait requis une baisse du taux de mortalité de 30 % entre 1990 et 1998, alors que la baisse n'a atteint que 10 % au cours de cette période. Une projection effectuée par la Banque mondiale à partir de la croissance à long terme et de l'évolution de l'urbanisation estime que seule l'Asie du Sud est susceptible d'atteindre l'objectif fixé pour 2015 (Banque mondiale, 2001b). Trois autres régions s'en approcheraient (Asie de l'Est, Afrique du Nord et Moyen Orient, Amérique latine), tandis que l'Europe de l'Est et l'Asie centrale seraient loin de cet objectif ; enfin, la mortalité infantile stagnerait pratiquement en Afrique sub-saharienne.

Dans ce contexte, l'enjeu des politiques de lutte contre la pauvreté et les privations de toutes sortes n'est donc pas seulement d'ordre macro-économique (obtenir un taux de croissance plus rapide de l'économie) mais aussi micro-économique : faire en sorte que la croissance bénéficie le plus possible aux couches de la population les plus démunies et définir des politiques ciblées permettant de réduire la pauvreté extrême. La problématique dans laquelle se place le Rapport sur le développement dans le monde, dont les principales propositions sont analysées dans la partie suivante, est résumée ainsi dans son préambule :

« La réalisation des objectifs internationaux de développement passe par des mesures visant à stimuler la croissance économique et à réduire les inégalités de revenus. Toutefois, même une croissance équitable ne suffira pas à assurer la réalisation des objectifs éducatifs et sanitaires. On ne pourra réduire la mortalité infantile et juvénile des deux tiers que si l'on parvient à stopper la propagation du VIH/SIDA, à renforcer les capacités des systèmes de santé publique des pays en développement, et à faire bénéficier les pays en développement des progrès de la médecine. S'agissant de la parité entre garçons et filles dans l'éducation, les gouvernements devront prendre des mesures spécifiques en vue d'éliminer les obstacles culturels, sociaux et économiques qui éloignent les filles de l'école (...) C'est pourquoi la stratégie de lutte contre la pauvreté doit être à la fois plus vaste et plus intégrée. »

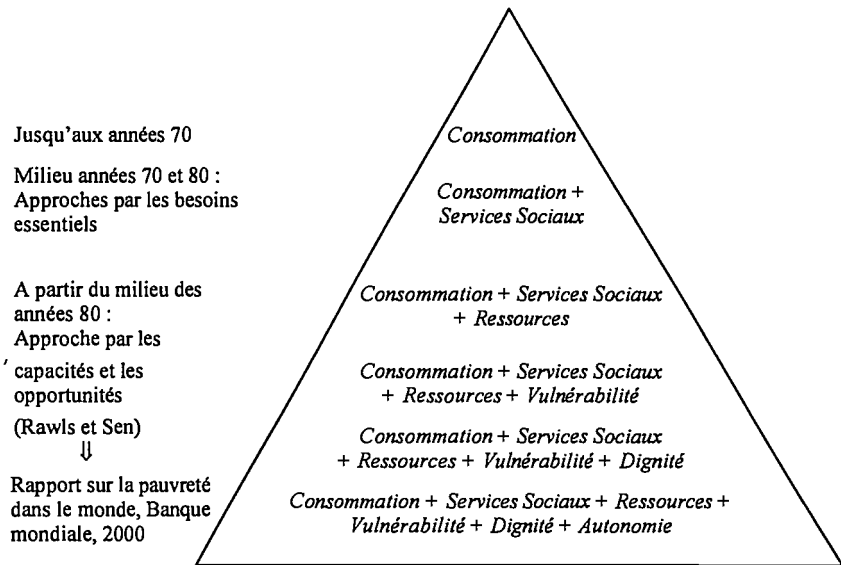
LE CARACTÈRE NOVATEUR DU DISCOURS DE LA BANQUE MONDIALE

Comme on le montre dans cette partie, le caractère novateur du Rapport de la Banque mondiale tient dans le fait qu'il ne se contente pas d'une approche macro-économique, centrée sur le lien entre la croissance et la pauvreté monétaire, mais qu'il élargit le concept de pauvreté à des dimensions non monétaires, tout en proposant des politiques très diversifiées de lutte contre la pauvreté.

L'analyse de la pauvreté a considérablement progressé

Le Rapport de 1990 étendait la définition de la pauvreté à la privation de biens fondamentaux (éducation, santé, nutrition), mais en fait conduisait la plupart de ses analyses à partir d'une approche monétaire. Dans le Rapport 2000/01, les dimensions de la pauvreté sont multiples et doivent bénéficier d'une égale attention. On passe de la notion de manque de biens (monétaires ou essentiels) à celle d'absence de capacité de choix. De nouvelles dimensions telles que l'exclusion ou la vulnérabilité sont prises en compte. Dix ans après le PNUD qui a adopté cette approche dans le cadre de ses Rapports sur le développement humain, la Banque mondiale reprend à ce sujet un cadre conceptuel inspiré des travaux d'Amartya Sen, prix Nobel d'économie, cité dès la première page du premier chapitre : *« [toutes ces formes de dénuement limitent considérablement] les capacités dont dispose un individu, c'est-à-dire les libertés fondamentales qui lui permettent de mener le genre d'existence auquel il ou elle aspire. »*

SCHEMA 1.- *L'élargissement progressif du concept de pauvreté depuis les années soixante-dix*



Source : à partir de Killick *et alii* (2000).

Opportunités, insertion et sécurité constituent les trois axes des politiques proposées

En 1990, le diagnostic de la Banque mondiale la conduisait à privilégier trois axes principaux pour réduire la pauvreté : en premier lieu, une politique économique basée sur l'ouverture et les incitations de marché, destinée à créer une croissance rapide fortement consommatrice de main-d'œuvre⁷ ; la seconde composante consistait à assurer aux pauvres un minimum de services sociaux, parmi lesquels les soins de santé primaire, le planning familial, la nutrition et l'enseignement primaire ; enfin, un combat total contre la pauvreté nécessitait que ces stratégies soient complétées, pour les personnes fragilisées individuellement (malades, personnes âgées) ou collectivement (accident climatique), par des actions ciblées de mise en place de filets de sécurité. A l'image de son prédécesseur sur ce thème, le Rapport 2000/01 propose une stratégie selon trois axes – opportunités, insertion (*empowerment*), sécurité – décrits ci-après.

7. L'ouverture et la concurrence devant accroître les rendements des facteurs abondants, à savoir dans les pays pauvres, le travail non qualifié.

Comme le remarque Mosley (2001), sécurité et opportunités descendent en ligne directe des filets de sécurité et de l'investissement en capital humain des pauvres, tandis que l'insertion est en revanche une idée nouvelle qui ne figurait pas dans le Rapport précédent.

TABLEAU 3.- *Comparaison entre les Rapports sur le développement de 1990 et de 2000/01*

Rapport sur le développement 1990		Rapport sur le développement 2000/01	
Axes	Recommandations politiques	Axes	Recommandations politiques
Intensité en travail	Petite industrie ; mesures spéciales pour l'emploi ; promotion de la révolution verte chez les petits paysans		
Investissement en capital humain des pauvres	Promotion de la santé et de l'éducation primaire, en particulier pour les femmes, micro-finance	Opportunités	Micro-finance ; réforme agraire et autres politiques de redistribution du capital ; mesures fiscales et autres pour réduire les inégalités ; orientation des dépenses publiques en faveur des pauvres
Filets de sécurité sociale	Subsides alimentaires, fonds sociaux, soutien à la redistribution au niveau communautaire	Sécurité	Mesures de protection sociale ciblées ; mesures de soutien à la diversification du capital ; assurance ; protection contre les crises économiques (régulation financière) ; prévention des conflits
		Insertion (<i>empowerment</i>)	Démocratisation, décentralisation, mesures pour construire le capital social

Source : Mosley (2001).

- Selon l'approche en termes d'opportunités, des réformes de libéralisation au niveau micro-économique doivent succéder aux réformes macro-économiques. Pour que les pauvres acquièrent des actifs et en tirent les meilleures opportunités, il faut que les « *marchés fonctionnent en faveur des pauvres* ». Or, ces marchés sont sujets à de multiples micro-entraves, résultant de la bureaucratie ou de la corruption, qui appellent à une dérégulation au niveau micro-économique. A nouveau, aux niveaux micro et local, l'efficacité économique ne peut s'envisager indépendamment de l'efficacité institutionnelle, et c'est la complémentarité des différents acteurs – État, secteur privé, société civile et populations – qui libère les forces économiques et permet d'accroître les opportunités pour les pauvres.

Les politiques proposées dans ce domaine, qui font appel selon les cas à un ou à plusieurs de ces acteurs simultanément, sont de nature très diverses : micro-finance, réforme agraire, politiques fiscales, politiques d'accroissement du capital humain (santé, éducation) des pauvres, etc.

- Les causes politiques, institutionnelles et sociales de la pauvreté sont largement mises en avant, de manière indissociable des causes économiques. Au niveau des individus et des ménages, mais aussi des sociétés humaines, la possession d'« actifs sociaux » est déterminante pour échapper à la pauvreté : la cohésion sociale, l'absence de discrimination ou de trop fortes inégalités se révèlent être des facteurs déterminants de la qualité et du niveau de la croissance économique. L'absence de « capital social » ainsi défini constitue un facteur aussi important, parmi les facteurs de pauvreté, que celle de capital humain ou de capital physique. C'est dans la façon dont les institutions entendent et reflètent les aspirations des citoyens pauvres que réside un élément central de la lutte contre la pauvreté, auquel est donné le nom d'insertion (*empowerment*)⁸. L'orientation pro-pauvres des institutions publiques (qui implique notamment la lutte contre la corruption), la promotion de la diversification des actifs sociaux, le renforcement de la cohésion nationale forment donc des aspects politiques, institutionnels et sociaux indispensables d'une stratégie performante de lutte contre la pauvreté.

- Enfin, les politiques publiques doivent promouvoir l'efficacité mais aussi la sécurité. La vulnérabilité aux chocs est une dimension essentielle de la chute dans la pauvreté. Non seulement les chocs défavorables altèrent les conditions de vie des ménages mais ils entraînent des effets difficilement réversibles et « *contribuent à maintenir les groupes démunis dans des situations de pauvreté* ». La protection et la prévention contre un certain nombre de chocs est envisagée dans le Rapport : chocs de nature idiosyncrasique (maladie par exemple), instabilité des marchés, crise financière, catastrophes naturelles. Par nature, le concept de sécurité est le plus antithétique d'une approche pure d'économie de marché ; c'est donc celui potentiellement le plus subversif et de nature la plus conflictuelle : selon son interprétation, il peut être utilisé pour défendre, pour réformer ou pour condamner les politiques de libéralisation économique (Mosley, 2001). A ce sujet, le Rapport reconnaît à demi-

8. Notons ici qu'il est difficile de trouver une traduction totalement satisfaisante du concept d'*empowerment*. Nous avons repris le terme « insertion » proposée dans la version française du Rapport.

mot que les politiques de réforme menées dans les deux dernières décennies peuvent produire des perdants : « (...) *la libéralisation des marchés (par la privatisation des offices de commercialisation des produits de base par exemple) peut avoir des effets mitigés et ne sera pas nécessairement bénéfique pour les pauvres* » (p. 174). Un aspect des politiques de sécurité est donc de protéger ces perdants. L'optique de filet de sécurité, abordée superficiellement en 1990, est davantage mise en avant en 2000 en préconisant une approche modulaire basée sur une panoplie d'instruments : assurances, aide ciblée, transferts redistributifs, fonds sociaux, etc.

La remise en cause du consensus de Washington ?

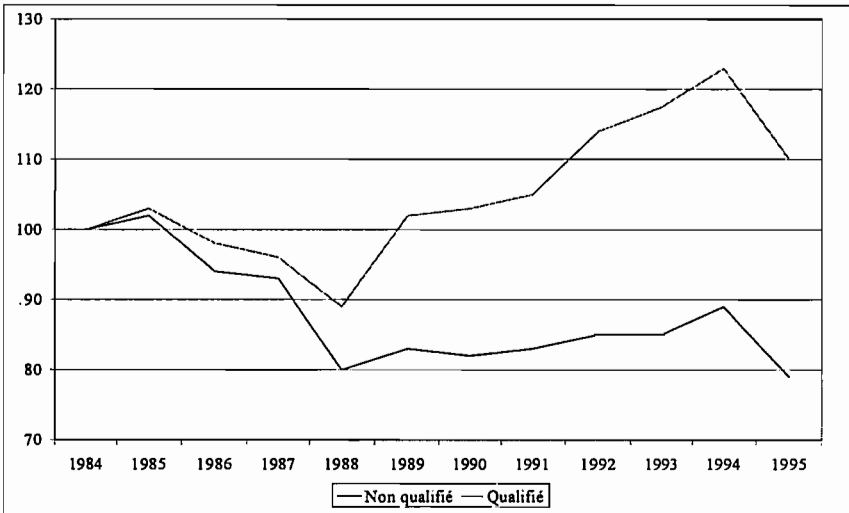
Un point particulièrement attendu était le traitement accordé à l'impact des réformes économiques passées, dont la Banque mondiale s'était faite l'ardent défenseur et souvent le promoteur. Il est bien connu que la rédaction du Rapport a donné lieu à des débats internes assez vifs, débouchant sur la démission de son rédacteur en chef, R. Kanbur, intervenant peu après celle de l'économiste en chef de la Banque, J. Stiglitz, devenu en 2001 prix Nobel d'économie. Malgré le caractère en principe relativement autonome de l'équipe de rédaction, le Rapport engage néanmoins la Banque mondiale, surtout sur un sujet sensible comme celui-ci. La formulation du Rapport reflète donc un certain compromis entre la version initiale, beaucoup plus hardie que la version finale dans la critique de la libéralisation commerciale et financière, et les pressions politiques imposées notamment par le Trésor américain (Wade, 2001).

Le bien-fondé des réformes de libéralisation n'est pas mis en doute en lui-même. Mais au travers des réserves faites sur le rythme, l'ampleur ou les conditions institutionnelles souhaitables à un processus de réforme, c'est en fait une critique des résultats mitigés obtenus par deux décennies de libéralisation qui est conduite. En particulier, le modèle économique d'ouverture économique qui constituait la base des stratégies préconisées par le Rapport de 1990 est mis en cause, même si cette remise en cause a été sensiblement atténuée entre les versions provisoire et finale du Rapport.

Les auteurs reconnaissent ainsi que « *Si l'on a vu au départ dans la libéralisation du commerce un moyen de lutte contre la pauvreté, c'est en partie à la suite d'une interprétation étroite des prédictions inspirées par la théorie commerciale* » (p. 80). Dans certains pays, les barrières aux échanges bénéficiaient aux pauvres en accroissant les prix des biens qu'ils produisaient. Il s'agissait en particulier du textile-habillement, secteur très intensif en main-d'œuvre. Une étude citée par le Rapport considère ainsi qu'environ un quart de la baisse des salaires

non qualifiés au Mexique depuis le milieu des années quatre-vingt (-20 %) mise en évidence dans le graphique ci-après serait dû au désarmement tarifaire et à l'élimination des licences d'importation. De plus, dans les pays où le facteur de production abondant est la terre plus que le travail (Amérique latine, Afrique), l'ouverture ne bénéficie pas nécessairement à ce dernier facteur.

GRAPHIQUE 1.— *L'écart entre les salaires des employés qualifiés et non qualifiés s'est accru au Mexique*
(Base 100 = 1984)



Source : Banque mondiale (2001a).

Écrit au lendemain de la crise asiatique, le Rapport se fait également l'écho des critiques à l'égard des politiques de libéralisation financière préconisées par les Institutions de Bretton Woods, suscitées par cette crise. Une première version du Rapport remettait d'ailleurs en cause la libéralisation financière pratiquée depuis les années quatre-vingt à l'initiative de ces institutions en affirmant la responsabilité de cette politique dans les crises financières récentes. La version finale est beaucoup plus timorée dans la critique, même si elle accepte la nécessité de contrôle des mouvements de capitaux dans certaines conditions, afin d'éviter les crises financières.

Enfin, un chapitre (chapitre 3) a été ajouté, qui ne figurait pas dans la version initiale, portant sur le lien entre croissance, pauvreté et inégalités. Ce chapitre vise avant tout à renforcer le message central que la Banque mondiale souhaite mettre en avant, à savoir que la croissance est bonne pour les pauvres, mais à condition que les politiques économiques suivies par les pays, qui sont par ailleurs

requis pour favoriser la croissance, suivent ses recommandations. Se référant aux résultats d'estimations économétriques pourtant très fragiles (Dollar et Kraay, 2001), le Rapport note que les « bonnes » politiques influencent l'impact de la croissance de manière favorable aux pauvres (p. 64) :

« Selon une étude récente sur la croissance et la réduction de la pauvreté effectuée sur un échantillon de 80 pays industrialisés et en développement, les orientations macro-économiques telles que la stabilité monétaire, l'ouverture au commerce international et une fonction publique d'une taille raisonnable, font augmenter le revenu des personnes défavorisées dans la même mesure que les revenus moyens. Autrement dit, ces politiques n'influencent pas systématiquement sur la répartition du revenu. D'autres politiques, telles que la maîtrise de l'inflation, pourraient même privilégier les pauvres (...) »

Tout en étant contrainte, sous la pression interne et externe et à l'épreuve des faits, de modérer son discours sur les bienfaits du libéralisme, la Banque mondiale est finalement restée au milieu du gué sur ce thème, au prix d'une certaine incohérence dans son discours.

MALGRÉ LES PROGRÈS ACCOMPLIS, LA BANQUE MONDIALE NE DISPOSE TOUJOURS PAS D'UN CADRE POLITIQUE COHÉRENT DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Le Rapport de la Banque mondiale est nettement moins opérationnel que ne le sont habituellement les Rapports sur le développement dans le monde, et en particulier celui de 1990. D'une manière générale, la complexification croissante de la problématique de pauvreté et certaines réserves sur le résultat des réformes passées confèrent un caractère plus fédérateur que mobilisateur aux stratégies préconisées.

La remise en cause partielle du consensus de Washington ne débouche pas sur la formulation d'un modèle alternatif, de sorte que le Rapport donne l'impression d'un certain agnosticisme de la part de la Banque. Contrairement au Rapport de 1990 qui proposait une stratégie claire et universelle, « *Combattre la pauvreté* » se borne à définir des orientations générales. L'analyse sociale et institutionnelle des causes de la pauvreté est convaincante, mais elle n'est pas accompagnée de recommandations politiques précises et laisse de nombreuses questions en suspens.

Les pauvres deviennent insaisissables

La reconnaissance des dimensions multiples de la pauvreté est à la source d'une richesse d'analyse incontestable. Tour à tour, le

dénuement matériel, la malnutrition, l'analphabétisme, la maladie, l'exclusion, la vulnérabilité, l'insécurité et la marginalisation sont invoqués comme des facettes différentes du même concept. En contrepartie, pauvres et pauvreté en deviennent relativement insaisissables, changeant de composition et de nature selon que l'on privilégie telle ou telle dimension.

Razafindrakoto et Roubaud (2001) ont testé les liens entre les différentes formes de la pauvreté dans le cas de Madagascar. Ils estiment que les différentes catégories de pauvres ne se recouvrent pratiquement pas, ce qui a évidemment des conséquences sur les stratégies de lutte contre la pauvreté. Leur diagnostic invalide celui de Kanbur et Squire (1999), qui concluaient dans un article récent que : *« élargir la définition de la pauvreté ne change pas significativement le champ de la population des pauvres (...), ceci reflète le fait que beaucoup d'aspects de la pauvreté – revenus, santé, droits politiques, etc. – sont souvent fortement corrélés »*. La faiblesse des corrélations entre les différentes dimensions de la pauvreté obtenue remet en question la nature et les causes de la pauvreté mises en évidence à partir des études fondées sur la seule approche monétaire, et par voie de conséquence, la pertinence des politiques à mettre en œuvre qui en sont déduites (voir aussi le chapitre XII pour le cas de la France).

Faut-il alors considérer que seules les personnes démunies dans toutes les dimensions identifiées sont véritablement pauvres ? Faut-il considérer qu'une dimension de la pauvreté est plus importante que les autres – parce qu'elle est à l'origine d'une plus grande privation ou parce qu'elle conditionne les autres – et donc la privilégier dans l'identification des pauvres et la mesure de la pauvreté ?

Il n'y a sans doute pas de réponse tranchée à ce type de question et on ne saurait reprocher au Rapport de ne pas avoir donné de solutions définitives. Mais on aurait aimé, à tout le moins, y trouver des éléments de réponses, une esquisse de priorités, voire des pistes de recherche. Faute de cela, « les pauvres » apparaissent comme une masse large et indifférenciée, recouvrant une très large section de la population, voire la majorité de celle-ci dans les pays à bas revenu. Faute de cela, aussi, il paraît difficile d'établir les priorités et de définir les politiques qui permettraient, pour reprendre le titre du Rapport de *« combattre la pauvreté »*.

La seule piste proposée pour agréger les différentes formes de privations, à savoir le calcul de fonctions de « bien-être » apparaît séduisante intellectuellement mais peu opérationnelle lorsqu'on souhaite prendre en compte des critères non monétaires, tels que l'exclusion sociale. La tentative la plus connue d'agrégation de ce genre est celle du PNUD, qui calcule des « indices de développement humain » agrégeant de manière totalement arbitraire (sous forme de

moyenne arithmétique) trois indicateurs quantitatifs (durée de vie, niveau d'instruction et PIB/habitant).

Lorsqu'on lit dans le Rapport, entre autres exemples, que « *la pauvreté, c'est aussi la peur de l'avenir* », on en vient à penser qu'à travers la pauvreté, c'est en fait le mal-être que l'on veut atteindre. L'expérience montre que de tels concepts sont rarement opérationnels, d'autant plus que les pauvres ainsi définis forment des agrégats statistiques de population et non des groupes au sens sociologique du terme. Les personnes âgées, les familles marginalisées, les déciles de revenus inférieurs constituent des « rassemblements » de pauvres ; ce ne sont pas des structures sociales vivantes, avec leurs règles et leurs normes. L'analyse des relations sociales et politiques entre les pauvres et le reste de la population ne peut se faire qu'à travers celle de groupes sociaux pertinents aux intérêts convergents. La lutte contre la pauvreté ne peut s'appuyer en pratique sur des segments de population, mais bien sûr des groupements villageois, des associations de producteurs, des communautés rurales, des coopératives urbaines ; ces groupes incidemment ne comprennent pas uniquement des pauvres mais incluent leurs propres élites.

Les références fréquentes à la société civile restent tout aussi indifférenciées. L'opposition est régulièrement faite, dans le Rapport, entre les « élites » ou les « puissants » et le reste, la société civile, confondue avec la vaste majorité des pauvres. Ce n'est cependant qu'en dépassant ces catégories fourre-tout, en descendant au niveau des groupements d'acteurs que pourront s'analyser les relations sociales et politiques entre les « pauvres » et le reste de la société – et que pourront en conséquence se définir les politiques de lutte contre la pauvreté que le Rapport évoque.

Le lien entre croissance et réduction de la pauvreté est traité de manière superficielle

Pour reprendre la distinction établie par Klasen (2001), le lien entre croissance et réduction de la pauvreté peut être analysé de deux manières : d'une part, au niveau global, en s'intéressant aux interrelations entre la croissance au niveau macro-économique et les différents types de pauvreté ; d'autre part, en se centrant sur la composition sectorielle, régionale et fonctionnelle de la croissance, en relation avec son impact sur la pauvreté. Les analyses de la Banque mondiale sur ces deux aspects, telles qu'elles ressortent du Rapport sur le développement, sont relativement superficielles et mériteraient d'être approfondies et synthétisées.

Alors qu'un des principaux apports de la nouvelle approche de la Banque réside justement dans la prise en compte du caractère multi-

dimensionnel de la pauvreté, le Rapport se limite à analyser brièvement les interrelations entre la croissance et la seule pauvreté monétaire. Les travaux en coupes instantanées sur lesquels est basée l'analyse (cf. ci-dessus) établissent un lien entre l'évolution de ces deux variables sur longue période pour des échantillons de pays en développement. La croissance est jugée bénéfique pour les pauvres (croissance « pro-pauvres », en anglais *pro-poor growth*) quand elle se caractérise par une élasticité élevée entre croissance et réduction de ce type de pauvreté. Il est certainement regrettable de n'évoquer que de manière aussi allusive les interrelations entre la croissance et la pauvreté non-monétaire, telles que les synergies entre développement humain et développement économique : « Dans tous les pays et pour tous les individus à l'intérieur d'un pays donné, il existe une forte corrélation entre les résultats en matière de santé et d'éducation et le revenu » (p. 67). Le chapitre II de cet ouvrage tente de faire progresser la réflexion dans ce domaine.

En outre, les résultats de ces estimations n'apparaissent pas totalement convaincants et sont abusifs. Il est ainsi affirmé simultanément qu'en moyenne la croissance bénéficie dans les mêmes proportions aux différents quintiles, autrement dit qu'elle ne déforme pas la distribution des revenus, et qu'un point supplémentaire de croissance de la consommation par tête réduit de 2 % en moyenne la part de la population vivant dans une situation d'extrême pauvreté (cf. ci-dessus). Si les deux affirmations sont valides, cela signifierait que la distribution des revenus est telle qu'une forte proportion des pauvres se trouvent juste en dessous du seuil de pauvreté à 1 dollar par habitant, ce qui n'est pourtant pas précisé : outre le fait que la médiocrité des informations statistiques sur la distribution des revenus dans les PED rend très fragile de telles estimations, ceci impliquerait alors que l'élasticité en question serait très sensible au seuil de pauvreté choisi ; or, comme on sait, le choix de ces seuils est très largement arbitraire. De manière étonnante, ces réserves n'empêchent d'ailleurs pas la Banque mondiale d'affirmer dans une autre publication (2001b), en se référant à ces élasticités (mais cette fois sur la base d'un seuil de pauvreté à 2 dollars...) basées selon elle sur « l'expérience historique », qu'une libéralisation commerciale multilatérale au plan mondial permettrait de réduire de 300 millions le nombre de pauvres d'ici 2015.

Le second axe d'analyse sur le lien entre croissance et pauvreté concerne la distribution de la croissance, ce qui est d'autant plus important que, comme mentionné ci-dessus, la répartition des pauvres est *a priori* très inégale selon les secteurs de l'économie et les régions d'un pays.

Il paraît indispensable de rappeler une évidence à cet égard, à savoir qu'une croissance « pro-pauvres » visant à réduire directement la pauvreté devrait être concentrée dans les secteurs où sont les pauvres et utiliser les facteurs de production que ceux-ci possèdent. Or, la majorité des pauvres vivent dans les zones rurales et vivent de l'agriculture ; leur facteur de production le plus abondant est leur force de travail auquel s'ajoute parfois la terre. De ce fait, selon Klasen (2001), « *L'expérience de toutes les réussites en matière de développement suggère qu'obtenir des taux élevés de croissance et de réduction de la pauvreté implique toujours de mettre l'accent sur la hausse de la productivité et des revenus pour les activités agricoles et non-agricoles en zones rurales.* » A cela s'ajoute la nécessité d'investir dans les « trappes spatiales de pauvreté » où les concentrations extrêmes de pauvreté rendent impératives des interventions publiques (cf. le cas des anciens *homelands* en Afrique du Sud).

Tout en citant quelques exemples réussis de croissance de la productivité agricole en Inde (la fameuse « révolution verte » des années soixante) et de croissance des revenus non agricoles en Chine accompagnée de migrations tendant à égaliser les revenus entre provinces, la Banque mondiale reste finalement prudente sur cette question sans proposer de conclusions très définitives, ce qui est sans doute à relier à son manque d'engagement dans des recommandations ciblées et hiérarchisées rappelé ci-après, ainsi qu'au fait que sur tous ces sujets le consensus relatif sur le diagnostic va de pair avec de profonds débats à propos des politiques à employer (cf. tableau 4).

Les conflits et le besoin d'arbitrages de l'État sont sous-estimés

Sur de nombreux points, le Rapport minimise, voire ignore complètement, l'existence de conflits potentiels, conflits ayant pour conséquence compromis politiques ou confrontations violentes. De ce fait, le tableau qui en résulte paraît parfois quelque peu idéalisé ; il a surtout l'inconvénient de ne pas offrir de guide opérationnel aux hommes politiques qui devront, au quotidien, définir et mettre en œuvre les politiques de lutte contre la pauvreté.

Cette tendance à minimiser, voire à ignorer, les contradictions possibles se retrouve aussi bien dans les analyses théoriques que dans les recommandations pratiques du Rapport. Du point de vue théorique, par exemple, le Rapport note l'évolution des opinions scientifiques en ce qui concerne la possibilité d'une contradiction, d'un *trade-off*, entre croissance et équité. Après avoir indiqué que dans le passé une telle opposition était tenue pour réelle, le Rapport note que des études empiriques récentes ont montré qu'un tel *trade-off* n'était pas une nécessité et conclut que « *une moins grande inégalité peut stimuler*

l'efficacité et la croissance économique de diverses manières» (chapitre 3, p. 66).

Cette conclusion est, en fait, celle que nous souhaitons tous entendre : les choix seraient plus simples si équité et efficacité étaient toujours synonymes ! Pour satisfaisante qu'elle paraisse, cette conclusion est cependant peut-être prématurée. D'autres études, dont des travaux récents de Cogneau et Guénard (2002), montrent en s'appuyant sur des calculs économétriques approfondis que la relation entre équité et croissance est pour le moins évasive et qu'un *trade-off* pourrait bien exister entre une équité plus grande et une croissance économique plus rapide.

Quand bien même une relation positive existait entre équité et croissance, les dilemmes de choix entre différentes politiques économiques ne disparaîtraient pas pour autant. Une politique peut, à court terme, aggraver la situation de certains pauvres tout en étant favorable, à long terme, à la croissance et donc à la réduction de la pauvreté : c'est par exemple fréquemment le cas des politiques de libéralisation de prix des intrants agricoles. D'autres politiques peuvent améliorer le bien-être de groupes défavorisés tout en détériorant celui de certains autres : des travaux de DIAL concluent par exemple que la dévaluation du franc CFA a sans doute conduit à une amélioration du sort des populations rurales défavorisées mais à une détérioration de celui des pauvres urbains (DIAL, 2001). Ces nécessités de choix n'apparaissent guère dans le Rapport, non plus que les conflits d'intérêts entre groupes ou catégories sociales.

Du fait de l'insuffisante différenciation entre les différents groupes de pauvres, le Rapport laisse souvent l'impression qu'à la grande masse des pauvres se juxtapose – sans nécessairement s'opposer – la minorité des privilégiés. Cette dernière catégorie, indifféremment appelée privilégiée ou élite, est en fait tout aussi peu opératoire que le vaste groupe des pauvres.

Si l'inégalité dans la distribution des actifs et des revenus influe sur la pauvreté, c'est surtout, dirait-on à la lecture du Rapport, parce qu'elle freine la croissance, et non parce qu'elle opposerait les intérêts des uns et des autres. Une position qui paraîtrait sans doute plus convaincante si elle n'était aussi systématique. Point n'est besoin de prôner la lutte des classes pour constater qu'il est des cas, nombreux, où les intérêts des riches et des pauvres s'opposent et où des arbitrages politiques sont nécessaires. Parce qu'il ignore ces possibilités, le Rapport est à nouveau d'une utilité limitée pour les dirigeants politiques régulièrement confrontés à ces problèmes.

Citons quelques exemples. Le chapitre 6 (*« Rendre les administrations publiques plus attentives aux pauvres »*) ignore la possibilité de tels conflits d'intérêts et consacre toute une section (*« Les*

alliances en faveur des pauvres ») à montrer pourquoi les élites ont de bonnes raisons pour s'associer aux pauvres dans le but de combattre la pauvreté. Ces raisons, qui vont de l'intérêt bien compris à l'appel à l'éthique, paraissent bien abstraites au regard des intérêts à court terme des groupes plus favorisés. Un cadre africain – qui fait partie de ces « privilégiés » – peut sans doute comprendre que l'éducation de masse est bonne pour la croissance à long terme de son pays. Mais il sait aussi qu'« à long terme nous serons tous morts » et que, à plus court terme, cette éducation de masse sera financée par l'accroissement de ses impôts ou par la baisse des subventions aux universités que fréquentent ses enfants. Convaincre les groupes privilégiés de la nécessité de lutter contre la pauvreté est certainement souhaitable. Mais ne nous leurrons pas : dans l'immédiat des confrontations demeureront entre les intérêts des riches et ceux des pauvres – et même entre les intérêts de différents groupes de pauvres.

Il est symptomatique, à cet égard, que le Rapport ignore totalement le problème de la fiscalité. Il s'agit d'un problème compliqué, puisque l'impact global de la fiscalité sur la distribution des revenus et des actifs n'est pas facile à mesurer. Mais il y a là un instrument que les gouvernements ont privilégié dans la lutte contre les inégalités et la pauvreté, tout au moins dans le monde développé (Piketty, 2001). Il s'agit aussi d'un outil où l'opposition entre groupes riches et pauvres apparaît clairement. Quoi qu'il en soit, l'importance potentielle de cet instrument dans la lutte contre les inégalités et la pauvreté est telle qu'il est surprenant que le Rapport n'ait rien à en dire.

De même, le Rapport a peu à dire sur la question de la restructuration des dépenses publiques. Il constate que, bien que ce thème soit à la mode depuis plus d'une décennie, peu a été fait pour réorienter ces dépenses, en particulier celles concernant la santé et l'éducation, vers les catégories défavorisées. Les raisons de ces blocages ne sont pas étudiées, malgré tout l'intérêt qu'une telle analyse présenterait pour la mise en œuvre de ces politiques de restructuration. Il paraît toutefois vraisemblable que la défense de leurs intérêts par les bénéficiaires actuels de ces dépenses a été un élément déterminant dans l'échec de ces tentatives.

De manière paradoxale, malgré la reconnaissance du caractère indispensable de la réduction des inégalités dans un certain nombre de pays, la seule stratégie proposée est une stratégie « gagnant-gagnant » (*win-win*), qui consiste à redistribuer le capital sans impact sur les incitations et sans conflits (Maxwell, 2001). Les réformes agraires par le marché au Bangladesh et au Brésil, les paiements aux familles au profit des enfants scolarisés au Mexique (programme Progresá), et le système de retraites en Afrique du Sud sont ainsi montrés en exemple.

En sens inverse, des mesures plus volontaristes sont rejetées avec des arguments peu convaincants : « *Il est bien rare qu'une réforme agraire imposée dans un pays où la répartition des terres est fondamentalement déséquilibrée bénéficie d'un soutien politique suffisant pour donner de bons résultats, si justifiée soit-elle dans l'abstrait, pour des raisons d'équité et d'efficacité* » (p. 93). Pourtant, l'expérience de l'ajustement structurel montre que la Banque mondiale n'a pas toujours hésité à proposer des réformes difficiles à faire accepter politiquement lorsqu'elle les trouvait nécessaires...

Le Rapport relève que « (...) *l'accès à la terre joue un rôle important dans la réduction de la pauvreté. L'élargissement de l'accès à la terre, ainsi qu'à d'autres actifs, tels que le crédit et les infrastructures, peut améliorer le rendement de la terre et du travail des pauvres. Il apparaît donc que la libéralisation des marchés fonciers a des avantages potentiels considérables* » (p. 78). Une meilleure « sécurisation » des droits fonciers est également considérée comme une priorité. L'accroissement de l'accès à la terre pour les pauvres est envisagé uniquement à travers le marché. Le Rapport préconise une réforme agraire négociée, où les grands propriétaires seraient incités à vendre volontairement leurs terres aux paysans pauvres.

Rappelons toutefois que, par le passé, toutes les réformes agraires réussies au niveau d'un pays ont été précédées de commotions violentes (Corée du Sud, République populaire de Chine, Taiwan). Prenant note de cela il y a plus de trente ans, G. Myrdal était déjà pessimiste (Myrdal, 1968) quant aux chances de succès de réformes agraires respectant les lois de la démocratie et de l'économie de marché. Le fait que, au cours des trois décennies écoulées depuis, aucun exemple de réussite d'une telle approche ne soit venu le contredire semble conforter ce jugement. Sans doute y a-t-il là une autre limite à ce que peut faire l'économie de marché que le Rapport aurait dû reconnaître.

Parce qu'il minimise les possibilités de conflit, le Rapport ne met pas suffisamment l'accent sur la nécessité de procédures d'arbitrage et notamment d'une administration respectée et compétente. Une des raisons principales de l'échec des efforts d'ajustement dans les pays pauvres d'Afrique se trouve cependant dans la compétence limitée des administrations nationales. Compétence limitée d'un point de vue technique, mais aussi du point de vue de leur capacité à arbitrer en faveur des plus pauvres en cas de conflit. De fait, le problème de l'insuffisante capacité de l'État à définir et mettre en œuvre des politiques économiques adaptées se posera de manière encore plus aiguë dans le cas de politiques orientées vers la lutte contre la pauvreté.

L'environnement international est insuffisamment analysé

La partie finale du Rapport consacrée au lien entre les relations internationales et l'évolution de la pauvreté est très incomplète. Paradoxalement, les questions de gouvernance mondiale, pourtant d'une actualité brûlante, ne sont pas abordées. Les relations commerciales internationales, mises au devant de la scène depuis la conférence de l'Organisation Mondiale du Commerce à Seattle, sont à peine traitées et seulement sous l'angle de l'accès au marché des pays industrialisés pour les PED, même s'il est vrai que les deux derniers rapports « *Global Economic Prospects* » (Banque mondiale, 2000 et 2001b) traitent en détail des intérêts commerciaux des PED au plan multilatéral (mais sans approfondir l'impact du commerce sur la pauvreté). Les relations financières sont évoquées seulement à travers l'analyse de la crise asiatique et de l'aide au développement.

Comme nous l'avons déjà indiqué, le Rapport relève le lien causal existant entre inégalités et pauvreté et met à juste titre l'accent sur l'inégalité géographique en tant qu'aspect fondamental de la pauvreté mondiale. Il souligne par ailleurs l'importance décisive des inégalités entre pays. Les forces déterminant l'inégalité au niveau mondial sont les forces macroéconomiques déterminant les modes de croissance et de convergence entre pays. L'inégalité à l'intérieur de chaque pays et sa relation avec la performance de croissance d'un pays joue seulement un rôle mineur dans la dynamique globale de l'inégalité.

Une des causes de la divergence observée au niveau mondial est présentée comme la différence de « qualité » des politiques poursuivies par les différents pays. Mais, ne peut-on pas penser que la nature des relations internationales a, elle aussi, un effet sur cette dynamique d'inégalité croissante ? Alors qu'il est reconnu que les politiques nationales d'ouverture ont souvent contribué à aggraver les inégalités au niveau national, l'hypothèse que la libéralisation à l'échelle globale ait concouru à la divergence entre nations n'est pas analysée.

Certains des arguments présentés par le Rapport, dans un contexte différent il est vrai, auraient de fait justifié que cette inégalité croissante entre les nations soit plus au centre de ses analyses et recommandations. Si, comme l'affirme le Rapport, les inégalités à l'intérieur d'un pays viennent freiner sa croissance économique et sa capacité à produire des biens collectifs, on peut a priori penser que, de même, les inégalités entre nations ou entre individus au niveau global ralentiront la croissance mondiale et entraveront la production de biens publics internationaux. Et le même raisonnement, qui conduit à encourager les élites, à l'intérieur de chaque pays en développement, à reconnaître que leur intérêt bien compris se trouve dans une amélioration du niveau de vie des plus pauvres, devrait amener le

Rapport à argumenter, *mutatis mutandis*, que l'intérêt économique des pays riches passe par le développement des nations pauvres.

Pour ces différentes raisons, on aurait donc attendu du Rapport une analyse approfondie des relations économiques internationales et de leur impact sur la pauvreté dans les pays en développement. Cette analyse est toutefois limitée aux biens publics globaux (un sujet à la mode, mais dont le lien avec la pauvreté n'apparaît pas toujours évident) et à l'aide au développement. Sur ce dernier thème, la présentation n'offre guère d'apports nouveaux par rapport aux idées maintenant bien connues de la Banque mondiale sur ce sujet (voir Banque mondiale, 1998, en particulier).

Par ailleurs, la quasi-stagnation sur longue période des régions pauvres – le sous-continent indien et l'Afrique sub-saharienne – face à la croissance économique des autres régions du monde conduit à se demander si des raisons structurelles ne pourraient être en partie la cause de cette situation. Nous savons, par exemple, que dans le cas de l'Afrique sub-saharienne plusieurs travaux aboutissent à la conclusion que des facteurs de nature physique – enclavement, infertilité des sols, climats, maladies endémiques – sont une cause majeure de ce retard (Sachs et Warner, 1996 ; Collier et Gunning, 1997 ; Bloom et Sachs, 1998). Si tel est le cas, ce n'est pas dans les seules politiques internes que ces pays pourront mettre en œuvre que résidera la solution au problème de la pauvreté. La réponse à cette pauvreté structurelle se trouve-t-elle dans la simple production de biens publics globaux ? Cela n'apparaît pas clairement.

Le dernier chapitre sur l'aide au développement ne présente aucune analyse de l'impact sur la pauvreté et du caractère soutenable de l'initiative d'allègement de la dette pour les pays pauvres très endettés (PPTÉ), décrite en seulement trois pages, malgré le fait que la question de la dette des pays pauvres est considérée comme « *le problème le plus aigu de la coopération pour le développement à la fin du XX^e siècle et au début du XXI^e siècle* » ! Ce chapitre déplore par ailleurs le déclin de l'aide au développement au cours des années quatre-vingt-dix, dû à la fois à des raisons politiques, stratégiques et à la « fatigue » de l'aide. Cependant, au-delà du discours désormais traditionnel de la Banque selon lequel il faut aider en priorité les pays qui pratiquent de bonnes politiques (en vertu d'un principe dit de « sélectivité »), les questions plus larges ne sont pas abordées, telles que : « *est-ce que et comment une aide accrue pourrait aider à réduire la pauvreté plus rapidement (en particulier quand la gouvernance est défaillante), comment obtenir un retournement à la hausse des ressources d'aide (pour arriver à l'objectif international de 0,7 % du PIB, le cas échéant grâce à des sources alternatives d'aide), et*

comment assurer un meilleur équilibre entre dons et prêts » (Hubbard, 2001).

Le Rapport souligne enfin dès son introduction la gravité de l'épidémie du SIDA, dont les conséquences vont donc être considérables au cours des prochaines années, tant sur l'espérance de vie des populations, que sur le niveau et la distribution des revenus (cf. ci-dessus). L'impact du fléau n'est cependant pas véritablement analysé (il fait seulement l'objet d'un encadré). Or, sur 36 millions de personnes touchées par le virus fin 2000, 70 % vivent en Afrique subsaharienne (qui abrite 80 % des enfants infectés) où le taux de prévalence moyen est estimé à près de 10 % de la population adulte (Onusida, 2000). Dans les pays d'Afrique australe les plus touchés (Afrique du Sud, Botswana, Zimbabwe, etc.), le taux de prévalence dépasse 20 % et des projections prudentes estiment que le SIDA sera responsable de la mort d'un tiers des jeunes ayant 15 ans aujourd'hui.

Même s'il est bien sûr extrêmement difficile de mesurer l'impact macro-économique du SIDA, les études prospectives à ce sujet fournissent des indications sans ambiguïté sur la gravité de son impact. Alors que le Botswana a le PIB/habitant le plus élevé de l'Afrique subsaharienne, une étude suggère que le nombre de ménages pauvres (vivant avec moins de 5 dollars par personne et par mois, seuil retenu par Onusida) va se remettre à augmenter au cours de cette décennie. Au cours de cette période, les familles les plus pauvres subiront une baisse de 13 % de leur revenu et une augmentation de leur taille, car le SIDA fait que les salariés auront plus de personnes à leur charge (Onusida, *ibidem*). A l'horizon 2025, le PIB serait ainsi inférieur de plus de 30 % au niveau qu'il aurait atteint sans l'épidémie.

Un drame d'une telle ampleur appelle manifestement une mobilisation de l'ensemble de la société et de la communauté internationale afin non seulement de combattre la diffusion de l'épidémie et de soigner les malades, mais aussi d'aider les populations et les gouvernements à faire face à ses conséquences : si les ménages et les communautés subissent vraisemblablement l'essentiel des conséquences du SIDA, l'impact sur le fonctionnement de l'État (cf. en particulier l'effondrement des systèmes de santé et d'éducation en raison des décès massifs de fonctionnaires et du gonflement des dépenses) risque aussi d'être majeur, de même que sur celui des entreprises et donc de l'économie en général. Il est certainement décevant que le Rapport ne soit pas plus précis dans ses recommandations en matière de lutte contre le SIDA, même si le rôle précis de la Banque par rapport aux autres institutions internationales (Organisation Mondiale de la Santé en particulier) à cet égard est encore à définir.

Les recommandations de politique économique sont insuffisamment claires et hiérarchisées

Les Rapports sur le développement dans le monde de la Banque mondiale ont traditionnellement joué deux rôles complémentaires. Ils présentent d'une part une analyse exhaustive d'un thème particulier, appuyée sur un bilan complet de la recherche consacrée à ce sujet. Ils offrent par ailleurs un ensemble de recommandations pour guider la communauté du développement dans ses actions relatives à ce domaine. Le Rapport 2000/2001 remplit excellemment cette première fonction ; il est toutefois plus décevant en ce qui concerne la seconde. En se basant sur le Rapport, le tableau 4 ci-dessous tiré de Klasen (2001) résume les principaux résultats de la recherche sur ces questions, ainsi que le consensus sur les implications de politique économique et les questions encore en débat.

Le précédent Rapport consacré à la pauvreté (celui de l'année 1990), s'il retenait un concept plus étroit de la pauvreté et s'appuyait sur des analyses moins approfondies, avait l'avantage de présenter un message clair. C'était l'idée aujourd'hui bien connue d'une stratégie privilégiant une croissance à haute intensité de main-d'œuvre et préconisant de réorienter les dépenses publiques vers les services sociaux de base. Ces orientations relativement simples ont de fait guidé – en bien ou en mal, là n'est pas la question – l'action de la Banque, des autres bailleurs de fonds et des pays en développement au cours de la dernière décennie. Il est moins facile de voir en termes concrets ce que signifient, du point de vue des actions des gouvernements et des bailleurs de fonds, les trois axes proposés par le Rapport actuel – opportunités, insertion et sécurité – en particulier sans doute les deux premiers d'entre eux.

Plusieurs facteurs contribuent à ce manque de clarté des orientations proposées. En premier lieu, le groupe des pauvres est, comme nous l'avons dit plus haut, trop vaste et trop hétérogène pour être clairement identifiable. Il est aussi trop abstrait pour se prêter à des actions concrètes des pouvoirs publics ou des donateurs. Qui sont et où sont les personnes manquant de capital social ou vivant en situation d'insécurité ? Deuxièmement, les dimensions nouvelles de la pauvreté, si elles ont permis d'approfondir le concept, ne se prêtent pas souvent à des interprétations opérationnelles. Comment accroît-on le capital social des plus pauvres ? Comment mesure-t-on et surtout comment corrige-t-on la vulnérabilité ? La mise en place de filets de sécurité couvrant l'ensemble des populations vulnérables paraît hors de la portée des gouvernements dans les pays pauvres, du fait de l'importance des populations concernées.

TABLEAU 4.- *Politiques pour promouvoir une croissance « pro-pauvres » : consensus et débats en cours*

Champ des politiques	Résultats de la recherche	Consensus sur les implications de politique économique	Questions en débat
Stabilité macro-économique (voir aussi champ spécifique des politiques macro)	La stabilité macro est une condition essentielle (mais pas suffisante) pour une croissance pro-pauvres ; les pauvres sont très affectés par une forte inflation et la volatilité macro.	Les politiques monétaires et de change doivent maîtriser l'inflation et favoriser des taux de change compétitifs; la politique fiscale doit limiter le déficit budgétaire ; les politiques financières doivent promouvoir l'épargne et l'investissement.	Rôle des politiques de change pour lutter contre l'inflation ; Rôle de la dérégulation du secteur financier ; Comment promouvoir l'épargne domestique?
Monnaie et taux de change	Un taux de change surévalué et un marché parallèle des devises limitent la croissance et tendent à être anti-pauvres.	Un taux de change compétitif et éventuellement sous-évalué est essentiel pour la stabilité macro ; l'intervention publique est nécessaire pour gérer les mouvements de capitaux.	Taux de change fixes ou flottants ? Rôle des contrôles de capitaux ?
Fiscalité	De larges déficits publics affectent la croissance et sont insoutenables.	L'Etat doit limiter le déficit public en élargissant la base fiscale et, si nécessaire, restructurer les dépenses (en particulier, coupes des subventions aux entreprises publiques et aux secteurs non productifs). Pendant les crises, il n'est pas possible ni désirable de réduire brutalement les dépenses.	Combinaison de types d'impôts à relever, d'élargissement de l'assiette et d'ajustement des dépenses.
Secteur Financier	Un calendrier de réforme du secteur financier mal conçu peut être contre-productif et déstabilisateur.	La réforme du secteur financier et du compte de capital doit être progressive, engagée que si stabilité macro assurée, et accompagnée de régulation stricte, de politiques de concurrence et d'amélioration de l'accès des pauvres.	Financement public des secteurs prioritaires ? Autres politiques pour mobiliser l'épargne ?
Politique commerciale	Un biais anti-export affecte la croissance et les pauvres ; la libéralisation des imports peut être anti-pauvres et insuffisante pour promouvoir l'offre. Diversification essentielle pour une croissance à long terme.	La suppression des biais anti-export (taux de change compétitifs, mécanismes de <i>draw-back</i> sur les droits de douane, etc) ; fourniture d'infrastructures pour favoriser les exports et surtout la diversification.	Intervention publique plus active pour stimuler les exports non-traditionnelles ? (ex : subvention aux exports ?)
Politique industrielle	La suppression des distorsions est nécessaire mais pas suffisante pour dynamiser le secteur industriel.	Importance du développement des infrastructures et des services en faveur du secteur industriel.	Politique industrielle active ?
Capital humain	Le capital humain est essentiel pour la croissance. De faibles inégalités de capital humain favorisent la croissance ainsi que son impact sur la réduction de la pauvreté.	Investissement accru dans l'éducation et la santé, surtout au niveau de base ; plus d'accent sur la qualité ; réallocation des dépenses vers les pauvres, transferts et autres mesures (suppression du recouvrement des coûts) pour promouvoir l'éducation et la santé des pauvres.	Partage de nouveaux financements (sources) ? / réallocation des fonds issus de l'éducation secondaire et supérieure sans baisse de qualité dans ces domaines ?
Inégalité d'accès à la terre	De fortes inégalités foncières réduisent la croissance.	Suppression des subventions aux grands propriétaires fonciers, taxes foncières pour accroître le marché foncier ; nécessité de la redistribution foncière.	Réformes agraires basées sur le marché (et les subventions) versus redistribution rapide et forcée.

TABLEAU 4 (suite)

Champ des politiques	Résultats de la recherche	Consensus sur les implications de politique économique	Questions en débat
Agriculture	Accroître la productivité agricole est essentiel pour la croissance pro-pauvres. En présence d'autres imperfections de marché, la suppression des distorsions est nécessaire mais pas suffisante. Protection et subventions au Nord affectent les pauvres au Sud.	Remettre l'accent sur la recherche agricole et l'extension des infrastructures rurales, de la concurrence de marché et de l'offre d'intrants. L'ouverture des marchés et la suppression des subventions dans les pays de l'OCDE sont essentielles.	Comment stimuler les exportations agricoles non-traditionnelles ? Rôle de la production de subsistance sur la pauvreté ?
Inégalité de genre	L'inégalité de genre réduit la croissance et la rend moins pro-pauvres.	Plus d'offre d'éducation pour les filles + allocations ciblées pour accroître la scolarisation ; élimination des restrictions d'accès des femmes aux autres actifs ; discrimination positive ; renforcement du pouvoir politique des femmes.	Comment financer l'accroissement de l'éducation des femmes ?
Inégalité Régionale	L'inégalité régionale peut réduire l'impact de la croissance sur la pauvreté ; possibilité de trappes régionales de pauvreté.	Cibler les transferts publics et les filets de sécurité sur les régions les plus pauvres ; les inégalités régionales doivent être considérées dans les programmes de décentralisation et de péréquation fiscale.	Comment promouvoir la croissance dans les régions attardées ? Rôle des politiques industrielles régionales ?
Sécurité	La sécurité physique et sociale est essentielle pour une croissance pro-pauvres.	Les filets de sécurité et une sécurité physique accrue sont essentiels pour favoriser une croissance pro-pauvres	Partage public/privé pour la mise en place des filets de sécurité ? Couverture ? Mode de financement ?
Politique d'aide internationale	Les bailleurs peuvent appuyer la croissance pro-pauvres si l'aide est ciblée sur les pays les plus pauvres et ceux où l'impact des politiques sur la pauvreté est le plus fort.	L'aide doit cibler les pays les plus pauvres qui promeuvent la croissance pro-pauvres, privilégier l'aide budgétaire, s'intégrer dans des processus endogènes et respecter le leadership national.	Que faire dans les pays pauvres où les politiques sont défailtantes ? Interactions entre les bailleurs et la société civile ?
Secteur public	Un État compétent et qui fonctionne bien est essentiel pour mettre en œuvre des politiques de croissance pro-pauvres.	Réforme du secteur public centrée sur l'amélioration de la gestion et de la capacité du service public. Renforcement de l' <i>accountability</i> du secteur public.	Rôle de l'État quand sa capacité est faible ? Comment renforcer les capacités en pratique ?
Secteur privé	Un secteur privé national est essentiel pour la croissance de l'emploi et le dynamisme de l'économie.	Appui de l'État, avec renforcement des capacités, financement (microfinance), dialogue entre l'État et le secteur privé national.	Rôle des entreprises nationales vs. multinationales ?
Economie politique de la réforme	L'économie politique interne est cruciale pour le succès des réformes. Des coalitions pro-pauvres sont nécessaires pour la mise en œuvre.	Dialogue pour remplacer la conditionnalité des bailleurs. L' <i>empowerment</i> des pauvres et la capacité d'analyse et de recherche sont essentielles pour la mise en œuvre.	Rôle de l'APD et conditionnalité dans certaines circonstances ? <i>Empowerment</i> impulsé de l'extérieur : possible/désirable ?

Source : Klasen (2001).

A cet égard, il convient de reconnaître que l'approfondissement extrêmement utile du concept de pauvreté auquel se sont livrés les auteurs du Rapport leur a certainement rendu plus difficile d'en déduire les implications opérationnelles.

Troisièmement et surtout, la principale cause de ce manque de clarté se trouve dans l'absence de priorités nettement indiquées, que ce soit parmi les groupes cibles ou les actions préconisées : à force de multiplier les concepts de pauvreté, on finit par oublier des idées simples, comme le fait que la plus grande concentration de pauvreté se trouve en Afrique sub-saharienne et dans le sous-continent indien, où vivent trois pauvres sur quatre ; par ailleurs, certaines dimensions de la pauvreté ne devraient-elles pas faire l'objet d'une attention prioritaire de la part des pouvoirs publics, soit parce qu'elles conditionnent en grande partie les autres dimensions, soit parce qu'elles se prêtent mieux à des actions correctrices ? L'établissement de telles priorités apparaît en effet nécessaire du fait de la capacité limitée des pays pauvres. Faute d'une telle hiérarchisation, les politiques de lutte contre la pauvreté risquent de se perdre dans une multiplicité d'actions d'importances inégales et d'efficacité limitée.

En ce qui concerne ses recommandations, le Rapport semble de fait ignorer parfois la majorité des pauvres et les mesures prioritaires les concernant. Nous en citerons trois exemples :

- Le Rapport reconnaît l'importance cruciale de la croissance agricole pour la réduction de la pauvreté rurale en Inde et en Chine et plus généralement pour la réduction des inégalités ; on penserait que cette conclusion devrait guider la définition de politiques de lutte contre la pauvreté. Le Rapport s'étend cependant assez peu, comme on l'a vu, sur le rôle et le contenu des politiques agricoles.
- En ce qui concerne la santé, le Rapport consacre plusieurs paragraphes à des mécanismes d'assurance publique contre des catastrophes sanitaires. Une bonne idée, certainement, pour des pays à revenus intermédiaires, mais qui n'apparaît guère applicable pour le noyau dur de la pauvreté – les ruraux pauvres d'Afrique sub-saharienne ou d'Asie du Sud. En revanche, le service de santé publique qui pourrait effectivement concerner cette catégorie de pauvres – les soins de santé primaires – n'est pas abordé dans le Rapport.
- Enfin, le chapitre consacré à la protection des pauvres durant les crises (chapitre 9) est fortement marqué par la récente crise asiatique et, dans une moindre mesure, par la crise latino-américaine, et ignore largement l'Afrique sub-saharienne – bien qu'elle soit en crise depuis vingt ans et bien que vivent

dans cette région plus de personnes pauvres qu'en Asie de l'Est (hors Chine) et en Amérique latine réunies. Le Rapport fait ainsi l'impasse sur l'expérience même de la Banque mondiale dans le domaine de la protection des pauvres en Afrique à la fin des années quatre-vingt. Son analyse de l'impact des crises sur les populations démunies a ignoré la situation des nombreux pauvres du continent africain.

Les exemples précédents ne sont que quelques-uns de ceux qui peuvent être relevés dans le Rapport, où les politiques proposées, pour utiles qu'elles puissent être, semblent difficilement applicables au cas des pays les plus pauvres. Plus que tout autre document, le Rapport sur le développement dans le monde 2000/01 contribue à élargir notre compréhension de la pauvreté dans ses multiples dimensions. La contrepartie de cette ouverture se trouve sans doute dans le fait qu'il nous est plus difficile d'y trouver des orientations de politique claires pour attaquer ce problème.

CONCLUSION

La Banque mondiale est-elle en train de renouveler fondamentalement son diagnostic et ses politiques dans le domaine de la lutte contre la pauvreté ?

L'évolution est indéniable si on en juge par son Rapport sur le développement consacré à ce sujet et commenté ici, qui dévoile ce qui pourrait être un changement de culture de la part de la Banque mondiale. La critique du consensus de Washington, ou du moins des excès des politiques de libéralisation passées, montre l'existence de débats internes au sein de la Banque à ce sujet. Dans une certaine mesure, la Banque a bien mis au centre de ses politiques la devise affichée dans le hall d'entrée de son siège (placée en quatrième de couverture du Rapport) : « *Notre rêve est un monde sans pauvreté* ».

En même temps, la démarche est inachevée, comme l'a montré l'analyse présentée ici : tout en étant critiquées, les politiques de libéralisation commerciale et financière ne sont pas fondamentalement remises en cause ; les politiques de redistribution sociale sont analysées selon la seule dimension instrumentale sans prendre en compte les objectifs éthiques et intrinsèques d'une société moins inégalitaire. A cet égard, nous ne pouvons qu'adhérer à la proposition de Maxwell (2001), consistant à ajouter un nouvel objectif international de développement, qui intégrerait la redistribution sociale parmi l'ensemble des objectifs de développement économique et social fixés lors des sommets des Nations Unies depuis une dizaine d'années.

En fait, ce Rapport a les défauts de ses qualités. S'il peut être jugé insuffisamment opérationnel, c'est en bonne partie parce qu'il évite de

décliner une doctrine prêt-à-penser, comme on l'a souvent reproché aux analyses en provenance de cette institution. Dès l'introduction du Rapport, la Banque mondiale fait ainsi preuve d'une humilité nouvelle en refusant de proposer un modèle unique en matière de lutte contre la pauvreté : « *il n'existe pas de formule simple et universelle pour passer à l'action. Les pays en développement doivent déterminer eux-mêmes les mesures les plus appropriées pour réduire la pauvreté, compte tenu des priorités nationales et des réalités du terrain.* »

La nouvelle position recherchée de la Banque mondiale en tant qu'avocat des pauvres dans le monde, est en nette rupture avec son image internationale. On peut toutefois se demander jusqu'à quel point l'institution pourra réellement relayer les revendications des pauvres si celles-ci s'éloignent des options traditionnelles de la Banque sur la mondialisation, l'ouverture et la libéralisation par exemple. On remarquera également que cette dernière se positionne avant tout comme défenseur des pauvres face à leur propre gouvernement. Elle est moins à l'aise pour défendre ces mêmes pauvres dans le jeu international, vis-à-vis des politiques des institutions internationales et des pays riches. Sans doute est-elle dans ce domaine largement juge et partie.

BIBLIOGRAPHIE

- Banque mondiale (1990), *World Development Report 1990: Poverty*, Banque mondiale, Washington.
- Banque mondiale (1998), *Assessing Aid; what works, what doesn't and why*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, New York.
- Banque mondiale (2000), *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, décembre.
- Banque mondiale (2001a), *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : combattre la pauvreté*, Editions Eska, Paris (version anglaise publiée en 2000 par Oxford University Press, New York).
- Banque mondiale (2001b), *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, décembre.
- Bloom D., Sachs J. (1998), *Geography, Demography and Economic Growth in Africa*, Brookings Papers on Economic Activity n° 2, Washington DC.
- Bourguignon F., Morisson C. (2001), *Inequality among World Citizens: 1820-1992*. Working Paper 2001-25, Delta, Paris.
- Cogneau D., Guénard C. (2002), *Les inégalités et la croissance : une relation introuvable ?*, Document de travail DIAL, n° 2002-01, Paris.
- Collier P., Gunning J.W. (1997), *Explaining African Economic Performance*, Working Paper n° 21, Université d'Oxford, Centre for the Study of African Economies.

- DIAL (2000), *Sous le marché, les pauvres ; commentaires critiques sur la première version du rapport Attacking Poverty*, Dialogue n° 13, juin, Paris.
- DIAL (2001), *Dynamique de la pauvreté en Afrique de l'Ouest*, Dialogue n° 15, juin, Paris.
- Dollar D., Kraay A. (2001), *Growth is good for the poor*, Document de travail n° 2587, Banque mondiale, avril.
- Hubbard M. (2001), « Attacking poverty, a strategic dilemma for the World Bank », *Journal of International Development*, n° 13, pp. 293-298.
- Kanbur R., Squire L. (1999), *The evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions*, Department of Agricultural, Resource and Managerial Economics Paper n° 99-24, Université Cornell, Ithaca, N.Y.
- Klasen S. (2001), *In Search of The Holy Grail: How to Achieve Pro-Poor Growth?*, Background Paper to SPA Task Team « Growth and Equity ». Eschborn: GTZ. Document présenté au « SPA Task Team Meetings », 6-9 novembre, Addis-Abeba.
- Maxwell S. (2001), « Innovative and important, yes, but also instrumental and incomplete: the treatment of redistribution in the new New Poverty Agenda », *Journal of International Development*, n° 13, pp. 331-341.
- Mosley P. (2001), « Attacking Poverty and the Post-Washington Consensus », *Journal of International Development*, n° 13, pp. 307-313.
- Myrdal G. (1976), *Le drame de l'Asie, enquête sur la pauvreté des nations*, Seuil, Paris (première version parue en anglais en 1968).
- Onusida (2000), *Le point sur l'épidémie de SIDA*, Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA / Organisation Mondiale de la Santé, Genève, décembre.
- Piketty T. (2001), *Les hauts revenus en France au XX^e siècle. Inégalités et redistributions : 1901-1998*, Editions Grasset, Paris.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2001), *Les multiples dimensions de la pauvreté ; le cas de la capitale malgache*, DIAL, Document de travail n° 2001/07, avril.
- Resal (2000), *Commentaires sur le World Development Report 2000/01 de la Banque mondiale*, Madagascar, décembre.
- Sachs J., Warner A. (1996), *Sources of slow growth in African Economies*, Development Discussion Paper n° 545, Harvard Institute for International Development, juillet.
- Schultz T.B. (1998), *Inequality in the distribution of personal income ; how it is changing and why*, Yale University, Economic Growth Center, Discussion Paper n° 784, janvier.
- Wade R. H. (2001), « Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty », *World Development*, vol. 29, n° 8, août, p. 1435-1442.

CHAPITRE II

Pauvreté, inégalité des conditions et inégalité des chances

Opportunités et risques des nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté

Denis Cogneau

« La justice sans la force est impuissante ; la force sans la justice est tyrannique. »

Blaise Pascal, vers 1650, *Pensées*, Fragment 94.

« Il n'y a finalement pas très longtemps que les États sont devenus les unités d'intégration auxquelles se sont attachés, fût-ce sous une forme ambivalente, les sentiments d'appartenance au nous, d'engagement relativement profond et de solidarité entre tous leurs ressortissants. L'image du nous a changé ; elle peut donc changer encore. »

Norbert Elias, 1987, *Die Gesellschaft der Individuen*.

ON NE PEUT CESSER DE S'INTERROGER sur le mot « développement », et donc sur ce que recouvre l'économie ou la sociologie du développement ; sur les notions de justice internationale ou globale, et ce qu'elles impliquent concernant « le droit des gens ou des peuples »¹, et finalement l'humanité. Si cette nécessité ne s'imposait pas inconditionnellement dans l'exercice des « Humanités », la politique du développement se chargerait de rappeler à cette exigence. Ainsi, l'Initiative consacrée aux pays pauvres très endettés a suscité l'invention par la Banque mondiale d'un nouveau document synthétisant les stratégies nationales de

1. Cf. John Rawls (1993), seul *opus* de cet auteur consacré aux problèmes internationaux. Tel est bien l'un des sens de l'œuvre économique-philosophique d'Amartya Sen : celui-ci distingue la question de la justice internationale, qui se règle au niveau de la société des nations, de celle de la justice globale, à laquelle renvoient des mouvements transnationaux comme les mouvements féministe ou anti-raciste. Cf. sa conférence au Collège de France : *The Idea of Social Identity*, 28 mai 2001.

croissance et de réduction de la pauvreté dans les pays les plus pauvres du monde : le « Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté » (DSRP). Il a deux réquisits principaux : quant au contenu il doit exposer une stratégie permettant le développement d'une économie de marché « favorable aux pauvres » ; quant à la forme sa procédure d'élaboration doit être « participative ». Il pose donc, très pratiquement, le problème de l'universalité des notions de justice et de démocratie, au sein même de l'économie politique du développement, c'est-à-dire celle qui se constate et se met en acte entre les pays dits développés et les pays dits en développement.

Le DSRP cherche finalement à faire acquérir aux réformes mises en oeuvre une légitimité démocratique, d'un autre ordre que celle de la pure rationalité bureaucratique. Plus ou moins paradoxalement, les politiques libérales d'ajustement structurel préconisées par le passé se réclamaient essentiellement de ce dernier critère de légitimité, traduit dans la recherche de l'efficacité économique maximale. La dérégulation économique imposée de l'extérieur avait un caractère autoritaire et centralisé, lisible dans les conditionnalités pointilleuses qui assortissaient le financement des bailleurs de fonds, et dans l'uniformité des *policy-packages* : pour l'essentiel, la combinaison de politiques de stabilisation macro-économique de court terme et de politiques structurelles de libéralisation des marchés des produits et des facteurs, dont plusieurs économistes ont critiqué le caractère « contractionniste ». Cet état de fait a selon les cas engendré un grand nombre d'effets pervers, allant de l'accroissement de la corruption au blocage sociopolitique caractérisé. Les effets sociaux, environnementaux et institutionnels négatifs de l'ajustement structurel ont ainsi tour à tour été stigmatisés. Afin de pallier ces effets, l'exigence d'un contrôle démocratique s'est fait jour. Pour le moment, la réalité des processus participatifs laisse beaucoup à désirer en ce domaine (voir chapitres VI, VII et X). De la même façon, le contenu actuel des DSRP existants a tendance à reproduire l'uniformité des documents antérieurs², tout en perdant en cohérence rationnelle, lorsqu'ils se confondent avec l'affirmation de grands principes généraux et généreux sans conséquences pratiques. Le « *double bind* » rationnel-(bureaucratique) et (social)-démocratique risque de déboucher sur la paralysie, plutôt que sur le contrat social espéré.

2. Comme le montre, sur le plan macroéconomique, le chapitre 6 du *sourcebook* proposé par la Banque mondiale (Ames *et alii*, 2001). Par exemple, le site créé par des ONG britanniques [<http://www.brettonwoodsproject.org>] classe dans la même rubrique « *Structural Adjustment* » et « *PRSPs* ».

Après avoir constaté les effets néfastes d'une libéralisation à marche forcée, faudra-t-il dans dix ans revenir sur les méfaits d'une « démocratisation » mal contrôlée ? Il convient en tous cas de se garder d'un certain populisme fondé sur on ne sait quelle lucidité intrinsèque des sujets sociaux, autant que du misérabilisme antérieur fondé sur l'existence d'un planificateur bienveillant et omniscient, ou mieux encore de sa « main invisible ». Il est possible que les processus participatifs soient manipulés par des groupes de statut et d'intérêt, ou (non exclusivement) qu'ils connaissent une dérive démagogique, ou encore qu'ils facilitent l'explosion de conflits distributifs violents³. Or le faible développement des institutions liées au fonctionnement de l'appareil d'État et de l'économie de marché a pour corollaire une faible capacité de médiation et d'arbitrage des conflits distributifs, ces deux faiblesses se trouvant sans doute en relation de causalité circulaire. Enfin, on connaît encore très mal les différentes dimensions de ces conflits, et mal comment les inégalités afférentes délimitent les *affiliations* des sujets sociaux et conditionnent leur trajectoire. Le problème de l'uniformité des politiques, aussi « bien intentionnées » et « universalistes » soient elles dans leur vocation, relève d'un côté d'une géopolitique qui ne sera pas notre objet ici, et d'un autre d'une anthropologie économique de la diversité des sociétés et de leur demande de justice.

Pour que ces nouvelles politiques réussissent mieux que les anciennes, il s'agit d'abord qu'elles prennent la pleine mesure de leurs objectifs. Il y a d'ailleurs consensus sur le fait qu'elles doivent être évaluées plus scrupuleusement que par le passé, ce qui rend d'autant plus nécessaire un éclaircissement des objectifs.

Dans une première partie, nous cherchons donc à analyser l'offre de justice implicitement proposée par les DSRP. Nous réinterprétons l'objectif de réduction de la pauvreté multidimensionnelle comme la combinaison de deux exigences : une certaine égalisation des chances sociales intergénérationnelles d'une part, et une certaine redistribution des ressources au sein des générations adultes d'autre part. Nous argumentons que si elles souhaitent être fidèles à leur philosophie de départ, les nouvelles politiques élaborées dans les pays les plus pauvres de la planète doivent considérer scrupuleusement les facteurs de la mobilité hors de

3. On sous-estime moins maintenant l'ampleur des conflits distributifs prévalant dans les pays en développement, mal reflétés par la seule mesure des inégalités de revenu (elles-mêmes très mal mesurées de toute façon). Dans le cas de l'Afrique, il est mieux apparu que les violences régionales et ethniques recouvraient la plupart du temps des conflits autour de l'accès aux ressources, notamment la terre. Des exemples récents aussi différents que ceux du Rwanda, de la Côte d'Ivoire et du Zimbabwe en fournissent la dramatique illustration.

la pauvreté d'une part, et accepter les redistributions contemporaines du revenu qu'impliquent l'accroissement de cette mobilité. Si par ailleurs elles veulent se conformer à leur autre réquisit, c'est-à-dire la démocratisation, nous mettons en avant qu'elles doivent prendre en considération un principe pluraliste d'égalité des chances. Ce n'est qu'ainsi qu'elles pourront concilier un objectif universaliste et réflexif de réduction de la tyrannie avec la diversité des demandes de justice des sociétés.

Dans une seconde partie, nous tirons les conséquences en termes de politique économique de la nécessaire « dynamisation » du problème de la réduction de la pauvreté. Nous revenons tout d'abord sur les relations fortement débattues entre croissance économique, inégalités et pauvreté, pour souligner avec d'autres l'absence de lois générales, l'empilement des relations possibles, et l'importance de l'horizon considéré. Nous abordons ensuite les politiques d'éducation sur lesquelles les DSRP mettent un accent particulier. L'égalité des enfants devant l'éducation et la santé occupe en effet une position centrale et exemplaire : condition nécessaire de l'égalité des chances entre les futures générations, elle implique également une redistribution des ressources au sein de la génération actuelle des parents. Nous consacrons la dernière section aux questions de dualisme : mobilité intersectorielle et distribution des revenus du travail.

RÉDUCTION DE QUELLE PAUVRETÉ, POUR QUELLE SOCIÉTÉ ?

La vision des inégalités proposée par John Rawls, puis développée et amendée par Amartya Sen, semble désormais être intégrée, au moins sur le plan du discours, par les grandes institutions internationales. Une synthèse s'élabore, quoique progressivement, avec les concepts antérieurs liés au welfarisme⁴.

On peut rappeler à titre préliminaire que John Rawls considère la justice distributive comme le problème fondamental et inextinguible de la vie en société⁵. Amartya Sen soutient par ailleurs que toute théorie de la justice est une théorie de l'égalité, la question de la justice n'étant pas « égalité ou non » mais « égalité de quoi »⁶. Ces prémices ne sont pas remises en cause ici. Dans la seconde moitié du XX^e siècle, la science économique a engendré deux grandes visions des inégalités, le

4. Sur un certain nombre de concepts fondamentaux, cf. Marc Fleurbaey (1998).

5. Dans l'introduction de son livre célèbre (Rawls, 1971), il compare la question de la justice sociale à celle de la vérité scientifique : « *La seule chose qui nous permettrait de donner notre accord à une théorie erronée serait l'absence d'une théorie meilleure ; de même, une injustice n'est tolérable que si elle est nécessaire pour éviter une plus grande injustice.* »

6. Cf. Amartya Sen (1992). Ainsi, même les auteurs les plus libéraux réclament l'égalité des individus devant un certain nombre de droits fondamentaux, le droit de propriété par exemple.

welfarisme tout d'abord, et l'approche par les opportunités ensuite, dont la théorie des *capabilities* de Sen fait partie. Pour résumer rapidement les divergences entre ces deux visions, le courant welfariste met l'accent sur les inégalités liées à un certain nombre de résultats (*outcomes*) sur lesquels portent les préférences des individus et de la société (fonction de bien-être social). Il succède à l'approche utilitariste n'admettant que le critère d'optimalité parétienne, et débouche sur des arbitrages entre efficacité et équité, provenant de la comparaison entre optima « de second rang »⁷. L'approche par les opportunités constitue une critique de l'utilitarisme et du welfarisme, basée sur le fait qu'ils ne respectent pas la diversité des préférences ou des conceptions du bien des individus. Elle met l'accent sur l'égalité des chances de départ, plutôt que sur les résultats.

La théorie de la justice comme équité (*fairness*) de Rawls se présente déjà comme une synthèse entre le welfarisme et l'égalité des droits et des opportunités. Elle ne se limite en effet pas au fameux « principe de différence », qui est un principe d'inégalités justes. Les deux autres principes, le premier étant prioritaire dans l'ordre lexicographique, sont au contraire des principes inconditionnels d'égalité des droits et des chances : « *En premier lieu : chaque personne doit avoir un droit égal au système le plus étendu de libertés de base égales pour tous qui soit compatible avec le même système pour les autres. En second lieu : les inégalités sociales et économiques doivent être organisées de façon à ce que, à la fois, (a) elles apportent aux plus désavantagés les meilleures perspectives et (b) elles soient attachées à des fonctions et à des positions ouvertes à tous, conformément à la juste (fair) égalité des chances* » (p. 91 et 115 de la traduction française).

L'interprétation de ce dernier principe n'est pas aisée. John Roemer (1998) a récemment proposé un principe méritocratique d'égalité des chances qui consiste à égaliser les positions individuelles sur la « ligne de départ » de la compétition sociale, sans se préoccuper des réalisations *ex post* attribuables à l'effort, au mérite, à la responsabilité individuelle, ces réalisations étant la source d'inégalités justifiables. John Rawls (1971, p. 134 et 348-352 de la trad. fr.) refuse au contraire toute référence au mérite comme justification des inégalités justes, ce qui peut signifier aussi qu'il attribue un sens uniquement juridique et formel à l'expression « positions ouvertes à tous ». On voit également que le principe de différence introduit la catégorie des « plus défavorisés » qu'on pourrait tout aussi bien appeler « pauvres » et une notion de « perspectives » plutôt que de situation de fait.

Amartya Sen débouche sur un concept de pauvreté absolue en tant que privation des ressources minimales (*capabilities*) nécessaires au libre exercice de droits humains inaliénables : se nourrir et se soigner, soi et ses enfants, choisir son métier en fonction de ses capacités, participer à la vie de la société, avoir de l'estime pour soi, etc. Dans la mesure où la liste des droits humains est extensive, la pauvreté présente un caractère « multidimensionnel ». L'objectif de réduction de la pauvreté multidimensionnelle constitue donc l'application d'un principe d'universalité des droits de l'homme aux politiques de

7. L'impossibilité pratique des transferts forfaitaires implique l'usage de la fiscalité distributive et des « distorsions » qui lui sont associées (Atkinson et Stiglitz, 1980). Une vaste littérature s'est consacrée aux fondements micro-économiques et démocratiques d'une fonction de bien-être social, à la suite du théorème d'impossibilité de Kenneth Arrow. D'une certaine façon, l'approche procédurale de Rawls résout cette impossibilité et débouche sur une version limitée du welfarisme dans son fameux principe de différence (principe 2a).

développement. Sur le plan des principes comme en pratique, cet objectif est sans doute préférable à une planification uniforme d'inspiration welfariste raisonnant uniquement en termes d'objectifs de croissance et de distribution du revenu. Son application pratique soulève toutefois plusieurs interrogations auxquelles seul un débat éthique et politique, si possible « participatif », doit apporter des réponses⁸.

Réduction de la pauvreté, égalité des chances et égalité de fait

Chez Rawls comme chez Sen, l'extension du problème de la justice au-delà des simples droits formels vers un certain nombre de droits économiques (« biens primaires ») est fondée sur un principe réaliste d'égalité des chances. Dans cet esprit, le problème de la pauvreté fait le lien entre les inégalités de fait actuelles et les inégalités de chances futures.

Mobilité hors de la pauvreté et responsabilité individuelle

Tout d'abord, la notion de pauvreté absolue peut être considérée comme une version limite de l'égalité des chances, de même que le principe de différence rawlsien est une version limite du welfarisme. En effet, on peut défendre avec Sen que ramener les plus pauvres vers le « seuil de pauvreté » consiste à leur faire récupérer un certain nombre de capacités universellement requises (*capabilities*) pour faire valoir leurs chances. Il existe alors une relation de causalité forte entre la situation présente de pauvreté d'un individu, en tant que capacité à saisir les opportunités, et ses chances futures, la pauvreté absolue étant conçue comme un piège ou comme un état absorbant, réduisant à zéro les probabilités de sortie. La mortalité associée aux situations de pauvreté extrême matérialise ce passage à la limite. En dehors de ce cas limite, ce sont aussi des matrices de mobilité et non uniquement des indices instantanés de pauvreté qui constituent les indicateurs adéquats. Si par exemple, comme on le fait habituellement⁹, on distingue différentes gradations de pauvreté, la mobilité au sein de la pauvreté est aussi importante que les flux entre pauvreté et non-

8. Cette idée n'est pas nécessairement en accord avec la logique procédurale abstraite (position originelle, derrière le voile d'ignorance) préconisée par Rawls. Sur ce sujet, cf. Jürgen Habermas et John Rawls (1995). Le caractère « désocialisé » de la procédure rawlsienne est critiqué par d'autres auteurs comme Pierre Bourdieu ou Michael Walzer (voir plus loin).

9. Ne serait-ce que pour calculer les indices de sévérité de type « FGT2 » qui sont les seuls à réunir des propriétés axiomatiques satisfaisantes (Foster, Greer et Thorbecke, 1984). Distinguer les pauvres proches de la ligne de pauvreté des plus pauvres d'entre les pauvres est d'autant plus important dans des pays où l'incidence de la pauvreté dépasse 50 %.

pauvreté. On sait par ailleurs qu'un niveau élevé de pauvreté monétaire et/ou d'inégalité est parfaitement compatible avec un niveau élevé de mobilité sociale ou économique, et vice versa. Ainsi une diminution de la pauvreté peut aller de pair avec un accroissement du risque de tomber dans la pauvreté. Il peut y avoir un dilemme entre une égalisation des opportunités et une plus grande inégalité de résultats.

Pour les politiques, tout dépend du degré de responsabilité individuelle que l'on attribue aux entrées et aux sorties dans la pauvreté, par rapport aux aléas et aux contraintes hors de portée des individus. Cette évaluation de la part de la responsabilité individuelle peut être considérée comme éthique et politique, et justement faire l'objet des débats publics liés aux processus participatifs¹⁰. On sait qu'il s'agit d'une question très compliquée, notamment par les phénomènes de discrimination statistique et de préférences adaptatives qui peuvent entraîner l'apparition d'une « culture de pauvreté ». Par ailleurs, la notion de responsabilité individuelle perd son sens lorsqu'il s'agit de pauvreté extrême, c'est-à-dire des moyens de survie. Seule une société tyrannique peut attribuer une responsabilité individuelle à la mise en danger de sa propre vie, nous reviendrons sur ce point dans la section suivante.

Liée à cette question de la responsabilité, « l'individualisation » de la pauvreté peut aussi faire l'objet d'un débat. En effet, la concurrence entre individus socialement constitués n'a justement pas le même sens partout. Imaginons par exemple que le bien-être d'un individu dépende de la communauté de référence à laquelle il se compare, mais supposons aussi que la taille de cette communauté de référence varie selon les sociétés. Dans les sociétés occidentales à la fois ouvertes sur l'extérieur, concurrentielles et étatisées, émettons la conjecture réaliste que cette communauté de référence est l'ensemble des individus de la même génération. Dans une société relativement fermée, peu concurrentielle et peu étatisée, comme une société africaine, admettons au contraire que cette communauté de référence soit restreinte à la parentèle élargie. Dans le premier idéal-type, « société d'individus », selon le terme de Norbert Elias¹¹, où l'espace de concurrence est à la fois large et pacifique, l'égalité des chances sociales individuelles a tout son poids, elle est le critère de justice

10. Cette évaluation a de bonnes chances d'être conflictuelle, les « vrais paramètres de la vraie loi » donnant les poids respectifs de l'effort et de la chance étant inconnus des acteurs sociaux, et pouvant faire l'objet d'un apprentissage bayésien sur plusieurs générations. Cf. le dernier chapitre de Thomas Piketty (1994).

11. Qui rappelle à quel point la monopolisation étatique de la violence est coextensive de la généralisation d'une concurrence pacifique réglée par le droit (Elias, 1987).

adapté à la concurrence individualiste. Dans le second idéal-type, société de lignages où la concurrence est segmentée, entre « frères » d'une part pour la reconnaissance des pères et des ancêtres, entre les « grands » des lignages d'autre part pour la possession de la terre et du territoire, l'égalité des chances entre deux membres de deux lignages différents revêt un sens différent, car ils ne sont pas en concurrence directe.

Les « *big men* » des sociétés lignagères acceptent d'effectuer un certain nombre de prestations en direction de leur communauté, notamment en matière de santé et d'éducation des enfants, de mariage et d'enterrements des adultes. La logique du don et du contre-don procède en effet d'un *échange différé*¹² entre ressources matérielles et capital symbolique¹². Ces transferts sont toutefois très loin d'atteindre le niveau de redistribution socialisée permis par les systèmes de protection sociale en Europe et même aux USA. Ils ont aussi probablement diminué au fur et à mesure de la « modernisation » des sociétés.

Pour les politiques, il s'agit ici de savoir si elles s'adressent à des individus, des familles, des lignages ou des communautés. Laisser jouer les mécanismes redistributifs des groupes peut être dangereux puisqu'ils peuvent impliquer de graves situations d'exploitation et de privation.

Encadré 1

Pauvreté extrême, pauvreté absolue et durée dans la pauvreté

De nombreux débats scientifiques ont déjà eu lieu sur la définition et la mesure de la pauvreté. On peut toutefois considérer que la question n'est pas réglée. L'idée que l'état de pauvreté devrait représenter une privation fondamentale fait consensus. Sur cette base, une ligne de pauvreté « absolue » paraît s'imposer, qu'il s'agisse d'une norme monétaire comme le fameux 1 dollar par jour, d'une norme physiologique comme 2 100 calories par jour ou de tout autre type de seuil. La ligne de pauvreté absolue est censée représenter un seuil de subsistance minimal au-delà duquel les risques de mortalité s'accroissent fortement. On peut alors trouver étrange d'introduire des différenciations au sein des pauvres ainsi définis. Une mesure discontinue ne serait-elle pas plus cohérente avec un seuil absolu ? Si la réponse est oui, l'incidence de la pauvreté (indice FGT0), qui représente simplement la proportion de pauvres dans la population, suffit à mesurer le phénomène. La prise en compte de la dynamique, c'est-à-dire les entrées et les sorties individuelles au-dessous et au-dessus d'une ligne de pauvreté fixe dans le temps, peut amener à définir un taux de pauvreté « stationnaire ». Ce dernier point

12. Sur ce point essentiel, cf. Pierre Bourdieu (1980).

suggère que le nombre de pauvres mesuré à un certain moment du temps mélange des durées dans la pauvreté différentes. La dispersion des durées dans la pauvreté est susceptible d'appeler deux sortes de politiques : des politiques d'assurance pour les durées courtes, des politiques structurelles pour les durées longues. Les durées les plus longues dans la pauvreté ont aussi plus de chances de se trouver plus loin de la ligne, si bien qu'une mesure statique donnant un poids plus élevé aux individus les plus éloignés de la ligne, comme l'indice FGT2, permet de prendre en compte, quoique indirectement, ce phénomène. Par ailleurs, contrairement à l'incidence FGT0, cet indice échappe à certaines propriétés axiomatiques gênantes comme par exemple le fait qu'un transfert d'un plus pauvre vers un moins pauvre puisse faire baisser la pauvreté. Cet indice est toutefois plus sensible aux erreurs de mesure dans le bas de la distribution. Il met par ailleurs en avant les politiques s'adressant aux plus pauvres des pauvres¹³. Il demeure enfin qu'une mesure statique est assez inadéquate pour l'analyse, qu'elle soit normative ou positive¹⁴. On pourrait souhaiter distinguer une notion de pauvreté extrême d'une notion de pauvreté élargie. Dans le cas de la pauvreté extrême, la question de la responsabilité individuelle interviendrait peu. Les politiques qui correspondraient à la pauvreté extrême seraient des mécanismes de transfert direct, d'assurance ou d'assistance selon sa durée, tandis que les politiques qui correspondraient à la pauvreté élargie seraient des politiques d'égalisation des chances sur lesquelles nous nous focalisons ici. Ni les unes ni les autres ne seraient exemptes de problèmes informationnels liés au ciblage, et peut-être encore moins les premières. En fait, il ne nous apparaît pas possible de trancher sur cette distinction, ni d'ailleurs d'identifier statistiquement une catégorie unique de « pauvres extrêmes » (Razafindrakoto et Roubaud, 2001). Mieux vaut agir sur les différentes dimensions de cette pauvreté séparément, selon un principe d'égalisation des chances qui n'exclut évidemment pas, nous allons l'argumenter, certaines redistributions.

Mobilité hors de la pauvreté et distribution des ressources

Nous venons de voir que la réduction de la pauvreté soulève différents problèmes liés à l'égalisation des chances sociales individuelles, et suppose une bonne compréhension des phénomènes de mobilité sociale. Mais sa logique implique aussi une certaine égalisation des conditions actuelles d'existence, c'est-à-dire une redistribution.

Tout d'abord, par delà la délicate universalité de la notion d'individu, les logiques sociales et communautaires font qu'une notion de pauvreté relative devient inévitable. Par exemple, être « relativement pauvre » implique ne pas pouvoir trouver un époux ou une épouse, et plus généralement affronter un risque d'exclusion. De même, « paraître sans honte en public » implique des dépenses monétaires variables selon les contextes sociaux. Plus simplement encore, le processus de développement augmente les possibilités

13. Bourguignon et Fields (1997) proposent d'adopter une combinaison linéaire de l'indice discontinu FGT0 et de l'indice continu FGT2.

14. Sur ce sujet, cf. notamment Shubham Chaudhuri et Martin Ravallion (1994).

offertes aux agents, comme par exemple les voyages, mais peut laisser certaines personnes sur le bord de la route parce qu'ils n'ont pas la possibilité de payer pour les nouveaux services. Comme le dit Sen, on est toujours pauvre « relativement parlant » (1983). Ainsi, même à partir des droits fondamentaux, il est difficile d'évacuer une notion de pauvreté relative. La réduction de la pauvreté dans sa version multidimensionnelle justifie une certaine réduction des inégalités actuelles, quelle que soit la responsabilité des individus quant à leur position dans la distribution du revenu. Dès lors, pour la même réduction de la « pauvreté multidimensionnelle », certaines sociétés auront plutôt plus besoin de redistribution que de croissance.

Enfin, comme toujours en matière d'égalisation des opportunités, on rencontre le problème de la « ligne de départ ». Ainsi les politiques d'éducation et de nutrition des enfants prétendent agir à l'origine de l'inégalité constatée au sein d'une génération. Quels que soient les termes du contrat social sur la responsabilité individuelle, on ne peut tenir les enfants pour « responsables » des conditions d'existence de leurs parents. Pour peu que ces conditions d'existence des parents déterminent la pauvreté future des enfants devenus adultes, il y a donc toujours, nécessairement, « quelque chose à redistribuer » entre les enfants et donc entre les parents. Evidemment il faut aussi que cette redistribution s'exerce effectivement au profit des enfants, problème soulevé par la recherche sur les modèles collectifs de ménages. En supposant même que les enfants devenus adultes ont eu tous les mêmes chances de sortir de la pauvreté, il n'y a aucune raison de penser qu'ils ne doivent pas bénéficier d'une seconde chance au moins, ce qui n'est pas exclu par les principes rawlsiens ou senniens¹⁵ – qui par exemple préconisent une compensation des handicaps accidentels –, mais bien souvent négligé en pratique. Dans ce cas, une redistribution « une fois pour toutes » ne règle pas la question, et l'on entre dans un problème d'assurance.

Le problème de la ligne d'arrivée n'est pas en reste. Toute politique d'égalité des chances fait un pari sur l'avenir. Par exemple, si l'on met l'accent sur l'éducation des enfants, cela signifie qu'on parie sur le fait que les rendements de l'éducation seront suffisants à l'avenir pour que les enfants éduqués d'origine pauvre aient une probabilité d'échapper à la pauvreté suffisamment proche des enfants éduqués d'extraction plus avantageuse. En particulier, on parie sur une

15. « Pour fixer les idées, prenons comme étant les plus désavantagés ceux qui sont les moins bien lotis dans les trois domaines où règne la contingence. Ainsi, ce groupe comprend des personnes qui, par leurs origines sociales et familiales, sont désavantagées par rapport aux autres, que leurs dons naturels (une fois réalisés) ont placées en moins bonne position et qui ont eu moins de chance dans la vie » (Rawls, op.cit., p. 128 de la trad. fr.).

croissance suffisamment riche en emplois plus qualifiés et sur le fait que ces emplois soient équitablement répartis. Pour faire face à des problèmes de segmentation et de discrimination qui risqueraient de réduire à néant les efforts consentis, il faut surveiller la distribution des emplois et celle des salaires. On sait d'ailleurs que les effets vertueux de *trickle-down* de la croissance sur la pauvreté sont augmentés dans le cas d'une distribution du revenu plus concentrée.

Pour résumer, on ne peut pas instaurer, comme il est fait bien souvent, une coupure nette entre des politiques d'égalisation des ressources ou des dotations initiales et des politiques de redistribution du revenu courant ou des conditions de vie. C'est déjà vrai en matière d'égalité des chances, car en pratique on sait mal redistribuer les ressources productives (capital, terre, éducation) sans redistribuer le revenu qui sert à les produire à l'origine. Faute de considérer suffisamment certains effets dynamiques positifs de la redistribution, on insiste trop sur ses risques statiques (distorsion du système de prix, découragement de l'effort). C'est encore plus vrai en matière de réduction de la pauvreté, à cause de la pauvreté relative, des problèmes d'assurance, et des effets de *trickle-down*. Nous reviendrons sur ces points dans la seconde partie.

De cette première discussion, on peut déjà tirer que la réduction de la pauvreté doit se concevoir comme un processus dynamique signifiant « accélération des sorties individuelles de la pauvreté », et comme une question inextricablement liée à la distribution des conditions d'existence et donc à la réduction de certaines inégalités. Beaucoup de choses se jouent dans le lien entre la distribution actuelle des ressources et la mobilité des individus. Mais la question importante de l'universalisme ayant été soulevée, nous allons effectuer un détour. En effet, un certain « occidentalisme » risque de projeter un peu rapidement sur les sociétés en développement ce qui obsède les sociétés capitalistes développées contemporaines. Comme on l'a déjà un peu vu, l'égalité des chances sociales individuelles apparaît bien comme la question centrale des politiques dites de troisième voie, comme *second temps* des politiques libérales ayant accru la concurrence entre individus¹⁶. Mais le fait que les pays en développement aient tous appliqué ce dernier type de politiques pendant les vingt dernières années n'implique pas, sauf par pur sophisme, que l'égalité des chances sociales individuelles y soit devenue l'alpha et l'oméga universel de la justice sociale.

16. Le principe d'égalité d'opportunités de John Roemer (1998) représente bien cet esprit de la « troisième voie ».

Réduction de la pauvreté et pluralisme

La « résistance » des sociétés au « développement programmé »

Dans les années soixante et soixante-dix, des politiques de développement planifié ont promu par le recours à l'endettement et promulgué par l'intervention des États une modernisation industrialiste et urbanisante. Déjà, l'expérience brésilienne avait montré que cette modernisation ne s'accompagnait pas nécessairement d'un progrès de la justice sociale. Dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, face à des niveaux d'endettement insoutenables et à un blocage de la croissance, des politiques de développement libérales ont cherché à introduire ce qui paraissait manquer dans cette modernisation : la concurrence. Désormais, le regard se tourne vers la démocratisation, comme pour compléter le tableau idéal de la société occidentale moderne. Il semble que les sociétés du Sud ont « résisté » à des degrés divers à ce schéma préconçu.

Les sociétés historiquement les plus intégrées, celles d'Asie de l'Est et certaines du Sud-Est (Singapour, Malaisie) n'ont retenu dans ces politiques que ce qui leur convenait, et surtout en choisissant leur rythme. Elles n'ont d'ailleurs jamais eu à solliciter un appui significatif des institutions de Bretton-Woods. En définitive, elles ont surtout absorbé la modernisation industrialiste, à un moindre degré la concurrence, et de manière très limitée la démocratisation. D'ailleurs, en réponse aux récriminations occidentales, le thème des « valeurs asiatiques » s'est radicalisé. Sur le plan de la réussite économique, il en est allé tout autrement pour l'Indonésie, la Thaïlande et les Philippines, tout au long des années soixante-dix et quatre-vingt, mais particulièrement aussi depuis la crise de 1997.

Sous l'influence plus directe des États-Unis, la plupart des pays latino-américains ont appliqué à la lettre les recettes successivement préconisées. La résistance des sociétés s'est exprimée sous des formes mieux connues dans les pays occidentaux : guerres civiles révolutionnaires, mouvements populistes nationalistes, élections opposant une droite et une gauche politiques. Dans le cas de ces sociétés latino-américaines, la demande de justice réellement exprimée semble finalement relativement conforme aux critères rawlsiens et senniens ; le moins qu'on puisse dire est que les résultats des politiques appliquées sont particulièrement critiquables selon ces mêmes critères¹⁷.

17. Toute la question étant là encore une question d'échelle de temps et donc de générations. A l'appui de son fameux principe de différence, considéré en tant qu'argument

En ce qui concerne l'Afrique sub-saharienne (l'Afrique du Sud exceptée), la faiblesse des États et des économies a entraîné une acceptation formelle sans conditions¹⁸ (mais avec conditionnalités) des *policy-packages*, mais une résistance forte des sociétés au rythme de modernisation promulgué par leurs élites et leurs bailleurs de fonds occidentaux. Les vagues de la planification, de la libéralisation et de la démocratisation sont toutes passées, mais ici encore plus qu'ailleurs, les pays ne se sont pas industrialisés, la concurrence libre et ouverte n'est qu'embryonnaire, et la démocratie électorale manque d'une offre politique crédible. En réaction aux situations de rupture subies par les différentes générations, le thème des « valeurs africaines » tend lui aussi à réapparaître. Du point de vue des structures familiales, du développement technique de l'agriculture¹⁹, et de l'organisation non étatique de la société, et non seulement du produit par habitant ou de la pauvreté, l'Afrique a toujours été et est encore le continent le plus éloigné de l'Occident, aussi ne faut-il pas s'étonner de cette résistance particulière.

Bien entendu, ce survol d'une partie du monde en développement ne doit pas faire oublier que chacun des pays concernés a une histoire propre pendant laquelle ont été inventés des combinaisons et des syncrétismes à chaque fois originaux entre modernité et tradition, occidentalisation et cultures autochtones. Par ailleurs, l'emploi du terme « résistance » ne consiste pas à opposer de soi-disant valeurs africaines ou asiatiques, bien souvent manipulées ou redécouvertes à des fins tyranniques, à des processus d'industrialisation, de libéralisation, et de démocratisation, comme si les sujets de ces sociétés ne souhaitaient pas aussi plus d'emplois industriels, plus de concurrence et plus de démocratie. Il s'agit seulement d'insister sur le fait que la forme et le rythme de ces processus ne peuvent pas être déterminés indépendamment des structures sociales réellement existantes à un moment donné de l'histoire, et de la demande de justice correspondante. Cette forme et ce rythme sont finalement des questions éminemment *politiques*, et telle est probablement l'ambition qu'il faut conférer aux processus participatifs des DSRP, que de contribuer à respecter cette détermination politique de la demande de justice.

procédural, Rawls (1971, p. 338 de la trad. fr.) cite une remarque de Keynes admettant que la révolution industrielle anglaise a « fini par » profiter aux prolétaires anglais.

18. Parfois après des expériences socialistes désastreuses sur le plan économique, comme pour Madagascar et la Tanzanie par exemple.

19. Deux éléments fondamentaux soulignés par Jack Goody (1976), à côté des normes particulières réglant les mariages et les héritages.

Réduction de la pauvreté et réduction de la tyrannie

Il n'est pas non plus dans notre esprit de contester la pertinence d'un critère de réduction de la pauvreté. Les redistributions intra-communautaires évoquées dans la section précédente témoignent d'ailleurs d'une exigence universelle : le secours et l'assistance que doivent les puissants à leurs administrés. Celui-ci correspond sans doute à une sphère de la demande de justice de toute société humaine, qui renvoie au besoin élémentaire de sécurité et de protection de tout être vivant. Ainsi il n'est guère besoin de processus participatif élaboré pour faire émerger la nécessité d'une répartition égalitaire des moyens de survie ; ou si l'on veut, dans la position originelle et derrière le voile d'ignorance, les individus anonymes membres de l'espèce humaine de Rawls seront unanimes sur un contrat social qui minimiserait pour chacun le risque de mourir jeune de faim ou de maladie, de subir des violences psychiques ou physiques intolérables, de vivre sans toit ou dans la déchéance morale.

A partir de là, deux questions se posent, qui finalement se rejoignent. Premièrement, jusqu'à quel point la réduction de la pauvreté n'implique-t-elle pas une modification des « règles du jeu » dans l'ensemble de la société ? Deuxièmement, la demande de justice de sociétés peut-elle s'arrêter à la réduction de la pauvreté ?

L'œuvre d'Amartya Sen est ainsi tout autant concernée par la question de la pauvreté que par celle de la démocratie. Sa thèse célèbre sur les famines soutient que celles-ci ne proviennent pas d'un déficit d'offre alimentaire mais d'une mauvaise répartition de l'accès aux biens. Le rationnement d'une partie de l'offre peut de surcroît engendrer une flambée des prix qui réduit le pouvoir d'achat des plus pauvres. Une démocratie représentative fournit aux plus pauvres des porte-parole influents, une presse libre et étendue sert de système d'alerte précoce et de moyen de pression sur les États (Sen, 1981 ; Besley et Burgess, 2001). Les grandes famines ont le plus souvent lieu dans le silence, comme par exemple celle qui a été découverte récemment dans la capitale de Madagascar en 1985.

Michael Walzer (1983) propose une théorie universaliste de la justice comme pluralisme, en alternative explicite à celle de John Rawls sur la justice comme équité. Son argumentation se fonde sur des exemples historiques et anthropologiques plutôt que sur une démonstration procédurale. Elle s'inspire de la définition que donne Pascal de la tyrannie. Sa critique de Rawls part du constat de la multiplicité et de la diversité anthropologique de ce que Rawls nomme les biens primaires, difficulté à laquelle s'adresse également Amartya Sen avec sa théorie des *capabilities* de base. En fait, pour Walzer ces biens primaires multiples ne peuvent pas être agrégés pour la raison fondamentale qu'ils relèvent en général de principes de distribution sociaux distincts. L'association d'un bien primaire et de son principe de distribution spécifique constitue ce que Walzer appelle une « sphère de justice ». Et la justice comme

pluralisme consiste à assurer la non prédominance d'une sphère sur les autres, la détention légitime d'un bien primaire permettant de s'assurer l'accès à tous les autres. Par exemple, la société américaine serait caractérisée par une tyrannie de l'argent, et de son principe de distribution la concurrence, la société indienne courant le risque d'une tyrannie de la caste, et de son principe de distribution la pureté. On perçoit avec ce dernier exemple tout l'avantage réflexif d'une théorie qui permet d'intégrer une certaine forme de relativisme, sans renoncer pour autant à l'universalisme. Les deux propositions de Walzer peuvent s'énoncer ainsi :

- (1) Il y a plusieurs sphères de justice, c'est-à-dire plusieurs types de biens sociaux primaires dont les principes légitimes de distribution diffèrent : l'argent, l'éducation, la sécurité et le bien-être, l'accès aux charges publiques, la reconnaissance, etc.
- (2) La première injustice est l'empiètement et la prédominance d'une sphère sur l'autre, qui confine à la tyrannie.

Parmi les biens primaires, Walzer distingue notamment la sécurité et le bien-être, l'argent, l'éducation, l'accès aux charges publiques, réglés respectivement par des principes de distribution de l'égalité pure, de la concurrence productive, du mérite, et du dévouement au bien public.

La tyrannie ne reconnaît pas la multiplicité des sphères de justice par le fait qu'elle écrase tous les biens primaires par un seul, qu'il s'agisse de la noblesse de la naissance, de la richesse, de l'éducation, de l'appartenance au parti, de l'origine géographique, etc. En justifiant éventuellement cette tyrannie par la défense d'un « bien commun » : le bien-être et la sécurité des citoyens, la pureté de la race, la puissance de la nation, la gloire de la science, l'exécution des œuvres de Dieu, etc. Dans un fonctionnement tyrannique de la société, il est en particulier possible que certaines personnes soient exclues de l'accès à un minimum de sécurité et de bien-être parce qu'elles ne disposent pas d'un bien primaire prédominant : pauvreté monétaire dans le cas des États-Unis, caste intouchable en Inde, absence d'éducation en France, etc.²⁰

Dans une certaine mesure, on ne combat pas la pauvreté extrême sans changer les règles du jeu social qui excluent les plus défavorisés de l'accès aux moyens de survie. Mais cette logique s'étend évidemment à d'autres biens primaires et à une notion plus large de la pauvreté comme déficit de capacités et de droits. Ainsi le développement de l'éducation fait également l'objet de toute une économie politique. Par exemple, dès lors que la participation à l'espace public est fortement conditionnée par cette variable, un gouvernement oligarchique peut avoir intérêt à maintenir sa population dans l'ignorance pour maintenir son pouvoir (Bourguignon et Verdier, 2000). Aussi, comme la demande de réduction de la tyrannie va de pair

20. Amartya Sen (1992) cite une déclaration d'Haïlé Sélassié qui illustre bien cette confusion des sphères de distribution, caractéristique du discours tyrannique : « *Ceux qui ne travaillent pas doivent mourir de faim.* »

avec la réduction de la pauvreté multidimensionnelle, il importe de concevoir un programme élargi d'égalisation des chances sociales offrant l'accès aux différentes sphères de distribution présentes dans la société, qui doivent, selon le terme de Rawls mais pas seulement formellement, tendre à être « ouvertes à tous ». Selon les sphères de distribution, le poids accordé à la responsabilité individuelle pourra varier : nul dans le cas des moyens de survie et de l'éducation de base, plus élevé dans d'autres cas. Pour les politiques, cela signifie une fois de plus porter l'attention sur les différentes formes d'inégalités des chances.

MOBILITÉ, CROISSANCE, INÉGALITÉS DE CONDITION ET ÉDUCATION

Revenons maintenant à la préoccupation centrale des DSRP telle que nous l'avons présentée en introduction, à savoir l'établissement d'une croissance économique « favorable aux pauvres ». Nous ne chercherons pas à établir la liste des acquis et des lacunes du débat sur la question, cela ayant déjà été fait ailleurs avec plus de compétence (Klasen, 2001 ; Lipton, 1997). Notre opinion est que les approches de la réduction de la pauvreté proposées dans les DSRP souffrent encore d'un parti pris excessivement statique et agrégé.

Le quatrième volume des *Principles of Political Economy* de James E. Meade, prix Nobel d'économie 1977 avec Bertil Ohlin, s'intitule *The Just Economy* (1976) venant après trois volumes consacrés respectivement aux questions d'équilibre et d'efficacité (*The Stationary Economy*), de macro-dynamique et de croissance (*The Growing Economy*) et de régulation (*The Controlled Economy*). Sur les quelques 250 pages qui composent cet ouvrage, il est frappant de constater que les problèmes dynamiques, démographiques et intergénérationnels en représentent presque les deux tiers (mobilité économique et sociale, accumulation et héritage, mariage, fécondité différentielle). Ces thèmes sont pourtant pour l'instant pratiquement absents du *sourcebook* de la Banque mondiale.

Le catalogue des politiques de redistribution que James Meade développe en conclusion comprend la promotion des conditions d'une libre concurrence, la régulation de certains prix et quantités, la fourniture publique de certains biens, la redistribution de la propriété privée, la socialisation de la propriété de certaines ressources, le contrôle de la distribution des épargnes individuelles, les politiques de population et la redistribution directe des revenus. Il est frappant là encore que les politiques envisagées dans le *sourcebook* se soient arrêtées aux trois premières entrées du catalogue de Meade.

Les « nouvelles politiques » demeurent en effet marquées par les questions d'efficacité globale et sectorielle, typiques des politiques antérieures d'ajustement structurel. Ce biais soulève déjà une série de problèmes macro-économiques, qui ne seront pas notre objet ici (Herr et Priewe, 2001). Nous essaierons surtout de défendre l'idée qu'une approche centrée sur la mobilité des individus et des groupes s'avère féconde pour sortir de plusieurs apories concernant les liaisons entre

croissance, inégalités et pauvreté. A la lumière des théories contemporaines de la justice distributive, la partie précédente a tenté de montrer que l'objectif de réduction de la pauvreté consistait en une combinaison de questions d'égalisation des opportunités et de questions de réduction des inégalités de fait. C'est maintenant cette combinaison qu'il faut continuer d'explorer, dans le cadre dynamique du changement structurel propre au développement économique.

La relation macro-économique introuvable entre la croissance et les inégalités

L'économie s'interroge depuis longtemps sur le lien entre la répartition et la production, les grandes théories historiques de la production et de l'allocation des ressources étant également des théories de la répartition et de la formation du prix des ressources. Durant les années quatre-vingt-dix, une abondante littérature est revenue sur la question, dans la foulée des « nouvelles » théories de la croissance.

Depuis les années soixante jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, de nombreux articles²¹ ont été consacrés à la relation de causalité allant de la croissance vers les inégalités, dans la lignée des travaux de Kaldor et de Kuznets. Par exemple des modèles de Stiglitz, puis de Bourguignon, partant du cadre solowien, discutaient les conditions d'apparition d'une courbe de Kuznets, et plus généralement les hypothèses sous lesquelles la croissance pouvait engendrer ou au contraire résorber les inégalités de revenu. Dans les années soixante-dix et quatre-vingt, les données transversales réunies sur les pays en développement semblaient corroborer la courbe de Kuznets. Pourtant, la sensibilité des estimations aux formes fonctionnelles testées et à la composition des échantillons est progressivement apparue. Sur données transversales, la courbe témoigne d'une certaine résistance, une fois contrôlé l'effet d'autres variables démographiques, de capital humain ou de dualisme. Elle passe toutefois plus difficilement l'épreuve des données longitudinales.

A partir des années quatre-vingt-dix, l'intérêt des économistes s'est tourné vers la relation de causalité inverse, allant des inégalités vers la croissance. C'est en effet au milieu des années quatre-vingt-dix qu'apparaît un nouveau fait stylisé issu de l'économétrie de la croissance : une relation négative entre les inégalités « initiales » et la croissance de long terme. De nombreux modèles théoriques ont été élaborés pour rendre compte de cette régularité, dont la robustesse fut un court moment considérée comme éprouvée. Une première série très importante de modèles théoriques repose sur une hypothèse centrale d'imperfection des marchés du crédit, que ce soit pour le financement des projets individuels d'investissement matériel ou d'éducation. Une seconde série de modèles est centrée sur l'économie politique. Ceci apparaissait d'autant plus justifié que l'effet négatif des inégalités sur la croissance semblait persister malgré l'inclusion de l'investissement physique et humain dans les équations économétriques testées. Les résultats de cette série de modèles sont plus complexes et n'ont pas connu jusqu'à présent de corroboration empirique. Enfin, d'autres arguments

21. Ces paragraphes reprennent largement en la résumant l'introduction de Cogneau et Guénard (2001). Nous renvoyons le lecteur à ce papier et à François Bourguignon (1998) pour la liste des références bibliographiques.

ont été avancés pour rendre compte du lien négatif entre inégalités et croissance : mécanismes d'externalité locale et de distribution de la population, effets de taille de marché en présence de rendements d'échelle croissants, effets des inégalités sur la fécondité.

La disponibilité d'une base de données internationale à couverture large sur les inégalités de revenu, réunie par Deininger et Squire à la Banque mondiale, a contribué à relancer une série de travaux économétriques. Pourtant, comme pour la courbe de Kuznets, la « nouvelle courbe » révéla bien vite sa fragilité, même sur données transversales. Chez Forbes (2000), l'analyse longitudinale semble mettre à jour une relation opposée, c'est-à-dire des inégalités favorables à la croissance.

Notre point de vue sur le bilan des travaux économétriques de la dernière décennie est celui d'une relation introuvable, à l'échelle macroéconomique des pays, entre la croissance ou le niveau du produit par habitant et les inégalités de revenu. En effet, l'emploi de techniques économétriques appropriées à l'analyse de causalité et le contrôle de la sélection des échantillons conduisent à remettre en cause la robustesse des résultats obtenus antérieurement (Cogneau et Guénard, 2002). Cette affirmation vaut pour les deux relations de causalité possibles : celle allant de la croissance vers les inégalités, et celle allant en sens inverse.

A cette échelle macroéconomique, l'absence de corrélation significative entre la croissance et les inégalités a inspiré l'idée d'une élasticité unitaire entre la croissance et la pauvreté monétaire, à partir d'un papier récent de Dollar et Kraay (2001). Cette idée simpliste provient toutefois de la confusion entre une relation non-significative au niveau macroéconomique et une non-corrélation valable en tout temps et en tout lieu. Comme le dit Ravallion, il faut déjà regarder « au-delà des moyennes » (2001). On s'aperçoit alors que les stratégies de développement nationales et les configurations structurelles et historiques de chaque société conservent une place très large pour déterminer les évolutions conjointes du revenu et de sa répartition. Même si l'on peut admettre sans trop de difficultés que la « croissance est (le plus souvent) bonne pour les pauvres », en reprenant sous une forme atténuée le titre-slogan de Dollar et Kraay, la thèse selon laquelle la croissance en soi peut suffire à réduire la pauvreté, celle selon laquelle la croissance est un phénomène indépendant de la réduction de la pauvreté sont l'une et l'autre inexacts.

Ainsi ne faut-il pas chercher à tirer trop d'un résultat économétrique fondamentalement négatif. Mieux vaut se rappeler qu'il eût été étonnant de trouver quelque chose. En effet, premièrement la littérature théorique souligne la diversité et l'empilement des mécanismes potentiels qui lient la croissance du revenu et sa distribution. Deuxièmement, pour un mécanisme considéré isolément, tout indique en bonne théorie que les paramètres

d'intérêt dépendent du pays considéré. Troisièmement, rien n'impose que les relations entre croissance et inégalités soient linéaires (Cogneau et Guénard, 2002).

Nous reviendrons sur deux types de modèles parmi ceux qui nous paraissent les plus convaincants, le modèle de Simon Kuznets d'une part, les modèles d'imperfection du marché du crédit introduits par la contribution de Glenn Loury d'autre part.

L'argument de Kuznets (1955) repose sur le déplacement de la main-d'œuvre de secteurs à basse productivité vers des secteurs à haute productivité, au cours du changement structurel caractéristique du développement. Conjointement avec le déplacement de la population, les inégalités devraient s'accroître pour ensuite diminuer, la main-d'œuvre devenant majoritairement « formelle ». Cet argument univoque fait plusieurs hypothèses peu crédibles, notamment la stabilité des termes de l'échange entre les deux secteurs (Bourguignon, 1990), la constance des inégalités intra-sectorielles (absence de sélection dans la mobilité), et l'absence de dynamique démographique différentielle. L'intérêt du modèle simple de Kuznets est toutefois de mettre en avant le rôle de la mobilité (intra ou intergénérationnelle) du travail sur l'évolution des inégalités et de la pauvreté, et l'importance du dualisme.

Les modèles de Loury (1981) et ses descendants mettent également l'accent sur la mobilité sociale, en se concentrant sur les comportements d'accumulation et d'héritage en présence de marchés du crédit imparfaits (Loury, 1981 ; Becker et Tomes, 1986 ; Banerjee et Newman, 1993 ; Galor et Zeira, 1993 ; Aghion et Bolton, 1997 ; Piketty, 1997). Ces modèles proposent une formalisation de la persistance des inégalités au cours du temps, et fournissent des arguments à la thèse selon laquelle un niveau trop élevé d'inégalités est dynamiquement inefficace, c'est-à-dire nuisible à la croissance globale, en réduisant les possibilités d'investissement. Le modèle de Maoz et Moav (1999) inscrit la mobilité intergénérationnelle dans le cadre d'un équilibre sur le marché du travail. L'originalité de la contribution réside principalement dans les interactions endogènes existant entre le niveau de mobilité scolaire et les rendements de l'éducation. Les individus d'une génération reçoivent un héritage monétaire de leurs parents et sont pourvus de capacités idiosyncrasiques à réussir dans les apprentissages scolaires, qui influencent le coût de leur éducation. Il n'y a pas de marché du crédit pour l'éducation. Dans le régime central du modèle, à chaque génération, certains enfants de parents éduqués redeviendront des travailleurs non-qualifiés (mobilité descendante) tandis que certains enfants de parents non-éduqués deviendront qualifiés (mobilité ascendante). La mobilité sociale promeut la croissance à travers l'accumulation de capital humain (travail qualifié) et son allocation efficace, c'est-à-dire la meilleure corrélation de la scolarisation avec les capacités d'apprentissage (diminuant son coût). En sens inverse, la croissance des revenus augmente la mobilité sociale en levant les contraintes de liquidités auxquelles font face les plus pauvres dans leurs choix d'éducation, mais s'accompagne également d'une réduction des rendements de l'éducation (en l'absence d'un biais de progrès technique). Une redistribution du revenu des travailleurs qualifiés vers les travailleurs non-qualifiés a deux effets contradictoires sur la croissance : elle diminue les rendements de l'éducation et décourage l'investissement en capital humain d'un côté, mais elle permet à certains des plus pauvres d'éduquer leurs enfants de l'autre. Ce dernier effet domine au premier stade du développement. Le taux de croissance suit une courbe en U inversé comme la courbe de Kuznets, en fonction de l'écart de salaire entre qualifiés et non-qualifiés.

Il n'existe pas de relation macroéconomique universelle entre la croissance et les inégalités. Toutefois, l'association de trois éléments – le rôle productif de l'éducation, l'imperfection des marchés du crédit

et l'importance des revenus du travail pour les conditions de vie des plus pauvres – suggère l'existence d'une relation vertueuse entre les quatre variables que sont la croissance, l'éducation, la redistribution du revenu, et la réduction de pauvreté. A l'échelle micro-économique, le lien entre les trois dernières variables nous semble assez assuré, il fait l'objet de la prochaine section.

Le rôle de l'éducation dans la croissance demeure plus délicat empiriquement. Là encore, les résultats macro-économétriques sont fragiles et contradictoires. Cela ne doit pas étonner non plus, pour la raison simple que les emplois qualifiés ne sont pas forcément au rendez-vous de l'offre de travail, au moins à court/moyen terme : tout dépend de la qualité de la spécialisation internationale du pays, et de la persistance des imperfections du marché du travail, deux grands absents des modèles évoqués ci-dessus. Ces derniers points font l'objet de la dernière section de ce chapitre.

Mobilité scolaire et redistribution

Le progrès de l'éducation peut constituer un facteur considérable de réduction intergénérationnelle de la pauvreté monétaire. Son effet s'exerce par différents canaux.

Dans plusieurs cas, les estimations économétriques suggèrent que son impact direct sur les revenus agricoles courants est assez modéré. L'éducation a peut-être un impact plus important sur la variance temporelle de ces revenus, permettant de mieux gérer les risques. Par ailleurs, elle encourage la diversification des activités en direction d'activités informelles non-agricoles rémunératrices où son rendement est plus élevé (Jolliffe, 1998), et facilite également la mobilité géographique vers des zones de plus forte densité où les marchés de produits sont plus développés. Enfin, elle constitue la clef d'accès aux emplois formels ou industriels : éducation primaire pour les emplois non-qualifiés, éducation secondaire ou supérieure pour les emplois qualifiés. La force de cette dernière incitation dépend toutefois du degré de rationnement de ce type d'emplois, c'est-à-dire de la persistance du dualisme sur le marché du travail (voir section suivante). A plus long terme, l'éducation des mères permet un meilleur contrôle de la fécondité et de la santé de l'enfant et une réduction de la pauvreté cumulative.

Sur la base des quelques données fiables disponibles, il apparaît que la mobilité scolaire intergénérationnelle est beaucoup plus faible dans les pays en développement que dans les pays développés. En effet, pour de nombreux ménages pauvres, la scolarisation des enfants représente un coût important, dont les bénéficiaires sont en contrepartie

peu évidents. Cela tient partiellement au contenu, à la proximité et à la qualité des enseignements dispensés par l'école publique. Mais surtout, les parents préfèrent souvent transmettre directement à leurs enfants leurs savoir-faire pratiques, en les gardant chez eux ou en les faisant participer aux tâches productives du ménage.

La question de l'impact du revenu sur les décisions de scolarisation dans les pays en développement a déjà nourri d'abondantes recherches, mais reste encore imparfaitement résolue²².

De façon générale, la littérature existante s'est surtout attachée à réduire les biais d'hérédité, c'est-à-dire les biais engendrés par les ressources non mesurées dans les enquêtes et qui se transmettent de génération en génération. Une des stratégies économétriques les plus utilisées consiste à analyser les différences de scolarisation et de performances scolaires entre descendants d'une même lignée. Utilisant des données collectées au Nicaragua, Berhman et Wolfe (1987) analysent les écarts de nombre d'années d'étude entre paires de cousins en fonction des écarts de revenu et de diplômes observés entre leurs parents. Ils ne trouvent aucune relation significative entre les différences de scolarité et les différences de ressources observées. Ils en concluent que les corrélations généralement observées entre ressources parentales et scolarité des enfants dérivent d'aptitudes et de ressources non observées qui se transmettent au fil des générations. Une autre méthode consiste à analyser simultanément les scolarités des parents et celles de leurs enfants à partir de données sur plusieurs générations. Utilisant des données malaises sur quatre générations, Lillard et Willis (1992) estiment simultanément un modèle de transition scolaire pour les parents et pour les enfants sans exclure la possibilité d'une corrélation entre les déterminants non observés des transitions parentales et des transitions des enfants. Sous l'hypothèse d'exogénéité du revenu des parents, ils concluent à un effet de l'éducation des parents sur l'éducation des enfants, mais n'identifient pas d'effet significatif du revenu. Comme en conviennent les auteurs eux-mêmes, l'effet du revenu parental est toutefois difficile à interpréter dans l'analyse de Lillard et Willis car un certain nombre de variables potentiellement liées aux revenus (comme la qualité de l'habitat) sont également prises en compte dans l'analyse.

Mais les biais d'hérédité ne sont pas seuls en jeu. La simultanéité des décisions de scolarisation d'une part et des décisions relatives à l'organisation du travail et à la production au sein de la famille d'autre part interviennent également. Dans ce domaine, les bénéfices tirés du travail des enfants constituent un premier exemple. Supposons en outre que les compétences professionnelles acquises par les parents au cours de leur vie se transmettent au moins en partie aux enfants. Dès l'instant où ces compétences professionnelles sont plutôt des substituts aux compétences scolaires, les parents les plus compétents dans leur métier sont donc à la fois ceux qui ont les revenus les plus élevés, mais également ceux ayant le moins intérêt à envoyer leurs enfants à l'école.

Cogneau et Maurin (2001) proposent une méthode d'estimation semi-paramétrique permettant de traiter conjointement les biais d'hérédité et de simultanéité. Ils aboutissent à une forte ré-estimation à la hausse de l'effet du revenu sur la scolarisation primaire à Madagascar.

Lorsqu'elles sont correctement contrôlées, les estimations économétriques suggèrent ainsi une forte sensibilité au revenu de la demande d'éducation, quelle que soit l'offre de services disponible

22. Ces développements reprennent une partie de l'introduction de Cogneau et Maurin (2001).

(Cogneau et Maurin, 2001). Les contraintes de liquidité apparaissent aussi comme une explication importante des interruptions de scolarité (Jacoby, 1994).

On peut dès lors penser que la régression de la fréquentation scolaire constatée dans beaucoup de pays en développement pendant la crise des années quatre-vingt s'explique au moins autant par la baisse des revenus réels des ménages, que par la dégradation des infrastructures, de la qualité des enseignements dispensés ou la baisse des rendements espérés de la scolarité attribuable au rationnement des emplois formels.

Inversement, une croissance égalitaire des revenus de 5 % par an pendant plus d'une décennie devrait permettre d'atteindre l'objectif d'une scolarisation primaire universelle dans les pays africains. En tous cas la relance de l'offre d'infrastructures, toute nécessaire qu'elle soit, ne sera pas suffisante pour ramener *rapidement* la majorité des enfants à l'école.

Ce constat conduit à souligner le danger que représenterait une politique uniforme de recouvrement des coûts auprès des familles. Dans le cas de l'éducation, contrairement à la santé, il est par ailleurs beaucoup plus difficile de mettre en face du recouvrement des coûts une amélioration quantifiable de la qualité du service offert. Dans une perspective d'égalisation des chances, on est conduit à préférer une politique de tarification progressive et de subventions ciblées et conditionnelles, à l'exemple du *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (« Progresa ») mis en œuvre au Mexique depuis 1997. Comme l'indique l'intitulé de ce programme, les interactions entre la santé et la nutrition des enfants et leurs conditions de scolarisation ne doivent pas être minimisées (Cogneau *et alii*, 2002). Soulignons encore une fois que les enfants ne peuvent être tenus pour « responsables » du comportement de leurs parents. Par exemple une politique de recouvrement des coûts dans la santé devrait systématiquement faire la différence entre les médicaments destinés aux adultes et ceux destinés aux enfants.

Une redistribution raisonnable des coûts de l'éducation entre les ménages les plus riches et les ménages les plus pauvres pourrait accélérer fortement la scolarisation des enfants pauvres. La mise en œuvre d'une telle politique a certes des implications exigeantes en matière de gestion, au niveau de l'administration centrale comme des collectivités locales.

Mobilité sociale et dualisme

Dans les pays en développement, la connaissance statistique de la mobilité sociale est encore très limitée. Celle-ci devrait s'accroître avec la réalisation d'enquêtes individuelles représentatives relevant les caractéristiques des parents et la trajectoire biographique des individus interrogés. La multiplication des travaux sur ce thème dans la plupart des pays développés, en droite ligne de la problématique de l'égalité d'opportunités, constitue un autre stimulant.

En l'absence d'informations longues sur les revenus individuels, la mobilité sociale peut être approchée par la mobilité professionnelle, comme dans les pays développés²³ (Erikson et Golthorpe, 1991). En se restreignant aux professions urbaines, pour quatre pays d'Amérique latine²⁴, Behrman, Gavia et Székely (2001) montrent que la fluidité intergénérationnelle entre *white-collars* et *blue-collars* est moins élevée qu'aux USA. Pour cinq pays africains²⁵, Cogneau, Pasquier et Maurin (2001) aboutissent à des niveaux de fluidité similaires pour les flux intergénérationnels entre secteur informel urbain et secteur formel. En revanche, les flux entre les professions agricoles et non agricoles sont beaucoup plus faibles. Ils sont aussi plus dispersés entre les cinq pays étudiés, sans que cette dispersion soit explicable par le niveau de développement, par les régimes politiques expérimentés ou par le rôle de l'origine régionale/ethnique. Les deux pays où les flux intergénérationnels entre l'agriculture et les autres secteurs sont les plus élevés sont aussi ceux où le dualisme des revenus est le plus faible, sans qu'il soit possible encore de préciser le sens de la causalité. Il s'agit des deux pays anglophones de l'échantillon, le Ghana et l'Ouganda, par ailleurs *front-runners* (c'est-à-dire « bons élèves ») des politiques d'ajustement structurel.

Plus généralement, les PMA se distinguent encore par un niveau très élevé de dualisme, observable tant au niveau des flux de mobilité inter et intra générationnelle, qu'au niveau des revenus proposés par les différents secteurs. Cette faible mobilité des individus se combine avec des écarts de revenu élevés et persistants entre les trois secteurs, agriculture, informel et formel, même à niveau de qualification égal. Et ces écarts de revenu intersectoriels sont eux-mêmes une composante non négligeable des inégalités de revenu entre ménages

23. En vertu des remarques effectuées ci-dessus concernant l'individualisation, il reste beaucoup de recherches à effectuer à la frontière de l'anthropologie et de l'économie, afin de préciser les critères de mobilité adaptés aux sociétés étudiées. D'un point de vue analytique, l'étude de l'impact des règles/stratégies matrimoniales et d'héritage sur la mobilité sociale apparaît comme un terrain particulièrement prometteur.

24. Brésil, Colombie, Mexique, Pérou.

25. Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Madagascar, Ouganda.

(Bourguignon et Morrisson, 1999 ; Cogneau et Guénard, 2002), et par conséquent, un élément explicatif de l'extension de la pauvreté.

Il existe dans la littérature économique et sociologique un grand nombre de théories explicatives du dualisme. Pour les PMA, l'explication principale du rationnement des emplois formels nous semble résider d'une part dans la rareté particulière du capital physique, privé comme public, et d'autre part dans la rareté des qualifications techniques qui lui sont complémentaires. En revanche, les régulations du marché du travail comme l'existence et le niveau du salaire minimum, si même elles étaient parfaitement respectées, ne nous paraissent pas constituer le problème central, non plus que les problèmes de contrôle de la productivité des travailleurs (salaire d'efficience selon le modèle du « tire au flanc » – *shirking model*). Par ailleurs, pas plus que les discriminations de genre, les discriminations à l'embauche selon l'origine sociale ne paraissent pas pouvoir expliquer le faible niveau des entrées dans le secteur formel. Le rationnement des embauches formelles paraît plutôt concerner de manière uniforme les individus entrés trop tard sur le marché du travail, c'est-à-dire après la crise macro-économique des années quatre-vingt. La rareté du capital physique formel et des qualifications qui lui sont particulièrement complémentaires (cadres, agents de maîtrise) explique pour une grande part le rationnement des emplois formels rémunérateurs. La rareté de ces qualifications entraîne par ailleurs des coûts de rotation (*turn-over*) élevés supportés par les entreprises, se traduisant dans la fixation des salaires et susceptibles d'accroître le rationnement des emplois. Etant donné le temps de recherche d'un emploi, non seulement le niveau mais aussi la faible croissance du nombre des emplois formels interviennent dans le calcul des revenus espérés d'un migrant ou d'un candidat à la mobilité (Stiglitz, 1974).

A Antananarivo en 1999, le rationnement des emplois formels concernait encore environ 15 % des individus de 15 ans et plus, même si le développement de la zone franche d'exportation et des autres entreprises privées depuis 1995 avait permis de faire baisser cette proportion de 4 points en cinq ans. En 1995, parmi les individus exclus de l'emploi formel, plus de la moitié pouvaient proposer une productivité horaire supérieure au salaire minimum en vigueur. D'un autre côté, plus du quart des employés des entreprises de 10 salariés et plus étaient de toutes façons rémunérés au-dessous du salaire minimum. Des simulations d'un modèle macro-micro du marché du travail de la capitale montraient que ce rationnement des emplois était responsable de 6 points de pauvreté monétaire, concernant donc près d'un cinquième des ménages pauvres tananariviens (Cogneau, 2001).

Pour l'ensemble du pays, des simulations similaires montrent qu'une augmentation de 10 % de l'emploi formel permet une hausse de la consommation moyenne des ménages de 5 %, réduit la pauvreté de 3 points, mais laisse les inégalités de revenu inchangées (Cogneau et Robilliard, 2001). La faiblesse des infrastructures rurales (routes, communications, irrigation) explique également une partie du dualisme entre l'agriculture et les autres secteurs, tant en termes de mobilité et de pluriactivité

qu'en termes de rémunération. Ainsi, un accroissement de 10 % de la productivité des activités agricoles permettrait une hausse de plus de 3 % de la consommation moyenne des ménages et surtout une baisse de 4 points du taux de pauvreté. L'encouragement de l'investissement privé formel et l'accroissement de l'investissement public dans les secteurs à fortes externalités constituent ainsi des priorités, pour que les taux de croissance observés ces dernières années se maintiennent durablement et se traduisent rapidement en réduction de la pauvreté. La période récente correspond en effet pour une part à un rattrapage de la période de récession antérieure en termes d'utilisation des capacités installées, phénomène qui a ses limites. Des calculs macro-économiques ont montré qu'un taux de croissance de 5 % par an, reposant sur un taux d'investissement plus élevé d'au moins 3 points et une croissance raisonnable des exportations, était compatible avec la contrainte d'endettement extérieur et la nécessaire maîtrise de l'inflation (Cogneau, 1998). L'augmentation conjointe des taux d'investissement privé et public implique également une mobilisation plus forte de l'épargne domestique, reposant sur un meilleur fonctionnement du système bancaire, une extension du micro-crédit, et un effort fiscal accru.

Les politiques de développement de la scolarisation et des infrastructures dans les campagnes, pour indispensables qu'elles soient, ne peuvent pas être isolées des politiques de développement de l'emploi et des revenus urbains. L'observation instantanée de la répartition territoriale de la pauvreté, comme celle que propose un nouvel outil au demeurant très utile comme les « cartes de pauvreté » (Elbers, Lanjouw et Lanjouw, 2001), a tendance à favoriser une vision statique des phénomènes et une obsession « ruraliste ». Or ce n'est pas parce que les plus pauvres se trouvent dans les campagnes que leurs perspectives individuelles ou l'avenir de leurs enfants ne se jouent pas pour une partie en ville. C'est en partie en ville que se déterminent les rendements futurs de l'éducation proposée aux enfants des campagnes. Par ailleurs, les revenus urbains déterminent une part majoritaire de la demande de produits agricoles commercialisés. Enfin, c'est également autour des villes que peut s'organiser une descente de filière dans le sens de la transformation des produits agricoles exportables, sur laquelle les pays du Sud-Est asiatique ont construit une partie de leur décollage industriel. Une vision dynamique de la question de la réduction de la pauvreté ne doit pas opposer urbains et ruraux, comme on l'entend trop souvent dans les débats participatifs autour des DSRP. Certaines zones rurales sont également tellement enclavées et lointaines que le coût du maintien de certaines infrastructures y est prohibitif. Il s'agit plutôt d'y favoriser les migrations. En contrepartie, c'est aussi en ville que se déterminent, en leur absence, les droits (*entitlements*) des ruraux, notamment les acheteurs nets de produits agricoles. Il serait donc heureux que les DSRP puissent servir à renforcer le poids de ceux qui manquent d'expression politique, dans le cadre plus global de la justice comme réduction de la tyrannie esquissé précédemment.

CONCLUSION

Nous terminerons ce chapitre en posant trois questions liées.

- 1) A quel horizon doit se situer la problématique de la réduction de la pauvreté, en particulier en termes de justice intergénérationnelle ? Il s'agit à l'évidence d'une question difficile, particulièrement perçue par John Rawls. Imaginons par exemple, en suivant Jack Goody, qu'une partie des sociétés africaines ne soit pas prête à accepter les contraintes immédiates d'une stratégie de croissance qui bouleverserait les modes de vie de la génération actuelle, mais dont les générations suivantes seraient bénéficiaires. Autrement dit, dans le cadre des processus participatifs, dans quelle mesure est-il prévu de respecter « la préférence pour le présent » émanant de chaque société, même si celle-ci compromet gravement la réduction de la pauvreté pour les générations à venir ?
- 2) Dans quelle mesure les nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté sont-elles prêtes à accepter le principe de redistributions ayant une efficacité dynamique ? Sur le plan de l'évaluation, l'approche de la pauvreté fournie par les enquêtes transversales souffre fortement d'un biais statique, et induit fréquemment une dialectique trompeuse opposant le monde urbain et le monde rural. L'absence des thématiques démographiques et intergénérationnelles (fécondité différentielle, migrations, mobilité sociale, mariage, règles d'héritage) dans les DSRP actuels fournit un second témoignage de ce biais statique. Et enfin, dans le domaine des politiques sociales, l'accent mis sur les politiques d'offre locales d'infrastructure et sur leur financement conduit à sous-estimer les politiques de redistribution ciblée susceptibles de promouvoir efficacement l'égalité des chances dans les générations futures.
- 3) Enfin, dans quelle mesure les DSRP peuvent-ils être l'occasion de faire émerger une demande de justice adressée non pas seulement aux gouvernements de ces pays, mais également à la communauté internationale ? Il est tout à fait clair que les pays industrialisés ont une « responsabilité sociale » qui va au-delà de l'appui budgétaire à des politiques jugées conformes. Comme on le sait, celle-ci s'exerce notamment dans le domaine du commerce international et dans le domaine de la fourniture de biens publics globaux. En particulier, il est urgent d'établir un document stratégique de lutte mondiale contre l'épidémie du

SIDA qui ravage le continent africain et qui constitue l'une des formes les plus extrêmes de privation de capacités.

BIBLIOGRAPHIE

- Aghion Philippe, Patrick Bolton (1997), « A Theory of Trickle-Down Growth and Development », *Review of Economic Studies*, 64, pp. 151-172.
- Ames Brian W., Ward Brown, Shantayanan Devarajan, Alejandro Izquierdo (2001), *Macroeconomic Policy and Poverty Reduction*, chapitre du *sourcebook*, disponible sur le site de la Banque Mondiale [www.worldbank.org/poverty/strategies], version pour commentaires, avril.
- Atkinson Anthony B., Joseph E. Stiglitz (1980), *Lectures in Public Economics*, Mc Graw-Hill International Editions.
- Banerjee Abhijit V., Newman Andrew F. (1993), « Occupational Choice and the Process of Development », *Journal of Political Economy*, 101, pp. 274-299.
- Becker Gary S., Nigel Tomes (1986), « Human Capital and the Rise and Fall of Families », *Journal of Labor Economics*, 4, S1-S39.
- Behrman Jere R., Barbara L. Wolfe (1987), « Investments in Schooling in Two Generations in Pre-revolutionary Nicaragua », *Journal of Development Economics*, 27, pp. 395-419.
- Behrman Jere R., Alejandro Gaviria, Miguel Székely (2001), « Intergenerational Mobility in Latin America », *Economía*, 2 (1), pp. 1-43.
- Besley Timothy, Robin Burgess (2001), *The Political Economy of Government Responsiveness*, mimeo, London School of Economics.
- Pierre Bourdieu (1980), *Le Sens Pratique*, Editions de Minuit, Paris.
- Bourguignon François (1990), « Growth and inequality in the dual model of development : the role of demand factors », *Review of Economic Studies*, 57, pp. 215-228.
- Bourguignon François, Gary Fields (1997), « Discontinuous Losses from Poverty, Generalized Measures and Optimal Transfers to the Poor », *Journal of Public Economics*, 62, pp. 155-175.
- Bourguignon François (1998), « Équité et croissance économique : une nouvelle analyse ? », *Revue Française d'Économie*, 3, pp. 25-84.
- Bourguignon François, Christian Morrisson (1998), « Inequality and Development: The Role of Dualism », *Journal of Development Economics*, 57 (2), pp. 233-258.
- Bourguignon François, Thierry Verdier (2000), « Oligarchy, Democracy, Inequality and Growth », *Journal of Development Economics*, 62 (2), pp. 285-314.

- Chaudhuri Shubham, Martin Ravallion (1994), « How well Do Static Indicators Identify the Chronically Poor? », *Journal of Public Economics*, 53, pp. 367-394.
- Cogneau Denis (1998), « Perspectives et contraintes de la croissance à Madagascar », *Economie de Madagascar*, 3, pp. 49-64
- Cogneau Denis (2001), *Formation du revenu, segmentation et discrimination sur le marché du travail d'une ville en développement : Antananarivo fin de siècle*, Document de travail DIAL, n° 2001-18, novembre.
- Cogneau Denis, Charlotte Guénard (2002), *Les inégalités et la croissance: une relation introuvable ?*, Document de travail DIAL, n° 2002-01, janvier.
- Cogneau Denis, Eric Maurin (2001), *L'effet du revenu parental sur la décision de scolariser les enfants dans un pays pauvre: une analyse semiparamétrique*, Document de travail DIAL, n° 2001-16, novembre.
- Cogneau Denis, Anne-Sophie Robilliard (2001), *Growth, Distribution and Poverty in Madagascar : Learning from a Microsimulation Model in a General Equilibrium Framework*, DIAL & IFPRI Working Paper.
- Cogneau Denis, Jean-Christophe Dumont, Peter Glick, Mireille Razafindrakoto, Jean Razafindravonona, Iarivona Randretsa, François Roubaud (2002), *Pauvreté, dépenses d'éducation et de santé, le cas de Madagascar*, Centre de Développement de l'OCDE, à paraître.
- Cogneau Denis, Eric Maurin, Laure Pasquier (2001), *Social Mobility in Africa, a comparative analysis of five sub-saharan societies*, mimeo, présenté à la réunion du groupe RC28 de l'ISA à Mannheim, mai 2001.
- Dollar David, Aart Kraay (2000), *Growth Is Good for the Poor*, Document de travail n° 2587, Banque mondiale, avril.
- Elias Norbert (1987), *La société des individus*, trad. fr. J. Etoré 1991, Fayard, Paris.
- Elbers Chris, Jean O. Lanjouw, Peter Lanjouw (2001), *Welfare in Villages and Towns : Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality*, mimeo.
- Erikson Robert, John H. Goldthorpe (1993), *The Constant Flux, A Study of Class Mobility in Industrial Societies*, Oxford University Press, Oxford.
- Fleurbaey Marc (1998), *Les théories économiques de la justice*, Economica, Paris.
- Forbes Kristin J. (2000), « A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth », *American Economic Review*, 90 (4), pp. 869-887.
- Foster James E., Joel Greer, Erik Thorbecke (1984), « A Class of Decomposable Poverty Measures », *Econometrica*, 52 (3), pp. 761-66.
- Galor Oded, Joseph Zeira (1993), « Income distribution and macroeconomics », *Review of Economic Studies*, 60, pp. 35-52.
- Goody Jack (1976), *Production and Reproduction, A Comparative Study of the Domestic Domain*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Habermas Jürgen, John Rawls (1995-96), *Débat sur la justice politique*, trad. fr. R. Rochlitz 1997, Cerf, Paris.
- Herr Hansjörg, Jan Prieue (2001), *The Macroeconomic Framework of Poverty Reduction – An Assessment of the IMF/World Bank Strategy*, Berlin University of Applied Science.
- Klasen Stephan (2001), *In Search of the Holy Grail : How to Achieve Pro-Poor Growth?* Background Paper to SPA Task Team « Growth and Equity ». Eschborn: GTZ. Document présenté au « SPA Task Team Meetings », 6-9 novembre, Addis Abeba.
- Kuznets Simon (1955), « Economic Growth and Income Inequality », *American Economic Review*, 45 (1), pp. 1-28.
- Jacoby Hannan (1994), « Borrowing Constraints and Progress Through School: Evidence from Peru », *Review of Economics and Statistics*, vol. LXXVI, n° 1, pp. 151-161
- Jolliffe Dean (1998), *The Impact of Education in Rural Ghana: Examining Productivity and Labor Allocation Effects*, mimeo.
- Lillard Lee A., Robert J. Willis (1998), « Intergenerational Educational Mobility, Effects of Family and State in Malaysia », *Journal of Human Resources*, XXIX, 4, pp. 1126-1166.
- Lipton Michael (1997), « Poverty – Are There Holes in the Consensus? (Editorial) », *World Development*, 25 (7), pp. 1003-1007.
- Loury Glenn (1981), « Intergenerational Transfers and the Distribution of Earnings », *Econometrica*, 49, pp. 843-867
- Maoz Yishad D., Omer Moav (1999), « Intergenerational mobility and the process of development », *Economic Journal*, 109, pp. 677-697.
- Meade James E. (1976), *The Just Economy*, George Allen & Unwin, London.
- Piketty Thomas (1994) *Introduction à la théorie de la redistribution des richesses*, Economica, Paris, 1998.
- Piketty Thomas (1997), « The Dynamics of Wealth Distribution and the Interest Rate with Credit Rationing », *Review of Economics Studies*, 64, pp. 173-189.
- Ravallion Martin (2001), *Growth, Inequality and Poverty : Looking beyond Averages*, mimeo, World Bank.
- Rawls John (1971), *Théorie de la justice*, trad. fr. C. Audard 1987, Seuil, Paris.
- Rawls John (1993), *Le droit des gens*, trad. fr. B. Guillaume 1996, Seuil, Paris.
- Razafindrakoto Mireille, François Roubaud (2001), *Les multiples dimensions de la pauvreté ; le cas de la capitale malgache*, DIAL, Document de travail n° 2001/07, avril.
- Roemer John (1998), *Equality of Opportunity*, Harvard University Press.
- Sen Amartya (1981) *Poverty and Famines*, Oxford University Press, Oxford.

- Sen Amartya (1983), « Poor Relatively Speaking », *Oxford Economic Papers*, 35, pp. 153-169.
- Sen Amartya (1992), *Inequality Reexamined*, Harvard University Press.
- Stiglitz Joseph E. (1974), « Alternative Theories of Wage Determination and Unemployment in LDCs: The Labor Turnover Model », *Quarterly Journal of Economics*, 88 (2), pp. 194-227.
- Walzer Michael (1983), *Sphères de justice, une défense du pluralisme et de l'égalité*, trad. fr. P. Engel, Seuil, Paris.

CHAPITRE III

Les modes de régulation de la pauvreté en Europe : quelles leçons en tirer ?

Serge Paugam

LES SOCIÉTÉS DE L'EUROPE OCCIDENTALE ont toutes connu au cours des vingt dernières années une augmentation rapide de la population assistée, le plus souvent refoulée ou tenue à distance du marché de l'emploi. Certes, ce phénomène a pris des proportions différentes d'un pays à l'autre, mais aucun pays n'a été vraiment épargné, à tel point que les systèmes de lutte contre la pauvreté qui paraissaient les plus solides, comme le système allemand ou celui des pays scandinaves par exemple, révèlent aujourd'hui, eux aussi, leurs limites. Chaque pays cherche à faire face par ses propres moyens à cette évolution en réalisant diverses expériences sur lesquelles des évaluations sont engagées.

Comparer les modes de régulation de la pauvreté revient tout à la fois à analyser comment a été posée la question de la pauvreté dans différentes sociétés, quelle importance elles lui ont accordée, quels moyens elles ont développés pour l'enrayer et, enfin, quelles solutions elles préconisent aujourd'hui pour faire face à d'éventuelles difficultés.

Les modes d'intervention auprès des populations jugées défavorisées caractérisent autant de formes socio-historiques particulières du réseau d'interdépendances entre les pauvres et le reste de la société. Ce réseau n'est pas statique : s'il possède une part d'inertie liée à la force des institutions qui le constituent, il peut évoluer en fonction de la conjoncture économique et sociale et sous la pression des acteurs qui y sont impliqués. Il se déploie également dans des configurations de taille différente, de la nation tout entière à un stade déterminé de son développement à la commune dont les modes d'intervention en direction des pauvres peuvent être selon les cas plus ou moins autonomes. Autrement dit, étudier comment se régule la

pauvreté dans les sociétés européennes revient à prendre en compte ce que d'aucuns appellent « l'empreinte des origines », à savoir les logiques socio-historiques de la formation nationale des systèmes d'intervention auprès des plus démunis et à rechercher leurs mutations progressives, en particulier à travers les expériences récentes.

Cette sociologie des formes sociales que prend la pauvreté dans une société donnée à un moment spécifique de son histoire est en réalité une sociologie du lien social. Ce cadre théorique que Georg Simmel (1908) avait déjà esquissé au début du siècle permet de voir, en effet, dans le rapport social à la pauvreté, à travers le principe de l'assistance, l'expression de tensions, de déséquilibres éventuels, voire de ruptures qui affectent et menacent le système social dans sa globalité, mais en même temps un mode de régulation qui en atténue les effets et favorise les interdépendances des individus et des groupes, même si celles-ci se fondent sur des relations inégalitaires et parfois conflictuelles. Le statut social des pauvres dépend étroitement de ce mode de régulation.

Si l'on part de cette approche qui replace la question de la pauvreté dans le système social global, les expériences de traitement de la pauvreté menées en Europe peuvent être utiles pour comprendre et analyser les stratégies actuelles des pays en développement. Partout en effet, pour traiter la pauvreté, il convient au préalable de répondre au moins à quatre questions : Qui doit aider ? Qui doit être aidé ? En fonction de quels principes doit-on aider ? Avec quels moyens ?

LES FONDEMENTS DE L'ANALYSE COMPARATIVE

En raison de la diversité des modes d'appréhension de la question sociale, la démarche comparative qui consiste à partir de la définition spécifique d'une politique, comme le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) en France, et de rechercher en quoi les politiques menées dans les autres pays s'en rapprochent ou s'en écartent risque d'aboutir vite à une impasse méthodologique. Cette démarche présente en effet l'inconvénient d'analyser les différences à partir d'un cadre unique de pensée, conçu comme la référence légitime – ce qui est le propre de l'ethnocentrisme culturel ou national – au lieu de rechercher à comprendre les fondements socio-historiques des institutions en vigueur dans chaque pays à partir desquelles sont pensées, définies et mises en oeuvre les politiques en question. Autrement dit, la recherche comparative doit s'efforcer de dépasser les questions issues du débat social dans tel ou tel pays pour construire un cadre analytique susceptible de rendre compte des logiques sociales qui en sont à l'origine et desquelles découlent à la fois la philosophie et les orientations pratiques des actions engagées. Pour comprendre la

différence des politiques menées dans les pays européens, il faut donc avoir recours à des analyses socio-historiques sur les représentations respectives de la pauvreté et de l'exclusion, lesquelles renvoient à des conceptions contrastées du rapport entre les institutions étatiques proprement dites, les organisations parapubliques et les organismes privés¹.

Le système de protection sociale dans son ensemble

L'analyse des modes de régulation de la pauvreté implique de prendre en compte tout d'abord les différents modèles d'État-providence. La classification des régimes de *welfare state* élaborée par G. Esping-Andersen (1990) permet, par exemple, de distinguer trois modèles : le modèle libéral, le modèle corporatiste ou continental et le modèle social-démocrate ou nordique. Le premier se caractérise à la fois par des allocations d'assistance sous condition de ressources, des transferts sociaux à caractère universel modestes et un système d'assurances sociales limité. L'État encourage le marché, se limite à une intervention minimale pour assurer la protection sociale la plus élémentaire et parfois même cherche à favoriser l'essor des assurances privées. Les exemples typiques de ce modèle sont les États-Unis, le Canada et l'Australie². Le modèle continental est fondé, au contraire, sur le système des assurances obligatoires organisé dans un esprit corporatiste de défense des intérêts et des droits acquis. Ce modèle favorise le maintien des différences de statut social, mais il se fonde aussi sur une conception traditionnelle du rôle de la famille où les femmes sont encouragées par le système des allocations familiales à se tenir en marge de la sphère professionnelle et à prendre en charge avant tout l'éducation de leurs enfants. Dans ce modèle, les assurances privées jouent un rôle modeste dans le système de protection sociale. Les pays proches de ce modèle sont, d'après G. Esping-Andersen, l'Autriche, la France, l'Allemagne et l'Italie. Enfin, le modèle nordique ou social-démocrate dans lequel le principe de l'universalité des droits sociaux est appliqué de la façon la plus systématique, ce qui permet à l'ensemble de la société, la classe moyenne comme la classe ouvrière, de bénéficier d'un très haut niveau de protection sociale. Ce modèle, qui est en quelque sorte une synthèse du libéralisme et du socialisme, favorise l'émancipation des individus par rapport aux lois du marché, mais aussi par rapport au rôle de la famille.

1. Pour une présentation des problèmes de comparaison internationale dans ce domaine, on pourra se reporter à Schultheis et Bubeck (1996).

2. On serait tenté de rapprocher aujourd'hui la Grande-Bretagne de ce modèle, mais la conception initiale de l'État-providence dans ce pays en est éloignée.

Cette classification permet de comprendre les modes d'organisation des sociétés occidentales par rapport à la protection sociale en général et les formes spécifiques de stratification sociale qui en découlent. La forme de l'État-providence a, par exemple, un effet sur la constitution de la catégorie des pauvres prise en charge au titre de l'assistance. Dans chaque régime de *welfare state*, des populations sortent, en effet, des mailles du filet de protection sociale et viennent grossir, de façon variable selon les lieux et les périodes, la catégorie des assistés. La généralisation progressive du système de protection sociale au cours de la période des « trente glorieuses » a contribué à réduire la sphère de l'assistance traditionnelle, mais elle ne l'a pas entièrement éliminée. Le nombre des pauvres relevant de l'assistance est donc en grande partie lié à la capacité du régime d'État-providence à retenir dans le filet général de la protection sociale les franges les plus vulnérables de la population.

Il suffit de prendre en compte l'exemple de l'indemnisation du chômage pour s'en apercevoir. La plupart des pays européens ont connu une évolution similaire du nombre d'allocataires des minima sociaux : une très forte hausse dans la première moitié des années quatre-vingt avec une pointe vers 1985, suivie d'une stabilisation et d'une diminution dans plusieurs pays à partir de 1988. Le début des années quatre-vingt-dix a été marqué partout par une nouvelle hausse. En réalité, le gonflement global des effectifs dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix est lié, en grande partie, à la dégradation du marché de l'emploi. On observe en effet une forte similitude entre la courbe du chômage, et notamment du chômage de longue durée, et la courbe des minima sociaux. Notons toutefois que cette correspondance des évolutions est nettement plus prononcée dans les pays où la couverture des chômeurs par le système contributif de la protection sociale est faible. Les chômeurs britanniques, par exemple, ne peuvent bénéficier que d'une allocation chômage à un taux forfaitaire unique dont le montant est très bas et pendant une durée d'un an maximum (réduit à six mois à partir de 1995). Par conséquent, en Grande-Bretagne, 77 % des chômeurs déclarés vivaient uniquement de l'*Income Support* en 1992. Dans ces conditions, l'évolution des effectifs de l'*Income Support* reflète les évolutions du marché de l'emploi. Aux Pays-Bas, où il existe deux *minima*, l'évolution des effectifs de celui qui a été créé spécifiquement pour les chômeurs, notamment de longue durée, suit également de façon logique la courbe du chômage. En Allemagne et Belgique où il existe une couverture chômage par la sécurité sociale beaucoup plus étendue, l'évolution des effectifs des *minima* sociaux est, en revanche, moins sensible aux mouvements observés sur le marché de l'emploi. L'évolution des

effectifs en Allemagne a été forte et continue pendant toute la période, alors que l'évolution du taux de chômage ne l'a pas été.

Par ailleurs, en raison de la diversité des systèmes de revenu minimum garanti, la comparaison des effectifs nécessite une certaine prudence. Si l'on souhaite, par exemple, comparer la Grande-Bretagne et la France, il ne suffit pas de rapprocher les effectifs de l'*Income Support* et du RMI. En effet, il faut prendre en compte en plus de ces deux minima le *Family Credit* pour la Grande-Bretagne et les sept autres *minima* en vigueur en France (Evans *et alii*, 1995). La croissance des effectifs de 1989 à 1993 apparaît alors nettement plus faible en France qu'en Grande-Bretagne : 4 % contre 37 %. En réalité, en France, les évolutions sont contrastées d'une allocation à l'autre. Le minimum vieillesse a vu ses effectifs fortement baisser en raison de l'amélioration progressive des pensions de retraite, tandis que l'allocation de solidarité spécifique et surtout le RMI ont connu une forte croissance. En Grande-Bretagne, l'augmentation des effectifs concerne aussi bien les chômeurs, les malades, les handicapés et les plus de 60 ans qui touchent l'*Income Support* que les familles qui reçoivent le *Family Credit*. Le nombre total des allocataires de ces minima était de 50 % plus élevé qu'en France en 1989 et environ le double en 1993. De plus, pour poursuivre la comparaison, il faut tenter d'évaluer aussi le nombre des ayants-droit (conjoint, enfants, personnes à charge) et calculer la part que représentent les allocataires plus les ayants-droit dans l'ensemble de la population. En France, on comptait en 1993 environ 5,5 millions de bénéficiaires des *minima* sociaux contre 11,7 millions en Grande-Bretagne, ce qui représentait respectivement 9,9 % et 20,8 % de la population. Cette différence s'explique bien entendu par le fonctionnement différent du système de protection sociale en France qui couvre davantage qu'en Grande-Bretagne certaines franges de la population en amont de ces *minima* sociaux.

L'importance de la population dépendante de l'assistance s'explique en partie par la conception globale de l'État-providence dans chacun des pays. Les typologies des États-providence constituent par conséquent des supports utiles à l'analyse du phénomène de la pauvreté. Il convient toutefois de souligner que les modes de régulation de la pauvreté ne découlent pas directement et exclusivement de ces modèles. Dans la classification de G. Esping-Andersen, par exemple, la France, l'Allemagne et l'Italie se rapprochent du même modèle, alors que les politiques menées au titre de l'assistance et de l'insertion dans ces trois pays diffèrent fortement. En réalité, la définition des principes et des modalités d'intervention auprès des plus démunis est liée aussi à un héritage, mais celui-ci n'est pas équivalent à celui

auquel on se réfère spontanément pour expliquer la formation des États-providence.

Les formes nationales de la relation d'assistance : quatre facteurs de différenciation

Pour comprendre les spécificités nationales de la relation d'assistance en Europe, on peut retenir plusieurs facteurs de différenciation : le partage des responsabilités entre l'État et les autres acteurs, la définition administrative de la population à prendre en charge, la logique qui préside à la définition des aides et enfin le mode d'intervention sociale. Ces facteurs renvoient en réalité aux quatre questions simples évoquées dans l'introduction de ce chapitre auxquelles les pays européens apportent des réponses différentes : Qui doit aider ? Qui doit être aidé ? En fonction de quels principes doit-on aider ? Avec quels moyens ? Il ne s'agit pas, bien entendu, d'entrer ici dans le détail de la législation sociale de chacun des pays, mais de distinguer pour chacun des facteurs des oppositions structurelles issues des particularismes socio-historiques.

Le partage des responsabilités

Le partage des responsabilités dans le domaine de l'assistance entre l'État et les autres acteurs, en particulier les communes, mais aussi les associations, est lié à la tradition historique de l'intervention étatique de chaque pays. Si chaque État-providence représente un système de protection sociale nationalisé, au sens d'un ensemble de droits sociaux défini à l'échelon de la société tout entière et applicable quel que soit le lieu de résidence, la sphère de l'assistance est restée dans de nombreux pays du ressort des communes, du point de vue de la gestion des aides et parfois même de leur définition. Très souvent, en effet, la généralisation du système de protection sociale fondée sur le principe de l'assurance a rendu l'assistance traditionnelle obsolète et résiduelle, à tel point que l'État a préféré en laisser, au moins partiellement, la responsabilité aux instances locales, en particulier dans les pays où celles-ci avaient fait preuve de leur capacité dans ce domaine. Pour des raisons historiques, l'organisation administrative de l'assistance est très contrastée en Europe. Dans certains cas, l'État est le principal acteur autour duquel toutes les initiatives convergent, dans d'autres, au contraire, l'acteur principal reste la commune. Il en résulte une grande diversité de situations et on peut déjà émettre l'hypothèse que le statut social des assistés sera différent dans tous les pays et parfois également différent à l'intérieur des pays, selon que ces derniers ont confié la responsabilité aux communes ou non. Par

ailleurs, notons que la visibilité de la catégorie des assistés ne sera pas non plus identique d'un pays à l'autre, ce qui peut expliquer, en partie, les différences nationales que l'on observe dans l'émergence et les orientations du débat social autour de ce phénomène. Enfin, le partage des responsabilités concerne aussi la répartition des actions entre l'État et les associations à but non lucratif. Le rôle de ces dernières apparaît également variable d'un pays à l'autre (Salamon et Anheier, 1997).

La définition des « populations-cibles »

Définir le droit à l'assistance revient à définir de façon administrative la population susceptible d'y prétendre. On peut distinguer deux conceptions opposées. La première est fondée sur une définition unitaire, c'est-à-dire que les pauvres sont définis de façon globale à partir de critères jugés légitimes par les institutions et la société tout entière. Les critères les plus classiques sont d'ordre monétaire. Cette approche nécessite des études précises sur la pauvreté des ménages définie à partir d'un seuil donné de revenus. Les premiers pays européens à avoir reconnu le droit à un revenu minimum garanti pour les plus défavorisés se sont fondés généralement sur ce principe unitaire et ont donc défini une seule législation pour la population jugée pauvre. La deuxième conception repose, au contraire, sur une évaluation des risques encourus par certaines franges de la population. On parlera non plus alors de la pauvreté comme d'un tout homogène, mais d'un ensemble de catégories sociales en situation de pauvreté pour lesquelles il semble légitime d'accorder une assistance sous la forme d'un revenu minimum. Cette deuxième approche laisse entière la possibilité de hiérarchiser les catégories ainsi définies en fonction de l'appréciation qui est faite de l'importance de leurs difficultés ou de la gravité des épreuves qu'elles ont connues. La conception catégorielle présente l'inconvénient de laisser des franges de la population en dehors du droit puisque, pour y avoir accès, il faut être dans une situation conforme à l'une ou l'autre des catégories constituées. Si aucune n'est adaptée à la situation de l'individu en difficulté, celui-ci ne peut pas être aidé, si ce n'est sous la forme d'une aide facultative ou extralégale. Ces situations étaient très fréquentes en France, par exemple, avant la loi sur le revenu minimum d'insertion qui constitue désormais le dernier filet de sécurité pour ceux qui ne peuvent pas être aidés par les autres minima sociaux catégoriels. La conception unitaire permet d'éviter cette difficulté, mais elle s'avère également souvent inadaptée aux cas individuels. C'est la raison pour laquelle les pays qui ont adopté ce principe, ont souvent, en même temps, laissé une grande latitude aux institutions chargées de son application pour trouver des solutions appropriées aux besoins particuliers des individus et des

ménages assistés. La conception unitaire et la conception catégorielle de la population des pauvres sont liées, en réalité, à deux philosophies différentes de la définition des aides.

La définition des aides

Pour définir le droit à l'assistance, il faut également, bien entendu, définir les aides auxquelles peuvent prétendre la population jugée pauvre. Dans ce domaine, on peut distinguer aussi deux approches différentes. La première relève de la *logique du besoin*, au sens où l'objectif visé est de garantir la survie des plus démunis en leur donnant les moyens de satisfaire les besoins élémentaires (nourriture et logement en particulier). Cette ambition est au moins partiellement à l'origine des recherches sur les conditions de vie des populations en situation de pauvreté. Il existe une abondante littérature sur ce sujet. Les économistes et les statisticiens de la pauvreté, en particulier, ont toujours cherché à donner une définition substantialiste de ce phénomène social avec l'intention plus ou moins affichée de répondre aux questions formulées par les concepteurs des politiques sociales³. La deuxième conception relève, au contraire, de la *logique de statut*, au sens où l'objectif est d'aider les plus démunis au nom de l'idée de justice sociale et des devoirs de la collectivité à l'égard des nécessiteux, sans toutefois conduire à une modification substantielle de la structure sociale existante. Autrement dit, l'assistance donne un statut social à ceux qui en bénéficient, mais celui-ci doit être défini en fonction des autres statuts de la hiérarchie et rester, notamment, nettement inférieur à celui du salarié rémunéré au taux le plus bas. Dans cette perspective, la notion de besoin est bien entendu sous-jacente, mais elle ne constitue pas le critère fondamental à partir duquel est prise la décision concernant, par exemple, le montant des aides à prévoir. Celui-ci est défini avant tout en fonction des impératifs de classement des individus les uns par rapport aux autres, en autant de statuts hiérarchisés que de besoins de distinction sociale. C'est en réalité la conception la plus légitime de l'ordre social qui s'impose pour justifier ces inégalités de statut. L'assistance est en cela, comme le disait déjà Simmel au début du siècle, non pas un moyen de servir les intérêts des pauvres, mais plutôt une façon détournée de maintenir le statu-quo social. Les pays européens qui ont mis en place un revenu

3. L'économiste anglais, B. Seebohm Rowntree, par exemple, a fortement contribué, au début du siècle, à orienter les recherches sur la pauvreté dans cette direction. L'étude détaillée des budgets de consommation des ménages pauvres qu'il réalisa dans la ville de York, en 1900 et qu'il renouvela en 1936 et même de façon plus légère en 1950, accompagna la réflexion théorique sur le revenu de subsistance et servit, au moins partiellement, de fondement à l'élaboration des politiques sociales de garantie de revenus. Les résultats détaillés de chacune de ces enquêtes ont été publiés dans trois livres. Cf. Rowntree (1902 et 1941) et Rowntree et Lavers (1951).

minimum garanti se sont tous plus ou moins inspirés de l'une ou de l'autre de ces deux logiques à tel point qu'elles constituent encore aujourd'hui une dimension essentielle des différences nationales du rapport social à la pauvreté.

Le mode d'intervention

Enfin le quatrième facteur de différenciation concerne les modalités d'intervention auprès des populations jugées pauvres pour leur permettre d'accéder aux aides prévues pour elles. La relation d'assistance peut être radicalement différente selon que les institutions et les professionnels de l'intervention sociale ont ou non une autonomie de décision par rapport au cadre normatif institué à partir duquel ils doivent répondre à la demande des personnes qui s'adressent à eux pour être aidées. On peut distinguer, en effet, deux formes de réponse dans ce domaine particulier du travail social⁴. La première correspond à une *intervention bureaucratique* au sens où l'intervenant social, qu'il soit une institution ou un individu, ne fait qu'appliquer scrupuleusement ce que la législation préconise sans tenir compte des cas individuels. La réponse est toujours formelle et immédiate : soit l'individu peut être aidé parce qu'il correspond à une situation que le droit social a prévu, soit il ne le peut pas et dans ce cas il doit s'adresser à une structure plus informelle dans le secteur caritatif par exemple. La seconde réponse est fondée sur l'interprétation des cas individuels et la recherche de la solution la plus appropriée selon le jugement porté sur la légitimité de la demande. Elle correspond à une *intervention individualiste*. Le rôle de l'intervenant social implique dans ce cas une réelle implication dans l'évaluation des situations. Il nécessite aussi des compétences professionnelles plus grandes que dans le cas d'une intervention strictement bureaucratique. Ce type d'intervention est plus facile lorsque le droit social en vigueur a prévu une grande diversité de réponses aux cas particuliers. Il s'agit alors pour l'intervenant de rechercher dans une large palette de solutions possibles, celle qui lui semble convenir le mieux à l'individu. On peut se demander quelle intervention respecte le mieux la dignité de l'individu. L'intervention bureaucratique évite *a priori* le risque d'une forte stigmatisation de l'individu, puisque sa situation est traitée de façon impersonnelle. L'intervenant social ne juge pas, il se contente de vérifier les conditions d'accès au droit, le plus souvent en fonction d'un dossier administratif constitué parfois par l'individu lui-même. L'intervention individualiste rend, au contraire, presque inévitable

4. On ne prétend pas ici définir toutes les dimensions du travail social. L'objectif est de se limiter aux modalités de l'intervention sociale dans le domaine de l'accès aux droits.

l'intrusion de l'intervenant social dans la vie privée et risque de se traduire par une attitude moralisante de ce dernier à l'égard des comportements qu'il peut juger irresponsables ou déviants par rapport à sa propre conception du devoir-être social des plus démunis.

Ces spécificités de la relation d'assistance se traduisent, on le voit, par quatre oppositions conceptuelles majeures : 1) centralisme vs décentralisation ; 2) approche unitaire vs approche catégorielle ; 3) logique de besoin vs logique de statut ; 4) intervention bureaucratique vs intervention individualiste. Elles constituent le cadre à partir duquel il est possible d'élaborer une typologie des modes de régulation de la pauvreté.

TROIS MODES DE RÉGULATION DE LA PAUVRETÉ

Il existe une pluralité de formes d'adaptation des sociétés face au développement de la pauvreté selon que l'on met l'accent sur l'un ou l'autre des aspects particuliers de ces politiques. La comparaison est infinie si elle repose sur la description de ces dernières. Mais si l'on veut analyser les facteurs élémentaires de différenciation que nous venons de présenter qui renvoient, on l'a vu, aux formes historiques du rapport entre les pauvres et le reste de la société, il est possible d'en dégager un nombre plus limité. Seule la démarche qui consiste à élaborer des types idéaux et à analyser en quoi la réalité s'en écarte ou s'en approche peut permettre une compréhension des différences socio-historiques. On se propose ici de distinguer trois modes de régulation de la pauvreté : la *régulation autocentrée*, la *régulation négociée*, la *régulation localisée* (cf. tableau 1).

TABLEAU 1.— *Principes de définition des modes de régulation de la pauvreté*

	Responsabilité principale	Définition des populations	Définition des aides	Mode d'intervention
<i>Régulation autocentrée</i>	État	unitaire ou catégorielle	logique de besoin ou de statut	bureaucratique
<i>Régulation négociée</i>	partage entre État, échelon local et associations	Unitaire	logique de besoin	individualiste
<i>Régulation localisée</i>	échelon local	Catégorielle	logique de statut	bureaucratique (clientéliste)

La régulation autocentrée

Ce premier mode de régulation est fondé sur le principe de la centralisation du pouvoir. La responsabilité de l'assistance relève avant tout de l'État, même si celui-ci peut s'appuyer sur des structures locales et des associations pour l'application de certaines politiques et l'exercice de missions spécifiques. Le principe selon lequel la solidarité à l'égard des plus démunis relève du devoir de la nation tout entière et, par conséquent, de l'État, est, dans ce mode de régulation, si légitime qu'il correspond aussi à un ensemble d'attentes de la société et des institutions en général. La régulation est autocentrée au sens où la conception et les modalités de l'intervention historique de l'État sont, non seulement acceptées, mais continuellement renforcées par la logique elle-même du système qui oblige en quelque sorte les acteurs à s'y conformer s'ils veulent obtenir à leur tour la légitimité et la reconnaissance dans le champ de l'assistance aux plus démunis.

Ce mode de régulation de la pauvreté peut se traduire aussi bien par une définition unitaire que catégorielle des populations cibles. De même, la définition des aides peut relever tout autant d'une logique de besoin que d'une logique de statut. Toutefois, toutes les combinaisons ne sont pas possibles. L'approche unitaire correspond davantage à la logique de besoin et, inversement, l'approche catégorielle est plutôt liée à la logique de statut. L'État, en effet, définit la population à aider de façon unitaire en fonction d'une norme institutionnelle concernant les besoins des pauvres et adopte une définition catégorielle s'il se réfère avant tout à une logique de statut. En revanche, la régulation autocentrée se traduit dans tous les cas par une intervention bureaucratique qui est l'expression même de l'autorité de l'État et de son fonctionnement. Ce type d'intervention n'est d'ailleurs pas spécifique à l'assistance. Il correspond de façon plus générale, comme l'avait déjà souligné Max Weber, à une conception du rapport entre l'État et l'individu.

Ce mode de régulation de la pauvreté a de fortes chances de se traduire par un débat national sur les formes de l'action de l'État au titre de la solidarité envers les plus démunis. Le mode d'intervention bureaucratique donne également une forte visibilité au groupe social des pauvres ou, dans le cas d'une approche catégorielle, aux catégories administratives à partir desquelles les pauvres sont définis. La connaissance statistique elle-même des pauvres ainsi désignés est plus facile puisque c'est l'administration de l'État-providence qui l'organise à des fins de gestion. Lorsque cette administration est à la charge des instances locales, ce type de connaissance est plus éclatée et donc moins immédiat.

La régulation négociée

Ce mode de régulation implique tout d'abord un partage des responsabilités entre les différents acteurs de la politique de lutte contre la pauvreté. Cela signifie que ce type de politique ne relève pas en priorité de l'action de l'État et que les attentes à son égard sont plus faibles que dans le mode de régulation précédent. Ce système de partage des responsabilités est plus fréquent dans les pays fondés sur le principe du fédéralisme qui accordent en général plus d'autonomie aux instances régionales ou locales dans la mise en oeuvre des politiques sociales. Cela dit, tous les pays dont l'organisation politique et administrative relève de ce système ne sont pas obligatoirement proches du mode de régulation négociée de la pauvreté. L'intervention de l'État social est dans certains d'entre eux dérisoire ; or ce qui caractérise avant tout ce mode de régulation est précisément l'action négociée entre l'État et les autres acteurs. Autrement dit, si l'État social n'est pas le seul acteur, il n'est pas non plus absent de la négociation. Précisons également que le partage des responsabilités ne vaut que pour la sphère de l'assistance ou de la solidarité et n'implique donc pas que l'ensemble du système de protection sociale relève de ce principe. Ainsi, un pays peut avoir à la fois un système de protection sociale uniforme et centralisé en ce qui concerne la sphère des assurances sociales et diversifié et décentralisé en ce qui concerne l'assistance.

Dans ce mode de régulation, la définition des « populations-cibles » est le plus souvent unitaire. On ne peut pas décentraliser facilement l'ensemble d'un système catégoriel car il implique, en général, une assez forte complexité des procédures administratives, aussi bien en ce qui concerne l'ouverture des droits que la gestion des prestations. Un tel système ne peut vraiment fonctionner que si peu d'acteurs en ont la responsabilité. L'État peut éventuellement décentraliser aux instances locales l'administration de l'une ou l'autre des catégories constituées, mais il est, en toute logique, peu probable que ces dernières puissent assumer la gestion de l'ensemble. Le mode de régulation négociée correspond donc davantage à une définition unitaire de la population pauvre et, par conséquent, à une logique de besoin. Il suffit donc dans ce cas d'inscrire dans une loi unique, valable sur l'ensemble du territoire national, que les plus démunis ont le droit d'obtenir de la collectivité les moyens de leur existence et de définir les modalités générales d'accès à ce droit, en laissant aux instances locales le soin de l'appliquer et éventuellement de la compléter. Le principe de la négociation s'applique aussi ensuite à l'échelon local, en particulier dans la relation entre les professionnels de l'action sociale et les populations qui s'adressent à eux pour être aidées. En raison de la

souplesse de ce système et, dans certains cas, de la diversité des aides qui ont été prévues à l'échelon local en complément de la loi nationale, le mode d'intervention est individualiste. Les professionnels de l'action sociale ont, en effet, une marge d'appréciation plus grande des besoins des personnes qui les sollicitent et interviennent donc le plus souvent au cas par cas.

Dans ce mode de régulation, le débat social autour de la question de la pauvreté est lui-même décentralisé à tel point qu'il peut sembler inexistant à l'échelon national. Il faut reconnaître aussi que le partage des responsabilités et le principe de l'individualisation des aides à l'échelon local rendent plus difficile l'appréhension globale du phénomène de la pauvreté et de la catégorie des pauvres. Dans ce cas, les attentes collectives à l'égard de l'État social ne sont réelles que lorsque toutes les solutions locales, y compris celles que proposent les associations, ont été épuisées.

La régulation localisée

A la différence des deux modes de régulation précédents, la régulation localisée ne se traduit pas par l'intervention directe ou indirecte de l'État. La responsabilité principale de l'intervention auprès des plus démunis relève dans ce cas de l'échelon local, à savoir la commune. C'est elle qui décide de pourvoir aux besoins des populations qu'elle juge devoir être aidées. Ce mode de régulation a plus de chances de se réaliser dans les pays qui ont un faible niveau de protection sociale. Les communes prennent alors des initiatives parce que l'État n'en a pas prises ou ne peut intervenir de façon suffisante. Il en résulte une grande diversité d'expériences et, par conséquent, de fortes inégalités territoriales à l'intérieur du même pays.

Dans ce mode de régulation, la définition des populations-cibles a plus de chances d'être catégorielle car les moyens des communes permettent rarement, en particulier dans les pays où le niveau de protection sociale est déjà faible, de prendre en charge de façon globale la question de la pauvreté. La population susceptible d'être aidée est si nombreuse et les besoins à satisfaire si pressants qu'une approche unitaire est presque impossible. Les communes sont donc contraintes de faire des choix en fonction des priorités qui leur semblent légitimes. La définition catégorielle ainsi que la logique de statut s'imposent par la force des choses, ce qui signifie que des populations pourront connaître des situations de pauvreté sans pouvoir être aidées. Un tel mode de régulation a des chances de se traduire par des pratiques clientélistes. Le mode d'intervention pourrait être de nature bureaucratique au sens où les professionnels de l'action sociale n'auraient qu'à appliquer les critères définis à l'échelon de la

commune pour répondre aux demandes des plus démunis, mais, en réalité, la gestion exclusivement communale de ce type de prestations, c'est-à-dire qui n'est soumise à aucun contrôle de l'État, laisse une certaine marge d'adaptation aux cas individuels et rend presque inévitable l'introduction de critères flous et arbitraires pour favoriser quelques personnes au détriment des autres. C'est la raison pour laquelle le mode de régulation localisée a une forte probabilité de se traduire par une intervention faussement bureaucratique, c'est-à-dire par une intervention qui dans son principe est de nature bureaucratique et non personnalisée, mais qui, dans la réalité, repose, au moins partiellement, sur des pratiques qui s'en écartent au profit d'intérêts particuliers.

Ce mode de régulation rend également peu visibles les formes institutionnelles de la pauvreté. Dans les pays qui se rapprochent de ce mode de régulation, la proportion de personnes assistées est généralement faible et, de toute façon, très variable d'une localité à l'autre. En réalité, la question de la pauvreté y est appréhendée autrement. Parce que le système de protection sociale y est peu développé, d'autres mécanismes de régulation interviennent, en particulier les solidarités familiales et les réseaux d'entraide informels. Ces derniers donnent un sens et un statut social différents à la pauvreté de ceux qu'ils prennent dans les pays où les modes d'intervention sont plus institutionnalisés.

Ces trois modes de régulation de la pauvreté correspondent, on l'a dit, à des types idéaux. Il convient désormais d'analyser de façon plus précise les expériences nationales de revenu minimum garanti et de rechercher en quoi elles se rapprochent ou s'écartent de cette construction idéal-typique.

DES POLITIQUES DE REVENU MINIMUM CONTRASTÉES

Les huit études de cas⁵ qui ont servi de support à ce chapitre constituent un ensemble de matériaux historiques et empiriques à partir desquels il est possible de mettre à l'épreuve les concepts et les types idéaux que nous venons d'élaborer (Paugam, 1999). Soulignons, tout d'abord, afin d'éviter les malentendus, qu'aucune politique nationale de revenu minimum garanti n'est entièrement conforme aux différents modes de régulation de la pauvreté élaborés de façon idéal-typique. L'analyse détaillée de chacune d'entre elles peut très bien conduire au résultat selon lequel quelques dimensions seulement se rapprochent de l'un ou de l'autre de ces modes de régulation, voire même, dans

5 . Les huit études de cas portent sur l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas et les Pays scandinaves.

certains cas, de deux en même temps. La méthode adoptée ne correspond pas à une classification rigide. Par ailleurs, les politiques de lutte contre la pauvreté sont en évolution. Le système français, par exemple, est proche par ses origines historiques du mode de régulation autocentrée, mais les efforts entrepris dans le cadre de la décentralisation aboutissent à une transformation progressive des politiques sociales en faveur d'une plus grande autonomie locale, ce qui le rapproche dans un sens du mode de régulation négociée. Nous avons finalement décidé de classer le cas de la France dans la partie consacrée au premier type de régulation en raison du maintien du rôle primordial de l'État dans ce domaine et de l'ambition collective de renforcer la cohésion sociale à partir des institutions centrales de la vie politique, mais ce choix n'interdit pas de souligner en même temps les évolutions en cours. Rapprocher un pays d'un mode de régulation de la pauvreté ne signifie pas l'identifier sans réserve à celui-ci. Les écarts observés ne traduisent pas une défaillance de l'interprétation, mais incitent au contraire à aller plus loin dans l'analyse et à rechercher en particulier des éléments explicatifs complémentaires. Le cas de la France n'est pas isolé. Nous avons procédé de la même façon pour chacun des pays. La typologie, telle que nous l'avons conçue, est avant tout un outil pour faire ressortir les différences essentielles et permettre de saisir à partir d'une analyse socio-historique la dynamique propre de chacun des systèmes.

Les pays proches de la *régulation autocentrée*

Deux pays qui ont des systèmes de lutte contre la pauvreté très différents se rapprochent de ce premier mode de régulation : la France et la Grande-Bretagne. Dans la logique centralisatrice et à prétention universelle de l'État social français, l'action en direction des plus démunis relève d'un devoir de la nation tout entière. Lorsque les parlementaires discutèrent de la loi sur le RMI, ils commencèrent par rappeler les principes que les Révolutionnaires avaient déjà adoptés deux siècles auparavant au moment de la mise en place du Comité de Mendicité en 1790, fondement du premier système national et républicain d'assistance⁶. Même si cette organisation fut un échec, l'esprit qui l'animaait ne disparut pas pour autant. Un siècle plus tard, les réformateurs instituèrent le droit à l'assistance et encouragèrent l'État à contrôler un secteur jusque-là plus ou moins abandonné à la bienfaisance privée. Plusieurs lois sur l'assistance furent votées : l'assistance médicale gratuite (1893), l'assistance aux indigents (1893),

6. Cf. Paugam (1995), (voir en particulier sur ce point historique le chapitre 3 « La dialectique de l'assistance »).

l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables (1905). En réalité, si la France avait du retard par rapport à l'Allemagne dans le domaine des assurances et de l'organisation d'un système global de protection sociale, cela était loin d'être le cas dans le domaine de l'assistance où le contrôle par l'État s'est manifesté de façon précoce (Merrien, 1994 ; Renard, 1995).

Aujourd'hui encore, dans ce domaine, il est impensable de prendre le risque d'une inégalité territoriale en laissant aux collectivités locales le soin de définir elles-mêmes les catégories d'ayant-droit et les modalités de l'intervention et des aides qui leur sont destinées. La volonté d'associer les acteurs locaux, en particulier les départements, à appliquer de nouvelles politiques sociales, comme le revenu minimum d'insertion, n'a pas modifié en profondeur ce principe, tant l'État a tenu à en conserver la gestion globale. Le cas français, qualifié de « centralisme révolutionnaire » par M. Weber, se donne comme une illustration idéal-typique de la logique de monopolisation étatique successive de compétences collectives, du monopole de la violence légitime jusqu'au domaine de la prévoyance et de l'assurance. La question de l'exclusion est formulée en France en fonction de cette logique réparatrice à laquelle l'État ne peut se soustraire sans susciter aussitôt la critique farouche des Français. Il est frappant de constater que ce principe de l'intervention de l'État est très peu critiqué, y compris par les partisans du libéralisme économique qui y voient eux-mêmes une nécessité, conforme au pacte républicain, à condition toutefois qu'il n'affecte pas outre mesure les équilibres budgétaires.

Le partage des responsabilités entre l'État et la société civile dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est également significatif. Alors qu'en Allemagne, on accorde une priorité aux services sociaux offerts par les institutions non étatiques, en référence au principe de subsidiarité, les associations caritatives françaises se définissent par rapport à l'État. Parce que ce dernier est omniprésent dans les faits et dans les esprits, il est pour elles un partenaire incontournable. Elles ont donc tendance à faire pression sur lui pour obtenir des subventions et être ainsi reconnues comme acteurs officiels de la politique sociale. Elles cherchent aussi à inciter les pouvoirs publics à prendre directement leurs responsabilités. Les associations caritatives ont joué un rôle considérable pour faire avancer l'idée du revenu minimum d'insertion avant l'élection présidentielle de 1988. Réunies en collectif, elles sont aussi à l'origine de nombreuses propositions pour une loi contre l'exclusion⁷. Autrement dit, elles ne contestent pas

7. Un projet de loi sur la cohésion sociale a été discuté à l'Assemblée nationale au mois d'avril 1997, quelques jours avant la dissolution de celle-ci et l'annonce d'élections législatives

l'intervention de l'État et aspirent même à ce qu'il intervienne davantage. Il s'agirait en quelque sorte d'une subsidiarité inversée. Elles entendent agir à condition que l'État et les pouvoirs publics aient épuisé toutes les solutions envisageables. Or, les attentes à l'égard de l'État dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sont nombreuses.

La politique de lutte contre la pauvreté en Grande-Bretagne est marquée également par une longue évolution historique. Le débat national autour de cette question existe depuis plusieurs siècles. La première loi nationale sur les pauvres date, en effet, de 1601. Elle garantissait à tout indigent des secours financés par une taxe municipale. De nombreuses critiques lui furent adressées au XVIII^e siècle car elle avait entraîné non seulement de gros dérapages financiers, mais beaucoup y voyaient aussi un encouragement à la paresse. Une nouvelle loi fut votée en 1834 pour éradiquer la pauvreté volontaire - en obligeant notamment les pauvres valides à travailler dans des *workhouses* - et pour favoriser surtout l'essor de l'économie de marché fondée sur la responsabilité individuelle et le salariat. En raison de la politique de stigmatisation exercée à l'encontre des assistés, l'assistance publique fut dès cette époque considérée par la classe ouvrière comme le symbole de la déchéance (Polanyi, 1978). Le statut d'assisté devint dès lors infamant et, pour éviter de connaître un tel sort, plusieurs sociétés de secours mutuels se développèrent dès le XIX^e siècle. Comme le souligne F.-X. Merrien, une nouvelle représentation de la pauvreté émerge sous la pression de plusieurs réformateurs sociaux à partir de 1880 et donne naissance au début du XX^e siècle aux premières lois de protection sociale (assurance-vieillesse, 1908 ; assurance-maladie et assurance-chômage 1911). La conception de la pauvreté volontaire laisse progressivement place à une réflexion collective sur la nécessaire constitution d'un ensemble de droits universels. Le Plan Beveridge adopté pendant la seconde guerre mondiale paracheva cette évolution en faveur d'une solidarité nationale organisée de façon centralisée par l'État.

Le système de lutte contre la pauvreté est aujourd'hui encore fondé sur le principe proposé par Beveridge en 1942, selon lequel l'État doit prendre en charge et harmoniser les différents aspects de la protection sociale. L'objectif de ce système est d'assurer à toute la population un revenu minimum susceptible de couvrir les besoins fondamentaux et de pallier ainsi une série de risques sociaux : la pauvreté, la maladie, le handicap, la vieillesse. Il comprend des prestations non contributives financées par l'impôt, des prestations

anticipées. Ce projet, qui avait fait l'objet de nombreux amendements, entendait répondre aux revendications des associations caritatives. Il a été remis à plus tard et finalement voté en 1998.

contributives qui relèvent d'une assurance nationale et des prestations d'assistance.

Les systèmes français et britannique sont fondés sur la conception selon laquelle la pauvreté relève en priorité de l'action de l'État. Dans l'un et l'autre pays, la pauvreté renvoie à des débats anciens qui ont structuré les représentations actuelles et les modes d'intervention auprès des populations jugées défavorisées. Pour des raisons historiques différentes en France et en Grande-Bretagne, cette question fait, encore aujourd'hui, l'objet de multiples discussions, non seulement parmi les chercheurs, mais aussi parmi les responsables politiques, le plus souvent jugés en fonction des résultats qu'ils obtiennent dans ce domaine. Dans les deux pays, l'accès à un revenu minimum se fait de façon automatique sur la base d'un dossier administratif rempli par les personnes susceptibles d'y prétendre en fonction des critères définis au niveau national. Les systèmes français et anglais ne prévoient donc pas, mises à part quelques exceptions, une individualisation des aides en fonction des cas particuliers. La gestion de l'ensemble de ces deux systèmes reste majoritairement de nature administrative sans véritable appréciation de la légitimité individuelle des demandes. Le formalisme bureaucratique de l'attribution des aides est lié au centralisme de l'État.

Il existe toutefois une différence fondamentale entre les deux pays. Le système britannique est fondé sur une approche unitaire de la population à prendre en charge. Le revenu minimum garanti, qui comprend on l'a vu deux allocations – l'*Income Support* pour ceux qui ne travaillent pas et le *Family Credit* qui est une allocation complémentaire pour des personnes avec enfants ayant un revenu bas et travaillant au moins 16 heures par semaine – sert à pallier les carences des systèmes généraux d'assurance et d'assistance. Il complète ainsi de nombreuses prestations et améliore le niveau de la protection sociale, mais ce deuxième filet de sécurité n'est pas catégoriel comme cela est le cas en France. Il s'adresse à l'ensemble de la population quel que soit le risque encouru par les différentes catégories qui la composent. Il est fondé aussi sur une logique de besoin, même si depuis le Plan Beveridge de nombreuses polémiques ont nourri de façon continue le débat autour de la définition des seuils de pauvreté fixés pour évaluer le montant des aides. En France, l'intervention catégorielle auprès des plus démunis est un héritage de notre système de protection sociale. La législation sur le revenu minimum garanti pour les plus défavorisés, par exemple, est fondée non sur un principe unitaire à savoir une seule législation pour la population jugée pauvre, mais, au contraire, sur une série de minima sociaux mis en place par couches successives depuis la pension minimale d'invalidité créée en 1930 jusqu'au RMI en 1988. Il en existe

pas moins de huit actuellement pour venir en aide aux personnes écartées, de façon durable ou temporaire, du marché de l'emploi. Le principe de ce système est de couvrir différents types de population présentant des handicaps spécifiques ou des risques particuliers. Le RMI sert, bien entendu, de dernier filet et ne peut être défini en tant que tel comme une allocation catégorielle, mais puisqu'il intervient comme ultime recours pour une population qui ne peut bénéficier des sept autres minima sociaux, il correspond en réalité à une catégorie supplémentaire du système de protection sociale. La catégorie des pauvres est ainsi éclatée en plusieurs sous-catégories administratives. Cette logique catégorielle s'impose comme cadre légitime de pensée et d'action. Dans un tel système, le travail social consiste, en grande partie, à rechercher quelle est la catégorie qui convient le mieux à la personne en difficulté. Lorsque la situation de celle-ci ne correspond à aucune catégorie administrative établie, il ne peut être aidé, si ce n'est par des aides extralégales ponctuelles. Ce mode d'intervention auprès des populations jugées pauvres a des répercussions sur l'accès au droit. Dans un système catégoriel, en dépit de la diversité des aides prévues, il existe toujours des exclus du droit, d'autant que le formalisme bureaucratique qui lui est associé en aggrave encore les lacunes.

Les solutions préconisées pour enrayer la pauvreté diffèrent également fortement. En Grande-Bretagne, le chômage et la pauvreté de nature extensive qui lui est en partie associée ne se traduisent pas par une augmentation des aides. Au contraire, on tente même de diminuer le montant de l'*Income Support* pour inciter ceux qui le perçoivent ou pourraient le percevoir à se prendre en charge eux-mêmes. Dans ce contexte, les inégalités entre les riches et les pauvres augmentent fortement (Barclay, 1995) et les populations défavorisées dépendant du revenu minimum, dont le statut est déjà dévalorisé, sont souvent soupçonnées de profiter de l'assistance. Le débat social est donc toujours organisé, comme au XIX^e, autour du possible effet pervers des aides aux pauvres. L'impératif qui semble guider la réflexion des politiques est d'alléger les charges sociales qui pèsent sur les entreprises. Il s'agit avant tout de privilégier la compétitivité de l'appareil productif, ce qui doit conduire, à terme, à créer des emplois et à permettre aux « pauvres » de cesser d'être dépendants de l'assistance, à condition, bien entendu, que ces derniers soient motivés par la reprise d'une activité. Il est frappant de constater que de nombreuses études en Grande-Bretagne sont consacrées aux mécanismes de l'intéressement. Les individus étant supposés être des acteurs rationnels, il convient donc d'élaborer un système d'assistance qui encourage ceux qui en bénéficient à rechercher activement un emploi. C'est aussi, au moins partiellement, dans cet esprit que l'on aborde, surtout parmi les conservateurs, la question de l'*underclass*.

Celle-ci renvoie, en effet, à l'idée classique de la *welfare class* dans laquelle les « pauvres » sont tombés : seules des politiques d'incitation peuvent les en sortir.

En France, la question de la pauvreté est appréhendée, non pas sous l'angle de l'*underclass*, mais à partir d'une réflexion générale sur la solidarité nationale. L'idée est que la société dans son ensemble est devenue plus fragile. Le débat sur l'exclusion traduit une angoisse collective face au risque de perdre son emploi et ses avantages sociaux. Les responsables politiques ou ceux qui sont chargés de l'action sociale avancent rarement l'idée que les « pauvres » profitent du système d'assistance et qu'il faudrait diminuer les aides pour qu'ils soient davantage motivés à rechercher un emploi. L'idée la plus courante est qu'il faut augmenter les dépenses sociales au titre de la solidarité.

En dépit de leurs différences dans la définition des priorités en matière d'action en faveur des plus démunis, la France et la Grande-Bretagne portent donc encore aujourd'hui la marque de leur passé qui fit de la lutte contre la pauvreté une affaire d'État. Autrement dit, la politique menée est différente, mais le mode de régulation, au sens où nous l'avons défini, reste semblable.

Les pays proches de la *régulation négociée*

Le pays le plus proche du mode de régulation négociée est sans doute l'Allemagne. Ce pays se caractérise, on le sait, par une décentralisation politique et administrative. Le partage très poussé des compétences politiques entre les institutions territoriales offre de nos jours une très grande autonomie aux douze *Länder* tant dans le domaine des initiatives législatives que dans celui de la mise en pratique des politiques sociales au détriment du pouvoir central. Cette tendance à la division des compétences politiques et administratives s'accroît encore par l'intermédiaire des cantons dont le pouvoir en matière de législation sociale n'est pas négligeable.

Le système de protection sociale allemand, conformément au principe bismarckien, repose sur trois piliers : un régime de sécurité sociale financé par des cotisations salariales et patronales (maladie, accident, vieillesse, chômage), un régime étatique de prévoyance (victimes de guerre) financé par des subventions publiques, et un régime d'assistance. Ce dernier constitue le fondement du revenu minimum. Il est caractérisé par une forte *individualisation* de l'aide. Ainsi l'article 3 de la « Loi Fédérale sur l'aide sociale » de 1961 affirme : « *La forme de l'aide sociale se conforme à la particularité du cas individuel, avant tout à la personne, à ses besoins et à sa situation locale. Les vœux du bénéficiaire doivent être pris en compte dans la*

mesure où ils n'entraînent pas de coût supplémentaire. » Ce système présente l'avantage de permettre à la fois d'attribuer des droits élémentaires de base à chaque personne se trouvant en situation de pauvreté et de lui assurer, éventuellement, des aides complémentaires selon ses besoins particuliers : l'analyse de chaque cas individuel par l'organisme d'aide sociale peut entraîner le versement de prestations uniques, de compléments pour besoins supplémentaires ou de paiement des frais de logement. Les organismes publics d'aide sociale doivent également fournir un *soutien* et une *assistance-conseil* aux allocataires afin de les aider à surmonter les situations de dépendance envers ces prestations. Ce système fortement décentralisé paraît nettement plus souple qu'en France et en Grande-Bretagne.

Le principe de la décentralisation s'applique aussi en matière de politique d'insertion. Plusieurs expériences d'aide au travail ont été tentées dans le cadre de l'aide sociale. La loi demande aux communes de créer des possibilités d'emploi pour les personnes qui sollicitent une aide, en particulier les jeunes chômeurs. Les dépenses qu'entraînent la création et le maintien de ces activités peuvent être à la charge des organismes d'aide sociale. Ces mesures sont, en général, limitées dans le temps, et appliquées, de façon très variable, selon les communes.

Il est frappant de constater que la place que prend la question sociale dans le débat public est nettement plus forte dans des pays centralisés comme la France ou comme la Grande-Bretagne que dans un pays comme l'Allemagne où la décentralisation contribue à renvoyer les débats à leur dimension locale. En Allemagne, la question de la pauvreté reste secondaire⁸. La régulation négociée est fondée, en définitive, sur l'obligation pour les acteurs sociaux de rechercher toutes les solutions possibles à partir des ressources institutionnelles dont ils disposent à l'échelon local, conformément aux principes nationaux de l'aide sociale. Les travailleurs sociaux évaluent ensuite au cas par cas les besoins des bénéficiaires.

La Belgique, les Pays-Bas et les Pays scandinaves se rapprochent également de ce mode de régulation. Le principe de l'intervention des communes dans le traitement de la pauvreté est en vigueur dans chacun de ces pays. Dans chaque cas, les instances locales adoptent un mode d'intervention plus individualiste que bureaucratique. La définition des populations est également le plus souvent unitaire et les aides accordées selon une logique de besoin.

Les Pays scandinaves ont encore aujourd'hui un système d'assistance très traditionnel reposant sur l'action des communes

8. Les représentations de la pauvreté semblent conformes à ce constat. D'après un sondage récent, 50 % des Allemands interrogés considèrent que la pauvreté n'existerait plus du tout dans leur pays, 30 % n'ont pas d'opinion et 20 % seulement affirment qu'elle n'aurait pas encore disparu de façon définitive (Schultheis, 1996).

conformément à des lois nationales anciennes. Ces pays ne se sont guère préoccupés jusqu'à présent de la question de l'assistance, celle-ci étant destinée à une frange résiduelle de la population. Le système de protection sociale semble toutefois aujourd'hui de plus en plus menacé et la question de la pauvreté apparaît de plus en plus au centre des préoccupations sociales.

Que ce soit en Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas ou dans les Pays scandinaves, le mode de régulation négociée semble répondre pour le moment aux nouveaux défis de la pauvreté et aux difficultés rencontrées par les systèmes de protection sociale en vigueur dans ces pays. Il faut reconnaître aussi que le taux de pauvreté y est resté dans l'ensemble plus faible que dans les autres pays européens.

Les pays proches de la *régulation localisée*

Ce sont les pays de l'Europe du Sud qui se rapprochent le plus de ce mode de régulation. En Espagne, on distingue aujourd'hui le régime de sécurité sociale et le régime d'assistance. A la différence des pays d'Europe du Nord, ce système est relativement récent. Le régime actuel de sécurité sociale a été fondé dans les années soixante, mais ne s'est vraiment développé qu'au milieu des années soixante-dix en même temps que la transformation du système politique. En dépit de la volonté des responsables politiques de couvrir par ce régime l'ensemble de la population et de limiter au maximum le recours au régime d'assistance, plusieurs *minima* sociaux ont vu leurs effectifs croître fortement au cours des années quatre-vingt. On en distingue aujourd'hui quatre : les compléments de pension de la Sécurité Sociale, les allocations minimales pour les personnes âgées et les handicapés, les allocations d'assistance pour les chômeurs et enfin l'ensemble des minima sociaux regroupés sous le terme *Salario Social* qui correspondent à des programmes régionaux différents. Ces derniers sont récents : le plus ancien a été créé en 1989 au Pays Basque. Ces programmes vont d'un véritable revenu minimum d'insertion (IMI, notamment au Pays Basque, à Madrid, et de façon plus limitée en Catalogne) jusqu'à des programmes beaucoup plus restreints d'une aide sociale minimale. Ainsi, à la différence du RMI en France, le dernier filet du système espagnol de protection sociale, le *Salario Social*, n'est pas appliqué sur l'ensemble du territoire et repose encore sur des initiatives locales assez disparates et des principes de fonctionnement contrastés.

Il est difficile de retenir pour l'Espagne une ligne directrice tant les pratiques sont contrastées d'une région à l'autre. L'absence d'une conception nationale homogène du revenu minimum garanti se traduit aussi par une très grande diversité d'expériences menées dans le

domaine des actions d'insertion. Il faut noter cependant qu'au Pays Basque, à Madrid et, dans une moindre mesure, en Catalogne, le système mis en place s'inspire fortement des principes du RMI français, en particulier dans son articulation du droit à l'assistance et de la recherche de solutions d'insertion pour les allocataires.

Enfin, en Espagne, comme dans d'autres pays d'Europe du Sud, la question de la pauvreté ne mobilise pas autant les pouvoirs publics que dans certains pays du Nord. Le taux de chômage y est pourtant très élevé, ainsi que la proportion de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté⁹. On peut y voir plusieurs facteurs. Premièrement, la visibilité institutionnelle de la pauvreté – au sens de sa prise en charge au titre de l'assistance – est moindre. On peut estimer à 0,4 % de la population de 25 à 64 ans, ceux qui perçoivent le *Salario Social*, ce qui est peu par rapport à l'*Income Support* ou au RMI. Deuxièmement, et c'est sans doute, le facteur essentiel, la pauvreté du niveau de vie n'implique pas toujours une forte exclusion sociale, en raison notamment des solidarités familiales dans les milieux défavorisés, dont on sait qu'elles sont plus développées que dans les pays du Nord. De même, l'absence d'emploi peut être en partie compensée par une insertion dans les réseaux de l'économie informelle. Enfin, troisièmement, le caractère très décentralisé de l'action sociale rend difficile une perception globale du problème de la pauvreté. Celui-ci a tendance à se confondre d'ailleurs avec la question plus générale des inégalités territoriales du développement économique et social.

Le cas de l'Italie est très proche de l'Espagne. Le système de protection sociale y est moins performant que dans les pays du Nord. L'assistance y est encore attribuée de façon inégale sur l'ensemble du territoire, ce qui renforce encore les contrastes régionaux. Mais, comme en Espagne, la pauvreté ne se traduit pas par une détérioration des liens sociaux. La pauvreté est intégrée socialement, ne fût-ce que par les modes de résistance que la population dans son ensemble a adoptés pour y faire face. Les spécialistes de l'Italie soulignent en particulier le clientélisme qui semble réguler l'accès aux prestations d'aide sociale et à l'emploi public. Il faut y voir l'effet prolongé de l'histoire des institutions de ce pays dans lequel le système politique et administratif central n'a pas réussi à affirmer véritablement son indépendance par rapport aux différentes forces de pression qui représentent des intérêts catégoriels.

Le mode de régulation localisée que l'on observe particulièrement en Espagne et en Italie est très différent du mode de régulation

9. Sur 43 provinces en 1991, 11 avaient une proportion de familles pauvres (en fonction du seuil de 50 % du revenu familial annuel moyen) allant de 30 % à 41 %, alors que la moyenne nationale se situait à 19,4% (Juarez, 1994 ; voir en particulier pp. 315-334).

négociée, même si ce dernier se traduit aussi par une recherche de solutions à l'échelon local. La différence provient essentiellement du fait que le mode de régulation localisée est organisé autour d'un système de protection sociale globalement peu développé et éclaté dans lequel la sphère de l'assistance est laissée à l'initiative des communes, mises à part quelques exceptions concernant des populations particulières. Le mode de régulation négociée s'appuie, au contraire, sur un socle de droits sociaux universels reconnus dans des lois nationales. Le principe de négociation s'applique pour la détermination de l'équilibre entre le niveau national et le niveau local. Il est présent également dans la relation entre les institutions locales de l'aide sociale et les individus qui s'adressent à elles en raison du caractère individualiste de l'intervention.

CONCLUSION : QUELLES LEÇONS EN TIRER ?

En matière de revenu minimum garanti, les expériences menées en Europe n'apportent pas pour le moment de solution miracle. Il est, par conséquent, peu probable qu'un modèle unifié s'impose à tous les pays. En raison du poids des traditions et de la relative inertie des institutions et des systèmes en vigueur, on peut prévoir aussi, en dépit des tentatives d'harmonisation des législations et des modes d'action, le maintien des formes institutionnelles de la pauvreté et de l'exclusion telles qu'elles se sont constituées dans l'histoire de chaque pays et telles qu'elles apparaissent encore aujourd'hui dans leur singularité.

Par leur diversité, les politiques de lutte contre la pauvreté menées dans les pays d'Europe occidentale peuvent offrir le recul nécessaire pour poser les bonnes questions sur les stratégies élaborées actuellement pour lutter contre la pauvreté dans les pays en développement. A première vue, d'aucuns pourraient penser qu'agir dans le Tiers Monde est une autre histoire et que toute comparaison avec les réalités du monde occidental est vouée à l'échec. Pourtant, les initiatives internationales dans ce domaine, comme celles lancées en 1999 par la Banque mondiale et le FMI, s'inspirent souvent de façon non explicite des modèles en vigueur dans certains pays développés et de leur philosophie sous-jacente, quitte à n'en retenir qu'une partie.

A la question « qui doit aider ? », il convient tout d'abord de souligner que tous les pays de l'Europe occidentale s'appuient sur le rôle de l'État. Les pays qui apparaissent comme les plus ouverts au libéralisme économique, comme la Grande-Bretagne, sont en réalité des pays qui ont mis en place depuis très longtemps un système global de protection sociale et des politiques spécifiques de lutte contre la pauvreté à partir de l'intervention de l'État ou avec son concours. Il existe, on l'a vu, de nombreuses variantes dans le partage des

responsabilités entre l'État et les autres instances locales, mais le principe selon lequel l'État doit être engagé dans ce type de politique n'est nulle part remis en question. *A contrario*, il est frappant de constater que le discours sur l'intervention de l'État est très peu mobilisateur dans les pays en développement. Même si le Rapport sur le développement de la Banque mondiale consacré à la lutte contre la pauvreté rappelle le rôle nécessaire de l'État (Banque mondiale, 2001), ce discours apparaît novateur tant les instances internationales avaient auparavant misé sur le développement de l'économie de marché pour sortir de la pauvreté.

A la question « qui doit être aidé ? », les pays européens continuent de répondre de façon différente. Si le principe d'une prise en charge des individus en situation de pauvreté s'est imposé dans tous les pays au titre d'un droit à l'assistance, la question des populations « cibles » reste entière. Rien n'impose de retenir une approche unitaire pour définir les pauvres susceptibles d'être aidés plutôt qu'une approche catégorielle, car chacune relève d'une représentation particulière de la pauvreté et d'une philosophie de la politique sociale qui peut se défendre. Il est donc probable que la diversité que l'on trouve au sein des pays européens sera plus grande encore dans les pays en développement. La question qui se pose dans ces pays est de savoir si ces politiques de traitement de la pauvreté s'adressent avant tout à des individus auxquels on reconnaît des droits personnels ou à des familles, des lignages ou des communautés (voir sur ce point le chapitre II). Si l'individualisation des aides s'avère difficile à imaginer dans des sociétés où les individus sont rattachés à des unités qui les dépassent et dans lesquelles ils n'existent pas toujours en tant que personnes autonomes, il reste, à défaut de pouvoir mettre en place dans l'immédiat une couverture sociale universelle, à définir quelles sont les cibles prioritaires de ce type de politiques.

Cette question de la définition des « populations cibles » en entraîne une autre, celle des principes à partir desquels il convient d'aider. Même s'ils se réfèrent tous à la fois à des principes généraux qui relèvent des droits de l'homme et à une conception universelle de la protection sociale, les pays européens oscillent, on l'a vu, entre la logique du besoin et la logique de statut quand il s'agit de définir des aides précises aux plus défavorisés. Si la logique de besoin découle d'une approche unitaire de la population des pauvres et une référence aux droits individuels et la logique de statut à une approche catégorielle, on peut penser que la seconde risque de s'imposer dans les pays en développement en raison du poids des inégalités, des hiérarchies et des clivages ethniques. En matière d'urgence, il est, en effet, légitime de définir clairement qui sont les populations les plus nécessiteuses et de segmenter les aides en fonction d'une conception

statutaire des priorités et des risques. Mais cette approche risque de laisser sans secours des personnes très pauvres.

Enfin, la question des moyens, à laquelle les pays européens n'ont pas non plus répondu de façon identique, reste entière. Mettre en place une politique nationale de lutte contre la pauvreté implique de définir au préalable quels sont les moyens attribués aux institutions et au personnel qui en ont la charge. Faut-il se référer à un système général qui permet aux institutions d'appliquer à la lettre ce que la législation a prévu au risque de devenir très bureaucratique dans leur fonctionnement ou faut-il, au contraire, faciliter les adaptations de la législation aux cas individuels et aux situations locales au risque d'aboutir très vite à des formes de clientélisme et de détournement des aides ? Il est clair que les discours récents dans les pays en développement sur les formes d'adaptation nécessaire aux réalités locales en fonction d'une volonté d'être proche des individus eux-mêmes et d'un engagement légitime à entendre leur voix ne peut réellement se concevoir sans l'existence d'un cadre institutionnel formel valable à l'échelon du pays dans son ensemble. Le danger qui guette de nombreux pays en développement dans l'attribution des aides en faveur des plus démunis est, en effet, on le sait, celui du clientélisme tant à l'échelon de l'État que des instances locales.

Les leçons des expériences européennes n'aboutissent pas en tout cas à un système unique de traitement de la pauvreté. Ces leçons encouragent surtout à rechercher dans les pays en développement des réponses aux quatre questions fondamentales étudiées dans ce chapitre, et ceci en élaborant les stratégies les plus adaptées à la spécificité de chaque société, à son histoire, son économie et sa culture.

BIBLIOGRAPHIE

- Banque mondiale (2001), *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001: combattre la pauvreté*, Editions Eska, Paris (version anglaise publiée en 2000 par Oxford University Press, New York).
- Barclay P. (chairman) (1995), *Joseph Rowntree Foundation Inquiry into Income and Wealth*, York, JRF.
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, trad. française : *Les trois mondes de l'État providence*, Paris. Essai sur le capitalisme moderne, Paris, PUF, coll. « Le lien social », 1999.
- Evans M., Paugam S., Prélis J. A. (1995), *Chunnel Vision : Poverty, social exclusion and the debate on social welfare in France and Britain*, London School of Economics, STICERD, Welfare State Programme/115.

- Guibentif P., Bouget D. (1997), *Les politiques de revenu minimum dans l'Union européenne*, Lisbonne, União das Mutualidades Portuguesas.
- Juarez M., dir. (1994), *Informe sociológico sobre la situación social en Espana*, Madrid, Fundacion Foessa.
- Lafore R., Borgetto M. (1996), *Droit de l'aide et de l'action sociale*, Paris, Montchrétien.
- Merrien F.-X. (1994), « Divergences franco-britanniques » in F.-X. Merrien (dir.), *Face à la pauvreté. L'Occident et les pauvres hier et aujourd'hui*, Paris, Les Editions de l'Atelier.
- Milano S. (1989), *Le revenu minimum dans la CEE*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je » (2^e édition mise à jour 1995).
- MIRE (1995), *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol. 1 Rencontres d'Oxford.
- MIRE (1996), *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol. 2, Rencontres de Berlin.
- MIRE (1997), *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud*, vol. 3, Rencontres de Florence.
- Paugam S. (1993), *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris, Presses Universitaires de France, 2^e édition mise à jour 1995.
- Paugam S. (1996), « Pauvreté et exclusion : la force des contrastes nationaux », in Serge Paugam (dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, Ed. La Découverte.
- Paugam S., dir. (1999), *L'Europe face à la pauvreté. Les expériences nationales de revenu minimum*, Paris, La documentation française, 1999.
- Polanyi K. (1983), *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Sciences Humaines », 1^{re} édition 1944.
- Renard D. (1995), « Assistance et Assurance dans la constitution du système de protection sociale française », *Genèses*, 18, pp. 30-46.
- Rowntree B.S. (1902), *Poverty, A Study of Town Life*, Londres, Thomas Nelson and Sons.
- Rowntree B.S. (1941), *Poverty and Progress : A Second Social Survey of York*, Londres, Longmans Green.
- Rowntree B.S., Lavers G.R. (1951), *Poverty and the Welfare State. A third social survey of York dealing only economic questions*, Londres, Longmans Green.
- Salamon L.S., Anheier H.K., dir. (1997), *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*, Manchester and New York, Manchester University Press.
- Schultheis F. (1996), « L'État et la société civile face à la pauvreté en Allemagne », in Serge Paugam (dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

- Schultheis F., Bubeck B. (1996), « Theoretical and methodological problems in intercultural comparison of the phenomenon of extreme poverties », in Paolo Guidicini *et alii* (dir.), *Extreme Urban Poverties in Europe. Contradictions and Perverse Effects in Welfare Policies*, Milan, Franco Angeli.
- Simmel G. (1997), *Les Pauvres*, Paris, PUF, coll. « Quadrige » (1^{re} édition en allemand 1908). Précédé de « Naissance d'une sociologie de la pauvreté » par Serge Paugam et Franz Schultheis.

CHAPITRE IV

Pauvreté urbaine et récession en Afrique sub-saharienne : éléments de diagnostic

Mireille Razafindrakoto

François Roubaud

PARADOXALEMENT, alors que l'Afrique sub-saharienne est le continent où la pauvreté sévit avec le plus d'acuité, c'est aussi celui où le phénomène est le plus mal connu. La faible disponibilité et/ou la qualité douteuse des données expliquent en grande partie cet état de fait. Le plus souvent, les profils de pauvreté établis à partir d'informations statistiques ne dépassent pas le cadre monographique et n'intègrent que très rarement la dimension temporelle. Pour aller au-delà du simple constat statique et appréhender la pauvreté dans toute sa complexité, l'analyse de son évolution dans le temps, en la reliant à la dynamique macro-économique et sociale en vigueur dans le pays, s'avère nécessaire. Nous nous sommes ainsi penchés dans ce chapitre sur le cas des capitales africaines où la pauvreté connaît une progression marquée et où de façon concomitante une restructuration profonde de l'environnement socio-économique est en cours. Partant d'un certain nombre d'éléments de diagnostic basés sur des données chiffrées, et illustrés par des exemples précis, nous tentons de dresser un état des lieux de la situation dans les grandes villes du continent et d'évaluer l'impact de la trajectoire récessive des économies sur le niveau de vie de la population.

La première partie de l'étude propose un bilan global mettant l'accent sur deux tendances majeures : la récession prolongée et l'urbanisation rapide des pays d'Afrique sub-saharienne. La deuxième partie porte spécifiquement sur l'évolution, l'ampleur et les

caractéristiques de la pauvreté en milieu urbain. L'objectif de la troisième partie est de chercher à comprendre le processus qui a entraîné certains ménages dans un état de dénuement complet. Les mécanismes à l'œuvre dans le contexte africain, suite à la dépression de l'activité économique, sont explorés. D'une part, la manière dont la dégradation du marché du travail s'est répercutée sur les conditions de vie des citoyens est explicitée. D'autre part, face à l'ampleur des chocs, les limites des stratégies individuelles ou communautaires pour contrecarrer les effets négatifs de la crise sont mises en exergue. Enfin, la question d'une possible inversion des tendances grâce à la reprise de la croissance est abordée à travers l'exemple malgache, qui tend à confirmer la force de l'emprise de la conjoncture macro-économique sur la situation des ménages urbains, malgré l'ingéniosité de leurs stratégies d'adaptation.

DEUX TENDANCES LOURDES : RÉCESSION PROLONGÉE ET URBANISATION RAPIDE

L'Afrique en déshérence

Depuis l'ère des Indépendances des années soixante, la position relative de l'Afrique sub-saharienne dans le monde n'a cessé de se détériorer. Au cours des trente dernières années et à la différence des autres régions en développement, le revenu par tête de l'Afrique sub-saharienne a reculé. Il est passé, en dollar constant de 1987, de 525 dollars en 1970 à 336 dollars en 1997, soit une baisse de 36 % en moyenne. Dans le même temps, il augmentait de 88 % en Asie du Sud et de 355 % en Asie de l'Est. Même l'Amérique latine, où les années quatre-vingt ont été qualifiées de « décennie perdue », tant la crise économique y a été sévère, a enregistré une croissance de 55 % sur l'ensemble de la période. Sur trente pays du continent africain, pour lesquels on dispose de séries longues, plus de la moitié ont régressé et dans certains, la baisse a dépassé 50 %.

Sur la longue durée, il est bien difficile de trouver des motifs de satisfaction. A l'heure de l'internationalisation, l'Afrique¹ est en voie de marginalisation. La plupart des pays restent encore aujourd'hui spécialisés dans un petit nombre de produits primaires et leurs économies toujours aussi peu diversifiées, avec pour conséquence une extrême vulnérabilité (Berthélemy *et alii*, 2001). De plus, la croissance non maîtrisée de la population, malgré une amorce de transition

1. Dans l'ensemble du chapitre, la dénomination « Afrique » est employée pour désigner plus spécifiquement les pays d'Afrique sub-saharienne.

démographique, et la dégradation rapide de l'environnement hypothèquent l'avenir. Sur le front politique et social, le bilan n'est guère plus brillant. Sur une cinquantaine de pays, on dénombre pas moins de quatorze conflits armés, avec leur lot de morts, d'invalides et de réfugiés. Après l'enthousiasme suscité par la formidable vague de démocratisation engagée au début des années quatre-vingt-dix, le doute s'installe. Les acquis sont fragiles et les risques de déstabilisation de différentes régions ne peuvent être écartés. Parallèlement, l'ampleur de la corruption (avec la palme mondiale des pays les plus corrompus pour le Cameroun en 1999, et le Nigeria en 2000) met en lumière un déficit généralisé de gouvernance et la faillite des États (Transparency International, 2000).

Si des progrès incontestables ont été enregistrés en matière de santé et surtout d'éducation, l'Afrique est toujours à la traîne. 250 millions d'Africains n'ont pas accès à l'eau potable, 200 millions aux services de santé de base. Encore une fois, c'est la seule région où la nutrition ne s'est pas améliorée et près de 2 millions d'enfants meurent chaque année avant d'avoir atteint un an. La pandémie du sida constitue une terrible hypothèque sur les années à venir, dont l'impact est encore mal connu. Aujourd'hui, l'Afrique compte 70 % des cas dans le monde. L'espérance de vie, à peine supérieure à 50 ans, a déjà régressé dans les pays les plus affectés d'Afrique australe et certaines projections avancent le chiffre terrifiant d'un effondrement de vingt ans, qui réduirait à néant tous les progrès accomplis depuis les années cinquante².

TABLEAU 1.— Performances comparées de l'Afrique sub-saharienne et des autres régions en développement

	Afrique sub-saharienne			Asie du Sud			Asie de l'Est			Amérique Latine		
	1970	1997	%	1970	1997	%	1970	1997	%	1970	1997	%
PIB/tête	525	326	-36	239	449	-88	157	715	+355	1 216	1 890	+55
Investiss/tête	80	73	-9	48	105	+118	37	252	+581	367	504	+37
Exportation/tête	105	105	0	14	51	-264	23	199	+765	209	601	+188
	1987	1998	%*	1987	1998	%*	1987	1998	%*	1987	1998	%*
% de pauvres	46,6	46,3	+34	44,9	40	+10	26,6	15,3	-33	15,3	15,6	-23

Sources : Banque mondiale, 2000a et 2001. Le PIB, l'investissement et les exportations sont mesurés en dollar de 1987. La ligne de pauvreté correspond à 1,08 dollar au prix de 1993 (en PPA : parité du pouvoir d'achat).

* : croissance du nombre d'habitants en situation d'extrême pauvreté entre 1987 et 1998.

2. L'espérance de vie à la naissance a déjà baissé dans 12 des 34 pays africains recensés entre 1980 et 1997 (Demery, 1999).

Evidemment, ces conditions adverses ont eu de sévères conséquences sur la pauvreté des populations africaines. En 1998 et pour peu que l'on puisse en juger du fait de la rareté des sources, près d'un Africain sur deux vivrait en deçà du seuil d'extrême pauvreté, correspondant à 1 dollar par tête et par jour en parité de pouvoir d'achat. Leur nombre aurait crû de 220 à 290 millions en dix ans, alors même que les performances de croissance de la décennie quatre-vingt-dix ont été relativement favorables en comparaison de la décennie précédente. En conséquence, près d'un pauvre sur quatre dans le monde est africain, contre seulement 18 % en 1987. Ce résultat est la combinaison des contre-performances en matière de croissance et de niveaux d'inégalité particulièrement élevés : l'Amérique latine est la seule région où les inégalités sont supérieures à celles constatées en Afrique.

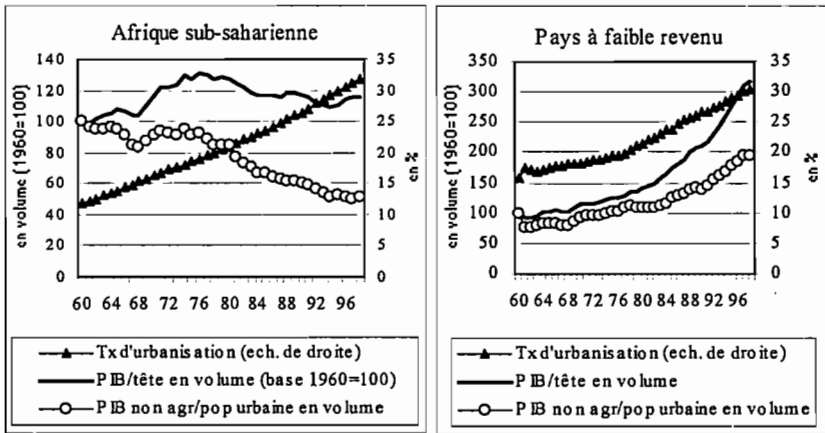
La dynamique urbaine : les villes paient le prix fort

Dans ce contexte général de récession, le développement très rapide des villes en Afrique sub-saharienne constitue une des évolutions les plus marquantes des quarante dernières années. La croissance urbaine a été particulièrement forte de 1960 à 1975 (de 6 % à 7 % l'an). Elle s'est sensiblement ralentie depuis pour se situer entre 4 % et 5 % (ISTED, 1998). Plus que le poids de la population urbaine, que l'on peut encore considérer comme modéré aujourd'hui (de l'ordre de 30 % aujourd'hui pour l'Afrique au sud du Sahara, contre 75 % pour l'Amérique latine et 46 % au niveau mondial), c'est la vitesse de croissance des villes qui suscite des inquiétudes, sachant qu'elle n'est pas suivie par une dynamique économique équivalente. Pour prendre des exemples précis, en Afrique de l'Ouest, le nombre de citadins est passé de 12 à 78 millions entre 1960 et 1990, les villes absorbant près des deux tiers du croît démographique total (Snerch, 1994). Le taux d'urbanisation dépasse maintenant 40 % alors qu'il n'était que de 13 % en 1960. Cette montée en puissance de la population urbaine est aussi bien le fait de pays relativement « riches » comme le Nigeria ou la Côte-d'Ivoire, dont le taux d'urbanisation passe de 15 % à 50 %, que de pays « pauvres » comme la Mauritanie (de 9 % à 42 %) ou le Tchad (de 6 % à 24 %).

Ce phénomène est d'autant plus déconcertant que l'Afrique sub-saharienne constitue un cas unique dans le monde où l'urbanisation rapide de la région ne s'est pas accompagnée d'une croissance économique (Hicks, 1998). Entre 1975 et 1998, la population urbaine a crû à un rythme annuel de 5,2 %, tandis que le PIB par tête a baissé en moyenne de 0,4 % par an, avec une chute quasiment continue sur toute

la période. Certes, un retournement de tendance apparaît en 1995, mais d'une part, cette dynamique récente est loin de compenser les pertes enregistrées en termes de revenu par tête, et d'autre part, il semble que cette évolution positive n'a été que passagère. Certes, l'amélioration de la gestion macro-économique et l'avancée des réformes structurelles ont favorisé la reprise mais celle-ci dépend au moins autant de la bonne tenue des cours mondiaux des matières premières, entre 1995 et 1997, qui s'est révélée temporaire.

GRAPHIQUE 1.— Evolution du taux d'urbanisation et du PIB / tête



Source : World Development Indicators, 2000, nos propres calculs.

Pour avoir une idée globale de l'évolution de l'activité économique en milieu urbain, on peut retenir comme indicateur le PIB non agricole. Le diagnostic est alors encore plus accablant pour les villes d'Afrique sub-saharienne sachant que le PIB non agricole rapporté à la population urbaine, qui donne une approximation du PIB urbain par tête, a connu une baisse encore plus prononcée. Bien que ce ratio soit encore en 1998 2,5 fois plus élevé que le PIB par tête au niveau national, il a chuté de 43 % de 1975 à 1998 (soit une diminution de 2,4 % par an en moyenne). L'absence d'une dynamique économique en milieu urbain est ainsi clairement mise en évidence.

Au vu de cette trajectoire récessive, l'avenir des villes en Afrique sub-saharienne soulève de réelles interrogations. La population urbaine va plus que doubler d'ici 2020. Les villes regrouperont alors plus de 60 % de la population des pays de la région. Compte tenu du faible niveau de vie des habitants et du développement limité des infrastructures urbaines, on mesure l'ampleur du défi qui doit être

relevé pour éviter que les villes ne sombrent dans une extrême pauvreté.

TABLEAU 2.— *Quelques indicateurs du niveau de développement des villes*

Villes	Pays	Taux d'urbanisation dans le pays (en %)			Ménage ayant accès à l'électricité (en %)	Ménage ayant accès / eau courante (en %)	Taux emploi informel (en %)
		1960	1980	1998			
Lagos	Nigeria	14	27	42	100	nd	69
Abidjan	Côte-d'Ivoire	19	35	45	73*	64*	65
Khartoum	Soudan	10	20	34	45	52	15
Lomé	Togo	10	23	32	51*	67*	nd
Ouagadougou	Burkina Faso	5	9	17	41*	27*	60
Niamey	Niger	6	13	20	51*	33*	51
N'Djamena	Tchad	7	19	23	9	17	38
Dakar	Sénégal	32	36	46	80*	78*	nd
Yaoundé	Cameroun	14	31	47	87*	16*	57*
Antananarivo	Madagascar	11	18	28	68*	16*	56*
Jakarta	Indonésie	15	22	39	99	nd	33
Hanoi	Vietnam	15	19	20	100	nd	nd
Mumbai	Inde	18	23	28	90	55	68
Lima	Pérou	46	65	72	76	70	49
Bogota	Colombie	48	64	73	99	99	54
Santiago	Chili	68	81	85	94	98	23

Sources : World Development Indicators 2000 (pour les taux d'urbanisation) ; UNCHS Urban Indicators program prototype database, Banque mondiale (1998).

* Pour l'accès à l'eau et à l'électricité, Enquête DHS dans les différents pays (1994 pour Abidjan, 1997 pour Dakar, 1998 pour Lomé et Niamey, 1999 pour Ouagadougou), et Enquête 1-2-3 (1993 pour Yaoundé et 1999 pour Antananarivo).

nd : données non disponibles.

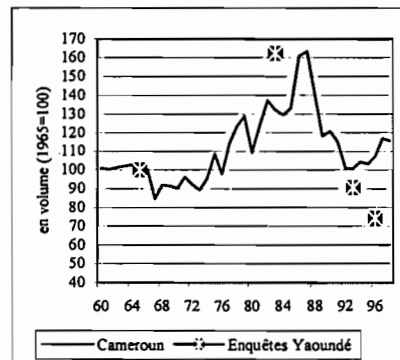
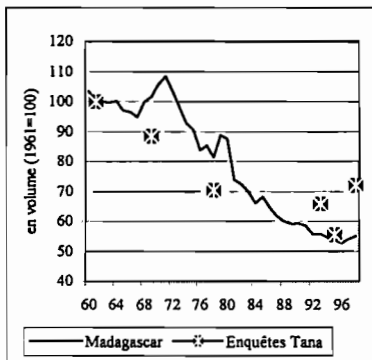
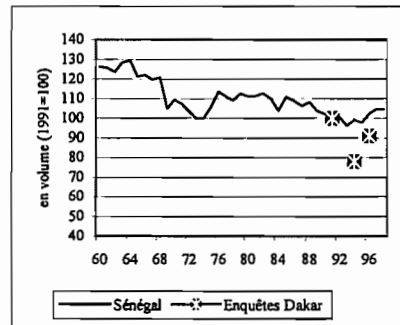
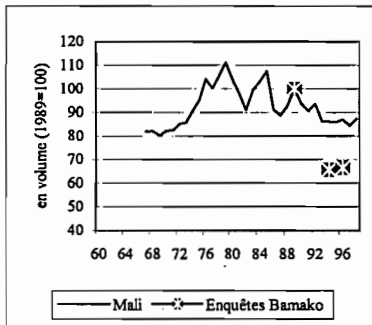
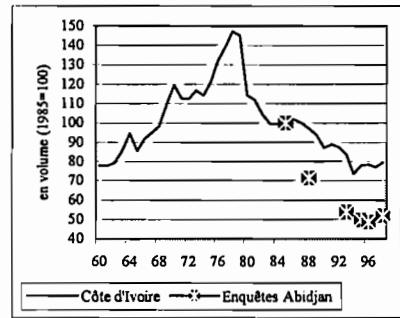
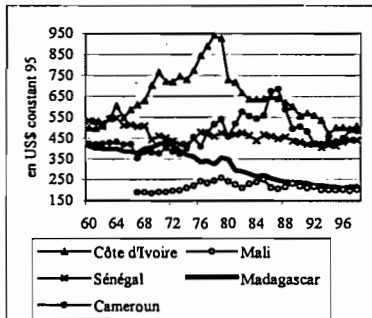
Les analyses précédentes conduisent à un diagnostic sans ambiguïté : sur longue période, les mauvaises performances économiques de l'Afrique ont conduit à une baisse des niveaux de vie de la population et à un accroissement de la pauvreté, dont les urbains ont été les principales victimes. Cependant, on peut s'interroger sur la confiance que l'on peut accorder aux données macro-économiques pour mesurer l'évolution du bien-être réel des populations. En premier lieu, les chiffres officiels sont largement sujets à caution compte tenu de la dégradation continue des appareils statistiques nationaux. Les bases internationales sur lesquelles reposent les analyses portant sur l'Afrique sont peu fiables, lacunaires et souvent contradictoires (Naudet, 2000). En second lieu, les mesures de niveaux de vie, et *a fortiori* la pauvreté, sont des phénomènes difficiles à quantifier. Par exemple, un indicateur comme le PIB par tête ne donne qu'une

approximation très déformée du pouvoir d'achat des ménages. Face à de telles limitations, la tentation est grande de remettre en question la vision catastrophique dont rendent compte les chiffres officiels. La chute des niveaux de vie pourrait n'être qu'un artefact résultant de la piètre qualité des comptes nationaux. Cependant, la confrontation des données agrégées des comptes nationaux et des résultats issus des enquêtes sur la consommation des ménages³, deux sources indépendantes, confirme globalement les conclusions énoncées précédemment (voir graphique 2). D'une part, dans les cinq pays et en dehors des spécificités nationales, les deux types de sources convergent. Si elles ne présentent pas exactement les mêmes points d'inflexion, les tendances sont communes : c'est aussi vrai de la longue récession qui se prolonge jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix que du rebond enregistré depuis. D'autre part, il apparaît que les grandes villes (ici les capitales) ont été de loin les plus affectées par la conjoncture défavorable de longue période. Ainsi, un faisceau convergent de preuves accrédite l'hypothèse d'une dégradation massive des conditions de vie de la population africaine, tout particulièrement en milieu urbain.

La meilleure tenue des niveaux de vie des ruraux pourrait s'expliquer par une moindre dépendance aux fluctuations du marché, du fait notamment du faible taux de monétarisation des activités agricoles et de la part massive de l'autoconsommation alimentaire. Malgré tout, le pouvoir d'achat moyen reste encore systématiquement plus élevé en ville qu'à la campagne, tandis que la pauvreté y est moins répandue. Une comparaison de la pauvreté monétaire, tirée de données d'enquêtes, dans sept pays africains montre que l'incidence est environ deux fois plus élevée dans les zones rurales (Demery, 1999), avec une plage de variation assez large : de 1 à 1,2 au Nigeria en 1996, à 1 à 3 au Burkina Faso (1998), en Ouganda (1997) ou encore au Zimbabwe (1996). Sahn et Stiefel (1999) aboutissent à des résultats encore plus marqués en défaveur des zones rurales à partir d'indicateurs de pauvreté non monétaires portant sur la qualité du logement, la possession de biens durables et le capital humain dans treize pays du continent.

3. En mobilisant plus de vingt enquêtes réalisées à différentes périodes dans cinq capitales africaines (Abidjan, Antananarivo, Bamako, Dakar, Yaoundé).

GRAPHIQUE 2.— Evolution du niveau de consommation par tête en volume



Sources : World Development Indicators, 2000 ; Différentes enquêtes sur la consommation des ménages menées dans les capitales : pour le Mali, la Côte-d'Ivoire et le Sénégal, calculs DIAL, 2000 ; pour le Cameroun, DIAL/DSCN ; pour Madagascar, INSTAT/MADIO, nos propres calculs.

RÉCESSION ET PAUVRETÉ : ÉTUDES DE CAS

Le bilan global qui vient d'être dressé n'autorise aucun doute sur la dégradation catastrophique de la situation des ménages dans les villes africaines. Toutefois, pour mieux étayer ce diagnostic, et analyser de manière approfondie la dynamique, l'ampleur et les caractéristiques de la pauvreté, nous nous pencherons sur le cas spécifique de quelques capitales économiques. Une première série d'illustrations montre la progression marquée du nombre de pauvres dans trois villes : Bamako, Abidjan et Dakar (DIAL, 2000). La perspective est ensuite élargie à l'ensemble des capitales des pays de l'UEMOA. Enfin, l'exemple malgache met en lumière la complexité du phénomène et sa gravité, la pauvreté se manifestant sous plusieurs formes et touchant des groupes distincts selon le critère retenu.

Dynamique de la pauvreté dans trois capitales : Bamako, Abidjan, Dakar

Bamako : La capitale du Mali, pays enclavé du Sahel classé dans la catégorie des PMA, avec un niveau de développement humain parmi les plus faibles du monde, a subi une dégradation du niveau de vie de sa population au cours de la dernière décennie. Se caractérisant par un environnement structurellement défavorable (notamment la dépendance aux aléas climatiques et aux fluctuations des cours du coton), les profondes mutations politiques, institutionnelles et économiques connues par le pays dans un contexte général plutôt favorable n'ont pas permis d'empêcher une régression d'environ 1 % par an en moyenne de la consommation par tête, entre 1989 et 1996, d'après les données de la comptabilité nationale. Sur la même période, les résultats d'enquêtes représentatives dans la capitale témoignent d'un accroissement spectaculaire de la pauvreté monétaire. Elle est passée de 33 % à 57 % en sept ans, tandis que, dans le même temps, la proportion de Bamakois vivant dans une situation d'extrême pauvreté triplait (5 % et 16 % respectivement). Cette détérioration est solidement établie et ne dépend pas du seuil de pauvreté retenu⁴. Il semble que les bonnes performances macro-économiques du Mali depuis la dévaluation du franc CFA aient eu un impact positif mais limité sur la situation des ménages. En fait, les moteurs de la croissance retrouvée sont essentiellement d'origines agricole et

4. La paupérisation des Bamakois est par ailleurs corroborée par la dégradation des indicateurs anthropométriques de nutrition des enfants mise en évidence par les enquêtes démographiques et de santé réalisées en 1987 et 1995/96. A titre d'exemple, de 10 % des enfants de moins de trois ans affectés d'une forme aiguë d'émaciation en 1987, on est passé à 28 % dix ans plus tard.

minière (coton, or) et n'affectent qu'indirectement l'économie urbaine. Si la baisse du revenu moyen des ménages a pesé sur l'aggravation de l'incidence de la pauvreté, celle-ci résulte essentiellement de l'aggravation des inégalités. Ces dernières ont connu une véritable explosion : de 0,27 en 1989, le coefficient de Gini atteignait 0,38 en 1996. Ainsi les deux tiers de l'augmentation de l'extrême pauvreté sont imputables à la montée des inégalités dans la capitale malienne.

Abidjan : La capitale économique de la Côte-d'Ivoire, avec 2,5 millions d'habitants, est une des premières mégapoles du continent. Longtemps considérée comme une réussite en Afrique, classée parmi les pays à revenu intermédiaire, la Côte-d'Ivoire jouit d'un niveau de développement parmi les plus élevés d'Afrique sub-saharienne. Cependant, depuis le début de la décennie quatre-vingt, l'économie ivoirienne est entrée en récession durable. Entre 1980 et 1994, le PIB par tête a chuté de 32 %, et est estimé à cette date à environ 600 dollars. L'analyse du niveau de vie des Abidjanais, à partir des huit enquêtes niveaux de vie réalisées entre 1985 et 1998, corrobore cette dynamique. La consommation par tête aurait chuté de 52 %, ce qui correspond à une contraction de 5,5 % par an. Le retournement observé depuis la dévaluation du franc CFA (+1,5 % l'an entre 1995 et 1998), à l'origine de l'enthousiasme international sur les perspectives de la Côte-d'Ivoire, est loin d'avoir effacé une décennie de récession. La comparaison aux chiffres de la comptabilité nationale, qui affichent un recul de 2,6 % par an, suggère que la capitale ivoirienne ait payé le plus lourd tribut à la crise, avec un rythme de contraction des niveaux de vie deux fois plus élevé que la moyenne nationale. La dynamique de l'emploi public – qui représentait 20 % des emplois en 1985 mais moins de 7 % treize ans plus tard, sans que le secteur privé formel ait pris le relais – ainsi que la politique de répression salariale en sont les principaux responsables. De plus et comme au Mali, l'évolution des cultures de rente, dont l'économie ivoirienne est largement dépendante, ne touche Abidjan qu'à la marge, même si une partie des revenus qui en sont tirés sont recyclés en ville. Evidemment, la baisse continue du pouvoir d'achat global des ménages s'est traduite par une envolée de la pauvreté monétaire : quasiment inexistante en début de période, elle touchait près de 40 % des Abidjanais en 1995, puis reflétait sensiblement ensuite (26 % en 1998). L'extrême pauvreté a atteint le pic de 7,5 % en 1995. Il convient de souligner que, si l'accroissement de l'incidence de la pauvreté est solidement établi jusqu'en 1995 et insensible au seuil de pauvreté retenu, l'amélioration ultérieure n'est pas statistiquement significative. La décomposition de

l'évolution de la pauvreté entre croissance et inégalité montre, qu'à la différence de Bamako, la quasi totalité du croît de la pauvreté est imputable à la détérioration du niveau de vie moyen, les changements dans la distribution des revenus ne jouant que de façon marginale. Cependant, il semble que les périodes de récession soient associées à une montée des inégalités, tandis que la croissance favorise leur réduction. Ainsi, entre 1985 et 1995, le coefficient de Gini n'a cessé de croître (de 0,34 à 0,44), puis s'est contracté ensuite pour revenir à 0,38 en 1998.

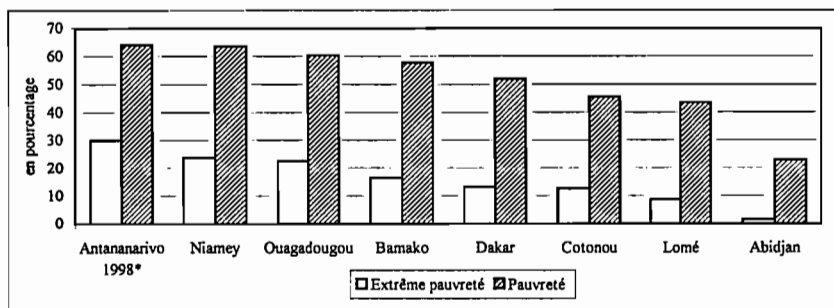
Dakar : Le Sénégal occupe une position intermédiaire entre le Mali et la Côte-d'Ivoire, avec un PIB par tête de 500 dollars en 1998. L'hypertrophie de la capitale : Dakar et sa banlieue comptent 2,1 des 10 millions d'habitants du pays ; elle regroupe près de la moitié de la population urbaine et concentre la majorité des activités de type moderne et des infrastructures. Cela fait du Sénégal un pays macrocéphale et désarticulé. Bien que soumis à des variations de moindre amplitude que la Côte-d'Ivoire, ses performances économiques ont été médiocres. En trente ans, le pays n'a connu aucune séquence de croissance durable, et en fin de période, le PIB par tête était inférieur de 7 % à celui de 1970. Comme dans tous les pays de la région, la dévaluation du franc CFA a marqué un retournement de conjoncture, qui reste cependant assez modeste en regard de la dynamique de long terme. Par rapport aux autres capitales, la période de comparaison des enquêtes est plus courte (1991-1996). A Dakar comme dans les deux autres capitales étudiées précédemment, le niveau de vie de la population a baissé dans la première moitié des années quatre-vingt-dix (-22 % entre 1991 et 1994), pour se redresser après la dévaluation (+17 % entre 1994 et 1996). Au total, la consommation par tête des Dakaïrois a chuté de près de 10 % entre 1991 et 1996. L'impact en termes de pauvreté est important : l'incidence était respectivement de 46 %, 58 % et 51 % aux trois dates, tandis que les situations d'extrême pauvreté doubleraient (de 7 % à 14 % de la population). A l'instar des autres villes, si la dégradation durant la première phase pré-dévaluation est clairement établie, l'amélioration apparente de la pauvreté dans la seconde phase n'est pas robuste. Les variations d'inégalités étant faibles sur l'ensemble de la période (avec un coefficient de Gini de l'ordre de 0,40), la montée de la pauvreté s'explique avant tout par la chute des revenus.

L'ampleur de la pauvreté dans les capitales d'Afrique de l'Ouest et de Madagascar

Les exemples précédents ont montré que, malgré des contextes relativement différenciés, aucune des trois capitales n'échappe au schéma de dégradation des niveaux de vie des ménages. Si l'on peut se demander dans quelle mesure ce diagnostic s'applique à d'autres villes africaines, en particulier lorsqu'on ne dispose pas de séries temporelles comparables et fiables, le constat sur l'ampleur de la pauvreté se révèle en revanche irréfutable.

Dans les sept capitales des pays de l'UEMOA et à Antananarivo, la pauvreté monétaire touche une forte proportion de ménages. Même à Abidjan, qui constitue l'une des villes les plus développées du continent, les pauvres comptent pour plus d'un quart de la population. Dans quatre capitales sur sept, plus de la moitié des habitants sont affectés par la pauvreté, cette proportion atteignant même près des deux tiers à Ouagadougou (Burkina Faso) et Niamey (Niger). Si maintenant on considère les situations d'extrême pauvreté, correspondant à un seuil de 1 dollar en parité de pouvoir d'achat, proche du minimum physiologique de subsistance, l'incidence de la pauvreté reste non négligeable. Elle varie de 3 % dans la capitale ivoirienne à environ 25 % à Niamey.

GRAPHIQUE 3.- *Incidence de la pauvreté dans huit capitales africaines en 1996**



Source : Backiny-Yetna et Torelli (2001). Le seuil de pauvreté est fixé à 2 dollars 1985 PPA par jour et par personne. 1 dollar pour l'extrême pauvreté.* Les données pour Antananarivo portent sur 1998.

Lorsqu'on cherche à établir le profil des ménages pauvres, il apparaît qu'aucune couche de la population n'est épargnée. Les ménages dirigés par des femmes ne sont pas toujours les plus défavorisés. Si la probabilité d'être pauvre augmente avec la taille des ménages, étant donné que ceux de petite taille ne représentent qu'une

faible minorité, on mesure la difficulté d'identifier un groupe significatif de personnes totalement prémuni. Parallèlement, le diplôme reste un puissant facteur de réduction du risque de pauvreté sans toutefois assurer une protection efficace. Ainsi, à Bamako (Mali), plus de 30 % des ménages dont le chef a fréquenté l'université sont pauvres. Enfin, les ménages dirigés par une personne salariée du secteur public (administration et entreprises publiques) échappent plus souvent que les autres à la pauvreté. Cependant, ils sont eux aussi loin d'en être totalement préservés. Parmi ces derniers, un ménage sur deux est touché par la pauvreté à Niamey (Niger). Ils représentent un tiers à Ouagadougou, Cotonou, Lomé et Bamako. Enfin, la proportion est de un sur cinq à Abidjan et Dakar.

Une pauvreté à multiples facettes

Les analyses précédentes donnent une idée de l'ampleur de la pauvreté dans les villes africaines. Le tableau qui est dressé n'offre toutefois qu'une image partielle de la situation dans la mesure où le diagnostic est uniquement basé sur une approche monétaire du phénomène. La plupart des études menées dans les PED présentent cette même lacune, même si parfois la perspective est élargie à certains besoins fondamentaux (santé, éducation). Rares sont celles qui s'interrogent sur la pertinence de cette approche classique pour cibler la population pauvre et comprendre ses particularités. Pourtant, la multi-dimensionnalité de la pauvreté est aujourd'hui universellement reconnue (Banque mondiale, 2001). Dans les pays développés, un certain nombre de travaux récents se sont attachés à appréhender par voie d'enquêtes d'autres dimensions de la pauvreté, basées notamment sur des scores de conditions d'existence et des mesures plus subjectives de perception des niveaux de vie (voir chapitre XII). Les résultats obtenus, aussi bien en Europe de l'Ouest que dans les pays en transition, montrent que, bien que liées entre elles, ces différentes dimensions étaient faiblement corrélées et ne permettaient donc pas d'identifier les mêmes catégories de pauvres. Une enquête réalisée dans la capitale malgache en 1998 a permis d'appliquer cette méthodologie pour la première fois dans un PED.

Sept mesures de pauvreté ont été élaborées, quatre issues d'approches objectives et trois subjectives. Pour tester les liens entre ces différentes formes de pauvreté, le seuil de pauvreté été fixé de façon à retenir comme pauvres dans tous les cas le tiers de la population la plus démunie pour chaque indicateur, ce qui correspond à l'incidence de la pauvreté monétaire dérivée de la ligne internationale de 1 dollar par tête en parité de pouvoir d'achat. Les

résultats sont particulièrement intéressants. Alors qu'aucun des sept groupes de pauvres définis précédemment n'est inférieur à 32 %, seulement 2 % cumulent l'ensemble de tous les critères. *A contrario*, 78 % de la population présentent au moins une des formes de pauvreté (Razafindrakoto et Roubaud, 2000).

Le non-recouvrement des différentes catégories de pauvres met en exergue le fait que la pauvreté peut revêtir de multiples formes. En premier lieu, ce diagnostic infirme la thèse selon laquelle l'approche retenue pour mesurer la pauvreté ne change pas de manière significative la population comptabilisée comme pauvre (Kanbur et Squire, 1999). En second lieu, il est clair que la faiblesse des corrélations entre les différentes dimensions de la pauvreté incite à approfondir la réflexion sur la nature, les causes de la pauvreté et les politiques à mettre en œuvre en ne se limitant pas uniquement à la seule approche monétaire. Enfin, on peut s'interroger sur la véritable ampleur du phénomène lorsqu'on constate que près de 80 % de la population sont touchés par au moins une forme de pauvreté alors que l'approche monétaire n'en retient que 32 %.

TABLEAU 3.- *La pauvreté : un phénomène multidimensionnel*

Les différentes approches de la pauvreté	% population
• Pauvreté monétaire (consommation < 1 dollar par tête)	32,0 %
• Pauvreté « objective » non monétaire :	
- en termes de conditions d'existence (pauvreté d'existence)	35,0 %
- en termes de capital humain	32,6 %
- en termes d'exclusion sociale	34,6 %
• Pauvreté « subjective » :	
- Perception générale	33,0 %
- Non satisfaction des besoins jugés vitaux	34,5 %
- Difficultés financières	33,9 %
<i>Cumulant les différentes formes de pauvreté</i>	<i>2,4 %</i>
Cumulant les 4 formes de pauvreté « objective »	7,1 %
Cumulant les 3 formes de pauvreté « objective » non monétaire	8,9 %
Cumulant les 3 formes de pauvreté « subjective »	11,9 %
<i>Présentant au moins une forme de pauvreté</i>	<i>77,7 %</i>

Source : Enquête 1-2-3 MADIO, phase 3, Antananarivo, 1998, nos propres calculs.

Cette situation n'est pas spécifique à la capitale malgache. En effet, le faible recoupement de l'approche en termes de conditions d'existence et de l'approche purement monétaire est également observé à Abidjan (Grimm *et alii*, 2002). En identifiant deux groupes de pauvres, selon les approches, qui sont de même taille, moins de la moitié des ménages considérés comme pauvres en termes de conditions d'existence le sont d'un point de vue purement monétaire, et réciproquement 44 % seulement des ménages du second groupe se

retrouvent dans le premier. Ces résultats confortent l'idée que la pauvreté peut se manifester sous différentes formes qui ne se reflètent pas forcément sur le niveau de consommation des ménages. De plus, son ampleur apparaît encore plus forte lorsqu'on prend en compte ses multiples dimensions.

LES MÉCANISMES À L'ŒUVRE SUITE A LA RÉCESSION

Le diagnostic sur l'étendue de la pauvreté dans les villes africaines amène à s'interroger sur la dynamique qui a engendré cette situation. Quels sont les mécanismes qui expliquent la dégradation des conditions de vie en milieu urbain ? De quelle manière les ménages ont-ils été touchés et qui en sont les principales victimes ? Les stratégies mises en œuvre individuellement ou à l'échelle communautaire n'ont-elles pas permis de limiter la chute des niveaux de vie ? Ces questions sont centrales pour comprendre l'évolution de la pauvreté et pour dégager des pistes afin d'améliorer de façon significative la situation des ménages urbains en Afrique.

Le rôle central de la dynamique du marché du travail

Dans les villes africaines, l'évolution des niveaux de vie et de la pauvreté s'explique avant tout par la dynamique du marché du travail. En effet, dans des pays où l'État est si faible que les politiques de protection (sécurité sociale) et de redistribution (fiscalité, dépenses sociales) sont soit inexistantes, soit mal ciblées, les ménages, et plus particulièrement les plus pauvres, sont largement tributaires des revenus qu'ils peuvent tirer des emplois qu'ils occupent.

Contrairement à l'idée souvent avancée, un ajustement a bien eu lieu (et est encore à l'œuvre) sur les marchés du travail urbain en Afrique. Il ne s'agit cependant pas, en général, de l'Ajustement Structurel, porteur d'une nouvelle croissance, tel que tentent de l'instaurer les politiques en vigueur. Paradoxalement, l'ajustement constaté se caractérise en fait par des effets inverses de ceux qui étaient escomptés. En particulier, il se traduit par une croissance des effectifs employés dans les secteurs abrités de biens non échangeables. Les quinze dernières années ont donc été celles d'un véritable bouleversement du marché du travail, dont les traits principaux sont les suivants : blocage des recrutements dans la fonction publique ; augmentation du niveau de formation de la main-d'œuvre ; baisse du rendement économique des diplômés ; baisse des salaires réels et de la rémunération par tête du travail ; régression des taux de salarisation ; informalisation de l'activité ; croissance du chômage ; montée des taux d'activité féminins.

Les effets pervers de la politique d'emploi public

Jusqu'aujourd'hui, les entreprises du secteur moderne (public et privé) se sont principalement ajustées par une nouvelle régulation de leurs effectifs, plutôt que par la baisse des salaires nominaux. Dans les entreprises privées et le secteur public de production, on a procédé à des licenciements, sans toutefois obtenir de gains substantiels de productivité. Mais c'est sans doute dans l'administration publique que le changement dans la politique de recrutement a été le plus important. Si effectivement, il n'y a pas eu de compression sensible des effectifs, quelques pays mis à part (Ghana, Guinée, Bénin), le gel des embauches a cassé l'une des composantes centrales du mode de régulation antérieure, à savoir l'automatisme du lien diplôme/emploi public. Dans un contexte de croissance démographique très rapide, cet arrêt des recrutements a conduit mécaniquement à une chute sévère de la part de l'emploi public. Dans la capitale malgache, elle est passée de 26 % à 13 % entre 1960 et 1995. A Abidjan, le phénomène a été encore plus brutal : sur une période de 10 ans, de 1988 à 1998, elle a été divisée par 4 (de 24 % à 7 %). De plus, les salaires publics ont été largement désindexés et ont même connu dans certains cas des baisses en valeur (comme au Cameroun en 1993). Au bout du compte, partout le pouvoir d'achat des salaires publics s'est érodé, dans des proportions pouvant atteindre jusqu'à 80 %.

Initiée pour résorber le déséquilibre insoutenable des finances publiques, cette politique de contraction massive de la masse salariale a eu des répercussions particulièrement négatives. La baisse des rémunérations a affecté la productivité des services publics. Le vieillissement de la pyramide des âges consécutif au gel des embauches a d'une part inhibé le sursaut productif attendu, et d'autre part généré un processus d'exclusion, dont les jeunes ont été les principales victimes. Autrefois aristocratie salariale, fer de lance de la modernisation et du développement, les fonctionnaires se retrouvent aujourd'hui déclassés. Leur paupérisation accélérée a participé au processus de disparition de l'embryon de classes moyennes qui s'est créé sur le principe de la méritocratie scolaire. Une part non négligeable est venue grossir les rangs des nouveaux pauvres urbains.

Une montée inquiétante du chômage

La dégradation de la situation économique, parfois aggravée par ce qui semble être une saturation relative du secteur informel, a provoqué une croissance sans précédent du chômage urbain. Les données disponibles font état d'un taux de chômage d'environ 20 %

dans les villes africaines, largement supérieur à ceux jamais enregistrés en Amérique latine au cours de la décennie quatre-vingt, pourtant qualifiée de « décennie perdue » pour cette sous-région. Contrairement à l'idée d'un « chômage de luxe » avancée par Myrdal (1968), à propos du sous-continent indien, l'absence d'indemnisation et la faiblesse des revenus n'ont pas empêché le gonflement massif du chômage. De plus, si l'exclusion du marché du travail touche toutes les catégories de population, elle affecte tout particulièrement les plus diplômés. Aujourd'hui en Afrique, le diplôme n'est plus un passeport pour l'emploi. Ce constat met en exergue un gaspillage de ressources humaines caractérisé par le sous-emploi généralisé du travail qualifié, malgré la rareté relative de ce facteur de production.

TABLEAU 4.— *Taux de chômage urbain en Afrique et en Amérique latine*

Amérique latine					Afrique		
Pays	1980	1984	1990	1995	Pays	Années 80	Années 90
Argentine	2,3	3,8	7,5	18,6	Botswana (1984/1985)	31,2	
Bolivie	7,5	13,3	7,3	4,6	Cameroun (1990/1991)	29,3	18,6
Brésil	6,2	7,5	4,3	4,5	Côte-d'Ivoire (1986)	20,0	12,5
Colombie	9,7	13,5	10,5	8,5	Guinée (1990/1991)	19,0	
Costa Rica	6,0	7,9	5,4	4,3	Ethiopie (1981)	23,0	
Chili	11,7	18,5	6,5	5,7	Kenya (1986)	16,2	
Mexique	4,5	6,3	2,7	6,6	Madagascar (1989)	13,1	5,9
Panama	9,8	11,1	20,0	15,8	Mali (1989)	12,8	
Paraguay	4,1	7,4	6,6	4,8	Nigeria (1985)	9,7	
Pérou	7,1	10,0	8,3	8,2	Sénégal (1989)	18,6	
Uruguay	7,4	14,5	9,3	10,4	Sierra Leone (1988)	14,8	
Venezuela	6,6	14,0	10,5	10,3	Somalie (1982)	22,3	
					Tanzanie (1984)	21,6	
					Zambie (1986)	10,0	
					Zimbabwe (1986/1987)	18,3	
Moyenne	6,9	10,7	8,2	8,5	Moyenne	20,0	-
Médiane	6,8	10,5	7,4	8,4	Médiane	18,6	-

Sources : BIT, PREALC, diverses enquêtes. Les moyennes et médianes sont non pondérées.

Il semble toutefois qu'après une période de gonflement du chômage urbain pendant les années quatre-vingt, la période actuelle soit plutôt celle d'une décrue, parallèlement à une augmentation forte de la pauvreté et du sous-emploi, visible et invisible. Ainsi, le taux de chômage est passé de 25 % à 18 % à Yaoundé entre février 1993 et mai 1994, à la suite d'une baisse drastique de 40 % des salaires des fonctionnaires et de la dévaluation du franc CFA. Le taux de chômage à Antananarivo n'est plus que de 6 % depuis 1995. Après une période d'adaptation, la poursuite de l'érosion du pouvoir d'achat des ménages

a fini par entamer les réseaux de solidarité et les prétentions des sortants du système éducatif qui sont de plus en plus contraints de travailler à n'importe quel prix. La pauvreté ne résulte pas tant des sans-emploi, mais du gonflement des *working poors* salariés et surtout non salariés.

Un secteur informel en expansion rapide

Le blocage des recrutements dans le secteur public ne s'est pas accompagné d'une relance forte de l'investissement dans le secteur privé moderne. Ainsi, le blocage de la demande de travail dans le secteur moderne, voire dans certains cas sa régression, conduit le secteur informel à jouer un rôle croissant dans la stratégie des ménages à la recherche de nouvelles sources de revenus. Ce phénomène est d'autant plus notable en ville que la pression démographique reste forte et que l'exode rural se poursuit, malgré des flux de migration de retour vers les campagnes dans certains pays. A l'heure actuelle les emplois créés en milieu urbain relèvent, dans leur écrasante majorité, d'activités informelles de survie. Ainsi, 85 % des emplois créés à Yaoundé en 1993 (Roubaud, 1994), et 60 % à Antananarivo en 1994 l'ont été dans le secteur informel (Razafindrakoto et Roubaud, 1999). De plus, le secteur informel, qui ne représentait à Yaoundé que 35 % des emplois en 1983, procurait du travail à plus de la moitié de la main-d'œuvre dix ans plus tard. A Antananarivo, les emplois informels représentaient 58 % de l'emploi total en 1995.

L'informalisation rapide de l'ensemble du système productif est la résultante de deux facteurs qui se conjuguent : une dérive des emplois vers des branches structurellement plus informelles ; une informalisation au sein de chaque branche. Le commerce et les services se taillent la part du lion dans ce redéploiement intersectoriel. C'est dans ces secteurs, à faible productivité et peu à même de constituer un véritable « moteur » de la croissance économique, que se situe la majorité des emplois informels (60 % dans le cas d'Antananarivo ; plus de 75 % à Yaoundé). La concurrence des produits importés à bas prix, notamment d'Asie, étouffe les activités de production au bénéfice des activités liées à la circulation des marchandises⁵. S'il est clair que le secteur informel joue un rôle positif d'amortisseur des chocs en période de crise, la multiplication des unités de production informelles dans un contexte de stagnation, voire

5. Le secteur de la confection constitue le meilleur exemple de cet effet pervers de l'ouverture des frontières. Aujourd'hui, les plus redoutables concurrents des artisans informels sont les commerçants informels eux-mêmes, écoulant sur le marché les produits déclassés de la friperie en provenance de l'étranger.

de réduction des débouchés, se traduit par une précarisation croissante des emplois créés. La part des activités ambulantes ou exercées à domicile se développe au détriment du secteur informel localisé. Pour l'instant, le développement du secteur informel renvoie plus à des logiques de survie qu'à l'émergence d'activités productives alternatives.

Finalement, le démantèlement des régulations publiques et la flexibilisation des marchés du travail sous la pression des bailleurs de fonds n'ont pas suffi à créer les conditions d'une reprise d'une croissance créatrice d'emplois de bonne qualité. Moins de chômage et plus de pauvreté, telle pourrait être l'équation des années quatre-vingt-dix sur les marchés du travail urbains d'Afrique.

La difficile insertion des jeunes ou le risque de rupture générationnelle

La trajectoire involutive des économies africaines, et en particulier la dégradation du marché du travail, s'est répercutée de façon marquée sur les conditions d'insertion des jeunes. Les enquêtes biographiques, réalisées dans trois capitales africaines (Dakar, Yaoundé et Antananarivo), permettent d'établir un diagnostic précis de l'évolution de la situation d'une génération à l'autre, et illustrent les contraintes qui s'imposent aux jeunes d'aujourd'hui (Antoine *et alii*, 2001).

En premier lieu, en retenant trois événements majeurs pour définir l'entrée dans la vie adulte – l'accès au premier emploi rémunéré, l'acquisition de l'autonomie résidentielle, et la formation d'un couple – les difficultés d'insertion des jeunes se manifestent par le fait qu'ils retardent la date d'occurrence de chacun de ces événements. D'une part, l'âge d'insertion sur le marché du travail recule. Ce résultat est avéré en particulier pour les hommes à Dakar et Yaoundé. D'autre part, le report de la constitution d'union qui marque le deuxième événement dans la chronique de l'accès au statut d'adulte, ne souffre aucune ambiguïté. Enfin, l'accès à l'autonomie résidentielle constitue le front où se cristallisent les difficultés subies par les jeunes de la dernière génération, compte tenu de la dégradation des conditions économiques. Cette étape est franchie à un âge de plus en plus tardif. A 25 ans, la part de ceux qui ont quitté le domicile parental est en baisse partout. Si différents facteurs dont l'allongement de la scolarité et les changements culturels expliquent en partie ces résultats, la crise économique, en limitant les opportunités d'emploi et en réduisant le niveau des revenus, exerce une contrainte majeure sur le choix des jeunes de sortir du statut de dépendance.

TABLEAU 5.— *Proportion « d'adultes » à 25 ans par ville, genre et cohorte*

	Dakar		Yaoundé		Antananarivo	
	Homme	Femme	Homme	Femme	Homme	Femme
Génération aînée	16 %	13 %	21 %	19 %	33 %	40 %
Génération intermédiaire	6 %	14 %	18 %	13 %	26 %	36 %
Jeune génération	5 %	5 %	16 %	8 %	26 %	35 %

Source : Enquêtes biographiques, Antoine *et alii* (2001).

Note : Sont considérés comme « adultes » ceux qui cumulent les trois critères d'autonomie résidentielle, d'exercice d'un emploi rémunéré et qui vivent en union.

En deuxième lieu, ce report de calendrier ne permet pas pour autant à la jeune génération de bénéficier de meilleures conditions d'insertion relativement à leurs aînées. Malgré la forte amélioration de leurs qualifications potentielles, acquises sur les bancs de l'école, les jeunes sont de plus en plus touchés par le chômage et la précarité. Tous les indicateurs convergent dans ce sens. Le taux de chômage à l'âge de 25 ans est en croissance rapide d'une génération à l'autre. Même ceux qui réussissent à s'insérer sur le marché du travail n'échappent pas à la dégradation de la situation. Ils sont de moins en moins nombreux à accéder à des emplois formels, et encore moins à des emplois publics, qui procurent les meilleurs avantages (rémunération, protection, etc.). La part de l'emploi informel chez les salariés de 25 ans connaît une progression vertigineuse en l'espace de trente ans. Parallèlement, les salaires d'embauche régressent sur longue période, ce qui se répercute de façon directe sur le taux de pauvreté des jeunes. Dans le cas malgache où l'on peut quantifier de manière précise l'évolution des rémunérations des nouveaux entrants sur le marché du travail, le pouvoir d'achat au premier emploi a chuté de 75 % entre les périodes 1964/74 et 1989/97 (Antoine *et alii, ibid.*).

TABLEAU 6.— *Conditions d'insertion à 25 ans par ville, genre et cohorte*

	Dakar		Yaoundé		Antananarivo	
	Homme	Femme	Homme	Femme	Homme	Femme
Chômage						
Génération aînée	7 %	1 %	7 %	4 %	5 %	2 %
Génération intermédiaire	14 %	1 %	10 %	12 %	8 %	3 %
Jeune génération	23 %	6 %	20 %	14 %	10 %	7 %
Emploi informel						
Génération aînée	43 %	93 %	9 %	28 %	25 %	54 %
Génération intermédiaire	39 %	59 %	23 %	47 %	38 %	68 %
Jeune génération	68 %	54 %	42 %	54 %	46 %	59 %

Source : Enquêtes biographiques, Antoine *et alii* (2001).

Lecture : à 25 ans, sur 100 jeunes dakarois nés entre 1930 et 1944, 5 étaient chômeurs, et 43 % de ceux qui travaillaient exerçaient dans le secteur informel.

En troisième lieu, dans la mesure où les plus éduqués parmi la jeune génération subissent un plus fort déclassement relativement à leurs aînées, on assiste à un ajustement par le bas. Ce diagnostic va à l'inverse de celui constaté dans les pays développés. Non seulement, le niveau d'éducation plus élevé de la génération récente ne s'est pas traduit par une amélioration de leur qualité de vie, mais de plus, ce sont les diplômés qui pâtissent le plus du contexte économique défavorable. La probabilité de connaître le chômage à 25 ans a augmenté plus fortement chez ces derniers que pour les moins éduqués. Si l'hypothèse d'un chômage de « luxe », résultant d'une inadéquation des prétentions des jeunes face aux opportunités sur le marché, peut être retenue, elle n'explique que partiellement ce phénomène. En effet, la qualité des emplois acceptés par les jeunes diplômés s'est détériorée encore plus fortement que pour ceux qui ont poursuivi moins d'études. Le taux d'informalisation et les emplois non salariés augmentent partout, mais en général de façon plus massive chez les diplômés.

Les ménages impuissants

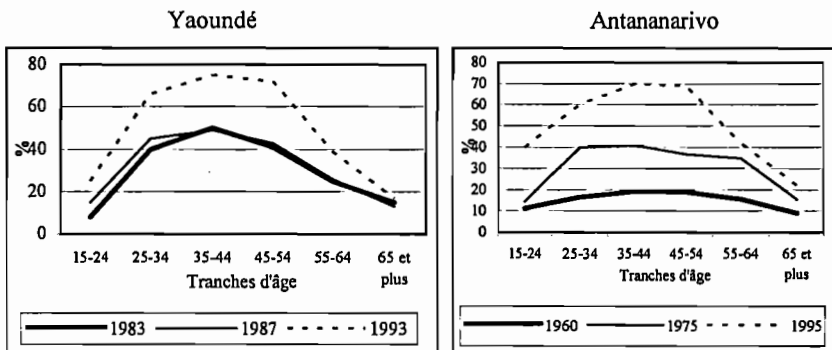
Face à une dégradation aussi importante et surtout aussi continue des conditions de vie, on peut s'interroger sur la nature des réponses adoptées par les ménages pour tenter d'en limiter les effets. Potentiellement, les ménages peuvent agir à deux niveaux : chercher des sources complémentaires de revenus, changer leurs modes de consommation en optimisant leurs dépenses. Les deux stratégies ont été mises en œuvre, comme le montrent les analyses menées sur Yaoundé (Roubaud, 1994) et Antananarivo (Ravelosoa et Roubaud, 1998).

La formidable poussée des taux d'activités féminins

En période de crise, surtout lorsqu'elle est aussi durable, les ménages se voient contraints d'opérer des choix en matière d'offre de travail de leurs membres. Face à la contraction des revenus du travail, les ménages sont conduits à restructurer leur « combinaison productive » pour assurer la reproduction de l'unité domestique. La mobilisation de la main-d'œuvre secondaire des ménages peut être approchée par la mesure des taux d'activité. A Madagascar, en 35 ans, le taux d'activité dans la capitale a enregistré un véritable bond en avant. Il est passé de 41 % en 1960 à 60 % en 1995. Il s'agit d'un phénomène massif et continu, qu'on observe pour toutes les tranches d'âge. A Yaoundé, sur une période plus courte (de 1983 à 1993), mais où la chute des niveaux de vie a été du même ordre de grandeur

(environ 50 %), le taux d'activité a augmenté de 10 points⁶. En fait, une analyse plus détaillée montre que la hausse du taux d'activité s'explique essentiellement par la mise au travail des femmes. Alors que le taux d'activité des Tananariviens est resté constant depuis l'indépendance, avec 69 % en 1960 et en 1995, celui des femmes est passé de 15 % à 53 %. A Yaoundé, le taux d'activité féminin a doublé entre 1983 et 1993 (de 23 % à 41 %).

GRAPHIQUE 4.— *La montée des taux d'activité féminins sur longue période*



Sources : Roubaud (1994) ; Ravelosoa et Roubaud (1998).

Il n'est bien sûr pas possible d'attribuer la croissance des taux d'activité, notamment chez les femmes, au seul effet de la récession économique. En effet, l'augmentation des taux de scolarisation, qui fait de l'insertion sur le marché du travail une trajectoire de plus en plus naturelle, joue aussi en faveur de ce changement du point de vue culturel. Mais la mobilisation de la main-d'œuvre secondaire des ménages, y compris des enfants, en temps de crise est un facteur prépondérant.

Les limites des stratégies de compensation : pluri-activité, transferts, migration

La pluri-activité est aussi un moyen de pallier la faiblesse et la baisse des revenus obtenus dans l'emploi principal. S'il n'est pas possible de quantifier son évolution au cours du temps, faute de données rétrospectives, l'ampleur du phénomène est beaucoup plus

6. Cette croissance est d'autant plus remarquable que deux facteurs structurels exercent une pression à la baisse sur les taux d'activité : d'une part, l'accroissement du poids relatif des classes d'âge les plus jeunes (15-24 ans), dont les taux d'activité sont plus faibles ; d'autre part, la montée des taux de scolarisation et l'allongement de la durée des études devraient retarder l'entrée sur le marché du travail.

limitée qu'on ne l'a longtemps cru. Dans les deux capitales, moins de 10 % des actifs occupés exerçaient simultanément plusieurs emplois. Même les fonctionnaires, souvent stigmatisés pour leur manque d'assiduité au travail, sont peu touchés (6 % à Yaoundé et 13 % à Antananarivo). En fait, les opportunités d'emplois secondaires sont faibles, et ce d'autant plus qu'une grande partie de ceux qui exercent dans le secteur informel est en situation de sous-emploi invisible, et est obligée d'allonger au maximum ses horaires pour accroître leurs revenus.

La mobilisation des réseaux de solidarité entre ménages pour capter des ressources supplémentaires en dehors des revenus du travail est aussi une stratégie qui peut être mise en œuvre par les ménages en situation critique. Certains auteurs ont souligné l'importance des transferts inter-ménages comme mode de régulation socio-économique en Afrique (Mahieu, 1990). En particulier, on a pu avancer que c'est grâce à ce système généralisé de redistribution des revenus et des rentes que le continent a réussi à éviter nombre d'explosions sociales, qu'auraient dû engendrer des périodes de récession aussi prolongées. Pourtant, nos données montrent que leur poids au milieu des années quatre-vingt-dix est marginal : même en faisant l'hypothèse non nécessairement légitime que les transferts se sont développés avec la crise, en l'absence de données sur le passé, ils n'ont donc pu avoir le rôle généralisé d'amortisseur suggéré par les auteurs mentionnés ci-dessus. Certes, en 1993, 90 % des ménages de Yaoundé étaient donateurs ou récipiendaires de transferts monétaires. Mais cette situation est loin d'être généralisée. Ainsi, dans la capitale malgache, plus de la moitié des ménages ne sont intégrés dans aucun réseau de redistribution. Ensuite, le montant moyen des transferts nets est extrêmement faible. A Antananarivo par exemple, il est inférieur à 1 % du revenu primaire d'activité, et presque nul pour les plus pauvres⁷. Pas plus que les transferts monétaires ou en nature, la mobilisation des réseaux de solidarité, familiaux ou ethniques ne permet de pallier la baisse des revenus, au contraire. Ainsi à Yaoundé, le taux de « pression communautaire », qui mesure le nombre moyen de personnes n'appartenant pas au noyau familial nucléaire, prises en charge par le ménage (pratique du « confiage ») a baissé entre 1983 et 1993. Le recul est même plus marqué chez les ménages occupant le haut de la pyramide sociale (salariés, fonctionnaires), mettant en

7. De plus, à Madagascar, ces transferts ont un pouvoir redistributif régressif. Ils bénéficient d'abord aux plus riches, qui sont les seuls capables d'envoyer leurs proches à l'étranger. En 1995, le quartile le plus riche des ménages de la capitale a ainsi perçu un montant de transferts nets (essentiellement en provenance de l'extérieur) 40 fois supérieur à celui perçu par le quartile le plus pauvre.

évidence la montée de stratégies plus « individualistes » de repli chez les plus riches.

Enfin, la migration constitue une autre réponse possible. Mais, les opportunités demeurent limitées. D'un côté, les migrations de retour vers les zones rurales sont restées marginales car les campagnes ont, elles aussi, été affectées par la récession, et elles restent encore aujourd'hui dans une situation défavorable par rapport aux villes. De l'autre, les migrations internationales sont partiellement bloquées par le durcissement des conditions d'entrée des pays d'accueil (comme la Côte-d'Ivoire au niveau régional ou encore les pays européens pour la migration au long cours).

Les modifications des comportements de consommation : de faibles marges de manœuvre

Parallèlement, les ménages ont aussi cherché à modifier leurs comportements de consommation et mis en œuvre des stratégies de substitution entre lieux d'achat et entre produits pour atténuer l'impact de la baisse des revenus. Mais ici aussi, leur marge de manœuvre est réduite. Dans l'ensemble, la baisse des niveaux de vie s'est traduite par un repli sur les produits de première nécessité et un report sur les biens alimentaires au pouvoir calorique le moins onéreux. Dans la capitale malgache, la part des dépenses alimentaires est passée de 38 % à 50 % entre 1960 et 1995. A Yaoundé, la consommation par tête a été divisée par deux tandis que l'alimentation a « seulement » baissé de 30 %. Partout la diète se dégrade, aussi bien en quantité qu'en qualité. Les postes les plus affectés sont les viandes et poissons, les produits laitiers, les fruits et légumes verts, tandis que la part des farineux et féculents devient prédominante. Mais, bien que leur place soit de plus en plus importante, les ménages sont malgré tout contraints d'en réduire la consommation. A titre d'exemple, les Tananariviens en moyenne ne consomment plus que 107 kilos de riz par an en 1995, contre 135 kg en 1960, soit une baisse de 20 %. Dans le même temps, les achats de viande se sont effondrés (de 19 à 8 kg pour la viande de bœuf, et de 9 à 2 kg pour le porc). L'apport calorique des 6 principaux produits a chuté de 30 % et pour de nombreux ménages le bilan alimentaire a atteint un seuil critique.

Par ailleurs, les ménages s'approvisionnent de plus en plus massivement dans le secteur informel. Si ce déplacement permet d'acquérir des produits meilleur marché, leur qualité est souvent déficiente. Ce processus semble cependant avoir atteint ses limites, tant la part de l'informel dans l'approvisionnement des ménages s'est généralisée. Au milieu des années 90 les trois quarts de la

consommation totale des Tananariviens provenaient du secteur informel. Elle dépassait même 95 % pour l'alimentation. Malgré un niveau de développement beaucoup plus élevé, ces proportions étaient du même ordre de grandeur à Yaoundé (71 % et 93 % respectivement).

Dans de nombreux pays, les populations, plus particulièrement urbaines, ne se sont pas contentées de réagir individuellement à ce qui peut apparaître comme une succession de mauvais choix de politique économique. A Madagascar par exemple, elles ont sanctionné leurs dirigeants défaillants, par des mouvements politiques de contestation pacifique (en 1972, en 1991 et en 1996). Plus largement, à l'échelle du continent, on peut interpréter, au moins en partie, la vague de démocratisation comme une réaction plus ou moins organisée des citoyens à la dégradation de leurs conditions de vie. Mais ce bouleversement de nature politique, peut-être encore trop récent et fragile, n'a pas non plus entraîné d'inversion significative de la trajectoire économique des pays africains. Finalement, face à un environnement durablement défavorable, les ménages ne sont pas restés inactifs. Ils ont mis en œuvre toutes les stratégies possibles à leur échelle, mais leur ingéniosité est restée impuissante face à l'ampleur des chocs macro-économiques. Les ménages ont donc subi de plein fouet la récession et les réponses individuelles, familiales ou communautaires, ont été dérisoires pour contrecarrer les effets d'une conjoncture économique durablement dégradée.

Des raisons d'espérer : l'exemple malgache

Le constat d'impuissance des ménages face à l'inexorable détérioration du contexte économique laisse peu de place à l'optimisme quant à l'avenir des villes africaines. L'exemple de la capitale malgache permet toutefois d'entrevoir des raisons d'espérer. Après de longues années de stagnation-récession qui se sont traduites par une baisse continue du niveau de vie des ménages, Madagascar enregistre des performances économiques sans précédent depuis 1997. La croissance annuelle moyenne du PIB se situait entre 4 % et 5 % de 1997 à 2000, soit une évolution positive du PIB par tête de l'ordre de 1,5 % par an alors qu'auparavant celle-ci était négative. On observe à partir de données micro-économiques de qualité sur cinq années consécutives de 1995 à 1999, un impact favorable de cette dynamique positive à l'échelle macroéconomique sur les conditions de vie des ménages de l'agglomération d'Antananarivo (Razafindrakoto et Roubaud, 1999). Des gains substantiels de pouvoir d'achat sont enregistrés avec une augmentation du revenu moyen de 38 % en l'espace de quatre ans. Parallèlement, les tensions sur le marché du

travail se réduisent. Le taux de chômage recule de près de 1 point, passant de 6,8 % à 5,9 % entre 1996 et 1999. Le sous-emploi, qui reste toujours le problème majeur, connaît une forte régression.

TABLEAU 7.— *Évolution de la pauvreté monétaire dans l'agglomération d'Antananarivo 1995-99*

	1995	1996	1997	1998	1999
Taux de pauvreté (% d'individus)	39,1	35,6	28,2	28,4	27,2
Taux de pauvreté (% de ménages)	34,9	32,4	24,3	25,4	24,0
Ligne de pauvreté (en 1000 fmg / mois)	28,6	38,7	41,1	44,4	47,1
IPC* (période d'enquête 1-2-3 phase 1)	100	135,3	143,7	155,6	164,8

Sources : Enquêtes-emploi, 1995-1999, MADIO, nos propres calculs. Les taux ont été calculés à partir des revenus par tête des ménages. La ligne de pauvreté a été calculée à partir de l'enquête sur la consommation (phase 3 de l'enquête 1-2-3) en appliquant le seuil de 1 dollar 1985 (en parité du pouvoir d'achat) par tête. Cette ligne a été maintenue en termes réels pour les années 1996 à 1999. * IPC : Indice des prix à la consommation.

Le sous-emploi global⁸ qui affectait 60 % des actifs en 1995, ne touche « plus » que 48 % d'entre eux en 1999. La plus faible ampleur de la mobilisation « forcée » de la main-d'œuvre familiale, avec une nette réduction du taux d'activité des enfants (de 13 % à 5 % de 1995 à 1999 pour les 10-14 ans) constitue un résultat positif, entraînant de façon concomitante une hausse du taux de fréquentation scolaire (de 84 % à 91 %). Enfin, l'incidence de la pauvreté recule de plus de 10 points, passant de 39 % à 27 % en termes de nombre d'individus, sur la même période.

A l'origine, ce mouvement positif s'est enclenché grâce à la stabilisation de l'inflation d'une part, et à la hausse des salaires publics et du salaire minimum dans le privé formel, d'autre part. Ces chocs macro-économiques ont été suivis d'un dynamisme du secteur privé formel, notamment de la zone franche, en termes de création d'emplois. Un mécanisme vertueux s'est alors mis en place avec comme principales conséquences l'arrêt du processus d'informalisation du marché du travail, la montée du niveau des revenus aussi bien dans le formel que dans l'informel grâce à la croissance de la demande. Même si l'embellie semble avoir plus favorisé les ménages les mieux lotis, toutes les catégories de la population en ont profité.

L'impact favorable de la récupération rapide du marché du travail sur les conditions de vie des ménages dans la capitale malgache

8. L'indicateur de sous-emploi global cumule les trois formes de sous-emploi (visible, c'est-à-dire ceux qui travaillent moins de 35 heures par semaine et qui voudraient travailler plus ; invisible, c'est-à-dire ceux dont le revenu horaire est particulièrement faible ; et le chômage).

dessine les contours d'une stratégie possible pour inverser les tendances en cours en matière de pauvreté dans les villes africaines. Toutefois, sa mise en œuvre n'est pas aussi aisée que cela peut paraître. D'ailleurs, le redressement constaté dans le cas malgache reste fragile et la dynamique en cours demande à être consolidée. Pour entretenir un cercle vertueux et durable de croissance des revenus réels, une augmentation de la productivité du travail s'avère inéluctable. Les gains de productivité ne peuvent cependant avoir lieu que dans un environnement incitatif ou du moins favorable à la fois aux entreprises et aux salariés. A cela s'ajoute la nécessité de trouver une politique d'accompagnement adéquate pour favoriser une répartition égalitaire des fruits de la croissance.

CONCLUSION

Les résultats précédents débouchent sur un certain nombre d'implications en termes de politique économique. Il apparaît tout d'abord que toute stratégie de lutte contre la pauvreté en Afrique doit être menée sur deux fronts : dans les zones rurales bien sûr où l'incidence de la pauvreté est la plus forte, mais également en milieu urbain. D'une part, les niveaux de pauvreté restent très élevés sur le continent, supérieurs à ceux enregistrés dans d'autres régions en développement. D'autre part, avant 2025, plus d'un Africain sur deux sera citadin. Si on n'anticipe pas dès maintenant ce changement en mettant en place un dispositif adapté pour faire face à l'accroissement rapide des villes, on risque d'assister à une explosion de la population pauvre en milieu urbain. Enfin, la prise en compte des critères de réalisme, d'efficacité et d'effets indirects des politiques publiques plaide en faveur d'interventions ciblées sur la pauvreté urbaine.

Compte tenu de l'extrême dispersion de la population en milieu rural, de l'enclavement des villages et des déficiences massives en matière d'infrastructures publiques, la réduction de la pauvreté dans les campagnes ne pourra être qu'une œuvre de très longue haleine. A court terme, les montants nécessaires pour réduire de manière substantielle la pauvreté rurale sont tout à fait hors de portée des budgets publics disponibles, qu'ils proviennent de l'épargne nationale ou des flux d'aide internationale. En revanche, l'impact des actions entreprises pourrait être beaucoup plus rapide et efficace en ville. Par nature, le rapport coût/efficacité d'un programme (construction d'une école ou d'un centre de santé de base, réhabilitation d'une route) est plus faible dans les zones urbaines du fait de la concentration de la demande. De plus, les synergies entre différents types d'interventions peuvent jouer plus facilement en ville. Ainsi, pour que la construction

d'une école primaire se traduit par une augmentation des taux de scolarisation, il faut qu'un certain nombre de conditions jointes soient remplies : moyens d'accès et de transport pour y accéder, opportunités de marché permettant de valoriser l'investissement en capital humain, etc. Ce type de problème est évidemment moins aigu en ville.

L'accélération de la croissance urbaine est une nécessité. D'une part, les villes constituent des lieux privilégiés où les compétences trouvent plus facilement à s'exprimer (échanges, opportunités, initiatives privées, etc.). D'autre part, la création de marchés urbains dynamiques génère une demande solvable, notamment de produits alimentaires, que les campagnes sont susceptibles de satisfaire. Enfin, des flux migratoires importants vers les villes accroissent la densité des liens entre ces deux secteurs. Ils réduisent la pression sur l'accès à la terre, la dégradation de l'environnement et favorisent l'augmentation de la productivité agricole. Les effets d'entraînement de la croissance urbaine sur les zones rurales constituent un puissant facteur de recul de la pauvreté rurale. L'enjeu pour les pays africains n'est donc pas de chercher à fixer la population dans les campagnes mais de trouver une solution qui permette de transformer la croissance urbaine en un facteur de dynamisme économique et social, à l'instar de la plupart des autres régions du monde.

Notre analyse montre que le destin des ménages est intimement lié à la conjoncture économique en vigueur. Autant ils ne peuvent que subir les impacts négatifs d'une récession, autant l'amélioration de leur niveau de vie dépend fortement de la dynamique au niveau macro-économique. Mais si la croissance constitue un impératif, il n'y a pas de recette miracle. Dans la majorité des pays, ni la libéralisation, ni l'ouverture commerciale, ni la décentralisation n'ont permis une véritable inversion de la trajectoire économique récessive du passé. De plus, la croissance ne suffit pas. Elle doit s'accompagner de politiques redistributives ambitieuses pour faire bénéficier les plus démunis et pour éviter la montée des inégalités. Pour faire face à ces défis, la reconstruction de l'État est une priorité absolue, à laquelle trop peu d'attention a été portée jusqu'à présent (Englebert, 2000). Ses défaillances ont en effet largement contribué à la dégradation continue de la situation économique des villes africaines. Sans être une panacée, le double mouvement de démocratisation et de décentralisation ouvre des perspectives nouvelles en matière de « gouvernance urbaine ». Parallèlement, la capacité d'épargne nationale étant insuffisante dans l'immense majorité des pays du continent, un renversement de la tendance à la baisse des flux d'aide publique internationale est impératif.

BIBLIOGRAPHIE

- Aerts J.-J., Cogneau D., de Monchy G., Herrera J., Roubaud F. (2000), *L'économie camerounaise : un espoir évanoui*, Karthala, col. Les Afriques, Paris.
- Antoine Ph., Razafindrakoto M., Roubaud F. (2001), « Contraints de rester jeune ! Evolution de l'insertion dans trois capitales africaines : Dakar, Yaoundé, Antananarivo », *Revue Autrepart*, n° 18, pp. 17-36.
- Backiny-Yetna P., Torelli C. (2001), « Pauvreté en Afrique de l'Ouest et à Madagascar : Perspectives comparatives », actes du séminaire « *La pauvreté à Madagascar : État des lieux, réflexions sur les politiques de réduction et leur mise en œuvre* », DIAL/IRD/INSTAT/RESAL, février, Antananarivo.
- Banque mondiale (1998), *Urban in the Regions. Snapshot of Sub-Saharan Africa: Regional urban statistics and Projections*, mimeo, disponible sur le site de la Banque mondiale.
- Banque mondiale (2000a), *Can Africa claim the 21st century?*, Washington.
- Banque mondiale (2000b), *Cities in transition*, World Bank Urban and Local Government Strategy, Washington.
- Banque mondiale (2001), *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001: combattre la pauvreté*, Editions Eska, Paris (version anglaise publiée en 2000 par Oxford University Press, New York).
- Berthélemy J.-C., Söderling L., avec Salmon J.-M., Solignac Lecomte H.-B. (2001), *L'Afrique émergente*, Études du Centre de Développement, OCDE, Paris.
- Demery L. (1999), *Poverty Dynamics in Africa: An Update*, Poverty Reduction and Social Development Unit, World Bank, Washington.
- DIAL (2000), *Etude de la pauvreté urbaine en Afrique de l'Ouest. Côte-d'Ivoire, Mali, Sénégal*, étude réalisée à la demande de la Banque mondiale, Paris.
- Easterly W., Levine R. (1997), « Africa's growth tragedy: policies and ethnic divisions », *Quarterly Journal of Economics* 112 (4), pp. 1203-1250.
- Englebert P. (2000), « Solving the Mystery of the Africa Dummy », *World Development*, vol. 28 n° 10, Pergamon, Washington, pp. 1821-1835.
- Grimm M., Guénard C., Mesplé-Somps S. (2002), « What has happened to the urban population in Côte-d'Ivoire since the eighties? An analysis of monetary poverty and deprivation over 15 years of household data », *World Development*, à paraître.
- Hicks J.F. (1998), « Enhancing the productivity of urban Africa », World Bank, Conference paper, International Conference on Research

- Community for the Habitat Agenda, Forum of Researchers on human Settlements, Geneva, July 6-8, 1998.
- ISTED (1998), *Dynamique de l'urbanisation de l'Afrique au Sud du Sahara*, sous la direction de Michel Arnaud, ISTD, Paris.
- Kanbur R., Squire L. (1999), *The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions*, Department of Agricultural, Resource and Managerial Economics Paper n° 99-24, Université de Cornell, Ithaca, N.Y.
- Mahieu F.R. (1990), *Les fondements de la crise économique en Afrique*, L'Harmattan, Paris.
- Myrdal G. (1968), *Asian Drama: An Inquiry Into the Poverty of Nations*, The 20th. Century Fund and Pantheon Books, New York.
- Naudet J.-D. (2000), « Les " guignols de l'info ". Réflexions sur la fragilité de l'information statistique », in Jacob J.P. (dir), *Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués*, Nouveaux Cahiers de l'IUED n° 10, PUF, Paris, pp. 31-55.
- Ravelosoa R., Roubaud F. (1998), « La dynamique de la consommation des ménages dans l'agglomération d'Antananarivo, 1965-1995 », *Revue Autrepart*, n° 7, IRD, édition de l'Aube, Paris, pp. 63-87.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (1999), « La dynamique du marché du travail dans l'agglomération d'Antananarivo entre 1995 et 1999 : la croissance économique profite-t-elle aux ménages ? », *Revue Economie de Madagascar*, n° 4, BCM/INSTAT, Madagascar, pp. 103-129.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2000), « Les multiples facettes de la pauvreté dans un pays en développement : le cas de la capitale malgache », actes du colloque de Bratislava « Comparaisons internationales de pauvreté », INSEE/EUROSTAT/SUSR, mai.
- Roubaud F. (1994), « Dynamique du marché du travail à Yaoundé 1983-1993 : la décennie perdue », *Revue Tiers-Monde*, Tome XXXV, n° 140, 4^{ème} trimestre, Paris, pp. 751-778.
- Sahn D., Stiefel D. (1999), *Poverty Comparisons Over Time and Across Countries in Africa*, Working Paper n° 95, Cornell University, Ithaca.
- Snerch S. (1994), *Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest : une vision à l'horizon 2020*, Synthèse de l'étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest, OCDE/BAD/CILLS, Paris.
- Transparency International (2000), *Annual Report 2000*, Berlin.

CHAPITRE V

Pensent-ils différemment ? La « voix des pauvres » à travers les enquêtes statistiques

*Mireille Razafindrakoto
François Roubaud*

DANS LE CADRE DE L'ÉLABORATION de la stratégie de réduction de la pauvreté, le principe consistant à recueillir les opinions des différents acteurs de la société, notamment celles des pauvres, et à les impliquer dans un processus participatif, est aujourd'hui mis en avant. La finalité d'une telle démarche est de donner aux pauvres l'opportunité de s'exprimer et d'influer sur les décisions publiques qui touchent à leurs conditions de vie. Ce chapitre s'inscrit dans cette optique en analysant les points de vue de la population recueillis à partir de modules qualitatifs greffés à des enquêtes représentatives auprès des ménages. Il présente et explore un instrument original, très largement sous-exploité dans les PED, pour donner un écho à la voix des pauvres et analyser la pauvreté. Cette approche ouvre la voie à un immense champ d'applications, d'une portée beaucoup plus générale. En effet, la vague de transition démocratique à l'échelle du monde, en particulier en Afrique subsaharienne, a rendu possible et nécessaire la généralisation des sondages d'opinion comme source d'informations et de pilotage des politiques, à côté du dispositif traditionnel de la statistique économique.

Paradoxalement, les jeunes démocraties du Sud ne se sont pas encore pleinement saisies de cette formidable opportunité. Ce retard, tout relatif du fait de la nouveauté du processus démocratique, peut s'expliquer par le manque de ressources financières et humaines d'une part, et par le tropisme « économiciste » des systèmes d'informations statistiques officiels, d'autre part. La mesure de variables économiques

« dures » a toujours été privilégiée (croissance, inflation, chômage, etc.) au détriment d'indicateurs qualitatifs, socio-politiques ou subjectifs (choix électoraux, préférences, opinions, valeurs). Cependant, cette orientation commence à être remise en question avec la multiplication des travaux sur la « qualité de la croissance » (Banque mondiale, 2000), qui montrent que la trajectoire économique des PED dépend aussi largement de facteurs considérés jusqu'alors comme extra-économiques : démocratie, gouvernance, appropriation, etc. Toute une série de bases de données nouvelles est ainsi mobilisée (indices de perception de la corruption, de libertés civiles et politiques, de « fractionnalisation » ethno-linguistique, etc.), tandis qu'apparaît une nouvelle génération d'enquêtes auprès des ménages, comme par exemple les enquêtes CWIQ lancées par la Banque mondiale (1999).

Notre objectif ici est de chercher à savoir si la spécificité des caractéristiques objectives et des comportements des pauvres est associée à des attitudes, des opinions ou des valeurs qui les différencient du reste de la population. Il convient d'emblée de noter que le sens de la causalité entre situation de pauvreté et système de valeurs est complexe. L'état de pauvreté, avec son lot de privations, de souffrances et le sentiment d'exclusion qui en découle, peut conduire ceux qui en sont victimes à émettre des demandes, formuler des revendications ou adopter des valeurs propres qui en sont la conséquence directe. Inversement, il est possible que ce soit justement ces valeurs et ces attitudes qui soient à l'origine des situations de pauvreté et contribuent à les entretenir. L'objet de cette étude n'est pas de chercher à démêler l'écheveau de ces liaisons, probablement intimement intriquées, mais plus modestement d'identifier le point de vue des pauvres sur un certain nombre de questions-clefs qui peuvent avoir des implications en matière de lutte contre la pauvreté, de le confronter à celui d'autres catégories sociales et de mettre en lumière les logiques sous-jacentes.

La première partie de ce chapitre est consacrée à des considérations d'ordre méthodologique. Après un bref rappel des méthodes traditionnellement utilisées pour écouter la « voix des pauvres » dans les PED, ainsi que des principaux résultats obtenus, nous présenterons l'approche alternative qui consiste à recourir à des enquêtes statistiques représentatives, et nous tenterons de dresser le bilan des avantages et des inconvénients des différentes méthodes. Dans les deuxième et troisième parties, en tirant parti d'un corpus exceptionnellement riche d'enquêtes réalisées auprès des ménages de la capitale malgache entre 1995 et 2000, nous procéderons à une

application empirique de cette voie originale pour mieux appréhender le point de vue des pauvres¹. Nous mobiliserons nos données qui portent à la fois sur des informations quantitatives objectives et des perceptions qualitatives pour étudier l'opinion exprimée par les pauvres sur différents registres thématiques. Nous traiterons en premier lieu de leur attitude vis-à-vis des principales réformes économiques mises en œuvre dans le cadre de l'ajustement structurel pour élargir par la suite la perspective aux grandes options idéologiques concernant le mode de régulation de la société (économie de marché, démocratie).

« ÉCOUTER » LES PAUVRES : POURQUOI, COMMENT ?

Les méthodes qualitatives et participatives : une nouvelle approche

L'approche recourant à des méthodes qualitatives et participatives connue aujourd'hui sous le terme générique de PPA (*Participatory Poverty Assessment* ou « Evaluation participative de la pauvreté ») s'est développée depuis le milieu des années quatre-vingt dix. Elle a pour principal objectif de prendre en compte le point de vue des différents acteurs de la société et en particulier celui de la population pauvre. Elle repose sur deux principes sous-jacents : d'une part, la reconnaissance du fait que les pauvres sont des « experts » en matière de pauvreté et qu'ils sont les mieux placés pour définir la nature du phénomène, ses origines et les moyens de s'en sortir ; d'autre part, la reconnaissance des multiples dimensions de la pauvreté, qui sont difficiles à appréhender dans les enquêtes quantitatives classiques et qui sont irréductibles au concept couramment retenu, basé sur le seul critère monétaire. La démarche participative s'inscrit de manière générale dans une optique plus large qu'un simple recueil d'informations. Elle vise à inclure différents acteurs-clefs, et notamment des représentants des pauvres, dans le processus de suivi des politiques mises en œuvre.

Les PPA ont été mises en œuvre dans un grand nombre de pays (une soixantaine), principalement à l'instigation de la Banque mondiale. Elles sont basées sur des enquêtes de types sociologique et anthropologique, qui recourent à différentes techniques telles que les entretiens ouverts ou semi-directifs, individuels ou en groupes, les méthodes visuelles (schéma, diagramme), les observations. Ces

1. Compte tenu de son caractère multidimensionnel, définir le concept de pauvreté est une entreprise délicate dont la complexité a été soulignée par de nombreux auteurs. Dans cette étude, nous avons retenu le critère monétaire (niveau de revenu par tête) pour appréhender la notion de pauvreté dans la mesure où il s'agit de l'approche la plus classique et qui est la plus corrélée avec les différentes formes de pauvreté (Razafindrakoto et Roubaud, 2000). Notamment, la corrélation entre la perception subjective des individus de leurs conditions de vie et le niveau de leurs revenus ne laisse aucun doute, même si celle-ci reste partielle.

évaluations participatives ont servi à un vaste programme de consultation (*Consultations with the poor*) initié par la Banque mondiale afin de donner un écho à la voix des pauvres (Narayan *et alii*, 2000). L'objectif est de recueillir leur point de vue essentiellement sur quatre thèmes :

- la perception de la pauvreté (définition du concept, causes et difficultés rencontrées) ;
- les principaux problèmes et les priorités en matière de politique ;
- leur expérience avec les différentes institutions (locales ou extérieures à la communauté) ;
- la question des inégalités selon le genre à l'intérieur des ménages et de la communauté.

Principaux résultats et limites des PPA

Les principaux résultats des PPA sont de deux ordres. D'une part, cette approche a permis une connaissance plus approfondie de la pauvreté. En particulier, elle apporte un éclairage sur les multiples dimensions de la pauvreté. En plus des dimensions classiques liées au niveau de revenu et de consommation ainsi qu'à l'accès à l'éducation et à la santé, les analyses révèlent d'autres aspects de la pauvreté tels que la vulnérabilité et l'insécurité, l'exclusion et l'incapacité des pauvres à influencer sur les facteurs socio-économiques qui conditionnent leur niveau de vie (*powerlessness*), l'absence de dignité et de respect de soi. D'autre part, du point de vue des politiques, la base des réformes est élargie et consolidée. Les méthodes participatives ont initié un dialogue qui, en mobilisant différents acteurs, favorise l'appropriation des politiques.

Cette approche présente toutefois un certain nombre de limites. Les premières découlent du caractère trop descriptif des informations recueillies qui sont peu adaptées aux prises de décisions. Les décideurs souhaitent en effet le plus souvent des informations quantitatives pour aider à la définition des politiques. Or, les perceptions sont multiples et mettent en exergue des conflits d'intérêts, sans que l'on sache si les opinions exprimées par les personnes enquêtées sont représentatives de celles de l'ensemble des pauvres (les *voiceless*). Un deuxième type de limite tient à la faiblesse des retombées directes des évaluations participatives, surtout à court terme. Pourtant, les méthodes suscitent d'énormes attentes du côté des participants qui considèrent leur implication (coûteuse en temps) comme un investissement. Les déceptions suite aux faux espoirs créés risquent alors d'entraîner rapidement une démobilitation de la population, remettant en question la continuité du processus participatif. Enfin, il convient de souligner

que les approches participatives se sont en général peu intéressées au suivi et à l'appréciation des réformes effectivement mises en œuvre.

Des modules qualitatifs thématiques greffés aux enquêtes statistiques : une approche alternative

Les PPA qui ont abouti au recueil de la « voix des pauvres », utilisant les méthodes qualitatives et participatives, ont clairement enrichi les connaissances sur la pauvreté. Mais la question se pose : jusqu'où peut-on aller dans cette voie ? Cette approche laisse en suspens le double problème de la représentativité des groupes interrogés et de la transcription des résultats en information utilisable pour mettre en œuvre des mesures concrètes au niveau national.

Une approche alternative ou complémentaire peut être proposée. Elle répond au souci de représentativité des opinions recueillies, et peut ainsi remédier au problème d'arbitrage face à la multiplicité des points de vue. Il s'agit de greffer sur des enquêtes quantitatives classiques périodiques, de préférence relativement légères, des modules prenant la forme de sondages d'opinions, et portant sur des thématiques variables selon les années. Les questions qualitatives posées dans les approches participatives sont ainsi standardisées dans ces modules. La population (comprenant les pauvres) est sollicitée pour s'exprimer sur sa perception de la pauvreté (définition, causes), ses difficultés et ses besoins, son appréciation des politiques mises en œuvre, et la définition de stratégies adéquates pour répondre à ses attentes.

Cette approche peut être complétée par des modules qualitatifs spécifiques visant à comprendre l'environnement culturel, social, politique dans lequel vivent les ménages. En effet, de façon paradoxale, on ne dispose quasiment pas d'informations sur ces domaines dans les PED, et en particulier en Afrique, alors que beaucoup d'analystes mettent en avant les facteurs sociaux, culturels et politiques comme déterminants du mode de fonctionnement des sociétés africaines.

Cette démarche présente l'avantage de recueillir à la fois des informations objectives sur la situation des ménages ou des individus (à partir de la partie quantitative de l'enquête : niveau de revenu/consommation, conditions de logement, etc.) et des informations qualitatives subjectives sur la perception et l'appréciation des personnes enquêtées (degré de satisfaction sur leurs conditions de vie, leurs difficultés et besoins, leurs opinions sur les politiques et le mode de fonctionnement des institutions). Compte tenu de la représentativité des enquêtes, les informations qualitatives sont quantifiables : la part de la population partageant un même point de

vue peut être mesurée. De plus, les opinions peuvent être analysées en fonction des caractéristiques des individus. Enfin, il convient de souligner la possibilité de comparer les comportements et les opinions des pauvres par rapport à ceux du reste de la population, lorsque l'enquête est couplée à un dispositif classique d'évaluation des conditions de vie de l'ensemble des ménages.

Encadré 1

Les différents thèmes abordés dans les enquêtes du projet MADIO² à Madagascar

L'approche qui consiste à introduire des modules qualitatifs dans les enquêtes représentatives auprès des ménages a été appliquée dans la capitale malgache à travers les enquêtes 1-2-3 réalisées de façon périodique par le projet MADIO de 1995 à 2000 (voir chapitre XIII). De manière générale, l'architecture flexible de ces enquêtes leur permet de répondre aux objectifs de suivi de la pauvreté dans toutes ses dimensions (DIAL, 2000). Différents thèmes, variables selon les années, ont été abordés dans les modules spécifiques greffés sur l'une ou l'autre des trois phases de l'enquête 1-2-3 :

- les Tananariviens et la politique économique (phase 3, enquête consommation, 1995) ;
- la politique d'éducation et l'ajustement structurel (phase 1, enquête emploi, 1996) ;
- les élections, les partis politiques, les ethnies et la religion (phase 1, enquête emploi, 1997) ;
- la réforme de l'administration, les privatisations et la corruption (phase 1, enquête emploi, 1998) ;
- la pauvreté à travers l'appréciation subjective des ménages (phase 3, enquête consommation, 1998) ;
- la gestion de l'épargne et le recours au système bancaire (phase 3, enquête consommation, 1998) ;
- l'impôt synthétique et l'impôt foncier (phase 1, enquête emploi, 1999) ;
- l'évolution de la conjoncture économique (phase 1, enquête emploi, 1999) ;
- la pauvreté, la violence et l'exclusion (phase 1, enquête emploi, 2000).

Ainsi, à un moment où le concept d'*empowerment* est intégré au centre des politiques publiques, les enquêtes socio-politiques contribuent à faire connaître le point de vue et à accroître le pouvoir de négociation de groupes sociaux traditionnellement en marge des processus de décision. Cette contribution s'avère d'autant plus essentielle que dans les pays les plus pauvres, où les institutions-relais de la société civile sont peu développées, elles sont, avec les élections,

2. Le projet MADIO (Madagascar-Dial-Instat-Orstom) est un projet d'appui à la réhabilitation de l'appareil statistique national et à l'analyse macro-économique.

le seul moyen pour les couches défavorisées (*voiceless*) de se faire entendre des autorités.

TABLEAU 1.— *Comparaison des deux méthodes : évaluations participatives / approches qualitatives greffées sur des enquêtes quantitatives*

	Méthodes participatives (PPA)	Modules qualitatifs greffés sur des enquêtes quantitatives classiques
Méthode (principal outil)	Un panier d'outils Entretien semi-structuré	Méthode standardisée Questionnaire formalisé
Coût	Moyen ou faible (<i>dépend de l'objectif et de l'étendue du champ géographique</i>)	Moyen ou élevé, mais coût marginal très faible si l'enquête quantitative est déjà prévue
Forme de participation	Participation active grâce aux discussions ouvertes et à l'analyse des situations	Consultation de l'opinion de la population Enquête : relais de la voix des exclus
Echantillon	Petit ou moyen (ciblé sur les pauvres) mais peu représentatif	Large échantillon représentatif de toutes les catégories de la population
Type d'information recueillie	Information qualitative et descriptive (difficilement quantifiable)	Information à la fois quantitative et qualitative, quantifiable (avec possibilité d'analyse statistique approfondie)
→ Résultats	→ Une connaissance détaillée de la situation des pauvres ainsi que de leurs points de vue	→ Diagnostic plus global de la situation des pauvres (relativement aux autres) ; classement des priorités et des opinions selon leur poids au niveau de la population
Principales limites	Multiplicité des situations et des points de vue → information peu adaptée pour les prises de décision	Les questions étant prédéterminées, → nécessité d'avoir une connaissance préalable des situations des pauvres, pour ne pas imposer des points de vue extérieurs et éviter l'oubli de facteurs ou questions déterminants

Au bout du compte, quelles que soient les réserves que l'on peut émettre à l'égard des sondages d'opinions (effet d'imposition, construction artificielle voire manipulation de l'opinion publique, etc. : Bourdieu, 1980 ; Champagne, 1990 ; Meynaud, Duclos, 1996), celles-ci portent plus sur leur exploitation abusive (lecture « naïve » et simplificatrice, interprétations tendancieuses, soumission aux impératifs commerciaux), que sur leur légitimité intrinsèque comme instrument de connaissance. Moyennant les précautions d'emploi nécessaires, d'ordre technique et déontologique, propres à toute démarche scientifique, les sondages d'opinion constituent une

composante essentielle et incontournable de la connaissance et du bon fonctionnement des sociétés démocratiques³. Systématiquement interdits dans les régimes totalitaires, les sondages sont le produit de la société démocratique (Cayrol, 2000 ; Blondiaux, 1998).

LE POINT DE VUE DES PAUVRES SUR LES RÉFORMES ÉCONOMIQUES

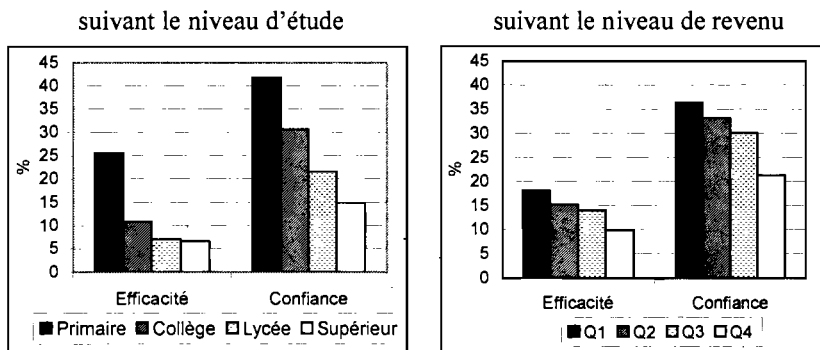
Depuis plus d'une décennie, Madagascar s'est engagé dans un vaste processus de réformes économiques et politiques. Parmi les différents chantiers ouverts, nous prendrons l'exemple de trois axes majeurs, au centre de la stratégie actuelle du gouvernement : la réforme de la fonction publique, la privatisation des entreprises publiques et la politique d'éducation. Si ce choix est en partie conditionné par l'existence d'enquêtes spécifiques sur ces réformes, il se justifie aussi par l'importance que ces axes peuvent avoir sur le fonctionnement global de la société et sur les conditions de vie des pauvres.

La réforme de la fonction publique

Le jugement des Tananariviens sur le fonctionnement de l'administration est sans concession. Moins de 15 % la jugent efficace, une petite moitié lui accorde le bénéfice du doute, tandis que 36 % considèrent qu'elle est inefficace. La conséquence directe de cette opinion négative est le faible niveau de confiance qu'ils lui accordent. Ainsi, près de 70 % de la population ne font pas confiance aux services publics dans l'accomplissement de leur mission.

Paradoxalement, ce sont les plus démunis qui se montrent les plus indulgents envers l'administration. Les membres des ménages du quartile le plus pauvre sont presque deux fois plus nombreux que leurs homologues appartenant au quartile le plus aisé à la juger efficace (18 % contre 10 %) et à lui accorder leur confiance (36 % contre 21 %). Les pauvres sont aussi un peu moins nombreux à trouver qu'il y a trop de fonctionnaires, que ceux-ci ne travaillent pas assez ou que l'administration est trop politisée.

3. Lancelot (1984) identifiait au moins quatre types d'apports des sondages à la démocratie : *la sélection des gouvernants* (choix des candidats et des élus), *leur contrôle* (connaissance à tout moment de la réaction des citoyens), *le respect des droits de l'opposition* (reflet de la diversité que donnerait un système proportionnel, quand les instances du pouvoir sont détenues par un même parti) et *le concours à la culture de la liberté* (pluralisme et diffusion de l'information sans lesquels la démocratie n'est que formelle).

GRAPHIQUE 1.— *Indices de satisfaction et de confiance dans l'administration*

Sources : Enquête-emploi 1998, nos propres calculs. Q1, Q2, Q3 et Q4 sont les quartiles de revenu par tête (du plus pauvre au plus riche).

TABLEAU 2.— *Pauvreté et réforme de la fonction publique*

(en pourcentage)	Quartiles de revenu par tête				
	1 ^r quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
PERCEPTION/APPRÉCIATION					
L'administration fonctionne mal	33,7	32,7	34,8	44,3	36,4
N'a pas confiance dans l'administration	63,2	66,5	69,9	78,5	69,5
OPINIONS SUR DYSFONCTIONNEMENTS					
L'administration est trop politisée	71,0	72,9	74,2	75,7	73,5
Les fonctionnaires sont trop nombreux	33,5	37,0	35,0	35,3	35,2
Les fonctionnaires ne travaillent pas assez	52,4	52,8	54,6	58,3	54,6
Les fonctionnaires sont trop payés	24,3	26,4	25,0	20,0	23,9

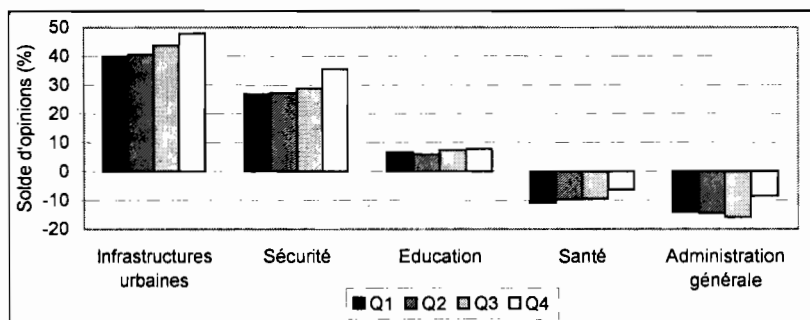
Source : Enquête emploi 1998, MADIO, nos propres calculs.

Ces résultats apparaissent d'autant plus surprenants que les pauvres sont les premières victimes des dysfonctionnements d'un État incapable de leur assurer une protection satisfaisante. Deux raisons peuvent être invoquées pour expliquer cet apparent hiatus. Du côté « culturel », le faible niveau d'instruction des pauvres inhibe leur sens critique et les rend moins perméables au discours libéral ambiant sur les méfaits du secteur public censé être générateur de distorsions. C'est en effet le niveau d'étude qui constitue le facteur le plus discriminant des points de vue sur cette question : un quart de ceux qui n'ont pas dépassé l'école primaire optent pour l'efficacité, contre seulement 7 % de ceux qui ont fréquenté l'université. Du côté économique, il est probable que les plus démunis soient aussi les plus sensibles à la fonction protectrice de l'État, qui malgré ses défaillances, leur fournit un certain nombre de prestations (éducation, santé, etc.) et de garde-

fous dont ils pensent ne pas pouvoir bénéficier dans un environnement de marché dérégulé.

De façon paradoxale, alors que les riches portent un jugement plus sévère sur la qualité des services publics, ils s'affichent plus optimistes sur les évolutions récentes. Cet avis relativement plus favorable des catégories aisées apparaît pour chacune des cinq fonctions identifiées dans l'enquête : administration générale, sécurité, éducation, santé, infrastructures urbaines.

GRAPHIQUE 2.— *Solde d'opinion sur l'amélioration des services publics en 2000.*



Source : Enquête-emploi 2000, MADIO, nos propres calculs.

Si les pauvres font preuve de plus de mansuétude à l'égard de la fonction publique actuelle, en revanche, ils ne se distinguent en rien quant aux mesures qu'il conviendrait de prendre pour la rendre plus performante. Ces dernières font l'objet d'un consensus général dans toutes les couches sociales : lier le salaire au mérite, renforcer le système de sanctions à l'égard des fonctionnaires défaillants, recruter des jeunes pour rétablir l'équilibre entre les générations et promouvoir la décentralisation pour rapprocher l'administration du contribuable.

TABLEAU 3.— *Le consensus sur les mesures à prendre pour réformer la fonction publique*

En %	Quartiles de revenu par tête				Total
	1 ^r quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	
Salaire au mérite	96,3	96,3	95,8	91,4	95,0
Instauration de sanctions plus strictes	90,3	91,8	90,6	87,5	90,0
Remplacer les fonctionnaires défaillants par des jeunes	89,7	89,7	87,9	86,6	88,4
Promouvoir la décentralisation	89,0	89,4	87,4	87,9	88,4

Source : Enquête emploi 1998, MADIO, nos propres calculs.

La privatisation des entreprises publiques

Le programme de privatisation des entreprises publiques constitue le deuxième axe stratégique de la reconfiguration du rôle de l'État à Madagascar. A l'instar du jugement porté sur l'administration, la population est particulièrement sévère à l'égard des entreprises publiques. Deux tiers pensent qu'elles sont mal gérées, et près de 70 % sont convaincus que leurs performances seraient meilleures dans les mains des repreneurs privés. Bien que six pauvres sur dix partagent ce point de vue, ils sont en moyenne moins négatifs sur la conduite des entreprises de l'État, confortant l'idée d'un attachement plus marqué au secteur public.

Malgré un diagnostic sans complaisance sur la gestion des entreprises publiques, les mesures de privatisations sont loin de faire l'unanimité. En 1995, 46 % des habitants de la capitale étaient opposés à toute forme de privatisation, partielle ou totale. Trois ans plus tard, le principe de la privatisation avait gagné du terrain, mais près d'un quart des Tananariviens lui restait toujours totalement hostile. De plus, et à la différence de la réforme de la fonction publique, les modalités mêmes de la privatisation sont remises en question. 40 % contestent la transparence du processus en cours. Mais c'est sur la question de l'ouverture à l'extérieur que le rejet des privatisations est le plus marqué. Ainsi, six personnes sur dix sont favorables à une forme de « préférence nationale », en revendiquant un traitement prioritaire aux repreneurs et aux capitaux malgaches.

TABLEAU 4.— *Pauvreté, privatisation et ouverture internationale*

en %	Quartiles de revenu par tête				
	1 ^r quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
Entreprises publiques (EPu) mal gérées	59,4	63,9	69,4	74,8	66,9
Opérateurs privés plus efficaces	61,3	65,6	69,7	78,5	68,8
Contre toute privatisation en 1995*	54,7	49,7	42,4	38,1	46,1
Contre toute privatisation en 1998	31,2	25,9	25,5	11,6	23,6
Céder les EPu aux nationaux en priorité	60,4	65,0	57,6	51,2	58,6
Interdire l'accès à la terre aux étrangers	48,8	46,5	45,0	37,1	44,3
Trop d'étrangers à Madagascar	63,8	71,2	66,1	62,2	65,8
Trop d'intérêts étrangers dans le pays	70,6	70,9	71,6	72,4	71,4

Sources : Enquêtes emploi 1998, phase 3 1995 (*), MADIO, nos propres calculs.

Plus généralement, c'est bien sur le thème du rapport aux étrangers que se cristallise l'opposition à la politique de libéralisation. Alors que Madagascar est un des pays où l'immigration internationale est l'une des plus faibles du monde (0,2 % ; Razafindrakoto et Roubaud, 1999b), deux tiers des Tananariviens considèrent qu'il y a trop d'étrangers dans le pays. Ils sont plus nombreux encore à penser

que les intérêts économiques étrangers sont trop importants. Enfin, près de la moitié refuse aux étrangers toute possibilité d'accès à la terre, même sous forme de location, alors que le bail emphytéotique de longue durée a justement été instauré pour promouvoir et sécuriser les investissements extérieurs⁴.

Encore une fois, les pauvres marquent la plus forte réticence au désengagement de l'État et à l'ouverture de l'économie. S'ils partagent le point de vue dominant concernant la présence excessive de ressortissants et de capitaux étrangers, ils se montrent encore plus radicaux en matière de préférence nationale, d'accès à la terre et dans leur opposition au processus de privatisation. Pourtant, ce ne sont pas eux, *a priori*, qui ont le plus à perdre dans cette opération, puisque la concurrence potentielle pour le rachat des entreprises ou des terrains oppose plutôt les opérateurs nationaux et étrangers. L'intérêt économique n'est donc sans doute pas le seul facteur de cette attitude de repli face aux changements en cours. Ce tropisme des pauvres pourrait refléter un attachement plus fort aux valeurs culturelles traditionnelles, que la mondialisation serait susceptible de venir bouleverser.

La politique d'éducation

Le troisième exemple que nous voudrions prendre pour illustrer la spécificité de la voix des pauvres concerne la politique d'éducation⁵. Cette dernière, avec la politique de santé, constitue un axe majeur de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Basée sur un accroissement substantiel des dépenses sociales d'éducation, elle s'est fixée des objectifs en matière de taux de scolarisation, notamment dans le primaire. Ses orientations sont bien connues : réhabilitation des infrastructures scolaires publiques et développement de l'offre non publique (écoles communautaires et privées), carte scolaire, amélioration de la qualité, recouvrement des coûts, etc.

La pauvreté des parents est évidemment un facteur d'inégalité des chances d'accès à l'école : faible taux de scolarisation, retard à l'entrée et retrait précoce dus aux contraintes financières, résultats scolaires médiocres, etc. De plus, les frais de scolarité (« écolages ») réduisent les possibilités de choix du type d'école, et conduit les enfants des familles pauvres à fréquenter principalement les établissements

4. Depuis 1995, une loi interdit l'achat de terrain par des étrangers à Madagascar. Pour compenser cette mesure et rester cohérent avec la politique officielle d'ouverture et d'appel aux capitaux extérieurs, une procédure de bail emphytéotique (location pour une durée maximale de 99 ans) a été instaurée. Largement imposée par les bailleurs, cette mesure rencontre d'énormes difficultés d'application sur le terrain.

5. Le module sur l'école incorporé dans l'enquête-emploi en 1996 permet de se faire une idée précise des attentes de la population dans ce domaine (Roubaud, 1999).

publics, dont la qualité s'est la plus dégradée du fait de la crise budgétaire.

TABLEAU 5.— *Pauvreté, éducation et politique scolaire*

en %	Quartiles de revenu par tête				Total
	1 ^r quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	
Taux net de scolarisation	78,3	85,7	90,1	93,2	85,0
Ne vont pas à l'école pour raisons financières*	45,3	35,5	36,2	0,0	39,3
Scolarisés dans des écoles privées (primaires)	36,7	53,9	67,4	85,4	55,4
Principe de gratuité de l'école pour tous					
- primaire	84,2	80,0	77,4	70,3	78,5
- secondaire	73,3	64,9	65,8	57,1	65,8
- universitaire	66,5	66,9	61,0	50,6	62,0
Ecole privée, facteur d'inégalités	31,1	25,1	20,9	16,6	24,0
Garantie de l'emploi public pour les diplômés	68,0	60,5	54,6	42,6	56,4

Source : Enquête emploi 1996, MADIO, nos propres calculs. * porte sur les 6-10 ans.

Malgré ces difficultés, les parents restent d'autant plus attachés au rôle de l'éducation et au système d'enseignement public qu'ils sont pauvres. Plus nombreux à voir dans l'école le meilleur moyen de réussir dans la vie, ils sont aussi plus souvent partisans d'une réorientation des dépenses d'éducation sur l'enseignement de base, en conformité avec la stratégie éducative du gouvernement. En revanche, la montée en puissance de l'offre privée est pour eux une source d'inquiétude, car ils craignent de voir s'instaurer un système à deux vitesses, facteur d'inégalités devant l'école, dont leurs enfants seraient les premières victimes. Sans aller jusqu'à revendiquer la « nationalisation » de l'ensemble du système éducatif, ils se distinguent du reste de la population par une propension supérieure à plaider pour la gratuité de l'école et la généralisation de l'école publique pour tous. De plus, ils restent majoritairement favorables à la garantie de l'emploi public pour les diplômés. Ces orientations, qui s'inscrivent en porte-à-faux avec les options prises dans le cadre de la politique éducative actuelle, renforcent encore la prédisposition des pauvres à compter sur l'intervention publique pour assurer la satisfaction de leurs besoins essentiels.

LE POINT DE VUE DES PAUVRES SUR LES GRANDES OPTIONS IDÉOLOGIQUES

Pauvreté, libéralisme économique et libéralisme culturel

Les trois exemples précédents (administration, entreprises publiques, école) montrent que la principale spécificité des pauvres est leur attachement au secteur public et leur réticence à des réformes visant le désengagement de l'État. D'un point de vue plus général, on

peut se demander si cette caractéristique correspond à un véritable système de valeurs cohérent, propre aux pauvres, définissant un choix de société où le mode de régulation serait assuré par l'État et non par le marché. Les données des différentes enquêtes confirment clairement cette hypothèse. Massivement, les pauvres rejettent le libéralisme pour privilégier l'interventionnisme dans la sphère économique. Ils sont proportionnellement plus nombreux que les autres à défendre un régime d'économie administrée, où l'État joue un rôle d'entrepreneur de premier plan. Ils plaident en faveur d'interventions publiques fortes dans la sphère économique, afin de corriger les dysfonctionnements et les injustices qu'ils imputent au marché : imposition de quotas ethniques à l'université, dans la fonction publique ou au gouvernement pour lutter contre les discriminations ; ou encore mise en place de subventions aux produits de première nécessité (PPN), pour garantir les niveaux de vie. Ce résultat n'est pas spécifique à Madagascar, puisqu'on le retrouve dans la plupart des pays développés (Richard, 2000).

Reste maintenant à s'interroger sur les raisons d'un tel penchant. Deux explications peuvent être mises en concurrence. Selon une première hypothèse, les pauvres pourraient avoir des raisons objectives de rejeter la libéralisation et plus largement la mondialisation, car ces processus conduiraient inéluctablement à leur marginalisation et à leur exclusion. Mais on pourrait aussi invoquer, comme seconde hypothèse, une forme d'atavisme culturel, dépassant le cadre des valeurs économiques, où les pauvres seraient caractérisés par une moindre prédisposition aux vertus des libertés individuelles : liberté d'entreprendre bien sûr, mais aussi liberté de choisir ses représentants ou liberté de mœurs dans la conduite de la vie quotidienne. Suivant cette ligne d'interprétation, les pauvres, partisans de l'ordre, devraient se montrer plus conservateurs et attachés aux institutions traditionnelles (État, Eglise, famille) et aux principes moraux qu'elles promeuvent (autorité, discipline, etc.). Les théoriciens du « post-modernisme » semblent bien aller dans ce sens, lorsqu'ils mettent en avant le rôle central de l'éducation dans la diffusion des valeurs individualistes et du libéralisme culturel dans la plupart des démocraties occidentales (Inglehart, 1993, 1997). Face aux changements en cours à l'échelle mondiale, la montée des crispations et des replis identitaires (émergence de l'extrême-droite, xénophobie), qui touche les catégories les plus vulnérables des pays développés, semble bien en être la traduction directe.

TABLEAU 6.— *Pauvreté, religion, libéralismes économique et culturel*

	Quartiles de revenu par tête				
	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
LIBÉRALISME ÉCONOMIQUE					
Favorables à un régime d'écon. administrée*	55,7	51,4	48,2	41,1	49,1
État doit jouer rôle d'entrepreneur de 1 ^{er} plan*	81,6	73,5	76,3	61,6	73,3
Quotas ethniques (université, fonct ^o publique, gouv.)	33,2	27,3	26,6	23,8	27,6
Favorables aux subventions aux PPN*	29,5	22,6	29,8	20,6	25,7
LIBÉRALISME CULTUREL					
Mariés religieusement	39,5	43,7	53,8	64,5	51,0
Les enfants peuvent changer de religion	74,6	71,2	71,4	65,9	70,6
Mariage inter-ethnique ne pose aucun problème	61,5	64,8	59,9	51,1	59,5
ATTACHES RELIGIEUSES					
Pratiques : prie au moins une fois par semaine	44,2	35,7	45,2	43,0	41,8
Discours Eglises adapté aux problèmes actuels	92,1	92,6	91,7	89,6	91,8
Religion protestante (FJKM)	33,9	44,6	55,2	45,6	45,5
Religion catholique	47,9	39,7	31,7	40,0	39,9

Sources : Enquête emploi 1997, phase 3 1995 (*), MADIO, nos propres calculs.

A Madagascar, cette seconde hypothèse est clairement infirmée. Ni dans le domaine de la morale domestique, ni dans celui des valeurs démocratiques, les pauvres ne font montre d'un penchant « répressif » particulier. En premier lieu, dans un climat de grande tolérance générale (ethnique ou religieuse), les pauvres n'ont rien à envier aux autres couches sociales en matière de libéralisme culturel⁶, au contraire. Ainsi, ils acceptent plus souvent que leurs enfants puissent changer de religion ou encore qu'ils convolent en dehors de leur ethnie d'origine. Moins nombreux à penser qu'il existe un problème ethnique dans le pays, leur affiliation à des associations tribales ou de castes est aussi plus rare. Bien que la conception génétique de l'ethnicité soit très minoritaire dans toutes les couches sociales, les riches ont tendance à assigner des qualités et des défauts bien précis à chaque groupe ethnique (paresseux/travailleurs, querelleurs/pacifiques, etc.), alors que les pauvres en ont une vision plus égalitaire. Le syncrétisme religieux, qui a pu être interprété par certains auteurs comme une marque d'innovation spirituelle et de désinstitutionalisation des affiliations (Bréchon, 2000), est enfin plus répandu chez les pauvres.

Ces résultats sont d'autant plus intéressants que cette moindre allégeance aux normes sociales héritées du passé ne résulte pas d'un plus faible niveau d'intégration religieuse. Or, les théoriciens du

6. Pour définir le libéralisme culturel, Grunberg et Schweisguth distinguent trois sous-composantes : le libéralisme en matière de mœurs, et notamment sur la sexualité, l'anti-autoritarisme et enfin l'universalisme et le rejet de « l'ethno-centrisme » (in Bréchon, 2000). Les indicateurs dont nous disposons portent plutôt sur cette troisième dimension, même si les deux autres sont en partie abordés.

« post-modernisme » ont pu montrer que si le libéralisme culturel croissait avec le niveau d'instruction, il était en revanche négativement corrélé avec l'intensité des pratiques religieuses. C'est d'ailleurs ces effets opposés de l'éducation et de la religion qui brouillent en partie le lien entre classes sociales et libéralisme culturel. Dans le cas de Madagascar, la force et l'uniformité du lien à la sphère religieuse renvoient dos à dos le discours sur la perte des valeurs morales, invoqué par exemple pour stigmatiser le prolétariat naissant dans le XIX^e siècle de la révolution industrielle (« classe laborieuse, classe licenciée »), et la thèse selon laquelle les pauvres seraient au contraire moralement plus conservateurs du fait de leurs attaches religieuses (Roubaud, 2000). La prédominance du catholicisme au détriment du protestantisme chez les plus démunis, qui reflète les modalités historiques d'implantation du christianisme à Madagascar (Raison-Jourde, 1991), constitue la seconde originalité malgache sur le plan du lien entre libéralisme culturel, pauvreté et religion. Les travaux des sociologues ont de longue date relevé le rôle du protestantisme dans la diffusion d'une morale de la liberté individuelle. C'est d'ailleurs ce facteur qui est mis en avant encore aujourd'hui pour expliquer la césure entre une Europe du Nord, protestante et riche, plus permissive et une Europe du Sud pauvre et catholique. Finalement, bien que catholiques et moins éduqués, les Tananariviens pauvres se montrent plus sensibles que les riches aux valeurs du libéralisme culturel, fondé sur la liberté de choix individuel et la valorisation de l'épanouissement personnel, et consécutivement, moins sujets aux crispations identitaires. Si les classes aisées sont plus rétives aux valeurs universalistes, c'est qu'elles cherchent à mettre en œuvre des stratégies de reproduction familiale qu'une trop grande mixité sociale pourrait compromettre.

Pauvreté, démocratie et engagement politique

Si sur le front de la morale domestique, l'interventionnisme des pauvres dans la sphère économique ne se traduit pas par une conception plus autoritaire et conservatrice des modes de conduite individuelle, il reste à s'interroger sur leurs préférences en matière de régulation politique. En effet, alors qu'économie de marché et démocratie électorale forment un diptyque étroitement imbriqué, la remise en question de la première devrait naturellement être associée à la contestation de la seconde.

Dans le cas de Madagascar, les bouleversements enregistrés dans le rapport des citoyens à l'État au cours de la dernière décennie ont été conduits presque simultanément, le pays s'engageant dans un double processus de transition économique et politique. La libéralisation de

l'économie, amorcée dès la première moitié des années quatre-vingt avec la mise en place des premiers plans d'ajustement structurel, a été suivie d'un mouvement de contestation populaire qui a entraîné la chute, du régime socialiste en vigueur et l'instauration de la III^e République, fondée sur les principes démocratiques. Si la revendication démocratique du début des années quatre-vingt-dix semble avoir été très largement partagée par toutes les couches sociales, ce sont les classes moyennes et supérieures, en particulier les fonctionnaires, qui se sont portées à l'avant-garde des événements de 1991 (Urfer, 1993). C'est en effet dans l'électorat populaire que le Président Ratsiraka a réalisé ses meilleurs scores lors des scrutins de 1992/1993, même s'il était loin d'y être majoritaire (voir tableau 7).

Dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, les plus pauvres continuent à accorder leur faveur à Didier Ratsiraka, à la réélection duquel ils ont largement contribué en 1996. Mais cette tendance ne peut plus être interprétée comme un indicateur de rejet des valeurs démocratiques, le Président Ratsiraka ayant effectué son *aggiornamento* sur ce point. Rien ne distingue plus majorité et opposition, en matière économique et politique : tous s'affichent aussi chauds partisans de la démocratie et de l'économie de marché.

Plus directement et indépendamment de leurs préférences partisans, les pauvres ne marquent aucune prédisposition particulière au refus de la démocratie. Ils ont des niveaux de participation politique équivalents à ceux observés pour l'ensemble des ménages. En premier lieu, la non-inscription, qui est la marque la plus patente de l'exclusion politique, est un phénomène marginal. En 1997, seuls 5 % des Tananariviens n'étaient pas inscrits sur les listes électorales. A titre de comparaison, cette proportion atteint plus de 10 % du corps électoral potentiel en France (Héran, Rouault, 1995). De plus, et contrairement aux pays développés, la marginalisation des pauvres ne passe pas par une distribution différentielle des taux de non-inscription, ces derniers étant constants, quelle que soit la catégorie de ménages considérée. En second lieu, les données collectées pour cinq élections démocratiques récentes (1^{er} et 2^e tours des élections présidentielles de 1992/1993 et 1996 ; élections municipales de 1999) convergent vers le même constat : *le taux d'abstention ne dépend pas du niveau de revenu*. Ainsi, loin de se détourner des élections, les pauvres font valoir leurs droits politiques en participant aux scrutins avec autant d'intensité que les autres citoyens.

Cette mobilisation constitue en soi un indice d'adhésion aux principes démocratiques. Mais cette dernière dépasse le simple cadre des comportements électoraux. Elle apparaît aussi dans les opinions que les pauvres affichent à propos du système démocratique, qui ne se distinguent en rien de celles de leurs concitoyens plus aisés. Ils sont

tout aussi réfractaires que les autres à envisager d'un bon œil le retour du parti unique ou à considérer que le système électoral n'est pas adapté à un pays pauvre comme Madagascar, du fait du manque d'éducation de la population. En 1995, près des deux tiers des Tananariviens, riches comme pauvres, jugeaient que la démocratie favorisait le développement de Madagascar et réclamaient encore plus de démocratie.

TABLEAU 7.- *Pauvreté, classe politique et démocratie*

en %	Quartiles de revenu par tête				
	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Total
PARTICIPATION POLITIQUE					
Non inscrit (1996)	4,9	4,9	5,0	6,3	5,3
Taux d'abstention (1 ^{er} tour 1996)	28,6	23,1	26,3	22,6	25,0
Taux d'abstention (2 ^e tour 1996)	47,1	47,1	42,1	50,5	46,7
Taux d'abstention (municipales, 1999)*	37,5	30,5	34,2	37,7	35,0
Voter ne sert à rien (1996)	15,0	12,5	18,6	12,2	14,7
ADHÉSION AUX PRINCIPES DÉMOCRATIQUES					
Opposé au régime de parti unique	88,3	89,0	90,2	90,8	89,6
Démocratie électorale adaptée aux pays pauvres	70,6	70,6	77,5	69,2	72,0
Réclament plus de démocratie	67,5	65,2	62,4	63,7	64,6
Démocratie favorise le développement : 1995**	62,9	64,8	63,6	64,9	64,1
Démocratie favorise le développement : 1997	35,8	42,5	38,7	35,2	38,2
LES DYSFONCTIONNEMENTS DE LA DÉMOCRATIE					
Classe politique ne reflète pas nos préoccupations	84,2	82,7	84,8	86,3	84,5
Faire de la politique = satisfaire ambitions perso.	81,7	78,7	75,1	76,1	77,9
Mal informé sur la vie politique	87,2	80,4	84,8	80,8	83,1
Pour une démocratie « contrôlée »					
Trop d'élections à Madagascar	86,1	88,3	82,2	83,1	84,9
Contre la liberté totale d'association politique	71,6	66,2	70,7	65,4	68,2
POLITISATION ET VOTE					
Adhérent d'un parti politique	2,1	2,9	1,6	2,7	2,4
Se sent proche d'un parti politique	10,6	14,7	18,2	15,8	14,9
Vote pour Didier Ratsiraka (1 ^{er} tour 1992)	26,5	28,5	29,0	16,1	25,1
Vote pour Didier Ratsiraka (1 ^{er} tour 1996)	40,4	34,8	30,0	24,8	32,0

Sources : Enquêtes emploi 1997, 2000, phase 3 1995 (**), MADIO, nos propres calculs.* : ne porte que sur les chefs de ménage.

En fait, si un mouvement de reflux de l'opinion quant aux vertus de la démocratie semble se faire jour à Madagascar, il n'affecte pas particulièrement les couches les plus pauvres, mais bien l'ensemble de la population. Ainsi, en 1997, ils n'étaient plus que 38 % à penser que la démocratie favorisait le développement contre 64 % deux ans auparavant⁷. Ce recul ne concerne pas tant « l'idéal démocratique »

7. On notera qu'en 1995, le niveau de satisfaction sur le mode de fonctionnement de la démocratie à Madagascar était comparable à celui enregistré dans les pays de l'Union européenne. La chute observée en 1997 le plaçait en queue de peloton (seule l'Italie faisait moins bien avec 24 %), mais il restait supérieur à celui qui prévalait dans les nouvelles démocraties d'Europe de l'Est (Toka, 1995).

que la façon dont il est appliqué à Madagascar. L'immense majorité des citoyens porte un regard très sévère sur la pratique démocratique dans le pays : absence de transparence des élections, vacuité des programmes, opportunisme des hommes politiques qui ne recherchent que leur intérêt personnel, clientélisme, corruption, etc. Ces considérations, tout à fait fondées dans les faits (Roubaud, 2000), conduisent à un rejet généralisé de la classe politique et à l'expression d'une demande de mise sous tutelle de la démocratie.

Culture du consensus et promotion des réformes

Jusqu'à présent, nous avons surtout cherché à mettre en évidence en quoi le point de vue des pauvres se différencie de celui des autres catégories de population, à la fois pour identifier leurs demandes réelles mais aussi pour repérer des domaines d'intervention potentiellement conflictuels, du fait de la divergence d'intérêts, qu'ils soient réels ou perçus, entre pauvres et non pauvres. En effet, on peut penser que plus la « voix des pauvres » s'écarte de l'opinion dominante ou de celle de groupes d'influence, plus il leur sera difficile de se faire entendre et de faire aboutir leurs revendications. Par exemple, la réallocation des ressources publiques en faveur de l'éducation de base provoquera d'autant plus de résistances que les familles aisées bénéficient des subventions à l'enseignement supérieur et qu'elles considèrent légitime d'en profiter.

Or, d'un point de vue général, il ressort des analyses précédentes que, dans l'ensemble, le clivage en termes d'opinions ou de valeurs entre riches et pauvres est relativement peu marqué. Ce constat constitue bien une caractéristique malgache, les oppositions basées sur les catégories sociales apparaissant beaucoup plus fortes dans d'autres pays, notamment dans les pays développés où nous disposons de données pour le vérifier.

En matière de lutte contre la pauvreté, ce trait de caractère constitue un avantage considérable. Il est en effet possible de repérer un certain nombre de champs ou de mesures qui font l'objet d'un très large consensus, et par voie de conséquence, dont la mise en œuvre devrait être facilitée. Nous avons vu, par exemple, que les moyens de réformer la fonction publique ne font pas l'objet de débat (salaire au mérite, décentralisation, etc.). De même, le principe de gratuité et de recentrage des dépenses sociales en faveur de l'éducation de base est très largement partagé. Sur ce point, la politique de recouvrement des coûts pose clairement problème. Dans le domaine politique, remédier aux déficiences des intermédiaires démocratiques (partis, élus), dénoncées massivement par la population, serait un moyen efficace d'accroître la participation, et donc de réduire la pauvreté. Dans un

autre domaine, la corruption apparaît comme le principal facteur de blocage du processus de développement pour plus de 95 % des Tananariviens. Enfin, ils sont tout aussi unanimes pour reconnaître dans les inégalités entre riches et pauvres la principale source d'injustice à Madagascar⁸. Le fait que ces orientations fassent l'objet d'un large consensus ne signifie pas que toute politique doit être guidée uniquement par l'opinion publique, aussi majoritaire soit-elle, la popularité d'une réforme ne constituant pas un gage de son bien-fondé. Mais l'adhésion générale à un certain nombre de mesures envisagées par les autorités ne peut que renforcer la légitimité de l'action publique. Ces dernières devraient chercher à se saisir de ce support citoyen pour mener à bien leur politique.

CONCLUSION

Cette analyse conduit à deux types de conclusions, méthodologique et analytique. Sur le premier plan, nous pensons avoir fait la démonstration de l'intérêt des enquêtes statistiques pour « écouter la voix des pauvres ». Elles constituent un instrument original et efficace pour la définition et le suivi des politiques. Elles permettent de traiter un vaste spectre de questions et d'élaborer une batterie d'indicateurs, liés aux pauvres et à la pauvreté : perception de la pauvreté et de ses causes, attitudes et comportements, expression des demandes, indices de satisfaction, etc. Les exemples concrets analysés dans cette étude pour le cas malgache ne représentent qu'un échantillon des thématiques qui peuvent être abordées de la sorte. La standardisation des procédures d'enquêtes offre la possibilité de mettre en place de véritables dispositifs de suivi et d'évaluation. Dans des pays où d'une part les États restent peu responsables démocratiquement (*accountable*) de leurs actions et de leurs performances, et où d'autre part les institutions-relais susceptibles de promouvoir l'intérêt des franges les plus défavorisées de la population (société civile organisée) sont quasiment inexistantes, ces enquêtes représentatives constituent un moyen unique pour les pauvres de se faire entendre et de peser sur les décisions publiques.

Plus largement, nos résultats plaident en faveur d'une généralisation des sondages d'opinion en Afrique. Alors que ces derniers servent de guide aux autorités dans la mise en œuvre de leurs actions et qu'ils constituent un support essentiel du débat public dans les pays développés, il n'y a aucune raison objective pour qu'ils ne jouent pas le même rôle dans les pays pauvres. L'accès à l'information

8. Les autres alternatives proposées étant les inégalités ethniques, religieuses et entre hommes et femmes.

est consubstantiel de la démocratie et de l'économie de marché. Il est impératif de développer, à côté de la statistique économique classique visant à mesurer les grandeurs réelles (croissance, inégalités, taux de chômage, incidence de la pauvreté, etc.), des indicateurs permettant d'apprécier comment l'évolution de la situation, la pertinence et l'efficacité des réformes sont jugées par les citoyens. C'est le meilleur moyen d'apprécier le niveau d'adhésion populaire (« appropriation ») aux politiques, dont on fait d'ailleurs un facteur essentiel de leur réussite ou de leur échec.

Du point de vue analytique, dans de nombreux domaines, il apparaît que le point de vue des pauvres dans la capitale malgache ne se démarque pas fondamentalement de celui de l'ensemble de la population. On retrouve souvent en leur sein les mêmes clivages, les mêmes lignes de partage qui traversent la société tout entière. Ce constat global conduit à s'interroger sur la pertinence (l'existence sociologique) de ce groupe qui apparaît plus comme un agrégat statistique que comme un corps social à part entière, porteur d'une identité propre fermement affirmée. Les pauvres sont donc peu susceptibles d'exercer une pression autonome et organisée pour défendre des intérêts communs (à supposer qu'ils en aient), à la fois parce qu'ils sont économiquement démunis et parce que leur faible cohésion en tant que groupe affaiblit leur pouvoir de négociation sur la scène politique. En réalité, ce manque d'homogénéité renvoie à un problème beaucoup plus large, tant il est difficile de mettre en évidence des critères de stratification sociale opératoires en Afrique, qu'ils soient fondés sur les classes d'âge, l'ethnie, la catégorie socio-professionnelle, etc. Mais cette hétérogénéité entraîne des implications intéressantes du point de vue de l'économie politique de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Il ne semble pas que les défaillances ou le manque d'appétence des États sub-sahariens pour les mesures de réduction de la pauvreté soient imputables à une opposition forte de groupes rentiers numériquement importants dont elles pourraient remettre en question les bénéfices. En conséquence, la constitution des alliances pro-pauvres préconisée par la Banque mondiale dans son Rapport sur le développement dans le monde (voir chapitre I) ne devrait pas provoquer de fortes résistances. Elle devrait même pouvoir compter sur une forte adhésion populaire, susceptible de la promouvoir.

Si maintenant on se penche sur les facteurs de spécificité du message formulé par les pauvres, la conclusion la plus robuste qui mérite d'être mise en exergue est le fort « besoin d'État » qu'ils affichent. Non seulement, ils se montrent beaucoup plus indulgents envers leur administration et les gouvernants, mais ils sont aussi les plus réticents aux réformes démocratiques, de libéralisation

économique et de désengagement de l'État (privatisation, ouverture, etc.). Une telle attitude peut sembler paradoxale, dans la mesure où, d'une part, ils devraient se montrer les plus critiques face à un État largement responsable de leur marginalisation et de leur condition miséreuse et que, d'autre part, en théorie, ce sont eux qui sont censés avoir le plus à gagner de ces politiques. En fait, on peut légitimement interpréter leur revendication d'un rôle accru de l'État comme un besoin fondamental de protection. L'analyse démontre que l'hypothèse culturelle d'un tropisme « conservateur » des classes les plus pauvres et les moins éduquées, qui seraient structurellement plus rétives aux changements et à l'innovation, est à écarter. Le besoin d'État qu'ils expriment est la conséquence d'un processus de rationalisation de l'histoire économique et politique du pays sur longue période. En effet, depuis la mise en place des programmes d'ajustement structurel au début des années quatre-vingt, et l'instauration de la transition démocratique au début de la décennie suivante, leur situation n'a cessé de se dégrader. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les pauvres fassent montre de circonspection face au processus de retrait d'un État, qui, malgré de sévères défaillances, avait réussi à leur procurer une certaine protection, et qu'ils se sentent démunis pour affronter seuls le libre jeu du marché. Il est possible que l'inversion récente et spectaculaire de la conjoncture (depuis 1997), dont les pauvres ont largement profité, puisse progressivement fragiliser les positions les plus conservatrices. Mais rien n'assure que la croissance sera durable et que les tendances inégalitaires qui se font jour (Razafindrakoto et Roubaud, 1999a) ne laisseront pas une partie d'entre eux sur le bord du chemin. A l'échelle mondiale, les deux dernières décennies ont clairement montré que l'ouverture des frontières, le poids croissant des marchés et le retrait des États nationaux accroissent les vulnérabilités, au Sud comme au Nord. Si les remarquables succès des économies émergentes ont contribué à une réduction sensible de la pauvreté dans les pays concernés, les crises qui se sont déclenchées ces dernières années en Asie et en Amérique latine illustrent la fragilité et la réversibilité de ces acquis. Dans les pays développés, l'expérience de précarisation/dévalorisation du travail non qualifié et/ou de chômage de masse, s'est bien traduite par une radicalisation des attitudes de repli conservateur et de crispations identitaires (voir pour le cas de la France, Bréchon *et alii*, 2000).

Quoi qu'il en soit, cette prise de position des pauvres en faveur de l'État-providence, qui dépasse sans doute très largement le cas malgache, pose un problème de fond. Les promoteurs des stratégies de lutte contre la pauvreté, qui ont placé la participation et « l'écoute » des pauvres au centre de leurs politiques, sont confrontés à un véritable dilemme : comment intégrer une aspiration *a priori* incompatible avec

leurs propres orientations idéologiques ? Trois réponses sont possibles :

- ignorer simplement cette revendication, auquel cas ils dérogeraient au principe qu'ils viennent d'édicter en faisant du processus participatif annoncé un simple alibi, une caisse d'enregistrement de politiques conçues, formulées et appliquées d'en haut ;
- faire œuvre de pédagogie, en espérant montrer par l'exemple et la persuasion que le « moins d'État » est la meilleure voie à suivre ;
- plus positivement, prendre acte de ce besoin insatisfait, en accepter la légitimité, et s'atteler au formidable défi de réinventer (et dans le cas des pays africains, d'inventer) un État régulateur et protecteur qui n'inhibe pas la croissance.

C'est évidemment cette dernière réponse qui nous semble la plus prometteuse.

BIBLIOGRAPHIE

- Afristat (1998), *État du système statistique dans les États membres d'Afristat. Rapport de synthèse de l'enquête réalisée en 1996*, série « Études » n° 1, Afristat, Bamako.
- Banque mondiale (1999), *Core Welfare Indicators Questionnaire. Handbook and CD ROM*, Washington.
- Banque mondiale (2000), *The Quality of Growth*, Oxford University Press, New York.
- Banque mondiale (2001), *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001: combattre la pauvreté*, Editions Eska, Paris (version anglaise publiée en 2000 par Oxford University Press, New York).
- Blondiaux L. (1998), *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Seuil, collection Science Politique, Paris.
- Bourdieu P. (1980), « L'opinion publique n'existe pas », in *Questions de sociologie*, Editions de Minuit, Paris, pp. 222-235.
- Bréchon P., dir. (2000), *Les valeurs des Français. Evolutions de 1980 à 2000*, Armand Colin, Paris.
- Bréchon P., Laurent A., Perrineau P. dir. (2000), *Les cultures politiques des français*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Cayrol R. (2000), *Sondages : Mode d'emploi*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Champagne P. (1990), *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Editions de Minuit, Paris.
- DIAL (2000), *L'enquête 1-2-3 : un dispositif pour le suivi de la pauvreté*, mai.

- Héran F., Rouault D. (1995), « La présidentielle à contre-jour : abstentionnistes et non-inscrits », *Insee Première* n° 397, Paris.
- Inglehart R. (1993), *La transition culturelle dans les sociétés industrielles avancées*, Economica.
- Inglehart R. (1997), *Modernization and Postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton University Press, Princeton.
- Lachaud J.P. (1999), « Envois de fonds, inégalité et pauvreté au Burkina Faso », *Revue Tiers-Monde* n° 160, octobre-décembre, Tome XL, Puf, Paris, pp. 793-827.
- Lancelot A. (1984) « *Sondage et démocratie* », in SOFRES, *Opinion publique*, Gallimard, Paris.
- MADIO (1997a), *L'État de santé de la population et la demande de soins dans l'agglomération d'Antananarivo en 1997. Premiers résultats de l'enquête SET 1997*, Document MADIO, décembre, Antananarivo.
- MADIO (1997b), *Transferts entre les ménages et réseaux de solidarité dans l'agglomération d'Antananarivo. Premiers résultats de l'enquête SET 1997*, Document MADIO, décembre, Antananarivo.
- Meynaud H., Duclos D. (1996), *Les sondages d'opinion*, Repère, La Découverte, n° 38, Paris.
- Morisson A., Orlando M.B. (1999), « Social and Economic Costs of Domestic Violence: Chile and Nicaragua », in Morisson A., Loreto B. (dir.) *Too close to Home: Domestic Violence in the Americas*, John Hopkins University Press, Inter-American Development Bank, Washington.
- Narayan D., Patel R., Schafft K., Rademacher A., Koch-Schulte S. (2000), *Can anyone hear us? Voices from 47 countries (Voices of the poor, volume 1)*, Oxford University Press, World Bank.
- Narayan D., Chambers R., Shah M.K., Petesch P. (2000), *Crying out for Change (Voices of the poor, volume 2)*, Oxford University Press, World Bank.
- Narayan et alii (1999), *Global Synthesis: Consultations with the Poor, Global Synthesis Workshop*, World Bank, Poverty Group, 22-23 September, Washington.
- Raison-Jourde F. (1991), *Bible et pouvoir à Madagascar au XIXe siècle. Invention d'une identité chrétienne et construction de l'État (1780-1880)*, Karthala, Paris.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2000), « Les multiples facettes de la pauvreté dans un pays en développement : le cas de la capitale malgache », Actes de la Conférence de Bratislava : « Comparaisons internationales de la pauvreté », INSEE/EUROSTAT/SUSR, mai.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (1999a), « La dynamique du marché du travail dans l'agglomération d'Antananarivo entre 1995 et 1999 : la croissance économique profite-t-elle aux ménages ? », *Revue Economie de Madagascar* n° 4, BCM/INSTAT, Madagascar, pp. 103-129.

- Razafindrakoto M., Roubaud F. (1999b), *La politique d'immigration favorise-t-elle la venue des investisseurs étrangers à Madagascar ? Analyse des résultats de l'enquête EPTVS99*, Secrétariat Technique à l'Ajustement, Banque mondiale, Antananarivo.
- Richard J.-L. (2000), « Les valeurs économiques : entre libéralisme et interventionnisme », in Bréchon P., Laurent A., Perrineau P. (dir.), *Les cultures politiques des français*, Presse de Sciences Po, Paris, pp. 91-110.
- Roubaud F. (2000), *Identités et transition démocratique : l'exception malgache ?*, L'Harmattan/Tsipika, Paris, Antananarivo.
- Roubaud F. (1999), « Éducation et ajustement structurel à Madagascar », *Revue Autrepart*, n° 11, IRD, Éditions de l'Aube, pp. 81-100.
- Toka G. (1995), « Political Support in East-Central Europe », in Kaase M., Newton K., Scarbrough E. (dir.), *Beliefs in Government*, 5 tomes, Oxford University Press, New York.
- Urfer S. (1993), « Quand les Églises entrent en politique », *Politique Africaine* n° 52, « Madagascar », Ambozontany/Karthala, Paris, pp. 31-39.

DEUXIÈME PARTIE

**Portée et limites des nouvelles
initiatives internationales**

CHAPITRE VI

Élaboration, mise en œuvre et contenu des DSRP : portée et limites

Jean-Pierre Cling
Mireille Razafindrakoto
François Roubaud

DEPUIS 1999, LA BANQUE MONDIALE et le Fonds monétaire international ont imposé aux pays en développement qui souhaitent bénéficier de leurs financements à taux privilégiés ou d'un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés, voir chapitre VIII) de formuler au préalable une stratégie de lutte contre la pauvreté. Cette stratégie est présentée dans un document unique de politique économique : le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

La nouvelle démarche constitue un tournant qui découle de la prise de conscience de l'existence de graves lacunes dans les stratégies passées ; elle se distingue des précédentes essentiellement sur deux points :

- la lutte contre la pauvreté devient un objectif prioritaire ; la mise en œuvre et le succès des politiques de réduction de la pauvreté constituent une condition de l'allègement de la dette, qui est en même temps censé dégager les moyens financiers nécessaires à leur application ;
- afin de maximiser l'efficacité de la stratégie de lutte contre la pauvreté, un « processus participatif » associe les bailleurs de fonds et l'ensemble des acteurs sociaux à son élaboration, à son suivi et à sa mise en œuvre.

Ce chapitre s'interroge sur la capacité des DSRP d'atteindre les objectifs ci-dessus. Pour ce faire, il procède à une analyse approfondie

de ces nouvelles stratégies, tant du point de vue du contenu que de la définition et de la mise en œuvre des politiques¹.

La première partie présente les grands principes des DSRP, tels qu'ils ont été définis par les Institutions de Bretton Woods (IBW). Le document de référence de la Banque mondiale (*sourcebook*) consacré à ce sujet (Banque mondiale, 2001a) – auquel il est largement fait appel dans cette partie – définit un cadre très complet et détaillé des orientations à suivre pour la définition et la mise en œuvre de ces politiques.

La deuxième partie analyse la portée et les limites des processus participatifs mis en place dans le cadre des DSRP. L'analyse mobilise entre autres l'ensemble des travaux existants, notamment une étude lourde effectuée par l'Overseas Development Institute (ODI, 2001)².

Enfin, la troisième partie apporte un éclairage critique sur le contenu de ces politiques, à partir de l'analyse des DSRP intérimaires et finaux disponibles au moment de la rédaction de ce chapitre³. Elle établit un lien entre les insuffisances du contenu des DSRP et celles des politiques préconisées par les Institutions de Bretton Woods dans ce domaine, analysées dans les chapitres I et II de cet ouvrage.

LE PROCESSUS D'ÉLABORATION ET DE MISE EN ŒUVRE DES DSRP

La nouvelle démarche préconisée dans le cadre des DSRP prévoit la mise en œuvre d'un processus participatif pour la définition des politiques de lutte contre la pauvreté, en rupture avec les pratiques antérieures qui consistaient pour l'essentiel à définir de l'extérieur des politiques que les pays étaient ensuite chargés d'appliquer, sous peine de sanctions financières. Ce processus débouche sur l'élaboration d'un document de politique économique, le DSRP proprement dit, centré sur la lutte contre la pauvreté. Celui-ci est organisé selon un plan général dont les grandes lignes ont été définies par la Banque mondiale dans son document de référence.

Selon ce document (Tikare *et alii*, 2001), « six principes de base sous-tendent la définition et la mise en œuvre des DSRP. Ces principes énoncent que les stratégies devraient être :

1. La rédaction de ce chapitre a bénéficié de l'apport de Lila Lemmiz lors de son stage effectué à DIAL dans le cadre de la rédaction de sa thèse de doctorat d'économie. Toutes les citations du *sourcebook* de la Banque mondiale proviennent de la version anglaise traduite par les auteurs.

2. Cette étude est consacrée à la manière dont les processus participatifs ont été mis en place dans huit pays africains au cours de la période 2000-2001 : Bénin, Ghana, Kenya, Malawi, Mali, Mozambique, Rwanda, Tanzanie. Le chapitre X présente les résultats de l'étude dans le cas du Mali.

3. Soit en décembre 2001.

- *impulsées par le pays, c'est-à-dire impliquant une large participation de la société civile et du secteur privé dans toutes les étapes opérationnelles ;*
- *axées sur les résultats, et centrées sur des résultats susceptibles de bénéficier aux pauvres ;*
- *globales, dans le sens où elles reconnaissent la nature multi-dimensionnelle de la pauvreté ;*
- *hiérarchisées, afin de rendre possible la mise en œuvre des politiques, en termes à la fois fiscaux et institutionnels ;*
- *orientées vers la recherche de partenariats avec les acteurs de l'aide au développement (aide bilatérale, multilatérale et ONG), selon un objectif de coordination de leurs interventions ;*
- *basées sur une perspective de long terme pour la réduction de la pauvreté. »*

Comme le montre la liste ci-dessus, le premier principe mis en avant concerne le caractère participatif de la définition de ces politiques, dont les modalités pratiques seront précisées dans un premier temps, avant de détailler les autres principes de cette liste, guidant eux le contenu des DSRP.

Un processus participatif pour une meilleure appropriation des politiques

Les IBW préconisent ouvertement la conduite par chaque pays de l'élaboration de son DSRP, et pour ce faire le recours à un processus participatif dont chacun est appelé à fixer les règles précises. Elles tentent par là-même de répondre aux critiques qui lui étaient adressées, leur reprochant un manque de prise en compte des opinions et des spécificités des pays.

Qu'est-ce qu'un processus participatif ?

Le concept de processus participatif, qui suppose l'implication active de l'ensemble des acteurs de la société dans l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, devrait d'abord contribuer à enrichir les débats et à définir une stratégie plus adéquate, répondant aux véritables besoins sociaux. Cette démarche, désignée en anglais sous le terme d'*empowerment*, est censée donner aux pauvres l'opportunité d'influer sur les politiques qui affectent leurs conditions de vie, en permettant de mieux identifier et prendre en compte leurs problèmes et leurs attentes.

Selon ses promoteurs, la conduite du processus par le gouvernement et la participation de la société civile, non seulement à la définition mais également au suivi des politiques, devraient favoriser le

degré d'engagement des gouvernants et les inciter à entreprendre efficacement les actions prévues, tout en suscitant l'adhésion de l'ensemble de la population aux réformes, favorisant leur « appropriation » par le pays. A travers la participation, on introduit enfin l'ensemble des acteurs sociaux dans le domaine réservé de l'État avec pour objectif le respect du principe de responsabilité démocratique (*accountability*), qui était souvent négligé jusqu'alors dans la plupart des pays pauvres.

La Banque mondiale fournit la définition suivante de la participation (Tikare *et alii*, 2001) : « *La participation est le processus à travers lequel les agents influencent et partagent le contrôle sur la fixation des priorités, la définition des politiques, l'allocation des ressources et l'accès aux biens et services publics. Il n'existe pas de guide de la participation parce qu'elle s'inscrit dans différents contextes, différents projets et différents objectifs.* »

Outre les bailleurs de fonds, l'ensemble des acteurs sociaux est partie prenante de ce processus, en particulier : le public, particulièrement les pauvres et les groupes vulnérables, tels que les jeunes, les handicapés, etc. ; l'État, à savoir les administrations centrales et locales, le gouvernement (national et local), le Parlement et les Assemblées représentatives ; les organisations de la société civile, c'est-à-dire les réseaux, les organisations non gouvernementales (ONG), les organisations communautaires, les syndicats et associations professionnelles, les institutions académiques et les groupes de recherche ; le secteur privé, comprenant l'ensemble des formes de représentation patronale.

La Banque mondiale rechigne à définir des orientations trop précises, qui seraient contradictoires avec la philosophie qu'elle prétend désormais défendre. Cette attitude s'explique également par les tâtonnements de l'institution, qui se voit contrainte de définir au fur et à mesure les grands principes d'un processus lancé avec une certaine précipitation et donc sans véritable préparation.

Malgré cette discrétion, le jugement porté par les IBW sur les processus participatifs dans les *Joint Staff Assessments* (JSA), qui conditionne l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE (voir chapitre IX), s'effectue tout de même à partir de quelques grands principes. Ces principes énoncés dans l'introduction générale du document de référence (*sourcebook*) ont pour but de veiller à ce que l'implication des acteurs du processus dont la liste a été dressée ci-dessus soit effective. Comme l'écrit Klugman (2001), « *Afin de clarifier et d'aider à structurer sa description du processus participatif, le JSA se centrera sur les points suivants pour évaluer si le DSRP a réussi à obtenir par la participation une appropriation par le pays des politiques :*

- l'existence d'un processus participatif au sein de l'État (à l'intérieur de l'administration centrale, du Parlement et des administrations ou gouvernements locaux) ;
- l'implication des autres acteurs sociaux, par exemple les groupes de la société civile, les groupes de femmes, les minorités ethniques (...);
- l'implication des partenaires bilatéraux et multilatéraux du développement, en particulier à travers leur contribution analytique pour soutenir la définition du DSRP ;
- l'existence de mécanismes de consultation des pauvres et de leurs représentants ;
- la définition d'un plan d'information du public sur le DSRP ».

Il convient de souligner le caractère permanent de l'ensemble du processus. Si cette démarche participative est considérée comme un moyen pouvant garantir l'efficacité de la stratégie de lutte contre la pauvreté, sa réalisation effective constitue aussi une fin en soi. Elle doit figurer parmi les objectifs du DSRP. Les avancées en la matière et les obstacles éventuels doivent faire l'objet d'évaluation et de suivi.

Pourquoi un processus participatif ?

Avec le lancement des DSRP, les IBW ont initié un revirement majeur par rapport aux pratiques antérieures. Auparavant, même si des experts nationaux participaient à la définition des politiques, et que ces dernières faisaient l'objet de négociations, les pays pauvres avaient peu de poids et disposaient de très faibles marges de manœuvre. Les informations accessibles au public étaient plus que limitées, la majorité des documents utilisés lors des négociations demeurant confidentielle.

L'échec quasi-généralisé des plans d'ajustement structurel (PAS) dans les pays à faible revenu, notamment d'Afrique, a pour origine à la fois des blocages d'ordre social ou politique entravant la réalisation des programmes, ainsi que l'inefficacité des mesures prévues même lorsqu'elles étaient effectivement appliquées. Deux failles sous-jacentes au mode d'intervention des IBW expliquent pour une large part ce revers. D'une part, il supposait que les experts internationaux étaient les mieux à même de définir les politiques adéquates pour le pays, en se fondant sur la notion du *best practice*. D'autre part, tout en étant considérés comme incompetents et marginalisés dans la conception des stratégies, les responsables nationaux étaient censés être capables et avoir la volonté de les mettre en œuvre de manière efficiente, sans forcément y adhérer.

Avec le développement du concept de gouvernance, mis en avant comme une condition majeure de la réussite des politiques, et le vent de démocratisation qui met l'accent sur la nécessité d'accorder plus de

pois aux « sans voix » aussi bien sur la scène nationale qu'internationale, deux conditions se sont imposées : d'une part, une meilleure prise en compte des contextes économique, mais aussi socio-politique et institutionnel, spécifiques à chaque pays ; d'autre part, le caractère primordial de l'adhésion aux politiques non seulement des gouvernants, mais également de la population.

SCHEMA 1.- *Les innovations apportées par les DSRP*

Objectif principal	Ajustement structurel	⇒	Lutte contre la pauvreté
Intitulé des instruments	<ul style="list-style-type: none"> - Document Cadre de Politique Economique (DCPE) - Crédit d'Ajustement Structurel (Banque mondiale) - Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FMI) 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> - Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) - Crédit de Soutien à la Réduction de la Pauvreté (Banque mondiale) - Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FMI)
Traitement de la dette	Indirect (Club de Paris)	⇒	Allègement de la dette (PPTE)
Elaboration	<ul style="list-style-type: none"> - Politique imposée de l'extérieur - Décidée d' « en haut » - Secret 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> - Politique élaborée par le pays - Approche « par le bas » - Transparence
Prise en compte des spécificités du pays	Faible	⇒	Forte
Financement	Priorité aide-projet	⇒	Priorité aide budgétaire
Indicateurs de suivi / conditionnalité	Indicateurs de moyens	⇒	Indicateurs de résultats

Le schéma 1 ci-dessus synthétise les principales innovations apportées par les principes devant guider les DSRP par rapport aux politiques préconisées par la Banque mondiale auparavant dans le cadre des « Documents Cadres de Politique Economique » (DCPE). Comme on s'en rend compte à la lecture de ce schéma, les principes des DSRP rompent fondamentalement avec la pratique de leurs prédécesseurs, que ce soit en termes de mode d'élaboration des politiques, mais aussi de contenu, de financement ou d'indicateurs de suivi. Dans tous ces domaines, l'échec des stratégies antérieures a imposé aux IBW de formuler des politiques basées sur des principes largement opposés.

Le DSRP : un programme cohérent et précis intégrant les multiples dimensions de la pauvreté

Même si le contenu des DSRP doit dépendre du contexte en vigueur dans chaque pays, son élaboration est guidée par un certain nombre de principes de base. Selon le document de référence de la Banque mondiale, la définition d'une politique de lutte contre la pauvreté requiert plusieurs passages obligés décrits ci-après (Tikare *et alii*, *ibidem*).

Elaborer un diagnostic sur la pauvreté en prenant en compte ses différentes dimensions

En premier lieu, il est nécessaire d'établir un bilan sommaire sur la conjoncture économique et un état des lieux de la pauvreté. La nature et les facteurs déterminants de la pauvreté, ainsi que le profil des populations pauvres doivent faire l'objet d'analyses précises et détaillées, qui sont une condition préalable à la formulation d'une stratégie efficace de réduction de la pauvreté.

Cette démarche suit une approche multi-dimensionnelle de la pauvreté, qui correspond à celle défendue par le Rapport sur le développement dans le monde sur ce thème (voir chapitre I). Selon Tikare *et alii* (*ibidem*), « *la participation au diagnostic sur la pauvreté permet de recueillir et d'analyser des informations quantitatives et qualitatives sur ce sujet. Les données quantitatives procurent des informations agrégées et désagrégées sur la pauvreté, qui peuvent contribuer à guider les choix politiques généraux. Cependant, sans données qualitatives pour expliquer certains problèmes et pour combler les manques des mesures quantitatives, les gouvernements et la société civile ne seront pas capables de résoudre des problèmes spécifiques pour réduire la pauvreté.* »

Une stratégie pour combattre la pauvreté

Après avoir décrit les caractéristiques et les déterminants de la pauvreté, chaque DSRP doit énoncer les composantes de la stratégie envisagée pour la combattre. Il est demandé aux pays d'articuler les politiques préconisées dans le DSRP autour de quatre axes-clés (Klugman, *ibidem*) :

- les politiques macro-économiques et structurelles envisagées pour soutenir la croissance selon une orientation pro-pauvres ;
- l'amélioration de la gouvernance, y compris la gestion financière du secteur public ;
- les politiques et programmes sectoriels appropriés ;

- une évaluation réaliste du coût des financements requis pour les principaux programmes proposés.

Selon la Banque mondiale (Klugman, *ibidem*), chaque DSRP doit traiter les quatre thèmes ci-dessus de manière approfondie, et l'évaluation par les IBW des DSRP doit se centrer sur la qualité de leur traitement par les pays.

Compte tenu de la complexité du phénomène, de l'enchevêtrement des causes, et de la multiplicité des handicaps dont souffrent les pauvres, la lutte contre la pauvreté ne peut pas se résumer à des projets ponctuels. Un programme global, cohérent, privilégiant les politiques qui favorisent l'amélioration des conditions de vie des pauvres (politiques « pro-pauvres »), prévoyant l'impact négatif éventuel de certaines mesures et la mise en place de filets de sécurité, est nécessaire.

Le DSRP doit ainsi présenter dans un cadre harmonisé une large palette d'actions :

- mesures de stabilisation financière (réduction du déficit public, réforme fiscale, contrôle de la masse monétaire, etc.) ;
- réformes structurelles visant à faciliter le fonctionnement des marchés et à favoriser la croissance (libéralisation, privatisation, instauration d'un environnement stable et incitatif pour promouvoir le développement du secteur privé) ;
- réformes sectorielles (dans le domaine du développement rural, de la santé, de l'éducation, des infrastructures, avec notamment la cogestion et la participation des bénéficiaires pour améliorer la qualité et les prestations de services de base) ;
- enfin, réformes institutionnelles, telles que la décentralisation pour rapprocher le processus de décision des populations concernées, le renforcement des capacités de gestion de l'État, l'amélioration du fonctionnement des institutions, et plus globalement de la gouvernance et de la démocratie.

Si globalement, tous ces axes d'intervention sont censés avoir un impact positif en termes de réduction de la pauvreté, une attention particulière est accordée aux mesures qui ciblent directement les couches les plus défavorisées. Outre l'accroissement des revenus de ces derniers (par une politique d'emploi, de promotion des micro-entreprises, etc.), trois objectifs spécifiques doivent guider la définition précise des politiques, conformément à la distinction établie par le Rapport sur le développement de la Banque mondiale consacré à la lutte contre la pauvreté (voir chapitre I) :

- faciliter l'accès des pauvres aux *opportunités* et aux ressources (hausse des dépenses d'éducation, de santé, d'infrastructures de base, etc.) ;
- favoriser leur *insertion (empowerment)* et leur participation à la vie de la société (décentralisation, information, processus participatif, etc.) ;
- réduire leur *vulnérabilité* (mise en place de systèmes d'assurance, dispositifs facilitant leur accès au crédit, aides ciblées, sécurité alimentaire, etc.).

Un plan d'action avec des objectifs précis et chiffrables

Un plan d'action doit être défini, avec un calendrier précis tenant compte des priorités, ainsi que des objectifs mesurables. D'une part, l'ordre de déroulement des réformes a son importance, une hiérarchisation des interventions publiques étant nécessaire en fonction de leur impact à court et à long termes. D'autre part, la précision des objectifs et surtout leur publication dans les DSRP contraignent les gouvernants à produire des programmes concrets et à tenir leurs engagements. Cette procédure permet en outre de lier le niveau de l'aide au développement aux résultats des pays engagés dans la lutte contre la pauvreté.

Un dispositif de suivi et d'évaluation

La définition d'un plan d'action comprenant des objectifs quantifiés en termes de résultats a pour corollaire la mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation des politiques. La conception d'un système de suivi des résultats comprend globalement trois phases (Rubio *et alii*, 2001) :

- fixation des buts et des cibles qui correspondent aux principaux objectifs définis dans la stratégie de lutte contre la pauvreté ;
- identification des indicateurs et des niveaux de désagrégation nécessaires ;
- définition du dispositif de suivi de l'évolution des indicateurs (identification des sources, qu'il s'agisse d'enquêtes ou de données administratives, fréquence de suivi, etc.).

Les pays concernés doivent fixer les objectifs à moyen et à long termes de réduction de la pauvreté afin de s'assurer que les politiques sont bien conçues, mises en œuvre efficacement et suivies attentivement. Mais étant donné que, le plus souvent, les politiques n'ont de réelles retombées qu'à moyen et long termes, les DSRP doivent énumérer des indicateurs intermédiaires qui permettent d'assurer le suivi conjoncturel des progrès réalisés (voir chapitre XI).

Le DSRP établit un programme sur trois ans. Il doit toutefois faire l'objet d'évaluations annuelles dressant le bilan des premiers résultats relativement aux objectifs fixés, et analysant la manière dont les politiques sont mises en œuvre. Des révisions peuvent alors être envisagées à l'issue de ces bilans.

TABLEAU 1.— *État d'avancement des DSRP (Année de discussion aux conseils de la Banque mondiale et du FMI pour chaque pays)*

<i>Pays</i>	2000	2001	1 ^{er} Semestre 2002*
Afrique :			
Angola		I*	
Bénin	I	F*	
Burkina Faso		F	
Burundi		I*	
Cameroun	I		F
République Centrafricaine		F*	
Comores			I
République démocratique du Congo			I
République du Congo			I
Côte d'Ivoire		I*	
Djibouti		I*	
Erythrée			I
Ethiopie			F
Gambie	I		F
Ghana		F*	
Guinée	I	F*	
Guinée-Bissau	I		F
Kenya	I	F*	
Lesotho			F
Madagascar	I		F
Malawi	I		F
Mali	I	F*	
Mauritanie		F	
Mozambique	I	F	
Niger	I		F
Nigeria		I	
Ouganda	F		
Rwanda	I	F*	
Sao Tome et Principe	I		F
Senegal	I		F
Sierra Leone		I	
Tanzanie	F		
Tchad	I	F*	
Togo		I*	
Zambie	I	F*	
Amérique latine :			
Bolivie	I	F	
Guyana	I	F*	
Honduras	I	F	
Nicaragua	I	F	
Europe de l'Est :			
Albanie			F
Bosnie Herzégovine		I*	
Macédoine		F*	
Moldavie	I		F

TABLEAU 1 (suite)

<i>Pays</i>	2000	2001	1 ^{er} Semestre 2002*
Asie :			
Arménie		I	
Azerbaïdjan		I	
Cambodge		I	F
Géorgie		F*	
Indonésie			I
Kirghizistan		I	
Laos		I	
Mongolie		I	
Népal		I*	
Pakistan		I	
Sri Lanka			F
Tadjikistan	I	F*	
Timor Oriental			I
Vietnam		I	F
Yémen			F

Source : Comité du Développement (FMI et Banque mondiale, 2001).

* Préviation présentée par le rapport du Comité du Développement.

En décembre 2001, soit à peine deux ans après le lancement de ces programmes, 27 pays avaient préparé des DRSP intérimaires seulement et 8 des DSRP finaux (tableau 1)⁴. Ces deux nombres montrent l'ampleur des efforts réalisés par les pays concernés dans ce domaine avec l'appui des IBW.

Il est donc temps d'effectuer un premier bilan de la manière dont les processus participatifs ont été conduits et d'analyser le contenu des programmes, ce qui est l'objet des deux parties suivantes. Ce bilan présente en particulier pour intérêt de vérifier dans quelle mesure les principes décrits ci-dessus sont mis en pratique, ainsi que d'identifier les problèmes posés par cette nouvelle approche.

PORTÉE ET LIMITES DU PROCESSUS PARTICIPATIF

Une fois décrits les principes des processus participatifs tels qu'ils ont été énoncés par la Banque mondiale, on est amené à s'interroger sur l'intérêt de cette nouvelle démarche du point de vue des pays concernés : autrement dit, qu'apportent les nouvelles modalités de définition des politiques économiques par rapport aux modalités antérieures, non seulement dans leurs principes mais aussi dans leur application ?

4. Il s'agit du nombre de DSRP (intérimaires et finaux) disponibles sur le site internet de la Banque mondiale au moment de la rédaction de ce chapitre en décembre 2001 ; ce nombre est un peu inférieur à la somme des DSRP élaborés en 2000 et 2001 telle qu'elle résulte du tableau 1 : plusieurs pays censés compléter leur DSRP d'ici fin 2001 (marqués d'un astérisque) ne l'avaient pas encore fait à cette date.

Encadré 1

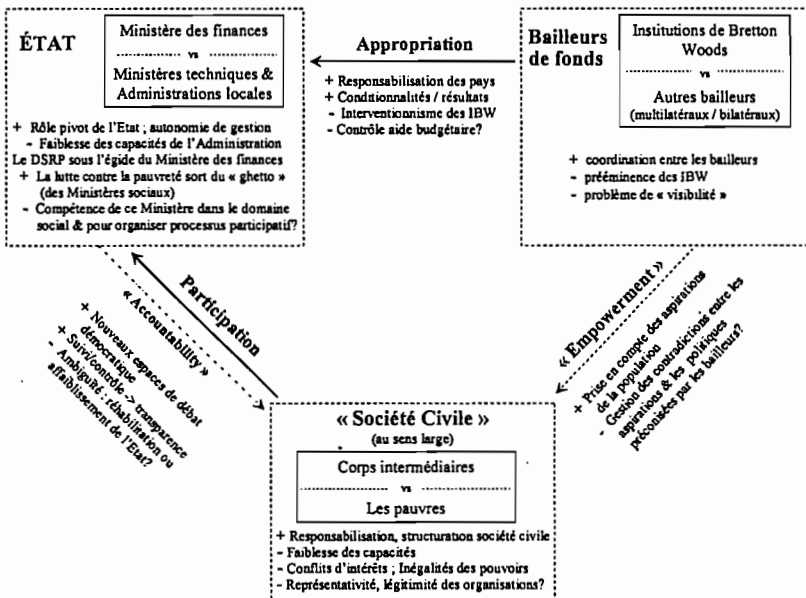
Une grille de lecture des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté

La grande originalité des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté est d'avoir reconnu le rôle central et élargi le champ des acteurs à impliquer dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, rompant ainsi avec l'approche technocratique qui prévalait auparavant. En conséquence, l'analyse des processus DSRP en cours, mais aussi de leur chance de succès futur, peut être menée à partir d'une grille de lecture fondée sur l'identification des acteurs clés du dispositif, qui met en lumière les modalités de leurs interactions (convergences d'intérêts, alliances tactiques, rapports de pouvoir, lignes de tensions, conflits ouverts, etc.).

En première approximation, trois catégories génériques méritent d'être distinguées, qui elles-mêmes peuvent être décomposées en deux sous groupes, l'un dominant et l'autre dominé :

- l'Etat au sens large, en différenciant le Ministère des finances et les autres institutions publiques (ministères techniques, administrations locales) ;
- la société civile au sens large, en différenciant les corps intermédiaires organisés et les citoyens (dont l'expression est censée être relayée à travers « l'opinion publique », plus particulièrement les pauvres ;
- les bailleurs de fonds, en différenciant les IBW du reste des donateurs (multilatéraux et bilatéraux).

La figure ci-après tente de synthétiser l'intensité et la nature des relations (tant inter qu'intra) qui caractérisent, aujourd'hui et « en moyenne », ces trois pôles. Nous avons cherché à signer les principaux facteurs qui œuvrent concrètement en faveur (+) ou à contre-courant (-) d'une coordination efficace et équilibrée des politiques de lutte contre la pauvreté. L'intérêt de cette représentation n'est pas seulement heuristique. Elle peut aussi être appliquée (et éventuellement affinée) à des contextes nationaux spécifiques et partant, mobilisée dans une perspective prescriptive pour résorber les contradictions qui risquent de mettre en péril la réalisation des objectifs affichés des DSRP. En effet, la structuration de ce champ tripolaire n'est pas figée, mais le résultat d'une construction sociale sans cesse en chantier.



Note de lecture : (+) : points positifs ; (-) : points faibles, problèmes.

Il est évidemment prématuré de répondre précisément à une telle question, dans la mesure où les DSRP sont tout juste en train d'être mis en place, les processus n'ayant généralement pas encore abouti à (cf. tableau ci-dessus). La grille de lecture utilisée ici aborde la mise en œuvre des processus participatifs selon une double dimension : à partir des acteurs des DSRP – principalement, bailleurs de fonds, société civile et État – et des relations qu'ils entretiennent entre eux (encadré 1). Dans la logique des DSRP, la participation simultanée de ces trois acteurs est déterminante pour le succès des stratégies, comme le résume l'image employée par un participant au Forum régional organisé par la Banque mondiale à Dakar sur ce thème (Banque mondiale, 2001c) : « *On ne peut pas avoir une bonne cuisine s'il manque les trois pieds de la marmite* ».

A partir de là, notre analyse a pour but de mieux apprécier l'impact potentiel sur les politiques de développement des innovations apportées par les DSRP, ainsi que les difficultés inhérentes à ces processus, et donc finalement de s'interroger sur leurs chances de succès.

Le nouveau positionnement des bailleurs de fonds

Le poids traditionnellement déterminant des bailleurs de fonds dans le financement des pays en développement qui n'ont pas accès aux flux de capitaux privés est encore accru par la mise en œuvre des DSRP : à la fois condition nécessaire pour l'allègement de la dette, et pour l'obtention des nouveaux prêts concessionnels de la part des IBW, les DSRP constituent ainsi désormais un instrument-clé dans les relations entre les pays et l'ensemble des donateurs.

En même temps, le lancement des DSRP consacre l'échec général des politiques précédemment promues par les IBW, caractérisées en particulier par une multitude de « conditionnalités » imposées aux pays bénéficiaires de leurs prêts (Devarajan *et alii*, 2001 ; Collier, 1997). Les IBW adoptent désormais – au moins en principe – une attitude plus humble à l'égard des pays où elles interviennent ; elles visent parallèlement une meilleure coordination entre elles et entre les différents bailleurs de fonds, pour mettre fin à l'incohérence fréquente des politiques d'aide (Banque mondiale, 2001b).

Moins d'interventionnisme des bailleurs de fonds afin de responsabiliser les pays

A partir des années quatre-vingt, la Banque mondiale et le FMI avaient multiplié les conditionnalités imposées aux PED : le nombre de conditions « structurelles » (autrement dit, d'engagements en matière

de mesures de réformes structurelles assignés aux PED) incluses dans les facilités du FMI est ainsi passé de 2 en moyenne en 1987 à 17 en 1997, avant de redescendre à 13 en 1999 (Chavagneux, 2001). Il est admis que ces conditionnalités ont échoué en raison du manque d'appropriation de ces politiques imposées de l'extérieur, sans réelle adhésion des pays concernés, se traduisant de surcroît par une « instrumentalisation » des IBW amenant les gouvernements à reporter sur elles la responsabilité des politiques vis-à-vis de leurs opinions publiques (Chambas et Kerhuel, 2001). Du point de vue technique, on a par ailleurs assisté à de nombreuses dérives entraînées par la fixation de conditionnalités portant sur les mesures à mettre en œuvre, et non pas sur les résultats des politiques.

Les DSRP préconisent d'établir une nouvelle relation entre les bailleurs de fonds et les pays, visant à responsabiliser ces derniers, tant pour la définition des politiques que pour leur mise en œuvre. Ce nouveau positionnement des bailleurs de fonds soulève en fait trois types de contradictions.

La première, qui est la plus fondamentale, est inhérente à la nature des processus. En effet, les conditionnalités ne disparaissent pas dans le cadre des DSRP : elles sont seulement « internalisées » puisque, pour obtenir l'allègement de la dette souhaité, les pays sont censés définir eux-mêmes une stratégie de politique économique validée ensuite par les IBW. Dès lors, les principes d'« appropriation » et de conditionnalité ne sont-ils pas antithétiques ? En fait, le discours qui prône la souveraineté des pays reste largement illusoire : le mode d'intervention des institutions financières internationales repose toujours en grande partie sur une démarche coercitive. Le DSRP est en effet avant tout une condition imposée par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international pour l'obtention d'une aide financière, ce qui biaise dès l'origine le processus d'appropriation. La stratégie devant être entérinée par ces institutions, le respect des conditionnalités et les politiques suggérées par ces dernières priment sur celles que les acteurs nationaux pourraient juger adéquates.

A titre d'exemple, dans beaucoup de pays à faible revenu, les pauvres sont réticents aux réformes de libéralisation économique et de désengagement de l'État (voir pour le cas de Madagascar le chapitre V de cet ouvrage). Pourtant, le plus souvent, les positions divergentes sur cette orientation sont non seulement ignorées dans l'élaboration des politiques, mais elles ne sont même pas considérées comme matière à débat lors des séminaires ou ateliers regroupant les différents acteurs de la société. En définitive, tant que le pouvoir de négociation des dirigeants nationaux auprès des IBW reste limité, ce qui est le cas pour la majorité des pays pauvres, le processus participatif apparaît largement comme un alibi. Cette raison, ajoutée au manque de capacité

technique de la plupart de ces pays explique que plusieurs DSRP aient été en fait rédigés directement par les IBW ou par des consultants extérieurs (voir chapitre VII).

C'est probablement dans ce domaine, qui constitue pourtant l'innovation principale des DSRP en tant que mode d'élaboration d'une politique économique, que la distance est la plus grande entre les objectifs louables affichés et la pratique : l'observation des processus d'élaboration des DSRP conduits jusqu'à présent montre en effet que l'interventionnisme des IBW demeure généralement très marqué.

La logique des DSRP se traduit ensuite par un accroissement de l'aide budgétaire au détriment de l'aide-projet⁵. Tandis que l'aide projet inhibe l'« appropriation » des politiques, on peut penser effectivement que celle-ci est plus aisée dans un contexte d'aide budgétaire. Ceci se justifie d'abord par le fait que les fonds libérés par l'allègement de la dette dans le cadre des DSRP se traduisent par une économie du service de la dette publique et constituent donc par nature de l'aide au budget. Ensuite, la volonté d'obtenir une « appropriation » de l'aide par les pays récipiendaires a pour corollaire de leur autoriser une plus grande maîtrise de la gestion de ces financements, ce qui est le propre de l'aide budgétaire.

Du point de vue des donateurs, cette évolution est contradictoire : elle est moins coûteuse en termes de gestion, ce qui s'accorde bien avec la tendance à la diminution de l'aide publique au développement (et des moyens humains disponibles pour la gestion des projets, ce qui vaut en particulier pour la Banque mondiale). En contrepartie, elle présente l'inconvénient d'une moins grande « visibilité », puisque les fonds une fois versés dans le budget ne sont plus identifiables, tandis que l'aide-projet permet au contraire aux bailleurs de revendiquer leur rôle dans la réalisation des projets en question. Cette caractéristique explique les réticences de certains bailleurs de fonds face à cette évolution (ODI, 2001).

Pour les pays récipiendaires, l'accroissement de l'aide-projet pose de nombreux problèmes largement étudiés au cours des dernières années, mais non résolus jusqu'à présent, touchant en particulier à la fongibilité, à la comptabilisation et à la transparence de la gestion de l'aide (Naudet, 1999 et 2000). A terme, le renforcement de la capacité de gestion des États et leur plus grande responsabilité démocratique sont évidemment indispensables à cet égard (cf. ci-après). A court terme, pour compenser l'allègement des conditionnalités et limiter les risques liés à l'accroissement de la part relative de l'aide budgétaire,

5. L'aide budgétaire correspond à des financements directement affectés à l'Etat, sans que soit précisée la destination exacte des investissements qui seront réalisés. A l'inverse, l'aide-projet consiste à affecter une enveloppe déterminée à un projet spécifique, conduit ensuite sous le contrôle direct du pays ou de l'organisme donateur.

les IBW proposent une plus grande sélectivité de l'aide, consistant à diriger en priorité celle-ci vers les pays qui gèrent correctement et de manière transparente l'APD (Banque mondiale, 1998 ; Chavagneux et Tubiana, 2000). Cependant, ici encore, les modalités d'octroi d'un allègement de la dette aux pays pauvres ont surtout privilégié des considérations politiques incitant à déboursier le plus rapidement possible les sommes engagées. Rien n'indique par ailleurs que les objectifs politiques et géostratégiques qui sous-tendent en grande partie l'allocation géographique des flux d'aide au développement, au mépris des principes de sélectivité, jouent un rôle moindre que par le passé (cf. les financements massifs débloqués en faveur du Pakistan suite aux attentats du 11 Septembre 2001, pour le récompenser de son soutien aux États-Unis).

Enfin, les critères de conditionnalité changent de nature, puisqu'ils concernent désormais non plus seulement des mesures à mettre en œuvre, mais aussi et surtout des résultats en matière de réduction de la pauvreté (voir en particulier l'articulation avec les Objectifs Internationaux de Développement présentée dans le chapitre XI). L'évolution de la conditionnalité et l'accroissement relatif de l'aide budgétaire sont intimement liés : en effet, la mise en place des indicateurs de résultats est aussi un moyen de contrôler *a posteriori* l'utilisation qui a été faite des financements extérieurs, puisque le contrôle permanent qui était opéré dans le cadre de l'aide-projet n'est désormais plus possible.

La portée de ce changement ne doit pas être sous-estimée. Au lieu d'encourager les gouvernements des PED dans une duplicité les incitant à mettre l'accent sur les aspects formels du respect de leurs engagements, on se préoccupe aussi pour la première fois du fond, à savoir des résultats des politiques, ce qui paraît d'ailleurs un principe de bon sens pour toute évaluation d'une politique dans quelque domaine que ce soit. L'application de ces principes sera cependant beaucoup plus difficile qu'il n'y paraît : que se passera-t-il si la trajectoire d'un pays s'éloigne des objectifs (ce qui est d'ailleurs actuellement le cas pour plusieurs pays africains en matière d'espérance de vie par exemple, voir chapitre I), pour des raisons surtout exogènes, liées à l'épidémie de SIDA ou par exemple à une baisse prolongée du cours des matières premières exportées par un pays ? On bute ici sur les limites de la compréhension des liens entre croissance et pauvreté ou de l'impact de l'environnement international sur les pauvres (voir ci-après).

Renforcement de la cohérence entre bailleurs de fonds ou bien de l'hégémonie des IBW ?

Etant conçus comme formant une stratégie globale de développement, les DSRP visent également à améliorer la cohérence entre les interventions des bailleurs de fonds. Dans la mesure où tous les pays donateurs sont également actionnaires des IBW, il est naturel *a priori* que leur approbation de ces programmes se traduise également par leur intégration dans leurs politiques d'aide. C'est bien ce qui s'est produit progressivement au cours des dernières années. Mais le risque existe que cette plus grande cohérence recouvre dans la pratique un alignement de tous les bailleurs de fonds, qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux, sur une stratégie définie et appliquée par les IBW sans concertation avec eux.

La Commission européenne a ainsi considéré que les DSRP devaient servir de base pour la définition de ses politiques d'aide (encadré 2). Les directives de programmation pour le 9^e Fonds Européen de Développement consacré aux pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) dans le cadre de l'accord de Cotonou affirment ainsi que : « *pour les pays qui sont impliqués dans la définition et la mise en œuvre de stratégies de réduction de la pauvreté dans le contexte de l'initiative de la Banque mondiale, il est supposé automatiquement que le point de départ pour la programmation du FED sera la préparation du DSRP.* » (Commission européenne, 2001) Mais cette volonté pose aussi le problème de la participation de la Commission européenne à la définition et à la mise en œuvre des DSRP sur le terrain : malgré le fait que les pays européens sont à l'origine de plus de la moitié de l'aide mondiale au développement (et que la Commission européenne, à travers ses délégations, est présente dans la plupart des PED), les IBW se sont parfois montrés réticentes à la participation de la Commission européenne lorsque celle-ci l'a proposée (voir chapitre X). De même, la France, qui figure pourtant parmi les principaux donateurs d'aide au développement, éprouve des difficultés pour faire valoir ses positions.

Pour qu'elle fonctionne efficacement, cette coordination nécessiterait que les IBW prennent en compte l'expérience des autres bailleurs de fonds dans ce domaine. Or, malgré le fait que le PNUD disposait d'une longue expérience en matière de lutte contre la pauvreté (Kankwenda et alii, 1999), cette expérience a été en fait peu reprise par les IBW, que ce soit du point de vue des concepts ou des stratégies-pays (voir encadré 2).

Encadré 2

Le point de vue de l'Union européenne, de la France et du PNUD

Si l'ensemble des agences d'aide a enfourché à l'unanimité le cheval de bataille de la lutte contre la pauvreté, et a accepté de se couler dans le nouveau dispositif conçu par les IBW, toutes les lignes de tension qui parcourent cette communauté de manière récurrente n'en ont pas miraculeusement disparu pour autant. Nous nous intéresserons ici à la position de trois donateurs stratégiques : la France et l'Union européenne, deux des plus grands bailleurs de fonds, notamment en direction de l'Afrique, et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) pour sa contribution intellectuelle.

L'Union européenne : ses ailes de géant l'empêchent de marcher

L'Union européenne adhère pleinement aux nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté. La priorité accordée à cette question est ancienne et largement institutionnalisée. L'article 130 du traité de Maastricht fait de la lutte contre la pauvreté une obligation de la coopération européenne. Sur de nombreux fronts qui caractérisent la réorientation de l'aide publique au développement, l'Union européenne a joué un rôle précurseur : aide budgétaire, conditionnalité ex-post basée sur les résultats, coordination des donateurs dans les pays, gestion des dépenses publiques, etc. Avec la mise en place des PRSG (*Poverty Reduction Strategy Grant*), elle s'est dotée d'instruments financiers et de procédures qui s'intègrent parfaitement dans l'architecture globale initiée par les IBW. Les principes de mise en œuvre du 9^e FED et des *Country Strategy Papers* insistent sur la nécessaire articulation de l'aide européenne avec les processus DSRP.

Le diagnostic de la Commission européenne sur les processus DSRP en cours (c'est-à-dire essentiellement sur l'élaboration des DSRP-Intérimaires) est très positif. Elle souligne cependant un certain nombre de lacunes, qui mettent en lumière ses propres priorités (Commission européenne, 2001).

Les principes d'appropriation, de responsabilité démocratique, de transparence et de participation sont hautement valorisés par la Commission européenne. En particulier, le principe et la qualité des processus participatifs sont considérés comme un aspect central dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des DSRP, et partant de ses propres interventions. L'Europe se place en garante de la réelle consultation et prise en compte des aspirations de la société civile, et tout spécialement des pauvres eux-mêmes (*voicing et empowerment*).

En revanche, l'accent porte moins sur les questions de contenu des politiques économiques au sens strict (à l'exception des questions d'intégration régionale, et plus marginalement d'équité), pour lesquelles la Commission est comparativement mal outillée, que sur leur articulation avec les questions de gouvernance (dont la lutte contre la corruption), de respect des droits de l'homme et de démocratie. D'ailleurs, de manière remarquable, le FMI a en 2001 (pour la première fois) conditionné la mise en œuvre de son programme d'appui à la Côte-d'Ivoire (FRPC) à la reprise de l'aide européenne, dépendant lui-même de l'amélioration du respect des droits de l'homme dans ce pays.

La France ou les difficultés à faire entendre sa petite musique

D'une certaine façon, la mise en avant du thème de la lutte contre la pauvreté en matière de coopération internationale à la fin des années quatre-vingt-dix a pris la France de court. Après une période dilatoire au cours de laquelle la coopération française a cherché à éviter sa marginalisation en mettant en avant l'argument qu'elle « faisait de la lutte contre la pauvreté sans le dire (sans le savoir ?) », elle a fini par

adhérer officiellement au consensus en matière de politique d'aide. Aujourd'hui, si la France est entièrement partie prenante des différentes initiatives internationales (DSRP, PPTE, Paris 21) et a réorienté son dispositif dans ce sens, elle n'en cherche pas moins à faire entendre sa voix.

D'un point de vue général, la position française se démarque du consensus « post Washington » par l'importance qu'elle accorde aux mécanismes et aux instances de régulations publiques, pour faire contrepoids à une orientation trop libérale du « tout marché » (AFD, 2001 ; Dgcid, 2001). Il s'agit, de renforcer le rôle de l'État dans les pays pauvres, d'y améliorer le fonctionnement des administrations, d'y promouvoir des politiques actives de redistribution et de protection des droits sociaux et politiques autant qu'économiques, pour lutter non seulement contre la pauvreté mais aussi contre les inégalités et l'exclusion. Il s'agit aussi de consolider les instances de régulations internationales chargées d'améliorer la production et l'accès aux « biens publics globaux » tout en favorisant une plus grande participation des pays pauvres aux négociations.

Bien que fortement revendiquées, la contribution et la spécificité du point de vue français sont ignorées par les IBW. Le Comité du Développement (FMI et Banque mondiale, 2001) fait largement mention de l'excellente participation des autres donateurs, en se félicitant de nombreuses manifestations et initiatives communes en cours ou à venir : les Britanniques du DFID en matière de statistiques et d'analyse d'impact, les Néerlandais pour les actions de *capacity building*, la Suisse, l'Allemagne, les pays nordiques, l'Union européenne, le Japon, pour l'alignement de leurs instruments d'aide sur le cadre générique du DRSP, le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE pour la coordination des donateurs, les agences des Nations Unies (PNUD, BIT, etc.), notamment dans le domaine des indicateurs internationaux du développement, etc. Paradoxalement, la contribution de la France n'y est à aucun moment évoquée. Il faut sans doute chercher la raison de ce silence dans une concurrence implicite pour le leadership dans le champ de l'APD vers les pays pauvres, notamment d'Afrique, et dans les difficultés structurelles de la France à faire valoir ses intérêts dans ce domaine. Il faut dire qu'à la différence des IBW, qui peuvent asseoir leurs options stratégiques sur une capacité d'expertise substantielle et de haut niveau, le dispositif de réflexion et de recherche de la France est indigent (à l'instar de la plupart des autres donateurs, y compris de la Commission européenne). De ce point de vue, la comparaison avec les Britanniques est éclairante : leur capacité d'influence est sans commune mesure avec leur contribution financière.

Le PNUD, ou comment peser quand on a des idées et pas d'argent

Comme dans de nombreux autres domaines (gouvernance, renforcement des capacités, approche-programme, coordination des bailleurs de fonds), le PNUD a joué un rôle précurseur en matière de lutte contre la pauvreté. Suite à la fameuse critique de l'ajustement structurel (*L'ajustement à visage humain*, Cornia et alii, 1987), le PNUD a repris le flambeau et fait montre d'une remarquable persévérance dans la mise au devant de la scène du thème de la pauvreté : mise en place du programme Dimensions Sociales de l'Ajustement (DSA), avec la Banque mondiale et la Banque Africaine de Développement ; institutionnalisation du Rapport mondial sur le développement humain (RDH), édité chaque année depuis 1990 et décliné localement dans de nombreux PED par la publication de rapports nationaux sur le développement humain durable (DHD), élaborés par des équipes de spécialistes locaux.

Le premier à avoir mobilisé les travaux d'A. Sen, futur prix Nobel, sur la pauvreté, le PNUD a joué un rôle important de théorisation du phénomène : concept de DHD, élaboration des indicateurs de développement humain (IDH), de pauvreté humaine (IPH), etc. Dans le domaine politique, le PNUD a été avec l'UNICEF à l'origine de l'Initiative 20/20, selon laquelle donateurs comme gouvernements des

pays du Sud devraient consacrer chacun 20 % de leurs ressources aux secteurs sociaux de base. Suite au sommet sur le Développement social (Copenhague, 1995), il a aussi reçu mandat de coordonner l'assistance opérationnelle de l'ONU pour le développement centrée sur la pauvreté.

L'Initiative DSRP lancée par les IBW fin 1999 est venue télescoper les efforts déjà engagés sur le terrain dans de nombreux pays par le PNUD pour élaborer des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté (SNLP), dont les principes sont étonnamment proches de ceux préconisés aujourd'hui (notamment l'accent mis sur l'appropriation et la participation de la société civile). La puissance hégémonique des IBW, leur capacité financière incomparable, a relégué le PNUD au second plan, dans un domaine où il revendiquait pourtant un avantage comparatif certain. Marque de ce rapport de force défavorable dans la concurrence entre bailleurs, certaines SNLP initiées par le PNUD ont été tout bonnement balayées, et le processus repris à zéro malgré un gâchis de ressources considérable (voir chapitre X, pour le cas du Mali).

Aujourd'hui, sous couvert de collaboration harmonieuse contre un fléau universel, les fonctionnaires du PNUD avalent des couleuvres et sont réduits à chercher des niches pour faire valoir leur expertise, avec pour maigre consolation le souvenir d'avoir été à l'origine de cette dynamique.

Le processus participatif, facteur de renforcement de la démocratie

Une des principales nouveautés de la démarche des DSRP consiste à associer dans le cadre d'un processus consultatif la société civile à la définition et au suivi des politiques, avec pour objectif de renforcer le débat démocratique et donc la légitimité ainsi que l'efficacité des politiques. L'organisation du processus participatif pose un certain nombre de problèmes, selon les cas, intrinsèques ou au contraire spécifiques aux pays à bas revenu qui sont censés les mettre en place. Ces problèmes examinés ci-après touchent à la fois aux critères requis pour autoriser les acteurs de la société civile à contribuer à l'élaboration des politiques économiques, et à l'influence effective du processus sur la prise de décisions politiques.

Malgré toutes les difficultés et les imperfections d'une telle approche, il ne fait aucun doute que cet objectif doit être encouragé, dans la mesure où la plupart des pays engagés dans la définition et la mise en œuvre de DSRP sont des pays peu démocratiques, voire autocratiques, où la population a peu d'autres occasions de s'exprimer. Il serait bien sûr naïf de penser que les DSRP vont générer à eux-seuls une société civile lorsqu'elle n'est pas organisée ; mais ils lui donnent une occasion de s'exprimer et de faire surgir des problèmes et des opinions qui sans cela n'auraient pu émerger : l'exemple du Bénin, où le processus participatif mené dans les provinces aurait permis aux représentants du gouvernement de découvrir que le principal problème des écoles était l'absentéisme des enseignants, est éloquent à cet égard (ODI, 2001).

Les critères de légitimité, de représentativité et de capacité de la société civile

La Banque mondiale considère que trois critères sont essentiels pour assurer une participation effective de la société civile au niveau national (Tikare *et alii*, 2001) :

- la *légitimité* (le groupe est habilité ou reconnu publiquement) ;
- la *représentativité* (il représente les intérêts et les besoins d'un groupe de population) ;
- la *capacité* (il dispose des capacités organisationnelles et analytiques pour remplir ses objectifs, énoncer ses demandes, défendre ses intérêts et pour participer au dialogue national).

De manière surprenante, la société civile n'est pas l'objet d'une définition précise par la Banque mondiale, malgré son rôle-clé dans le processus. Ce terme « attrape-tout » renvoie en fait à des définitions extrêmement diverses selon les auteurs et les époques. Dans son acception la plus commune, la société civile peut être définie par exclusion : ce n'est ni l'État ni la sphère marchande. Pour reprendre la définition de Scholte (2001) : « *nous considérons comme faisant partie des activités de la société civile les efforts délibérés d'associations non lucratives et non officielles pour peser sur les politiques, les normes (...)* »

Dans la pratique, les organisations non gouvernementales (ONG) sont considérées généralement comme les seules à être représentatives de la société civile, alors qu'elles n'ont pourtant souvent que peu de représentativité, de légitimité et de capacité. Le rôle central joué par les ONG (par défaut, en l'absence d'autres organisations représentatives) risque d'accroître les effets pervers habituels, liés à leur fonction de « courtier en développement » (captation de la rente du développement) ou de « faux nez » de l'administration (Bako-Arifari et Le Meur, 2001 ; Lautier, 2001 ; Raffinot et Roubaud, 2001).

Les syndicats de salariés sont généralement exclus du processus ; de toute manière, ceux-ci ont été laminés, quand ils existaient auparavant, par plusieurs décennies de crise et d'ajustement structurel. Le secteur privé se retrouve quant à lui *de facto* assimilé à la société civile (Chambas et Kerhuel, 2001), malgré le fait que la Banque mondiale le considère comme un acteur à part entière du processus, à côté de la société civile, du Parlement, du public, etc. (cf. ci-dessus). Encore faut-il mentionner que les représentants du secteur privé ne sont pas toujours associés explicitement au processus participatif (voir chapitre X pour le cas du Mali) : ceci peut s'expliquer d'une part par l'atrophie fréquente des syndicats patronaux dans les pays pauvres (compte tenu du faible poids de l'économie formelle), et d'autre part

par le fait que les entreprises (au moins les plus grandes) disposent de leurs propres canaux d'influence sur le gouvernement.

Faut-il pour autant en conclure que la participation de la société civile est inutile, voire fausse le fonctionnement de la démocratie ? Certes, le Parlement est souvent marginalisé dans le cadre des DSRP : dans de nombreux cas, il n'est pas consulté sur le contenu du DSRP – qui constitue pourtant le cadre pluri-annuel définissant la politique économique du pays – ou alors son avis est insuffisamment pris en compte (McGee *et alii*, 2001). Le Parlement se considère pourtant comme la seule institution représentative : « *La société civile c'est moi* », déclare le président du parlement malien (voir chapitre X), ce qui est largement abusif compte tenu des défaillances du fonctionnement de la démocratie dans ces pays. Malgré cela, il est évidemment souhaitable que le Parlement participe pleinement aux processus (Commission européenne, 2001 ; McGee *et alii*, 2001).

Bien sûr, le manque de coordination et d'organisation de la société civile dans les pays pauvres constitue un grave handicap pour la réussite du processus. Il semble que peu d'entre eux disposent d'une société civile suffisamment organisée pour satisfaire les différentes conditions requises par la Banque mondiale pour participer au processus ; le cas du Ghana, cité en exemple par ODI (2001), est l'exception qui confirme la règle. Dans la plupart des autres pays, le processus doit donc surtout être considéré comme un moteur de renforcement de la société civile, sachant que ce processus n'est pas instantané et ne peut que s'inscrire dans le long terme, compte tenu de leurs traditions nationales et des insuffisances de leur fonctionnement démocratique.

Le processus participatif : une utopie ?

La mise en œuvre du principe de responsabilité démocratique (*accountability*) amène à s'interroger sur la gestion des conflits d'intérêts au sein de la société civile et sur la manière dont la définition des politiques prend en compte les résultats des processus participatifs. Par là-même, le lancement des DSRP marque pour les IBW une incursion dans le champ politique qu'elles avaient tenté, au moins officiellement, d'éviter jusqu'à présent (Chavagneux et Tubiana, 2000). Pourtant, cette incursion n'est que partielle, dans la mesure où les DSRP ne prennent pas en compte les conflits d'intérêts au sein de la société et la nécessité de procéder à des arbitrages, ni l'ensemble des implications pour l'État de ces processus.

A l'image du rapport de la Banque mondiale consacré à la lutte contre la pauvreté, qui éludait pour l'essentiel cette question (voir chapitre I), le principe du processus participatif ne permet pas la

résolution des conflits d'intérêts. En ce sens, le concept de processus participatif est une « utopie », pour reprendre le terme de Lautier (2001). Le choix entre un caractère purement consultatif du processus ou au contraire l'attribution d'un pouvoir décisionnel n'est pas explicité, même si la pratique tend plutôt vers le premier terme de l'alternative, générant par là-même des frustrations parmi les participants, qui espéraient contribuer à la définition des politiques (McGee *et alii*, 2001). A cet égard, le fonctionnement du processus participatif est foncièrement différent de celui des budgets municipaux participatifs mis en place au Brésil par le Parti des Travailleurs, pourtant cités en exemple par la Banque mondiale (Tikare *et alii*, *ibidem*) : l'adoption de ces budgets reflète un certain nombre d'arbitrages entre les projets présentés par les administrés, à l'inverse des DSRP. Deux cas de figure peuvent découler des carences des processus participatifs dans ce domaine :

- il est d'abord probable que ceux qui ont le plus de pouvoir imposent leur point de vue ; au Honduras et au Nicaragua, la privatisation des services de distribution de l'eau a été inscrite dans le DSRP intérimaire alors que la société civile, mais aussi les parlementaires, y étaient opposés (Habbard, 2001). L'obligation d'affecter les fonds dégagés par l'allègement de la dette aux services de santé et d'éducation plutôt que dans d'autres secteurs suscite également des interrogations de la part de certains acteurs de la société civile. La pertinence d'une telle option ne fait pas l'objet de discussions, ni de réelle justification. Une telle pratique limite l'implication des différents acteurs du pays à un simple rôle consultatif.
- la solution alternative consiste pour les stratégies de réduction de la pauvreté définies dans le cadre du processus participatif à éviter d'aborder les questions difficiles et socialement conflictuelles, ce qui les rend par conséquent moins abouties. Dans certains pays comme la Bolivie, les gouvernements ont voulu contenter l'ensemble des parties prenantes, et les débats auraient plus porté sur la répartition de l'aide au développement que sur l'élaboration d'une véritable stratégie (voir chapitre VII). Plus généralement, la question des priorités (hors celles qui figurent dans les conditionnalités des IBW), source potentielle de conflit, est laissée de côté dans la majorité des DSRP, alors qu'elle est primordiale compte tenu des contraintes des finances publiques.

Par ailleurs, l'intérêt de la démarche n'est réellement avéré que si elle aboutit à l'application véritable du DSRP et que si cette dernière est couronnée de succès. Or, plus que le contenu même des politiques, c'est la faible volonté des dirigeants nationaux que les membres de la

société civile mettent le plus souvent en cause pour expliquer l'échec des stratégies passées. Le principe du processus participatif, même s'il favorise l'adhésion nationale et l'implication de la société civile, n'entraîne pas nécessairement un engagement plus marqué des gouvernants dans la réalisation des objectifs fixés dans le DSRP.

En admettant qu'un système de suivi puisse effectivement être mis en place, il ne devient réellement opérationnel que si le système de responsabilité démocratique fonctionne. Suivant ce concept, les gouvernants ont le devoir d'informer, de justifier et d'expliquer leurs actions auprès des citoyens, et ces derniers doivent avoir la possibilité de les sanctionner et de les forcer à prendre des décisions conformes aux principes démocratiques. Mais il est rare qu'un tel cadre régisse effectivement la vie politique dans les pays pauvres (Bratton et van de Walle, 1997). La démocratie, qui peut garantir le respect de ces principes, souffre le plus souvent de nombreux dysfonctionnements. L'opinion publique a peu de poids face au pouvoir de ceux qui gouvernent et peu d'emprise sur la conduite des affaires nationales (voir chapitre V).

En fait, l'élaboration d'une stratégie de politique économique de lutte contre la pauvreté constitue, aussi bien pour les gouvernants que pour la société civile, un exercice difficile dans la mesure où, pour la majorité d'entre eux, il s'agit d'une première expérience. La faiblesse de leurs capacités, faute de formation et d'information adéquates, explique qu'ils ne soient pas à même de proposer des politiques concrètes, rigoureuses d'un point de vue analytique, qu'ils puissent défendre face aux prérogatives des bailleurs de fonds. L'objectif d'appropriation risque donc de buter sur ce manque de capacité, avec pour conséquence un retour à des pratiques de prise en charge extérieure de l'élaboration des politiques que l'on annonçait pourtant révolues.

Affaiblissement ou réhabilitation de l'État ?

Quelle est la résultante de la nouvelle attitude des bailleurs de fonds et de l'appel à la société civile sur l'État et ses missions ? Le lancement des DSRP et la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté consacrent indéniablement la réhabilitation du rôle de l'État, engagée par la Banque dès 1997 avec la publication d'un Rapport sur le développement dans le monde intitulé : *L'État dans un monde en mutation* (Banque mondiale, 1997).

Ceci ne va pas sans ambiguïté. Cette réhabilitation est bien sûr partielle, car il ne s'agit pas de revenir en arrière sur les politiques de libéralisation menées dans le cadre de l'ajustement structurel, qui ont eu pour résultat une réduction du champ d'intervention de l'État.

Comme le note Haubert (2001), il est d'ailleurs tout à fait étonnant que la mise en avant de la société civile aille de pair avec une convergence dans la critique de l'État de la part des ONG de gauche et des penseurs libéraux : « *La nécessité d'une société civile vigoureuse, agissant en partenariat avec les forces du marché et avec un État réduit et épuré, revient ainsi comme un leitmotiv dans les discours des bailleurs de fonds comme des militants progressistes.* »

Ce rôle accru soulève une question majeure : certes, les DSRP confèrent un rôle-pivot à l'État, en tant que pilote du processus participatif, et responsable de la conduite des politiques de lutte contre la pauvreté ; mais l'État est-il capable d'assumer ces nouvelles responsabilités après plusieurs décennies de crise et d'ajustement structurel gouverné par la philosophie du « moins d'État », aux effets desquels s'ajoute l'impact dévastateur de l'épidémie du SIDA qui décime les fonctionnaires africains ? Dans ce domaine, non seulement les politiques d'ajustement structurel ont échoué, mais elles ont contribué paradoxalement à un profond affaiblissement de l'État (Razafindrakoto et Roubaud, 2001 ; Sindzingre, 2001).

L'État, responsable de la définition et de la conduite des politiques de lutte contre la pauvreté

Les politiques d'ajustement structurel tendaient à réduire le rôle de l'État, à la fois à travers l'accroissement du rôle du marché au sein de l'économie, ainsi que par la dé-responsabilisation des pays, chargés d'appliquer des politiques largement définies à l'extérieur. A l'inverse, les DSRP prétendent accroître l'autonomie des pays ; par là-même, ils renforcent le rôle de la puissance publique dans la définition et la conduite de la politique économique.

L'État se voit ainsi conférer la responsabilité de la mise en œuvre d'un processus participatif lourd et complexe. Cette mission demande du temps, mais aussi des ressources financières et humaines. Sa réussite dépend d'un certain nombre de conditions préalables qui ne sont généralement pas remplies compte tenu du contexte actuel dans les pays pauvres, et ce d'autant que des pressions diverses s'exercent pour l'obtention de résultats rapides. En premier lieu, les limites en termes de capacité institutionnelle et les coûts exorbitants pour gérer et maintenir la mobilisation des parties prenantes sur le long terme limiteront l'ampleur du processus. Les faiblesses des compétences organisationnelles apparaissent dès les premiers stades de consultation et d'élaboration des politiques.

Dans des pays dotés d'une expérience limitée en la matière, la mise en place de mécanismes efficaces de participation et de suivi des programmes par les citoyens est loin d'être aisée, en particulier en

présence de contraintes strictes en termes de calendrier⁶. Dans ces conditions, la participation ne peut être que partielle. Par ailleurs, pour que le processus puisse s'appuyer sur les autorités locales comme cela est envisagé par la Banque mondiale, il faudrait que les pouvoirs locaux aient la capacité de mener à bien la démarche participative à leur niveau.

Cette contrainte financière et temporelle, ainsi que le manque d'expérience des administrations responsables dans ce domaine, expliquent les difficultés rencontrées en termes de circulation d'information, pourtant indispensable à la mise en œuvre d'un véritable processus participatif.

Pour que la participation soit réelle, il faut que les DSRP soient accessibles au public. Or dans certains pays latino-américains, les différentes parties prenantes n'ont pas vu le DSRP intérimaire sous sa forme finale ; dans certains cas, celui-ci a même été rédigé directement en anglais et non pas en espagnol (Eurodad, 2001). De manière plus générale, la faible disponibilité des informations, non seulement sur la stratégie en cours d'élaboration, mais aussi sur les politiques passées et leur impact, limite la portée des débats. Les stratégies antérieures et les analyses existantes doivent être prises en compte en tant qu'*input* pour l'élaboration du DSRP. Dans certains pays comme la Bolivie, le Honduras, le Mozambique, le Nicaragua, les documents intérimaires ont intégré les politiques antérieures de lutte contre la pauvreté (voir chapitre VII), mais ce constat est loin d'être généralisé.

Une réforme de la gestion budgétaire

Comme on l'a vu ci-dessus, le cadre triannuel de politique économique défini par les DSRP inclut un chiffrage du coût des politiques envisagées et des ressources associées, ce qui accroît la responsabilité de l'État en matière de programmation budgétaire. Cette programmation budgétaire est préconisée depuis plusieurs années par les IBW, dans le cadre des budgets pluriannuels (en anglais MTEF, *Medium Term Expenditure Framework*).

Selon les IBW (FMI et Banque mondiale, 2001), le renforcement du système de gestion des dépenses publiques dans les pays à bas revenu est également une priorité urgente, afin d'identifier le circuit de

6. On peut lire dans le DSRP intérimaire de la Zambie : « Dans une situation idéale et à condition de disposer du temps nécessaire, le processus de préparation du DSRP-I aurait dû impliquer autant de participants que possible. Malheureusement, le gouvernement a dû préparer le DSRP-I dans l'urgence, en vue d'obtenir un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTTE aussi rapidement que possible. La Zambie s'attend à entrer dans une période de service de la dette accru dans les prochaines années, de sorte qu'un allègement de la dette rapide est requis en urgence afin de modérer cette charge. Dans ces circonstances, les consultations pour le DSRP-I ont été limitées aux institutions gouvernementales. »

l'aide au développement, ainsi que les ressources affectées aux politiques de lutte contre la pauvreté : « *Un problème majeur au Burkina Faso et en Zambie est le besoin de mesurer la totalité des dépenses d'investissement financées par l'aide internationale dans le budget. Le Bénin et le Burkina Faso sont confrontés au défi additionnel d'assurer un suivi des dépenses affectées à la réduction de la pauvreté au niveau local* ».

Afin de pouvoir assumer ses nouvelles responsabilités, l'État se voit accorder une plus grande autonomie dans la gestion des flux d'aide extérieure : c'est un changement majeur par rapport à la logique de l'aide-projet, qui consistait au contraire à pallier son inefficacité en le contournant par la constitution de structures parallèles (ODI, 2001), se traduisant inévitablement par un affaiblissement supplémentaire des institutions nationales. *A priori* positif en termes de cohérence et d'appropriation, l'impact de cette transformation des modalités de l'aide dépend en fait avant tout de la qualité du fonctionnement des institutions publiques dans le pays récepteur. Si une grande partie de l'aide publique est purement et simplement détournée par l'État prébendier, ou si elle est gérée dans le cadre d'un système clientéliste – deux cas de figure habituels – alors l'accroissement de l'aide budgétaire aura un impact *in fine* négatif sur l'efficacité globale de l'aide.

Au total, les DSRP poussent ainsi à l'accélération de la réforme de l'État et au renforcement de ses capacités ; de l'autre, les blocages dans cette réforme peuvent constituer un obstacle à leur mise en œuvre dans de bonnes conditions (ODI, *ibidem*), sachant que l'incapacité éventuelle de l'État à remplir certaines des fonctions qui lui sont désormais attribuées risque d'amener à un retour en arrière particulièrement fâcheux : c'est particulièrement le cas en matière d'aide budgétaire ; si le surplus financier dégagé par l'allègement de la dette est détourné, ou simplement mal utilisé, la tentation sera grande de revenir aux procédures habituelles d'aide-projet. Mais il sera trop tard : le surplus parfois substantiel procuré par l'allègement de la dette aura déjà été dilapidé.

Une nouvelle distribution des pouvoirs au sein de l'administration

Enfin, la préparation des DSRP s'accompagne d'un changement institutionnel : dans la plupart des pays, elle est placée sous la responsabilité du Ministère des finances, ce qui reflète le lien étroit entre DSRP et financements extérieurs, qui sont traditionnellement de la responsabilité de ce ministère.

Cette évolution est positive dans une certaine mesure : les ministères sectoriels auparavant en charge de ces politiques ont en effet

habituellement très peu d'autorité et de moyens ; en sortant du « ghetto » où elle était confinée jusqu'alors, la lutte contre la pauvreté est ainsi susceptible de recueillir plus de moyens.

Mais le Ministère des finances n'est pas nécessairement le mieux à même de contribuer à une réflexion stratégique sur un sujet sur lequel il n'a *a priori* aucune compétence, à la différence des ministères techniques. Il n'a pas non plus grande compétence pour organiser une véritable concertation démocratique pour la définition et la mise en œuvre de ces politiques de manière transparente. Au contraire, les ministères des finances sont plutôt réputés pour leur opacité et leur caractère technocratique : ils sont plus habitués aux négociations bilatérales et secrètes avec les IBW ou le Club de Paris qu'au dialogue avec les autres ministères et la société civile.

Encadré 3

Lutte contre la pauvreté : la Banque mondiale entre deux feux

Depuis quelques années, la Banque mondiale est soumise à un double feu de critiques en provenance des deux côtés de l'échiquier politique. On qualifiera la première, largement relayée par les mouvements anti-mondialisation, de critique de « gauche ». Elle est fondée sur le rejet de la libéralisation, principe fondateur des politiques d'ajustement structurel promues par les IBW, à qui l'on reproche d'être à l'origine de l'accroissement des inégalités et de la marginalisation des pays pauvres. Plus discrète mais non moins efficace, la seconde est emmenée par la droite conservatrice américaine. Sur fond d'isolationnisme, elle stigmatise l'échec des politiques d'aide au développement, le gaspillage des ressources et leur détournement au profit de gouvernements autoritaires et corrompus (*aid fatigue, trade not aid*). Ironiquement, elle applique aux IBW le même « procès en bureaucratie » parasitaire et coûteuse que ces dernières instruisent à l'encontre des PED (cf. à ce propos le fameux rapport Meltzer, 2000).

La mise en avant de la lutte contre la pauvreté, thématique pourtant consensuelle, n'a pas éteint ce double assaut. Pour la critique de « droite » sur ce sujet, nous reprendrons les arguments de L. Summers (2001), ancien secrétaire américain au Trésor, dont l'administration a exercé de fortes pressions lors de la rédaction du Rapport sur le développement 2000/01 ; pressions qui ont abouti à la démission de J. Stiglitz et R. Kanbur, ainsi qu'à la reformulation du Rapport dans le sens d'une remise en selle du rôle central de la croissance (Wade, 2001) :

- rien ne prouve (aucune étude économique) que la « participation » permette d'améliorer les politiques et la croissance. L. Summers invoque les expériences en Asie : des régimes autoritaires auraient favorisé la croissance qui elle-même aurait ensuite facilité les pressions et les transitions démocratiques ;
- selon l'approche technocratique strictement économique adoptée, la Banque ferait mieux de s'appuyer sur des études « scientifiques » montrant le bien-fondé des politiques (ce qui constitue selon L. Summers son avantage comparatif) que de chercher à s'appuyer sur des suggestions venant de non-spécialistes entraînés dans des dérives populistes ;
- L. Summers s'offusque : comment la Banque pourrait promouvoir une autre expression des peuples que les gouvernements démocratiquement élus, dont ils

sont l'émanation et qui représentent ses interlocuteurs naturels voire exclusifs (jamais les villes américaines ne supporteraient que le gouvernement fédéral viennent les court-circuiter en s'appuyant sur la société civile locale). Un tel détour par la « société civile » ne peut que fragiliser les jeunes démocraties. Il reconnaît cependant que l'analogie est moins pertinente pour les régimes non-démocratiques.

Paradoxalement, l'incursion dans le champ politique des IBW, et l'institutionnalisation des nouvelles modalités d'intervention (promotion des processus participatifs, renforcement du dialogue avec des interlocuteurs non-étatiques) sont aussi dénoncées à gauche, les deux critiques se rejoignant sur ce point : « *remplies d'économistes et d'ingénieurs, les institutions d'APD ne disposent pas des compétences adéquates à ce genre d'activité* » (Chavagneux, 2001). Il faut cependant souligner qu'au-delà des apparences, les motivations sont radicalement opposées : d'un côté, refus de l'implication politique ; de l'autre, affirmation du caractère politique de toute forme d'intervention, même lorsqu'elle est officiellement présentée comme strictement économique, mais déni de la capacité technique des IBW à former des consensus, ou suspicion quant aux véritables intentions de ce qui ne serait qu'un slogan.

Par ailleurs, la mesure de la pauvreté serait politiquement orientée pour justifier le seul traitement des moins pauvres des pauvres, l'évacuation du débat sur la protection sociale, ou encore l'écran de fumée de l'entrée en scène de la gouvernance ou de la décentralisation, qui ne feraient que déplacer vers les élites locales les formes du clientélisme et de la corruption (Lautier, 2001).

En fait, les deux critiques mobilisent la rhétorique de l'« effet pervers », magistralement énoncée par A. Hirschman (1991), pour disqualifier les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté, et notamment la participation de la société civile, telle qu'elle est proposée par les IBW. Clairement, la critique de L. Summers ne nous paraît pas recevable, au moins dans le contexte politique des pays pauvres. Effectivement, dans un régime démocratique, les élections constituent le temps fort où les citoyens délèguent leur pouvoir aux élus, qu'ils peuvent sanctionner aux élections suivantes, le cas échéant. De ce point de vue, le processus participatif peut apparaître en partie contradictoire avec ces principes : pourquoi le gouvernement devrait-il rendre des comptes à des institutions intermédiaires (la société civile) dont aucune procédure de permet de contrôler la représentativité effective (à la différence des assemblées élues) ? Cependant, il est illusoire et démagogique de croire que la démocratie formelle, les élections, telles qu'elles sont pratiquées en Afrique, suffisent à assurer une bonne représentation des aspirations de la population, même si la majorité est constituée de pauvres :

- pour la toute petite minorité de pays en phase de consolidation démocratique (Bénin, Mali, Madagascar, Sénégal, etc.), les nouveaux régimes élus n'ont pas radicalement changé la nature prédatrice de l'État. Les élections assurent au mieux par l'alternance une rotation plus rapide des élites pour la capture de la rente constituée par l'accès aux ressources publiques (« l'accès à la mangeoire »). Le contrôle citoyen et la responsabilité démocratique (*accountability*) des autorités et de la classe politique y sont toujours déficients. Rien n'indique que la corruption a baissé. Le lien entre type de politique suivie et vote n'est pas explicitement connu a priori, les partis ne présentant aucun programme précis ;
- pour la majorité des pays, la transition démocratique n'a pas eu lieu, et les régimes sont toujours autoritaires ou semi-autoritaires (Cameroun, Gabon, Kenya, Togo, etc.).

Dans tous les cas de figure, et à la différence des démocraties historiques, les corps intermédiaires de la société civile (partis, syndicats, associations, ONG) sont extrêmement fragiles, voire inexistantes. Or ce sont eux qui devraient assurer le contrôle démocratique entre deux élections (groupes de pression, pétitions, manifestations, etc.). Il n'y a donc pas ou peu d'intermédiation entre le pouvoir et les citoyens, tout particulièrement les plus démunis d'entre eux (voir Roubaud, 2000, pour le cas de Madagascar).

Dans ces conditions, le principe du processus participatif est un facteur potentiellement positif. Il peut contribuer à renforcer les institutions-relais (capital social), peser sur la responsabilité démocratique de l'État, élargir le débat démocratique et la circulation de l'information. Ce qui ne veut évidemment pas dire que les processus mis en place au cours de ces derniers mois sont satisfaisants, ni que la mise à l'écart des assemblées élues dans de très nombreux cas soit acceptable.

Quant à la critique de gauche, nous partageons avec elle nombre des arguments avancés : sous-estimation de la question des inégalités et du rôle de l'État, malgré sa reconnaissance partielle, disqualification de certains instruments de politiques économiques (politiques de redistribution) ou de certains acteurs-clés (syndicats) pour des raisons idéologiques, occultation des conflits d'intérêt, ignorance des risques de la décentralisation, etc.

Mais, il nous semble que le grief de duplicité systémique des IBW dans l'adoption du principe fondateur de la lutte contre la pauvreté est en grande partie infondé. Par exemple, Lautier (2001) interprète l'imposition de l'incidence de la pauvreté comme indicateur central de mesure de la pauvreté, à l'aune duquel seront jugées ses interventions, comme le résultat d'un calcul politique de la part de la Banque mondiale. Ce choix serait censé traduire la volonté supposée de la Banque mondiale de chercher à privilégier les « moins pauvres des pauvres », parce que cela lui permettrait d'afficher des résultats rapides à moindre frais tout en limitant l'expression d'une éventuelle contestation sociale (les plus pauvres des pauvres sont rarement suffisamment organisés pour agir en tant qu'acteurs sociaux et faire entendre leur voix). En réalité, les politiques passées et en cours des IBW incitent à penser le contraire. D'une part, une telle stratégie aurait conduit à mettre en avant des indicateurs liés aux besoins essentiels et aux secteurs sociaux (éducation, santé) qui ont affiché de bien meilleures performances sur longue période que la croissance, et partant que l'évolution de la pauvreté monétaire (ils sont par ailleurs plus directement dépendants des politiques publiques, et donc mieux « contrôlables »). D'autre part, la Banque affiche traditionnellement une préférence marquée pour le développement rural. Or c'est justement dans les campagnes que se concentre l'immense majorité des « plus pauvres des pauvres ».

UNE ANALYSE DU CONTENU DES DSRP : UN RÉEL TOURNANT STRATÉGIQUE OU UN ARTIFICE ?

Après avoir étudié la portée et les limites du processus participatif d'élaboration des DSRP, nous nous proposons dans cette partie d'établir un premier diagnostic sur leur contenu. L'analyse s'appuie sur l'examen des DSRP finaux et intérimaires achevés à la fin de l'année 2001⁷, en portant une attention particulière à ceux des huit pays qui sont finalisés (Bolivie, Burkina Faso, Honduras, Mauritanie,

7. Voir la liste dans le tableau 1.

Mozambique, Nicaragua, Ouganda, Tanzanie), ainsi que sur les évaluations effectuées par différentes institutions⁸, notamment les *Joint Staff Assessments* (JSA) de la Banque Mondiale et du FMI. Notre objectif n'est pas de chercher à effectuer une revue exhaustive des forces et des faiblesses des documents, mais plutôt d'insister sur un certain nombre de lacunes dont les implications sur l'efficacité de la stratégie de lutte contre la pauvreté restent à ce jour insuffisamment soulignées.

La teneur des DSRP est de qualité inégale selon les pays. Ceci vaut autant pour la qualité des analyses que pour la formulation des politiques proposées. Les pays pour lesquels l'élaboration d'un programme de lutte contre la pauvreté a déjà été initiée depuis quelques années (Honduras, Mozambique, Ouganda et dans une moindre mesure Nicaragua), et/ou qui ont bénéficié d'une forte assistance technique étrangère (c'est en particulier le cas de la Bolivie) se différencient par des DSRP plus aboutis⁹. En revanche, les DSRP sont assez sommaires pour les pays qui l'ont élaboré en un temps limité sans pour autant disposer d'une expérience suffisante en matière de lutte contre la pauvreté (Burkina Faso, Mauritanie, Tanzanie).

Cependant, malgré les différences, l'analyse des DSRP conduit à un double constat :

- les stratégies proposées sont relativement uniformes, avec une faible considération des réalités propres à chaque pays (voir encadré 4) ;
- dans la majorité des cas, il s'agit d'une simple reprise des politiques antérieures avec des ajustements à la marge pour établir le lien avec la pauvreté.

L'accent mis sur la lutte contre la pauvreté et l'instauration du processus participatif, censé favoriser la prise en compte des besoins de la population et du contexte spécifique de chaque pays, n'ont ainsi influé que marginalement sur le contenu des programmes. Doit-on en déduire que les orientations politiques passées étaient globalement adaptées, mais que leurs échecs résultent essentiellement du fait qu'elles n'ont pas été réellement mises en œuvre¹⁰ ? Selon cette hypothèse qui semble privilégiée, changer les modalités d'élaboration

8. Outre les documents d'évaluation des DSRP des différents pays par la Banque mondiale et le FMI (*Joint Staff Assessment*), il s'agit en particulier de documents d'évaluation globale tels que ceux réalisés pour le DFID (*Thin et alii*, 2001), pour le HCCI (Lalmant, 2001), ou par Eurodad (2000 et 2001) et par Whaites (2001).

9. L'Ouganda et la Bolivie faisaient partie des pays pilotes pour la mise en œuvre des Cadres de Développement Intégré (*Comprehensive Development Framework*).

10. Rappelons qu'au cours des vingt dernières années, les piètres performances de l'ajustement ont été mises par les IBW sur le compte du manque d'engagement des gouvernements pour mettre en œuvre les mesures et/ ou de la résistance de certains acteurs du pays à leur application effective (Banque mondiale, 1981 ; Banque mondiale, 1994).

Encadré 4

Structure-type et contenu global des DSRP existants

Le principe d'appropriation des politiques implique que les DSRP doivent être spécifiques à chaque pays. Toutefois, si le *sourcebook* se garde de proposer un plan-type, les orientations proposées et les éléments soulignés comme essentiels dans ce document-source ainsi que dans les documents d'évaluation (*Joint Staff Assessments*) conduisent de fait à une uniformisation du contenu des DSRP. L'agencement des chapitres, ainsi que l'accent mis sur des mesures spécifiques ou sur des secteurs particuliers, varient suivant les pays. Mais globalement, on retrouve dans la majorité des DSRP finaux (et intermédiaires) les mêmes axes stratégiques. Ainsi, les documents ont le plus souvent la structure suivante :

- I. **Etat des lieux** : contexte économique et social ; rappel des politiques passées et en cours (avec dans certains cas un bilan de ces dernières : Bolivie, Honduras, Mozambique, Nicaragua,); profil de la pauvreté (caractéristiques et déterminants) ;
- II. **Description du processus participatif** (essentiellement les modalités d'organisation, avec un résumé des recommandations qui en ont été tirées dans certains cas : Bolivie, Honduras, Nicaragua, Tanzanie).
- III. **Objectifs et axes stratégiques pour réduire la pauvreté**. Les différents axes proposés sont généralement:
 - instauration d'un cadre macroéconomique adéquat pour favoriser la croissance (stabilité macro-économique, compétitivité de l'économie et en particulier des secteurs clefs, incitation des investissements privés) ;
 - développement des services sociaux de base (éducation, santé, accès à l'eau, etc.) ;
 - accroître les opportunités d'emploi et de revenus des pauvres (développement rural, promotion des micro et petites entreprises, extension des systèmes de micro-crédit, développement des infrastructures de transport et de communication) ;
 - protection et sécurité des plus démunis (notamment développement des filets de sécurité, mais aussi gestion des ressources naturelles et de l'environnement) ;
 - renforcement institutionnel et bonne gouvernance (efficacité et transparence de l'administration, l'accent étant mis sur l'amélioration de la gestion des ressources publiques, la lutte anti-corruption, la réforme du système judiciaire et la décentralisation).
- IV. **Evaluation des coûts et allocation des ressources** : définition précise des actions et mesures envisagées accompagnée d'une évaluation des ressources nécessaires ; allocation des ressources procurées par l'allègement de la dette. Malgré les efforts réalisés en la matière, l'évaluation des coûts reste le plus souvent très générale et inaboutie.
- V. **Suivi/Evaluation**. En théorie, ce volet comprend : la construction d'un jeu d'indicateurs ; la détermination d'objectifs chiffrés et du calendrier pour les atteindre ; la définition d'un dispositif de suivi/évaluation adéquat (moyens à mettre en œuvre, institutions ou organismes responsables, résultats attendus). Il faut souligner que ce volet est le plus faible et le moins structuré dans la grande majorité des DSRP. Il se limite le plus souvent à l'énumération d'enquêtes et d'indicateurs, en l'absence d'une véritable prise de conscience de l'intérêt d'un dispositif solide et cohérent de suivi et d'évaluation.

et d'application des politiques suffirait à assurer leur réussite sans que l'on ait besoin de revoir leur pertinence. Or une telle assertion est loin d'être avérée et mérite d'être remise en question¹¹.

Nous montrons ici qu'en mettant toujours l'accent sur les stratégies antérieures, avec des adaptations relativement mineures pour traiter la problématique de la pauvreté, les DSRP présentent de façon générale de nombreuses lacunes et incohérences. Ces failles tiennent aussi bien à la pertinence et à la portée des politiques, qu'à l'incertitude quant à leur caractère soutenable, ainsi qu'à la négligence des procédures de suivi et d'évaluation devant permettre de les corriger dans le cadre d'un processus itératif. Le décalage entre le discours et la réalité est également manifeste. La traduction des orientations générales en mesures concrètes et opérationnelles soulève en effet de nombreuses difficultés, dues notamment aux contraintes qui se posent sur le terrain en termes de ressources financières et humaines.

Pertinence et portée des politiques proposées

Etant donné que les DSRP sont inspirés et validés par les IBW, leurs insuffisances traduisent avant tout celles de ces institutions (voir chapitre I pour l'analyse du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté). Leurs lacunes analytiques se reflètent notamment dans un manque d'articulation entre les politiques macroéconomiques et sectorielles, dans le fait qu'elles éludent largement la question du lien entre pauvreté et inégalités, que la nature multi-dimensionnelle de la pauvreté n'est prise en compte que formellement sans en tirer véritablement les conséquences, et qu'aucune stratégie d'insertion internationale réaliste n'y est proposée.

Politiques macroéconomiques et lutte contre la pauvreté : deux volets qui restent disjoints

Tous les DSRP insistent sur le fait que la stabilité macroéconomique constitue une condition première pour assurer l'objectif de réduction de la pauvreté. Cette exigence figure dans les documents au même titre, sinon à un degré plus contraignant, que les mesures spécifiquement conçues pour lutter contre la pauvreté. Mais les éventuelles incompatibilités entre les deux types d'approche sont

11. Le débat sur la raison de l'échec des PAS oppose les chercheurs, mais un certain consensus existe sur le fait qu'il est dû à la combinaison de trois types de facteurs : la mise en œuvre partielle des politiques ; l'insuffisance, l'agencement inadéquat et la focalisation des politiques sur le court terme ; l'environnement extérieur défavorable (Klasen, 2001). Si on retient cette version consensuelle, le contenu des politiques antérieures doit au moins être complété et tenir mieux compte des objectifs de long terme. Mais il est clair que la pertinence même de certaines mesures (libéralisation, ouverture commerciale, etc.) est sujet à controverse.

totallement ignorées. Mener de front la stabilisation financière exigée par les IBW et par exemple les investissements nécessaires dans les secteurs sociaux constitue un exercice difficile. Ainsi, pour la Tanzanie, l'évaluation des besoins en termes de santé de base amène au constat que le budget actuel alloué à ce secteur devrait être doublé, posant un problème évident de ressources. De même, en Ouganda, le document d'évaluation du DSRP (JSA) note que le coût prévu du programme, jugé par ailleurs consistant et pertinent, est incompatible avec l'objectif de stabilité macroéconomique. Parallèlement, les réformes structurelles visant la libéralisation et l'ouverture économique occupent toujours une place majeure en misant sur leurs effets bénéfiques à moyen et long termes sur la croissance, sans que les DSRP ne s'interrogent de manière précise sur les impacts négatifs possibles, au moins à court terme, sur les conditions de vie de certaines catégories de population (voir chapitre I).

En dehors du postulat de base qui stipule la nécessité d'une croissance forte et d'une stabilité macro-économique pour réduire la pauvreté, le volet macro-économique des programmes est le plus souvent présenté à part dans les DSRP, sans mention de liens précis avec les objectifs de lutte contre la pauvreté. Cette faiblesse est rarement soulignée dans les *Joint Staff Assessments*, qui se contentent dans la majorité des cas de louer l'accent mis sur les objectifs d'équilibre macro-économique. La similitude entre les DSRP finaux et les DSRP intérimaires sur ce volet macro-économique montre qu'il n'a pas fait l'objet de discussions dans les processus participatifs (Eurodad, 2000). Implicitement, on suppose que la libéralisation, qui éliminerait les distorsions sur le marché, ainsi que la stabilisation financière, bénéficieront nécessairement aux pauvres sans qu'on ait besoin de le préciser, et encore moins d'en discuter les fondements. Or, différentes études mettent en avant l'impact incertain sur les populations pauvres des réformes mises en oeuvre dans le passé dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, les résultats dépendant du contexte de chaque pays (Eurodad, 2001a).

La question des inégalités, les conflits d'intérêt et la nécessité d'arbitrage

Le processus de désengagement de l'État, que les DSRP souhaitent poursuivre, n'est pas propice à l'instauration de politiques de redistribution en faveur des pauvres.

La préconisation d'un système de recouvrement des coûts par les bénéficiaires dans les services de santé en est une preuve. Ce principe risque non seulement d'accentuer les inégalités, mais peut également induire un effet pervers de réduction de l'effort de l'État dans les

infrastructures sociales. De même, le principe de la participation communautaire risque de conduire l'État à ne pas exercer son rôle de supervision et de soutien pour favoriser l'équité entre les communes, mais aussi en leur sein (Serra, 2001).

Le traitement différencié des services publics en matière de recouvrement des coûts est proposé sans aucune justification : en Tanzanie, alors que le DSRP prévoit l'abolition des frais de scolarité dans l'éducation primaire, il propose la participation, l'implication du secteur privé et de la société civile dans le domaine de la santé pour résoudre les contraintes de financement. Une partie des coûts sera ainsi supportée par les usagers, sans considération des difficultés qu'un tel choix engendre pour les plus démunis.

Dans les pays qui ont instauré de tels dispositifs, le bilan des systèmes de recouvrement des coûts dans le secteur de la santé est d'ailleurs très mitigé. En Mauritanie, le DSRP note que malgré une certaine amélioration de la situation générale, le problème de disponibilité des médicaments n'a pas pour autant été résolu, et que l'accès aux soins des plus pauvres n'a pas été pris en compte. Ce constat a conduit à la révision du système pour le rendre plus flexible (abaissement des coûts à des niveaux soutenables, gratuité de certains soins).

Parallèlement, et à quelques exceptions près (notamment en Mauritanie et en Ouganda), les politiques fiscales ne sont pas mentionnées comme des instruments à mobiliser pour favoriser la redistribution des revenus en faveur des plus démunis. En fait, plus généralement, la question des inégalités est très peu abordée dans la plupart des documents, sans doute pour ne pas se heurter de front aux conflits d'intérêt entre les différentes catégories de la population, et pour ne pas soulever la question de la cohésion sociale que les processus participatifs se proposent de construire ou de renforcer. La stratégie de réduction de la pauvreté implique nécessairement des arbitrages qui ne sont pratiquement jamais énoncés clairement. Par exemple, le principe de couverture universelle de la protection sociale est implicitement remis en cause (Lautier, 2001), ce qui soulève des questions sur la position à adopter vis-à-vis des non pauvres, ou des moins pauvres parmi les pauvres. De même, faciliter l'accès à la terre pour les pauvres requerrait dans beaucoup de pays la mise en œuvre d'une politique de redistribution des terres au détriment de certaines catégories plus favorisées. Cependant, les mesures prévues par les DSRP dans ce domaine se limitent généralement à la sécurisation foncière.

Le seul arbitrage qui apparaît clairement entériné est celui entre les milieux urbain et rural, la priorité étant accordée à ce dernier où se concentre la majorité des pauvres. L'intérêt limité accordé aux pauvres

dans les villes est plus particulièrement marqué dans les DSRP des pays africains, où les actions spécifiques touchant cette catégorie de la population sont quasi-inexistantes. La pertinence d'une telle option mérite cependant d'être analysée : d'une part, l'incidence de la pauvreté urbaine est en hausse et risque de s'accroître fortement dans les années à venir ; d'autre part, les politiques de réduction de la pauvreté sont plus efficaces en milieu urbain, compte tenu notamment des possibles effets de synergie et de l'existence d'infrastructures (voir chapitre IV). De plus, les effets d'entraînement de la dynamique urbaine sur le milieu rural sont à considérer (hausse de la demande, migrations), la réciproque étant *a priori* moins nette (Club du Sahel, 2001).

Implications de l'extension du concept de pauvreté

Dans leurs principes, les nouvelles orientations des stratégies de lutte contre la pauvreté doivent tenir compte du caractère multidimensionnel de ce phénomène, et donc viser à lutter contre toutes ses formes. Toutefois, il ne semble pas que les implications en termes de politiques de l'élargissement conceptuel de la notion de pauvreté aient été tirées. Thin *et alii* (2001) soulignent le fait que les diagnostics identifient différentes catégories de pauvres, alors que les stratégies proposées les considèrent toujours de façon indifférenciée. Le problème d'arbitrage, et plus précisément de choix de ciblage, se pose avec acuité. A quelle forme de pauvreté doit-on s'attaquer en priorité ? Et comment gérer les effets éventuellement contradictoires des politiques sur les différentes dimensions de la pauvreté ?

A titre d'illustration, des politiques d'insertion et de protection (filets de sécurité ou systèmes d'assurance) sont prévues pour corriger les éventuels effets négatifs à court terme des réformes macro-économiques sur certains groupes vulnérables. Mais, compte tenu des contraintes de capacité de mise en œuvre, notamment d'ordre financier, ces politiques sont peu ambitieuses et sont reléguées au second rang des priorités.

Dans les faits, on a résolu le problème de ciblage de différentes catégories de pauvres en privilégiant les approches classiques¹². Typiquement, les indicateurs de suivi concernent essentiellement la pauvreté monétaire, la santé, et l'éducation (ODI, 2001). Or, par exemple, si la non-participation politique est une forme de pauvreté, l'amélioration du processus électoral contribue à la lutte contre la pauvreté. Plus généralement, le respect des droits de l'homme et la

12. Le DSRP de la Bolivie, qui aborde explicitement la question des droits de l'homme et de la démocratie, constitue une fois de plus l'exception qui confirme la règle.

« bonne gouvernance », des critères consubstantiels au développement soulignés aujourd'hui par l'ensemble des bailleurs de fonds, sont traités superficiellement et uniquement à travers quelques thèmes spécifiques tels que les inégalités entre les sexes en termes d'accès à l'éducation, le dysfonctionnement du système judiciaire et la corruption.

Si on se limite à la dimension économique de la pauvreté, le postulat de base mettant en avant le lien entre les équilibres macro-économiques, la croissance et la pauvreté se fonde sur un certain nombre d'analyses empiriques, même si la pertinence de ces dernières peut soulever des doutes. En revanche, les relations entre croissance et stabilité macro-économique d'un côté, et croissance et démocratie ou respect des droits de l'homme de l'autre, sont beaucoup plus mal connues (voir chapitre II). Or globalement, on ne s'interroge pas dans les DSRP sur les possibles antinomies entre ces différents objectifs.

L'environnement économique international : un facteur négligé

Peu de DSRP traitent de façon approfondie la question de l'environnement international. Les seules mesures envisagées se réduisent à la simple poursuite des réformes de libéralisation initiées dans le passé, accompagnées d'appuis ponctuels visant la promotion des exportations. Dans la majorité des cas, ces options n'ont pas suffi pour influencer significativement sur la trajectoire des pays.

Il semble que la perception de la notion de gouvernance, telle qu'elle ressort des DSRP analysés ici, reste pour l'instant circonscrite à la conduite des affaires intérieures. L'accent mis sur la participation de la société civile locale, qui est peu au fait des questions internationales, a notamment conduit à négliger le volet extérieur des programmes. Ceci est d'autant plus regrettable que les conditions de vie de certaines populations sont fortement dépendantes de la conjoncture internationale (prix des matières premières, évolution de l'aide, etc.). De plus, les pays doivent chercher à s'inscrire dans la dynamique à l'œuvre à l'échelle de la planète et à tirer profit des opportunités éventuelles qui s'offrent au niveau régional ou mondial. Dans le contexte actuel de mondialisation, en limitant leurs perspectives à l'intérieur de leurs frontières, les pays pauvres risquent d'accentuer leur marginalisation¹³.

Le fait que les DSRP ne proposent pas de politique cohérente d'insertion internationale est d'autant plus paradoxal que la taille généralement réduite des pays concernés, à quelques exceptions près, exclut de baser une stratégie de croissance principalement sur le

13. Les PMA représentent moins de 0,5 % des exportations mondiales.

développement du marché intérieur. Miser sur l'accroissement et la diversification des exportations de produits intensifs en main-d'œuvre, qui était au centre des stratégies proposées pendant les années quatre-vingt-dix (voir chapitre I), et qui constitue encore la seule véritable option envisagée dans les DSRP pour s'insérer dans l'économie mondiale, n'est probablement pas adapté à la plupart des pays concernés. Selon Wood et Mayer (1998), l'avantage comparatif des pays africains réside ainsi plutôt dans l'abondance de leurs ressources en matières premières. Mais l'expérience montre que l'exportation de produits miniers bénéficie peu aux populations de ces pays, tandis que l'exportation de produits agricoles est également souvent le fait de grands fermiers très productifs¹⁴. Dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, les faiblesses des DSRP sont donc avant tout celles de la compréhension des mécanismes du développement, et dans ce cas précis du rôle que peut jouer le commerce extérieur dans ce but.

Les stratégies de réduction de la pauvreté sont-elles soutenables ?

La reconnaissance du sérieux effort accompli par la plupart des pays pour élaborer une stratégie globale de développement ne devrait pas occulter les incertitudes majeures quant aux possibilités de réaliser les objectifs fixés. Ces incertitudes restent pourtant aujourd'hui insuffisamment soulignées¹⁵. La majorité des *Joint Staff Assessments* (Bolivie, Honduras, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua,) relève à plusieurs reprises la nature ambitieuse des programmes, avec toutefois une ambiguïté : s'agit-il d'une mise en garde ou au contraire d'un compliment (ou les deux) ? Cependant, compte tenu en particulier des contraintes de capacité des pays pauvres, qui sont apparemment sous-estimées, la question se pose : les nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté sont-elles soutenables ? Malgré l'instauration des principes d'évaluation des coûts, de fixation d'un calendrier précis, les documents ne semblent pas clairement mesurer l'ampleur des moyens à mobiliser pour mettre en œuvre les politiques et atteindre les objectifs visés, qui le plus souvent sont très ambitieux, voire irréalistes.

Le manque de hiérarchisation des priorités

La lecture de nombreux DSRP amène à s'interroger si une plus grande priorité est effectivement accordée à la lutte contre la pauvreté. Certes, pour combattre les différentes formes de la pauvreté, plusieurs

14. Cf. l'exemple de l'horticulture zimbabwéenne citée en exemple par le manuel de la Banque sur les DSRP, qui oublie de mentionner qu'elle est essentiellement sous contrôle de grands fermiers blancs héritiers des colons de l'ex-Rhodésie (Cling, 2001).

15. Ces incertitudes ne sont explicitement soulignées que dans peu d'études telles que Lalmant (2001) ou Gunter (2001).

axes d'intervention doivent être prévus. Mais en stipulant la primauté de l'objectif de réduction de la pauvreté, on aurait pu s'attendre à la définition de stratégies concrètes et réalistes se focalisant sur des mesures portant sur quelques domaines ou secteurs bien précis. Toutefois, le processus d'élaboration du DSRP semble s'arrêter à un recensement quasi-exhaustif des actions à entreprendre sous forme de recommandations, sans hiérarchisation, ni véritable réflexion sur les mesures les plus efficaces à mettre en œuvre, compte tenu des capacités des pays en termes de ressources humaines et financières¹⁶.

Il faut certes reconnaître qu'établir des priorités constitue un exercice difficile pour les pays pauvres :

- d'une part, cela suppose que l'on ait identifié au préalable les politiques les plus fondamentales, les plus urgentes et les plus « pro-pauvres ». C'est loin d'être le cas dans la majorité des pays concernés faute de données, d'analyses et de réflexions approfondies. Les domaines identifiés comme prioritaires dans les DSRP sont invariablement le secteur rural (qui réunit 60 à 80 % de la population), les secteurs sociaux, et éventuellement le secteur informel. Mais ces secteurs touchent différentes catégories de la population, et nécessitent une large gamme d'actions qui doivent être hiérarchisées ;
- d'autre part, les pays sont assujettis à une multitude de directives venant des IBW, ce qui ne constitue pas un contexte propice à la hiérarchisation des politiques. A la nécessité de considérer les multiples carences et besoins de la population (les différentes dimensions de la pauvreté) vient s'ajouter l'obligation plus ou moins explicite de traiter différents volets de politique économique afin de répondre aux critères d'évaluation des institutions internationales (stabilité et croissance macro-économique, sécurité, *empowerment*, environnement, question du genre, etc.)¹⁷. Divers types d'intervention, qui dans certains cas doivent être menés en parallèle pour être efficaces, sont ainsi requis pour répondre aux différents objectifs ;
- enfin, comme nous l'avons déjà relevé précédemment, le recours au processus participatif, qui suppose la prise en compte des intérêts de tous les acteurs de la société, est difficile à concilier

16. A l'exception de la Bolivie qui a fait un choix réaliste en focalisant ses actions sur un nombre limité de secteurs, le plus souvent, les DSRP n'établissent pas une hiérarchisation des priorités.

17. Tout en mentionnant les faiblesses en termes de hiérarchisation, les JSA s'attachent essentiellement à souligner les domaines non couverts ou insuffisamment abordés dans les DSRP. Il est en revanche rare que les évaluations s'interrogent sur l'efficacité potentielle d'une mesure pour lutter contre la pauvreté pour suggérer les politiques prioritaires et celles qui le sont moins.

avec la nécessité d'établir des priorités. Comment un gouvernement souffrant le plus souvent d'un manque de crédibilité et de légitimité pourrait-il faire admettre à certaines catégories de la population qu'elles ne sont pas prioritaires ? Pour cela, plutôt que de nier les conflits d'intérêt entre les différents acteurs, il faudrait éclaircir l'objectif de réduction de la pauvreté et les principes de justice qui le sous-tendent (voir chapitre II).

L'ambiguïté sur la nécessité de réhabiliter l'État et de renforcer ses capacités

L'accent mis sur le processus participatif a conduit à une ambiguïté sur les responsabilités effectives de l'État et à la négligence du caractère impératif de sa réhabilitation (Whaites, 2000). Or, nous avons souligné plus haut le rôle majeur que l'État doit jouer pour la réalisation du processus participatif. Il semble que, malgré le discours sur l'importance des institutions, on n'ait pas encore pris la mesure de l'ampleur de l'effort nécessaire pour réformer et renforcer l'État : ceci, afin qu'il puisse remplir non seulement ses fonctions régaliennes, mais également de redistribution. Le caractère primordial des tâches qui lui incombent pour la réussite des politiques est souligné dans de nombreuses études (voir notamment Haan *et alii*, 1997). La gestion des stratégies de lutte contre la pauvreté est en effet encore plus complexe que les programmes précédents de stabilisation ou d'ajustement (Chambas et Kerhuel, 2001).

L'objectif de remédier aux dysfonctionnements des institutions pour assurer la bonne gouvernance n'est pas absent des DSRP. Il est abordé en insistant essentiellement sur trois volets liés entre eux : la poursuite des réformes initiées pour améliorer l'efficacité du service public, un accent particulier sur la lutte anti-corruption et sur les modalités de gestion des ressources publiques, et la décentralisation. Mais les stratégies proposées apparaissent limitées en regard des enjeux.

En premier lieu, la réforme de l'administration se focalise essentiellement sur la gestion des finances publiques. Des mesures précises mobilisant des outils spécifiques sont envisagées pour améliorer la gestion des dépenses (cf. ci-dessus). Il s'agit d'une des avancées majeures induites par l'élaboration des DSRP (ODI, 2001)¹⁸. Cependant, en dehors de ce volet qui ne peut suffire pour assurer la réussite des politiques, les options prévues pour renforcer

18. De nombreux pays tels que le Ghana, le Kenya, le Malawi, le Mozambique, le Rwanda et la Tanzanie ont engagé des réformes budgétaires et ont renforcé les organes de contrôle budgétaire (ODI, 2001). Au Mali, le Parlement vote le budget et la Cour suprême procède à toutes les vérifications nécessaires (voir chapitre X).

l'administration restent vagues ou partielles, et surtout peu ambitieuses. Il est significatif et surprenant que parmi les contraintes les plus couramment citées auxquelles les pays pauvres doivent faire face, on ne mentionne quasiment jamais les problèmes de capacité de mise en œuvre¹⁹ (liés notamment à la qualification et au nombre des fonctionnaires²⁰). La corruption et l'inefficacité de l'administration sont certes mises en avant. Toutefois, l'hypothèse implicite est que la poursuite des réformes antérieures, qui se cantonnent à la restructuration de l'administration, suffirait à remédier à ces problèmes. Les résultats de ces réformes ont pourtant été jugés décevants, voire négatifs jusqu'à présent. Malgré cela, aucun effort de réhabilitation en profondeur de l'État (politique de recrutement, instauration d'un système d'incitation/sanction, d'une culture démocratique, d'un sens organisationnel) n'est perceptible. De façon concrète, les DSRP n'abordent pas la question des carences des ressources humaines à court et moyen termes pour mener à bien les politiques. La faiblesse des compétences constitue pourtant un problème récurrent et contraignant non seulement à tous les stades du processus d'élaboration du DSRP, mais également pour l'application effective des mesures prévues. En mettant l'accent sur l'éducation de base pour lutter contre la pauvreté, on laisse de côté le caractère inéluctable des besoins en termes de qualifications des cadres. L'amélioration de la formation des jeunes diplômés afin de remédier à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans le secteur public (mais également privé), avec en parallèle, une remise à niveau des agents des différentes institutions de l'État, aux échelons intermédiaire et supérieur, implique des politiques spécifiques qui ne se limitent pas à des appuis ou plans de formation ponctuels de modeste ampleur.

En second lieu, l'accent mis sur la décentralisation, initialement prônée par les IBW dans l'optique de limiter les prérogatives de l'État central, n'est pas sans danger. En effet, d'une part, les pouvoirs locaux ne répondent pas forcément aux attentes des plus pauvres. D'autre part, la délégation de fonctions à des organismes (ou structures) dont les capacités institutionnelles et techniques sont encore plus faibles que celles de l'État central soulève de grandes incertitudes. D'ailleurs, le bilan des décentralisations dans les PED est pour l'instant mitigé. Les effets positifs restent partiels et en tout cas très variables selon les pays (OCDE/CAD, 1997). Les résultats dépendent fortement des contextes locaux : du degré de cohésion de la population (absence de conflits ethniques notamment), de la responsabilité démocratique ou non des

19. Voir notamment la préface du *sourcebook*.

20. Le nombre de fonctionnaires par habitant est en moyenne particulièrement faible sur le continent africain où se concentrent les pays les plus pauvres (Razafindrakoto et Roubaud, 2001).

institutions ou élus locaux, ainsi que du degré d'organisation et des moyens de pressions des pauvres au niveau local.

L'incertitude sur la capacité des pays à mettre en œuvre les politiques est quasiment systématiquement mentionnée dans les documents d'évaluation des DSRP (JSA) : cette faiblesse majeure est ainsi soulignée dans le cas de la Bolivie, du Honduras, de la Mauritanie, du Mozambique, du Nicaragua et de la Tanzanie. Ce problème ne semble toutefois être relevé qu'à titre de remarque, sans aucune précision sur les politiques et moyens concrets à envisager ou à renforcer pour y remédier. De façon implicite ou explicite (par exemple pour le cas de la Bolivie et du Nicaragua), on s'oriente vers le recours à une forte assistance technique étrangère pour contourner cet obstacle. Les incertitudes sur l'efficacité et la viabilité d'une telle solution sont pourtant reconnues.

Le renforcement des capacités de la société civile : une condition sous-estimée

Parallèlement, malgré l'accent mis dans le discours sur le rôle de la société civile, les DSRP dans leur ensemble ne traitent pas de façon conséquente la question du renforcement de la capacité de la société civile (*empowerment*). Les DSRP se contentent le plus souvent de l'instauration du processus participatif sans envisager par exemple des mesures d'ampleur significative de formation ou d'appuis techniques et financiers aux associations. La structuration de la société civile et le renforcement de ses capacités constituent pourtant une condition essentielle pour que le processus participatif soit effectif et qu'un système de responsabilité démocratique puisse voir le jour aux niveaux aussi bien local que national. De plus, il s'agit d'un moyen de pallier, au moins à court terme, les défaillances du système judiciaire dont la réforme se révèle complexe et de longue haleine.

Les contraintes financières ne sont pas levées

Le DSRP est supposé encourager les pays concernés à consacrer le maximum de leurs moyens à l'objectif de réduction de la pauvreté. Le financement des programmes devrait pouvoir être assuré grâce à une utilisation appropriée des ressources, et notamment à l'affectation en priorité des fonds dégagés par l'allègement de la dette aux dépenses sociales. Toutefois, malgré cette avancée, les pays risquent de continuer à être confrontés à des contraintes financières (voir chapitre IX). Cette incertitude est notamment mentionnée dans les *Joint Staff Assessments* des DSRP de la Bolivie, du Honduras, du Mozambique, de la Mauritanie et de la Tanzanie. Le volume de l'aide

globale tend à baisser. La nouvelle initiative d'allègement de la dette est censée favoriser l'arrivée de capitaux privés, mais les tendances passées infirment cette hypothèse. A quelques exceptions près, les flux de capitaux privés et publics destinés aux pays pauvres très endettés ont généralement eu tendance à diminuer depuis le lancement de cette initiative (Gunter, 2001). De nombreuses analyses estiment qu'elle ne va pas occasionner de véritables accroissements des flux nets de ressources dans le futur (Severino, 2001). Même si on accepte la thèse selon laquelle la simple réallocation des moyens financiers disponibles permettra au pays de mobiliser des ressources additionnelles pour la lutte contre la pauvreté, le montant des fonds qui peuvent être dégagés sera *a priori* faible, en particulier en regard de l'importance des besoins pour la réalisation des programmes. En admettant que les charges de la dette des pays bénéficiaires soient ramenées à un niveau soutenable²¹, l'ensemble de la démarche ne s'interroge pas sur le caractère soutenable des DSRP. Pour beaucoup de pays, la question des contraintes de financement qui limitent la marge de manœuvre des gouvernements pour entreprendre des politiques et réformes ambitieuses, reste non résolue.

Le suivi / évaluation des politiques : un volet négligé dans les DSRP

La présentation au préalable d'un état des lieux et d'une analyse des facteurs déterminants de la pauvreté dans les DSRP constitue en général un exercice de pure forme, qui n'est pas été réellement exploité pour la définition des stratégies. D'une part, une telle entreprise demande un grand effort de la part de responsables habitués au pilotage à vue. D'autre part, les obligations de court terme conduisant à l'élaboration rapide des documents ne peuvent permettre des réflexions en profondeur, de sorte que les analyses ne répondent pas toujours aux critères de qualité et surtout de pertinence requis pour être utilisables par les décideurs (voir chapitre XI). Ces analyses doivent en effet reposer sur des données fiables, à jour et apporter des éléments de réponse sur des questions clés touchant le phénomène de pauvreté. Killick (1998) insiste, pour le cas des pays africains, sur le fait que les lacunes en termes de données et d'analyse sont telles que les connaissances sur ces pays sont extrêmement limitées. Il est ainsi impossible d'établir un bilan clair de l'efficacité des politiques.

Dans ces conditions, les faiblesses des DSRP en termes d'analyse des déterminants de la pauvreté et de l'impact des politiques passées

21. La réalisation d'un tel objectif est discutée dans de nombreuses analyses. Le fait que l'évaluation de la soutenabilité de la dette soit basée sur des projections trop optimistes en termes de croissance du PIB et des exportations est notamment souligné (Gunter, 2001).

sur les niveaux de vie des ménages, soulignées dans les documents d'évaluation (JSA), n'ont rien de surprenant. L'absence de liens entre le diagnostic établi et les stratégies proposées n'en est que le corollaire. La mise en place d'un système adéquat de suivi des politiques et de leur impact sur les conditions de vie des populations pauvres pourrait remédier à cette lacune. Mais l'intérêt accordé au volet suivi/évaluation demeure jusqu'à présent secondaire dans la plupart des DSRP. Il se limite à l'énumération d'indicateurs et d'enquêtes sans aucun objectif de construction d'un dispositif cohérent et solide (jeu d'indicateurs pertinents, dispositif d'enquêtes, dispositif institutionnel) pour suivre, évaluer et orienter de façon précise les politiques prévues. Il convient de noter au passage que les pays qui souffrent le plus de l'absence de données pertinentes et à jour (Mauritanie, Mozambique, Tanzanie) sont également ceux pour lesquels les mesures prévues en matière de suivi/évaluation sont les plus inconsistantes.

En fait, l'importance du volet suivi/évaluation dépasse le seul cadre du constat des progrès (ou reculs) relatifs aux objectifs fixés dans le DSRP. De la portée des évaluations des politiques dépendent l'identification des politiques efficaces de lutte contre la pauvreté, la résolution des problèmes d'arbitrage et de hiérarchisation, la bonne gestion des contraintes financières, la détermination précise des obstacles à la croissance et la détermination des facteurs qui la favorisent. A ce titre, les analyses d'impact des politiques (non seulement *ex post* mais aussi *ex ante*)²² sont censées jouer un rôle majeur. Pour cela, deux conditions doivent être réunies : d'une part, la démarche ne doit pas se limiter à un exercice technique inaccessible aux différents acteurs de la société (Eurodad, 2001) ; d'autre part, les moyens doivent être mobilisés pour la disponibilité d'informations et de données pertinentes et fiables, afin que l'on puisse en tirer des enseignements pratiques pour la définition ou la réorientation des politiques (voir chapitre XI).

Il est assez caractéristique que, dans les documents d'évaluation des DSRP établis par la Banque Mondiale et le FMI, on se contente d'énumérer à la fin du document de nombreuses contraintes et risques, pour la plupart majeurs, avec peu de commentaires sur leurs implications et les moyens précis envisageables pour y remédier. On mentionne ainsi selon les pays : les risques de dégradation des termes de l'échange, les risques politiques, les faiblesses institutionnelles, les risques de catastrophe naturelle, les risques de diminution des financements extérieurs. Le classement de ces différentes contraintes

22. Notamment les PSIA (*Poverty and Social Impact Analysis*) déjà préconisées par les IBW dans certains pays et qui devraient être menées pour aider à l'élaboration des DSRP, mais qui sont difficiles à mettre en œuvre, faute de capacités (compétences) et de données.

dans cette rubrique « risque » ressemble à un aveu d'impuissance pour définir et préconiser des stratégies adaptées et efficaces pour maîtriser des facteurs clés conditionnant la réussite des politiques. D'une certaine manière, ces facteurs sont laissés de côté tant qu'une évaluation précise de l'ampleur de leurs impacts n'est pas réalisée, en attendant que des pressions réelles se fassent jour pour que les problèmes soient sérieusement considérés et que des solutions réellement appropriées soient proposées²³. Il s'agit peut-être aussi d'une façon de se dédouaner à l'avance en cas d'échec des stratégies de réduction de la pauvreté.

CONCLUSION

La confrontation des objectifs affichés par les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté dans le cadre des DSRP à leur élaboration concrète sur le terrain met clairement en évidence les faiblesses du processus en cours. Sur le plan du contenu des politiques elles-mêmes, les lacunes observées ne font que refléter les insuffisances des stratégies préconisées par les institutions internationales, déjà relevées dans les chapitres I et II : caractère insaisissable de la pauvreté et des pauvres en tant qu'acteurs sociaux, incertitude sur les procédures d'arbitrage des conflits d'intérêt, ambiguïté quant au rôle de l'État, oubli sélectif de certaines politiques de redistribution, traitement allusif de la question des inégalités et de l'environnement international ou encore manque de hiérarchisation des priorités dans un contexte de fortes contraintes financières et humaines, malgré les ressources dégagées par l'Initiative PPTE d'allègement de la dette.

Du côté du processus participatif, qui finalement constitue la principale innovation dans la démarche entreprise, les difficultés et les contradictions n'en sont pas moins prégnantes :

- la puissance hégémonique des IBW, par rapport aux différents acteurs nationaux, est contraire à l'approche participative. Leur rôle est ambigu dans la mesure où elles imposent des conditionnalités tout en prônant la maîtrise du processus par le pays ;
- diverses contraintes et limites dues aux contextes en vigueur dans les différents pays n'ont pas été prises en considération. C'est le cas en particulier des difficultés de gestion du processus (organisation et règlement des conflits d'intérêt), ainsi que des lacunes du côté des participants en termes de capacités à se

23. La contrainte de la dette a été traitée de façon similaire avant le lancement de l'Initiative PPTE renforcée.

coordonner, à analyser, critiquer, proposer des politiques et enfin à influencer effectivement sur les décisions finales.

Le principe du processus participatif suscite des exigences démocratiques, que les pays du Sud comme les bailleurs de fonds ne sont pas nécessairement prêts ni outillés pour satisfaire. Et ce, d'autant plus que sa réalisation effective est prise en tenaille entre deux objectifs difficilement conciliables : prise en compte de tous les points de vue d'une part, rigueur et efficacité d'autre part. Il n'est pas étonnant que les populations, voire même les responsables nationaux, restent d'une certaine manière sceptiques sur son véritable intérêt. Ce scepticisme peut avoir un effet démobilisateur, surtout s'il perdure. Certes, il s'agit d'un processus évolutif qui est censé s'améliorer avec le temps. Mais ce dernier joue en défaveur des pays pauvres. Les déceptions et la perte de confiance engendrées par les échecs, sans parler de l'impact potentiellement négatif de l'inadéquation des politiques mises en œuvre dans la précipitation, risquent d'enliser durablement les pays dans la pauvreté.

Cependant et malgré les déficiences, la démarche engagée autour de l'élaboration des DSRP a d'ores et déjà eu des répercussions positives, quoique modestes. Outre l'incitation à orienter les politiques en faveur des pauvres, les impacts sont différenciés suivant les contextes. Des avancées substantielles relevées dans certains pays méritent d'être soulignées :

- l'ouverture de nouveaux espaces de débat public, et l'implication des différents acteurs de la société ;
- l'amélioration de la gestion budgétaire, avec en particulier une plus grande transparence ;
- la fixation d'objectifs précis et mesurables permettant un suivi et une évaluation concrète des politiques, même si l'intérêt accordé par les pays au volet suivi/évaluation reste pour l'instant limité.

Au total, le risque d'échec des processus DSRP est bien réel. Il pourrait se nourrir à la fois des incohérences et du caractère peu novateur des politiques proposées, et de la faible qualité du processus participatif qui limite son impact sur la portée effective des politiques qui en découlent. Mais à la différence des politiques d'ajustement structurel antérieures, verrouillées d'entrée par les IBW, le jeu est ouvert. Jamais à ce jour, les conditions formelles de l'émergence de politiques publiques, soutenues par l'aide internationale, orientées vers la réduction de la pauvreté et le développement n'ont été aussi favorables. Tout dépendra de la capacité des acteurs sociaux, notamment dans les PED, à se saisir de cette opportunité.

BIBLIOGRAPHIE

- AFD (2001), *L'AFD et la réduction de la pauvreté et des inégalités. Note de doctrine*, mimeo, Paris, janvier.
- Bako-Arifari N., Le Meur P-Y. (2001), « Les dynamiques locales face aux interventions de développement », in G. Winter, dir., *Inégalités et politiques publiques en Afrique ; pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala-IRD, Paris.
- Banque mondiale (1981), *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, Washington.
- Banque mondiale (1994), *L'ajustement en Afrique : Réformes, Résultats et Chemin à parcourir*, Rapport de la Banque Mondiale sur les politiques de développement, Washington, mars.
- Banque mondiale (1997), *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington.
- Banque mondiale (1998), *Assessing Aid; what works, what doesn't and why*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, New York.
- Banque mondiale (2001a), *Poverty Reduction Strategy Sourcebook: Chapters and Related Materials*, disponible sur le site de la Banque mondiale [www.worldbank.org/poverty/strategies], version pour commentaires, avril.
- Banque mondiale (2001b), *Rapport sur le développement dans le monde 2000/01: combattre la pauvreté*, Editions Eska, Paris (version anglaise publiée en 2000 par Oxford University Press, New York).
- Banque mondiale (2001c), *Forum Africain sur les Stratégies de Réduction de la Pauvreté ; Citations du jour : Jour 1*, disponible sur le site de la Banque mondiale [www.worldbank.org/wbi/attackingpoverty].
- Bratton M., van de Walle N. (1997), *Democratic Experiments in Africa. Regime Transition in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Chambas G., Kerhuel F. (2001), « La réforme de l'État : Implications des Cadres stratégiques de réduction de la pauvreté », *Afrique Contemporaine*, numéro spécial, 3e trimestre, pp. 78-85.
- Chavagneux (2001), « Lutte contre la pauvreté ; les enjeux politiques d'un slogan », *Politique africaine*, n°82, juin, pp. 161-168.
- Chavagneux C., Tubiana L. (2000), « Quel avenir pour les institutions de Bretton Woods ? Les transformations de la conditionnalité » in F. Bourguignon, C. Chavagneux et L. Tubiana, P. Salama, J. Valier, *Développement*, rapport du Conseil d'Analyse Economique, Documentation française, Paris, pp. 43-74.
- Cling J.P. (2001), « Réforme agraire et démagogie électorale au Zimbabwe », *Afrique Contemporaine*, n° 197, janvier-mars, pp. 64-75.

- Club du Sahel (2001), *Gérer l'économie localement en Afrique : Evaluation et Prospective de l'économie locale*, Manuel ECOLOC, Tome 1, Document de synthèse, Club du Sahel/OCDE, PDM, Paris, février.
- Collier (1997), « The Failure of Conditionality », in C. Gwin et J. Nelson (dir.), *Perspectives on Aid and Development*, Policy Essay n° 22, Overseas Development Council, Washington.
- Commission Européenne (2001), *PRSP Review : Key Issues*, octobre.
- Cornia G. A., Jolly R., Stewart F. (dir.) (1987), *L'ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*, UNICEF/Economica, Paris.
- Devarajan S., Dollar D., Holmgren T. (2001), *Aid and reform in Africa; Lessons from ten case studies*, Banque mondiale, Washington, avril.
- DGCID (2001), *Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion : une contribution au débat*, Paris, MAE.
- Eurodad (2000a), *Poverty reduction Strategies: what have we learned so far?* disponible sur le site de Eurodad [www.eurodad.org], septembre.
- Eurodad (2000b), *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): the big picture*, European Network in debt and development, disponible sur le site de Eurodad [www.eurodad.org], septembre.
- Eurodad (2001a), *Many dollars, Any changes? Executive Summary*, disponible sur le site de Eurodad [www.eurodad.org], octobre.
- Eurodad (2001b), *Eurodad Poverty and structural adjustment update*, spring meetings 2001, disponible sur le site de Eurodad [www.eurodad.org], novembre.
- Fonds monétaire international et Banque mondiale (2001), *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs); Progress in Implementation*, Comité du Développement, 26 septembre.
- Gunter B.G. (2001), « Does HIPC initiative achieve its goal of debt sustainability ? », document présenté à la conférence WIDER/UNU sur le thème « Debt Relief », Helsinki, Finland, 17-18 August.
- Haan, A. with Lipton M., Darbellay E., O'Brien D., Samman E. (1997) : *The role of government and public policy in poverty alleviation in SSA*, Collaborative Research Project, Poverty, Income distribution and Labour Market Issues in Sub-Saharan Africa, AERC, décembre.
- Habbard P. (2001), « Les enseignements des processus d'élaboration de stratégie de réduction de la pauvreté dans les pays du Resal en 2000 », Solagral, document présenté au Séminaire International « La pauvreté à Madagascar : État des lieux, facteurs explicatifs et politique de réduction », organisé par MADIO/INSTAT, DIAL/IRD, RESAL/UE, Antanarivo, 5-7 février.
- Haubert M. (2001), « Le risque idéologique », *Courrier de la Planète*, N°63, vol. 63, juin, pp.12-14.
- Hirschman A. (1991), *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Editions Fayard, Collection L'espace Politique, Paris.

- Kankwenda M., Grégoire L.J., Legros H., Ouédraogo H. (1999), *La lutte contre la pauvreté en Afrique sub-saharienne*, PNUD-Economica, Paris.
- Killick T. (1998), *Adjustment, Income Distribution and Poverty in Africa : A Research Guide*, Collaborative Research Project, Poverty, Income distribution and Labour Market Issues in Sub-Saharan Africa, AERC, juin.
- Klasen S. (2001), *In Search of The Holy Grai : How to Achieve Pro-Poor Growth?* Background Paper to the SPA Task Team Growth and Equity. Eschborn: GTZ. Document présenté au *SPA Task Team Meetings*, 6-9 novembre, Addis Abeba.
- Klugman J. (2001), *Poverty Reduction Strategy Sourcebook : Overview*, disponible sur le site de la Banque mondiale [www.worldbank.org /poverty/strategies], version pour commentaires, avril.
- Lalmant C. (2001), *Les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté*, Haut Conseil de la Coopération Internationale, septembre.
- Lautier B. (2001), « Sous la morale, la politique : la Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté », *Politique africaine*, n° 82, juin, pp. 169-176.
- McGee R., Levene J., Hughes A. (2001), *Assessing Participation in Poverty Reduction Strategy Papers : A Desk-Based Synthesis of Experience in Sub-Saharan Africa*, Participation Group, Institute of Development Studies, Draft Report, octobre.
- Meltzer A. (2000), *Report*, sur le site [http://phantom-x.gsia.cmu.edu/IFIAC].
- Naudet J.-D. (1999), *Vingt ans d'aide au Sahel, Trouver des problèmes aux solutions*, OCDE-Club du Sahel, avril.
- Naudet J.-D. (2000), *La comptabilisation des flux d'aide au Mali*, Club du Sahel / OCDE, août.
- OCDE (1997), *Evaluation of programs promoting participatory development and good governance, Synthesis Report*, Development Assistance Committee Expert Group on Aid Evaluation, Paris.
- ODI (2001), *PRSP Institutionalisation Study: Final Report*, submitted to the Strategic Partnership with Africa, October.
- Raffinot M., Roubaud F. (2001), « Recherche fonctionnaires désespérément », in *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?* Revue *Autrepart* n° 20, Editions de l'Aube-IRD, pp. 5-10.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2001), « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », Revue *Autrepart*, n° 20, Editions de l'Aube-IRD, pp. 43-60.
- Roubaud F. (2000), *Identités et transition démocratique : l'exception malgache ?*, Tsipika-L'Harmattan, Paris.
- Roubaud F. (2001), Démocratie électorale et inertie institutionnelle à Madagascar, in *l'Afrique politique, réformes des États africains*, CEAN, Karthala, Paris.

- Rubio G., Prennushi G., Subbarao K. (2001), *Monitoring and Evaluation*, disponible sur le site de la Banque mondiale [www.worldbank.org/poverty], version pour commentaires, avril.
- Scholte J. A. (2001), « Qu'est ce que la société civile mondiale », *Courrier de la Planète*, n° 63, vol. 63, juin, pp.6-11.
- Serra R. (2001), « Poverty and Governance Reforms in Mali », Wolfson College, University of Cambridge. Communication au forum de capitalisation des recherches en matière de croissance et de pauvreté sur le Mali (CSLP), Bamako, 12 – 15 juin .
- Severino J.-M. (2001), « Les fondements stratégiques de l'aide au développement au XXIe siècle », *Critique Internationale*, n° 10, janvier.
- Summers L. (2001), intervention au séminaire des directeurs-pays de la Banque mondiale, mai.
- Thin N., Underwood M., Gilling M. (2001), *Sub-Saharan Africa's Poverty Reduction Strategy Papers from Social Policy and Sustainable Livelihoods Perspectives*, a report for the Department For International Development, Oxford Policy Management, mars.
- Tikare S., Youssef D., Donnelly-Roark P., Shah P. (2001), *Organizing Participatory Processes in the PRSP*, disponible sur le site de la Banque mondiale [www.worldbank.org/poverty/strategies], version pour commentaires, avril.
- Wade R. H. (2001), « Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty », *World Development*, vol. 29, n° 8, août, pp.1435-1442.
- Whaites A. (2000), *PRSP: Good news for the poor? Social conditionality, Participation, Poverty Reduction*, World Vision International.
- Wood A., Mayer J. (1998), « Africa's export structure in a comparative perspective », Study n° 4, *African Development in a Comparative Perspective*, CNUCED, Genève.

CHAPITRE VII

Les processus d'élaboration des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté

Pierre Habbard

TRES CRUCES, VILLAGE DE L'ALTIPLANO BOLIVIEN, 3 400 mètres d'altitude, juillet 2000. Le représentant d'un programme gouvernemental de développement rural s'adresse en quechua aux paysans réunis sur la place centrale. Il leur explique que la réduction de la dette extérieure dont bénéficie leur pays permettra de financer une stratégie nationale de réduction de la pauvreté et donc d'améliorer directement leurs conditions de vie. Il n'est pas du tout certain que ces paysans, illettrés pour la plupart, mâchant des feuilles de coca à longueur de journée, comprennent toutes les subtilités de l'Initiative d'allègement de la dette des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) et du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Mais au moins la volonté est là. En Bolivie, à l'image de Tres Cruces, on assiste à un renforcement spectaculaire du dialogue entre société civile et gouvernement. C'est peut-être cela, l'effet immédiat de l'Initiative PPTE/DSRP.

DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT À LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

J.-M. Severino (2001) annonce la fin du paradigme de l'aide au développement en vigueur depuis l'après-guerre, et le recentrage de l'action des donateurs dans les pays du Sud sur le thème de la lutte contre la pauvreté. Avec la fin de la bipolarisation des relations internationales caractérisée par la guerre froide, la libéralisation des marchés, l'accroissement des flux financiers privés et des investissements directs étrangers, « l'industrie » de l'aide au développement est entrée depuis le début des années quatre-vingt-dix

dans un processus d'affaiblissement politique et de marginalisation financière. Les critiques abondent en provenance de tous les bords politiques : l'aide au développement est tour à tour qualifiée de facteur de distorsion des marchés, d'instrument d'inégalité des revenus, d'appui aux régimes autoritaires, avec un résultat inefficace en termes de ratio investissement / résultat, etc. Le principe de l'aide au développement devenant bien trop vague et aléatoire pour être justifié vis-à-vis de l'opinion publique, les donateurs, à commencer par la Banque mondiale, ont progressivement entamé au cours des années quatre-vingt-dix un recentrage de leurs interventions sur le thème de la lutte contre la pauvreté. Aujourd'hui la lutte contre la pauvreté veut être dissociée d'une part du discours humanitaire, urgentiste et compassionnel qui a longtemps caractérisé l'aide au développement, et d'autre part du calcul froid de la géopolitique des arrière-cours de quelques puissances occidentales.

Au-delà de l'impératif moral – 1,2 milliard d'individus vivent dans les pays du Sud avec moins de 1 dollar / jour, 800 millions sont frappés d'insécurité alimentaire – le thème de la lutte contre la pauvreté permet, selon J.-M. Severino, de repenser les rapports Nord-Sud dans une optique de biens publics globaux, c'est-à-dire d'enjeux, tels que l'environnement ou la stabilité des marchés internationaux, qui ne peuvent être segmentés en de multiples contextes nationaux voire régionaux du fait de leur caractère planétaire, et qui méconnaissent les frontières politiques et les systèmes économiques. Ainsi, l'augmentation ou la persistance de la pauvreté n'affectent pas seulement les populations victimes, elle est aussi facteur d'instabilité des marchés régionaux et internationaux, de tensions dans les relations internationales, de dégradation de l'environnement. Bref, avec la lutte contre la pauvreté comme principe dominant du rapport Nord-Sud, en aidant les pauvres, on s'aide en quelque sorte soi-même.

Ce qui est aidé, et ce qu'il faut faire pour être aidé : les nouvelles modalités de l'aide

En même temps que la finalité de l'aide aux pays du Sud est recentrée sur le thème de la lutte contre la pauvreté, les modalités de sa mise en œuvre sont aujourd'hui profondément remaniées. Deux grandes tendances peuvent être observées. D'une part, l'aide tend à être concentrée géographiquement et financièrement dans des programmes nationaux impliquant plusieurs donateurs (par opposition à la dispersion de l'aide en une multitude de projets locaux) avec un objectif de durabilité et d'appropriation par le gouvernement et les populations bénéficiaires de l'aide. D'autre part, les conditions d'octroi de l'aide par les donateurs – les conditionnalités – s'inscrivent de plus

en plus dans une approche de résultat des programmes soutenus, plutôt que de moyens mis en œuvre par ces derniers.

Concentration, cohérence et appropriation de l'aide des donateurs

Dans un souci d'efficacité et de cohérence de l'aide, les donateurs privilégient aujourd'hui la concentration de leurs interventions dans des programmes sectoriels communs : partant du principe du jeu à somme positive, la valeur ajoutée d'un programme est supérieure à l'addition de celles des projets locaux qui le composent. On voit ainsi plusieurs donateurs réduire à la fois le nombre de pays d'intervention (pour concentrer les financements) et les thématiques abordées (pour optimiser les compétences spécifiques de chaque donateur). C'est le cas de la Commission européenne qui a redéfini en 2000 les secteurs d'intervention de ses programmes de coopération sur la base de sept thèmes liés à la pauvreté choisis en fonction des secteurs spécifiques de compétence des programmes communautaires¹.

L'appropriation par le gouvernement et les populations bénéficiaires est devenue un objectif essentiel de l'aide, partant du constat que le succès et la durabilité d'un projet ou d'un programme reposent au préalable sur une dynamique participative de l'ensemble des parties prenantes. L'appropriation implique le partage des responsabilités et la co-décision dans la définition et la mise en œuvre de l'aide, ainsi que le renforcement des capacités des institutions bénéficiaires. C'est également la raison pour laquelle les donateurs ont tendance à privilégier l'appui budgétaire, c'est-à-dire à financer une partie du budget de l'État, comme principale modalité de l'aide, ce qui permet d'insérer au mieux l'aide dans l'action gouvernementale et donc de renforcer l'appropriation nationale.

Plutôt « plus ou moins », que « tout ou rien » : la réforme des conditionnalités de l'aide

Entre 1996 et 2000 les principaux donateurs ont initié une réflexion sur la réforme des conditionnalités liées à l'appui budgétaire et à l'ajustement structurel dans le cadre du SPA (*Strategic Partnership for Africa*). Cette initiative s'est fondée sur les limites constatées de l'efficacité de l'appui budgétaire : (1) tendance à privilégier un arbitrage à court terme au détriment du long terme (par exemple la stabilisation macroéconomique aux dépens des dépenses publiques de

1. Lien entre commerce et développement, appui à l'intégration et à la coopération régionale, appui aux politiques macroéconomiques, transports, sécurité alimentaire, développement rural et renforcement des capacités institutionnelles (Commission européenne et Conseil européen, 2000).

santé et d'éducation, avec un impact négatif à long terme sur la productivité), (2) défaut d'appropriation par les gouvernements bénéficiaires (un donateur pouvant « acheter » la mise en œuvre d'une réforme sans que celle-ci n'ait de véritable impact sur le terrain) et (3) effets *stop and go* (les tranches financières de l'aide sont octroyées par à-coups, sans cohérence vis-à-vis du cycle budgétaire de l'État).

Partant de ces trois constats, plusieurs axes de réformes des conditionnalités ont été identifiés. Parmi ceux-ci, la maîtrise budgétaire est reconnue comme un préalable indispensable à l'appropriation nationale et à l'efficacité de l'aide. Il apparaît aussi nécessaire de moduler l'aide en fonction des résultats (par exemple, l'assiduité des enfants à l'école) et non des moyens mis en œuvre (par exemple, le nombre d'écoles construites). Plus généralement, il ressort de cette réflexion l'importance d'assurer, en amont de l'aide, un dialogue avec l'ensemble des parties prenantes (gouvernement, société civile, donateurs) et en aval, la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation, consacrant ainsi le passage d'une démarche du « tout ou rien » à une démarche du « plus ou moins » de l'aide.

De Seattle à Gênes : le difficile dialogue entre décideurs et militants

L'enjeu de l'aide au développement aux pays du Sud et son recentrage sur le thème de la lutte contre la pauvreté ne se réduisent pas à la sphère de l'expertise et des gouvernants. De plus en plus, les organisations de solidarité internationale interfèrent dans le débat, en mettant les gouvernements et les institutions internationales sous pression de l'opinion publique.

Sous la bannière anti-mondialisation : la synthèse de la contestation des ONG, des syndicats et des mouvements radicaux

La publicité et l'audience dans les médias des discours sur les rapports Nord-Sud deviennent pratiquement exponentielles depuis le début de la décennie quatre-vingt-dix, que ce soit au niveau du commerce international (l'Organisation Mondiale du Commerce, OMC), de l'environnement (les accords multilatéraux sur l'environnement) ou à la suite des crises financières récurrentes (spéculation financière et rôle du Fonds Monétaire International, FMI). Certes, ces débats ne sont pas nouveaux, mais le développement d'internet, d'une part, et la prise de conscience par l'opinion publique de la mondialisation des économies, d'autre part, rendent les sujets « anti-mondialisation » plus immédiats dans l'agenda politique des gouvernants. Concernant les organisations de solidarité internationale

(ONG, mouvements sociaux, syndicats), cette évolution est marquée par un double processus de croisement des compétences thématiques et de convergence des stratégies de lobbying et d'interpellation des gouvernants. On retrouve ainsi, sous la bannière « anti-mondialisation », la synthèse des enjeux globaux relatifs au rapport Nord-Sud, avec les contradictions que cela implique, mais avec aussi une certaine continuité dans l'argumentation. Par exemple, des ONG internationales telles que *Greenpeace* ou *Friends of the Earth* ne se contentent plus d'interpeller l'opinion publique sur des enjeux spécifiques (pollution d'une plate-forme pétrolière, essais nucléaires, protection des baleines, etc.); elles se positionnent aussi sur des réflexions plus globales portant sur la régulation des marchés, le brevetage du vivant ou l'impact des plans d'ajustement structurel sur l'environnement. De même, le mouvement social ATTAC, qui à l'origine portait exclusivement sur la dénonciation de la spéculation des marchés financiers, est aujourd'hui très présent dans le débat autour des Institutions de Bretton Woods (Banque mondiale, FMI) et de l'OMC.

Cette montée en puissance de la thématique « anti-mondialisation » se concrétise par la perturbation des rencontres internationales liées aux pays du Sud (Conférence interministérielle de l'OMC à Seattle en 1999, Réunion du FMI et de la Banque mondiale à Prague en 2000, Réunion du G8 à Gènes en 2001), voire leur annulation pure et simple (Conférence ABCDE de la Banque mondiale à Barcelone en 2001). Le succès le plus éloquent est la campagne mondiale pour l'annulation de la dette, Jubilé 2000, qui a indéniablement contribué à la décision du G7 de Cologne de renforcer l'Initiative d'allègement de la dette des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE).

Pour en finir avec le syndrome du « dernier étage du Hilton » : quand les IBW font de la relation publique sur la réduction de la pauvreté

Une équipe d'économistes de haut vol du FMI investit pour une semaine le dernier étage du Hilton de la capitale d'un État africain pour « éplucher » les comptes des finances publiques. Le ministre des finances du gouvernement doit la rejoindre pour une réunion de travail. Dans l'ascenseur, il est plus que fébrile à l'idée du mauvais moment qui l'attend. Ce cliché – le dictat des experts des IBW – la Banque mondiale et le FMI veulent à tous prix s'en débarrasser, notamment dans un contexte de pression de l'opinion publique, que ce soit directement lors des réunions annuelles du FMI, ou indirectement via les gouvernements actionnaires et leurs parlements (à commencer par

le Congrès américain). On peut alors interpréter l'appropriation de la thématique « pauvreté » par les IBW comme un moyen de renforcer leur légitimité et de contrer leurs adversaires sur leur propre terrain ; bref, de faire de la relation publique sur la réduction de la pauvreté. D'ailleurs, du point de vue de la terminologie, le mot-clef « pauvreté » a envahi le vocabulaire des IBW. En étant adepte de la théorie de la conspiration, on pourrait même y voir un partage des rôles entre les deux institutions de Bretton Woods. A la Banque mondiale, le rôle du « compassionnel », qui fait son *mea culpa* sur sa gestion désastreuse de la crise asiatique de 1997 et qui multiplie les rencontres avec les ONG et les organisations de la société civile. Au FMI, le rôle du « garant » dans les coulisses du dogme de l'assainissement macro-économique. Evidemment, ce subtil tango connaît quelques ratés. Joseph Stiglitz, ex-économiste en chef de la Banque mondiale – qui à ce poste a été le premier à remettre en cause la primauté de l'assainissement macro-économique – a été remplacé par le plus discret professeur N. Stern. Autre exemple, le rédacteur du Rapport annuel 2000 de la Banque mondiale sur le développement, R. Kanbur, a brutalement démissionné, de sources officieuses suite aux pressions du FMI et du Trésor américain sur le contenu du chapitre consacré à la libéralisation des marchés².

SUR LE PAPIER : L'AUTOROUTE DE LA CROISSANCE « PRO-PAUVRES »

La création des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP)³ apparaît comme la suite logique des priorités données à l'aide au développement et à son recentrage sur le thème de la lutte contre la pauvreté : cohérence des politiques des donateurs, appropriation de l'aide par les pays bénéficiaires, suivi et évaluation des programmes d'aide en fonction des résultats plutôt que des moyens. Concrètement, le DSRP est un document de politiques publiques qui définit une stratégie nationale de réduction de la pauvreté sur trois ans. Le DSRP est formulé par le gouvernement bénéficiaire, puis validé par les conseils d'administration des IBW. La stratégie est censée être renouvelée par la suite pour atteindre les Objectifs

2. Voir les déclarations de R. Kanbur [www.brettonwoodsproject.org] et chapitre I.

3. Traduction libre du terme officiel Poverty Reduction Strategy Paper. Autre traduction française : Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté.

Les DSRP intérimaires (DSRP-I) de la Géorgie, du Kyrgystan, de Madagascar, du Mozambique et du Niger (tous datés de 2000), ainsi que les DSRP finaux de la Bolivie (2000), du Burkina Faso (2000) et de la Mauritanie (2001) ont été analysés pour la rédaction de la deuxième et troisième partie de ce chapitre.

Internationaux de Développement (voir chapitre I pour la définition de ces Objectifs).

Le DSRP est destiné à être le cadre de référence des programmes d'aide de la Banque mondiale et du FMI⁴ pour les pays bénéficiant de l'allègement de la dette des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) et à terme de l'ensemble des pays à bas revenu appuyés par les IBW. Le DSRP constitue aussi implicitement le cadre de l'aide des autres donateurs qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux. C'est le cas de la Commission européenne qui a décidé d'aligner ses programmes d'aide sur les DSRP des pays bénéficiaires. Il est important de souligner la primauté du DSRP sur les programmes d'aide des autres donateurs, qui doivent ainsi définir leurs stratégies en fonction des axes prioritaires – et des contraintes – du DSRP du pays bénéficiaire.

Outre son caractère global, l'originalité du DSRP par rapport aux stratégies antérieures de réduction de la pauvreté, réside d'une part dans son programme lié à l'Initiative PPTE et d'autre part dans l'introduction du principe de la croissance « pro-pauvres ».

Financer la lutte contre la pauvreté par l'allègement de la dette

A l'origine, les DSRP concernaient exclusivement les pays candidats à l'Initiative PPTE. Pour s'assurer que les ressources financières dégagées par l'allègement de la dette extérieure soient dirigées vers la lutte contre la pauvreté, la Banque mondiale et le FMI, en tant que coordinateurs de l'Initiative PPTE, ont conditionné à partir de septembre 1999 l'achèvement du processus PPTE à l'élaboration d'un DSRP. Selon le FMI, pour les pays actuellement engagés dans ce processus, 6 % du PIB national (moyenne 1993-1997) sont consacrés au remboursement de la dette, contre 5 % pour les dépenses sociales. Le but à atteindre est d'inverser ces deux proportions grâce à l'action conjointe des initiatives PPTE et DSRP. Mais ce schéma idéal rencontre plusieurs obstacles. Tout d'abord, la durabilité de l'allègement de la dette risque de ne pas être assurée à moyen terme. Ensuite, la solution du DSRP « intérimaire » pour répondre à la contradiction entre les agendas dette et pauvreté pose certaines contraintes sur la qualité du processus d'élaboration.

Quelle durabilité de l'impact de l'allègement de la dette ?

Début 2001, 21 pays ont achevé l'entrée dans le processus PPTE, soit une réduction globale du stock de la dette d'ici 2015 de

4. Notamment la Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance (FRPC) du FMI et les prêts de l'Agence Internationale de Développement de la Banque mondiale.

20,3 milliards de dollars (Valeur Actualisée Nette ou VAN), allant de 100 millions de dollars pour la Gambie à 3,4 milliards de dollars pour le Nicaragua (voir chapitre IX pour la définition de la VAN). Pour plus de la moitié de ces pays, la réduction est de l'ordre de 500 millions de dollars, soit une baisse du service de la dette de l'ordre de 30 millions de dollars par an. Mais en dépit de ces volumes importants, la durabilité du processus est remise en cause par certains observateurs, rien n'indiquant qu'une fois le processus d'allègement lancé, les pays ne retombent dans le cercle vicieux de l'endettement. Selon un collectif d'ONG européennes, la moitié des PPTTE qualifiés verraient leur service de la dette recommencer à croître après 2005 (Eurodad, 2001). Les ONG internationales ne sont pas les seules à mettre en cause la viabilité de l'initiative. Un rapport du congrès américain s'inquiète de l'effet neutralisant du lien réduction de la dette / lutte contre la pauvreté. Selon cette étude, en affectant les ressources financières normalement prévues au remboursement de la dette à des programmes sociaux, on risque justement de ne pas réduire le besoin de financement externe, donc de pénaliser la croissance économique et, *in fine*, la lutte contre la pauvreté. Plus généralement, il est souvent reproché à cette initiative de ne pas s'attaquer aux causes réelles du surendettement et de ne pas être accompagnée d'une réflexion de fond sur la réforme des marchés financiers internationaux et sur les mécanismes de financement des États.

Les DSRP intérimaires, la solution du moins-disant au problème du lien entre pauvreté et dette

Les deux agendas réduction de la dette et réduction de la pauvreté sont *a priori* contradictoires, puisque le premier s'inscrit dans une démarche d'urgence (moins d'un an) alors que le second nécessite une réflexion à long terme (deux à trois ans). Pour résoudre cette tension entre les deux agendas, les IBW ont remplacé la condition initiale de finaliser le DSRP pour bénéficier de l'allègement de la dette par celle d'un document plus léger, dit DSRP intérimaire (DSRP-I). Les DSRP-I ont pour fonction d'établir les objectifs et les lignes directrices du DSRP final et de fixer son calendrier d'élaboration. Le risque est alors de voir des processus d'élaboration insuffisamment développés, en élaborant dans les plus brefs délais un document intérimaire susceptible d'être bâclé, cela pour respecter les échéances de l'allègement de la dette. Les IBW s'inquiètent d'ailleurs de la « qualité variable » des DSRP-I, notamment concernant les dispositifs d'analyse de la pauvreté, le suivi et l'évaluation des DSRP, la maîtrise budgétaire, la qualité du processus participatif et le lien explicite entre objectifs macroéconomiques et de réduction de la pauvreté (FMI et

Banque mondiale, 2001). De ce fait, la rupture du lien entre les deux agendas dette et pauvreté constitue une demande persistante de plusieurs ONG internationales (Agir Ici, 2001 ; CIDSE et Caritas Internationalis, 2001 ; Oxfam International, 2000).

La lutte contre la pauvreté au cœur du débat sur l'allocation des ressources

Le principe du DSRP est de placer l'enjeu de la pauvreté au centre du débat sur l'allocation des ressources nationales sur la base d'une croissance économique dite « pro-pauvres ». L'idée étant de ne pas se focaliser sur les systèmes de protection sociale (« comment protéger les pauvres ») mais d'élargir la réflexion à l'accès aux facteurs de production et de relèvement des revenus (« comment aider les pauvres à se protéger eux-mêmes »).

Conceptuellement, le DSRP s'appuie sur le triptyque établi par le rapport 2000/01 de la Banque mondiale consacré à la pauvreté : (1) générer des opportunités de croissance économique, (2) renforcer les capacités des pauvres à s'insérer dans cette croissance et (3) réduire leur vulnérabilité aux facteurs de pauvreté. La doctrine du DSRP part donc du préalable d'une croissance économique forte et stable. Cet objectif de croissance étant sécurisé, les politiques et les réformes sectorielles – même les plus « éloignées » *a priori* de l'enjeu de la pauvreté – sont définies en fonction de leur impact sur la participation des populations pauvres aux fruits de la croissance.

Les quatre principes de la croissance pro-pauvres

Dans la pratique des processus d'élaboration, on retrouve cette démarche, avec globalement quatre axes principaux qui se dégagent : (1) stabilisation macroéconomique et développement du secteur privé, (2) développement des opportunités de relèvement des revenus des ménages pauvres, (3) ciblage et renforcement des systèmes de protection sociale et (4) développement institutionnel et bonne gouvernance.

Le contenu des réformes ainsi classées est formulé à partir d'une analyse des déterminants de la pauvreté. Vu les processus d'élaboration en cours, deux types de déterminants sont identifiés : les déterminants humains (accès à la santé, à l'éducation, aux technologies, aux infrastructures / enclavement) et les déterminants économiques (accès aux facteurs de production, dont la terre, aux marchés, sortie de l'économie informelle, coût de la vie). Les autres déterminants les plus souvent cités sont : la pression démographique au niveau des ménages, les discriminations ethniques, les discriminations sexuelles, les

conditions climatiques, l'insécurité physique, les crises exogènes (politiques ou économiques) et la migration des plus qualifiés.

- De fait, le premier axe de nature macro-économique n'est pas en soi une innovation majeure de l'approche des DSRP dans la mesure où le contenu reste fidèle aux programmes d'ajustement structurel du FMI et à la priorité à l'assainissement macroéconomique. D'ailleurs là où une Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance (FRPC) du FMI précède le processus DSRP, le second reprend pratiquement mot pour mot le contenu du premier. De manière générale, il est donc principalement question de contrôle des dépenses publiques, d'augmentation des revenus fiscaux, de réduction du déficit budgétaire (typiquement inférieur à 10 % du PIB d'ici 2004), de l'inflation (objectif de 3 à 5 %) et du rétablissement de la confiance des créanciers (élimination des contentieux, recouvrement du remboursement de la dette). Les objectifs de croissance économique sont compris entre 3 et 8 % par an pour la période à venir 2003/2005. En matière de politiques sectorielles, les mesures les plus souvent citées relèvent du développement des filières agricoles et des industries d'exportation ou de substitution aux importations, et du secteur financier. En matière de régulation, les réformes fréquemment citées sont la simplification ou la modernisation de l'environnement juridique des entreprises et la lutte contre l'économie informelle.

Un point commun entre tous les DSRP est la restructuration des services publics non privatisables (santé, éducation), la privatisation ou la pré-privatisation des fonctions d'opérateur de l'économie (eau, électricité, télécommunications), ainsi que l'attraction et la promotion des investissements directs étrangers.

- L'appui au revenu des ménages pauvres est un principe de base de la lutte contre la pauvreté, puisque la pauvreté s'exprime avant tout en terme de disponibilité du revenu des ménages. Un premier objectif de ce volet porte sur l'intégration des marchés locaux et le désenclavement des régions, généralement par la réhabilitation ou la construction d'infrastructures (routes, électrification). Un second objectif est l'accès aux facteurs de production, la stimulation de l'entrepreneuriat, par exemple par le développement des PME/PMI et de la micro-entreprise, et les transferts de technologies et la diversification des revenus. Par exemple, le DSRP de Bolivie met l'accent sur la participation des populations locales à la réhabilitation et à la maintenance des routes en milieu rural à la fois au niveau de la planification et à celui du développement de petites et de micro-entreprises. Une des réformes les plus souvent citées dans ce volet est celle du système foncier en milieu rural. La terre étant le plus souvent le seul capital qui soit accessible aux pauvres ruraux, le développement

et la sécurisation des titres fonciers permettent de monétiser la propriété foncière et d'accéder aux facteurs de production (prêt pour des équipements agricoles par exemple).

- La troisième composante de la stratégie DSRP concerne l'appui aux systèmes de protection sociale – les filets de sécurité. C'est le domaine le plus immédiat conceptuellement de la lutte contre la pauvreté, puisqu'il concerne directement les Objectifs Internationaux de Développement 2015, à savoir l'universalité de l'accès à la santé et à l'éducation et la préservation de l'environnement. Il vise d'abord à alléger à court terme les souffrances des populations, que ce soit en matière de santé (particulièrement à travers la prévention et le traitement du virus VIH), de nutrition, d'accès à l'eau potable, d'hygiène et d'habitat. Il vise aussi à définir les fondations pour un développement durable par l'éducation et la préservation de l'environnement. Ce volet est peu différencié entre les pays, les mesures préconisées relevant du développement des services sociaux de base et du renforcement du ciblage des filets de sécurité sur les populations les plus vulnérables. La question de l'accès n'est pas seulement traitée quantitativement, mais aussi qualitativement par exemple en améliorant les programmes scolaires dans le sens d'une adaptation aux besoins du marché du travail ou à la diversité culturelle ou ethnique.

- Le dernier volet de la croissance pro-pauvres vise à développer les capacités institutionnelles et la gouvernance. Ceci est particulièrement important dans le DSRP dans la mesure où il s'agit de décloisonner l'analyse de la pauvreté du champ socio-économique et de la considérer aussi comme un fait institutionnel. La persistance ou l'aggravation de la pauvreté peut se comprendre comme une conséquence directe de la persistance ou de l'aggravation des défaillances des institutions publiques pour clairement identifier et représenter les intérêts des pauvres. Les réformes proposées sont dans la plupart des cas axées, d'une part, sur la décentralisation des pouvoirs vers les entités régionales et locales et la participation de la population, et, d'autre part, sur le contrôle et la transparence de l'action publique.

La décentralisation et la participation des populations à la mise en œuvre de la stratégie DSRP constituent pratiquement une mesure générique des DSRP. Outre la décentralisation régionale, la responsabilisation des populations bénéficiaires est visée à la fois dans le processus d'analyse des facteurs de pauvreté et dans la gestion et la mise en œuvre des programmes. En matière de capacités institutionnelles et de bonne gouvernance, l'accent est mis sur la consolidation et la modernisation de l'État, le renforcement du cadre judiciaire, législatif et électoral, la transparence de l'action publique et

la lutte contre la corruption, voire la dépolitisation de l'administration et la diffusion de bonnes pratiques de gestion.

Dégager des axes stratégiques : l'arbitrage entre les réformes

C'est entre ces quatre piliers de la croissance pro-pauvres que se joue l'arbitrage entre les réformes et les politiques sectorielles et plus spécifiquement entre le premier pilier « macro » – celui qui fixe les recettes – et les deuxième et troisième piliers « opportunités » et « filets de sécurité » – ceux qui fixent les dépenses ; le quatrième pilier « institution » relevant surtout de la volonté politique du gouvernement. Bien évidemment, il peut apparaître des tensions entre les objectifs de contrôle des dépenses publiques et l'appui aux secteurs non-productifs : par exemple, des écoles sont construites (mesure du troisième pilier), mais l'évolution des salaires des professeurs est gelée ou décalée par rapport à l'inflation (conséquence indirecte du premier pilier). Pour contourner cette tension et optimiser les arbitrages budgétaires, l'accent est mis sur l'évaluation des coûts engendrés par les réformes (en anglais *costing*). Pour ce faire, on associe à chaque plan de réforme un degré de priorité et une évaluation des coûts directs et indirects. Au vu des processus d'élaboration actuels, cet exercice apparaît défaillant dans une majorité des cas (FMI et Banque mondiale, 2000). Ce point est d'autant plus important que les IBW se sont initialement engagées à mener des études sur l'impact social de leurs programmes d'assainissement macroéconomique préalablement à leur mise en œuvre. Ces études n'ont pas été faites à ce jour, ce qui rend d'autant plus floue la fiabilité du processus d'arbitrage entre les réformes.

SUR LE TERRAIN : LA DÉPARTEMENTALE DES CAPACITÉS LOCALES

De la théorie sur le papier à la pratique sur le terrain, le chemin peut être long, voire chaotique. C'est le risque encouru par les DSRP dans la mesure où leur doctrine est ambitieuse (appropriation nationale, croissance « pro-pauvres »). La mise en œuvre de ces stratégies implique une mobilisation hors norme des ressources humaines et des capacités institutionnelles des pays bénéficiaires. Une mobilisation qui, au nom du principe d'appropriation, doit être viable financièrement et durable institutionnellement, hors aide des donateurs. C'est là que les problèmes commencent : à ce jour dans la majeure partie des pays bénéficiant des DSRP, l'expérience des processus participatifs n'est pas concluante et la capacité budgétaire, de suivi et d'évaluation des gouvernements bénéficiaires semble d'emblée saturée.

« A la place du conducteur » : les processus d'appropriation nationale

Le principe de l'appropriation de la stratégie par les parties prenantes bénéficiaires, c'est-à-dire le gouvernement et les organisations de la société civile, est la grande ambition des DSRP. L'appropriation, traduction du concept anglo-saxon *ownership*, se comprend de deux manières différentes et complémentaires : (1) la participation de la société civile à l'élaboration et au suivi d'une stratégie appuyée par les donateurs et (2) la capacité institutionnelle du gouvernement bénéficiaire à mettre en œuvre la stratégie, que ce soit vis-à-vis des donateurs (éviter les dépendances) ou des populations (respecter les termes de référence des processus participatifs).

« La voix des pauvres » : des participations nulles, fragmentées ou politisées

Dans l'agenda DSRP, les organisations de la société civile (OSC) font face à un double défi : (1) elles n'ont pas forcément la capacité institutionnelle pour tenir leur rôle participatif et (2) elles peuvent être prisonnières d'une culture soit clientéliste soit au contraire d'opposition politique systématique à l'égard des autorités. Ces deux contraintes ont bien évidemment une importance variable selon les pays et les régions. On est pourtant tenté de classer les pays en trois catégories : les participations « zéro » dans les Nouveaux États Indépendants (NEI) constitués suite à la disparition de l'Union Soviétique, les participations fragmentées dans les pays de la zone Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) et les participations politisées en Amérique latine.

Dans les NEI, le processus participatif est fortement limité dans la mesure où la faible structuration de la société civile est aggravée par une culture politique héritée des économies planifiées peu en phase avec l'exercice demandé. De plus, les NEI n'étant pas qualifiés pour l'Initiative PPTE, leurs processus DSRP ne bénéficient pas *a priori* du même attrait financier que ceux des autres pays DSRP.

Au Sahel et en Afrique Australe, le volet participatif a été « globalement positif », du moins dans la forme, à l'image de la Mauritanie où des consultations ont été lancées par le biais de groupes thématiques et régionaux, ou de Madagascar où plusieurs ateliers de discussion ont été organisés.

En Amérique latine, le volet participatif a été plus conséquent avec des gouvernements mieux armés pour entamer le dialogue, des sociétés civiles plus structurées et des ONG internationales davantage impliquées sur le terrain. Mais la tendance a été à la politisation du

débat, à l'image du Honduras et du Nicaragua où les discussions ont plus porté sur la répartition des fonds dégagés par l'allègement de la dette que sur les orientations d'une stratégie de lutte contre la pauvreté (Resal, 2000a).

De manière générale, il est difficile d'identifier la valeur ajoutée de ces consultations en tant que force de proposition. Cela peut s'expliquer par le malentendu sur la définition du terme « processus participatif ». Dans leurs documents de référence DSRP, les termes « participation », « consultation » et « dialogue » sont tour à tour utilisés sans qu'une définition précise soit donnée. S'agit-il simplement de faire remonter l'information par l'organisation d'états généraux de la pauvreté pour suppléer aux statistiques disponibles sur la pauvreté ? Ou s'agit-il d'un véritable processus d'inclusion des organisations de la société civile dans le cycle d'analyse et d'arbitrage des réformes du DSRP ? Plusieurs ONG internationales dénoncent cette confusion des genres, arguant que les gouvernements et les IBW se réclament de la deuxième approche, alors que sur le terrain, les processus sont purement consultatifs sans impact final sur le contenu des réformes (CIDSE et Caritas Internationalis, 2001 ; Oxfam International, 2000 ; Whaites, 2000).

« Sortir du ghetto du ministère des affaires sociales » : l'institutionnalisation et la politisation de la lutte contre la pauvreté

Peut-être que l'apport le moins visible, mais à terme le plus important, des processus d'élaboration de DSRP réside dans le changement institutionnel provoqué dans le système gouvernemental du pays bénéficiaire. Avec la prise en charge de la thématique pauvreté par la Banque mondiale et le FMI au détriment des agences des Nations Unies, le PNUD notamment, ce sont les interlocuteurs nationaux des IBW qui mécaniquement récupèrent le dossier « pauvreté ». Ainsi, l'introduction du processus DSRP déplace institutionnellement le centre de gravité du débat gouvernemental sur la pauvreté d'un ministère technique « dépensier » disposant de faibles leviers politiques (typiquement le ministère des affaires sociales), à un ministère « ressources » où se décident les arbitrages budgétaires (le ministère des finances, du Plan ou même directement la Présidence) (ODI, 2000). Pour ainsi dire, la lutte contre la pauvreté a tout à gagner de sortir du « ghetto social » pour investir le centre du pouvoir gouvernemental.

Revers de la médaille, ce changement institutionnel provoque une surcharge des capacités gouvernementales pour gérer la transition institutionnelle et la complexité de la formulation et de la mise en œuvre des DSRP. On demande aujourd'hui aux gouvernements des

pays les plus pauvres d'être maîtres d'œuvre de politiques publiques techniquement très complexes et très coûteuses en ressources humaines. Un second facteur de distorsion à prendre en compte dans le processus d'élaboration et d'arbitrage des réformes est le système politique du pays. C'est l'un des paradoxes du DSRP : en plaçant l'enjeu de la lutte contre la pauvreté à la lumière du débat national, on l'expose aussi aux intérêts politiques intérieurs. La qualité du processus d'élaboration toutes choses égales par ailleurs – capitalisation des expériences passées, capacités institutionnelles, participation de la société civile – peut ainsi dépendre de l'engagement des partis politiques, ou même de la volonté de quelques ministres à jouer pleinement le jeu du DSRP. Les périodes électorales et le résultat des urnes ont bien entendu un impact sensible sur le cours du processus participatif. Au Ghana et au Kenya, le changement de l'équipe au pouvoir a eu une influence déterminante sur le processus DSRP, générant au Ghana d'importants retards et au contraire au Kenya une accélération du processus (ODI, 2001). En Bolivie, la période préélectorale a cristallisé le processus sur quelques enjeux politiques poussant le gouvernement à vouloir contenter l'ensemble des parties en présence plutôt que de faire des choix stratégiques clairs sur le long terme (Resal, 2000b).

« Mieux vaut une mauvaise stratégie sur le papier qui est bien mise en œuvre que l'inverse » : l'accent sur le suivi et l'évaluation

Les IBW l'affirment à chaque occasion : l'approche est évolutive. Le DSRP devant être soumis à révision annuelle en fonction du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre, la stratégie validée par les IBW ne représente qu'une première fondation destinée à évoluer. C'est d'ailleurs ce qui protège les concepteurs du DSRP face aux critiques des ONG. La réponse classique d'un représentant du FMI à toute interpellation sur les défaillances du processus DSRP est : « *This is an on-going process, and we are learning from it.* »⁵ Mais cette démarche dynamique des DSRP impose plusieurs contraintes, dont la principale est la mise en place de dispositifs de pilotage des réformes (suivi et évaluation) relativement sophistiqués (axés sur les indicateurs de résultats) et financièrement viables.

5. Traduction en français : « Ceci est un processus en cours, dont nous capitalisons l'expérience ».

« Une sombre histoire de maîtrise budgétaire » : le préalable de la traçabilité des dépenses publiques

Le principe du lien entre objectifs macro-économiques et de réduction de la pauvreté nécessite de la part du gouvernement bénéficiaire une certaine qualité de la maîtrise budgétaire qui garantisse la fiabilité des procédures d'exécution des dépenses publiques. Plus spécifiquement, le gouvernement doit avoir la totale maîtrise de l'articulation entre d'une part ressources fiscales et impératifs macro-économiques et d'autre part coût de la mise en œuvre des politiques sectorielles, et ce dans un cadre pluriannuel. Pour ce faire, les indicateurs d'intrants ont pour fonction de vérifier que les allocations sont effectivement attribuées dans le temps et dans l'espace aux postes de dépenses prévus, à savoir la traçabilité des dépenses publiques. A ce stade préliminaire du processus, les pays concernés font déjà face à d'importantes difficultés. Si l'ensemble des DSRP inclut un volet renforcement et rationalisation des capacités budgétaires, sa faisabilité n'est pas clairement assurée (ODI, 2001). Les IBW reconnaissent d'ailleurs ces défaillances, dans leur dernier rapport d'étape : elles estiment que seule une minorité de pays engagés dans les DSRP pourront réformer de manière appropriée leur système de gestion budgétaire d'ici un à deux ans.

Ces difficultés liées aux capacités budgétaires dépendent principalement de deux facteurs : d'une part la qualité du système de comptabilité nationale en vigueur et d'autre part, surtout, l'existence d'une expérience positive de formulation d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (ou *Medium Term Expenditure Framework*) tel que préconisé par les IBW. Le premier facteur est particulièrement critique pour les NEI dont certaines administrations utilisent encore l'ancienne comptabilité soviétique, dix ans après le début de la transition. Ce problème, qui relève de la culture manageriale de l'administration, est cependant moins présent dans les pays ACP, dans la mesure où ceux-ci ont intégré les systèmes de comptabilité des anciennes puissances coloniales.

« Fiabilité versus viabilité » : le dilemme des systèmes de suivi et d'évaluation financés par les donateurs

En matière de suivi et d'évaluation, le modèle DSRP identifie deux principaux outils : la mise en place d'un système de suivi des résultats des politiques sectorielles – pour mesurer les progrès réalisés vers les objectifs de réduction de la pauvreté – et d'un système d'évaluation de l'impact de ces politiques au niveau des ménages –

exploitable en terme de prise de décision opérationnelle pour améliorer et affiner la stratégie en cours de route (voir chapitre XI).

Si la qualité des indicateurs utilisés est primordiale⁶, celle des systèmes de collecte des données l'est tout autant. Le gouvernement doit pouvoir disposer d'un système administratif fiable au niveau local renforcé par des dispositifs plus flexibles pour contourner les possibles « goulots d'étranglement » de l'administration : collecte des informations sur la participation des populations cibles, les enquêtes *ad hoc* sur la qualité perçue des services publics, l'auto-évaluation, etc.

Or, dans les DSRP on note souvent un déséquilibre entre les ambitions des indicateurs retenus et le peu d'attention portée à la fiabilité des systèmes de collecte d'information. Des contradictions du même ordre sont relevées pour la mise en place des dispositifs *ad hoc* dans la mesure où les DSRP ne tiennent pas compte de la viabilité financière de ces structures hors l'aide des donateurs (ODI, *ibidem*).

Le même type de contradiction entre d'une part la qualité et la fiabilité des indicateurs choisis et d'autre part la disponibilité et la viabilité financière de ces dispositifs hors aide des donateurs apparaît dans l'élaboration des systèmes d'évaluation des politiques.

CONCLUSION

Il est encore trop tôt pour faire le bilan complet des processus d'élaboration des DSRP. Au vu des expériences actuelles les principes d'appropriation nationale et de croissance « pro-pauvres » semblent hors de portée des capacités institutionnelles des pays bénéficiaires.

Certes l'intrusion de l'agenda DSRP a indéniablement permis d'imposer le thème de la réduction de la pauvreté dans l'espace public des pays bénéficiaires avec d'une part un changement institutionnel important au sein des gouvernements dans la gestion du dossier pauvreté et d'autre part une reconnaissance du rôle de la société civile. Mais en appliquant la méthode des indicateurs d'impact, aux processus participatifs de la société civile, très clairement on peine à identifier leur contribution au contenu des DSRP.

L'alignement des objectifs d'assainissement macroéconomique sur ceux de la lutte contre la pauvreté n'est pas suffisamment explicite, et ce en dépit du principe de la croissance « pro-pauvres ». Au volet macroéconomique de soutenir une croissance économique forte, au

6. Selon les documents de référence des IBW, les caractéristiques communes à tous les indicateurs utilisés dans les DSRP sont : l'indicateur constitue une mesure directe et non ambiguë des progrès réalisés ; il varie en fonction des régions, des groupes spécifiques de population, du temps ; il est résistant aux facteurs exogènes et aux manipulations et il est disponible à un coût raisonnable.

volet social de maintenir des filets de sécurité. Ce décalage est d'autant plus flagrant que nulle part n'apparaît la notion d'équité dans la répartition du revenu national et plus particulièrement la fonction redistributive de l'État. Le même type de contradiction se retrouve dans le suivi et l'évaluation. En mettant trop l'accent sur les grands agrégats monétaires et budgétaires (inflation, déficit budgétaire) et les indicateurs universels de pauvreté (seuils de pauvreté, de nutrition, etc.), les DSRP peinent à donner les outils susceptibles de mesurer l'impact des politiques considérées sur la pauvreté. En particulier, les indicateurs identifiables à mi-chemin entre les deux sphères mais ayant un impact direct sur les pauvres, tels que la croissance de sous-secteurs agricoles, la volatilité (et non l'inflation) des prix alimentaires de base ou le taux d'intérêt de certains prêts financiers, sont peu valorisés.

Autres grands absents, les enjeux de la libéralisation des marchés, et plus spécifiquement les processus d'intégration régionale et les effets d'externalité, sont pratiquement inexistantes dans les DSRP, à quelques exceptions près, alors même que les accords de partenariat économique et commercial pourraient se développer dans un proche avenir, ne serait-ce que pour les pays ACP dans le cadre des Accords de Cotonou.

Reprenant l'article de J.-M. Severino cité en début de chapitre, la lutte contre la pauvreté est donc un impératif non seulement moral, puisqu'elle est de fait un instrument du respect de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, mais aussi un impératif de régulation internationale, puisqu'elle est un instrument de cohérence et de stabilité d'économies nationales et régionales de plus en plus interdépendantes. A la charge des DSRP, en tant que processus systématisés à tous les pays à faible revenu, de montrer la voie.

BIBLIOGRAPHIE

Agir Ici (2001), *Institutions financières internationales et lutte contre la pauvreté : du discours à la réalité. Positionnement d'organisations de la société civile française sur les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP)*, mars.

CIDSE, Caritas Internationalis (2001), *Measures of Redistribution to Finance Poverty Reduction*, février.

Commission européenne et Conseil européen (2000), *Déclaration du Conseil et de la Commission*, 2 304^e session du Conseil Développement, novembre.

Conseil européen (2000), *Cadre harmonisé pour les documents de stratégie par pays : conclusions du Conseil*, 2 304^e session du Conseil Développement, novembre.

- Eurodad (2001), *Debt reduction for poverty Eradication in LDCs - Analysis and recommendations on LDC*, mai.
- FMI et Banque mondiale (2001), *PRSP - Progress in implementation*, Development Committee, avril.
- Overseas Development Institute (2000), *PRSP Institutionalisation Study (Scoping Phase) - Report on Progress and Preliminary Findings*, étude réalisée pour le Partenariat Stratégique pour l'Afrique (PSA), novembre.
- Overseas Development Institute (2001), *Initial review of PRSP Documentation - Desk Study of Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems, PRSP Institutionalisation study - Third Progress Report*, étude réalisée pour le Partenariat Stratégique pour l'Afrique (PSA), mai.
- Oxfam International (2000), *The PRSP: rhetoric and reality*, septembre.
- Resal (2000a), *Estrategia para la reduccion de la pobreza : estado de avance del PRSP en Honduras y Nicaragua*, octobre.
- Resal (2000b), *The formulation of PRSP in Bolivia: The Current Situation*, octobre.
- Severino J.-M. (2001), « Refonder l'aide au développement au XXI^e siècle », *Critique internationale*, janvier.
- US General Counting Office (2000), *Developing Countries: Debt Relief Initiative for Poor Countries Faces Challenges*, juin.
- Whaites A. (2000), *PRSPs: Good News for the Poor? - Social conditionality, participation and poverty reduction*, World Vision International.

CHAPITRE VIII

Réduire la dette ou réformer l'aide ?

Jean-David Naudet

EN L'ESPACE DE TROIS ANS, entre 2000 et 2002, une soixantaine de pays auront, à l'instigation des Institutions de Bretton Woods (IBW), préparé, rédigé et validé un document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) répondant à des normes et caractéristiques communes : centrage sur la lutte contre la pauvreté, prise en compte simultanée et si possible hiérarchisée de tous les aspects sectoriels, processus participatif, détermination d'une batterie d'indicateurs de résultats, système de suivi/évaluation, etc.

Cette énorme mobilisation et canalisation des énergies et des compétences témoigne une fois de plus du formidable pouvoir des IBW sur les pays pauvres, de manière plus rapide et plus massive que lors des ajustements structurels (auxquels un certain nombre de pays receveurs et même de bailleurs de fonds ont longtemps résisté). Naturellement, le DSRP est avant tout une conditionnalité, ou plus exactement, selon le nouveau vocabulaire des IBW, un « déclencheur », c'est-à-dire une exigence pour accéder aux « guichets » de financement et de réduction de la dette de l'Initiative PPTE, en faveur des pays pauvres très endettés. Cela explique pourquoi, à ce jour, sur tous les pays concernés, un seul a décliné l'offre de se plier à l'exercice : le Laos¹.

Le but de ce chapitre est de tenter d'étudier les caractéristiques de ces initiatives (DSRP et PPTE) à partir de l'analyse des différents facteurs qui ont progressivement influencé leur gestation et leur développement. Dans une première partie, les conditions et l'environnement dans lesquels ces initiatives ont été conçues par les IBW sont brièvement exposés. La conduite politique des processus PPTE et DSRP fait l'objet d'une deuxième partie qui décrit les

1. Le Ghana qui avait lui aussi initialement refusé l'Initiative, l'a finalement acceptée, suite à une alternance démocratique à la tête du pays.

différentes formes successivement adoptées par ces initiatives. Ces analyses amènent en troisième partie à comparer l'état actuel des DSRP avec les attentes de leurs promoteurs initiaux et à en tirer quelques éléments de réflexion pour l'avenir.

Ce chapitre ne prétend pas faire le tour de l'ensemble des questions internationales qui contribuent à construire la politique d'institutions comme la Banque mondiale. Il se distingue en ce sens de la plupart des autres chapitres de cet ouvrage : il présente les réflexions d'un acteur engagé, et non un état de la connaissance sur ce sujet.

TENDANCES À LA FIN DES ANNÉES QUATRE-VINGT-DIX : L'AJUSTEMENT STRUCTUREL EN FIN DE CYCLE

La fin des années quatre-vingt-dix correspond à une période de doute, de remise en cause et d'agitation intellectuelle dans le monde des institutions de développement. La « crise de l'aide » bat son plein, alimentée par la baisse continue des ressources tout au long de la décennie. L'insuccès économique prolongé de nombreux pays pauvres, surtout en Afrique, questionne l'efficacité des politiques de développement. Les institutions de développement, confrontées à de nouveaux problèmes, sont à la recherche d'un renouvellement de leur analyse et de leurs pratiques.

Un problème capital : l'endettement des pays pauvres auprès de la Banque mondiale

J.-M. Severino (2001) dans un article récent conclut à la réussite de la mission économique de l'ajustement principalement axée sur la gestion de la question de la dette et l'ouverture au commerce mondial, la croissance des pays pauvres n'étant qu'une préoccupation seconde.

Les décennies d'ajustement ont effectivement permis d'éviter la crise des systèmes financiers internationaux en gérant en particulier les importants flux de dette des grands pays en développement. Mais l'absence de croissance soutenue dans les pays les plus pauvres a fait naître progressivement une autre (mini?) crise de la dette, conséquence de vingt ans de prêts multilatéraux non rééchelonnables. La Banque mondiale est devenue le principal créancier de l'ensemble des pays les moins avancés et même souvent pour les plus pauvres, le seul qui pèse vraiment dans le service annuel.

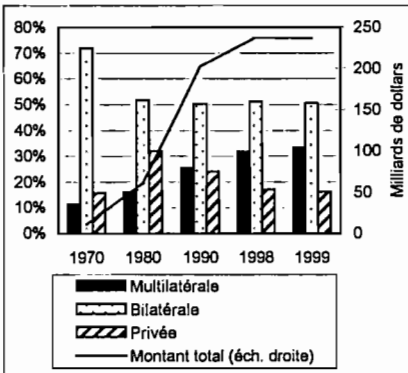
Le graphique 1 met clairement en évidence la montée en puissance des institutions financières internationales dans la dette extérieure des pays pauvres. Entre 1970 et 1999, le stock de dette extérieure publique des pays à faible revenu très endettés vis-à-vis des créanciers bilatéraux a été multiplié par près de 15 (en dollars

courants). Mais dans le même temps, la dette multilatérale a crû quatre fois plus vite : elle a été multipliée par plus de 60. Quant aux créances privées (à garantie publique), leur part ne fait que baisser depuis la crise de la dette du début des années quatre-vingt. En flux annuels, l'évolution est encore plus radicale. En 1970, si l'on exclut les créances privées à garantie publique, 14 % des nouveaux emprunts avaient été contractés auprès des institutions multilatérales, tandis que les 86 % restant provenaient des bailleurs de fonds bilatéraux. Vingt ans plus tard, les proportions sont quasiment inversées avec 62 % et 38 % respectivement.

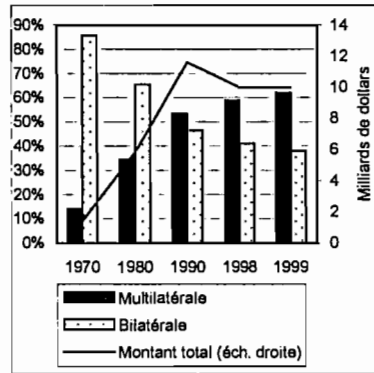
GRAPHIQUE 1. – *Montée de la dette multilatérale dans les pays pauvres 1970 – 2000*

Pays à faible revenu très endettés

Stock de dette

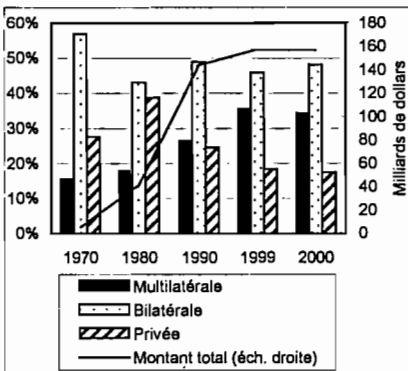


Nouveaux emprunts

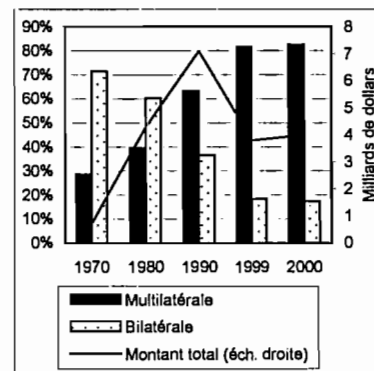


Pays d'Afrique sub-saharienne

Stock de dette



Nouveaux emprunts



Sources : Global Development Finance, 2001. Il s'agit de la dette publique extérieure à long terme. Le champ des pays à faible revenu très endettés ne correspond pas exactement à celui des PPTE.

Ces tendances ne sont pas spécifiques aux pays très endettés. Elles sont quasiment identiques pour l'ensemble des pays à faible revenu, ou encore dans le cas de l'Afrique sub-saharienne. Ce continent se distingue cependant par une chute très sévère des tirages depuis le début des années quatre-vingt-dix et un effet de ciseaux encore plus prononcé entre créances bilatérales et multilatérales, ces dernières représentant près de 85 % du total en 2000.

Cette situation ne met certes pas en péril les systèmes financiers internationaux car les montants concernés sont modestes. À terme, elle est néanmoins insupportable :

- financièrement, car on ne voit aucun échappatoire à la montée très rapide (car les moratoires étaient souvent de vingt ans) de cette dette sans changement des règles du jeu ;
- politiquement, les flux nets sont appelés à se retourner assez rapidement pour beaucoup de pays parmi les plus pauvres du monde ;
- et même moralement, réclamer chaque trimestre son dû à des pays exsangues, qui parfois ne parviennent pas à payer leurs enseignants, a fait partie des tâches douloureuses assurées récemment par certains représentants résidents de la Banque mondiale.

Il était facile de prévoir que la question de la dette multilatérale des pays pauvres allait exploser dans les années 2000 et créer une situation intolérable pour les IBW. Ce problème demandait un règlement urgent, impliquant un changement des règles de partenariat, initié en 1996 avec le démarrage de l'Initiative PPTE.

La critique de l'efficacité de l'aide

Tout au long des années quatre-vingt-dix est montée une critique de plus en plus vive de l'efficacité de l'aide au développement qui a sans doute constitué un des facteurs (parmi d'autres) de l'affaiblissement de la mobilisation financière des bailleurs de fonds. La Banque mondiale a publié en 1998 un rapport intitulé *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Ce rapport synthétise les réflexions de cette institution sur ce thème. Il met en avant quatre thèses principales, chacune illustrée par de nombreux travaux de recherche :

- l'impact de l'aide sur la croissance n'est positif que dans un contexte de « bonnes politiques » ;
- la conditionnalité « classique », basée sur des engagements en faveur de réformes futures, est inefficace. Il convient d'évoluer vers une conditionnalité *ex post* qui lierait le déblocage des

- ressources d'aide en fonction des résultats obtenus et de la qualité des politiques poursuivies ;
- l'aide est beaucoup plus fongible qu'on ne le pense et l'affectation des ressources notamment sous forme de projet, est soit une illusion (par la libération de ressources destinées à d'autres usages), soit une tentative plus ou moins vouée à l'échec (si l'affectation prévue ne fait pas partie des priorités du gouvernement) ;
 - la différenciation des pays en développement est importante, notamment du point de vue de la qualité des institutions et des politiques, et ces pays doivent recevoir des traitements différenciés.

À partir de ces grandes idées abondamment illustrées, le rapport conclut que les conditions de la réussite des pays pauvres tiennent avant tout à la nature des politiques poursuivies et à la qualité des institutions publiques ; de ce fait, l'allocation et la nature de l'aide doivent avant tout dépendre des conditions institutionnelles et politiques des pays receveurs. Plus précisément on peut distinguer trois types de pays :

- ceux où la qualité des politiques et des institutions est satisfaisante, où une aide importante et efficace doit servir à financer un programme global de dépenses publiques arrêté en partenariat ;
- ceux où la qualité des politiques est satisfaisante mais où les institutions sont peu efficaces, où la poursuite d'une aide majoritairement sous forme de projet peut se justifier pour assurer un environnement efficace à un certain nombre de préoccupations prioritaires ;
- enfin ceux où les politiques et les institutions sont déficientes où ni l'aide conditionnelle, ni l'aide-projet ne sont efficaces et où il convient plutôt d'encourager la « circulation des idées » (amélioration de l'environnement et des institutions, circulation du savoir, promotion de débats et de la réflexion, démonstration d'innovations ponctuelles mais reproductibles).

Cette nouvelle doctrine est aujourd'hui désignée sous le terme de « sélectivité de l'aide » : elle consiste à réserver en priorité les ressources rares de transferts internationaux là où les conditions de leur efficacité sont les meilleures.

De la pauvreté des nations à la pauvreté des citoyens

Deux tendances de long terme influencent les modes de pensée du développement depuis plusieurs décennies : le passage d'une vision à

dominante économique à une conception davantage centrée sur l'individu, l'évolution du référent unique national vers des référents multiples aux niveaux global, national et local. Ces changements ne sont bien entendu que l'écho reçu par la communauté du développement de changements plus profonds de la société occidentale, tels que le déclin du nationalisme, le développement du libéralisme ou la globalisation.

A. Sen (1999) a fourni les concepts pour traduire ces évolutions dans le domaine de l'aide internationale en distinguant trois types de solidarité : le « grand universalisme » basé sur une considération et des droits égaux donnés à chaque citoyen du monde, en tant qu'individu, le « particularisme national », où l'exercice de l'équité s'applique à chaque pays pris séparément, et enfin les « affiliations plurielles », liant cette fois-ci non plus les individus ou les États, mais l'ensemble des institutions représentatives d'une identité à caractère transnational.

Dans la pratique, on peut relier chacun de ces grands cadres de référence à un type d'aide particulier : au cadre global humaniste d'individu à individu est associé l'aide humanitaire en premier lieu, mais aussi toute l'action directe ciblée vers les populations pauvres en provenance des ONG ou des agences d'aide (représentant le contribuable) ; au cadre international de la justice entre nations correspond naturellement l'aide inter-États ; au cadre intermédiaire des « affiliations plurielles » on peut associer de multiples coopérations reliant des institutions internationales de même nature (coopération décentralisée, par exemple entre régions ou entre communes, associations professionnelles, etc.).

L'accent croissant mis sur la lutte contre la pauvreté et sur le rôle de la société civile provient clairement d'un glissement du « particularisme national » au « grand universalisme » et aux « affiliations plurielles ». Le devoir de solidarité des institutions d'aide s'adresse de moins en moins aux États et de plus en plus aux individus et aux institutions civiles. Il en résulte une « humanitarisation » de l'aide au développement, la frontière entre les deux formes d'intervention devenant de moins en moins nette².

Le basculement de l'aide au développement vers la lutte contre la pauvreté a été promu et entraîné par la Banque mondiale (venant après le PNUD et certains bailleurs de fonds bilatéraux). L'institution a montré une fois de plus à cette occasion sa capacité à rester leader dans la pensée sur le développement et à œuvrer à la mobilisation

2. Une définition possible de l'objectif essentiel de l'aide au développement aurait pu être pendant une longue période la lutte contre la pauvreté des nations.

internationale autour de la cause des pays pauvres. Toutefois, cette nouvelle donne soulève une réelle difficulté pour cette institution.

En effet depuis la fin des années soixante-dix, la Banque mondiale établit le diagnostic récurrent selon lequel les causes du sous-développement ou de la pauvreté sont avant tout de la responsabilité de l'action des gouvernements des pays concernés. Le diagnostic mettait auparavant en avant de mauvaises politiques économiques ; il s'appesantit de manière plus large désormais sur une mauvaise gouvernance. Il n'est que de lire le Rapport de la Banque mondiale sur la pauvreté (2001) pour s'apercevoir combien les solutions sont recherchées quasi uniquement dans des réformes des modes de gouvernance et des politiques des pays concernés (voir chapitre I). Or, la Banque mondiale, comme les autres institutions financières multilatérales, ne peut accorder statutairement de ressources qu'aux États.

La Banque mondiale se trouve donc devant une difficulté particulière : lutter contre la pauvreté des citoyens, dont la responsabilité incombe essentiellement à leurs gouvernants, tout en ayant le droit de n'accorder des ressources qu'à ces derniers.

Le « grand universalisme » confronte en effet les institutions de coopération à la difficulté de savoir comment venir en aide au « citoyen pauvre mal gouverné » (Naudet, 2000). Deux voies ont été essayées pendant les décennies quatre-vingt et quatre-vingt-dix :

- la conditionnalité, qui consiste à inciter, par le biais de l'aide accordée, les gouvernements à mener des politiques au profit de leurs citoyens ou de leurs citoyens pauvres. On a vu comment cette façon de faire, qui conduit fréquemment à la contrainte, a été critiquée au sein des institutions internationales du fait du manque d'appropriation des politiques ainsi définies et donc d'efficacité ;
- le contournement des gouvernements et institutions défailtantes en offrant directement des services aux citoyens, à l'aide d'institutions financées par l'extérieur. Cette pratique courante, en particulier mais pas seulement pour l'aide humanitaire, résout parfois les problèmes à court terme mais suscite ingérence, manque d'appropriation et manque de durabilité.

La sélectivité offre à la fin des années quatre-vingt-dix une troisième voie d'action en proposant de se concentrer en priorité sur les citoyens pauvres bien gouvernés, seuls à pouvoir être efficacement aidés.

On verra qu'à cette « solution », politiquement difficile à retenir, sera préférée dans le cadre des DSRP une quatrième voie qui consiste à

prôner l'élaboration participative des politiques. L'idée étant que si l'orientation des politiques en faveur des citoyens pauvres vient de ces derniers eux-mêmes, et n'est pas imposée de l'extérieur, alors ni l'ingérence extérieure, ni le manque d'appropriation ne constitueront plus des obstacles.

LES NOUVEAUX CONTRATS DE RÉDUCTION DE LA DETTE MULTILATÉRALE

Les facteurs décrits ci-dessus concourent à créer le besoin d'un « nouveau contrat » entre les IBW et les pays pauvres. Celui-ci devra être plus responsabilisant, plus ouvert à l'ensemble des secteurs et des acteurs, davantage tourné vers les populations que ne l'était l'ajustement structurel.

Mais, la relation entre IBW et pays pauvres est avant tout celle d'un créancier à un débiteur. Les « nouveaux contrats » devront également permettre de restaurer la régularité de cette relation, mise à mal par le surendettement multilatéral.

Les processus PPTE et DSRP vont apparaître de manière séparée sous l'effet de ces différentes contraintes. De leur rencontre ultérieure naîtra le renouvellement contractuel recherché, qui sera alors proposé à l'ensemble des pays pauvres.

La naissance timide de l'Initiative PPTE

En septembre 1996, l'Initiative PPTE est lancée par la Banque mondiale et le FMI. Cette Initiative est mise au point par le Club de Paris et s'inscrit en droite ligne des facilités d'annulation de dette précédentes (termes de Naples puis de Lyon ; voir chapitre IX). La différence fondamentale est que pour la première fois la dette multilatérale est concernée.

Le démarrage de l'Initiative est prudent en raison de la crainte suscitée par l'abandon de l'intangibilité de la dette multilatérale. Les conditions sont très restrictives : il faut avoir un revenu par habitant très faible (inférieur à 750 dollars), présenter une dette insoutenable (dette actualisée entre 200 % et 250 % du PIB), un pourcentage élevé de déficit budgétaire et être qualifié de « bon élève » de l'ajustement structurel lors d'un examen d'éligibilité du FMI.

Surtout, le calendrier de l'Initiative est extrêmement contraignant. Le pays éligible doit avoir suivi avec succès pendant trois ans un programme du FMI pour atteindre le « point de décision ». Puis, il doit réussir à nouveau trois ans de programme pour aboutir au « point d'achèvement », où intervient seulement l'allègement de dette.

L'Initiative s'inscrit dans le droit fil de l'ajustement structurel. Elle est destinée à être une « facilité » (le terme n'est peut-être pas le mieux choisi) supplémentaire accordée aux pays pauvres réussissant le mieux dans leur programme de réformes macro-économiques avec le FMI.

Ces conditions sont trop restrictives pour faire de l'Initiative PPTE initiale une solution à la mesure du problème de la dette multilatérale des pays pauvres. Sur 41 pays potentiellement éligibles à l'Initiative sous cette première forme, cinq seulement bénéficieront d'un début de traitement de la dette jusqu'en 1999 où l'Initiative PPTE se transforme.

La recherche d'un instrument pour succéder à l'ajustement structurel

Toujours au cours de la seconde moitié de la dernière décennie, les États-majors des institutions financières se préoccupent de préparer la suite de l'ajustement structurel. Il s'agit à la fois de préparer un nouveau cadre conceptuel de développement, un nouvel instrument contractuel de partenariat et un nouvel outil financier.

Le *Comprehensive Development Framework* (CDF) est le vaste plan de développement multi-acteurs présenté sous forme de matrice. Promu par le Président Wolfensohn lui-même et officialisé en juillet 1999, il semble devoir s'imposer pendant une courte période comme le nouvel instrument de travail de la Banque mondiale avec les pays pauvres. Le CDF s'attaque principalement à deux faiblesses des précédents programmes d'ajustement :

- il est comme son nom l'indique à vocation globale permettant de traiter tous les secteurs et non pas de se cantonner aux réformes de type macro-économique³ ;
- de par son champ étendu et son caractère multi-acteurs, il est destiné à devenir l'instrument de coordination entre bailleurs de fonds par excellence, et plus généralement entre tous les acteurs (gouvernement, société civile, secteur privé, partenaires financiers).

Le CDF sera même expérimenté en vraie grandeur dans quelques pays en développement.

Presque dans le même temps, les services de la Banque mondiale développent également et présentent en septembre 1999 l'idée d'un cadre stratégique de partenariat centré sur la lutte contre la pauvreté.

3. Bien que les programmes d'ajustement aient de plus en plus tendance eux aussi à « occuper » un grand nombre de secteurs.

C'est finalement cet instrument, le DSRP, à la fois plus opérationnel et plus « moderne », qui s'imposera comme suite à l'ajustement structurel.

Le DSRP est créé en réponse directe aux tendances décrites ci-dessus concernant le centrage autour du citoyen pauvre et l'efficacité de l'aide. Il est d'abord conçu comme un outil au profit des populations, et particulièrement des populations pauvres. Les institutions n'y jouent qu'un rôle d'instrument au bénéfice de ces populations⁴. La question du citoyen pauvre mal gouverné y est traitée, comme mentionné ci-dessus, par le recours à une élaboration et un suivi de nature participative, donnant voix aux pauvres. Le DSRP cherche également à s'inscrire dans la ligne des recommandations issues des études d'efficacité de l'aide.

En premier lieu, il doit être le produit du consensus des acteurs locaux autour des stratégies de développement. En cela c'est un instrument approprié par les institutions locales dans l'élaboration duquel les bailleurs doivent peu intervenir.

En deuxième lieu, le DSRP ne doit pas donner lieu à une conditionnalité contraignante classique. Il doit intervenir dans des pays présentant des politiques acceptables et être basé sur une mesure des résultats obtenus, comparée à des objectifs communément fixés, selon les préceptes de l'exercice de réforme de la conditionnalité qui avait été mené sous l'égide du SPA (*Strategic Partnership for Africa*).

En troisième lieu, le DSRP doit déboucher sur de vastes programmes de dépenses publiques financés conjointement par plusieurs sources. Il doit coïncider avec le renforcement du budget de l'État et sa réhabilitation comme premier instrument de développement, conformément aux recommandations issues de la constatation de la fongibilité de l'aide et de la dispersion des projets.

Conçu pour intégrer les apports des nouvelles tendances réformatrices de l'aide au développement, le DSRP va progressivement se doter (ou se rapprocher) d'un contenu technique de plus en plus élaboré : analyse de la pauvreté, enquêtes participatives permettant d'entendre la « voix des pauvres », système de suivi/évaluation basé sur une batterie d'indicateurs de résultats, programme de dépenses publiques à moyen terme, programmes sectoriels multi-bailleurs, etc.

4. On trouvera ainsi difficilement trace d'investissements de souveraineté dans un DSRP comme cela était courant dans les années soixante-dix. On ne trouvera sans doute pas non plus le développement du secteur privé en première position des préoccupations comme dans certains programmes des années quatre-vingt. De même les investissements « élitistes » (université, aéroports, etc.), qui ne profitent directement qu'à une petite partie de la population, n'y trouvent guère leur place.

Le DSRP, dans sa première phase, se définit tout à fait comme le cadre approprié pour répondre à l'exigence de partenariat dans le premier cas de figure envisagé par l'étude *Assessing Aid* citée plus haut : celui de pays où les politiques et les institutions sont satisfaisantes et où le budget de l'État présente des conditions d'efficacité et de transparence suffisantes pour en faire le premier vecteur de l'aide internationale.

La rencontre : l'Initiative PPTE renforcée

L'Initiative PPTE renforcée voit le jour au sommet du G7 de Cologne en 1999. Les modifications par rapport à l'Initiative initiale sont principalement de trois ordres :

- les conditions d'entrée sont assouplies et les annulations de dette approfondies ;
- le déroulement de l'Initiative est légèrement raccourci et simplifié ;
- le DSRP devient le cadre de partenariat stratégique de l'Initiative PPTE.

L'élargissement de l'Initiative résulte évidemment de l'excès de prudence qui l'avait jusqu'alors caractérisée. Il était devenu manifeste en 1999 que l'Initiative originelle, à laquelle n'avaient pu accéder que cinq pays en l'espace de trois ans, n'apporterait pas de réponse à la hauteur du problème de l'endettement des pays les plus pauvres⁵. Les politiques étaient par ailleurs poussés par une opinion publique internationale qui s'était saisie de cette question de l'endettement des pays pauvres.

Il convient de noter que le raccourcissement de la procédure est tout relatif. La période intérimaire, entre le « point de décision » et le « point d'achèvement », devient flottante au lieu d'être fixée à trois ans et l'allègement de dette intervient dès cette période. Mais, le préalable de trois ans de programme subsiste et surtout la nouvelle condition qui impose de rédiger un DSRP pour atteindre le « point de décision » constitue une véritable contrainte. Cet exercice complexe est une totale nouveauté pour les pays concernés et l'élaboration d'un tel document, si elle est menée dans l'esprit, ne peut être que le résultat d'un long et difficile processus.

L'innovation essentielle apportée par l'Initiative PPTE renforcée réside dans le lien qu'elle établit avec le DSRP. Ce lien marque

5. Ce qui avait déjà été le cas des précédentes initiatives de réduction de dette qui n'ont fait, pour les pays les plus pauvres, que rendre la situation de surendettement plus « soutenable » et donc finalement plus « durable ».

réellement la fin de l'ajustement structurel. Le DSRP devient le cadre du partenariat obligé des pays pauvres avec les bailleurs de fonds.

Outre la « modernité » du DSRP, et notamment son centrage sur la problématique de pauvreté, la sortie de l'Initiative PPTE du cadre de l'ajustement représente un pas essentiel pour pouvoir réellement proposer une solution nouvelle en matière de traitement de la dette. La flambée de la dette multilatérale est un résultat direct de l'ajustement structurel. Il était peu convaincant de vouloir traiter de la soutenabilité de long terme de cette dette à l'intérieur même du mécanisme qui est à la source de la situation d'insolvabilité, si ce n'est pour un nombre réduit de « bons élèves » ayant résolument changé leurs pratiques. L'élargissement de l'Initiative à l'ensemble des pays pauvres très endettés, son supplément d'ambition par rapport aux traitements précédents nécessitaient sans doute l'adoption d'un nouveau cadre de partenariat.

L'abandon d'une partie de la dette multilatérale devait également s'accompagner, de manière plus symbolique, d'un changement de positionnement des institutions financières, et particulièrement de la Banque mondiale. Banque de projets avant les ajustements, la Banque mondiale est devenue Banque des États dans les années quatre-vingt, et même dans une certaine mesure, et dans un rôle proche de celui du FMI, « syndic » des États, prenant à charge avec eux leurs problèmes d'insolvabilité vis-à-vis de créanciers tiers.

Le traitement de la dette multilatérale met les IBW en situation simultanée de syndic et de créancier des États, mélange malaisé des rôles. Le positionnement recherché de la Banque mondiale comme « Banque des pauvres »⁶ permet de lever en partie cette difficulté. C'est dans un contrat passé avec la société tout entière que les IBW vont maintenant chercher à résoudre la solvabilité de la dette contactée dans le passé par les États.

L'accent mis sur la participation permet au DSRP d'apparaître comme un tel contrat dont les termes généraux sont les suivants : les États ne sont pas dispensés de rembourser leur dette, mais ils doivent le faire au profit des populations pauvres, sous forme d'accroissement des dépenses sociales, en échange de quoi, les IBW allègent partiellement cette dette.

Élargissement et standardisation

L'esprit, l'architecture et le contenu technique des initiatives PPTE et DSRP sont alors bien définis. Mais les mécanismes demeurent

6. Qui correspond à une étape du passage du « particularisme national » au « grand universalisme ».

extrêmement complexes, assortis de conditions d'entrée multiples et contraignantes et s'inscrivent dans un long processus d'évolution. De plus, ces processus sont tout à fait nouveaux pour les pays qui sont censés les conduire. L'Initiative PPTE renforcée est toujours conçue dans une optique d'accompagnement sélectif de pays présentant des conditions favorables à la réussite du processus.

Ceci ne s'accorde pas avec les orientations politiques qui sont données à ces initiatives résultant à la fois de la volonté des pays riches d'avancer réellement sur cette question de la dette, du retournement des transferts nets des IBW avec certains pays pauvres et de la pression de la société civile à l'occasion du Jubilé 2000. Dès le sommet de Cologne, l'objectif fixé est que les trois quarts des pays éligibles aient atteint leur « point de décision » en l'an 2000.

Il y a manifestement incompatibilité entre les principes du mécanisme et les objectifs quantitatifs des interventions, incompatibilité rendue d'autant plus insoluble que parmi les principes figurent l'appropriation et l'absence de conditionnalité. Cette contradiction sera résolue par l'assouplissement des conditions de l'Initiative PPTE, par l'allègement du contenu du DSRP et par une tension permanente entre conditionnalité et appropriation.

La première mesure d'assouplissement consiste à « inventer » l'étape du DSRP intérimaire. Ce document, qui ne nécessite réellement aucun des éléments essentiels du DSRP (participation, enquêtes de pauvreté, suivi/évaluation, programmes budgétaires) devient une clé suffisante pour atteindre le « point de décision ». La condition de trois ans de programmes préalables sera également levée de manière *ad hoc* pour certains pays.

Cet aménagement, qui a permis effectivement à la grande majorité des pays concernés d'entrer dans le processus, n'a également fait que repousser les échéances à une date ultérieure. Dans l'intervalle, les allègements de dette ont débuté bien souvent en l'absence de programmes solides de dépenses sociales additionnelles. Les fonds PPTE sont parfois curieusement sous-utilisés par manque de capacité d'absorption ou utilisés sans réelle appréhension de leur efficacité.

Il est trop tôt pour analyser précisément les conséquences de ces « assouplissements » sur l'ensemble de l'Initiative. Mais, la pression politique et institutionnelle reste forte et ne diminuera pas, au contraire, une fois atteint le « point de décision », d'autant plus qu'il faut en principe un an d'application du DSRP pour atteindre le « point d'achèvement »⁷.

7. Des discussions internes ont déjà lieu au FMI pour savoir si l'on peut, pour gagner un peu de temps, dater la période intermédiaire non depuis l'adoption définitive du DSRP mais depuis le démarrage du premier budget prenant en compte le DSRP.

L'avancée de l'élaboration des DSRP définitifs fournit déjà quelques éléments de la tendance à l'« allègement » qui est à l'œuvre aussi bien du point de vue du processus participatif, où une simple consultation élargie semble suffisante, que du point de vue des instruments techniques : les systèmes de suivi/évaluation et les programmes budgétaires pouvant être considérés comme des objectifs à atteindre ultérieurement dans le déroulement du processus.

Il n'est dès lors pas étonnant de constater que les bailleurs semblent unanimes à considérer que l'Initiative PPTE n'aura pas de conséquences fondamentales sur leurs politiques (CAD, 2000, rapporté par Killick, 2000). L'accélération et l'élargissement de l'Initiative auront singulièrement affaibli son caractère réformateur dont on peut se demander ce qu'il en reste.

QUE RESTE-T-IL DE LA RÉFORME ?

Comme cela a déjà été exposé précédemment, le premier objectif poursuivi tout au long de ces processus a été le règlement du problème de la dette multilatérale. On peut à ce jour estimer que ce règlement est en cours. Sans savoir quelle sera la durée de la « solvabilité » ainsi rétablie pour les pays pauvres, on doit constater que jamais une initiative d'allègement de dette pour les plus pauvres n'avait été aussi loin. A ce titre, l'Initiative PPTE constitue un réel progrès.

Il est cependant légitime de revenir sur les motivations qui ont présidé à la naissance des initiatives PPTE et DSRP pour évaluer dans quelle mesure les évolutions constatées ont été dans le sens des recommandations alors formulées.

Les complexes rapports entre le bailleur, le citoyen et l'État

L'élaboration et l'adoption des DSRP marquent sans doute une étape de plus dans le glissement des bailleurs de fonds vers le « grand universalisme », c'est-à-dire la solidarité avec les citoyens plutôt qu'avec les États. Du moins, cela fait franchir ce pas aux IBW, étroitement liés statutairement aux États, pas que certains pays donateurs ont déjà franchi depuis un moment.

Dans quelle mesure les DSRP apportent-ils un nouvel instrument d'action en faveur des « citoyens pauvres mal gouvernés » ? La croissance des ressources disponibles pour les budgets sociaux est sans doute une réponse directe à cette question. Mais le filtrage de ces ressources par le budget de l'État en limite naturellement l'efficacité dans les cas de « mauvaise gouvernance ». La non-consommation des ressources procurées par l'Initiative PPTE par certains pays en fournit un parfait exemple. Les populations pauvres sont-elles réellement

parvenues à infléchir les politiques au cours des processus participatifs ? On trouvera des éléments de réponse à cette question dans cet ouvrage (voir notamment les chapitres VI et VII).

Une brèche a été ouverte, grâce à l'incitation de l'allègement de la dette du bailleur, entre l'État et le citoyen pauvre pour faire descendre les ressources de l'un et remonter la voix de l'autre, même si les résultats sont modestes dans un premier temps. Cela constitue une nouvelle façon d'agir au profit du citoyen mal gouverné, venant après le constat de l'échec des stratégies précédentes.

Plus problématique est la nouvelle relation qui en résulte entre les États et la Banque mondiale. La littérature récente met l'accent sur la réhabilitation du rôle de l'État par les IBW et sur l'engagement de plus en plus élevé de ces institutions dans le politique (Chavagneux, 2001). On peut cependant percevoir des éléments traduisant les tendances inverses. L'État n'est plus considéré comme le lieu naturel de production des politiques. Il est essentiellement un acteur qui met en œuvre ces politiques, d'où l'accent mis sur le renforcement de son budget. Cette mise en œuvre par l'État est par ailleurs presque partout diagnostiquée comme l'obstacle principal au développement et à la lutte contre la pauvreté, désigné sous le terme de gouvernance. Si le rôle de l'État est renforcé en matière de mise en œuvre, notamment vis-à-vis des autres opérateurs (projets), il est à la fois cantonné à ce domaine et fortement critiqué dans le même temps.

De ce fait, la tendance à la disparition du politique a franchi un pas supplémentaire. Le DSRP veut se situer au dessus des politiques puisqu'il reflète la vision consensuelle de la société tout entière. Il est symptomatique de voir les partis politiques et les assemblées élues consultés sur les DSRP au même titre que n'importe quel autre groupe dans le cadre de la participation. On est là au comble de l'*Anti-Politics Machine* brillamment illustrée par Fergusson (1990) : un monde idéalisé où dominent besoins et moyens et dans lequel les institutions ne sont considérées que comme de simples gestionnaires de ces derniers, à qui l'on demande efficacité et transparence. Le décalage entre la vision consensuelle et apolitique du DSRP et la réalité du jeu des acteurs et des institutions ne manquera pas d'être à la source de malentendus et d'ambiguïtés.

Vers de nouvelles désillusions en matière d'efficacité de l'aide ?

Rarement une institution se sera autant contredite en si peu de temps que la Banque mondiale sur le thème de la sélectivité. L'apparition de cette « doctrine » ressemblait à une vague de fond. Elle était très présente dès 1995 avec le rapport intitulé *A Continent in Transition*. Puis elle a été renforcée par de nombreux travaux de

chercheurs de la Banque Mondiale (Burnside et Dollar, 1997 ; Dollar et Collier, 1998 ; Devarajan, Dollar et Holmgren, 2001). Enfin, elle était affirmée comme politique dans le rapport *Assessing Aid* en 1998 et reprise régulièrement depuis par les plus hautes autorités de la Banque, comme le Président Wolfensohn qui déclarait par exemple en 1997 : « *Il n'y a pas moyen d'échapper aux faits : plus de personnes seront sorties de la pauvreté si nous concentrons notre aide sur les pays ayant de bonnes politiques que si nous l'allouons sans en tenir compte.* »

Trois ans après pourtant, le DSRP qui constitue le nouveau cadre unique de partenariat avec les pays pauvres s'élabore et se met en œuvre selon les mêmes principes partout. L'exemple de la Zambie est tout à fait éclairant de cette marche arrière en matière de sélectivité de l'aide. Ainsi, le rapport *Assessing Aid*, affirmait « *Si toute l'aide accordée à la Zambie entre 1961 et 1994 avait été consacrée à des investissements productifs, et si l'investissement avait autant contribué à la croissance qu'on le pensait initialement, le revenu par habitant de ce pays dépasserait 20 000 dollars, au lieu de s'établir à 600 dollars* » (p. 10). Un graphique cruel, comparant la croissance réelle de la Zambie avec celle qui aurait dû résulter de l'usage productif des transferts de ressources d'investissement, accompagnait ce commentaire. La divergence manifeste sur le long terme entre les deux courbes désignait la Zambie comme l'exemple du pays où la rentabilité de l'aide est particulièrement faible. Malgré cela, deux ans plus tard, le pays atteignait, sans changement majeur, le « point de décision », qui lui permet de cheminer comme les autres dans l'Initiative PPTE et d'accéder normalement aux ressources extérieures ; ce qui n'empêchait d'ailleurs pas la Banque mondiale de reprendre intégralement l'exemple zambien dans son Rapport 2000/01 sur la pauvreté pour justifier le principe de la sélectivité de l'aide (p. 226).

Sans doute la doctrine sélective était politiquement inapplicable par des institutions multilatérales, et plus encore par des créanciers⁸, comme cela était alors signalé par certains auteurs (DIAL, 1998). La Banque mondiale insistait dans ses analyses sur la nécessité de définir une nouvelle forme d'aide pour les pays où les pré-conditions de l'efficacité de l'aide classique n'étaient pas remplies. Le rapport *Assessing Aid* proposait de financer dans ces pays des « idées » plutôt que des programmes de dépenses budgétaires. Mais, la définition de programmes d'aide spécialement conçus pour les pays « difficiles » n'a jamais été concrètement précisée. L'idée de classer tous les pays

8. Certains bailleurs de fonds bilatéraux ont modifié leurs politiques dans le sens de davantage de sélectivité (Pays Bas, Allemagne), même si l'on peut considérer qu'il s'agit d'un habillage pour gérer la diminution des ressources.

« clients » selon la qualité de leurs politiques, de leurs institutions et de leur gouvernance s'est avérée politiquement et techniquement trop délicate⁹.

Finalement la volonté de différencier les instruments et les objets de l'aide selon les pays receveurs est restée plus ou moins lettre morte. Le recours à davantage d'aide budgétaire est par exemple présenté partout comme l'évolution souhaitable dans le cadre du DSRP, quelle que soit la qualité des institutions, du processus budgétaire et de la gouvernance. La puissante mécanique de la standardisation a eu raison de l'idée trop subtile d'adapter les pratiques de l'aide au contexte dans lequel elles s'appliquent¹⁰.

Avec l'abandon de la doctrine sélective, ce sont les principaux éléments de la réforme de l'aide vers une plus grande efficacité qui se sont trouvés en pratique soit écartés, soit détournés de leurs principes initiaux.

Le principe d'appropriation (*ownership*) a été ainsi souvent mis à mal à la fois par le cadrage standardisé de l'exercice DSRP, la forte contrainte de temps, les capacités variables des structures en charge et le fait que l'adoption définitive des DSRP se fasse aux conseils d'administration des IBW. Ces entorses aux principes d'appropriation ne doivent pas faire oublier que le progrès est tout de même réel en comparaison des anciens Documents Cadres de Politique Économique (DCPE) à la rédaction desquels les États étaient souvent peu associés (voir chapitre VI).

La contrainte d'élaboration d'un DSRP ressemble à une conditionnalité classique, basée uniquement sur des déclarations d'intention, telle que critiquée dans le cadre de l'ajustement structurel. Les objectifs fixés dans le cadre de ce Document et le système de suivi/évaluation prévu (souvent pour une étape ultérieure) devraient en principe permettre le passage à une conditionnalité basée sur les résultats. Mais, l'appréciation des résultats obtenus et surtout la mise en évidence des relations de cause à effet (dans quelle mesure la qualité des politiques suivies explique-t-elle les résultats obtenus ?) contiennent une part importante de subjectivité. On a souvent reproché aux IBW de ne pouvoir réellement faire respecter les conditionnalités de l'ajustement (par exemple R. Kanbur, 2000), pourtant basées sur des réformes dont l'application pouvait parfois être appréciée objectivement (par exemple une privatisation). Comment espérer qu'il

9. La Banque mondiale procède à un tel classement en construisant le *Country Policy and Institutional Assessment*, mais cet indicateur reste à usage purement interne et ne déclenche pas automatiquement des traitements différenciés. La discussion autour du classement des pays aidés a également été un des points les plus controversés des accords ACP de Cotonou.

10. Du fait également de la difficulté pour les bailleurs de définir unilatéralement les catégories de contextes et de classer les pays dans ces catégories de manière objective.

n'en soit pas de même avec de nouvelles conditionnalités assises sur des appréciations beaucoup plus ambiguës ?

Rien ne permet de penser que l'efficacité de l'allocation des ressources, et notamment des ressources d'aide, sera plus efficace dans le nouveau cadre de partenariat fixé par le DSRP. Ces ressources retrouveront peut-être un niveau plus élevé, s'il y a additivité, du fait des allègements de dette. L'appropriation sera améliorée mais dans le cadre de rapports complexes entre l'État et les autres acteurs et d'une certaine ambiguïté sur les relations contractuelles avec les bailleurs de fonds.

Encadré

Innovation et standardisation : l'exemple des DSRP De la « caverne d'Ali Baba » à la « salle des pas perdus »

Les grandes institutions internationales d'aide au développement, qui évoluent dans un univers critique, sont tenues de présenter à intervalles réguliers de nouvelles initiatives,¹¹ destinées à remobiliser l'opinion publique, les bailleurs et même leur propre administration et, ce faisant, débloquer des financements.

A travers le DSRP (lié à l'Initiative PPTE), il est possible d'essayer de retracer les étapes les plus classiques de ce processus d'innovation puis de diffusion d'un instrument technocratique.

1. L'environnement favorable est celui d'une vive critique des instruments précédents qui ont épuisé leurs différentes voies d'adaptation et d'amélioration. C'est bien entendu sur le désaveu de la conditionnalité, de l'ajustement structurel et de l'aide-projet que s'est construite l'approche DSRP.
2. Un nouvel instrument est élaboré pour répondre aux critiques précédemment formulées. En fait, si l'on y regarde de plus près, on s'aperçoit que l'argumentaire est fondé sur une comparaison entre les problèmes opérationnels expérimentés par l'approche précédente – et non pas ses conceptions initiales – et les conceptions de l'approche nouvelle, ce qui a pour effet de gonfler artificiellement les espoirs qui peuvent être mis dans cette dernière. Une intense campagne de marketing est alors menée dans toutes les réunions internationales.
3. L'instrument est dessiné pour opérer dans des conditions favorables sur le plan des capacités techniques et institutionnelles, de la communauté de valeurs avec le pays receveur et sur celui de la qualité du partenariat.
4. L'Initiative est lancée dans un ou deux terrains pilotes qui remplissent à peu près les conditions énumérées ci-dessus. L'expérience pilote jouit d'une attention particulière du point de vue des compétences et des moyens mis en jeu, de la souplesse due à l'expérimentation et bénéficie d'une diffusion très importante de type « bonnes pratiques ». Pour le DSRP, l'Ouganda a été le bon élève retenu pour cette démonstration en vraie grandeur.
5. L'Initiative est ensuite calibrée pour la standardisation. Les conditions d'entrée et de sortie sont précisément définies. Le calendrier du PPTE a ainsi été défini en liaison avec le DSRP : trois ans de programme préalable et un DSRP pour le point de décision, trois ans d'application de ce DSRP pour le point d'achèvement. Les

11. Il arrive également que plusieurs initiatives partent en même temps ou presque comme cela a été le cas pour le CDF et le DSRP. Dans ces cas, la plus mobilisatrice l'emporte.

guide-lines sont écrites (particulièrement volumineuses dans le cas d'espèce). Des consultants et bureaux d'études se forment et se positionnent. La diffusion de l'Initiative est prête. C'est le moment où le contenu technique de l'Initiative se meuble de nombreux outils performants et séduisants : enquêtes quantitatives et qualitatives, profils de pauvreté, réflexion stratégique participative, cadre stratégique globalisant, budgets-programmes à moyen terme, aide-programme à dominante budgétaire basée sur les résultats, suivi de l'impact en temps réel. Contenu très riche et conditions d'entrée restreintes : c'est la phase « caverne d'Ali Baba ».

6. L'Initiative est largement diffusée par une « sensibilisation » intense menée auprès de tous les pays (receveurs et autres bailleurs) par les équipes en charge de l'Initiative. On s'aperçoit progressivement que très peu de pays remplissent les conditions objectives d'application et que l'Initiative telle qu'elle est construite ne va entraîner que des flux financiers modestes sans résoudre le problème en question (en l'occurrence la dette multilatérale des pays pauvres).
7. Les conditions d'accès à l'Initiative sont adoucies à la fois objectivement – un simple DSRP intérimaire suffit à atteindre le point de décision, un an d'application seulement permet d'atteindre le point d'achèvement – et par une appréciation bienveillante des conditions particulières. Plusieurs pays passent à travers la règle des trois ans de programme préalables, des DSRP intérimaires et définitifs de qualité médiocre sont acceptés.
8. Le contenu technique de l'Initiative est revu à la baisse. Par exemple, les budgets-programmes sont remis à une phase ultérieure. Le programme sert en fait en partie à définir le chemin conduisant vers des instruments techniques – statistiques, outils budgétaires, de suivi/évaluation – plus élaborés. Beaucoup de choses ne se passent pas comme prévu dans le déroulement de l'Initiative. Le DSRP est souvent vécu comme une nouvelle conditionnalité. Des documents sont réécrits par des consultants après la phase participative. La participation des pauvres tient souvent du symbole ou de la mise en scène.
9. Presque tous les pays concernés sont dans l'Initiative, les flux financiers sont activés, mais le contenu technique, trop ambitieux, a été en partie vidé par rapport aux attentes initiales. Le DSRP est maintenant considéré comme un point de départ pour parvenir à mettre en place ce contenu technique. On est dans la phase « salle des pas perdus », d'un processus largement ouvert mais qui ne sert que de transition pour aller ailleurs (et atteindre ultérieurement les objectifs que l'on s'était initialement fixé). L'Initiative connaîtra alors une série d'améliorations et d'adaptations. Les maux opérationnels liés à la mise en œuvre vont progressivement réapparaître (problèmes liés à la conditionnalité, manque d'appropriation, manque de volonté politique, contraintes technocratiques trop fortes, etc.).
10. Est-on revenu au point de départ ? Pas tout à fait. Au passage, un montant important de la dette, et principalement de la dette multilatérale, des pays concernés à été en partie effacée et/ou réaffectée sur les budgets sociaux. Cela justifiait amplement un peu de gymnastique. Les DSRP ont tout à fait rempli leur principal objectif qui était de fournir un cadre d'action international donnant justificatif et argumentaire aux institutions financières pour l'impérieuse et nécessaire réduction de la dette multilatérale des pays les plus pauvres.

CONCLUSION

Comme la plupart des initiatives du système d'aide, les caractéristiques du DSRP peuvent se déduire presque intégralement des contraintes, des courants de pensée et des objectifs des IBW, sans avoir besoin de se référer à la situation des pays pauvres eux-mêmes. Les IBW ont cette formidable capacité de pouvoir mobiliser l'ensemble de la communauté internationale, les autres bailleurs comme les pays receveurs, autour des initiatives qu'elles définissent ainsi.

Il s'agit bien entendu d'une mobilisation, une nouvelle fois, pour la « bonne cause » : celle du maintien des flux financiers des pays riches vers les pays pauvres et de la solidarité internationale pour lutter contre la pauvreté. Cela est peut-être plus vrai cette fois-ci, tant les réductions de dette accordées dans le cadre de l'Initiative PPTE vont plus loin que jamais et donnent pour une fois l'espoir d'un désendettement durable des pays pauvres.

Mais la forte mobilisation internationale engendre aussi des coûts. En premier lieu, l'élaboration d'un discours, qui s'éloigne de la réalité au fur et à mesure de l'avancée des processus, et même d'une doctrine mobilisatrice, qui systématiquement amplifie les avancées et élude les difficultés, contribue à accroître exagérément les attentes autour du DSRP. En second lieu, la mobilisation s'est appuyée sur le traitement simultané de l'ensemble des pays pauvres. La standardisation qui en résulte affaiblit singulièrement un processus de réforme de l'aide qui préconisait la différenciation des modes d'intervention en fonction des conditions du pays receveur.

Le jeu en valait sans doute la chandelle, mais les progrès réalisés sur le traitement de la dette des pays les plus pauvres devront compenser la désillusion que le nouveau partenariat, jugé comme il le revendique sur les résultats, risque de faire naître.

BIBLIOGRAPHIE

- Banque mondiale (1995), *A Continent in Transition: Sub-Saharan Africa in the Mid-1990s*, Africa Region, Washington D.C.
- Banque mondiale (1998), *Assessing Aid: what works, what doesn't and why*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, New York.
- Banque mondiale (2001), *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001: combattre la pauvreté*, Editions Eska, Paris (version anglaise publiée en 2000 par Oxford University Press, New York).
- Burnside C., Dollar D. (1997), *Aid, Policies, and Growth*, Policy Research Working paper 1777, World Bank, Development Research Group, Washington D.C.

- Chavagneux Ch. (2001), « Lutte contre la pauvreté ; les enjeux politiques d'un slogan », *Politique africaine*, n° 82, juin.
- Collier P., Dollar D. (1998), *Aid Allocation and Poverty Reduction*, World Bank, Development Research Group, Washington D.C.
- DIAL (1998), « Sélectivité : où est le mode d'emploi ? », *Dialogue*, La lettre d'information de DIAL, n° 10, Paris, pp. 6-10.
- Devarajan S., Dollar D., Holmgren T. (2001), *Aid and reform in Africa; Lessons from ten case studies*, Banque mondiale, Washington, avril.
- Ferguson J. (1990), *The anti-politics machine: development, depolitization and bureaucratic power in Lesotho*, Cambridge University Press,
- Kanbur R. (2000), « Aid, Conditionality and Debt in Africa », in *Foreign Aid and Development : Lessons Learnt and Directions for the Future*, edited by Finn Tarp, Routledge, Washington.
- Killick T. (2000), *HIPC II and Conditionality: Business as Before or a New Beginnin?*, Paper commissioned by Commonwealth Secretariat for Policy Workshop on Debt, HIPC and Poverty Reduction.
- Naudet J.-D. (2000), « L'aide extérieure est-elle un instrument de justice ? Une analyse des évolutions des fondements éthiques de l'aide au développement », *L'Economie Politique* n° 7, 3^e trimestre.
- Sen A. (1999), « Global Justice : Beyond International Equity », in Inge K., Grunberg I., Stern M.A. (dir.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, UNDP/Oxford University Press, New York, pp. 116-125.
- Severino J.-M. (2001), *Les fondements stratégiques de l'aide au développement au XXI^e siècle*, Critique Internationale, janvier.
- Wolfensohn J. (1997), *The Challenge of Inclusion*, Annual Meetings Adress, Hong Kong.

CHAPITRE IX

L'Initiative PPTE et la lutte contre la pauvreté

Anne-Sophie Bougouin

Marc Raffinot

L'INITIATIVE PPTE (Initiative de réduction de la dette des pays pauvres très endettés) a été initialement lancée à la fin de 1996 par les Institutions de Bretton Woods (Banque mondiale, FMI) et le Club de Paris (créanciers publics bilatéraux). Elle visait à rendre supportable la dette des pays à faible revenu très endettés. Elle ne faisait pas de lien explicite entre la réduction de dette et la lutte contre la pauvreté. Ses modalités très complexes visaient à promouvoir une bonne utilisation des ressources dégagées par les allègements de dette. Par « bonne utilisation » on entendait simplement la poursuite des programmes d'ajustement en cours avec les IBW (Moisseron et Raffinot, 1999).

Sous la pression de la campagne mondiale des organisations non gouvernementales, le G7 de Cologne (1999) a décidé un approfondissement et une accélération de l'Initiative. Ce n'est qu'après le lancement de l'Initiative « renforcée », en septembre 1999, que la lutte contre la pauvreté a été placée au centre du dispositif de réduction de la dette. La rédaction d'un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) est alors devenue une condition d'éligibilité pour les pays candidats à l'Initiative.

Le lien établi entre réduction de dette et réduction de la pauvreté dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée a dans le même temps été transformé en une conditionnalité générale, qui s'applique à tous les nouveaux financements sous conditions privilégiées des IBW. Les DSRP remplacent désormais les anciens DCPE (Documents Cadres de Politique Economique) et deviennent en principe le document de référence pour l'ensemble des bailleurs de fonds. De plus, cette approche a également été étendue à l'ensemble des pays à faible

revenu, qu'ils bénéficient ou non de la réduction de dette au titre de l'Initiative PPTE.

Ce chapitre vise à présenter les initiatives PPTE initiale et renforcée, ainsi que les initiatives bilatérales qui se sont greffées dessus. Il s'agit notamment d'en analyser les modalités et l'impact réel. Ceci permettra de préciser quels sont les espaces ainsi ouverts en matière de lutte contre la pauvreté, mais aussi les limites que fixe l'Initiative PPTE à l'élaboration des programmes de réduction de la pauvreté et à leur mise en œuvre.

LES ORIGINES DE L'INITIATIVE PPTE

L'accumulation précoce d'arriérés par les pays à faible revenu explique que des initiatives en faveur d'une réduction de la dette de cette catégorie de pays, aient été lancées très tôt (notamment à la CNUCED dès 1978). Après diverses initiatives bilatérales, et malgré de fortes réticences (Huw, 1999), des réductions de dette ont commencé à être accordées de manière systématique par le Club de Paris. Les réductions ont porté initialement sur 33 %¹ des flux rééchelonnés (sommet du G7 à Toronto en 1988), puis 50 % (Londres en 1991). Le G7 réuni à Naples en 1994 ne s'est pas contenté d'accroître encore le pourcentage de réduction (67 %) ; il a fait un pas décisif en décidant que les réductions accordées pourraient désormais porter sur l'encours de la dette (et non plus sur son service pendant une période donnée), afin de sortir les pays pauvres du cycle des rééchelonnements. Cette tendance s'est poursuivie au G7 de Lyon (1996, 80 % de réduction) puis de Cologne (1999, 90 %). Enfin, certains pays (dont la France) ont annoncé au G7 de Tokyo (janvier 2000) une annulation pure et simple de leurs créances.

A ceci se sont ajoutées des initiatives de réduction de dette dans un cadre purement bilatéral et des rachats de la dette privée financés par des groupes de bailleurs de fonds publics. La France a entrepris en 1989 et en 1994 de réduire la dette des pays de la zone franc. La Suisse a lancé en 1991 une Facilité Suisse de Désendettement (FSD) initialement dotée de 360 millions de dollars. Cette facilité est accordée sur la base d'accords bilatéraux gérés de façon conjointe et impliquant la société civile (Stöckli, 2000). Enfin, la Chine a réduit sensiblement la dette bilatérale des pays pauvres très endettés à son égard en l'an 2000.

1. Taux d'annulation portant uniquement sur les créances publiques bilatérales non APD, c'est-à-dire les créances commerciales à garantie publique. Les créances APD sont, elles, rééchelonnées.

Les décotes enregistrées sur le marché secondaire ont conféré à l'aide publique un effet de levier important. Les dettes commerciales de la Bolivie, de la Côte-d'Ivoire, du Niger et du Sénégal notamment ont ainsi été éteintes en quasi-totalité pour un coût minime. D'autres mesures bilatérales ont été prises pour annuler des dettes en dehors de procédures établies, telles que celles dont ont bénéficié le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador après le passage du cyclone Mitch en novembre 1998.

Malgré la multiplication de ces annulations, il ne faut pas en exagérer l'impact réel (Raffinot, 2000). En effet, ces réductions n'ont porté pendant longtemps que sur les montants rééchelonnables en Club de Paris, montants qui se réduisent mécaniquement au fur et à mesure que l'on s'éloigne du premier rééchelonnement (qui correspond en général à la date-butoir²).

Avec beaucoup de prudence, les IBW ont à leur tour lancé fin 1996 une Initiative de réduction des dettes multilatérales (Initiative PPTE, plus connue sous son sigle anglais de HIPC pour *Highly Indebted Poor Countries*). Jusque-là, les créances de ces institutions étaient déclarées intangibles, et il avait fallu utiliser divers expédients pour éviter que les pays ne se trouvent en défaut de paiement vis-à-vis de ces institutions. L'argument avancé était que toute réduction de dette aurait risqué de jeter un doute sur la solvabilité de la Banque mondiale, ce qui se serait traduit par une augmentation du coût des ressources qu'elle emprunte sur le marché international et donc de ses prêts.

Les pays pauvres considérés comme « très endettés » dans le cadre de cette Initiative forment un groupe d'une quarantaine de pays à faible niveau de PIB/habitant, qui ont accès à des ressources bon marché³ auprès de la Banque mondiale et du FMI. L'Initiative PPTE constitue une avancée importante par rapport aux pratiques antérieures, puisqu'elle rompt avec le tabou de l'intangibilité de la dette multilatérale et qu'elle repose sur la définition de règles générales de réduction de la dette, même si l'évaluation continue à se faire au cas par cas.

Devant le peu de résultats enregistrés en trois ans (Joseph, 2000), et sous la pression d'une coalition d'organisations non gouvernementales, les pays du G7 réunis à Cologne en juin 1999 ont

2. La dette traitée en Club de Paris n'est pas la dette bilatérale totale du pays mais la dette pré « date-butoir », c'est-à-dire le stock de sa dette au moment de son premier passage en Club de Paris. Cette date-butoir a rarement été modifiée lors des rééchelonnements successifs octroyés aux pays. Les emprunts postérieurs à cette date n'entrent donc pas dans le champ de la consolidation.

3. Prêts octroyés à des taux concessionnels (voir encadré 1).

décidé d'approfondir et d'accélérer le processus. Le 26 septembre 1999, le Comité du développement conjoint de la Banque mondiale et du FMI a approuvé les nouvelles dispositions : abaissement des seuils de soutenabilité de la dette, allègements plus rapides, réorientation de l'Initiative sur la réduction de la pauvreté. Cette nouvelle orientation visait à accroître l'impact de l'Initiative, notamment par une augmentation sensible du nombre des pays qui devraient pouvoir prétendre à un allègement de dette. Toutefois, la logique générale reste celle de l'Initiative de 1996 : rendre la dette soutenable – une logique critiquable à bien des égards.

L'INITIATIVE PPTE, UN PROCESSUS EN TROIS ÉTAPES

Le processus PPTE se déroule en plusieurs étapes. Pour y entrer un pays doit d'abord passer le « point de décision », c'est-à-dire être déclaré éligible par les IBW et donc répondre à un certain nombre de critères. A ce stade, les créanciers décident du montant d'annulation qui sera octroyé au pays à l'issue du processus. Les montants sont mesurés de manière à ramener l'endettement à un niveau soutenable. Le pays doit ensuite mettre en œuvre un certain nombre de réformes et de programmes négociés avec les IBW, pendant une certaine durée (en moyenne deux ans). C'est la « période transitoire ». Ce n'est qu'au « point d'achèvement » que le pays bénéficie d'allègements de dette irrévocables.

Les critères d'éligibilité au point de décision

Pour être éligibles à l'Initiative PPTE, les pays doivent satisfaire les critères suivants :

- être éligibles aux prêts de l'Association Internationale pour le Développement (AID / IDA en anglais, filiale du groupe Banque mondiale qui octroie des prêts concessionnels aux pays ayant un PNB par habitant inférieur à 885 dollars en 1999) ;
- faire face à un niveau d'endettement « insoutenable » (au regard des critères imposés par les créanciers⁴), après avoir bénéficié des mécanismes de traitement de la dette dits « traditionnels » dans le cadre du Club de Paris, à savoir les « termes de Naples », qui annulent à hauteur de 67 % les dettes « commerciales à garantie publique » du pays concerné ;
- avoir suivi avec succès des programmes de réformes préconisés par le FMI et la Banque mondiale depuis au moins trois ans. Ceci inclut la poursuite d'un programme d'ajustement structurel et la

4. Ces critères sont présentés à la section suivante.

mise en place de réformes sectorielles dans le cadre de financements Banque mondiale ;

- définir une stratégie globale de lutte contre la pauvreté présentée dans un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP), rédigé par les autorités locales. La préparation de ce document doit se faire dans le cadre d'une vaste consultation de la société civile locale afin d'assurer la transparence du processus et la participation de la population. Ce document étant un document du gouvernement, l'acceptation du document par les IBW n'implique pas que celles-ci soient entièrement d'accord avec le texte. Contrairement aux pratiques antérieures, les IBW effectuent une évaluation commune du document (*Joint Staff Assessment*), dans lequel elles consignent leurs réticences éventuelles.

La soutenabilité de la dette

La soutenabilité de la dette des pays PPTE est essentiellement définie selon une logique financière. Le but de l'analyse est de déterminer la capacité du pays à rembourser sa dette en fonction des recettes qu'il tire de ses exportations et éventuellement des ressources budgétaires annuelles allouées au service de la dette. L'analyse de la soutenabilité repose sur des ratios qui font largement référence à la valeur actuelle nette de la dette (VAN) plutôt qu'à sa valeur nominale (voir encadré 1). Les trois indicateurs utilisés sont les suivants :

- stock de la dette (exprimé en VAN) / exportations de biens et services : il évalue, pour une année donnée, le poids relatif de la dette totale du pays par rapport au montant de ses exportations en valeur de cette même année ;
- service de la dette / exportations de biens et services : il évalue, pour une année donnée, le poids relatif de ce que doit rembourser le pays par rapport au montant de ses exportations en valeur de cette même année ;
- stock de la dette (exprimé en VAN) / recettes budgétaires : il évalue, pour une année donnée, le poids relatif de la dette totale du pays par rapport au montant de ses recettes budgétaires collectées cette même année.

Par le biais de ces trois indicateurs, les créanciers évaluent, d'une part, la capacité du pays à dégager les ressources nécessaires au remboursement de sa dette extérieure et, d'autre part, le poids que ces remboursements fait peser sur la capacité financière de l'État. Le troisième indicateur n'est utilisé que si le pays est fortement ouvert sur l'extérieur, ce qui risque de le rendre non-éligible au titre des deux premiers critères.

Encadré 1

Valeur nominale et valeur actuelle nette

La plupart des prêts accordés aux pays à faible revenu sont concessionnels (les taux d'intérêt sont très inférieurs aux taux du marché). Pour un même montant, leur dette « pèse » donc moins lourd qu'une dette contractée au taux du marché (ce qui est le cas de pays comme le Mexique, la Corée, etc.). Du point de vue financier, on peut analyser ces prêts comme la somme d'un prêt au taux du marché et d'un don. Soit par exemple un prêt de 1 000 accordé à un pays en développement pour dix ans, avec cinq ans de délai de grâce (pas de remboursement de capital) et un taux d'intérêt de 0,5 %. Le calcul du service de la dette s'effectue de manière classique, et les remboursements peuvent alors être actualisés au taux du marché (supposé ici égal à 5 %) et sommés. Le tableau de calcul montre que dans ce cas précis, les conditions accordées font bien apparaître un « élément don » : celui-ci est égal à 290, ce qui reflète simplement le fait que le taux d'intérêt est beaucoup plus faible que le taux « de marché ». Le prêt de 1 000 (valeur nominale ou faciale) à 0,5 % sur 10 ans dont 5 de différé est donc financièrement équivalent à un prêt de 710 (à 5 % sur 10 ans) et à un don immédiat de 290.

Exemple de prêt

Année	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Remboursement en capital (1)	0	0	0	0	0	200	200	200	200	200
Intérêts (2)	5	5	5	5	5	5	4	3	2	1
Service de la dette = (1)+(2)	5	5	5	5	5	205	204	203	202	201
Service actualisé au taux de 5 %	4,8	4,5	4,3	4,1	3,9	153,0	145,0	137,4	130,2	123,4
Valeur actuelle nette (VAN)	710									
Élément-don	290									

Dans le cadre de l'Initiative PPTE, les créanciers ont défini des seuils pour ces indicateurs afin de définir de façon chiffrée la notion de soutenabilité de l'endettement extérieur d'un pays. Ces ratios étaient moins favorables dans le cadre de l'initiative initiale, ce qui explique en partie le fait que sept pays seulement aient pu bénéficier de l'initiative avant que la campagne internationale de la société civile obtienne l'abaissement des seuils.

TABLEAU 1.— *Critères de soutenabilité de la dette extérieure*

	Initiative PPTE initiale	Initiative PPTE renforcée
Stock de la dette (VAN) / Exportations	< 200 – 250 %	< 150 %
Service de la dette / Exportations	< 20 – 25 %	< 15 %
Stock de la dette (VAN) / Recettes budgétaires	< 280 %	< 250 %

Les pays bénéficiaires de l'Initiative PPTE

42 pays⁵ doivent être examinés dans le cadre de l'Initiative PPTE : ces pays à faible revenu ont un endettement extérieur jugé *a priori* (avant examen approfondi) non soutenable au regard des critères définis ci-dessus.

Parmi ces 42 pays, 37 sont éligibles à l'Initiative PPTE. Ces pays avaient un niveau d'endettement jugé insoutenable après l'application des mécanismes traditionnels de traitement de la dette en Club de Paris (« termes de Naples »). Ils ont déjà bénéficié en partie ou bénéficieront des allègements au titre de l'Initiative PPTE.

Parmi les cinq pays qui ne sont pas éligibles, quatre ont retrouvé une dette soutenable suite aux traitements selon les termes de Naples en Club de Paris (Angola, Kenya, Vietnam, Yémen) et le Laos n'a pas sollicité d'allègements au titre de l'Initiative PPTE. Le Ghana n'avait pas sollicité de réduction de dette au titre de PPTE, mais a changé de position après l'alternance gouvernementale intervenue en 2001.

TABLEAU 2.— *Récapitulatif des pays engagés dans le processus PPTE*

42 pays « <i>potentiellement éligibles</i> » à l'Initiative PPTE « <i>renforcée</i> »	Angola, Bénin, , Bolivie, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Centrafrique, Comores, Congo-Brazzaville, Congo (RDC), Côte d'Ivoire, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana, Honduras, Kenya, Laos, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Niger, Ouganda, Rwanda, Sao Tome, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Vietnam, Yémen, Zambie
dont 5 pays qui ne bénéficieront pas de l'Initiative PPTE « <i>renforcée</i> » (pour les raisons citées ci-dessus)	Angola, Kenya, Vietnam, Yémen, Laos

Les créances concernées

Deux types de créances sont concernés par les annulations décidées au titre de l'Initiative PPTE : il s'agit des créances multilatérales et des créances commerciales à garantie publique (créances publiques bilatérales qui ne relèvent pas de l'aide publique au développement ou APD).

Les créances commerciales (privées non garanties) sont aussi traitées dans le cadre de l'Initiative PPTE (principe de traitement comparable des divers créanciers), mais de façon marginale, les pays

5. Les pays pauvres très endettés étaient 41 au départ. Les Comores ont été ajoutées à la liste en 2001.

PPTE ayant relativement peu de dettes commerciales. Cela entraîne cependant parfois des contentieux juridiques avec certains créanciers privés qui refusent de voir leurs créances réduites, comme dans le cas du Nicaragua. Les différents créanciers interviennent de la façon suivante :

- les créanciers publics bilatéraux membres du Club de Paris annulent 90 % des « créances commerciales à garantie publique » qu'ils détiennent sur chaque pays PPTE ;
- les créanciers publics bilatéraux non-membres du Club de Paris (Chine, Koweït, Libye, etc.) devraient s'aligner sur les conditions des allègements concédés par les membres (« traitement au moins aussi favorable ») ;
- les créanciers multilatéraux (FMI, Banque mondiale, Banques de développement) complètent les allègements accordés par les créanciers bilatéraux publics, si ces premiers traitements n'ont pas permis de rendre l'endettement du pays soutenable ;
- les créanciers commerciaux devraient accorder un « traitement au moins aussi favorable » que les membres du Club de Paris.

TABLEAU 3.- *Le renforcement de l'Initiative PPTE*

	Initiative PPTE initiale (1996)	Initiative PPTE renforcée (1999)
Dettes bilatérales (Club de Paris)	Termes de Lyon (annulation des « créances commerciales à garantie publique » à hauteur de 80 %)	Termes de Cologne (annulation des « créances commerciales à garantie publique » à hauteur de 90 %).
Dettes multilatérales		Allègements supplémentaires, les ratios de soutenabilité ayant été abaissés.
Mise en place des allègements	Au « point d'achèvement »	Dès le « point de décision », par des « aides intermédiaires » accordées par les différents créanciers.

De plus, certains pays créanciers ont décidé d'aller au-delà et d'annuler, dans un cadre bilatéral, les 10 % restant des créances commerciales à garantie publique et les créances d'Aide Publique au Développement (APD), non prises en compte par l'Initiative PPTE.

La France en particulier, deuxième créancier des PPTE après le Japon, prévoit, au point d'achèvement, le refinancement par don des créances APD qu'elle détient sur les pays PPTE.

L'Initiative PPTE renforcée et le recentrage sur la lutte contre la pauvreté

Le recentrage de l'initiative sur la lutte contre la pauvreté s'est traduit concrètement par la mise en place d'une nouvelle condition à

l'obtention des allègements de dette pour les pays PPTE : l'élaboration par les autorités nationales de Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Cette condition a été étendue simultanément à l'accès à toute nouvelle ressource des IBW : Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) du FMI et Crédit de Soutien à la Réduction de la pauvreté et la Croissance (CSR) de la Banque mondiale (IMF, 2001). Ceci étend potentiellement l'approche DSRP aux 77 pays éligibles à la FRPC.

Encadré 2

Les prêts concessionnels des IBW

La Banque mondiale, comme les autres banques de développement, effectue normalement des prêts au taux du marché. Toutefois, une filiale de la Banque mondiale (l'Association Internationale pour le développement ou AID, IDA en anglais) a été créée pour financer des projets dans les pays à faible revenu (septembre 1960). Les modalités de ces prêts sont très favorables : aujourd'hui, ces prêts ne portent pas intérêt (mais une commission de 0,75 % est perçue). Leur durée est de 40 ans, dont 10 de différé. L'AID ne peut donc être une structure pérenne : ses fonds doivent être périodiquement reconstitués. On négocie en 2001 la 13^e reconstitution de l'AID. Les fonds accordés par l'AID ne concernent pas seulement des projets. Ils ont permis de financer des programmes d'ajustement sectoriels ou structurels. Aujourd'hui, l'AID dispose de la possibilité d'accorder des prêts pour financer les programmes de réduction de la pauvreté (*Poverty Reduction Support Credit* ou PRSC).

Le FMI n'a pas été créé pour financer le développement, mais pour veiller à la stabilité du système monétaire international. Il n'était donc pas doté initialement de mécanismes permettant d'effectuer des prêts à bon marché. Toutefois, les premières ventes d'or lui ont permis de créer un Fonds fiduciaire (*Trust Fund*, 1976), qui a été utilisé pour faire des prêts moins onéreux à des pays à faible revenu. Après remboursement, ce fonds a permis de créer une Facilité d'Ajustement Structurel (1986), puis une Facilité d'Ajustement Structurel renforcée (décembre 1987), et en novembre 1999 une Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance » (FRPC, PRGF en anglais). Les prêts FRPC ont une durée de 10 ans, avec un taux d'intérêt de 0,5 % et 5 ans ½ de différé. Ce dispositif a été critiqué, car il conduit le FMI à jouer un rôle d'institution de développement, alors que ce n'est pas son rôle. Inversement, la Banque mondiale sort de son rôle de financement de projet en faisant des prêts en fonction de programmes macro-économiques.

Le rapport Meltzer au Congrès américain (2000) avait préconisé d'aller jusqu'au bout de la logique initiale de Bretton Woods, du moins sur le plan institutionnel. Il était proposé d'établir une étroite répartition des rôles entre les IBW : le FMI régulerait les flux de capitaux vers les pays en développement à revenu intermédiaire, alors que la Banque mondiale assurerait le financement des pays les plus pauvres. Cette réforme radicale n'a pas été mise en œuvre. En revanche, depuis le lancement de l'Initiative PPTE, les IBW agissent de concert dans les pays pauvres très endettés (missions conjointes, mêmes conditionnalités, évaluation commune des DSRP, etc.).

Pour les IBW, les DSRP doivent présenter les politiques macro-économiques, structurelles, et sociales que le gouvernement s'engage à adopter pour stimuler la croissance et contribuer à résorber la pauvreté. Les IBW insistent également sur l'importance d'une bonne gestion des affaires publiques en vue de la réduction de la pauvreté et de l'allègement de la dette. Le DSRP est dit « intérimaire » pendant la phase transitoire. Il doit être finalisé et mis en place pendant au moins un an pour permettre au pays d'accéder au « point d'achèvement ».

Déroulement du processus

Pour passer le « point de décision », qui marque la première étape du processus PPTE, les pays doivent non seulement avoir une dette non soutenable selon les critères d'éligibilité présentés ci-dessus (après traitement traditionnel dans le cadre du Club de Paris), mais également avoir suivi un programme d'ajustement structurel de trois ans (conclu avec le FMI), et rédigé une stratégie de lutte contre la pauvreté établie en concertation avec la société civile, présentée dans le DSRP (éventuellement intérimaire).

Au « point de décision », les IBW décident de l'allègement à concéder au pays au point d'achèvement. Le montant est calculé de façon à rendre l'endettement du pays soutenable (à partir des données d'endettement disponibles au point de décision).

Le pays entre ensuite dans la phase transitoire et doit à ce titre finaliser son DSRP, s'il n'avait rédigé qu'un DSRP intérimaire au stade du « point de décision », mettre en place les réformes négociées au point de décision dans son DSRP ou DSRP intérimaire, continuer ses efforts en matière de stabilisation macroéconomique par la mise en place d'un nouveau programme avec les IBW. A ce stade du processus, la Banque mondiale et le FMI fournissent une aide intérimaire, notamment par des versements au titre des nouvelles modalités de prêt, et par les allègements multilatéraux prévus. Les autres créanciers multilatéraux et bilatéraux concèdent aussi une première part de leurs allègements, à leur discrétion.

La « période transitoire » est dite « flottante » dans l'Initiative PPTE renforcée : sa durée dépend des progrès réalisés par le pays. Elle est généralement inférieure à deux ans (elle était fixée à trois ans dans l'Initiative PPTE initiale). Au vu des performances économiques du pays et des progrès réalisés dans la mise en œuvre d'une politique de développement axée sur la lutte contre la pauvreté, les IBW décident que le pays a atteint le « point d'achèvement ». C'est à ce stade du processus que prennent effet les allègements de dette prévus au « point de décision ».

Encadré 3

Modalités de calcul des allègements à concéder

Au « point de décision », les différents créanciers décident du montant des allègements à concéder au « point d'achèvement ». La méthodologie utilisée pour déterminer ce montant est la suivante :

- les allègements prévus dans le cadre de l'Initiative PPTE sont calculés à partir du stock de la dette du pays après traitement traditionnel (termes de Naples) en Club de Paris ;
- le nouveau stock de la dette, relatif à un niveau d'endettement soutenable pour le pays, est déterminé grâce aux indicateurs d'endettement, qui doivent être inférieurs aux seuils définis par les créanciers comme critères de soutenabilité.

Exemple de calcul dans le cas du Cameroun

Stock de la dette du Cameroun après traitement traditionnel en Club de Paris (termes de Naples) (année de base : 1999)				
Stock de la dette (VAN en millions de dollars)	Exportations (en millions de dollars)	Recettes budgétaires (en millions de dollars)	Indicateurs d'endettement	
			VAN Stock dette/ Exportations	VAN Stock dette /Recettes budgétaires
4 691	2 287	1 424	205,1 %	329,5 %

⇒ Les indicateurs d'endettement doivent être réduits de sorte à respecter les critères de soutenabilité. Dans le cas du Cameroun, la réduction de dette est plus importante si l'on utilise le critère du ratio VAN/export (la dette dans ce cas ne doit pas excéder 3 431) que celui relatif aux recettes budgétaires (la dette dans ce cas ne doit pas excéder 3 560).

Nouveau stock de la dette, relatif à un niveau d'endettement soutenable du pays (VAN en millions de dollars)	Allègement de dette prévu dans le cadre de l'Initiative PPTE (VAN en millions de dollars)
3 431	1 260

Ainsi, pour le Cameroun, la réduction de dette devrait porter sur 27 % environ de la VAN de l'encours de la dette, et donc (très approximativement) par une réduction de cet ordre de l'ensemble des annuités de la dette.

Stade d'avancée de l'initiative

En septembre 2001, 23 pays étaient entrés dans le processus et avaient passé le « point de décision » au titre de l'Initiative PPTE « renforcée » (un 24^e pays, l'Ethiopie, a passé le « point de décision » en novembre 2001). L'intégration des pays dans l'initiative a été accélérée à certains moments, par exemple à la fin de l'année 2000, les IBW s'étant engagées à retenir 20 pays avant cette date.

Trois pays seulement (Bolivie, Mozambique et Ouganda) avaient atteint leur « point d'achèvement » en septembre 2001, et obtenu en conséquence la totalité de la réduction de dette de manière définitive (la Tanzanie a passé le « point d'achèvement » en novembre 2001).

Sept pays avaient par ailleurs commencé à bénéficier d'allègements au titre de l'Initiative PPTE initiale : il s'agit de la Bolivie, du Burkina Faso, de la Côte-d'Ivoire, du Guyana, du Mali, du Mozambique et de l'Ouganda.

Par ailleurs, trois pays sont exclus pour le moment du fait de leur instabilité politique : le Libéria, la Somalie et le Soudan.

TABLEAU 4.— *État d'avancement des 37 pays éligibles à l'Initiative PPTE*

(a) *Pays entrés dans le processus (23)*

Pays ayant atteint le « point de décision » au 30/10/01 (23)	Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Cameroun, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana, Honduras, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, Rwanda, Sao Tomé, Sénégal, Tanzanie, Tchad, Zambie
Pays ayant atteint le « point d'achèvement » au 30/10/01 (3)	Ouganda (mai 2000), Bolivie (juin 2001), Mozambique (septembre 2001)
Pays qui devraient atteindre leur « point d'achèvement » avant fin 2001 (4)	Burkina Faso (novembre 2001), Tanzanie (novembre 2001), Bénin, Guyana.

(b) *Calendrier prévu pour les autres pays éligibles (14)*

Pays devant atteindre le « point de décision » plus tard (11)	Ethiopie (novembre 2001), Comores, Myanmar, Burundi, Centrafrique (fin 2001-début 2002), Congo Brazzaville, Congo (RDC), Côte-d'Ivoire (fin 2001-début 2002), Ghana (fin 2001-début 2002), Sierra Leone, Togo.
Pays en conflit exclus pour le moment (3)	Somalie, Libéria, Soudan.

QUELS SONT LES MONTANTS EN JEU ? À QUOI VONT-ILS ÊTRE UTILISÉS ?

Deux questions se posent : les montants en jeu sont-ils vraiment importants ? Suivant quelles modalités va-t-on les affecter, et à quelles utilisations seront-ils destinés ?

Les montants en jeu : des réductions étalées sur de longues périodes

La réduction de la dette des 23 pays qui ont atteint leur « point de décision » en septembre 2001 se monte à 34 milliards de dollars en valeur nominale (soit 20 milliards de dollars en VAN), d'après le Comité du développement FMI-Banque mondiale (FMI et Banque

mondiale, 2001b). Pour les 11 autres pays, la réduction au titre de l'Initiative PPTE devrait atteindre 20 milliards de dollars en termes nominaux (soit un total de 54 milliards pour les 34 pays), ou 12 milliards en termes de VAN (31 milliards au total). Tout compris, en incluant les réductions de dette au sein du Club de Paris, et les réductions de dette additionnelles prévues par les bailleurs de fonds bilatéraux, le total de la réduction de dette en termes nominaux devrait se monter à 100 milliards de dollars environ, soit 63 milliards en termes de VAN (FMI et Banque mondiale, *ibidem*).

TABLEAU 5.- *Allégements prévus par l'Initiative PPTE*

Montant total de la dette (en valeur nominale)		Allégement total de la dette prévu (en valeur nominale)			
Des 41* pays PPTE (milliards de dollars)	Des 23 pays ayant accédés au « point de décision » (milliards de dollars)	Pour l'ensemble des 41 pays PPTE ⁶		Pour les 23 pays ayant accédé au « point de décision »	
		Milliards de dollars	En % du stock de la dette	Milliards de dollars	En % du stock de la dette
200	74 (53 en VAN)	50 (29 en VAN)	25 %	34 (20 en VAN)	46 %

* Les chiffres ne tiennent pas compte des Comores qui viennent d'être intégrées à la liste des pays PPTE.

Malgré ces chiffres impressionnants (ils représentent deux à trois fois l'aide annuelle totale des pays de l'OCDE), Cohen (2000) souligne que cette réduction de dette n'est peut-être pas aussi généreuse qu'elle le paraît. En effet, la valeur « de marché » de la dette des PPTE est très réduite. Sur la base d'une estimation économétrique effectuée pour des pays à revenu intermédiaire, Cohen évalue le prix de marché de la dette des PPTE à 28 cents pour un dollar de dette nominale.

Les montants de réduction de dette qui sont annoncés sont des montants globaux. La réduction signifie concrètement que pendant une durée plus ou moins longue suivant les bailleurs de fonds (d'une dizaine à une quarantaine d'années) des versements qui auraient dû être effectués au titre du service de la dette ne le seront pas.

Une étude détaillée est nécessaire pour savoir précisément ce que cela représente en termes annuels dans chaque cas. Ceci est d'autant plus compliqué que les montants annuels ne sont pas constants. Ils auront naturellement tendance à se réduire avec le temps (mais de manière irrégulière, en fonction du profil temporel des échéances futures).

6. Sans compter le Libéria, la Somalie et le Soudan, exclus des projections des IBW.

TABLEAU 6.— *Allègements de la dette et du service de la dette pour les 23 pays ayant passés le point de décision*

	Allègement nominal du service de la dette (millions de dollars)	Allègement annuel moyen du service de la dette pour les premières années (millions de dollars)	Allègement total PPTTE en dollars par tête	Allègement annuel PPTTE en dollars par tête	Allègement annuel en % du PIB
Bénin	460	20	75	3,3	0,8 %
Bolivie	2 060	120	253	14,7	1,4 %
Burkina Faso	700	40	64	3,6	1,6 %
Cameroun	2 000	80	136	5,4	0,9 %
Gambie	90	10	72	8,0	2,5 %
Guinée	800	(40)	(110)	(5,5)	(1,1 %)
Guinée-Bissau	790	(40)	(669)	(33,9)	(18,3 %)
Guyana	1 030	(52)	(1 198)	(60,5)	(7,7 %)
Honduras	900	(45)	(142)	(7,1)	(0,8 %)
Madagascar	1 500	62	100	4,1	1,7 %
Malawi	1 000	50	93	4,6	2,8 %
Mali	870	44	82	4,2	1,7 %
Mauritanie	1 100	36	423	13,8	3,8 %
Mozambique	4 300	92	249	5,3	2,3 %
Nicaragua	4 500	215	915	43,7	9,5 %
Niger	900	40	86	3,8	2,0 %
Rwanda	810	(41)	(97)	(4,9)	(2,1 %)
Sao Tomé	200	(10)	(1 333)	(66,7)	(21,3 %)
Sénégal	850	(43)	(91)	(4,6)	(0,9 %)
Tanzanie	3 000	(150)	(91)	(4,6)	(1,7 %)
Tchad	260	(13)	(35)	(1,7)	(0,8 %)
Ouganda	1 950	87	91	4,1	1,4 %
Zambie	3 820	260	387	26,3	8,3 %

Source : estimations et calculs à partir des documents du FMI, notamment les *Decision point documents*.

Entre parenthèses : estimation sur la base d'une répartition linéaire des allègements de dette sur une période de 20 ans.

Le tableau 6 ci-dessus présente les estimations réalisées par le FMI en ce qui concerne la réduction du service de la dette dans les prochaines années, pour un échantillon de pays pauvres très endettés pour lesquels ces données ont pu être réunies. Pour d'autres, les chiffres présentés entre parenthèses sont de simples estimations effectuées par les auteurs, qui indiquent l'ordre de grandeur.

Deux éléments de comparaison sont présentés : en rapportant l'allègement de dette est rapporté à la population d'une part ; en rapportant celui-ci au PIB d'autre part. Comme on le voit, pour les pays de l'échantillon, la réduction médiane annuelle par tête sera d'un peu moins de 5 dollars, ce qui est loin de constituer une manne financière. Mais on constate que cette réduction est extrêmement inéquitable. Le Bénin et le Burkina Faso, qui étaient peu endettés, bénéficieront d'un peu plus de 3 dollars par habitant et par an, alors que Sao Tome et la Guyana bénéficieront de 20 fois plus. Ce caractère

inéquitable de l'Initiative PPTE a déjà été souligné et aurait pu être évité (DIAL, 1999). Il résulte du fait que l'Initiative n'était pas destinée à réduire la pauvreté, mais à rendre la dette soutenable et donc, en grande partie (dans la mesure où la dette n'était pas remboursée) à résoudre le problème...des créanciers. La même diversité est observée en ce qui concerne le rapport de l'allègement de dette au PIB.

Ces allègements de dette seront-ils suffisants pour créer des incitations nouvelles à mettre en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté ? C'est ce qui devrait se produire d'après l'approche du fardeau virtuel de la dette (*debt overhang*), développée à la fin des années quatre-vingt (Krugman, 1988 ; Sachs, 1988). Celle-ci affirme que, passé un certain niveau, la dette réduit l'investissement privé et l'intérêt des réformes ; il en découle que les créanciers peuvent envisager une réduction de dette dans leur intérêt bien compris. Toutefois, il n'est pas évident que cette approche puisse s'appliquer aux pays pauvres très endettés, car les transferts vers ces pays sont restés positifs (Raffinot, 2000). Birdsall, Claessens et Diwan (2001) soulignent ce fait, mais affirment que l'Initiative PPTE incitera les bailleurs de fonds à se préoccuper en priorité des problèmes de développement, sans être sans cesse freinés par les discussions sur la dette. Berthélemy (2001) montre que l'Initiative PPTE ne sera efficace que si les gouvernements avaient déjà adopté de bonnes politiques, les incitations étant insuffisantes dans le cas contraire.

Allègements et service de la dette : cadeau ou jeu d'écriture ?

La situation des pays pauvres très endettés diffère face à cette remise de dette. Pour certains, cette remise représente un apport réel, dans la mesure où ils ont remboursé ponctuellement dans les années récentes (Burkina Faso, Mali, Ouganda, etc.). Cela signifie que ces États rembourseront moins que prévu antérieurement. Malheureusement, cela n'implique pas toujours qu'ils rembourseront moins qu'aujourd'hui, car certains ont un échéancier du service de la dette rapidement croissant dans les années qui viennent (Mali).

En revanche, pour les États qui n'étaient pas en mesure de rembourser, l'Initiative PPTE ne représente en fait qu'un moyen de mettre en accord le droit et la réalité. Mais cela ne génère pas de nouvelles ressources (en fait, cela peut même les réduire, dans certains cas extrêmes, lorsque des pays qui ne paient pratiquement rien reprennent les remboursements dus après allègement). Dans tous les cas, cela fera peser une contrainte sur ces pays qui devront affecter des fonds supplémentaires à la lutte contre la pauvreté.

Même si des différences existent, il semble admis qu'en général, l'Initiative PPTE dégagera des marges de manœuvres supplémentaires

(Ministère des Affaires étrangères, 1999). Le tableau 7 présente des données portant sur l'échantillon de pays du tableau 6. Comme il est difficile d'obtenir des données sur les montants du service de la dette effectivement payés, nous avons utilisé une méthode indirecte, qui ne livre que des résultats approximatifs.

La colonne 1 présente le service de la dette prévu en 1998 pour l'année 1999. La colonne 2 présente le service qui a été effectivement payé. La colonne 3 présente le rapport entre les deux. Le taux de remboursement moyen est de 76 %, mais cette moyenne recouvre de profondes différences : certains pays remboursent très peu (moins de 20 %), d'autres plus que ce qui était prévu. Ce dernier résultat un peu paradoxal ne doit pas surprendre, car le service de la dette qui a été versé diffère naturellement de celui qui était prévu pour de multiples raisons (nouveaux emprunts, modifications des taux de change, etc.).

TABLEAU 7.- *Service de la dette et allègement de dette (millions de dollars)*

	Service prévu 1999 (1)	Service payé 1999 (2)	Rapport (2)/(1)	Réduction annuelle PPTÉ (estimation FMI années 2001 et suivantes) (3)	Rapport (3)/(1)
Bénin	63	56	89 %	20	32 %
Bolivie	394	389	99 %	120	30 %
Burkina Faso	51	53	104 %	40	78 %
Cameroun	419	470	112 %	80	19 %
Gambie	21,6	16,6	77 %	10	46 %
Guinée	173	114	66 %	(40)	(23 %)
Guinée-Bissau	44,5	8,6	19 %	(40)	(90 %)
Guyana	82	79	96 %	(52)	(63 %)
Honduras	537	335	62 %	(45)	(8 %)
Madagascar	170	147	86 %	62	36 %
Malawi	84	44	52 %	50	60 %
Mali	113	85	75 %	44	39 %
Mauritanie	158	88	56 %	36	23 %
Mozambique	266	86	32 %	92	35 %
Nicaragua	320	179	56 %	215	67 %
Niger	109	44	40 %	40	37 %
Rwanda	32	20	63 %	(41)	(128 %)
Sao Tomé	7,2	3,9	54 %	(10)	(139 %)
Sénégal	262	186	71 %	(43)	(16 %)
Tanzanie	268	155	58 %	(150)	(56 %)
Tchad	43	27	63 %	(13)	(30 %)
Ouganda	116	126	109 %	87	75 %
Zambie	385	425	110 %	260	68 %

Source : World Bank, *Global Development Finance*, 2000 et 2001.

Entre parenthèses : estimation sur la base d'une répartition linéaire des allègements de dette sur une période de 20 ans.

La comparaison est également très imparfaite, en raison de l'importante dette « dormante » des pays pauvres très endettés. On nomme ainsi une dette vis-à-vis de pays qui acceptent plus ou moins explicitement de ne pas être remboursés (Chine), ou de pays pour lesquels un moratoire de fait est en vigueur, en attendant une renégociation globale (Russie). Ainsi, le Mali qui est par exemple considéré dans ce tableau comme remboursant seulement 75 % du service de sa dette, n'a en fait pas accumulé d'arriérés en 1999.

La réduction de dette porte sur des pourcentages très divers du service de la dette dû en 1999. Pour certains pays, il s'agit d'une très faible fraction : Honduras, Sénégal (un pays qui n'avait pas été considéré comme assez endetté pour bénéficier de la première Initiative PPTE). En revanche, l'allègement sera très significatif pour des pays comme le Rwanda ou Sao Tomé.

Il est également possible d'évaluer très grossièrement à l'aide des données du tableau 7 si les pays paieront après remise de dette plus ou moins qu'en 1999. Supposons que le montant du service de la dette dû soit proche de celui de 1999. Après réduction, le service serait donc de l'ordre de la différence entre les colonnes (1) et (3). Si cette différence est supérieure au chiffre de la colonne (2), cela signifie que la reprise des versements, après réduction de dette, sera encore supérieure à ce que le pays a versé en 1999. Ceci se vérifie pour la Guinée, le Honduras, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger, le Sénégal et le Tchad. Pour ces pays, ce sont donc probablement les créanciers qui seraient gagnants dans l'opération. Bien entendu, ceci n'est qu'approximatif, dans la mesure où il se peut que le service de la dette en 2001 et après soit inférieur à celui de 1999.

Les montants en jeu : additionnalité ou substitution ?

Le tableau 8 reprend les données sur les allègements de dette et les compare avec le montant de l'aide publique au développement (APD), à titre de référence.

A ce niveau aussi, on note d'extrêmes disparités entre les pays. Par rapport aux montants d'APD octroyés, les situations sont très diverses. Pour certains pays, la réduction de dette au titre de l'Initiative PPTE ne représente pas beaucoup plus de 10 % du montant de l'aide accordée en 1999 (Bénin, Burkina, Malawi, Mali, Sénégal, Tchad). Pour d'autres au contraire, l'accroissement est sensible (Mozambique, Gambie, Zambie), s'il s'agit bien d'un accroissement. Rien ne garantit en effet que ces ressources seront additionnelles, c'est-à-dire qu'elles viendront bien s'ajouter aux ressources dont disposaient habituellement les pays concernés.

TABLEAU 8.— *Ressources dégagées par l'Initiative PPTE et Aide Publique au Développement (APD) (millions de dollars)*

	Allègement annuel moyen du service de la dette pour les premières années (millions US\$)	Montant annuel d'APD (1991)	Montant annuel d'APD (1996)	Montant annuel d'APD (1999)	Pourcentage de la réduction de dette par rapport à l'aide 1999
Bénin	20	268	293	211	9,5 %
Bolivie	120	513	850	569	21,1 %
Burkina Faso	40	424	418	398	10,1 %
Cameroun	80	519	413	434	18,4 %
Gambie	10	103	39	33	30,3 %
Guinée	(40)	382	296	238	(16,8 %)
Guinée- Bissau	(40)	116	180	52	(76,0 %)
Guyana	(52)			27	(109,3 %)
Honduras	(45)	303	367	817	(5,5 %)
Madagascar	62	456	365	358	17,3 %
Malawi	50	525	501	446	11,2 %
Mali	44	458	505	354	12,4 %
Mauritanie	36	220	274	219	16,4 %
Mozambique	92	1 070	923	118	78,0 %
Nicaragua	215	841	954	675	31,9 %
Niger	40	377	259	187	21,4 %
Rwanda	(41)	364	674	373	(10,9 %)
Sao Tomé	(10)			28	(37,5 %)
Sénégal	(43)	639	582	534	(8,0 %)
Tanzanie	(150)	1 081	894	990	(15,2 %)
Tchad	(13)	266	305	188	(6,9 %)
Ouganda	87	667	684	590	14,7 %
Zambie	260	883	614	623	41,7 %

Source : Banque mondiale, *World Development Indicators*.

Entre parenthèses : estimation sur la base d'une répartition linéaire des allègements de dette sur une période de 20 ans.

Mais, dans un grand nombre de cas, il apparaît que la réduction de dette obtenue au titre de l'Initiative PPTE est loin de compenser la réduction de l'APD dans les années récentes (pourtant exprimée en dollars courants) : c'est le cas pour le Bénin, le Cameroun, la Gambie, la Guinée, la Guinée Bissau, Madagascar, le Mali, le Mozambique, le Niger, le Sénégal et le Tchad. Même si les ressources procurées par l'allègement de la dette sont véritablement additionnelles, elles risquent de ne pas rétablir l'APD totale à son niveau du début des années quatre-vingt-dix.

Allègement de dette et recettes publiques

La comparaison entre l'allègement du montant du service de la dette et les recettes publiques est l'une des plus pertinentes, puisque la

réduction de dette au titre de PPTE est une réduction de dette publique.

Comme le montre le tableau 9, l'allègement du service de la dette représente en moyenne 11 % des recettes publiques de l'échantillon, ce qui est loin d'être considérable. Une telle augmentation des recettes publiques est certainement possible sur une base interne, en accroissant légèrement la pression fiscale.

Toutefois, à ce niveau également, les différences entre pays sont très importantes : pour des pays comme le Bénin ou le Honduras, la réduction de dette ne représente même pas 5 % des recettes publiques. Mais pour la Guinée Bissau et Sao Tomé, ce pourcentage dépasse 80 % des recettes.

TABLEAU 9.— *Ressources dégagées par PPTE et recettes publiques (millions de dollars)*

	Allègement annuel moyen du service de la dette pour les premières années (millions dollars)	Recettes publiques 2001 (estimation FMI)	Allègement en % des recettes
Bénin	20	460	4 %
Bolivie	120	2.045	6 %
Burkina Faso	40	333	12 %
Cameroun	80	1.883	4 %
Gambie	10	94	11 %
Guinée	(40)	433	(9 %)
Guinée-Bissau	(40)	45	(88 %)
Guyana	(52)	253	(21 %)
Honduras	(45)	1.340	(3 %)
Madagascar	62	533	12 %
Malawi	50	454	11 %
Mali	44	492	9 %
Mauritanie	36	400	9 %
Mozambique	92	600	15 %
Nicaragua	215	731	29 %
Niger	40	181	22 %
Rwanda	(41)	200	(21 %)
Sao Tomé	(10)	12	(85 %)
Sénégal	(43)	994	(4 %)
Tanzanie	(150)	1.183	(13 %)
Tchad	(13)	138	(9 %)
Ouganda	87	850	10 %
Zambie	260	632	41 %

Source : tableau précédent, calculs à partir des données du *Development Committee*, 2001b. Entre parenthèses : estimation sur la base d'une répartition linéaire des allègements de dette sur une période de 20 ans.

Allègement de dette et accroissement des dépenses publiques

Ce qui vient d'être dit s'applique *a fortiori* aux dépenses publiques, qui sont en général supérieures. La réduction de dette PPTE représente un faible montant des dépenses publiques (de l'ordre de 6 % pour des pays comme le Mali et le Burkina Faso).

Mais ce caractère marginal disparaît si l'on prend les dépenses sociales comme point de comparaison. En effet, ces dépenses ne représentent qu'une faible part du budget, qui est encore plus petite si l'on ne considère que les dépenses sociales « prioritaires », celles qui concernent l'éducation et la santé de base.

Les réductions de dette peuvent donc avoir un impact important au niveau de ces secteurs prioritaires. En effet, les dotations budgétaires qui les concernent sont souvent bien inférieures au service de la dette. Cela représente donc une marge de croissance importante – à tel point que l'on peut parfois se demander si les pays bénéficiaires disposent de la capacité d'absorption nécessaire. Au Mali, par exemple, du fait de la réduction de dette, le nombre d'enseignants recrutés est passé de 700 en 1999 à 4 165 en l'an 2001, ce qui pose évidemment des problèmes de qualification et de formation.

TABLEAU 10.– *Ressources dégagées par PPTE et dépenses sociales (millions de dollars et pourcentage)*

	Dépenses sociales				Allègement annuel moyen du service de la dette pour les premières années (millions dollars)	Allègement moyen annuel en % des dépenses sociales de 1999
	1999	2000	2001 est. FMI	2002 est. FMI		
Bénin	115	148	195	214	20	17,4 %
Bolivia	1 041	1 068	1 135	1 210	120	11,5 %
Burkina Faso	141	142	165	192	40	28,4 %
Cameroun	264	316	389	451	80	30,3 %
Gambie	23	26	30	34	10	43,5 %
Guinée	101	105	109	120	(40)	(39,6 %)
Guinée-Bissau	26	30	42	47	(40)	(153,8 %)
Guyana	77	101	106	114	(52)	(67,5 %)
Honduras	442	685	721	844	(45)	(10,2 %)
Madagascar	156	188	223	277	62	39,7 %
Malawi	99	118	143	161	50	50,5 %
Mali	83	98	115	126	44	53,0 %
Mauritanie	85	97	111	121	36	42,4 %
Mozambique	158	161	173	203	92	58,2 %
Nicaragua	267	374	506	594	215	80,5 %
Niger	99	85	112	132	40	40,4 %
Rwanda	75	73	89	108	(41)	(54,7 %)
Sao Tomé	8	8	9	12	(10)	(125,0 %)
Sénégal	257	258	277	301	(43)	(16,7 %)
Tanzanie	289	327	361	379	(150)	(51,9 %)
Tchad		153	260	287	(13)	(8,5 %)*
Ouganda	306	349	400	436	87	28,4 %
Zambie	167	152	248	236	260	155,7 %

Source : Banque mondiale, 2001.

Le champ des dépenses sociales prises en compte dans ce tableau varie suivant les pays. Ces chiffres comprennent les dépenses d'éducation et de santé. Pour les 11 pays ils comprennent les nouveaux programmes financés dans le cadre de PPTE.

Entre parenthèses : estimation sur la base d'une répartition linéaire des allègements de dette sur une période de 20 ans.

* Calculé sur la base des dépenses publiques de l'an 2000.

Le tableau 10 précise l'impact de la réduction de dette sur les dépenses sociales. Comme précédemment, cet impact est appréciable dans certains cas (Guinée-Bissau, Nicaragua, Sao Tomé, Zambie,), mais presque négligeable dans d'autres (Bolivie, Tchad). Ceci soulève encore une fois la question de la logique même de l'Initiative, qui ne vise pas clairement la réduction de la pauvreté (Ranis et Stewart, 2001).

Les allègements supplémentaires octroyés par la France

Après une période d'attentisme, la Coopération française s'est « convertie » aux DSRP. Elle participe à leur processus de formulation et fournit également un support financier. Elle accepte de collaborer dans ce cadre avec d'autres bailleurs de fonds, notamment le PNUD. L'Agence française de développement (AFD) s'est également rangée sous la bannière de la lutte contre la pauvreté. Mais on ne voit pas encore très clairement quelles modifications concrètes cela va entraîner sur la formulation des projets et leur évaluation, en dehors de l'accent nouveau sur les projets sociaux. Il reste évidemment possible de soutenir que les projets traditionnels (routes, etc.) peuvent avoir un impact important sur le bien-être des bénéficiaires, sinon sur la pauvreté en tant que telle (ce qui reste de toute façon assez difficile à vérifier).

La Coopération française a essayé de se singulariser dans le domaine des modalités de désendettement. Les pays du G7 ont décidé, lors du sommet de Cologne, d'annuler bilatéralement les créances d'aide publique au développement (APD) qu'ils détiennent sur les pays éligibles et qui ne sont pas prises en compte par l'Initiative PPTE. Dans ce cadre, la France s'est positionnée en faveur de la mise en place d'un mécanisme lui garantissant un contrôle sur l'utilisation des fonds dégagés par les annulations. Cette prise de position s'est traduite par l'adoption du principe de refinancement par dons des échéances : le pays bénéficiaire continuera à rembourser le service de sa dette à la France qui lui reversera le même montant au compte national du Trésor, sous forme de dons assortis d'une condition de double signature (gouvernement bénéficiaire / gouvernement français) pour les décaissements. Ces dispositions prévoient également la définition d'un « Contrat de désendettement et de développement » (C2D) avec les gouvernements des pays bénéficiaires fixant les domaines d'intervention à privilégier pour l'allocation de ces fonds (Ministère des Affaires étrangères, 2001).

La France a donc décidé de mener une approche duale. D'un côté, elle respecte la procédure instituée par les IBW, qui consiste à encadrer la remise de dette dans le cadre du processus budgétaire

normal. De l'autre, elle décide d'annuler ses créances suivant une autre modalité.

Pourtant une première expérience de fonds de désendettement tentée avec les pays à revenu intermédiaire en 1992 (Cameroun, Congo, Côte-d'Ivoire, Gabon, n'apparaît pas très concluante. Des modalités complexes à gérer semblent avoir découragé les administrations de présenter des projets éligibles à cette initiative (Ministère des Affaires Etrangères, 1999).

Les pays éligibles au refinancement par don ne vont-ils pas être également réticents à financer des programmes dans ce nouveau cadre aux modalités au moins aussi complexes (signature d'un C2D avec la France, règlement du service de la dette avant réception d'une somme équivalente sous forme de don, affectation des dépenses soumise à un système de double clef confié au gouvernement local et à l'Ambassadeur de France, mise en œuvre sous instruction de l'AFD et du service de coopération et d'action culturelle) alors qu'ils disposeront par ailleurs des ressources procurées par l'Initiative PPTE ?

Ces modalités particulières doivent permettre, selon les autorités françaises : (i) de sécuriser les marges de manœuvres dégagées par les remises de dette ; (ii) d'assurer l'adéquation entre les flux annuels de refinancement et les échéances dues ; (iii) d'associer les populations, au travers des DSRP et des « contrats de désendettement » précisant l'affectation retenue des fonds avec des engagements réciproques sur la durée.

Ce que signifie cette dualité n'est pas encore très clair : méfiance vis-à-vis de la modalité PPTE ? Désir de conserver un moyen de pression tricolore ? On peut se demander de plus si les avantages (affectation à des projets bien ciblés) ont bien été mis en balance avec les inconvénients (éparpillement des modes de gestion budgétaire, fractionnement des finances publiques).

Hormis pour quelques pays comme le Cameroun (qui devrait bénéficier de 80 millions de dollars par an au titre de l'Initiative PPTE et de 100 millions de dollars au titre du refinancement par dons pour les premières années) et la Côte-d'Ivoire, les ressources apportées par le refinancement par dons seront relativement faibles par rapport aux montants dégagés par l'Initiative PPTE, comme le montre le tableau 11.

TABLEAU 11.- *Stock d'APD française à refinancer par dons*

Pays	Montant d'APD française à refinancer par dons en millions de dollars	Flux annuels moyens (2002-2020) ² en millions de dollars	Montants annuels d'APD française en millions de dollars 999	« Point d'achèvement » prévu
<i>Pays PPTE ayant accédé au « point de décision »</i>				
Cameroun ³	1 007	56,0	134,8	2002
Guinée Conakry	174	9,7	37,4	2002
Mozambique	73	4,1	34,0	2001
Madagascar	71	3,9	79,3	2002
Mauritanie	65	3,6	23,1	2001/2002
Rwanda	36	2,0	5,4	2002
Bolivie	26	1,4	13,8	2001
Malawi	12	0,7	0,2	2002
Ouganda	12	0,7	1,6	atteint
Tanzanie	10	0,6	4,9	2001
Sao Tomé et Príncipe	7	0,4		2002
Honduras	4	0,2	18,6	2003
Nicaragua	2	0,1	6,9	2002
<i>Pays PPTE dont le cas reste à examiner</i>				
Côte-d'Ivoire	1 282	71		2003
Congo	393	22		2003
RDC	176	10		
Burundi	52	3		2003
Myanmar	10	1		
Sierra Leone	2	0,1		2003

Sources : données MEFI, 2000 (montants provisoires).

1. Chiffres de base en euro. Taux de change considéré euro/dollar : 0,93.
2. Estimations sur la base d'une projection linéaire du refinancement par don sur 18 ans. Dans la réalité les montants seront supérieurs les premières années et iront en diminuant.
3. Le Cameroun devrait en fait bénéficier de montants plus proches de 100 millions de dollars que de 56 millions de dollars les premières années.

L'affectation des sommes générées par la réduction de dette

Comme cela avait déjà été fait dans le cadre du programme DSA (Dimensions Sociales de l'Ajustement) au début des années quatre-vingt-dix, l'essentiel de la lutte contre la pauvreté a d'abord été pensé comme un renforcement des secteurs sociaux (essentiellement éducation et santé). Dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée, les IBW ont mis en avant le souci que les sommes libérées (des ressources publiques) ne soient pas gaspillées. Il a donc été imposé de les affecter aux secteurs sociaux prioritaires, qui comprennent la santé de base et l'enseignement primaire, mais aussi certains domaines secondaires variables suivant les pays. Dans tous les cas, cette affectation se fait sous forme budgétaire, ce qui n'interdit pas toutefois qu'une partie des fonds transite par des collectivités locales, des associations locales, des ONG, pour la mise en œuvre des projets.

Plus le processus s'approfondit, plus il apparaît évident que ceci repose sur une vision très limitée de la pauvreté. Lorsqu'on écoute les

déclarations des pauvres, il est clair que leurs demandes ne s'arrêtent pas à ces domaines (elles concernent aussi la sécurité publique, par exemple) et qu'elles ne placent pas toujours l'éducation et la santé au même niveau de priorité. De plus en plus, les lignes budgétaires d'affectation de la réduction de dette se diversifient (hydraulique rurale, pistes de désenclavement, lutte contre le SIDA, etc.). Jusqu'où le processus peut-il s'étendre sans noyer la « lutte contre la pauvreté » dans une « lutte pour le développement » aux contours mal définis ?

Encore faut-il que les services sociaux développés dans ce cadre soient accessibles aux pauvres. Les politiques de recouvrement des coûts développées par les IBW se sont ainsi trouvées remises en cause (de même que les politiques de prix des grands laboratoires pharmaceutiques).

Quels seront les projets financés ? Qui les mettra en œuvre ?

Les DSRP présentent les stratégies sectorielles auxquelles seront affectées les ressources PPTE et les objectifs à atteindre en terme de lutte contre la pauvreté. Reste alors pour les pays à définir les projets qui seront financés dans le cadre de ces stratégies et qui viseront à atteindre ces objectifs.

Après l'élaboration des DSRP, les pays qui commencent à bénéficier de l'Initiative PPTE doivent s'atteler à la préparation de projets. Certains ont d'abord été tentés de présenter des anciens projets non encore financés, car pour la plupart mal conçus. Ceux-ci ont généralement été refusés par les IBW (c'est notamment le cas du Cameroun).

Les projets qui vont être préparés dans l'urgence répondront-ils réellement aux besoins et auront-ils un impact sur la pauvreté ? Si des projets ne sont pas identifiés rapidement, les fonds ne seront pas décaissés. Ainsi, par exemple, le Mali avait budgétisé 2 milliards de francs CFA pour la santé en 2000 sur les ressources PPTE mais moins d'un milliard a été décaissé.

Cela pose à nouveau le vieux mais lancinant problème de la capacité d'absorption de ces ressources par les bénéficiaires (ce qui est assez ironique dans le cadre de l'Initiative PPTE, puisqu'une part non négligeable des ressources mobilisées vient des ressources du Fonds européen de développement qui n'avaient pu être décaissées). Le manque de moyens au niveau des administrations, le processus de décentralisation encore peu avancé dans beaucoup de pays, le manque évident de capacité des ONG et des associations locales à participer à la mise en œuvre de ces projets risquent de constituer rapidement des limites à la bonne utilisation de ces ressources. Bien entendu, cette difficulté à décaisser peut entraîner une frustration. Dans certains pays, l'annonce de sommes importantes au titre de la réduction de

dette a déjà suscité des espoirs en termes de revalorisation des traitements de la fonction publique.

Face à cela, on voit se mettre en place un processus de captation des ressources provenant de l'allègement de la dette, notamment à travers l'émergence de fausses ONG, comme au Cameroun où les autorités ont voté récemment un décret autorisant les ONG unipersonnelles, une porte ouverte à de dangereuses dérives. On perçoit difficilement comment des projets de bonne qualité, s'appuyant sur une approche participative, vont émerger de ce contexte et permettront d'atteindre les objectifs.

CONSÉQUENCES SUR LES STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

L'Initiative PPTE est susceptible d'améliorer le sort des pauvres dans les pays qui vont en bénéficier. Mais la manière dont elle a été organisée génère certaines distorsions dans la stratégie globale de lutte contre la pauvreté, comme le montrent les quelques exemples ci-après.

- La logique générale de l'Initiative PPTE est de ne porter assistance qu'aux pays pauvres endettés au-delà d'un certain seuil. Ceux qui, comme Haïti, ont le malheur de ne pas être assez endettés ne bénéficient pas de concours supplémentaires. Cela fait de cette Initiative une démarche inéquitable. Ceci aurait pu être facilement évité en allouant les fonds dégagés conformément à un critère neutre par rapport à l'endettement, comme la population ou le PIB (DIAL, 1999). Cela n'a pas été fait, et la répartition des annulations de dette entre les pays (éligibles et non éligibles) ne repose donc pas sur des critères de résorption de la pauvreté. Des pays classés par les Nations Unies parmi les plus pauvres ne sont pas classés parmi les PPTE. C'est le cas par exemple de l'Afghanistan, du Bangladesh, du Bhoutan, du Cambodge, du Cap Vert, des Comores, de Djibouti, de la Gambie, de Haïti, du Lesotho, du Malawi, des Maldives, du Népal, des îles Samoa, des îles Salomon, du Vanuatu, etc. Inversement, des pays qui ne sont pas des PMA sont classés parmi les pays éligibles à PPTE, comme l'Angola, la Bolivie, le Cameroun, le Congo Brazzaville, la Côte-d'Ivoire, le Ghana, la Guyana, le Honduras, le Kenya, le Nicaragua et le Vietnam.
- Pour ne pas prêter le flanc aux critiques de la société civile, les IBW ont cherché à accélérer le processus (par exemple avant la fin 2000). Pour cette raison, des réductions de dette ont été obtenues dès que les pays ont pu présenter un DSRP intérimaire. Cette pression implique probablement, dans certains cas, une réduction des exigences en matière de qualité du DSRP (Severino, 2001). Cela explique sans

doute que les IBW insistent pour que les DSRP soient des documents présentant des orientations générales, et non des stratégies précises et bien chiffrées.

- Le choix arbitraire des pays bénéficiaires de l'Initiative PPTE a souvent été dénoncé, surtout au début (Chavagneux, 1998 ; Raffinot, 1999). Certains pays ont été retenus alors qu'ils étaient en réalité peu endettés (Burkina Faso). D'autres l'ont été tardivement, alors que leur dette était clairement insupportable (Mozambique, Nicaragua). Il en résulte que les ressources qui seront mobilisées et affectées prioritairement à la lutte contre la pauvreté seront très inégales suivant les cas.
- Le fait de traiter à part les ressources issues de la réduction de dette et d'en surveiller étroitement l'utilisation est très discutable. Il permet sans doute de mieux « vendre » l'Initiative auprès des opinions publiques. Mais il ne tient pas compte de la fongibilité des fonds publics et présente les défauts de tous les fonds affectés. Soit les sommes dégagées par la réduction de dette seront trop faibles pour permettre de financer un véritable programme de lutte contre la pauvreté. Soit elles seront trop importantes, ce qui risque au contraire de poser des problèmes de décaissement et induira un gaspillage plus ou moins étendu. De plus, ces sommes ne constituent pas un financement pérenne : elles se réduiront avec le temps, même si l'horizon final dépasse une génération. Enfin, la polarisation sur les sommes libérées par la réduction de dette risque de faire perdre de vue la stratégie globale. Comme le notent Gupta et alii (2001) : « *Dans ce contexte, toutes les dépenses liées à la réduction de la pauvreté doivent être suivies, pas seulement celles associées à l'Initiative. Les objectifs consistent à accroître les dépenses effectuées dans le cadre de programmes de réduction de la pauvreté et la part des dépenses publiques totales affectées à ces programmes.* » Le passage à une aide budgétaire généralisée, au contraire, permettrait de dépasser le morcellement créé par l'Initiative PPTE.
- La réduction de dette porte sur plusieurs dizaines d'années. On s'engage donc dans un processus de très long terme. Ceci n'est pas sans poser un problème de lassitude, tant du côté des pays bénéficiaires que du côté des bailleurs de fonds. Comme le note J.-M. Severino (2001) : « *Cette Initiative risque de mettre les pays en développement sous tutelle pour une longue durée : tous les ans (...), les pays bénéficiaires vont devoir discuter leurs budgets à Washington et auprès des principaux bailleurs bilatéraux. Est-on prêt à assumer cette réalité politique ? Enfin, on peut se demander si les bailleurs de fonds sont à la hauteur de la situation : savent-ils suivre des programmes globaux de soutien institutionnel pendant longtemps ?* »

CONCLUSION

L'Initiative PPTE lancée par le FMI et la Banque mondiale à la fin 1996 constitue un pas en avant important, qui a encore connu une accélération sensible en juin 1999 (G7 de Cologne). Pour la première fois, l'ensemble des dettes des pays les plus pauvres (y compris les dettes multilatérales) fera l'objet d'une étude globale et d'un traitement relativement généreux. L'Initiative concerne une quarantaine de pays, et le montant de réduction de dette prévisionnel atteint 54 milliards de dollars. La volonté marquée depuis 1999 de lier réduction de dette et lutte contre la pauvreté est une innovation très importante. La rédaction d'un DSRP est devenue dans ce cadre une conditionnalité, qui s'étend maintenant à tous les pays qui souhaitent bénéficier d'un concours concessionnel des Institutions de Bretton Woods, et non plus seulement de ceux qui bénéficieront d'une réduction de dette.

Toutefois, ce montant correspond en fait à des réductions du service de la dette qui vont s'étaler sur plusieurs dizaines d'années. Les montants annuels ainsi libérés seront assez limités et surtout très variables suivant les pays. Les montants de réduction par habitant, par exemple, sont extrêmement disparates, et il en va de même si l'on considère le rapport entre réduction de dette et recettes ou dépenses publiques. Pour beaucoup de pays, l'enjeu est donc faible, et risque donc de ne pas produire les effets attendus en termes d'amélioration de la gestion publique.

Encore faut-il que ces montants soient véritablement additionnels et qu'ils ne se substituent pas à l'aide fournie jusque-là. Les États et les institutions internationales s'y sont engagés, mais c'est un domaine où les déclarations d'intentions sont rarement suivies d'effets. Pour beaucoup de pays, la réduction de dette ne compense même pas la baisse de l'aide publique au développement dans la dernière décennie.

La situation est compliquée par le fait qu'avant l'Initiative, certains pays remboursaient totalement leur dette avant de bénéficier de la réduction (Burkina Faso, Mali, Ouganda, etc.) alors que d'autres ne le faisaient que très partiellement (Guinée Bissau, Mozambique, etc.). Pour les premiers, l'Initiative rétablit donc une certaine marge de manœuvre, ce qui n'est pas le cas pour la seconde catégorie.

De plus, les montants libérés feront l'objet d'une forte surveillance : ils devront être affectés à des dépenses publiques susceptibles (en principe) de réduire la pauvreté, principalement dans les domaines de l'éducation et de la santé de base. L'Initiative PPTE aura donc un impact significatif dans ces domaines, parfois même tellement important (en raison de la faiblesse des dépenses actuelles) qu'un problème d'absorption risque fort de se poser. Cet impact concerne l'augmentation des dépenses sociales, et non l'augmentation

des sommes reçues de l'extérieur qui pourront être utilisées librement par les États. C'est pourquoi l'Initiative PPTE laisse intact le problème du financement des déficits.

Les bailleurs de fonds bilatéraux ont adopté des programmes de réduction de dette qui vont au-delà de l'Initiative PPTE. La France met en place des « contrats de désendettement et de développement » qui permettront de réduire encore l'endettement, mais au prix d'une procédure parallèle qui risque de se révéler un peu lourde.

S'agissant de réduction de la dette publique, l'essentiel des procédures concerne les administrations publiques. L'intervention souhaitée de la société civile semble problématique, en raison notamment d'une capacité réduite à dialoguer sur ces questions, et à prendre en charge des programmes ou des projets orientés vers la réduction de la pauvreté.

BIBLIOGRAPHIE

- ACDE (2001), *Allègements de dette et financement du développement. L'initiative PPTE / HIPC (pays pauvres très endettés)*. L'initiative française de refinancement par don (C2D), Paris.
- AFD (2001), *L'AFD et la réduction de la pauvreté et des inégalités, note de doctrine sur la réduction de la pauvreté et des inégalités*, Paris.
- Andrews D., Boote A., Rizavi S. et Singh S. (1999), *Allègement de la dette des pays à faible revenu, l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés*, FMI, Washington.
- Banque mondiale (2001), *Financial Impact of the HIPC Initiative, First 23 country cases*, HIPC Unit, June 13.
- Berthélemy J.-C. (2001), *HIPC Debt Relief and Policy Reform Incentives*, communication à la WIDER Conference on debt relief, 17-18 août, Helsinki.
- Birdsall N., Claessens S., Diwan I. (2001), *Will HIPC Matter? The debt Game and Donor Behavior*, communication à la WIDER Conference on debt relief, 17-18 août, Helsinki.
- Boote A. et Thugge K. (1997), *Debt relief for Low-Income countries and the HIPC Initiative*, IMF Working Paper, WP/97/24.
- Chavagneux C. (1998), « Les copains d'abord », *Alternatives économiques*, n° 94, novembre.
- Cohen D. (2000), *The HIPC Initiative: true and false promises*, Discussion Paper, CEPR, n° 2632, décembre.
- FMI et Banque mondiale (2001b), *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) – Progress in Implementation*, Development Committee, document DC2001-0026, 26 septembre.

- FMI et Banque mondiale (2001b), *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative, Status of Implementation*, Development Committee, document DC2001-0027, 28 septembre.
- DIAL (1999), « De la réduction de la dette multilatérale à l'annulation de la dette des pays les plus pauvres », *Dialogue*, lettre d'information de DIAL, n° 11, juin.
- DIAL (2000), *Etude de la pauvreté urbaine en Afrique de l'Ouest, Côte-d'Ivoire, Mali, Sénégal*, décembre, Paris.
- Eurodad, *Debt reduction for poverty eradication in the least developed countries, Analysis and recommendations on LDC debt*, mai.
- FMI et AID (1999), *Cadres stratégique de lutte contre la pauvreté – questions d'ordre opérationnel*, Washington, 10 décembre, document SM/99/290(F).
- Gupta S., Clements B. Guin S., Leruth L. (2001), « Debt Relief and Public Health Spending in Heavily Indebted Poor Countries », *Finances et développement*, septembre.
- Huw E. (1999), « Debt Relief for the Poorest Countries: Why Did It Take So Long? », *Development Policy Review* vol. 17, p. 267-279.
- IMF (2000), *Key Features of PRGF-Supported programs*, Washington, 16 août.
- IMF (2001), *The IMF's Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)*, a factsheet, [www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm], mars.
- Joseph A. (2000), *Résoudre le problème de la dette : de l'initiative PPTE à Cologne*, Document technique 163, OCDE, Centre de développement, Paris, août.
- Krugman P. (1988), « Financing versus Forgiving a Debt Overhang », *NBER Working Paper*, n° 2486, janvier.
- Sachs J. (1988), « The Debt Overhang of Developing Countries » in Calvo G. et alii (dir.), *Debt, Growth and Stabilization: essays in memory of Carlos Díaz Alejandro*, Basil Blackwell, Oxford.
- Ministère des Affaires Etrangères (1999), *L'allègement de la dette et le développement, les vraies questions les fausses évidences*, Notes de travail DGCID/DCT n° 4/99.
- Ministère des Affaires Etrangères, Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie (2001), *Principes, modalités de préparation et de mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement*, Paris.
- Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie (2000), *Rapport présenté au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque mondiale*, Paris.
- Moisseron J.-Y., Raffinot M. (1999), *Dette et pauvreté. Solvabilité et allègement de la dette des pays à faible revenu*, Economica, Paris.
- Raffinot M. (1999), « L'initiative FMI-Banque Mondiale de réduction de la dette : un grand pas pour les organisations internationales, un petit pas pour les pays à faible revenu », *L'Économie politique*, n° 3.

- Raffinot M. (2000), « Réductions de dette et pauvreté: Faut-il annuler la dette des pays les plus pauvres ? », *Techniques financières et développement*, n° 57-58, décembre-mars, p. 74-84.
- Ranis G., Stewart F. (2001), *HIPC: Good news for the poor?*, communication à la WIDER Conference on debt relief, 17-18 août, Helsinki.
- Severino J.-M. (2001), « On n'échappe pas au politique quand on fait de l'aide au développement », *L'économie politique*, n° 10, 2^e trimestre.
- Stöckli B. (2000), « Fonds de contrepartie, un mécanisme de réduction de la dette : le programme suisse de désendettement », in Centre Universitaire Luxembourg, Actes du colloque *Endettement, marginalité, pauvreté, quels financements et refinancements du Tiers-Monde ?* Luxembourg, 20-22 janvier, pp. 105-112.

CHAPITRE X

Le DSRP au Mali : « gagner l'argent » ou formuler une politique de développement ?

Idrissa Dante

Jean-François Gautier

Mohamed Ali Marouani

Marc Raffinot

LA RÉDACTION d'un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP)¹ résulte d'une exigence des Institutions de Bretton Woods (IBW). On peut donc craindre que les pays ne s'investissent pas vraiment dans le processus, mais qu'ils rédigent le plus rapidement possible le document demandé pour obtenir à la fois la réduction de dette et de nouveaux financements. Ce chapitre illustre dans le cas du Mali les avancées et les problèmes concrets des processus DSRP, analysés de manière plus générale dans les chapitres VI à IX de cette partie². Nous analysons brièvement dans ce chapitre la situation de l'endettement et de la pauvreté au Mali, puis les modifications intervenues en ce qui concerne les relations avec les IBW et les autres bailleurs de fonds. Nous cherchons enfin à déterminer si le DSRP peut engendrer une nouvelle manière de formuler la politique de développement au Mali.

Le Mali étant caractérisé par une très forte dépendance à l'aide, le comportement des IBW et des autres bailleurs de fonds jouera un rôle important dans le succès ou l'échec de ce nouvel instrument.

1. La dénomination du DSRP du Mali est : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté ou CSLP. Nous garderons toutefois le terme générique DSRP plus généralement utilisé au niveau international et dans cet ouvrage.

2. Ce chapitre est une synthèse d'une étude entreprise dans le cadre d'un programme plus vaste (portant sur huit pays) coordonné par l'Overseas Development Institute (ODI) de Londres et financé par le PSA (Partenariat Stratégique pour l'Afrique).

Néanmoins, ce sont la volonté et la capacité du gouvernement malien à prendre en main l'orientation de ses propres politiques qui seront décisives pour entraîner une modification réelle des pratiques passées.

UN PAYS TRÈS ENDETTÉ, TRÈS DÉPENDANT DE L'AIDE, QUI ENREGISTRE UNE CROISSANCE SOUTENUE PEU OU PAS RÉDUCTRICE DE PAUVRETÉ

Depuis la dévaluation de 1994, la croissance malienne est soutenue (5,6 % en moyenne annuelle entre 1993 et 1998), du fait d'une forte reprise du secteur cotonnier, de la relance de la production d'or (liée à l'introduction d'un nouveau code minier et à la bonne tenue des prix internationaux) et d'une bonne pluviométrie³. Toutefois, cette croissance soutenue apparaît peu réductrice de pauvreté. D'après le rapport annuel de l'Observatoire du développement humain durable (ODHD, 1999), l'incidence de la pauvreté a augmenté considérablement entre 1989 et 1996 pour diminuer ensuite très légèrement (passant de 71,6 % à 69 %). Ceci ne manque pas de surprendre, dans la mesure où la période 1994-96 est marquée par une forte croissance. La réduction subséquente est plus logique, mais elle résulte d'une simple extrapolation dont la méthodologie est contestable. Une étude de DIAL (2000) montre que la pauvreté urbaine a fortement augmenté entre 1989 et 1996 (de 33 à 57,2 %). Enfin, une étude de Sahn et Stifel (2000), qui repose sur une méthodologie fondée sur les actifs détenus (tels que déclarés dans les enquêtes démographiques et de santé, EDS), aboutit à un résultat surprenant : la pauvreté se serait fortement réduite au Mali entre 1987 et 1995 (de 23 à 16 %). Cette réduction de la pauvreté concernerait toutes les régions, rurales comme urbaines.

Le Mali est un des pays du monde les plus dépendants de l'aide internationale. Cette aide massive n'est pas sans créer de fortes distorsions. Elle est attribuée par de nombreux canaux et reste opaque. Même le montant global diffère sensiblement suivant les sources (Naudet, 2000). Pour ces raisons, le Mali a été choisi par l'OCDE et le PNUD comme un pays pilote pour tenter d'améliorer la coordination des bailleurs de fonds (OCDE/PNUD, 1998 et 1999).

Avant l'allègement de sa dette décidée en 2000, le Mali était un pays fortement endetté : fin 1997, sa dette représentait 119 % du PIB, malgré plusieurs réductions déjà accordées par le Club de Paris. Toutefois, ce poids clairement excessif était allégé de deux façons. En

3. Le taux de croissance de l'économie en 2001 a été probablement légèrement négatif, du fait de la crise du secteur cotonnier en 2000 (au Mali, la production de la campagne agricole de l'année $n/n+1$ est valorisée dans les comptes nationaux de l'année $n+1$).

premier lieu, il s'agissait d'une dette très concessionnelle (sa valeur actuelle nette ne représentait que 56 % du PNB). En second lieu, une partie importante de cette dette était « passive » : la dette envers l'ex-URSS n'était plus remboursée, en l'attente d'un accord, et celle vis-à-vis de la Chine ne faisait pas l'objet de remboursements effectifs. Pour ces raisons, le Mali a été capable d'honorer sans problème la totalité du service de sa dette due à partir de 1994.

Le Mali fait partie des pays pauvres très endettés (PPTE). Il bénéficie depuis septembre 2000 de la réduction de dette au titre de l'Initiative PPTE initiale, et partiellement, de la réduction de dette au titre de l'Initiative PPTE renforcée (voir chapitre IX pour la présentation de l'Initiative PPTE). Le DSRP intérimaire a été achevé en juillet 2000. Le DSRP final était attendu pour novembre 2001.

LA DÉFINITION D'UNE STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ EST ANTÉRIEURE AU DSRP

Le terrain n'était pas vierge lorsque le DSRP fut présenté aux responsables maliens comme une nouvelle conditionnalité des IBW. Le Président Konaré avait placé son second mandat sous le signe de la lutte contre la pauvreté. Le PNUD avait déployé d'importants efforts pour appuyer l'élaboration d'une Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP). La SNLP reposait sur :

- des analyses qualitatives et quantitatives de la pauvreté (fondées sur une enquête nationale réalisée en 1994);
- l'évaluation de 30 projets anti-pauvreté couvrant tout le pays ;
- une consultation nationale (novembre 1997) pour définir les principaux axes, incluant l'administration, la société civile, les universités, les partenaires au développement, les élus.

Le projet de SNLP a été validé par une série de consultations aux niveaux national et régional. Finalement, la SNLP a été adoptée par le Conseil des Ministres en juillet 1998, puis validée en septembre 1998 lors d'une table ronde à Genève par les partenaires du développement – et même sur-financée. Toutefois, peu de projets nouveaux avaient été annoncés. L'essentiel consistait en projets anciens repeints pour l'occasion aux couleurs de la lutte contre la pauvreté. Néanmoins, la SNLP a été mise en œuvre rapidement (Diallo et Raffinot, 1999).

En 1999, la SNLP a été « opérationnalisée ». Un réseau de trente « points focaux » (des personnes identifiées dans les ministères et autres entités) est chargé du suivi. La SNLP est sous la responsabilité d'un ministère spécialement créé, le Ministère du Développement Social (MDS).

Bien que les avis divergent sur le niveau d'appropriation de la

SNLP, nous avons noté qu'en octobre 2000, la plupart des personnes interrogées se référaient à la SNLP et non au DSRP (Dante *et alii*, 2001).

Au départ, les IBW ont refusé de prendre en compte la SNLP comme base du DSRP. Les raisons invoquées tenaient à l'absence de données récentes sur la pauvreté, de cadre macroéconomique, et à la non-prise en compte de certains secteurs.

Peu à peu, néanmoins, la tension s'est réduite et la SNLP a été acceptée comme base du DSRP (conjointement avec une étude prospective intitulée « Vision 2025 » également soutenue par le PNUD). Il pouvait difficilement en être autrement dans la mesure où les ressources humaines maliennes étant limitées, ce sont les mêmes cadres qui ont été mobilisés pour la SNLP et le DSRP.

Les deux processus se poursuivent néanmoins, pilotés par deux ministères différents (Ministère de l'Economie et des Finances ou MEF en ce qui concerne le DSRP). Bien qu'il n'y ait pas de problème majeur à ce niveau, les deux processus semblent plutôt se dérouler en parallèle qu'être vraiment coordonnés. Ainsi, par exemple, les « points focaux » de la SNLP n'ont pas été mobilisés en tant que tels lors de la rédaction finale du DSRP pour élaborer les programmes sectoriels visant la lutte contre la pauvreté. Ce dualisme devrait être remis en cause prochainement. En effet, la SNLP porte sur la période 1998-2002, alors que le DSRP devrait se poursuivre jusqu'en 2006.

LE DSRP EST APPARU COMME UNE CONDITIONNALITÉ SUPPLÉMENTAIRE IMPOSÉE PAR LES IBW

L'introduction du DSRP comme condition pour la remise de dette a été assez soudaine. Les autorités maliennes ont semblé surprises par cette nouveauté. Comme l'écrivait Aminata Traoré (1999), alors ministre de la Culture et du Tourisme : « *L'engagement de la Banque mondiale dans la lutte contre la pauvreté ne doit pas nous distraire. Il ne s'agit que d'une conditionnalité de plus visant à rendre l'austérité budgétaire supportable et acceptable.* »

Une conditionnalité apparue en cours de route

La réduction de la dette au titre de l'Initiative PPTE était initialement conditionnée par un programme classique avec le FMI dans le cadre de la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FASR). Ce programme connaissait des difficultés, notamment du fait des délais intervenus dans la privatisation d'Electricité du Mali (EDM) et de la

restructuration du secteur cotonnier (privatisation de la CMDT⁴). Ces difficultés ont conduit à la suspension de plusieurs versements de la part du FMI.

La rédaction d'un DSRP en tant que conditionnalité pour la réduction de dette n'est apparue qu'après septembre 1999. Cette conditionnalité a été appliquée « rétroactivement » au Mali. Pour ne pas trop pénaliser les pays qui étaient déjà insérés dans le processus d'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE initiale, les IBW ont déclaré se contenter d'un DSRP intérimaire pour accorder la réduction de dette dans ce cadre. Le DSRP final serait alors une des conditions pour obtenir la réduction de dette au titre de l'Initiative PPTE renforcée.

La réalité est un peu différente. Pour éviter des critiques, les IBW ont accordé de manière provisoire la réduction de dette au titre de l'Initiative PPTE renforcée dès l'acceptation du DSRP intérimaire. Sur le plan technique, il ne s'agit que d'un rééchelonnement, en attendant l'annulation qui interviendra, année après année, à partir du point d'achèvement.

Cette introduction du DSRP s'est faite de manière peu claire, les IBW ayant donné l'impression pendant un certain temps de ne pas savoir ce qu'elles voulaient au juste. D'où un certain sentiment de désarroi, reflété par cette déclaration du Président Alpha Konaré : « Pour n'importe quel programme, on nous dit qu'il faut aller au PPTE. Je me demande souvent ce qu'il y a dedans »⁵.

Le DSRP intérimaire a été critiqué par les IBW (*Joint Staff Assessment*), mais ces critiques ont été jugées trop secondaires pour justifier un nouveau report de la réduction de dette.

Quel est l'enjeu réel ?

La réduction de dette autorisée par les initiatives PPTE n'est pas très difficile à calculer, mais elle a fait l'objet de beaucoup de spéculations. A l'occasion de l'Initiative PPTE initiale, la valeur actuelle nette (VAN) de la dette malienne devait passer de 221 % des exportations à 200 % (une réduction de 9,5 % seulement). La réduction au titre de l'Initiative PPTE renforcée est plus substantielle : la VAN de la dette ne devrait plus dépasser 150 % des exportations, soit une réduction de 32 % (voir chapitre IX, tableau 1). Les IBW ont largement popularisé le montant global de la réduction de dette

4. CMDT : Compagnie Malienne de Développement des Textiles.

5. Discours prononcé à l'occasion du lancement du Rapport 2000 du PNUD à Bamako (*Les Echos*, Bamako, du 14 juillet 2000).

(870 millions de dollars d'après le FMI⁶), mais ont été beaucoup plus discrètes sur le fait que ce montant se traduirait par des réductions du service de la dette d'un montant limité (de l'ordre de 28 milliards de francs CFA par an lorsque tous les accords auront été signés). Ce montant ne représente qu'une faible partie des dépenses publiques, de l'ordre de 6 %.

Pourtant l'affectation des sommes issues de la réduction de la dette représente une occasion non négligeable pour le gouvernement malien. Les dépenses d'éducation et de santé primaires représentent en effet des montants très réduits dans le budget (et d'ailleurs fort mal connus). La réduction de dette peut donc permettre un accroissement très significatif de ces dépenses (mais toute augmentation de la pression fiscale aurait eu le même résultat, comme le mentionnent les responsables du projet PAMORI⁷, chargé de mettre en évidence les principaux « gisements » fiscaux). La réduction de dette a déjà permis de multiplier les recrutements d'enseignants : le nombre d'enseignants recrutés qui était d'environ 700 par an, est passé à 4 165 en 2001.

LE DSRP N'EST PAS UN DOCUMENT RÉDIGÉ PAR LES IBW, MAIS IL Y RESSEMBLE

Les IBW n'interviennent pas directement, mais donnent leur avis sur les stratégies en voie d'élaboration

Les IBW ont fait au Mali un effort sensible pour éviter d'intervenir directement dans le processus d'élaboration du DSRP. Leur intervention s'est limitée à exprimer leur avis sur les documents qui leur ont été soumis, et à discuter avec les responsables maliens, directement sur place ou de Washington (notamment par téléconférences).

C'est évidemment une différence significative avec la pratique antérieure, où les Documents Cadres de Politique Economique (DCPE) étaient souvent rédigés à Washington et soumis pour approbation aux gouvernements.

Pourtant, le DSRP final sera probablement très proche des vœux des IBW

Aux yeux de l'administration malienne, le DSRP reste avant tout un moyen d'obtenir la réduction de dette et les nouveaux financements. C'est pourquoi on peut évidemment s'attendre à ce que le DSRP final

6. *Press Release* n° 00/52, du 12 septembre 2000.

7. Projet d'appui à la mobilisation des recettes intérieures.

soit conforme aux vœux des IBW. Le fait que le MEF pilote le processus est déjà une garantie pour ces institutions (même si au Mali le MEF occupe un rang peu élevé dans la hiérarchie officielle des départements ministériels). C'est sans doute le ministère le plus proche des vues des IBW, et certainement pas celui qui a le plus de légitimité en matière de lutte contre la pauvreté. Ceci doit pourtant être nuancé, car le MEF n'est pas homogène. Il résulte d'une fusion avec l'ancien ministère de l'Economie, du Plan et de l'Intégration régionale, dont les éléments sont encore peu intégrés, et les préoccupations traditionnelles toutes différentes.

Il existe aussi une évolution de l'opinion publique qui rapproche les positions maliennes de celles des IBW. Par exemple, les détournements massifs intervenus dans les entreprises publiques (notamment à la CMDT) engendrent une lassitude de la partie informée de l'opinion publique et fait gagner du terrain à la thèse de la privatisation.

Concrètement, la normalisation des DSRP tient au fait que les équipes de rédaction ont accès aux DSRP déjà acceptés par les IBW (notamment grâce à l'affichage sur les sites web de la Banque mondiale et du FMI dans un légitime souci de transparence) et cherchent donc à s'en rapprocher pour « passer » plus facilement.

L'efficacité de l'intervention « souterraine » des IBW pourra se lire partiellement à travers le montant de réduction de dette effectivement budgétisé. En effet, le FMI souhaite apparemment que la totalité des sommes libérées par la réduction de dette ne se traduise pas automatiquement par des dépenses budgétaires de même montant, de manière à réduire le déficit public qui reste élevé. Il est probable que le gouvernement malien cherche au contraire à faire croître les dépenses du montant de la réduction – surtout si l'on tient compte du fait que l'année 2002 est une année électorale.

Les IBW ont-elles plusieurs stratégies ?

L'introduction des DSRP est associée dans le discours des IBW à des transformations de leurs propres pratiques. L'une des plus importantes concerne l'étroite coordination du FMI et de la Banque mondiale lorsqu'ils interviennent dans les pays pauvres très endettés. Une autre devrait être la modification du financement, en s'orientant vers un appui budgétaire généralisé. Une troisième concerne l'introduction de critères de réalisation *ex-post*, portant sur l'impact des mesures et non seulement sur les moyens.

En ce qui concerne le Mali, il semble que la coordination entre les IBW se soit améliorée, même si certains points de friction ponctuels sont parfois apparus. La crise cotonnière, par exemple, a posé

problème : en tant que politique sectorielle, elle relève de la Banque mondiale, mais aussi du FMI compte tenu de ses implications macro-économiques.

Les missions du FMI au titre de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) se sont limitées à l'examen traditionnel des grands agrégats (équilibre budgétaire et de balance des paiements), et se réduisent à la gestion des affaires courantes à très court terme, en renvoyant au DSRP pour le cadre général et la suite du programme. Tout en insistant fortement sur l'importance de la lutte contre la pauvreté, les documents du FMI concernant la FRPC restent d'un grand classicisme, notamment en matière de critères et de repères.

Ainsi, la façon dont les IBW vont hiérarchiser les nouvelles conditionnalités liées à la réduction de la pauvreté et les conditionnalités macroéconomiques classiques n'est pas encore claire (on parle de « cascades de conditionnalités »). Il ne semble pas que le personnel des IBW ait une position bien nette sur la question. Certains insistent sur l'importance de l'« appropriation » (*ownership*), quitte à admettre quelques entorses à l'orthodoxie. D'autres mettent au contraire l'accent sur le programme déjà tracé dans le cadre de la FRPC (qui a fait l'objet d'un engagement du gouvernement), et s'attendent à ce que le DSRP reprenne scrupuleusement les éléments du programme. Ceci pose un problème dans la mesure où le programme est très précis pour 2001 et le premier semestre de 2002, et qu'il s'inscrit en outre dans des perspectives triennales qui vont jusqu'en 2004. La marge de manœuvre pour les rédacteurs du DSRP se limiterait donc à la période 2004-2006, et, pour l'essentiel, à préciser l'allocation budgétaire des fonds libérés par la réduction de dette (ces fonds sont déjà pris en compte dans le programme, mais globalement et pour un montant réduit).

La Banque mondiale a semblé dans un premier temps s'en tenir comme avant à sa stratégie d'assistance au pays (*Country Assistance Strategy*). La meilleure prise en compte du DSRP intervenue par la suite au niveau du discours laisse cependant planer des doutes. Là aussi, le DSRP est supposé reprendre fidèlement les programmes et réformes déjà en cours, qui couvrent un champ très vaste de la politique économique.

En ce qui concerne la réduction de la pauvreté, la Banque mondiale met en avant son Projet d'Appui aux Initiatives de Base (PAIB), projet très populaire auprès des ONG qu'il contribue largement à financer. D'une manière plus générale, il reste bien difficile pour la Banque mondiale de dépasser l'optique projet, qui demeure sa raison d'être. Comme le disait plaisamment l'un des diplomates européens qui suivent à Bamako l'élaboration du DSRP : « *Malgré tout, la Banque reste un prêteur en premier ressort* », mettant

l'accent sur la pression au décaissement qui caractérise cette organisation (la pratique de la Banque Africaine de Développement, totalement absente du processus DSRP, est encore plus caricaturale).

Enfin, l'évolution vers l'appui budgétaire semble très lente. La Banque mondiale vient de modifier ses procédures de décaissements (*Loan Administration Change Initiative* ou LACI). Les décaissements se feront désormais localement, et non plus à partir de Washington, mais sans passer par le Trésor malien.

LE DSRP EST UN PROCESSUS SOUTENU PAR LES BAILLEURS DE FONDS BILATÉRAUX ET LES AUTRES MULTILATÉRAUX

Après une période initiale de méfiance, les autres bailleurs de fonds se sont massivement investis dans le processus en cours de route. Ils ont souhaité appuyer financièrement l'élaboration du DSRP (mais restent souvent empêtrés dans les problèmes de procédures de décaissement) et la suivent de manière rapprochée et collective. En effet, le DSRP a donné une nouvelle vigueur au programme de coordination de l'aide lancé en 1996 par l'OCDE (Comité d'Aide au Développement) et le PNUD. Ce programme avait identifié l'absence d'un document malien unique de référence comme un obstacle majeur à la coordination de l'aide.

Ceci ne signifie pas cependant que les bailleurs de fonds soient prêts à changer radicalement leur manière de procéder. En particulier, le passage à un appui budgétaire généralisé n'est pas jugé opportun par tous les bailleurs.

En pratique, le DSRP est suivi par les bailleurs de fonds lors de réunions périodiques, coordonnées par l'ambassade des Pays-Bas, depuis longtemps investie dans les questions de réduction de dette et de lutte contre la pauvreté. Des représentants des bailleurs de fonds participent aux réunions des groupes de travail constitués pour l'élaboration du DSRP. Ces discussions sur la stratégie macro-économique et sur les stratégies sectorielles ont permis des échanges de vue approfondis avec le gouvernement et entre bailleurs de fonds. Cette meilleure connaissance des points de vue et des activités des partenaires est perçue très positivement, de manière analogue à ce qui s'est passé au Burkina Faso en 1997 lorsque l'Union Européenne (UE) a proposé un exercice négocié de réforme de la conditionnalité (Leandro *et alii*, 1999).

L'apport principal des bailleurs de fonds a consisté à mettre à la disposition de la Cellule DSRP quatre consultants internationaux, et un consultant national, en plus de consultants dans les domaines sectoriels. Ceci n'est évidemment pas sans poser de délicats problèmes d'appropriation, même si le processus est toujours piloté par les

autorités maliennes et si les consultants se sont limités autant que possible à des aspects techniques, ou à la synthèse de documents déjà élaborés au cours du processus.

Certaines institutions internationales ou bailleurs de fonds bilatéraux ont utilisé leurs financements pour soutenir le travail d'un groupe DSRP proche de leur domaine. Ainsi, le BIT a financé diverses activités du groupe « emploi-formation », et a cherché par ce biais à mettre en avant le thème de l'emploi dans le DSRP final (et plus précisément le thème à la mode au BIT « d'emploi décent »).

LE DSRP POSE LA QUESTION DE LA COORDINATION ENTRE IBW ET BAILLEURS DE FONDS BILATÉRAUX

Cette forte implication des bailleurs de fonds génère des tensions. En effet, si le DSRP est un cadre de coordination des politiques et de l'aide en général, il est difficilement compréhensible qu'il ne soit évalué que par les IBW.

C'est pourquoi les représentants locaux des pays membres de l'Union Européenne (UE) ont demandé officiellement à participer à l'ensemble des négociations entre le gouvernement malien et les IBW. Ceci leur a été refusé. L'argument est que les bailleurs de fonds bilatéraux disposent d'administrateurs aux Conseils des IBW grâce auxquels ils sont informés et peuvent intervenir pour infléchir les programmes.

Il n'est pas évident cependant que le *statu quo* antérieur pourra se maintenir. En effet, les décaissements des IBW pèsent relativement peu dans le total du financement extérieur du Mali et des pays pauvres très endettés en général. Au Mali, en 1997/1998, la Banque mondiale (par le biais de sa filiale l'Association Internationale pour le Développement ou AID) représentait 16 % de l'aide et le FMI 5% (contre 14 % pour la France, 7 % pour l'Allemagne, 4 % pour les Pays-Bas, 6 % pour le Japon et, sur le plan multilatéral, 12 % pour l'UE et 10 % pour le système des Nations Unies) (PNUD, 1999). Encore ces chiffres surévaluent-ils l'apport réel des IBW, puisqu'il s'agit de prêts et non de dons comme pour les autres bailleurs de fonds.

LE DSRP POSE LA QUESTION DE LA CAPACITÉ NATIONALE À DÉFINIR DES STRATÉGIES

L'élaboration du DSRP a connu de grandes difficultés du fait de la faible capacité nationale à programmer le développement, surtout dans un contexte participatif.

Capacité de l'administration à réagir

L'élaboration du DSRP est un processus complexe qui met en relation de nombreuses entités de l'administration et hors de l'administration. Le gouvernement malien a réagi tardivement. Alors que le DSRP intérimaire a été terminé en juillet 2000, le travail sur le DSRP complet n'a réellement commencé qu'en février 2001. Le processus a longtemps été piloté par un conseiller technique du MEF pratiquement seul. Il a fallu attendre avril 2001 pour que l'organisation du processus soit institutionnalisée⁸. Ce n'est qu'à partir de cette date que onze groupes ont été constitués et se sont mis à travailler, avec pour objectif de rendre une première version de leur rapport avant le 18 mai 2001. La Création de la cellule de coordination n'a été officialisée qu'en juin 2001.

Le travail des onze groupes est très inégal. Tous n'ont pas été capables de fournir un document à la date indiquée. Certains groupes ont attendu de recevoir les financements prévus pour commencer à travailler. Ceci renvoie à l'état de désorganisation très profonde de l'administration malienne. La faiblesse des rémunérations et l'absence de sanctions expliquent que beaucoup de cadres passent l'essentiel de leur temps à réaliser des travaux rémunérés en dehors de leur mission essentielle. Les bailleurs de fonds ont une grosse responsabilité dans cet état de fait, car ils ne cessent de proposer aux fonctionnaires des formations rémunérées, des missions et des consultations.

Capacité organisationnelle à définir des politiques de développement

Sur le plan technique, l'élaboration du DSRP fait certainement partie des attributions de la Direction Nationale du Plan (DNP). C'est ce que reconnaît, au moins formellement, le dispositif institutionnel mis en place. Néanmoins, la dualité introduite par l'institutionnalisation de la Cellule DSRP complique les choses, même si cette Cellule n'est dotée que d'attributions de coordination. En pratique, la DNP se trouve marginalisée. Elle est peu dotée en moyens, et son personnel ne jouit que de fort peu d'avantages, par rapport à ses collègues du MEF. Enfin, la DNP a perdu beaucoup de ses capacités techniques depuis qu'en 1982 le Plan a été supplanté par les programmes d'ajustement structurel (Coulibaly et alii, 1999). Elle s'est recentrée sur l'élaboration du Programme d'Investissement Public, sans disposer de moyens pour évaluer et suivre les projets.

8. Avec la signature d'un décret (n° 175/PM-RM, 12/4/2001).

La faible capacité de conception s'explique aussi par la multiplication des entités administratives, qui entraîne un énorme gaspillage de ressources humaines. Ainsi, une partie des ressources disponibles se trouve regroupée dans une Cellule d'analyse économique auprès de la Présidence financée par l'*African Capacity Building Foundation* (ACBF). Le PNUD pour sa part finance le Programme de Renforcement des Capacités Nationales pour une Gestion Stratégique du Développement (PRECAGED), qui regroupe notamment d'anciens cadres du Plan. Ces structures sont extérieures à l'administration proprement dite, ce qui empêche une bonne valorisation des ressources humaines.

Capacité technique à élaborer des politiques de développement

Dans un pays comme le Mali, où 70 % environ de la population est considérée comme pauvre, la lutte contre la pauvreté est avant tout une lutte pour accélérer le développement en général, les mesures de redistribution du revenu étant relativement secondaires. L'accélération de la croissance, ou l'identification de secteurs « porteurs d'une croissance réductrice de pauvreté », reste toutefois un domaine très controversé. La difficulté était d'autant plus importante que la relation entre réduction de la pauvreté et croissance est loin d'être claire dans le cas du Mali.

Pour élaborer des politiques de développement, il est nécessaire de disposer de bonnes analyses sectorielles, et d'études sur les relations entre les instruments et leur impact sur l'économie et sur la société. Il faut également des études sur l'environnement international et les principaux chocs susceptibles d'affecter l'économie nationale. Peu d'analyses approfondies sont disponibles au Mali, mais il existe de multiples études relevant de la « littérature grise »⁹. Le problème est que celles-ci sont dispersées, et sont assez ponctuelles. Il n'existe pas de processus de collecte systématique, et encore moins de synthèses périodiques, notamment dans le domaine fondamental de la politique de développement rural qui reste marquée par beaucoup d'imprécision et une faible capacité de quantification des objectifs et des moyens¹⁰. Ceci est d'autant plus regrettable que la situation évolue rapidement et que de nouveaux problèmes apparaissent (c'est le cas en particulier de

9. Il s'agit de travaux d'études non publiés.

10. L'absence de réflexion sur les stratégies de développement rural dans le cadre du DSRP a été dénoncée aussi dans d'autres pays comme le Nicaragua (voir chapitre VII). Dans ce cadre, il ne suffit pas en effet de s'en tenir à une approche de développement de la production agricole. Il faut analyser l'effet sur les différents types d'exploitation et en particulier sur les producteurs les plus pauvres.

la pandémie du SIDA dont la prévalence au Mali semble avoir été jusqu'ici très sous-estimée).

La capacité technique s'est encore réduite avec le vieillissement des instruments et des données de base. Il n'existe pas, par exemple, de Tableau entrées-sorties (TES) depuis 1987. Les données sur les revenus des ménages sont pour l'essentiel issues de l'enquête budget consommation de 1989.

Une tentative de réflexion sur le thème de l'accélération de la croissance avait été entreprise en 1998, avec la mise sur pied d'une petite cellule sur financement de la Banque mondiale (utilisant le modèle RMSM¹¹ de cette institution). Le rapport issu de ces travaux (Cellule « Croissance accélérée et développement », 1998), malgré son intérêt, n'a jamais été vraiment intériorisé par l'administration malienne. Un grand nombre de travaux de ce type ont été réalisés à l'initiative de l'un ou l'autre des bailleurs de fonds, mais sans que s'opère une quelconque capitalisation. C'est pourquoi la Banque mondiale a organisé dans le cadre de la préparation du DSRP un forum pour présenter une grande variété de travaux concernant l'analyse de la pauvreté au Mali. Ceci a permis de faire circuler une information jusque là très peu accessible au Mali (mais pour un coût assez élevé).

Capacité de la société civile à participer au processus

La société civile malienne (SCM) se compose d'un très grand nombre d'entités parfois très petites. On dénombre plus d'un millier d'ONG et associations. Il existe aussi des organisations syndicales, patronales, des églises et sectes, etc. Formellement, des représentants de la société civile malienne ont participé aux groupes de travail du DSRP. Toutefois, la SCM ne s'est pas sentie à l'aise dans un processus essentiellement dirigé par l'administration. Le processus a été jugé trop rapide et trop technique. C'est pourquoi la SCM a organisé un processus parallèle (des ateliers régionaux et nationaux) financé par l'USAID (Agence de coopération des États-Unis). Ce processus très rapide (un mois) a débouché sur la remise d'un rapport critique aux responsables du processus DSRP (Société civile du Mali, 2001), rapport qui n'avance que peu d'éléments concrets et insiste surtout sur la nécessité d'une association plus étroite de la SCM. Les ONG maliennes disposaient pourtant d'une expérience antérieure, puisque le Mali a été retenu comme pays test pour l'exercice SAPRIN¹², une évaluation de l'ajustement structurel réalisée par les ONG et financée par la Banque mondiale ; évaluation plutôt décevante sur le plan

11. *Revised Minimum Standard Model.*

12. SAPRIN : *Structural Adjustment Participatory Review Initiative Network.*

technique et qui débouche sur l'idée qu'avec les programmes d'ajustement structurel « *l'économie malienne a emprunté la bonne voie pour réduire la pauvreté et améliorer les conditions de vie des populations* » (SAPRIN-Mali/IREPAS, 1999). On ne voit pas alors sur quoi se fonde la recommandation de consulter davantage à l'avenir la SCM.

Le DSRP a mis en évidence la difficulté actuelle à impliquer en profondeur la société civile. La première question est évidemment celle de la représentativité. Beaucoup d'ONG n'ont d'autre légitimité que d'être des interfaces entre la population et les bailleurs de fonds. La plupart d'entre elles dépendent étroitement des financements extérieurs (chaque bailleur de fonds dispose ainsi de « sa » société civile) et ont souvent été constituées par des notables locaux, des fonctionnaires, ou des opportunistes.

Ce problème de représentativité est d'autant plus aigu que l'élaboration du DSRP malien ne fait aucune place aux assemblées élues – une situation assez générale et fortement reprochée à la Banque mondiale par L. Summers (2001) qui considère que ce genre de comportement affaiblit les représentants politiques élus démocratiquement. Le président de l'Assemblée nationale a protesté contre ce fait en déclarant : « *La société civile, c'est moi.* » Le seul rôle prévu pour l'Assemblée nationale consiste à valider par son vote le document rédigé.

Le secteur privé participe aux groupes de travail de manière presque totalement passive. Il reste profondément dépendant de l'Administration, et ne souhaite donc pas s'opposer publiquement à elle. Il est également intéressé à l'accroissement régulier des financements extérieurs. La crise du coton avait mis en avant les groupes représentants des producteurs, qui ont contribué indirectement au processus par leur participation aux États généraux du coton qui ont mis en place les grandes lignes d'un règlement négocié. Ceci soulève un problème plus général, qui consiste à définir la place des oppositions dans le DSRP. D'une certaine façon, le projet de DSRP en lui-même repose sur un présupposé d'unanimité, ou du moins sur l'hypothèse qu'il sera possible de convertir l'ensemble de la population aux « bonnes politiques » et aux « meilleures pratiques ». Même si cela était le cas, l'ampleur de la tâche en matière d'information et de pédagogie semble avoir été nettement sous-estimée. Au Mali, par exemple, le FMI s'est étonné que les versions provisoires du DSRP reviennent sur des mesures déjà négociées – comme si l'accord obtenu par le FMI dans le cadre de la FRPC avait impliqué plus de personnes que la dizaine de négociateurs de haut niveau avec lesquels les missions travaillent habituellement.

La capacité de ces organisations à participer à l'élaboration de stratégies nationales est généralement faible sur le plan technique.

On peut soutenir que tout ceci souligne avant tout les risques que cet appel à la « société civile », surtout constituée d'ONG, mine une démocratie encore fragile, au plan national et surtout au plan local (décentralisation). Une approche plus optimiste met l'accent sur le renforcement à terme des capacités de la société civile, de son pouvoir de contestation et de proposition.

LE DSRP SE TRANSFORME PROGRESSIVEMENT EN UN PLAN DE DÉVELOPPEMENT À MOYEN TERME : QUE PEUT-ON EN ATTENDRE ?

Progressivement, le DSRP s'est transformé en une sorte de plan de développement à moyen terme, portant sur une période de cinq ans (2001-2005 puis 2002-2006). Cette approche a fait resurgir des problèmes classiques de l'élaboration des plans de développement, mais dans un nouveau contexte.

Dépasser l'inventaire des programmes et projets en cours ?

En premier lieu, il est inévitable qu'un plan de cette nature ne puisse faire autre chose que de reprendre durant les premières années les projets et programmes déjà financés ou en cours. Il est donc difficile d'axer les politiques et programmes sur la lutte contre la pauvreté en partant de projets qui n'en faisaient pas une priorité. Ceci est d'autant plus vrai dans un pays comme le Mali, caractérisé par une très forte dépendance à l'aide internationale, et donc aux choix de coopération de ses différents bailleurs qui ont rarement les mêmes orientations en matière de développement.

Assurer une liaison effective avec le budget

En second lieu, le processus est handicapé par la faible liaison entre la programmation du développement et le processus budgétaire. Il y avait pourtant à cet égard des avancées importantes, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Des programmes sectoriels décennaux ont été établis (respectivement PRODEC et PRODESS)¹³. Le PRODESS en particulier décrit les objectifs, les actions à réaliser par l'administration et les partenaires, les financements requis et leurs tranches annuelles. Il ne va pas toutefois jusqu'à constituer un fonds commun ou à passer toutes les ressources par l'appui budgétaire et les procédures maliennes. Par ailleurs, une

13. PRODESS : Programme décennal de développement socio-sanitaire. PRODEC : Programme décennal pour l'éducation.

évolution vers les budgets-programmes a été amorcée depuis 1997. Il est donc décevant que tout ceci n'ait pu être intégré facilement à l'occasion du DSRP pour réaliser une programmation à moyen terme des dépenses budgétaires cohérente avec les options prises.

Programmer dans un environnement globalisé

Un obstacle important à la réalisation du DSRP tient à la multiplicité des processus à prendre en compte. En effet, le gouvernement malien est en même temps absorbé par les problèmes de politique interne (élections en 2002, lutte contre la corruption, etc.) et par des grandes manifestations (comme la Coupe d'Afrique des Nations de football en 2002, dont le coût prévisionnel est proche de la remise de dette). S'y ajoutent sur le plan économique la négociation des financements extérieurs (notamment la FRPC), la restructuration du secteur cotonnier (exigée par les IBW), les projets, l'intégration régionale dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) et dans celui de l'Union Africaine, les accords de Cotonou avec l'Union européenne, les accords de l'OMC, etc. Cela fait beaucoup pour une administration aussi réduite, aussi dépourvue de ressources et aussi peu motivée.

DSRP ET SUIVI DE LA PAUVRETÉ : LA FAIBLESSE DU SYSTÈME STATISTIQUE

La faiblesse du système statistique malien constitue l'un des obstacles majeurs à l'élaboration de politiques efficaces de lutte contre la pauvreté (ou de développement en général). Celle-ci résulte de trois principaux facteurs : la faiblesse des capacités techniques, la faible divulgation des données disponibles et la faiblesse du financement du système statistique malien sur fonds budgétaires. Ce dernier point est crucial car il a entraîné une dépendance vis-à-vis des bailleurs pour financer les enquêtes, d'où leur irrégularité et leur faible degré d'appropriation par les Maliens.

La principale critique adressée à la SNLP (initiée par le PNUD), qui était de ne pas avoir été basée sur une enquête auprès des ménages, vaut également pour le DSRP. En effet, l'enquête budget consommation réalisée en 2001 (Enquête Malienne sur l'Évaluation de la Pauvreté ou EMEP) devait fournir une information récente pour la rédaction du DSRP, mais en juin (après la rédaction des rapports provisoires des différents groupes), seuls des résultats partiels étaient disponibles.

En outre, les objectifs en terme de réduction de pauvreté n'ont pas encore été définis, excepté dans les secteurs d'éducation et santé où les

PRODESS et PRODEC définissaient déjà des objectifs (jusqu'en 2004 seulement). Néanmoins les liens entre objectifs et moyens budgétaires n'ont pas encore été établis.

Enfin, il n'y a pas eu de décision concernant l'institution qui devrait se charger du suivi de la pauvreté. La Direction de la Statistique et de l'Informatique en a la légitimité, mais pas les capacités actuellement.

CONCLUSION

Malgré toutes les difficultés liées en partie à la nouveauté du processus, le processus d'élaboration du DSRP apparaît comme une occasion pour renouer le débat national sur les stratégies de développement. Si l'on veut réellement saisir cette occasion, il convient d'en faire un processus permanent. Cela suppose que certaines conditions soient réunies.

La première est la clarification du dispositif institutionnel et sa simplification. La politique économique du gouvernement doit être pilotée à partir d'un lieu où s'effectue normalement la coordination de l'action gouvernementale. Au Mali, ce ne peut être que la Primature. Les partenaires extérieurs doivent absolument éviter d'imposer la création de nouvelles entités pour résoudre chaque problème ponctuel.

La seconde est de doter les entités impliquées dans le processus d'instruments de travail et d'analyse qui leur permettent d'élaborer leur propre perception de la situation et de définir les actions qu'elles pensent souhaitables, de suivre leur mise en œuvre et d'en évaluer l'impact. Les partenaires du développement doivent éviter de se limiter à financer les urgences et à susciter mille occasions qui détournent les cadres de leurs activités. Il faut investir dans l'information de base, et assurer la motivation des agents à accomplir leur travail.

L'une des raisons de l'absence d'initiative des Maliens est le partage des tâches implicite entre bailleurs bilatéraux et multilatéraux qui ne laisse pas beaucoup d'espace à la définition de politiques publiques nationales. Les bilatéraux, la Banque mondiale et les organismes spécialisés des Nations Unies élaborent et financent des programmes et des projets, et le FMI contrôle les finances publiques. Quant aux Maliens, leur rôle consiste surtout à essayer de maximiser l'aide extérieure en acceptant tout ce qu'on leur propose. Même le débat qui a lieu entre les bilatéraux et les Institutions de Bretton Woods pour une participation des premiers aux missions du FMI concerne le partage du pouvoir entre eux plus qu'un allègement du poids de l'extérieur dans les décisions publiques.

Le DSRP pourrait être une occasion de réforme du système de coopération avec le Mali, si les bailleurs acceptaient d'aider les

Maliens à réaliser leurs propres objectifs, plutôt que de faire les choix cruciaux à leur place. Une plus grande transparence de la gestion des fonds publics au Mali et une lutte accrue contre la corruption pourraient encourager les bailleurs à favoriser davantage le soutien budgétaire. Ceci permettrait d'une part de renforcer la construction de l'État (contrairement aux politiques d'ajustement structurel qui avaient pour objectif de l'affaiblir), et de créer un lien plus étroit entre les objectifs du Mali et les moyens dont il dispose, pour que la lutte contre la pauvreté ne reste pas une simple rhétorique.

BIBLIOGRAPHIE

- Bourdet Y. (2001), *Mali, Coping with adversity*, mimeo, Department of Economics, University of Lund, Suede.
- Cellule « Croissance Accélérée et Développement » (1998), *Le Mali, propositions pour une stratégie de croissance et développement à l'horizon 2010*, Bamako, mars.
- Coulibaly M., Diarra A., Traoré A. (1999), *Macro-économie, emploi et changements structurels au Mali*, mimeo, GREAT, Bamako, novembre.
- Dante I., Gautier J. F., Marouani M. A., Raffinot M. (2001), *Mali Final Country Report*, ODI, Londres.
- DIAL (2000), *Etude de la pauvreté urbaine en Afrique de l'Ouest, Côte-d'Ivoire, Mali, Sénégal*, Rapport réalisé pour la Banque mondiale, Paris.
- Diallo C. S., Raffinot M. (1999), *Evaluation du programme National de Lutte contre la pauvreté au Mali*, PNUD.
- Diarra S. (2001), *Exposé sur le Cadre Stratégique de lutte contre la pauvreté (DSRP)*, mimeo, mai.
- Gouvernement du Mali (2000), *DSRP intérimaire*, Bamako, 19 juillet (disponible sur le site web de la Banque mondiale).
- Leandro J., Schafer H., Frontini G. (1999), « Towards a More Effective Conditionality: an Operational Framework », *World Development* (27,2), pp. 285-299.
- Naudet J.-D. (2000), *La comptabilisation des flux d'aide au Mali*, mimeo, Club du Sahel/OCDE.
- ODHD (1999), *Croissance, équité et pauvreté, Rapport national sur le développement humain durable*, Bamako, Ministère de l'Economie, du Plan et de l'Intégration, UNDP, World Bank.
- ODI (2001), *PRSP Institutionalisation Study : Final Report*, submitted to the Strategic Partnership with Africa, octobre.
- OECD/UNDP (1998), *Mali Aid Review: Synthesis and Analysis*, Provisional Report.
- OECD/UNDP (1999), *Improving the effectiveness of aid systems, the case of Mali*, Club du Sahel/OECD, SAH/D(99)502, Paris.

- PNUD (1999), *Coopération pour le Développement, Mali, Rapport 1997/98*, Bamako.
- Sahn D. E., Stifel D.C. (2000), « Poverty Comparisons Over Time and Across Countries in Africa », *World Development*, 28(12), pp. 2123-2155.
- SAPRIN-MALI/IROPAS (1999), *Revue des Programmes d'Ajustement Structurel au Mali, 1988-1995*, Bamako, juin.
- Serra R. (1999), *Mali Country Study, Creating a framework for reducing poverty: institutional and process issues in national poverty policy in selected African countries*, SPA working group on Poverty and Social Policy, 10 décembre.
- Société Civile du Mali (2001), *Point de vue de la société civile sur le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali, atelier national de validation de la synthèse des ateliers régionaux* (6 et 7 juin 2001), CCA-ONG, mai-juin.
- Summers L. (2001), *Remarks by Larry Summers at the Country Director's Retreat*, 2 mai.
- Traoré A. D. (1999), *L'Etat. L'Afrique dans un monde sans frontières*, Actes Sud, Arles.

TROISIÈME PARTIE

**Dispositifs de suivi et
d'évaluation**

CHAPITRE XI

Les dispositifs existants de suivi de la pauvreté : les faiblesses des enquêtes classiques auprès des ménages

*Mireille Razafindrakoto
François Roubaud*

A PRÈS L'ÈRE DES AJUSTEMENTS STRUCTURELS, la réorientation des politiques de développement sur le front de la lutte contre la pauvreté pose un redoutable défi aux statisticiens chargés d'assurer le suivi et l'évaluation. Il ne s'agit plus seulement de s'en tenir aux grands agrégats macro-financiers (croissance, inflation, déficit public, etc.), mais de porter une attention particulière aux niveaux de bien-être des populations, avec toute la complexité que revêt ce concept. Le recours à un dispositif pertinent s'impose. Celui-ci doit répondre à trois objectifs majeurs :

- la mesure et l'analyse de la pauvreté pour aider à l'élaboration des stratégies de lutte contre ce phénomène ;
- le suivi en temps réel de l'évolution des conditions de vie afin d'apprécier l'impact des réformes entreprises, de juger de l'efficacité des politiques et de proposer les ajustements nécessaires le cas échéant ;
- la mise à disposition d'informations accessibles à tous pour permettre une participation effective de tous les acteurs de la société au processus de décision, de contrôle et d'évaluation des politiques, et en corollaire pour que les gouvernants se sentent démocratiquement responsables des résultats de leurs actions auprès de la population (principe d'*accountability*).

- Il est ainsi nécessaire, d'une part, de s'appuyer sur un système d'informations statistiques fiable, actualisé et performant, et d'autre part, de mettre en oeuvre une politique de diffusion systématique et

régulière des résultats. L'accent mis sur la réduction de la pauvreté et l'amélioration du bien-être de la population implique que le dispositif de suivi/évaluation s'articule autour d'un volet central d'enquêtes auprès des ménages, permettant de mesurer l'évolution de leurs conditions de vie.

Dans de nombreux pays pauvres, en particulier ceux d'Afrique sub-saharienne, ces objectifs sont aujourd'hui loin d'être atteints. Le plus souvent, les données statistiques – et les analyses qui s'y rapportent – quand elles existent, sont soit lacunaires, soit peu adaptées aux réels besoins des décideurs et de la société civile. Par ailleurs, les informations statistiques sont jusqu'à présent destinées à l'usage quasi-exclusif des décideurs, quand elles ne restent pas tout simplement inutilisées. Les résultats effectifs des politiques demeurent ignorés par le public, qui ne dispose donc d'aucun moyen de suivi, de contrôle et de pression sur les gouvernants.

L'instauration de l'obligation d'établir au préalable un état des lieux de la situation en matière de pauvreté et de mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation, parmi les principes de base de l'élaboration des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP), devrait contribuer à remédier aux défaillances des systèmes d'informations économiques et sociales. Toutefois, au-delà du caractère obligatoire de cet exercice pour la validation des DSRP, il ne semble pas que les responsables nationaux à différents niveaux, ni d'ailleurs les bailleurs de fonds, aient pris réellement conscience de l'intérêt et des enjeux de ces principes dans la conduite des politiques. L'élaboration de profils de pauvreté apparaît souvent comme un simple exercice de style imposé de l'extérieur. Des indices convergents témoignent d'une mauvaise appréciation des faiblesses structurelles des systèmes d'information : les diagnostics figurant dans les DSRP reposent le plus souvent sur des données peu fiables, sans questionnement sur leur validité ; les analyses s'arrêtent au constat de l'ampleur de la pauvreté sans chercher à mettre en avant les éléments pouvant être utilisés pour la définition des politiques. De plus, pour le suivi, on s'oriente dans de nombreux pays vers une simple reprise du système existant qui, sachant qu'il ne répond pas véritablement à la demande des décideurs, sera complété par des projets ponctuels d'évaluation. On risque alors d'assister, comme dans le passé, soit à la production d'analyses de faible pertinence en l'absence de données appropriées, soit à la multiplication d'enquêtes sans effort de coordination, avec des difficultés en termes d'allocation des ressources financières et humaines – rares dans les pays pauvres –, et enfin un contrôle limité sur la qualité des résultats. Ainsi, alors que l'élaboration des DSRP constitue une occasion pour (re)construire un dispositif adéquat d'information, l'urgence pour sa finalisation n'a pas incité à

une véritable réflexion sur les différentes sources de dysfonctionnements du système actuel et sur les moyens de les corriger. D'ailleurs, l'étude la plus récente et la plus complète à ce jour sur l'institutionnalisation des processus DSRP, qui porte sur huit pays africains, conclut que « *les propositions en matière de suivi/évaluation constituent la principale faiblesse des stratégies* » en cours d'élaboration (Booth, 2001).

Ce chapitre se propose d'apporter des éléments pour la construction d'un dispositif pertinent d'enquêtes répondant aux objectifs de mesure et de suivi de la pauvreté, ainsi que de mise à disposition d'informations utilisables par un large public pour la définition et l'évaluation des politiques de réduction de la pauvreté. La première partie sera consacrée à la présentation des principaux indicateurs de suivi tels qu'ils devraient être produits pour répondre aux besoins des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté, pour nous pencher ensuite sur les caractéristiques des enquêtes les plus courantes portant sur les conditions de vie de la population. Dans la seconde partie, après avoir mis en évidence les lacunes régulièrement observées dans la pratique, notamment en Afrique, nous chercherons à identifier les causes de cet état de fait afin de déboucher sur un certain nombre de propositions concrètes susceptibles d'y remédier.

SUIVI ET MESURE DE LA PAUVRETÉ

Les indicateurs de suivi et d'évaluation

La nécessité de renforcer le système d'informations statistiques pour améliorer la disponibilité et la qualité des données dans les pays en développement fait aujourd'hui l'objet d'un consensus, même si les moyens mis en œuvre ne sont pas encore à la hauteur des enjeux. Suite aux résolutions prises lors de différentes conférences internationales au cours des années quatre-vingt-dix (Copenhague, Jomtien, Beijing, Le Caire, Rio de Janeiro ; voir chapitre I), le suivi de 21 indicateurs sur la pauvreté et plus globalement sur le développement humain a été préconisé pour évaluer les progrès relatifs aux Objectifs Internationaux de Développement (voir tableau 1)¹. L'initiative internationale PARIS21 (*PARTnerships In Statistics for development in the 21st century*) lancée en novembre 1999 a pour but de renforcer les capacités des pays pauvres en matière de collecte et d'analyse de données statistiques, notamment pour le suivi de ces indicateurs.

1. Par ailleurs, un effort est entrepris pour harmoniser les Objectifs Internationaux de Développement (OID) et les objectifs de développement contenus dans la déclaration du Millénaire des Nations Unies (septembre 2000) pour aboutir à un ensemble d'objectifs et d'indicateurs communs : les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

TABLEAU 1.– *Les Objectifs Internationaux de Développement et leurs indicateurs*

Objectifs	Indicateurs
Bien-être économique	
Réduction de l'extrême pauvreté Réduire de moitié la proportion de la population qui vit dans la pauvreté extrême entre 1990 et 2015. <i>(Copenhague)</i>	1. Incidence de l'extrême pauvreté : proportion de la population disposant de moins de 1\$ / jour. 2. Ratio d'intensité de la pauvreté : incidence x degré de pauvreté. 3. Inégalité : part du quintile le plus pauvre dans la consommation nationale. 4. Malnutrition infantile : prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans.
Développement social	
Éducation primaire pour tous Scolariser tous les enfants dans l'enseignement primaire d'ici à 2015. <i>(Jomtien, Beijing, Copenhague)</i>	5. Taux net de scolarisation primaire 6. Proportion d'élèves commençant la première année de l'enseignement primaire et achevant la cinquième. 7. Taux d'alphabétisation des 15 – 24 ans.
Égalité des sexes Progresser vers l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; éliminer les disparités dans l'enseignement primaire et secondaire entre les sexes d'ici 2005. <i>(Le Caire, Beijing, Copenhague)</i>	8. Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire et secondaire. 9. Taux d'alphabétisation des femmes par rapport aux hommes (15 – 24 ans).
Réduction de la mortalité infantile Réduire de deux tiers les taux de mortalité infantile et juvénile entre 1990 et 2015. <i>(Le Caire)</i>	10. Taux de mortalité infantile. 11. Taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans.
Réduction de la mortalité maternelle Réduire de trois quarts le taux de mortalité liée à la maternité entre 1990 et 2015. <i>(Le Caire, Beijing)</i>	12. Taux de mortalité maternelle. 13. Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié.
Santé génésique Mettre les services de santé génésique à la disposition de tous ceux qui en ont besoin d'ici à 2015. <i>(Le Caire)</i>	14. Taux d'utilisation de la contraception. 15. Prévalence du VIH chez les femmes enceintes âgées de 15 à 24 ans.
Assurer un environnement durable	
Environnement Appliquer des stratégies nationales axées sur le développement durable d'ici à 2005, de manière à réparer les dommages causés aux ressources environnementales d'ici à 2015. <i>(Rio)</i>	16. Pays dotés de stratégies nationales en matière de développement durable. 17. Population ayant accès à l'eau salubre. 18. Pourcentage de zones boisées par rapport à la superficie du territoire national. 19. Biodiversité : superficie terrestre protégée. 20. Rendement énergétique : rapport PIB/unité d'énergie consommée. 21. Émission de dioxyde de carbone par habitant

Sources : CAD/OCDE [www.oecd.org/dac/indicators/htm.list.htm].

Ces indicateurs sont donnés ici à titre de référence et d'exemple. Ils ont été sélectionnés par les institutions internationales pour le suivi global de l'évolution de la situation dans le monde en matière de

développement. Mais il est clair que ces derniers ne peuvent suffire et ne sont pas tous à retenir pour le suivi au niveau de chaque pays.

Dans le cadre de l'élaboration des DSRP, le choix des indicateurs doit dépendre d'une part des objectifs spécifiques de chaque pays. Il doit résulter de l'identification des besoins et des priorités (les domaines jugés prioritaires et où les problèmes de pauvreté ou d'inégalités sont particulièrement marqués). D'autre part, le dispositif de suivi doit tenir compte des capacités locales, et notamment des ressources humaines et financières existantes. Il doit être réaliste pour que les indicateurs retenus soient effectivement disponibles régulièrement et en temps réel de sorte que les informations puissent réellement servir au suivi des progrès accomplis et à l'évaluation (réorientation) des politiques. Par ailleurs, dans l'objectif d'un suivi participatif, les indicateurs doivent être accessibles à tous. Cela suppose non seulement leur diffusion à un large public (décideurs et société civile), mais aussi que l'on privilégie dans la mesure du possible les indicateurs les plus significatifs, les plus parlants pour la grande majorité des acteurs. En particulier, on ne peut se satisfaire de la publication de documents regroupant uniquement des tableaux d'indicateurs synthétiques dont la compréhension est réservée aux seuls spécialistes ou initiés dans le domaine.

En règle générale, on distingue deux types d'indicateurs de suivi : les indicateurs intermédiaires et les indicateurs finaux (ou d'impact). Mais, dans certains cas, quatre niveaux de suivi pourraient être préconisés pour répondre à l'objectif à la fois de mesure des progrès accomplis et d'évaluation des politiques. Parmi les indicateurs intermédiaires, on peut distinguer :

- ceux qui évaluent les résultats opérationnels qui correspondent aux extrants directs des actions des pouvoirs publics (construction d'infrastructure, adoption d'un projet de loi, augmentation d'un budget, recrutement d'enseignants, nombre de dossiers traités par un service administratif, etc.). Le plus souvent, les sources d'informations sont les données (ou registres) administratifs ;
- ceux qui mesurent l'incidence directe de l'action des pouvoirs publics sur le groupe de population ciblé (taux de fréquentation d'un service, des écoles ou hôpitaux construits ou réhabilités, etc.). Des données suffisamment désagrégées sont nécessaires dans ce cas, ou des informations spécifiques à une structure donnée (les bénéficiaires/usagers).

TABLEAU 2.- *Quelques exemples d'objectifs et d'indicateurs*

Objectifs	Éducation primaire pour tous	Opportunités d'emploi pour les plus démunis	Lutte contre la corruption
Politiques/mesures	<ul style="list-style-type: none"> - Construction et réhabilitation d'écoles, de classes - Recrutement d'instituteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion du secteur privé, notamment de la création des micro-entreprises (micro-crédit, simplification des démarches, etc.) - Encouragement des activités à haute intensité en main-d'œuvre (projet HIMO) 	<ul style="list-style-type: none"> - Politique de sensibilisation (information, code de déontologie, création d'un observatoire de la corruption, livre ou boîte à lettre pour recueillir les perceptions et plaintes des usagers) - Hausse des salaires publics - Simplification des procédures - Adoption de procédures de contrôle
INDICATEURS			
Résultat opérationnel	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de classes construites - Nombre d'instituteurs recrutés 	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'institution de micro-crédit - Simplification des démarches administratives de création d'entreprises - Mise en œuvre de projets HIMO 	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation des salaires - Réorganisation de l'administration - Adoption de lois contre la corruption (sanction, création d'un observatoire)
Résultat intermédiaire : incidence directe	<ul style="list-style-type: none"> - Taux de fréquentation des nouvelles classes - Nombre d'élèves /instituteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre d'entreprises et d'emplois créés - Nombre de projets HIMO et d'emplois directs créés 	<ul style="list-style-type: none"> - Application de politiques de contrôle, de sanction (nombre d'affaires de corruption menées en justice et sanctionnées)
Résultat final (relativement à l'objectif)	<ul style="list-style-type: none"> - Taux de scolarisation primaire (global et chez les plus pauvres) 	<ul style="list-style-type: none"> - Taux de chômage (global et chez les plus pauvres) - % d'emplois informels (global et chez les pauvres) 	<ul style="list-style-type: none"> - Meilleur fonctionnement de l'administration (efficacité, transparence) <i>en analysant la perception des usagers (observatoires)</i> - Meilleures rentrées fiscales
Evolution de l'appréciation de la population (échantillon représentatif)	<ul style="list-style-type: none"> - Taux de satisfaction des parents (conditions d'accès, qualité de la scolarisation primaire) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pourcentage de la population qui s'estime satisfait de son emploi - Perception des difficultés pour trouver un emploi - Perception de la stabilité de l'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> - Baisse de l'incidence de la corruption (pourcentage de victimes parmi la population, les entreprises) - Indice de satisfaction / objectif

Pour le suivi des indicateurs finaux ou indicateurs d'impact, on peut avoir recours à deux types de données qui nécessitent dans la majorité des cas des enquêtes représentatives auprès des ménages :

- les plus classiques évaluent le résultat en fonction de l'objectif final poursuivi (diminution de la pauvreté, diminution de la morbidité, des inégalités, etc.) ;

- celles moins usuelles mesurent directement le niveau de satisfaction de la population (usagers/bénéficiaires) qui donnerait leur appréciation qualitative des progrès accomplis et des éventuels effets négatifs non prévus. Il convient de souligner que cette information qualitative peut faire l'objet de quantification (indice de satisfaction) si on interroge un échantillon représentatif de la population (ou du groupe ciblé), et peut ainsi servir concrètement aux décideurs. Ce type d'indicateur revêt une importance particulière dans le cadre du principe du processus participatif, dans la mesure où le suivi/appréciation est réalisé par le public concerné. Par ailleurs, il peut permettre de pallier les difficultés de mesures dans certains domaines (quantification des progrès accomplis), mais également d'identifier d'éventuels effets négatifs des politiques (par exemple : scolarisation universelle atteinte mais au prix d'une dégradation de la qualité de l'enseignement).

La distinction de ces différents niveaux de suivis explicite l'enchaînement des résultats attendus. Elle permet d'établir les liens directs avec les politiques mises en œuvre, d'évaluer leurs impacts, d'analyser dans quelle mesure elles répondent aux besoins et aux objectifs, et enfin, d'identifier les éventuelles failles (par exemple : population cible non touchée par une mesure). La disponibilité de ces indicateurs aide ainsi à la prise de décision, et pour d'éventuelles réorientations des politiques. Dans la pratique, il est fréquent que le lien entre les politiques et les objectifs finaux ne soit pas fait ou soit insuffisamment explicite. Deux cas de figure peuvent se présenter. Dans le premier cas, on se contente de suivre les résultats finaux globaux qui apportent peu d'enseignements en termes opérationnels. Ces résultats sont en effet souvent trop agrégés, n'ont pas de liens directs avec les actions menées, et dépendent également de facteurs externes (indépendants de la politique mise en œuvre). Dans le second cas de figure, on privilégie des indicateurs intermédiaires sans mesurer l'impact final des politiques (par exemple : hausse du budget, abaissement des taux de taxation, etc.). Dans les deux cas, les gouvernants peuvent ne pas se sentir responsables (*accountable*) de l'évolution de la situation relativement aux objectifs finaux visés, vis-à-vis de leurs administrés.

Il convient enfin de souligner que le suivi et la diffusion des indicateurs doivent être pris en charge par une structure suffisamment indépendante afin d'éviter d'éventuelles pressions pour dissimuler ou maquiller les informations et afin que le principe d'*accountability* puisse effectivement s'appliquer.

Les principaux types d'enquêtes pour la mesure de la pauvreté

Les enquêtes auprès des ménages constituent le meilleur moyen d'apprécier les conditions de vie de la population et de mesurer l'ampleur de la pauvreté. Différents types d'enquêtes, avec des objectifs différenciés, peuvent être mobilisés. Le tableau suivant présente succinctement les types d'enquêtes les plus courantes, sans chercher à décrire de façon détaillée leurs spécificités.

TABLEAU 3.— *Tableau récapitulatif des différents types d'enquêtes auprès des ménages*

<i>Type d'enquête</i>	<i>Principaux thèmes abordés</i>	<i>Objectifs</i>
Enquête de type LSMS* sur les conditions de vie (variantes : Enquête prioritaire ou Enquête intégrale)	Pluri-thématique : revenus et dépenses, santé, éducation, emploi, agriculture, accès aux services de base, etc.	Mesure et compréhension de la pauvreté. Traitement de différentes dimensions de la pauvreté
Enquête démographique et de santé (EDS)	- incidence des maladies - anthropométrie (taux de malnutrition) - comportement en termes de santé, de fécondité - logement, scolarité, emploi	Analyse approfondie de l'état de santé et de l'accès aux soins
Enquête sur l'emploi	- activités, emploi, chômage - revenus - variables socio-démographiques - logement	Analyse de l'emploi et des conditions d'activité Mesure de la pauvreté monétaire (à partir des revenus)
Enquête de type budget-consommation	- consommation des ménages et revenus - conditions de logement - variables socio-démographiques	Mesure du niveau de vie Mesure de la pauvreté monétaire (à partir de la consommation)
Enquête ciblée	Exemples : auprès des clients d'établissements de santé ou d'éducation, violence dans certains quartiers, etc.	Mesure d'impact sur des groupes de population bien identifiés
Enquête d'évaluation et de suivi rapide de type QUID (questionnaire unifié des indicateurs de développement) ou encore CWIQ**	- accès à l'éducation et à la santé (et degré de satisfaction de la population) - emploi - nutrition - logement	Diagnostic rapide basé sur quelques indicateurs clés de l'impact des politiques sur le bien-être de la population Ne vise pas une mesure précise de la pauvreté et de son évolution
Enquête qualitative et participative de type PPA (ou évaluations participatives)	- perception de la pauvreté - inégalités au sein des ménages - difficultés subies par les pauvres et les facteurs de la pauvreté - actions jugées prioritaires	Connaissance approfondie de la pauvreté à partir d'interview semi-structuré

Source : ce tableau a été élaboré en se basant en particulier sur la présentation de Coudouel et Hentschel (2001). *: Living Standard Measurement Studies. **: Core Welfare Indicator Questionnaire.

Il est clair que le choix de l'outil dépend de l'objectif visé en termes de mesure ou d'analyse de la pauvreté. Sachant que les ressources humaines et financières des pays pauvres sont le plus souvent limitées, il convient d'éviter la multiplication d'enquêtes et d'identifier le dispositif adéquat pour répondre au critère de mesure et de suivi de la pauvreté dans ses principales dimensions. Ainsi, dans la suite de ce chapitre, nous nous pencherons plus particulièrement sur les enquêtes qui permettent la mesure de la pauvreté monétaire (la plus corrélée avec les différentes formes de pauvreté) et de son évolution.

Encadré 1

Les enquêtes sur les niveaux et les conditions de vie dans les PED : le rôle leader de la Banque mondiale

La Banque mondiale a joué (et continue à jouer) un rôle moteur incontestable dans l'élaboration et la diffusion des enquêtes sur les niveaux de vie dans les PED, et plus particulièrement en Afrique depuis le milieu des années quatre-vingt. La principale caractéristique des trois systèmes d'enquêtes présentées ci-après, par rapport aux pratiques antérieures, est l'accent mis sur l'évaluation des politiques (*policy oriented surveys*) et l'explication économique des comportements dans la lignée des travaux de la « nouvelle économie des ménages » initiés par G. Becker.

Les enquêtes LSMS (Living Standard Measurement Studies)

Initialement conçues pour mesurer et suivre la pauvreté et les inégalités, des changements de priorités internes à la Banque, en direction de la modélisation des comportements micro-économiques des ménages, en ont changé l'architecture. Portant sur une taille d'échantillon relativement faible à l'échelle nationale (1 600 ménages en Côte-d'Ivoire), elles se sont transformées en enquêtes multi-objectifs, intégrant simultanément presque tous les aspects des activités économiques et domestiques des ménages : consommation, revenus, agriculture, offre de travail, transferts, migrations, éducation, santé, anthropométrie, etc. Les premières LSMS ont été mises en place au milieu des années quatre-vingt au Pérou et en Côte-d'Ivoire. Elles se sont ensuite largement diffusées à d'autres pays : Bolivie, Ghana, Jamaïque, Maroc, Mauritanie, Pakistan, etc. Dans la plupart des pays, il s'agit des premières enquêtes qui ont su profiter du développement des micro-ordinateurs et dont les données sont disponibles sous forme de fichiers informatiques. Elles ont été largement valorisées et ont donné lieu à de nombreuses publications sur les thèmes les plus divers, initiées par l'équipe de la Banque et dans le monde universitaire qui lui est associé. Les LSMS ont rencontré de grosses difficultés à se maintenir dans le temps, du fait de leur coût élevé (100 à 200 dollars par ménage) et surtout de l'absence d'internalisation dans les pays d'application. Deaton (2000) montre comment, dans le cas de la Côte-d'Ivoire, les changements de personnels au sein de la Banque ont conduit à leur abandon après 1988, sans impact durable sur la capacité locale en matière d'enquêtes.

Les enquêtes intégrale, prioritaire et communautaire du programme Dimensions Sociales de l'Ajustement (DSA)

Lancé en 1988 par trois agences de développement (Banque mondiale, BAD, PNUD) en réponse à la critique de l'ajustement structurel par l'UNICEF (Cornia *et alii*, 1987), le programme DSA a développé un système articulé de trois enquêtes auprès des ménages pour mesurer l'impact social des politiques d'ajustement. La première, dite « *enquête intégrale* » (EI), est directement inspirée des enquêtes LSMS. L'*enquête prioritaire* (EP) est une enquête légère sur un large échantillon (jusqu'à 15 000 ménages) visant à appréhender différents indicateurs de bien-être des ménages (services de base, etc.), initialement sans mesure détaillée de la consommation, et à caractériser les populations potentiellement affectées par les politiques économiques. Enfin, la troisième, appelée *enquête communautaire* (EC), fournit des informations de type « méso-économique » (existence d'infrastructures de base, marchés, équipements collectifs) collectées auprès d'informateurs privilégiés (responsables, élus, instituteurs, etc.) au niveau des « communautés » (village, quartier, etc.). Ces données d'offre peuvent alors être couplées avec celles issues des ménages. Le premier *output* de ces enquêtes a été la production et l'institutionnalisation du *Profil de pauvreté*, qui décrit la situation de pauvreté des ménages. Ce document constitue désormais une étape obligée de tout programme de la Banque en matière de lutte contre la pauvreté. Plusieurs dizaines d'enquêtes ont été réalisées en Afrique (pour un coût total de 53 millions de dollars) avant la clôture du programme en 1993, suite à une évaluation interne de la Banque mondiale très critique (Dubois, 1996) mettant en évidence des objectifs initiaux sans doute trop ambitieux mais aussi une concurrence malsaine entre deux équipes de la Banque (LSMS et DSA ; d'ailleurs si les promoteurs de DSA reconnaissent une certaine forme de paternité du groupe LSMS, les seconds ont complètement « ostracisés » les premiers). En matière d'enquêtes, DSA a été à l'origine d'un certain nombre d'innovations méthodologiques qui inspirent toujours très largement les nouvelles générations d'enquêtes réalisées depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. En contrepartie, les enquêtes DSA et leurs descendantes jusqu'à aujourd'hui présentent de nombreuses faiblesses dans la pratique ; en particulier : l'abandon de la structure hiérarchisée du dispositif originel, des données de qualité très variables et surtout l'absence d'appropriation du dispositif par les instituts nationaux de la statistique (INS) africains.

Les enquêtes de satisfaction CWIQ (Core Welfare Indicator Questionnaire)

Les enquêtes de type CWIQ constituent les dernières nées de la série d'enquêtes auprès des ménages mises au point par la Banque mondiale pour la formulation et l'évaluation des politiques sociales et/ou de lutte contre la pauvreté. Prenant acte des défaillances des enquêtes antérieures, elles visent d'une certaine façon à se substituer aux enquêtes prioritaires (EP), telles qu'elles se pratiquent sur le terrain. En effet, les EP ont progressivement perdu leur principale vertu conceptuelle (la légèreté). De nouveaux modules, non prévus au départ, ont été incorporés au questionnaire de base (consommation, dépenses, etc.), sans que les procédures de collecte soient révisées en conséquence pour assurer la fiabilité des données. Assumant le fait que la mesure de la pauvreté monétaire ne peut pas être appréhendée par des enquêtes légères et que les décideurs ont besoin d'un *feed-back* rapide sur le suivi des politiques mises en œuvre, les enquêtes CWIQ se focalisent sur la mesure de l'accès, de l'utilisation et de la satisfaction des principaux services socio-économiques de base ; autant d'indicateurs relativement simples à

appréhender. Outre ses principes fondateurs de bon sens pour assurer la production de résultats dans des délais limités (questionnaire court, visite unique dans le ménage, standardisation du plan de tabulation), la principale innovation technique des enquêtes CWIQ est la saisie des données par lecture optique. Conçue pour être reconduite annuellement sur de larges échantillons, l'enquête CWIQ s'intègre dans un kit complet qui comprend toutes les étapes de l'opération, depuis l'organisation du terrain jusqu'à la production des résultats. Appliquée dans plusieurs pays africains ces dernières années, elle a prouvé sa viabilité. L'option « clef en main » de cette enquête procure des avantages évidents (« routinisation » des procédures de production des données et des résultats), mais est aussi un inconvénient (rigidité, faible marge de manœuvre des équipes locales).

LA MISE EN ŒUVRE SUR LE TERRAIN : DIAGNOSTIC ET PROPOSITIONS

Les lacunes régulièrement rencontrées dans la pratique

Les enquêtes sur la consommation et les conditions de vie, auxquelles on a usuellement recours pour la mesure de la pauvreté dans les pays pauvres, présentent souvent de graves défaillances qui restent négligées ou ignorées. La qualité et la portée des analyses qui en découlent soulèvent de sérieux problèmes. Globalement, le diagnostic mène à trois constats majeurs :

- la lourdeur des enquêtes et les difficultés de gestion qui s'ensuivent, compte tenu en particulier de l'insuffisance des compétences disponibles, empêchent la disponibilité rapide d'informations fiables, précises et à jour susceptibles de servir pour l'élaboration ou la réorientation des politiques ;
- l'absence de régularité et surtout de standardisation des méthodes d'enquêtes rend difficile les comparaisons temporelles, et donc la connaissance de la dynamique réelle de l'économie ainsi que l'évolution des indicateurs ;
- enfin, la multiplication des enquêtes auprès des ménages depuis la fin des années quatre-vingt n'a pas profité au renforcement institutionnel des instituts nationaux de statistique (INS). L'absence de coordination des différents bailleurs de fonds, chacun arrivant avec des demandes et procédures de financement spécifiques, sur lesquelles les INS n'ont aucune prise, a eu un effet désastreux sur la capacité de programmation des activités (balkanisation des différentes directions, course à la captation de la rente des projets, etc.).

En fait, la faible implication des utilisateurs potentiels des données (analystes et décideurs) dans la conception et la mise en œuvre des

enquêtes, et réciproquement la participation limitée des responsables des opérations sur le terrain à la phase d'exploitation et d'analyse, nuisent à l'efficacité et à la pertinence du dispositif. Les premiers n'ont pas une pleine maîtrise des contraintes sous-jacentes aux enquêtes statistiques et des critères de base à respecter. Les seconds ne sont pas suffisamment sensibilisés sur l'intérêt et les finalités de l'opération, et donc ne mesurent pas l'importance des degrés de précision et de rigueur nécessaires. A ce cloisonnement des tâches dissociant la collecte et l'analyse vient s'ajouter la déconnexion entre, d'une part, les deux phases de production et d'exploitation des données et d'autre part, le processus de définition des politiques qui pourraient en être tirées. Dans de telles conditions, l'inadéquation et/ou la fiabilité limitée des informations recueillies ne sont guère surprenantes.

Loin d'être circonscrites à une enquête ou à un pays particulier, les défaillances des dispositifs de mesure et de suivi de la pauvreté sont généralisées dans les régions les plus touchées par ce phénomène. Pour illustrer et mettre en exergue les faiblesses des enquêtes statistiques mises en œuvre, nous présenterons quelques exemples concrets. Notamment, une étude visant une approche comparative de la pauvreté urbaine dans trois pays d'Afrique de l'Ouest (DIAL, 2000a) a permis d'établir un diagnostic précis sur la qualité de 14 enquêtes auprès des ménages réalisées entre 1995 et 1998 portant sur la consommation et les conditions de vie (8 en Côte-d'Ivoire, 3 au Mali et au Sénégal), ainsi que sur 6 enquêtes démographiques et de santé (EDS : 2 par pays). L'exploitation des fichiers de base du premier groupe d'enquêtes a nécessité, en amont, un important travail d'apurement, d'harmonisation des nomenclatures et de redressement des données aberrantes, afin d'améliorer la robustesse des estimations. Cependant, et malgré les efforts déployés, les résultats obtenus restent éminemment fragiles du fait de la piètre qualité des enquêtes. En se focalisant sur quelques unes des lacunes les plus fréquentes, les constats sont les suivants :

- le principal problème des enquêtes, prises individuellement, tient à la qualité des données collectées. Quasiment aucune des 14 opérations statistiques portant sur les conditions de vie de la population n'aurait passé avec succès l'épreuve de validation suivant les critères standards internationaux en la matière. Si la mesure de la consommation, par nature plus complexe à estimer, est la première en cause, elle est loin d'être la seule. Des champs thématiques (activité, emploi) et des variables (ménages), *a priori* beaucoup plus simples à appréhender, sont aussi touchés. Dans de nombreux cas, les données n'ont pas

été apurées et les tests minimaux de cohérence sont insuffisants ;

- dans une perspective comparative, la première source d'incohérence résulte de l'absence d'une méthodologie claire et pertinente, commune aux enquêtes (plan de sondage, nomenclature, mode de collecte, formulation des questionnaires, procédures d'apurement). Compte tenu de l'absence totale de standardisation des méthodes d'enquêtes, il est dans de nombreux cas difficile de savoir si le sens des évolutions temporelles de pauvreté ou les classements inter-pays dérivés des enquêtes sont imputables à des phénomènes économiques réels et interprétables ou à des problèmes liés aux informations statistiques collectées.

Plus spécifiquement, concernant le plan de sondage :

- l'extrême variabilité de la taille des échantillons (par exemple, de moins de 300 à plus de 3 000 ménages pour les capitales) réduit la comparabilité des estimateurs ;
- la définition des limites géographiques de la capitale n'est pas constante (capitale administrative versus agglomération y compris banlieues) ;
- le champ « *autres villes* » (hors capitale), très hétérogène dans la réalité, est mal appréhendé du fait de la faible taille d'échantillons couvrant des agglomérations différentes d'une enquête à l'autre. Ce problème remet en question la fiabilité des résultats au niveau de l'ensemble des zones urbaines.

Concernant la mesure de la consommation, on note :

- une sous-estimation massive et variable, notamment dans les « *enquêtes prioritaires* », qui utilisent des listes de produits par grands postes incomplètes et fixées à l'avance dans le questionnaire ;
- une prise en compte non systématique de l'autoconsommation. Ce problème est inversement proportionnel au niveau d'urbanisation ;
- l'inexistence d'informations sur les prix régionaux permettant de déflater la consommation en dehors de la capitale ; la mauvaise estimation de la saisonnalité infra-annuelle et les incertitudes sur les périodes de référence temporelle concernant les questions rétrospectives qui entachent l'annualisation de la consommation, notamment en phases de forte inflation (cf. période post-dévaluation).

Tous ces facteurs concourent à penser que la qualité des informations va en décroissant des plus grandes villes au milieu rural.

Encadré 2

**De la qualité des enquêtes et
de la difficulté de mesurer la pauvreté monétaire**

Outre les questions méthodologiques soulevées ci-dessus, les mesures monétaires de la pauvreté et leurs suivis dans le temps exigent des enquêtes budget-consommation de qualité. Au-delà des questions de méthode de sondage inhérentes à toute enquête, les enquêtes budget-consommation nécessitent au minimum que le questionnaire soit suffisamment précis tant du point de vue de la liste des produits que du calendrier des dépenses pour correspondre aux habitudes de consommation du pays étudié, que l'enquête soit à plusieurs passages afin de guider correctement les ménages, qu'elle s'accompagne d'un suivi des prix des produits, et qu'il y ait continuité dans la méthode d'enquête. Il est fort dommageable que de telles précautions n'aient pas toujours été prises, soit par contrainte budgétaire, soit par manque d'encadrement des équipes locales, soit du fait d'une volonté d'obtenir des résultats rapidement.

Le cas de la Côte d'Ivoire est, à ce propos, significatif. Ce pays dispose aujourd'hui de huit enquêtes budget-consommation, quatre enquêtes permanentes auprès des ménages (dites enquêtes LSMS) menées de 1985 à 1988, trois enquêtes prioritaires menées en 1992-93, 1995 et 1998, et une enquête dépenses UEMOA en 1996. Le tableau ci-dessous montre, à titre d'exemple, quelques écarts de coefficients budgétaires entre les différentes séries d'enquêtes. Ceux-ci sont trop importants pour ne pas relever, semble-t-il, de problèmes de méthodes d'enquête.

Part de l'alimentation dans les dépenses des ménages d'Abidjan, 1985-1996

	Enquête LSMS		Enquête Prioritaire		Enquête UEMOA
	1985	1988	1993	1995	1996
Alimentaire	39	35	48	50	44

Sources : enquêtes LSMS 1985, 1988 ; Enquêtes prioritaires 1993, 1995 ; enquête dépenses UEMOA 1996 ; Grimm *et alii* (2000).

Notre deuxième exemple, repris du dernier Rapport sur le développement dans le monde (2000/01), illustre les implications des choix méthodologiques sur les indicateurs de pauvreté monétaire. Il montre combien les taux de pauvreté peuvent différer selon que l'on prenne en compte ou non une échelle d'équivalence, les économies d'échelle à l'intérieur des ménages, ou encore le type de corrections des données dans l'échantillon.

*Taux de pauvreté selon différentes hypothèses
en Amérique latine et Caraïbes, aux alentours de 1996
(seuil de pauvreté : 2 dollars PPA par jour et par personne)*

Les hypothèses	Moyenne	Ecart-type
Echelle d'équivalence	41,3	4,5
Economies d'échelle	44,1	2,3
Valeurs manquantes et nulles	49,1	1,9
Sous représentativité	33,5	11,6
Ensemble des options	40,1	13,0

Source : Banque mondiale (2001).

Le troisième exemple met en évidence la fragilité des comparaisons internationales de pauvreté, suivant le mode de calcul du facteur de conversion en parité de pouvoir d'achat (PPA). Analysant la pauvreté dans sept capitales africaines à partir d'une enquête identique menée en 1996 et d'un seuil commun, Backiny-Yetna et Torelli (2000) aboutissent non seulement à des niveaux de pauvreté mais aussi à des classements très différents, suivant qu'on utilise les coefficients de PPA officiels estimés par la Banque mondiale ou ceux dérivés de véritables indices harmonisés des prix à la consommation (IHPC). Ainsi, Niamey est la ville la plus pauvre selon l'IHPC, et l'incidence y est 8 fois supérieure à celle d'Abidjan, capitale la mieux classée (24 % et 3 % resp.). Selon la PPA Banque mondiale, l'incidence de la pauvreté ne serait plus que de 10 %. Elle serait moins de 2 fois supérieure à celle d'Abidjan et la ville se situerait en 4^e position. Le coefficient des rangs des deux séries atteint à peine 0,6. Les tests de dominance montrent que les différences de classement apparaissent quel que soit le seuil retenu. Donc, non seulement la PPA Banque mondiale est ostensiblement fautive, mais elle fournit des classements entre pays incohérents, alors que ces derniers constituent des critères d'attribution de l'aide internationale.

*Incidence de la pauvreté dans sept capitales d'Afrique de l'Ouest (1996)
suivant le mode de calcul de la Parité du Pouvoir d'Achat (PPA)*

P ₀ (%)	Seuil de pauvreté : 1 \$PPA par jour et par personne						
	Niamey	Ouaga-dougou	Bamako	Dakar	Cotonou	Lomé	Abidjan
Calcul PPA							
Indice harmonisé des prix	23,8	22,7	16,6	13,2	12,7	8,8	2,9
Banque mondiale	9,9	13,1	16,9	7,6	11,0	3,0	5,5

Source : Backiny-Yetna, Torelli (2000).

Enfin, ces incohérences ne touchent pas seulement le calcul de la pauvreté monétaire, comme le prouvent les tribulations de la mortalité maternelle en Afrique (Africa Poverty Status Report, 1999): « ... des nombres différents peuvent être donnés pour la même série. La mortalité maternelle, qui pour le Ghana a sauté de 400 à 1 000 d'une publication du Rapport sur le Développement dans le Monde [RDM, de la Banque mondiale] à la suivante, est souvent mentionnée dans ce contexte. Mauldin (1994) a montré que, bien qu'ils utilisent tous les deux les mêmes sources, le RDM donnait des chiffres pour 56 pays en développement et le RDH [Rapport sur le Développement Humain du PNUD] pour 55 de ceux-ci et 48 autres en plus. En comptant les différences de moins de 50 comme des chiffres identiques, le RDH donne des valeurs plus élevées que le RDM pour 26 pays, plus faibles pour 12 et à peu près les mêmes pour 17. Certaines différences sont substantielles, par exemple, le Bénin à 800 et 161, le Mali à 850 et 2 325 et la Malaisie 120 et 26. Le coefficient de corrélation entre les deux jeux de chiffres est de seulement 0,7 et tombe à 0,4 pour les pays à haute mortalité. »

Source : Tiré de DIAL (2000b) et compléments des auteurs.

Les exemples présentés ci-dessus sont loin de constituer des cas isolés. Ils peuvent malheureusement être multipliés à l'envie. Ainsi, Madagascar est un des pays d'Afrique où le dispositif d'enquêtes sur

les ménages est depuis le début des années quatre-vingt-dix parmi les plus riches du continent : une enquête intégrale en 1993/94 suivi de 3 enquêtes prioritaires (1997, 1999, 2001). De plus, les ressources humaines travaillant à l'institut de statistique y sont parmi les plus qualifiées et sont appuyées par des économistes internationaux de très haut niveau. Ces conditions favorables n'ont cependant pas été suffisantes pour éviter les écueils en termes de cohérence des données. La consommation des ménages issue des enquêtes représente entre un tiers et la moitié de la consommation privée issue des comptes nationaux². Ce ratio n'atteint pas un quart pour la consommation non alimentaire et un huitième pour les services (Cour, 2001). En fait, et c'est bien le problème générique des enquêtes multi-objectifs (telles que les enquêtes prioritaires, intégrales, LSMS, etc.), la multiplicité des thématiques abordées conduit à tout chercher à mesurer, mais à le faire avec un niveau d'erreur inacceptable. Une expertise détaillée des fichiers des enquêtes de 1993 et 1997 et des deux enquêtes démographiques et de santé (EDS 1992 et 1997) sur l'anthropométrie des enfants (Waltisberger, 1999) met en évidence la moindre fiabilité des premières. Pour l'année 1997, les premières font état d'un taux d'émaciation (poids/taille) de 18 % contre 10 % pour les secondes. Quasiment toutes les thématiques posent problème : l'éducation (avec un accroissement tout à fait irréaliste d'un million d'élèves entre 1993/94 et 1997), l'emploi (la proportion de cadres salariés aurait augmenté de 234 % en 3 ans), l'agriculture (la production de paddy, estimée à environ 2,5 millions de tonnes les deux années, correspond à un rendement de 1,1 t/ha sur une superficie de 2,3 millions d'hectares en 1993 contre un rendement de 2,2 t/ha sur une superficie de 1,2 million d'hectares en 1997), la santé, le secteur informel, etc.

D'un point de vue général, *les erreurs de mesure sont beaucoup plus graves que les erreurs de sondage*. Pourtant, les considérations méthodologiques, lorsqu'elles existent, se focalisent sur le second point. Les enquêtes sont peu ou pas documentées, ce qui entraîne une perte de mémoire du déroulement et des problèmes rencontrés et rend hasardeuse la nécessaire évaluation critique des données.

Par ailleurs, il convient de souligner le faible souci de rigueur dans les analyses produites en aval des opérations statistiques. Ce constat s'explique en partie par l'absence de données de qualité. Mais le fait que les analystes ignorent ou masquent les lacunes des enquêtes, et réalisent des études approximatives dont la validité est incertaine, n'incite pas non plus à la production d'informations fiables et

2. Ce phénomène n'est pas circonscrit à Madagascar comme le montrent Srinivasan (2001) à propos de l'Inde ou Naudet (2000) pour 13 pays africains. Il faut souligner à ce sujet que la fiabilité des comptes nationaux est également incertaine.

pertinentes. On aboutit ainsi à un cercle vicieux. Pour illustrer ce problème, il n'est pas rare de constater qu'au niveau national, et dans une moindre mesure au niveau international, la publication de documents officiels truffés d'incohérences grossières (niveau et structure de consommation, incidence de la pauvreté, extrapolations douteuses, etc.) ne semble soulever aucune réaction. A titre d'exemple, des résultats plus qu'étonnants ont été avancés dans des études sur la pauvreté au Mali sans qu'ils soient ni mis en doute ni commentés (DIAL, 2000a) :

- un niveau de consommation par tête de 440 dollars en 1989, plaçant le Mali devant le Ghana ou le Kenya, ne conduit les analystes ni à revoir leur méthode d'estimation ni à remettre en cause la fiabilité des données ;
- le constat d'une forte baisse de la dépense totale des ménages au niveau national équivalant à une dégradation du pouvoir d'achat de 50 % de 1989 à 1994 est donné sans aucune interrogation vu le caractère peu probable d'une telle évolution ;
- la lecture du Rapport sur le développement humain au Mali permet d'apprendre que « *la pauvreté augmente au Mali entre 1994 et 1996 car l'indice numérique de pauvreté est passé de 68,8 % à 71,6 %. (...) Entre 1996 et 1998, on assiste à un début de baisse de l'incidence de la pauvreté : l'incidence qui était de 71,6 % en 1996 tombe à 69 % en 1998* », alors qu'il n'existe aucune enquête nationale depuis 1994 permettant d'asseoir de telles affirmations...

Le faible niveau, sinon l'absence, de réflexion sur la pertinence des analyses dénote *a priori* l'intérêt limité que les décideurs et experts à tous les niveaux portent sur la disponibilité d'un diagnostic quantitatif fiable. Loin d'être spécifiques au cas du Mali, ces déficiences sont largement généralisées.

Eléments d'interprétation d'un échec programmé

Finalement, on est en droit de s'interroger pour savoir si, en Afrique tout particulièrement, la multiplication des enquêtes auprès des ménages au cours de la période récente a permis d'améliorer la connaissance qu'on a de la pauvreté et des inégalités. La réponse à cette question est loin d'être triviale. La masse d'informations existantes et accessibles s'est indubitablement accrue. Mais dans le même temps, la qualité des données s'est tout aussi indubitablement

détériorée (Deaton, 1995)³. Ce travers, largement sous-estimé, est générateur d'effets pervers contre-productifs.

D'une part, au sein des pays, les chiffres les plus fantaisistes circulent et la capacité à en faire la critique en retournant aux données de base (traitement primaire des enquêtes) est quasiment inexistante. Les statisticiens professionnels ont plus intérêt à « courir l'enquête », qui même mal faite aura au moins la vertu de leur procurer des ressources pour compenser des salaires dérisoires, qu'à assurer un minimum de cohérence.

D'autre part, l'exploitation de seconde main des enquêtes par les équipes d'universitaires du Nord ne concourt pas à l'amélioration de cette situation. Outre leur (souvent) faible connaissance du terrain, des conditions et des procédures de traitement de base (entretenue par l'absence de documentation), la logique de publication qui régit le monde universitaire et les critères d'évaluation des revues académiques ne les incitent pas à centrer leur attention sur la qualité des données. Trop souvent, un diagnostic critique un peu poussé conduirait à refuser d'utiliser les enquêtes en question. Mais accepter ce verdict reviendrait à se priver de l'avantage comparatif que constitue le fait d'avoir pu se procurer une base de données non encore exploitée par des concurrents potentiels. De plus, la sur-valorisation de la formalisation et de l'instrumentation (économétrique) par les économistes du développement contribue à accorder une importance marginale à la qualité des données utilisées. Ainsi dans la plupart des études, lorsque ce problème n'est pas simplement occulté, la démarche la plus courante consiste à le mentionner succinctement en introduction, pour ensuite dérouler le raisonnement et les conclusions, comme si la question de la qualité n'avait aucune importance sur les résultats obtenus. Enfin, et dans le meilleur des cas, lorsqu'une véritable évaluation des données est menée à bien, celle-ci n'a aucun impact dans le pays d'origine, tant la déconnexion entre les deux mondes (académique au Nord, technique et politique au Sud) est grande (Roubaud, 2000).

Finalement, la multiplication des enquêtes donne l'impression que la connaissance a progressé, mais les images que ces informations véhiculent pourraient n'avoir qu'un rapport très lointain avec les phénomènes qu'elles sont censées mesurer. C'est d'autant plus

3. Pour tous ceux qui en douteraient, il suffit de comparer les publications tirées de la génération d'enquêtes entreprises à la suite des indépendances, dans les années soixante (entre autres pour l'Afrique francophone), avec une très forte composante d'assistance technique, et celles disponibles aujourd'hui. Ce constat permet en outre de montrer que les déficiences actuelles ne résultent pas d'un quelconque problème structurel lié aux difficultés insurmontables à saisir les activités, la consommation et les comportements des ménages en Afrique, mais sont la conséquence directe de plusieurs décennies d'ajustement budgétaire et d'affaiblissement institutionnel des administrations publiques africaines.

regrettable que les résultats de ces enquêtes sont ensuite compilés dans des bases de données internationales. A titre d'exemple, Deiniger et Squire (1996) ont rassemblé, à partir de rapports d'enquêtes, une série de 2 600 observations sur les mesures d'inégalité, sur 112 pays pour la période 1947-1974. Un travail sérieux (bien qu'insuffisant⁴) d'analyse critique les a conduit à juger que seulement 700 d'entre elles pouvaient être classées comme de « très bonne qualité », parmi lesquelles très peu en Afrique. Cette labellisation n'a cependant pas empêché des armées d'économistes de se lancer dans la production en série d'équations de croissance et sur les inégalités, sans la moindre précaution d'usage. Srinivasan (2001), comme d'autres auteurs non moins prestigieux avant lui (Fields, 1994 ; pour les pays de l'OCDE : Atkinson et Brandolini, 1999), porte un jugement extrêmement sévère sur ce qu'il appelle « l'industrie de l'analyse par régression de la croissance ».

Ce problème est loin de ne concerner que les enquêtes auprès des ménages. Il touche l'ensemble des systèmes d'information statistique en Afrique (comptabilité nationale, agriculture, investissement, balance des paiements, population, etc.⁵). Parallèlement aux responsabilités internes d'États et d'administrations publiques défaillantes, il convient de ne pas minimiser celles des organisations internationales, au premier rang desquels la Banque mondiale, et plus marginalement le PNUD (en ce qui concerne la pauvreté). En publiant des bases de données internationales⁶ à partir d'informations souvent déficientes, voire absurdes, ces institutions, ainsi que certains chercheurs de renom, remplissent une fonction de légitimation qui dédouane les utilisateurs de toute précaution d'usage et incite à tous les abus. Cette logique perverse a été magistralement mise en lumière dans un article de J.-D. Naudet (2000).

Alors, plutôt que de publier allègrement des chiffres faux, vaut-il mieux ne rien diffuser du tout ? Une telle position est clairement intenable. Mais il convient de reconnaître que la définition des politiques est fonction de la qualité du diagnostic qui est porté, qui lui-même dépend en amont de la fiabilité des informations qui ont servi à

4. Outre le fait que les enquêtes auprès des ménages ne peuvent intrinsèquement fournir que des mesures très imparfaites des inégalités (problème des queues de distributions, de la dispersion individuelle, etc.), l'absence de documentation des enquêtes dans de nombreux PED limite considérablement le diagnostic que l'on peut porter sur leur qualité et leur fiabilité. Seul un retour aux données de base permettrait d'assurer un jugement robuste sur les erreurs de sondage et de mesure. Une telle entreprise semble hors de portée.

5. Voir Deaton (1995) pour une présentation synthétique des questions de qualité des données dans les PED.

6. Nous avons mentionné la base de données de Deiniger et Squire sur les inégalités, mais la critique s'applique aussi bien pour celle de Summers et Heston sur les PIB en PPA ou encore celles de la Banque mondiale ou du FMI sur les séries de PIB et les principaux agrégats de la comptabilité nationale.

sa formulation. L'enjeu est de taille puisque le sort de populations entières, parmi les plus démunies, en dépend. Il faut arrêter de faire semblant de savoir et rééquilibrer les efforts en faveur de l'information de base. Le travail ingrat et mésestimé des statisticiens doit retrouver la place première qui lui revient. Les propositions qui suivent visent modestement à contribuer à cette œuvre de longue haleine.

Quelques principes de bases pour remédier aux lacunes et mettre sur pied des dispositifs performants

La nécessaire mise en place de dispositifs fiables de suivi de la pauvreté, dans le cadre des nouvelles politiques et de leur évaluation, impose une rupture radicale avec les pratiques passées. Cette rupture doit être menée parallèlement sur deux fronts tant ils sont étroitement imbriqués : sur le plan technique, en matière de production et d'analyse statistiques, et sur le plan institutionnel, afin de renforcer les organismes des pays du Sud en charge du système d'informations économiques et sociales. La liste des recommandations ci-dessous peut sembler de simple bon sens. Pourtant, l'expérience montre qu'elles ne sont pas généralement respectées. Ce catalogue de bonnes pratiques constitue une plate-forme minimale pour contrecarrer les effets engendrés par la baisse des standards de qualité depuis quinze ans. Et ce d'autant plus que la nouvelle génération d'enquêtes, lancées dans l'urgence pour la finalisation des DSRP, augure mal d'une amélioration rapide de la situation.

Dispositif et périodicité pour assurer la cohérence des indicateurs de suivi dans le temps

1. Compte tenu des ressources humaines et financières locales, et de la complexité de la mesure, il n'est pas raisonnable de fonder le dispositif statistique de suivi annuel sur des enquêtes lourdes de type budget/consommation, LSMS ou conditions de vie. Les enquêtes prioritaires sont à proscrire, si tant est que l'on cherche à mesurer correctement la consommation des ménages. Le mythe de « l'enquête légère » sur la consommation a fait long feu.
2. Le suivi précis de la pauvreté monétaire ne devrait donc être entrepris que sur la base d'une périodicité supra-annuelle (tous les cinq ans par exemple). Il ne peut être dérivé que d'enquêtes qui appréhendent de manière satisfaisante la consommation et/ou les revenus, à la fois en moyenne *et* du point de vue de la dispersion, sur une base méthodologique homogène dans le temps. En particulier, l'utilisation de deux types d'enquêtes différents pour mesurer le même phénomène (par exemple enquêtes intégrales/

- enquêtes prioritaires pour estimer la consommation) n'est pas pertinente et est source de confusion.
3. Pour des raisons analytiques (l'emploi est la principale source de revenu des ménages, en particulier des ménages pauvres) et de faisabilité, les enquêtes-emploi constituent le meilleur candidat pour devenir le principal pilier du dispositif d'enquêtes auprès des ménages. Sur ce cadre de référence, qui fournit des indicateurs intermédiaires de lutte contre la pauvreté, il convient de greffer des modules thématiques variables suivant les années.
 4. De plus, la mise en place d'un dispositif pérenne d'enquêtes auprès des ménages doit se faire de façon progressive et s'inscrire dans la durée. Ceci pourra impliquer, dans un premier temps, une couverture géographique limitée, s'élargissant dans le temps à mesure que le processus d'enquête sera maîtrisé.
 5. Quoi qu'il en soit, les opérations « coup de poing », qui ne s'inscrivent pas dans le programme de travail de base des INS et ne répondent qu'aux préoccupations divergentes des différents bailleurs de fonds, dont le principal effet est de déstabiliser les institutions locales, doivent être abandonnées.

Terrain et procédures pour assurer la qualité des données

1. L'accent doit être porté sur le contrôle en amont des données de base, sans attendre la phase de saisie pour tenter de corriger les erreurs les plus grossières.
2. Des nomenclatures officielles doivent être élaborées et appliquées uniformément à toutes les enquêtes relevant ces informations. Au minimum, elles doivent couvrir le descriptif socio-démographique des ménages et des individus ainsi que leurs activités économiques (branche, secteur, produit, profession, statut dans l'emploi, etc.).
3. Toute enquête doit être accompagnée d'un document méthodologique et financier faisant état des objectifs, du déroulement de la collecte, des problèmes rencontrés, des procédures d'apurement et de redressement utilisées, ainsi que des principaux concepts/définitions et du dessin d'enregistrement des fichiers. Les questions d'organisation et les coûts doivent y être consignés. Cette condition est essentielle pour consolider deux fonctions de base : le jugement critique sur le contenu des informations et la capitalisation des savoirs.

4. Tous ces principes militent en faveur de l'adoption de *chartes ou de standards de qualité* (avec, pourquoi pas, la certification de normes de type ISO en matières d'enquêtes) en s'inspirant de l'expérience internationale en la matière. En effet, une fois les résultats produits, rien ne ressemble plus à une enquête qu'une autre enquête. Pourtant toutes ne se valent pas. Il doit être possible de classer, sur des critères objectifs, deux opérations, en fonction de la fiabilité des données produites. Cette orientation permettrait de créer un système d'incitation/sanction favorisant l'amélioration de la qualité, système totalement inexistant aujourd'hui.

Renforcement institutionnel pour assurer la pérennité des dispositifs

1. La reconstruction de la capacité technique (*capacity building*) perdue au sein des INS est incontournable. L'apport de financements extérieurs ne saurait suffire à assurer la qualité des opérations. La sous-estimation de ce problème de compétences statistiques locales a conduit à l'échec de nombreuses enquêtes récentes, notamment en termes de qualité. La solution adoptée pour les enquêtes EDS (prise en charge par le Consultant privé *Macro International Inc.* de l'ensemble du système au niveau international), si elle a effectivement permis de disposer de produits finis exploitables et de qualité, n'est pas satisfaisante du point de vue de l'autonomisation et de l'appropriation par les équipes nationales.
2. La mise en place d'un système performant ne pourra pas faire l'économie d'une composante d'assistance technique massive et soutenue⁷, jusqu'à ce que la maîtrise des normes de qualité et des techniques d'analyse soit totalement internalisée.
3. Plus largement, la stabilisation de cadres qualifiés au sein des INS impose d'aborder frontalement les problèmes structurels dont ils souffrent : pillage des ressources humaines par les institutions plus prestigieuses, absence de recrutement de jeunes diplômés, questions salariales, mobilité, gestion des carrières, formation continue, etc.

7. Il faut souligner que le vivier des spécialistes internationaux dans le domaine statistique, ayant une réelle expérience du terrain en Afrique, est en voie d'extinction. Qui sont les successeurs de Ch. Scott en matière de plan de sondage, de P. François et D. Blaizeau pour les enquêtes auprès des ménages ou de M. Sérurier pour les comptes nationaux ? Ainsi, pour l'Afrique francophone, la réorientation de la politique de coopération de l'INSEE en direction des pays d'Europe de l'Est s'est traduite par un tarissement des compétences. Dans ce contexte peu porteur, la création en 1996 d'AFRISTAT pour les pays de la zone Franc constitue une notable exception.

4. Par ailleurs, il est nécessaire d'exercer une pression forte pour que les gouvernements africains dégagent des ressources supplémentaires sur le budget national pour le système statistique.
5. Enfin, la coordination des bailleurs de fonds appuyant les INS doit être méthodiquement planifiée.

Valorisation des données pour assurer la fonction sociale et démocratique de l'accès à l'information

1. Il convient de procéder à des expertises systématiques et indépendantes de professionnels pour valider les données, afin de pallier la confusion d'intérêt entre producteurs et utilisateurs des statistiques.
2. Il faut appuyer la création de pôles d'analyse d'experts nationaux, à l'intérieur et à l'extérieur des INS. En particulier, le cantonnement des INS à la seule production statistique doit être combattu, au profit d'une meilleure intégration entre collecte et analyse des données.
3. Il faut éviter la division inégale du travail entre production statistique au Sud et analyse économique au Nord. Un équilibre doit être trouvé entre accessibilité des données aux chercheurs nationaux et internationaux (bien public) et rentabilisation des investissements locaux en matière de production d'information. Un transfert d'expertise doit être exigé en faveur des INS de la part des utilisateurs des données extérieurs à l'institution.
4. L'organisation de débats contradictoires sur les résultats des enquêtes dans les pays doit être systématiquement promue. Un effort de formation et de diffusion en direction des médias locaux doit être consenti pour accroître la demande sociale en matière d'enquêtes et d'analyses sur la pauvreté.
5. Plus largement, la mise en place d'instruments statistiques de mesure et de suivi ne peut être une fin en soi : encore faut-il que les chiffres et analyses fournis par ces instruments soient utilisés. La dissémination auprès de la société civile de chaque pays en développement des informations ainsi obtenues par les administrations statistiques devrait être encouragée. Les années récentes ont vu apparaître une demande, en provenance de groupements de la société civile, d'informations quantitatives qui leur permettent de mieux connaître la situation économique et sociale, et de mieux mesurer les résultats des politiques de leurs gouvernants. Dans des sociétés en voie de démocratisation, les demandes de résultats concrets se font plus pressantes et les

populations attendent des réponses de leurs gouvernements. Il est maintenant largement reconnu que, dans les pays en développement, la pauvreté ne sera vaincue que si la société et les gouvernements de ces pays – et non les seules agences d'aide – se mobilisent à cette fin. Une large dissémination des informations existantes sur l'état et l'évolution de la pauvreté apparaît comme un élément favorisant une telle mobilisation de la société civile. Elle permet aussi d'espérer que, sous la pression d'une opinion publique informée, les gouvernements de ces pays assumeront pleinement leurs responsabilités dans ce domaine.

CONCLUSION

Les dispositifs de mesure de la pauvreté sont amenés à jouer un rôle crucial pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation des nouvelles politiques internationales de développement. Or force est de constater que dans les pays pauvres ces dispositifs, et plus largement les systèmes d'informations statistiques en général, présentent de telles déficiences qu'il est peu probable qu'ils puissent remplir effectivement la fonction qui leur est assignée. La situation est tellement catastrophique qu'un expert international reconnu en était conduit à se demander si « *aujourd'hui, la priorité des priorités n'est pas la lutte... contre la pauvreté des systèmes d'information existants* » (Cour, 2001). De ce fait, il est loin d'être assuré que la multiplication des enquêtes ait fait (ou conduise à faire) progresser les connaissances sur cette question. Paradoxalement, c'est dans les pays les plus affectés par la pauvreté que ce phénomène est le plus mal connu.

A ce jour, la mesure de ce problème de fond n'a pas été prise par les institutions tant nationales qu'internationales. Le diagnostic établi ici est certes parcellaire et il serait tout à fait opportun de procéder à une évaluation approfondie et plus systématique des performances comparées des dispositifs existants. Mais au-delà des nuances probables auxquelles conduirait un tel exercice, en fonction des champs d'application et des pays, on est en droit de penser qu'elle ne ferait que confirmer nos conclusions. Pour ne pas nous contenter de sonner l'alarme, nous proposons un certain nombre de pistes concrètes pour remédier à cet état de fait. Cependant, si les solutions préconisées doivent pouvoir faire l'objet d'un relatif consensus sur la forme et ne pas être hors de portée des ressources financières et humaines disponibles, notamment dans les pays bénéficiant de l'Initiative PPTE, nous restons sceptiques quant à la volonté politique de les mettre en œuvre, aussi bien des autorités publiques que des bailleurs de fonds, tant elles constituent une rupture radicale avec les pratiques passées ou en vigueur. En tout état de cause, elles exigent que la réhabilitation des

administrations publiques, et dans le cas d'espèce, des INS, soit prise à bras le corps, et que le discours officiel sur le « mieux d'État » cesse de servir de déguisement à la vieille antienne du « moins d'État ».

BIBLIOGRAPHIE

- AFRISTAT (1998), « État du système statistique dans les États membres d'Afristat. Rapport de synthèse de l'enquête réalisée en 1996 », Bamako, Mali, série Etudes n° 1.
- Atkinson A.B., Brandolini A. (1999), *Promise and Pitfalls in the Use of « Secondary » data Sets: Income Inequality in OECD Countries*, mimeo, Oxford, Nuffield College.
- Backiny-Yetna P., Torelli C. (2000), « Comparaison de la pauvreté dans sept capitales d'Afrique de l'Ouest : annexe méthodologique », in DIAL, *Etude de la pauvreté urbaine en Afrique de l'Ouest. Côte-d'Ivoire, Mali, Sénégal*, Banque mondiale, Paris.
- Banque mondiale (2001), *Rapport sur le développement dans le monde 2000/01: combattre la pauvreté*, Editions Eska, Paris (version anglaise publiée en 2000 par Oxford University Press, New York).
- Booth D. (2001), « Overview of PRSP processes and monitoring », in ODI, *PRSP Institutional Study: Final Report*, London, pp. 1-63.
- Cornia G.A., Jolly R., Stewart F. (1987), *L'ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*, Unicef/Economica, Paris.
- Couedel A., Hentschel J. (2001), « Données et mesure de la pauvreté », in Banque mondiale, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, chapitre 3, version pour commentaires, disponible sur le site de la Banque mondiale [www.worldbank.org/poverty/strategies], avril.
- Cour J.-M. (2001), *Compte-rendu de la mission pour le PAGDI, Madagascar 29 novembre – 3 décembre 2000*, mimeo.
- Deaton A. (2000), *The Analysis of Household Surveys. A Microeconomic Approach to Development Policy*, World Bank, John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Deaton A. (1995), « Data and Econometric Tools for Development Analysis », in Behrman J., Srinivasan T.N. (eds), *Handbook of development economics*, vol. 3A, North Holland, Elsevier, pp. 1785-1882.
- DIAL (2000a), *Etude de la pauvreté urbaine en Afrique de l'Ouest. Côte-d'Ivoire, Mali, Sénégal*, rapport rédigé pour la Banque mondiale, Paris.
- DIAL (2000b), *Concepts, mesures et suivi de la pauvreté*, rapport rédigé pour la DGCID, Paris.
- Dubois J.-L. (1996), « L'expérience du programme Dimensions sociales de l'ajustement. Apports méthodologiques et réflexions d'ensemble », *Cahiers de Sciences Humaines*, vol. 32, n° 2, ORSTOM édition, pp. 379-402.

- Fields G. (1994), « Data for measuring poverty and inequality changes in the developing countries », *Journal of Development Economics*, vol. 44, n° 1 (June), Amsterdam, North Holland, pp. 87-102.
- Grimm M., Guénard C., Mesplé-Somps S. (2000), « Analyse de la pauvreté urbaine en Côte d'Ivoire (1985 à 1998) » in DIAL, *Etude de la pauvreté urbaine en Afrique de l'Ouest. Côte-d'Ivoire, Mali, Sénégal*, rapport rédigé pour la Banque mondiale, Paris.
- Naudet J.-D. (2000), « Les « guignols de l'info ». Réflexions sur la fragilité de l'information statistique », in Jacob J.-P., dir., *Sciences sociales en Afrique: les rendez-vous manqués*, PUF, Collection Enjeux, Nouveaux Cahiers de l'IUED n° 10, Paris/Genève, pp. 31-55.
- Rubio G., Subbarao K., Prenzushi G. (2001), « Suivi et évaluation », in Banque mondiale, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, chapitre 4, version pour commentaires, disponible sur le site de la Banque mondiale [www.worldbank.org/poverty/strategies], avril.
- Roubaud F. (2000), « Le projet MADIO à Madagascar : objectifs, démarches, résultats », *Stateco*, n° 95/96/97, INSEE, France, pp. 5-24.
- Srinivasan T.N. (2001), « Croissance et allègement de la pauvreté : les leçons tirées de l'expérience du développement », *Revue d'économie du développement*, n° 1-2, PUF, Clermont-Ferrand, pp. 115-168.
- Waltisberger D. (1999), *Compte-rendu de mission à Tananarive, pour le compte de Macro International Inc.*, mimeo, novembre.

CHAPITRE XII

Les approches de la pauvreté en Europe de l'Ouest : quels enseignements pour les pays les moins avancés ?

Daniel Verger

PARLER « STATISTIQUES » quand on aborde le domaine de la pauvreté suscite parfois des réactions de rejet : investir dans la construction d'un dispositif d'observation de la pauvreté ou de l'exclusion serait un gaspillage de ressources qui seraient mieux utilisées à soulager la misère. Cependant intervenir efficacement auprès des personnes en difficulté, orienter prioritairement l'aide vers ceux qui en auraient le plus besoin, nécessite qu'on puisse les identifier et que l'on connaisse bien les spécificités de leur comportement. Et c'est bien cela que l'on attend d'un dispositif statistique. Les dispositifs existants fournissent-ils pour autant actuellement une information pertinente pour cet objectif ? Dans un pays « riche » comme la France, la connaissance statistique des populations en difficulté, même si elle ne cesse de progresser, laisse subsister encore bien des zones d'ombre. Dans un pays « pauvre », un pays faisant partie des « pays les moins avancés » (PMA)¹, avec un système statistique moins complet, est-il possible d'imaginer un dispositif à coût raisonnable qui puisse donner des renseignements utiles sur les populations les plus en difficulté, les

1. La première version de ce texte a été rédigée pour un séminaire consacré à Madagascar. Les réflexions qu'il contient ont néanmoins une validité plus générale et peuvent s'appliquer à tous les pays les moins avancés, qu'ils soient africains ou asiatiques. Ce qui ne veut pas dire qu'il faille mettre en place rigoureusement la même enquête, appliquer exactement les mêmes mesures pour tous les pays : comme on le verra, l'approche de la pauvreté doit être ancrée dans la société concernée. Il se peut donc que des différences marginales doivent être introduites pour adapter le cadre général aux spécificités culturelles de chaque pays.

« pauvres parmi les pauvres » ? S'il est bien évidemment hors de question de proposer un système calqué sur le dispositif français, il est beaucoup plus raisonnable de parcourir les réflexions faites à propos de la mesure de la pauvreté dans les pays occidentaux pour voir dans quelle mesure on peut en tirer des enseignements pour développer un système adapté au cas des PMA : quels concepts de base adopter ? Quels écueils éviter ?

Nous allons donc tenter de faire le point sur l'état actuel de la connaissance de ces populations défavorisées dans un pays comme la France : est-on en mesure de les définir, de les compter, de les décrire ? A quels problèmes se heurte-t-on ? Lesquels, ignorés en France parce que conduisant à des défauts relativement mineurs, doivent absolument être corrigés dans le cas des PMA, compte tenu des spécificités des sociétés concernées ?

LA DÉLICATE DÉFINITION DE LA PAUVRETÉ

La première chose qui frappe quand on se penche sur la littérature consacrée à la pauvreté, c'est l'absence de définition : ni les sociologues ni les économistes ne fournissent de définition précise permettant la quantification ; et quand un organisme comme le Conseil européen se hasarde à en proposer une, elle paraît peu opérationnelle et, surtout, en contradiction avec les pratiques des statisticiens européens. D'après cette définition, datée de 1984, doivent être considérées comme pauvres « *les personnes dont les ressources (matérielles, culturelles ou sociales) sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'État membre où elles vivent* ». Le lien avec l'habitude européenne d'adopter comme seuil de pauvreté la demi médiane des revenus par unité de consommation semble pour le moins ténu ! Néanmoins cette définition pose quelques principes dont nous allons développer la pertinence, et qui vont sous-tendre plusieurs pans de notre approche.

Cette lacune au niveau des définitions traduit les nombreux problèmes auxquels se heurte, encore à l'heure actuelle, l'analyse de la pauvreté, tant au plan conceptuel qu'au niveau de la mesure : les querelles quant au nombre de pauvres, ou quant à leur sociodémographie, sont loin d'être résorbées. Il ne s'agit pas seulement d'ergoter théoriques entre experts : selon les approches, le nombre de pauvres recensés diffère de façon importante – puisque les écarts atteignent facilement plusieurs centaines de milliers de personnes –, et le portrait-robot des populations touchées n'est pas non plus le même : comme c'est en particulier la place représentée par les familles nombreuses ou par les familles monoparentales qui diffère, on

comprend que la définition des politiques correctrices à mettre en œuvre puisse bénéficier d'approches mieux définies et mieux mesurées, voire même plus diversifiées. Ainsi, rien que pour la période récente, concernant la France, l'Insee a montré que, simplement en faisant varier légèrement les valeurs de quelques paramètres, le taux de pauvreté parmi les familles monoparentales pouvait être de 22 % ou de 26,5 % (de 10,7 % ou de 19,2 % pour les couples avec trois enfants ou plus) et que l'on pouvait obtenir des évaluations du nombre d'individus pauvres allant de 6,9 à 8,5 millions (Hourriez et Olier, 1997). La fourchette serait encore plus large si on considérait l'ensemble des définitions possibles de la pauvreté. On est donc encore loin de pouvoir publier une évaluation « estampillée » du nombre de pauvres ! Les réflexions récentes semblent plutôt indiquer que la recherche d'une mesure unique de la pauvreté s'apparente à une infructueuse quête du Graal. Sans que l'on sache exactement combien de dimensions indépendantes il faudrait prendre en compte pour cerner le phénomène, on peut cependant assurer qu'un seul concept, une seule évaluation ne sauraient suffire.

Dans le numéro d'*Economie et Statistique* consacré à la mesure de la pauvreté (1997), un effort a été fait pour clarifier les concepts. Un premier clivage, fondamental, dans les approches de la pauvreté oppose les concepts de nature absolue et ceux de nature relative. A l'intérieur de chaque grande famille, se distinguent ensuite diverses écoles, depuis celles qui définissent la pauvreté à partir du revenu à celles qui préfèrent une mesure basée sur la consommation, en passant par ceux pour qui c'est l'impossibilité d'assurer l'équilibre budgétaire qui doit primer.

Pauvreté absolue versus pauvreté relative

Les approches absolues règnent aux États-Unis, dans certains pays anglo-saxons comme l'Australie, et dans certains pays de l'Europe de l'Est. Même si le détail de leur implémentation concrète peut varier, le principe général est le suivant : une norme de consommation fixe les besoins fondamentaux d'une société donnée à une époque donnée² – nombre de calories alimentaires, de vêtements, nombre de pièces du logement – et sont considérés comme pauvres ceux qui ne peuvent s'assurer ce niveau de consommation, aux prix les plus bas du marché. Une telle définition est certainement proche des représentations spontanées (un « pauvre » n'a pas de quoi se nourrir,

2. On pourrait donc parler d'une « pauvreté absolue relative » pour bien indiquer que le seuil est adapté à une société donnée à une période donnée et n'a rien d'universel.

se vêtir, se loger) mais elle nécessite que l'on accepte le risque de biais ethnocentriques, puisque l'on décide à la place des individus eux-mêmes ce qu'il est important pour eux d'avoir et que l'on suppose que la même norme est partagée par tous.

Les pays de l'Europe occidentale refusent cette démarche, et définissent la pauvreté comme le fait d'avoir un niveau de vie en retrait de celui de la majorité de la population. Devenue simple mesure d'inégalité, la pauvreté relative touche les ménages pour lesquels le niveau de vie est inférieur à un certain seuil, à un certain pourcentage du niveau de vie réputé « normal ». L'arbitraire n'a pas disparu pour autant, même s'il a changé de forme et provient désormais à la fois du choix de la mesure du niveau de vie, du choix de la valeur centrale censée représenter la « normalité » et de celui des seuils : prend-on comme indicateur le revenu monétaire par tête – ou plus précisément par unités de consommation – ou se réfère-t-on à une notion plus large de ressources ? Où fixe-t-on le seuil ? A la moitié, à 40 % ou à 60 % de la valeur centrale ? Pour cette dernière, prend-on la moyenne ou la médiane ?

La nature relative du concept en rend d'autre part la compréhension délicate : beaucoup de contresens perdurent. Combien de lecteurs comprennent-ils bien que si tous les revenus doublent, le taux de pauvreté ne change en rien, et que si les revenus de tous augmentent, la pauvreté aussi peut augmenter, dès que le revenu augmente moins vite en bas de la distribution qu'en haut ? De tels « paradoxes », en fait les conséquences logiques de la définition adoptée, ne se présentent pas avec les mesures absolues. Même si la norme évolue avec la croissance, cette évolution est lente, sans doute en retard sur les mouvements moyens de la consommation, au mieux concomitante : quand les revenus de tous augmentent, le taux de pauvreté absolue ne saurait augmenter. Et ceci semble bien une propriété souhaitable : il faudrait que la Société ait un degré d'aversion pour l'inégalité extrême pour considérer que la situation s'est dégradée alors même que les revenus de tous ont augmenté, fut-ce au prix d'une légère augmentation de l'inégalité ou de la pauvreté relative.

Le seuil de pauvreté relative est usuellement plus élevé que le seuil de pauvreté absolue, impliquant que la pauvreté relative est plutôt une notion plus large que celle de pauvreté absolue. C'est d'ailleurs ainsi qu'elle a été conçue, à une période où la croissance économique laissait espérer une éradication rapide et complète de la pauvreté absolue dans les pays développés. Mais, de fait, ceci n'a rien d'une nécessité : dans certains pays où la distribution des revenus est

fortement concentrée, le seuil relatif peut être en dessous du seuil absolu.

Actuellement, dans les colloques internationaux consacrés à ces sujets, une tendance semble se dessiner, allant dans le sens de l'usage conjoint d'indicateurs appartenant à chacune des deux familles.

Dans le cas des PMA, le concept de pauvreté relative n'a certainement aucun intérêt. Compte tenu du niveau de vie moyen de l'ensemble de la population, il s'agit bien d'isoler ceux dont les ressources ne permettent qu'imparfaitement d'assurer les fonctions « vitales » : le problème est bien un problème de survie, pas un problème d'inégalité. Le dispositif à mettre en place doit viser à mesurer un concept de pauvreté absolue adapté à l'état actuel des sociétés concernées. La définition du panier de biens minimal ne saurait être édictée par les statisticiens : on y reviendra ultérieurement à propos des approches par les conditions de vie, mais on peut d'ores et déjà indiquer qu'il s'agit d'une décision politique. Il s'agit de définir, pour chaque pays, ce que les citoyens, collectivement, sont prêts à reconnaître comme le minimum que l'on doit s'efforcer de garantir, par une politique sociale, à chaque habitant. Cette phase est évidemment très délicate : elle doit respecter les spécificités culturelles de la Société sans justifier systématiquement par ce biais toutes les privations effectives ; mais elle doit rester réaliste par rapport au degré de développement atteint, sinon les analyses faites n'auront aucune utilité pour guider d'éventuelles politiques correctrices. Il s'agit bien pour le pays de définir des priorités, la liste des biens et valeurs fondamentales dont la privation sera synonyme de pauvreté. Le meilleur révélateur de la difficulté d'une telle réflexion est sans doute le fait que les organisations internationales, plutôt que de s'y livrer pour leurs études couvrant plusieurs pays, définissent la pauvreté à partir d'un seuil forfaitaire d'un revenu journalier, corrigé des parités de pouvoir d'achat, d'un dollar par tête (ou quelque chose d'approchant), solution bien évidemment pleine de défauts, mais qui a le mérite de la simplicité et celui de couper court à toute critique sur les choix toujours entachés d'arbitraire impliqués par le recours à une méthode absolue adaptée au pays (Ponty, 1998). Néanmoins, il faut continuer à progresser dans une voie moins systématique, malgré les écueils qui la jonchent : ce sont les réflexions générales de personnalités comme Sen, qui peuvent fournir le guide indispensable pour assurer la qualité de la démarche.

Si on avait à créer une telle mesure en France (ce qui serait d'ailleurs souhaitable), on peut gager que les discussions seraient âpres. Les Français sont-ils prêts à reconnaître qu'il faut aider tout un chacun à s'assurer une certaine consommation de loisirs et si oui,

laquelle : combien de séances de cinéma ? Combien de jours de vacances, à la mer ou à la montagne ? Plusieurs études expérimentales semblent bien indiquer que le panier minimum que l'on définit pour les autres est moins bien garni que celui que l'on définit pour soi-même !

Approches par le revenu, par la consommation ou par l'équilibre budgétaire³?

Un second choix d'importance qui s'offre au statisticien ou au sociologue soucieux de décrire la pauvreté porte sur la nature de la grandeur qui va servir à établir le classement des ménages, qui va permettre de séparer ceux qui sont en bas de l'échelle – les « pauvres » – des autres. Le choix du revenu monétaire est habituel, mais n'est pas aussi naturel qu'on pourrait le penser (Fleurbaey *et alii*, 1997). On peut de fait choisir de placer l'observation à différents niveaux dans la longue chaîne qui conduit des causes ou des opportunités aux réalisations : en privilégiant le revenu, on se place plutôt en amont, alors qu'en se basant sur la consommation on est davantage à un niveau « aval », plus proche des conséquences. L'approche-revenu permettrait d'avoir une vue moins déformée de ce qui importe réellement et de s'assurer que les populations en difficulté puissent s'alimenter suffisamment correctement pour conserver leur capital santé, se loger et se chauffer, tous *minima* établis en termes de quantités consommées. Avant de faire le bilan détaillé des avantages et des limitations de ces divers types d'approches, il importe de souligner, à nouveau, que les conséquences du choix fait en matière de sociodémographie des populations repérées comme pauvres sont importantes. Lollivier et Verger (1997) se sont intéressés à trois choix alternatifs, confrontant, à partir des données du « Panel européen », les démarches de ceux qui se centrent sur une approche en termes de revenus monétaires, de ceux qui privilégient l'observation des conditions de vie, de la consommation, et de ceux qui préfèrent se baser sur les difficultés à « s'en sortir », à « boucler ses fins de mois », telles qu'elles sont déclarées par le ménage lui-même. Ils ont montré comment s'articulent les populations pauvres obtenues et à quel point elles peuvent être disjointes⁴. Si l'on isole le dixième de la population

3. Comme, actuellement, les approches relatives sont les seules à être développées en France, on va désormais se placer uniquement dans ce cadre. Toutefois la plupart des réflexions qui vont être développées peuvent aisément être transposées dans le cas d'approches absolues et gardent donc leur pertinence pour notre propos.

4. Il faut à ce propos souligner une limitation qui porte sur tous les chiffres actuellement fournis en matière de pauvreté par les enquêtes du système statistique public et qui provient de ce

ayant les plus faibles ressources monétaires, le dixième ayant les plus mauvaises conditions de vie, et le dixième ayant le plus de difficultés à boucler leur budget, on obtient trois sous-populations ayant un faible taux de recouvrement : seulement 2 % appartiennent aux trois sous-groupes alors que 25 % appartiennent à au moins l'un des trois. Les trois dimensions semblent bien conceptuellement non équivalentes, chacune illustrant des pans importants de la réalité mais en laissant échapper d'autres, ce qui conduit à la nécessité de les observer toutes pour déterminer dans quelle mesure il y a ou non cumul des divers symptômes.

Cette confirmation de l'existence de différences importantes entre la population des pauvres au sens monétaire du terme et celle des individus souffrant des plus mauvaises conditions de vie est finalement un élément à apporter à un débat plus général, récurrent et parfois assez virulent, débat qui oppose les tenants d'une approche de la pauvreté à partir des ressources à ceux qui pensent qu'il est préférable de la définir comme des manques au niveau de la consommation, et en prouvent l'enjeu concret.

LES APPROCHES MONÉTAIRES DE LA PAUVRETÉ : LE REVENU MONÉTAIRE INSTANTANÉ EST-IL UN BON INDICATEUR ?

Dans une société comme la société occidentale contemporaine, où le marché régit la quasi-totalité des échanges, le faible niveau du revenu monétaire apparaît naturellement comme l'indicateur central à

que, sauf exception, ces opérations sont réalisées dans le champ des logements ordinaires. Certes ceux-ci incluent les logements de fortune (caravanes, chambres dans des meublés, etc.), mais ils laissent par définition hors champ les populations sans domicile. Cette remarque vaut pour tous les types de mesure que l'on va analyser. Les revenus, les consommations ou les difficultés budgétaires que l'on observe sont ceux des populations qui ont gardé une insertion sociale minimale, puisqu'elles disposent d'un logement. Sur les Sans domiciles, on sait encore peu de choses. Les difficultés sont extrêmes : comment interroger de façon aléatoire les individus qui se pressent à un point-soupe ? Comment éviter les doubles-comptes ou au contraire les oublis ? Comment conduire un entretien alors même que l'abus d'alcool ou de drogue embrume la mémoire et développe l'agressivité ? Ce sont, en France, vraisemblablement environ 100 000 personnes en grande difficulté qui échappent à la mise en fichiers et donc sont omises dans les analyses. Les enquêtes ne renseignent pas non plus sur la population des logements collectifs, foyers, maisons de retraite, hospices, asiles ou prisons, tous lieux dans lesquels les populations en difficulté sont susceptibles d'être surreprésentées. Dans un pays au climat chaud (cas de la plupart des PMA), où le logement « en dur » est moins indispensable qu'en Europe, le problème du champ à observer est certainement plus crucial qu'en France. Un des enjeux du dispositif à mettre en place est qu'il doit permettre de réaliser un sondage aléatoire de qualité, y compris auprès des franges de la population qui seraient démunies d'un logement fixe *stricto sensu*. Les problèmes posés par des individus qui seraient hébergés de façon transitoire auprès de membres de la famille élargie devront être analysés. Les solutions à mettre sur pied seront certainement différentes en milieu rural et en milieu urbain.

prendre en compte si l'on souhaite définir la pauvreté par l'insuffisance des ressources. Néanmoins les limites de l'indicateur sont apparentes, qu'elles trouvent leur origine dans des insuffisances d'ordre conceptuel ou dans des problèmes de qualité de l'observation.

Des erreurs de mesure...

En France, les revenus monétaires sont connus à la fois au travers d'enquêtes auprès des ménages et au travers de sources fiscales, complétées par des imputations sur barèmes pour les ressources non déclarées car non imposables. Dans les deux types de sources, les extrêmes de la distribution sont moins bien appréhendés que la partie centrale. De l'oubli de revenus occasionnels, ou des ressources de certains membres du ménage – grands enfants ou ascendants cohabitants –, à l'oubli ou à la dissimulation de certaines prestations vécues comme stigmatisantes ou de revenus provenant d'activités plus ou moins illicites (travail au noir, trafic de drogue, prostitution, etc.), les sources d'imperfection dans les réponses des enquêtés sont nombreuses⁵. Enfin, il faut souligner que la précarité sur le marché du travail qui est souvent à la source des situations de pauvreté ne facilite pas la qualité de la déclaration des revenus, indépendamment de toute volonté de sous-estimation : quand plusieurs « petits boulots » se succèdent, avec des gains différents de l'un à l'autre, avec des durées d'emploi différentes, il est particulièrement délicat de produire une estimation précise et le revenu du mois a toutes chances de devenir le revenu minimum garanti chaque mois. Le problème des arrondis – aux 100 ou 500 francs près (les plus proches ou inférieurs, on ne peut pas le savoir, mais on peut pencher pour le second terme de l'alternative) – négligeable pour les hauts revenus, devient important pour les plus basses rémunérations, car 500 francs équivalent à un dixième du SMIC ! Quant aux erreurs entre francs et centimes (ou « anciens francs »), ou aux fautes de conversion entre estimation mensuelle et annuelle, plus rares, elles ne sont pas inexistantes. L'observation des trajectoires de revenus du panel européen fait apparaître, avant apurement, des multiplications (ou divisions) par 10 ou plus, alors même que la personne déclare qu'il ne s'est rien passé en matière de revenus entre les deux visites !

La mesure du revenu est particulièrement délicate dans le cas des indépendants, surtout pour les « petits », qui ont recours à la procédure

5. Les sources fiscales ne sont pas non plus parfaites ; on ne détaillera pas les problèmes ici, puisqu'il semble peu probable que l'on puisse recourir à de telles sources dans la plupart des PMA.

du forfait fiscal. Pour un indépendant, la notion de revenu n'a pas réellement de sens et le partage entre ce qui sert à l'entretien ou au développement de l'outil de travail et ce qui est un prélèvement pour la consommation privée est particulièrement ardu à faire. La mesure correcte des revenus des indépendants, sur une base qui permette une comparaison avec les salariés, est un défi mal résolu pour les statisticiens du monde entier. Or, dans les PMA, nombreux sont les petits indépendants, pour lesquels les difficultés d'observation se conjuguent : variabilité des ressources, absence de séparation entre la sphère professionnelle et la sphère privée (et ce d'autant plus que les règles comptables ou fiscales sont frustes).

La définition exacte des contours de ce que l'on appelle le revenu disponible est elle-même sujette à débats. Plus d'une dizaine de définitions possibles ont été proposées, selon que l'on inclut ou non les cotisations – patronales ou salariales –, que l'on se place avant impôts et taxes ou après, que l'on inclut ou non les aides en provenance d'autres ménages, depuis les pensions alimentaires reçues d'un ex-conjoint, à l'argent de poche qu'un étudiant reçoit épisodiquement de ses parents. Pour certains, ces dernières sont des ressources au même titre que les autres types de revenus ; pour d'autres, l'absence de caractère contractuel les distingue et devrait interdire l'agrégation. Ne pas en tenir compte est tentant car ce sont des sommes délicates à observer. Mais on aboutit ainsi à des paradoxes : les étudiants fils de cadre et disposant d'un studio en ville seraient plus démunis que les fils d'ouvrier au chômage qui ne peuvent quitter le foyer parental faute de ressources. Pour mesurer correctement la pauvreté chez les jeunes, il est indispensable de bien intégrer les aides parentales. Or, faute d'un questionnement spécifique, il y a fort à parier que les aides reçues sont fréquemment omises dans les enquêtes ; quant aux sources fiscales, elles ne font apparaître que certaines d'entre elles et ne sauraient garantir une collecte exhaustive.

Il faudra certainement dans les années à venir revoir aussi la définition actuelle du « ménage » – défini comme l'ensemble des personnes partageant le même logement – et lui préférer une notion d'« unité de vie » plus proche d'un collectif ayant un sens comportemental – définie comme l'ensemble des personnes qui mettent en commun des ressources et émargent au même budget. Le profil des populations pauvres en sera modifié, surtout pour les jeunes.

Toutes ces erreurs de mesure ont une incidence visible sur les résultats : une procédure de correction d'erreurs baisse d'environ 1,5 point le taux de pauvreté mesuré par une enquête en coupe instantanée (INSEE, 1998).

...aux limites conceptuelles

Indépendamment des problèmes d'observabilité du revenu, le recours au revenu monétaire comme seul indicateur de pauvreté soulève plusieurs discussions de nature plus conceptuelle. La première a trait au caractère plus ou moins « instantané » de la grandeur retenue : la période sur laquelle on mesure les revenus est le résultat d'un choix ; actuellement, le revenu est collecté sur une base soit mensuelle soit annuelle. Mais ni l'une ni l'autre de ces fenêtres d'observation n'ont été choisies pour des raisons théoriques : alors même que les travailleurs sociaux, insistant sur la difficulté qu'ont les populations défavorisées à planifier leur budget sur un laps de temps fut-il faible et à faire face à des retards dans les perceptions des ressources, soulignent l'importance qu'il y a à mesurer les fluctuations des ressources sur des périodes de très courte durée, et rejettent le cadre annuel, voire mensuel, comme trop long, les économistes, soucieux de bien tenir compte des possibilités de transfert de ressources d'une période à l'autre via le marché financier, en soulignent la trop grande brièveté. Le cycle de vie, dans son intégralité ou une période de durée moyenne – de l'ordre de quelques années –, serait mieux adapté, et le « revenu permanent » devrait être préféré au revenu instantané. Les deux optiques ne sont pas forcément incompatibles et, de fait, il semble bien que se dessine un consensus autour du fait que la pauvreté est un manque de ressources qui doit s'apprécier en moyenne sur trois ou quatre ans. Une mauvaise récolte ne suffit pas à faire un agriculteur pauvre.

Un deuxième problème surgit en cas d'incohérence entre plusieurs types de ressources, par exemple entre le revenu et le patrimoine comme cela peut survenir dans le cas des indépendants. Comment alors définir la pauvreté ? Un indépendant âgé, dont le chiffre d'affaires périclète et qui attend la retraite peut n'avoir que de faibles revenus, alors même qu'il peut détenir un patrimoine important sous la forme de son outil de travail. Cesse-t-il pour cela d'être pauvre ? Une veuve âgée avec une faible pension de réversion mais qui dispose (en pleine propriété et/ou en usufruit) de sa résidence principale perd-elle par là même le droit à recevoir une allocation ? Les droits à la retraite, qu'on les considère ou non comme faisant partie du patrimoine, ne doivent-ils pas être pris en compte ? La question qui se pose alors est bien celle de la pertinence de l'élargissement du simple revenu monétaire à une notion de ressources plus vaste, intégrant par exemple la valeur d'usage du patrimoine. Cette question se pose principalement sous la forme suivante : faut-il appréhender la situation de ressource des personnes par un revenu

élargi à un certain nombre de ressources comme le loyer fictif, valeur d'usage du patrimoine logement pour un propriétaire occupant. Une réponse positive suffit à faire sortir du champ de la pauvreté tout un ensemble de personnes âgées propriétaires, mais il est loin d'être certain que cette position sera la bonne. L'imputation d'un loyer fictif ne concerne pas seulement les propriétaires bailleurs : le même type d'imputation économétrique devrait être fait pour quantifier l'avantage que représente la mise à disposition gratuite d'un logement (« avantages en nature » octroyés par certains employeurs, paiement par les parents du loyer dû par leurs enfants qui poursuivent leurs études, ou, de façon équivalente, prêt d'un logement, etc.). Dans ces cas là, même si l'opérationnalisation de l'imputation présente les mêmes difficultés, son caractère indispensable s'impose de façon beaucoup plus évidente.

Du moment où l'on reconnaît que le revenu monétaire est insuffisant pour cerner le vrai niveau des ressources, il faut se garder d'introduire des biais faussant la comparaison entre divers types de ménages, en réalisant certaines imputations et pas d'autres. Le loyer fictif n'est en effet pas le seul élément qu'il faudrait imputer : certes la valeur d'usage liée à la détention – ou à la mise à disposition gratuite – de biens durables comme la voiture ne modifierait pas beaucoup le niveau des ressources, mais d'autres éléments pourraient s'avérer plus importants, au premier rang desquels apparaît la « production domestique », soit l'ensemble des biens ou des services que l'on produit soi-même, grâce à son activité quotidienne non professionnelle. Si désormais, en France, l'auto-production alimentaire ne concerne plus qu'une minorité de foyers avec la baisse de la population agricole, la valeur des travaux de bricolage ou des travaux ménagers reste, ou même devient, importante. Ces compléments, en France, ne semblent pas pourtant venir grossir les ressources des plus démunis (Degenne *et alii*, 1997). Cet élément, évoqué par certains sociologues comme constitutif de la « culture de pauvreté », et qui ne saurait désormais être au centre de l'approche de la pauvreté en France, du moins pour ce qui se passe sur le territoire « métropolitain », garde toute sa pertinence pour traiter de la pauvreté dans les pays les moins avancés, voire dans les départements ou territoires d'outre-mer, où négliger les compléments non monétaires aux ressources serait une lacune grave (Attias-Donfut et Lapierre, 1997). Savoir préparer les denrées brutes en provenance du jardin, ou obtenues par la pêche, la chasse ou la cueillette, n'est d'ailleurs qu'un aspect de cette culture de pauvreté.

Dans le cas des PMA, la prise en compte de la production domestique est de première importance, surtout, mais pas seulement,

en zone rurale. On peut même penser que le revenu monétaire proprement dit n'a qu'une place mineure dans l'économie familiale dans ces pays. Baser le dispositif sur le revenu est tout bonnement inconcevable dans ce cas (même si cela ne signifie pas qu'il ne faut pas prévoir une mesure du revenu dans les enquêtes⁶).

D'autres éléments attirent l'attention sur un autre type de ressources qu'il s'agirait de valoriser pour obtenir une bonne évaluation des « ressources élargies », le capital social. Des individus, qui restent insérés dans un réseau de relations, familiales ou non, dense et actif, peuvent s'assurer un niveau de services auquel la faiblesse de leurs ressources purement monétaires ne leur permettrait pas de prétendre, en matière de prêts, d'assurance, etc. Cette dimension, qui reste pertinente dans la France contemporaine, y est encore insuffisamment observée. Avec la croissance de la fréquence des ménages « recomposés », la nature et le volume de ce réseau social ont tendance à se modifier : pour l'observation de la pauvreté des enfants, la bonne prise en compte du réseau de parenté serait indispensable. Actuellement, la situation des enfants élevés dans une famille monoparentale est sans doute présentée comme plus difficile qu'elle ne l'est à cause de l'oubli de telles ressources. Pour les PMA, l'observation de ce réseau serait une part essentielle du dispositif. Attias-Donfut et Lapierre avaient transposé à la Guadeloupe le questionnement de l'enquête qu'elle avait mise en place en France métropolitaine : l'enquête Trois Générations. Il s'agissait d'observer des familles avec trois générations survivantes (les grands-parents, les parents, les enfants), chacune étant directement interrogée. Même si ce type d'enquêtes est coûteux et relativement difficile à exploiter, il donne des renseignements inédits précieux. Il est certes hors de question d'envisager une telle opération pour un PMA ; néanmoins les résultats obtenus par Attias-Donfut et Lapierre pour la Guadeloupe sont partiellement transposables (à ceci près que tout ce qui a trait aux conséquences de l'installation de l'État-providence à la française doit être pris sur le registre virtuel sur ce qui pourrait se passer si de telles

6. Cette mesure est rendue encore plus difficile par le fait que souvent, dans les PMA, il existe d'importants phénomènes d'émigration/immigration : dans beaucoup de familles, un membre s'expatrie dans un pays plus riche, limitrophe ou plus éloigné, et envoie ou rapporte au reste de la famille des revenus qui constituent une part essentielle de leurs ressources. Ces revenus doivent évidemment être mesurés, de même d'ailleurs que, dans les enquêtes de consommation, la consommation de ces personnes faisant partie du ménage mais résidant une partie du temps à l'étranger. Les immigrés posent aussi d'ailleurs des problèmes à la statistique de la pauvreté (logements précaires, problèmes de langue, consommation et revenus à cheval sur le pays d'origine et le pays d'hébergement, etc.). L'enquête albanaise mentionnée infra, par exemple, a dû affronter de telles difficultés d'observation.

mesures étaient prises dans le pays étudié) et indiquent l'importance qu'il y a à bien mesurer les flux informels, les dons et contre-dons, les échanges de services entre voisins, entre membres de la parenté. Une ethnographie de la société concernée devrait être mobilisée pour décrire les pratiques que la statistique devra ensuite mesurer. Elle permettrait aussi de définir le concept de « ménage » d'une façon qui soit adaptée : les deux problèmes qui risquent de se présenter différemment selon les pays ont trait, l'un à la polygamie et l'autre au degré de cohabitation entre générations. La définition du ménage sera particulièrement délicate quand la polygamie se traduit par le fait que l'homme réside successivement dans les logements de ses différentes épouses, sans qu'il y ait un véritable « foyer » : les enquêtes de consommation seront encore plus difficiles à mener dans ce contexte (oubli des dépenses de l'homme, ou au contraire doubles comptes, etc.).

Une autre limitation des approches monétaires, celle qui a trait à la non prise en compte de la valeur de l'utilisation des biens publics gratuits (éducation, santé, sécurité, etc.) est par contre moins lourde de conséquences dans le cas des PMA, où ces biens publics sont généralement très peu présents, que dans le cas de la France, à l'État-providence développé. On propose donc de ne pas s'en préoccuper pour l'instant⁷.

La non-prise en compte des aspects patrimoniaux est, pour sa part, moins négligeable : un choc à la baisse des revenus sera d'autant mieux amorti, risquera d'autant moins de déclencher un cercle vicieux faisant plonger le ménage dans la pauvreté, qu'il est bien équipé et peut « voir venir ». Attias-Donfut et Lapierre, relatant des entretiens qu'elles ont réalisés, souligne des cas où le ménage signale que la propriété du logement a permis de mieux résister que d'autres à l'occurrence d'un aléa négatif, comme la perte d'un emploi. Inversement les problèmes liés à l'endettement sont souvent à l'origine du cercle vicieux conduisant le ménage de la gêne à la misère.

LA MESURE DE LA CONSOMMATION : UNE ALTERNATIVE SÉDUISANTE ?

Pour les défenseurs des approches de la pauvreté par la consommation, l'usage du revenu serait disqualifié à la fois par les

7. Ce qui ne veut bien entendu pas dire que l'installation d'un système de santé ou d'éducation gratuit et performant ne soit pas un moyen extrêmement efficace de réduire les conséquences néfastes de la pauvreté, en particulier pour le devenir à long terme des enfants.

limitations conceptuelles et par les problèmes de fiabilité de l'observation que l'on vient de rappeler. L'approche par la consommation l'emporterait sur ces deux registres.

Sauf pour l'avare, le revenu n'est pas en lui-même source d'utilité ; il ne l'est qu'indirectement par ce qu'il permet d'acquérir, aujourd'hui ou demain, et c'est la consommation des biens et services qui détermine le niveau de bien-être. Imaginons deux ménages de même composition qui font face à des systèmes de prix différents, l'un peut obtenir un niveau de vie plus élevé alors même que les revenus sont identiques. Dans un pays centralisé comme la France, avec un réseau de communication dense et performant, on peut considérer que les variations géographiques de prix sont négligeables et on pourrait penser que les écarts de revenus se traduisent directement en écarts de niveau de vie. Néanmoins, si cet argument tient en moyenne, il vaut moins au niveau microéconomique fin, et il semble bien que des différences dans les prix qui s'adressent de fait à des ménages voisins ne soient pas rares. Contrairement aux ménages les mieux lotis, les populations défavorisées peuvent ne pas avoir accès aux variétés les moins chères des biens présents sur le marché : une moindre motorisation peut les empêcher d'aller faire leurs courses dans les hypermarchés les plus compétitifs ; un budget géré au jour le jour ne leur permet pas toujours de profiter des promotions les plus avantageuses, souvent liées à des achats en grande quantité ou à des périodes bien précises. Faute de pouvoir mesurer finement les différentiels de prix, strate de population par strate de population, on ferait moins d'erreur en s'intéressant aux quantités réellement consommées qu'au seul niveau des capacités à acheter. Toutefois, le problème reste marginal dans un pays comme la France et ne saurait disqualifier l'approche par les revenus. Dans les PMA, le phénomène revêt une tout autre échelle : si les causes que l'on vient de citer sont alors négligeables, la fréquente non-homogénéité des prix d'une région à l'autre, hétérogénéité rendue possible par les difficultés de transport et de communication entre zones, entre villages, est, elle, essentielle, et cause des différences de si grande ampleur qu'elles ne sauraient être négligées, même en première approximation, même dans une approche par les revenus. Dans un PMA, en général, il faudra déflater du niveau local de prix avant d'obtenir quelque chose d'interprétable en vue d'une étude sur la pauvreté.

La consommation serait aussi plus lisse que les revenus, le foyer s'efforçant d'éviter les à-coups, source de désagréments : la consommation serait un indicateur directement disponible de ce revenu permanent pertinent aux yeux des économistes mais si difficile

à calculer. Tous ces avantages feraient donc de la consommation le meilleur indicateur de bien-être matériel.

De délicates questions éthiques subsistent

Tous ces arguments, de fait, peuvent être retournés. En présence d'incertain, tout un chacun a besoin d'une épargne de précaution et l'utilité d'un altruiste dépend des transferts qu'il peut faire à autrui : la consommation est impuissante à rendre compte de ces aspects, contrairement au revenu. Une personne qui, forte d'un goût appuyé pour l'ascétisme, choisit de ne pas consommer et soit thésaurise soit distribue son revenu au travers d'actes de charité, doit-elle être tenue pour pauvre et être aidée ou non ? La prise en compte de l'hétérogénéité des goûts individuels, pratique dont la légitimité est source de tant de débats lors de l'établissement des seuils absolus, pose certainement davantage de problèmes dans les approches par la consommation que dans les approches par le revenu. Faut-il établir le classement des ménages en considérant la consommation dans son ensemble, y compris les consommations « nocives » (drogue, alcool, tabac, etc.) ou ne doit-on prendre en compte que les dépenses pour les consommations jugées « normales », « de base » ou « fondamentales » ? Dans la variante des approches par la consommation que constituent les approches par les conditions de vie, évoquées plus haut, il est usuel de ne considérer une absence de consommation ou d'équipement comme un signe de privation contribuant à l'émergence de mauvaises conditions de vie, que s'il s'agit d'éléments répandus dans la majeure partie de la population (contrôle par la fréquence) et qui sont jugés comme, sinon indispensables, du moins importants par la majorité (contrôle par le consensus) : ne pas pouvoir consommer de tabac faute d'argent ne serait sans doute pas un signe à retenir dans cette optique pour la France de l'an 2000 !

Si des sources existent pour renseigner sur les taux d'équipement ou même sur le pourcentage de personnes qui n'ont pas assez d'argent pour pouvoir s'acheter régulièrement tel ou tel bien, il n'en existe pas actuellement qui permettent de décrire l'état de la norme, de définir scientifiquement le contour de la consommation jugée de base de nos jours dans nos sociétés. On retrouve la difficulté évoquée à propos de la fixation d'un seuil de pauvreté absolue et c'est bien un autre défi important aux systèmes d'observation statistique que de définir ce qui est perçu par la Société comme les besoins de base. La Déclaration des Droits de l'Homme définit les grandes libertés qui doivent être garanties, mais rien de tel ne permet de cerner la consommation qui

devrait – ou pourrait – être considérée comme le minimum à assurer à tout un chacun. La littérature sur les théories économiques de la justice est riche en exemples plus ou moins paradoxaux des difficultés auxquelles on est conduit quand on cherche à fonder les principes de la redistribution sur les utilités individuelles (Fleurbaey, 1995).

De plus en plus, la tendance est à rejeter la prise en compte des utilités pour tous les aspects des choix individuels : certaines décisions doivent rester du domaine privé voire intime, et la politique de transfert ne doit assurer une certaine égalisation qu'au niveau de réalisations jugées fondamentales, comme le droit à maintenir son capital santé, le droit à accéder à l'éducation, à la formation. A l'opposé, il est impossible de se restreindre à un seul domaine, par exemple la consommation alimentaire ou vestimentaire. Il faut une approche suffisamment globale afin d'éviter d'assimiler pauvreté et absence de goût pour le sous-domaine retenu. Ainsi la pauvreté en termes de conditions de vie ne peut-elle être définie correctement sans recourir à un grand nombre d'indicateurs différents couvrant un vaste spectre de la consommation, afin d'atténuer l'effet de certains manques choisis (refus de la télévision dans certaines strates intellectuelles, végétarisme, etc.). La consommation ne serait donc un support correct à l'observation de la pauvreté que si on sait se garder de ces deux dangers opposés ; elle doit couvrir un champ vaste, mais toutefois réduit à certains registres, dont la définition est du domaine de la norme sociale. A nouveau, le statisticien est rejoint par le problème récurrent déjà évoqué et qu'aucune approche ne saurait éviter : la définition de la pauvreté est un acte politique, qui ne saurait reposer uniquement sur des considérations scientifiques.

Une consommation difficile à observer

L'observabilité des consommations individuelles n'est pas non plus nécessairement plus simple que celle des revenus. Certes les Français ont considéré comme indiscret tout questionnement sur leurs revenus, au point que l'on a pu parler de sujet tabou – et que jusque dans les années quatre-vingt, l'INSEE a appréhendé le niveau de vie par le biais de la catégorie socioprofessionnelle, construite à partir du métier, du niveau hiérarchique, du statut (indépendant, salarié) ou du secteur d'activité –, alors que jamais rien de tel n'a été évoqué pour la consommation. Mais la – supposée – bonne volonté du ménage quand on l'interroge sur la consommation ne suffit pas à garantir la qualité de la mesure.

Le premier point à souligner est qu'il n'existe pas en France, actuellement, d'enquête générale sur la consommation ; ce qui existe

(enquêtes Budget de famille), ce sont des enquêtes sur les dépenses de consommation. Les différences sont notables. Il existe ainsi des consommations sans dépenses et symétriquement des dépenses sans consommation. On retrouve d'abord ici le pendant du problème évoqué lors de la discussion de la pertinence des approches monétaires et qui concerne la production domestique ou la consommation de biens publics gratuits : à l'heure actuelle, les enquêtes Budget intègrent une évaluation de l'autoconsommation ou de l'autofourniture de produits alimentaires (production de son jardin ou prélèvement sur son stock pour un commerçant), mais cela est loin de couvrir toutes les consommations gratuites. De plus les échanges en nature entre les ménages échappent à l'enquête. Achat et consommation ne se recouvrent pas : on peut acheter pour des personnes extérieures au ménage, voire perdre le bien acheté suite à une mauvaise conservation, etc. Enfin, les enquêtes n'exigent pas que la dépense soit décomposée en un prix et une quantité : on a donc peu d'informations sur le partage quantité-prix effectué. Les enquêtes sur les budgets n'étant pas de véritables enquêtes de consommation, leurs données ne sont pas parfaitement adaptées à la mesure de la pauvreté. De plus, même en tant que données sur les dépenses, les enquêtes ne sont pas sans présenter quelques problèmes de qualité.

Les phénomènes de mémoire, tant sur la nature, la valeur, la date des achats sont tels que l'on ne peut se fier, en matière de consommation à de simples entretiens rétrospectifs : toutes les enquêtes de consommation reposent principalement sur un système d'observation par carnet, où le ménage doit enregistrer au jour le jour ses dépenses de consommation ; la lourdeur d'une telle tâche fait que l'on doit limiter dans le temps la tenue d'un tel document. Les essais d'enquête cherchant à mesurer la consommation sur longue période se sont tous soldés par des échecs, et les enquêtes actuelles limitent l'utilisation de carnets à deux semaines. Un tel système n'est absolument pas adapté à l'observation de données qui aient un sens au niveau microéconomique du ménage. La moyenne dérivée des carnets, si l'enquête est assez grosse, peut fournir de bonnes estimations pour l'ensemble du pays mais ne permettra pas de reconstituer de façon fiable la consommation de tel ménage bien précis : il suffit que la personne ait acheté une prothèse dentaire pendant la durée du carnet pour qu'on lui en impute l'achat de 26 pour l'année complète. Conscients de cette difficulté, les statisticiens de la consommation ont conçu des enquêtes hybrides, doublant le mécanisme d'observation des dépenses par carnet d'un système d'observation par entretien rétrospectif pour les dépenses a priori peu fréquentes (travaux dans la maison, vêtements, achats de biens durables). Ceci atténue le

phénomène souligné sans le supprimer totalement : seul un ensemble limité des grosses dépenses fait l'objet d'un tel questionnement rétrospectif, le reste étant observé par carnet et donc générant les mêmes difficultés (Herpin et Verger, 2000). D'autres phénomènes interviennent, qui grèvent aussi la qualité. Ainsi des comportements manipulateurs peuvent être mis en œuvre par le ménage. Tel individu soucieux de ne pas mentir sans avoir une tâche trop lourde à accomplir en remplissant son carnet peut différer certains achats, alors même que d'autres, hésitant à montrer le faible niveau de leurs dépenses habituelles, peuvent regrouper sur les quinze jours tous leurs achats du mois : il peut être perçu comme stigmatisant d'avouer un faible niveau de consommation, de même que l'on peut hésiter à avouer à un enquêteur que l'on perçoit le Revenu Minimum d'Insertion (RMI).

Enfin, il n'est pas plus aisé de mesurer la consommation que le revenu, c'est même peut-être encore plus difficile. Et force est de reconnaître que la distribution individuelle des consommations telle qu'elle est tirée des enquêtes sur les Budgets des ménages n'a presque aucune valeur au niveau individuel et ne saurait fournir la base d'une approche de l'inégalité ou de la pauvreté. Il y a très souvent des incohérences entre le rang attribué au ménage si on le classe en fonction de son revenu et celui qu'il a dans un classement selon le niveau des dépenses de consommation, sans que l'on puisse conclure à un meilleur positionnement dans le second cas. Les approches de la pauvreté par les dépenses de consommation *stricto sensu* n'ont donc pas été développées en France.

Si l'on ajoute à ces difficultés le fait que les enquêtes sur les Budgets sont des enquêtes coûteuses (trois visites au moins), lourdes à organiser (si l'on veut bien prendre en compte les aspects saisonniers, il faut répartir la collecte sur l'année ; pour obtenir la tenue de carnets dans le cas d'une population ne maîtrisant pas ou peu l'écrit, il faut une assistance active de l'enquêteur), on peut hésiter à recommander qu'un dispositif destiné à mesurer la pauvreté repose sur une telle opération, même si certaines réalisations récentes ont montré que l'on pouvait mener avec succès, dans des pays africains, des enquêtes de consommation (Blaizeau, 1999).

L'observation des conditions de vie

En revanche, la variante qui fait reposer la définition de la pauvreté sur l'observation des conditions de vie, elle, est désormais couramment mise en œuvre en France. Elle a été déjà tentée à Madagascar (Razafindrakoto et Roubaud, 2000) et devrait être recommandée comme la base du système statistique d'observation de

la pauvreté dans les PMA. Les indicateurs utilisés en France ajoutent aux manques relatifs à la consommation les carences présentées par l'équipement en biens durables ou le confort du logement. Ces derniers items contribuent à changer considérablement le registre que décrit le score de qualité des conditions de vie : le passé y est réintroduit, alors que seul le présent joue dans les pures approches par la consommation. L'équipement, le confort actuel est en effet un reflet des dépenses passées. Mais il peut aussi trouver son origine dans des dons ou des héritages. Enfin il dépend aussi de la qualité des soins apportés à son entretien. Il incorpore donc tout un aspect « production domestique » négligé par ailleurs, ce qui lui confère un certain avantage conceptuel.

En matière de mesure, les données relatives à l'équipement installé sont de qualité satisfaisante, même s'il est malaisé d'observer si une non-possession est due à une faiblesse des ressources – et donc doit légitimement compter comme une carence – ou s'il s'agit d'un choix. De même, dès que l'on souhaite dépasser le stade où l'on réduit le confort d'un logement à sa superficie et à l'existence de W-C intérieurs et d'une baignoire ou d'une douche, on s'aventure dans un domaine où la subjectivité est importante. L'appartement est-il sombre ? Est-il humide ? Les voisins sont-ils bruyants ? L'environnement est-il pollué ? L'insécurité y règne-t-elle ? Toutes ces mesures apparaissent, à l'exploitation, autant comme des mesures de la sensibilité de la personne à ces divers problèmes que comme des mesures du degré auquel elle y est réellement exposée (Lollivier et Verger, 1997). Pas plus que les autres approches, celle-ci n'est à l'abri des erreurs de mesure.

Un autre reproche que l'on peut faire aux sources statistiques actuelles, en ce domaine, provient de ce que la liste des biens recensés, des privations examinées, ne répond à aucune réflexion théorique. L'existence d'un chauffage est mesurée, mais pas le fait qu'il nécessite beaucoup de travail domestique ou non : se chauffer au bois ou au charbon, ou avoir un chauffage central électrique n'entraînent pas les mêmes contraintes et pourtant les deux situations sont assimilées. On sait si le logement est grand, mais pas s'il est dans un immeuble avec ascenseur. On retrouve le débat déjà évoqué sur la façon de définir un minimum vital, des besoins fondamentaux et il y a encore beaucoup à faire pour que la liste des éléments permettant de construire un score de qualité des conditions de vie conduise à une approche de la pauvreté vraiment pertinente.

Pour Madagascar, un premier travail de réflexion sur les indicateurs à retenir a été réalisé dans l'étude précitée de Razafindrakoto et Roubaud. En vue d'une extension aux divers PMA,

il devra être systématisé, grâce à une observation fine des modes de vie, en veillant à avoir une liste d'items adaptée à la fois à la vie urbaine et à la vie rurale ; la question de savoir si l'on pourra se contenter d'un seul score ou s'il faudra en construire deux, l'un pour les urbains, l'autre pour les ruraux devra être analysée.

Des travaux récents menés sur l'Albanie (Hazizaj et Misha, 2000) ont montré les faiblesses de la source disponible, trop pauvre en indicateurs pertinents : on recensait la possession de certains biens d'équipement (ce qui était de peu d'utilité dans des campagnes où l'électricité n'était pas distribuée), de voitures ou de tracteurs (dans des montagnes où les routes n'existent pas), alors qu'on ignorait la possession d'un cheptel ou d'une carriole à âne, seule susceptibles de renseigner sur le degré d'aisance et le statut social d'un ménage rural traditionnel.

L'exhaustivité et la pertinence de cette liste sont des éléments cruciaux de la qualité du dispositif à mettre en place. Eventuellement la liste pourra différer marginalement d'un pays à l'autre, afin de tenir compte des spécificités culturelles.

LA PAUVRETÉ « SUBJECTIVE » OU COMMENT INTERPRÉTER LES DIFFICULTÉS À BOUCLER SON BUDGET ?

Le troisième axe que l'on a évoqué concerne l'approche subjective de la pauvreté : est pauvre celui qui n'arrive pas à boucler ses fins de mois avec le revenu dont il dispose, qui considère qu'il lui faudrait pour (sur)vivre davantage de ressources.

La particularité conceptuelle de cette approche serait d'éviter tout jugement normatif extérieur et de se fonder entièrement sur la perception du foyer pour la définition de ses besoins, et donc finalement d'accorder une valeur extrême à ses préférences individuelles, avec les avantages et inconvénients évoqués précédemment (Gardes et Loisy, 1997).

Dans ce domaine également, les problèmes de mesure sont importants : le libellé exact des questions a une incidence très forte sur les réponses et, dans de nombreux pays, certaines questions font ressortir des problèmes de fin de mois pour une grande partie de la population (70 voire 80 % de la population) : difficultés sans aucun doute, mais pauvreté cela est moins sûr. Même si de telles approches ont été utilisées pour définir à elles seules la pauvreté (approche dite de Leyden), il semble que l'on ne puisse les utiliser qu'en complément des autres approches dans une perspective multidimensionnelle.

Ce que l'on mesure ainsi semble davantage un décalage entre aspirations et réalisations (dans les pays en transition, le changement

politique a fait naître des espérances qui peuvent tarder à se concrétiser), voire une certaine spécificité dans sa philosophie de la vie : qui pense que l'on doit se contenter de ce qu'on a ne sera jamais « subjectivement » pauvre alors que si, culturellement chacun est plutôt habitué à toujours voir ce qui ne va pas, on observera l'inverse.

Il est donc difficile d'utiliser les indicateurs bruts. Plusieurs solutions ont été explorées. La méthode de Leyden revient à n'utiliser pour définir le seuil de pauvreté que les réponses des personnes qui sont dans la zone concernée, car demander à un milliardaire ce qu'il faut au minimum pour vivre conduit à des estimations peu pertinentes. Lollivier et Verger (*ibidem*) ont plutôt appliqué une méthode de *scoring*, agrégeant, comme pour l'approche par les conditions de vie, divers éléments qui, tous, tournent autour de ces difficultés à boucler les fins de mois, qu'il s'agisse de déclarations subjectives comme celles que l'on vient d'évoquer ou d'indicateurs plus objectifs, comme l'impossibilité de payer à temps ses factures d'électricité, son loyer ou ses charges. L'indicateur synthétique obtenu est certainement plus robuste que chacun des indicateurs élémentaires car plus le nombre des items pris en compte est élevé, plus on gomme les insuffisances de chacun d'eux. La pauvreté « subjective » que ce score permet de définir devrait d'ailleurs être rebaptisée : ainsi défini, le nouveau visage de la pauvreté mis en lumière à partir des difficultés à équilibrer son budget est tout aussi objectif que les autres !

Pour les PMA, de telles questions devraient faire partie d'une enquête sur la pauvreté, mais il faudra soigneusement tester le libellé des questions et surtout leur transcription dans les langues ou dialectes des diverses sous-populations (s'il y en a).

CONCLUSION

Le dispositif statistique de mesure de la pauvreté à mettre en place pourrait donc revêtir la forme d'une enquête ressemblant un peu à l'enquête Permanente sur les Conditions de Vie qui, en France, collecte l'information nécessaire à la construction d'indicateurs sociaux. Il s'agirait d'une enquête ponctuelle, sans tenue de carnet de consommation, listant un grand nombre d'éléments de conditions de vie – équipement, logement –, de questions subjectives sur les privations en matières de consommation et sur la plus ou moins grande difficulté à boucler ses fins de mois. Un questionnement détaillé sur les échanges d'aides et de services et sur la production domestique

devrait y être introduit⁸. Le plus grand soin devrait être apporté à la représentativité de l'échantillonnage et à l'établissement de la liste des éléments à retenir, afin qu'ils soient adaptés. Les réflexions développées dans ce texte soulignent la difficulté des questions à résoudre et l'importance des enjeux.

BIBLIOGRAPHIE

- Attias-Donfut C., Lapiere N. (1997), *La famille providence : trois générations en Guadeloupe*, La Documentation française, Paris.
- Blaizeau D. (1999), « Sept enquêtes sur les dépenses des ménages dans les pays de l'UEMOA », *Stateco* n° 92-93.
- Degenne A., Grimler G., Lebeaux M.O., Lemel Y. (1997), « La production domestique atténue-t-elle la pauvreté ? », *Economie et Statistique* n° 308/309/310.
- Firdion J., Marpsat M. (1998), *Sans domicile à Paris : une typologie de l'utilisation des services et des modes d'hébergement*, Sociétés contemporaines.
- Fleurbaey M. (1995), « Equal opportunity or equal social outcome? », *Economics and Philosophy*, n° 11.
- Fleurbaey M., Herpin N., Martinez M., Verger D. (1997), « Mesurer la pauvreté », *Economie et Statistique*, n° 308/309/310.
- Gardes F., Loisy C. (1997), « La pauvreté selon les ménages : une évaluation subjective et indexée sur leur revenu », *Economie et Statistique*, n° 308/309/310.
- Hazizaj T., Misha A. (2000), « Poverty in Albania; Albania, a very poor country trying to find its way in the market economy », *Actes du Colloque de Bratislava « International Comparisons of poverty »*.
- Herpin N., Verger D. (1997), « Les étudiants, les autres jeunes, leur famille et la pauvreté », *Economie et Statistique*, n° 308/309/310.
- Herpin N., Verger D. (2000), *La consommation des français*, La Découverte, Paris.
- Hourriez J.M., Legris B. (1997), « L'approche monétaire de la pauvreté : méthodologie et résultats », *Economie et Statistique*, n° 308/309/310.
- Hourriez J.M., Olier L. (1997), « Niveau de vie et taille du ménage : estimation d'une échelle d'équivalence », *Economie et Statistique*, n° 308/309/310.

8. Une enquête pionnière a été faite en France, par l'INSEE en collaboration avec le CNRS en 1988. Cette enquête « Modes de vie - Production Domestique » pourrait fournir une base pour la mise au point du questionnaire, ainsi que pour certaines parties de l'enquête pour les PMA.

- INSEE (1998 et 1999), *Synthèses Revenus et Patrimoine des ménages*, Edition 1998 n° 28.
- INSEE (1999), *France Portait Social 1999*, INSEE/Statistiques Publique.
- Lollivier S. (1999), *Inégalités de niveaux de vie et générations*, Données sociales.
- Lollivier S., Verger D. (1997), « Pauvreté d'existence, monétaire ou subjective sont distinctes », *Economie et Statistique*, n° 308/309/310.
- Ponty N. (1998), « Mesurer la pauvreté dans un pays en développement », *Stateco*, n°90-91.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2000), « Les multiples facettes de la pauvreté dans un pays en développement : le cas de la capitale de Madagascar », Actes de la Conférence de Bratislava : « Comparaisons internationales de la pauvreté », INSEE/EUROSTAT/SUSR, mai.

CHAPITRE XIII

Deux outils originaux de suivi de la pauvreté : l'enquête 1-2-3 et les Observatoires Ruraux

*Mireille Razafindrakoto
François Roubaud*

MALGRÉ LEUR IMPORTANCE DE PREMIER PLAN, les dispositifs de mesure et de suivi de la pauvreté restent encore un des points faibles des processus DSRP en cours. Dans le chapitre XI, nous avons exposé les principales défaillances des enquêtes auprès des ménages telles qu'elles sont effectivement mises en œuvre dans les pays pauvres, notamment en Afrique. Nous avons proposé un certain nombre de pistes de réflexion pour remédier à ces lacunes. Pour aller au-delà de ces principes normatifs, nous présentons ici deux instruments originaux appliqués avec succès sur le terrain dans différents pays en développement : l'enquête 1-2-3 et les Observatoires Ruraux¹. Ces deux systèmes d'enquêtes illustrent la possibilité de réunir un certain nombre de critères de base pour la construction d'un dispositif pertinent. Après une présentation générale de ces deux opérations statistiques, en nous basant principalement sur l'exemple de Madagascar, qui constitue à ce jour le terrain d'expérimentation le plus avancé, nous mettrons en perspective leurs atouts et leurs limites respectives, notamment en les comparant aux propriétés des autres types d'enquêtes portant sur les mêmes thèmes. Enfin, nous relèverons les caractéristiques communes de mise en œuvre de ces deux outils,

1. Ce chapitre utilise entre autres comme éléments de base différents documents de présentation plus détaillée des enquêtes. Quelques références peuvent être mentionnées pour les enquêtes 1-2-3 : Rakotomanana, Ramilison et Roubaud (2000) ; Rakotomanana, Ravelosoa et Roubaud (2000) ; Razafindrakoto et Roubaud (2000). Pour les observatoires ruraux, les références sont : Droy, Ratovoariny et Roubaud (2000) ; Andriambelosoa (2001).

afin de dégager les principaux points forts qui ont présidé à leur succès. Nous insisterons en particulier sur les caractéristiques qui les distinguent des dispositifs classiques et leur permettent de pallier en partie les défaillances de ces derniers. Quelques résultats d'analyses partant des données issues de l'application de ces deux outils à Madagascar seront exposés à titre d'illustration. En mettant en avant des chiffres et des conclusions qui habituellement font défaut pour l'élaboration et l'évaluation des politiques, nous dégagerons des pistes concrètes pour améliorer l'état des connaissances en matière de pauvreté et pour répondre aux interrogations des décideurs, tout en démontrant la possibilité de les réaliser à moindre frais.

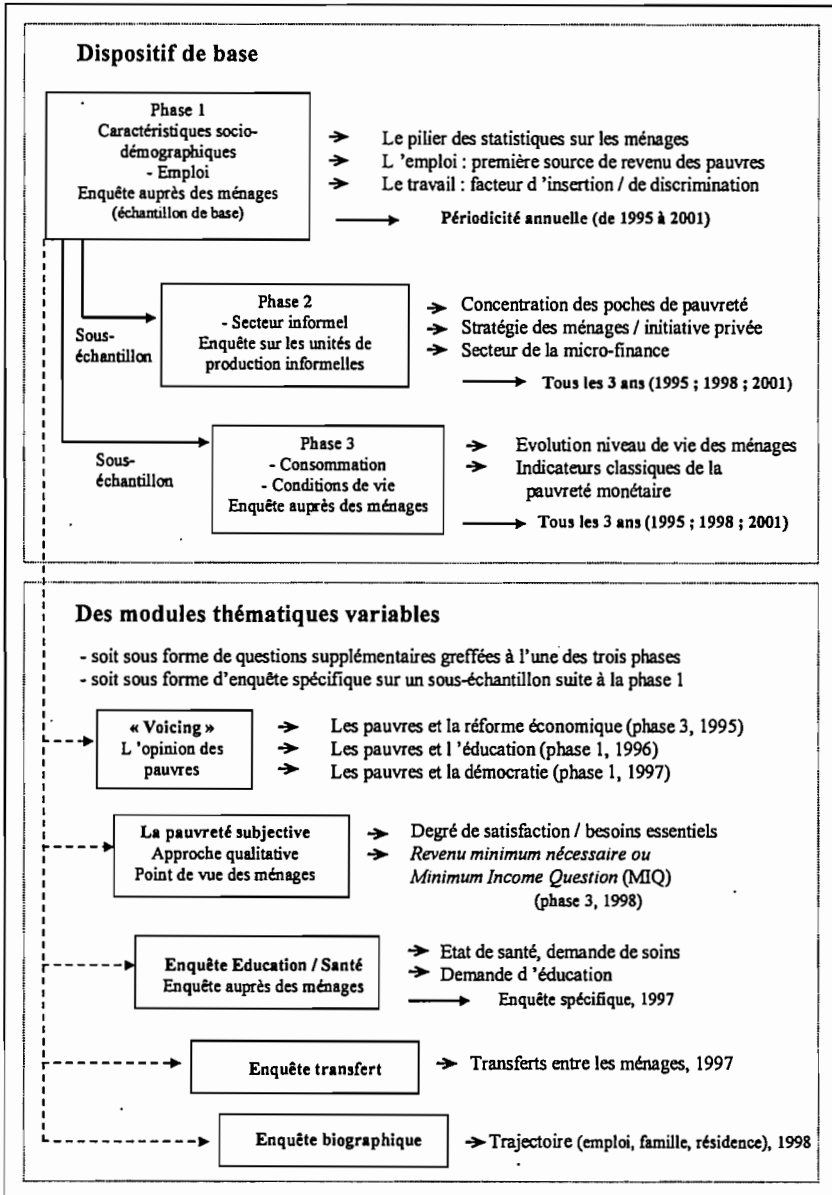
PRÉSENTATION DES DEUX SYSTÈMES D'ENQUÊTES

L'enquête 1-2-3 : un dispositif léger et flexible pour le suivi de la pauvreté et de la gouvernance urbaine

Initialement conçue au début des années quatre-vingt-dix pour appréhender le secteur informel (Roubaud, 1992), l'enquête 1-2-3 a été progressivement élargie à la mesure et au suivi de la pauvreté et de la gouvernance urbaine, en s'adaptant ainsi à la montée en puissance de ces thématiques, qui constituent aujourd'hui le cœur des politiques de développement. Après une première expérimentation partielle au Mexique (1986, 1989), l'enquête 1-2-3 a été appliquée pour la première fois dans son intégralité au Cameroun en 1993 (Stateco, 1994). Sa méthodologie a ensuite été consolidée à Madagascar, où le dispositif a été mis en place en 1995 et est aujourd'hui toujours en vigueur. Circonscrite dans un premier temps à la capitale, après cinq années de mise en œuvre réussie, elle a été étendue en 2000 aux sept principaux centres urbains du pays. L'enquête 1-2-3, forte de ces succès, a essaimé depuis quelques années. Elle a été réalisée, est en cours de réalisation ou en projet sur trois continents : en Afrique (Maroc, sept capitales d'Afrique de l'Ouest), en Amérique latine (Salvador, Colombie, Venezuela) et en Asie (Chine, Bangladesh). Par son architecture flexible, l'enquête 1-2-3 est conçue comme un cadre générique, qui respecte un certain nombre de caractéristiques communes mais dont les configurations sur le terrain varient en fonction des besoins et des spécificités des systèmes d'informations existants dans les différents pays.

Fondée sur le principe de la greffe d'enquêtes, l'enquête 1-2-3 est constituée d'un dispositif de trois enquêtes emboîtées, touchant des populations statistiques différentes : individus, unités de production, ménages.

SCHEMA 1.- L'enquête 1-2-3 à Madagascar



La première phase de ce dispositif est une enquête sur l'emploi, le chômage et les conditions d'activités des ménages (phase 1 : enquête emploi). Elle a pour vocation à être réalisée avec une périodicité annuelle (voire en continu), comme dans le cas de Madagascar depuis 1995. Outre la thématique principale de cette phase, centrée sur le

marché du travail, elle joue un rôle pivot dans l'élaboration d'un cadre beaucoup plus large d'enquêtes auprès des ménages. Deux techniques sont mobilisées pour étendre le champ des questions couvertes : les greffes d'enquêtes² et l'ajout de modules thématiques variables au questionnaire de base. Dans la première catégorie, on peut citer la phase 2 sur le secteur informel et la phase 3 sur la consommation, qui font partie intégrante de l'architecture de base du dispositif. Ces enquêtes de structure, plus complexes à mettre en œuvre, n'ont pas pour vocation à être effectuées chaque année, mais avec une périodicité supra-annuelle. Par exemple, au Mexique, la phase 2 est réalisée tous les deux ans, tandis qu'à Madagascar les phases 2 et 3 sont reconduites tous les trois ans (1995, 1998, 2001).

La deuxième phase consiste à réaliser une enquête spécifique auprès des chefs des unités de production informelles sur leurs conditions d'activité, leurs performances économiques, leur mode d'insertion dans le tissu productif et leurs perspectives (phase 2 : enquête sur le secteur informel). Enfin, la troisième phase, est une enquête sur la consommation des ménages. Elle vise à estimer le niveau de vie des ménages, à mesurer le poids des secteurs formel et informel dans leur consommation, et à analyser les déterminants de la pauvreté (phase 3 : enquête sur la consommation, les lieux d'achat et la pauvreté).

A cette architecture de base, viennent s'ajouter des opérations statistiques spécifiques, correspondant à des modules thématiques variables. Ces derniers peuvent prendre deux formes. Suivant une première configuration, ils se présentent comme des enquêtes à part entière appliquées à un sous-échantillon de ménages et/ou d'individus issus de la phase 1 (à l'instar de la phase 3), suivant le principe des greffes d'enquêtes. A Madagascar, les enquêtes SET97 sur la santé, l'éducation et les transferts, et BIOMAD98 sur les trajectoires biographiques (famille, migration, emploi) ont été réalisées dans ce cadre. Suivant une seconde configuration, différents modules thématiques peuvent être ajoutés au questionnaire de base des trois phases en fonction des besoins. On mentionnera, entre autres et toujours à Madagascar, les modules supplémentaires sur la perception des réformes économiques et le rôle de l'État (1995), la demande d'éducation et les politiques scolaires (1996), l'identité ethnique, les pratiques religieuses, la sociologie électorale et le rôle des partis et de la classe politique (1997), la réforme de la fonction publique et la privatisation (1998), les nouvelles dimensions de la pauvreté (vulnérabilité, approches subjectives, « participation », violence, etc. ;

2. L'enquête-emploi sert à tirer un sous-échantillon auquel est appliqué un second questionnaire sur un thème particulier.

1999, 2000, 2001); ou encore les modules « gouvernance » et « démocratie » appliqués dans sept capitales d'Afrique de l'Ouest. Ces modules se rapprochent en fait des sondages d'opinion. En répondant au souci de représentativité des opinions recueillies, ils contribuent à la mise en application du processus participatif. Nous ne développerons pas ici les objectifs et les atouts de ce type d'approche qui font l'objet du chapitre V.

L'enquête-emploi : pilier des statistiques sur les ménages

Dans la plupart des pays du monde, au premier rang desquels les pays développés, mais aussi dans les PED d'Amérique latine, d'Asie, du Maghreb, etc., bref partout sauf en Afrique sub-saharienne, l'enquête-emploi est au centre du dispositif statistique auprès des ménages. Par enquête-emploi, on entend un type générique d'enquêtes par sondage auprès des ménages, périodiques et standardisées au niveau international, traitant du marché du travail en général, des conditions d'activité de la population (emploi, chômage, revenus, etc.). Non seulement, il s'agit de l'enquête auprès des ménages la plus répandue, mais aussi de celle qui a connu le plus grand effort d'harmonisation des concepts et des méthodologies de mesure, pour permettre des comparaisons internationales, notamment sous l'impulsion du BIT (Husmanns *et alii*, 1990).

Deux types d'arguments militent en faveur du recours aux enquêtes sur l'emploi pour le suivi de la pauvreté dans les pays en développement. On peut d'abord invoquer des raisons analytiques. La question de l'emploi est d'autant plus centrale que l'immense majorité de la population des pays pauvres tire ses revenus du travail, notamment les plus défavorisés, les transferts institutionnels (prévoyance sociale) et les revenus du capital ne jouant qu'un rôle marginal. Plus qu'ailleurs, l'amélioration du fonctionnement du marché du travail et de l'accès à l'emploi est au centre des politiques économiques. Au-delà de ces considérations économiques et sociales, la mise en place d'enquêtes-emploi se justifie pour des raisons techniques, qui touchent à la fois à la gestion statistique des enquêtes et au renforcement des capacités institutionnelles des instituts nationaux de statistique (INS). En effet, les enquêtes-emploi sont particulièrement aisées à mettre en œuvre. Le questionnaire est léger et peut être appliqué sur le terrain dans un temps limité. Ces performances se comparent avantageusement à celles des enquêtes lourdes, où il n'est pas rare que les questionnaires dépassent 100 pages et nécessitent plusieurs heures, voire plusieurs jours d'interviews. C'est le cas notamment des enquêtes multi-objectifs (type LSMS), ou simplement des enquêtes budget-consommation, dans la mesure où

l'obtention d'estimateurs fiables ne peut se faire qu'au prix de procédures complexes et fastidieuses. Cette complexité a d'ailleurs contribué à l'échec de nombreuses opérations de ce genre. En conséquence, le coût des enquêtes-emploi est limité, pour les raisons ci-dessus mentionnées. Enfin, elles apportent une base idéale pour élaborer des stratifications opératoires sur les ménages, pertinentes pour des questionnements divers, et permettant de greffer des enquêtes ou modules additionnels sur les thèmes les plus variés, comme le montre l'expérience de MADIO³ à Madagascar.

L'opérationnalité des enquêtes-emploi, dans un contexte de rareté des ressources (aussi bien financières qu'humaines), cumule deux avantages importants à prendre en compte :

- elles permettent d'envisager l'amorce de séries temporelles, au fondement même de l'analyse économique. La continuité d'enquêtes viables dont les concepts comme les résultats sont standardisés (taux d'activité, taux de chômage, etc.) facilite l'usage de méthodes (économétriques notamment) au service de l'analyse des comportements aussi bien micro que macro-économiques ;
- elles sont un bon instrument pour dynamiser les équipes de statisticiens, notamment en Afrique, où les dispositifs d'enquêtes auprès des ménages sont encore embryonnaires. Confrontés à d'immenses difficultés, ces derniers ont besoin de projets mobilisateurs, dont la probabilité d'échec est faible. En conséquence, il convient de favoriser des enquêtes maîtrisables par des équipes restreintes, dont on sait par avance les résultats à diffuser et qui ne dépendent pas des aléas causés par des besoins de financement trop volumineux, par définition impossible à imputer sur des budgets nationaux réduits à la portion congrue.

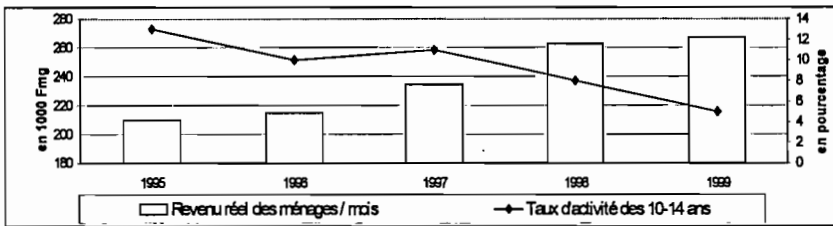
A titre d'exemple, l'enquête-emploi malgache existe depuis 1995, et est reconduite tous les ans. Elle fournit des informations annuelles et rapides sur la situation et l'évolution du marché du travail, et analyse son mode de fonctionnement. Il s'agit de la seule source d'information disponible à Madagascar qui permet d'établir un diagnostic en temps réel des retombées des politiques économiques sur la population (emploi, chômage, revenus, etc.). L'enquête-emploi porte aujourd'hui sur un échantillon représentatif de 6.000 ménages des grands centres urbains dont 3 000 dans l'agglomération de la capitale (soit environ 26 000 individus dont 13 000 à Antananarivo). Un tiers de l'échantillon est renouvelé d'un exercice à l'autre. Il est possible, grâce

3. Le projet MADIO (Madagascar-Dial-Instat-Orstom) est un projet d'appui à la réhabilitation de l'appareil statistique national et à l'analyse économique.

à cette dimension de panel, de suivre les trajectoires individuelles dans le temps.

Le graphique et le tableau ci-dessous illustrent sur des exemples concrets l'intérêt de l'enquête-emploi, dans la double dimension de suivi annuel (en coupe transversale) et de panel. En Afrique, ce type de résultats ne peut pas être obtenu avec les dispositifs existants. Ainsi, la corrélation entre croissance des revenus du travail et baisse du travail des enfants est clairement mise en évidence (pour une analyse plus détaillée, voir Razafindrakoto et Roubaud, 1999).

GRAPHIQUE 1.- *Croissance des revenus et évolution du taux d'activité des enfants*



Sources : Enquêtes 1-2-3, 1995 à 1999, phase 1, MADIO/INSTAT, calcul des auteurs.

Par ailleurs, le suivi de panel permet de distinguer la pauvreté transitoire et la pauvreté chronique. Ainsi, dans la capitale malgache, sur la période étudiée, environ un individu sur six se trouve de façon chronique dans une situation de pauvreté, et un sur quatre a connu temporairement cette situation. L'identification de ces deux formes de pauvreté a des implications importantes en matière de ciblage et d'instruments de lutte contre la pauvreté (Herrera et Roubaud, 2001).

TABLEAU 1.- *La persistance dans la pauvreté*

	Jamais pauvre	Parfois pauvre	Toujours pauvre	Total
1997-1998	35 %	27 %	38 %	100 %
1998-1999	36 %	25 %	39 %	100 %

Sources : Enquêtes 1-2-3, 1995 à 1998, phase 1, MADIO/INSTAT, calcul des auteurs.

L'enquête sur le secteur informel, un éclairage sur un lieu de concentration des poches de pauvreté

La deuxième phase du dispositif est réalisée auprès des chefs d'unités de production informelles identifiées lors de la première phase (l'enquête-emploi). Son intérêt dans une perspective de suivi de la pauvreté réside dans le fait que le secteur informel est un lieu de concentration des poches de pauvreté. Porter une attention particulière

à ce secteur permet dès lors de cibler une grande partie des pauvres. L'analyse des conditions d'activité, des performances économiques, et du mode d'insertion des unités informelles dans le tissu productif permet d'appréhender l'impact des politiques sur le secteur et la stratégie des ménages qui en tirent une source d'emploi ou de revenus.

L'enquête vise ainsi à répondre à des interrogations précises sur le rôle de ce secteur dans l'économie ainsi que sur sa contribution réelle et potentielle à l'amélioration des conditions de vie de la population. A titre d'exemple, la mise en place de systèmes de micro-finance vise à toucher les plus démunis en favorisant le développement des petites unités de production informelles. Mais la question se pose : qui sont les bénéficiaires de ces systèmes et quel en est l'impact ? Dans un autre registre, compte tenu des opportunités limitées en termes d'emplois dans le secteur formel, l'encouragement les activités informelles constitue-t-il une alternative viable permettant d'engendrer une dynamique de croissance ? Pour répondre à ces questions, il est nécessaire d'appréhender avec soin le circuit économique au cœur duquel gravite le secteur informel en analysant l'évolution de sa structure et de sa production, l'origine de ses consommations intermédiaires, de son capital, de son investissement, de son financement, ainsi que de la demande qui lui est adressée.

A titre d'exemple de résultats de la phase 2, le tableau ci-dessous montre l'évolution des principaux agrégats économiques du secteur informel entre 1995 et 1998 dans la capitale malgache (MADIO, 1998a). Cette dynamique exige non seulement de disposer de deux enquêtes comparables sur le secteur informel, mais aussi d'être capable d'effectuer le partage volume/prix, à partir d'un indice des prix spécifique au secteur informel. A notre connaissance, il n'existe aucune source de données équivalente dans d'autres PED.

TABLEAU 2.- *Évolution des principaux agrégats du secteur informel 1995-1998*

	Agrégats en niveau			Evolution 95/98	
	1995 (Fmg 1995)	1995 (Fmg 1998)	1998 (Fmg 1998)	Nominale	Réelle
Nombre d'UPI	123 000	-	164 000	-	+33,7 %
Emploi	191 900	-	241 200	-	+25,7 %
Capital	199 Mds Fmg	356 Mds Fmg	596 Mds Fmg	+199,5 %	+67,4 %
Chiffre. d'aff.	1 309 Mds Fmg	2 352 Mds Fmg	3 004 Mds Fmg	+129,5 %	+27,7 %
Production	721 Mds Fmg	1 291 Mds Fmg	1 769 Mds Fmg	+145,4 %	+37,0 %
Valeur ajoutée	405 Mds Fmg	706 Mds Fmg	1 139 Mds Fmg	+181,2 %	+61,3 %

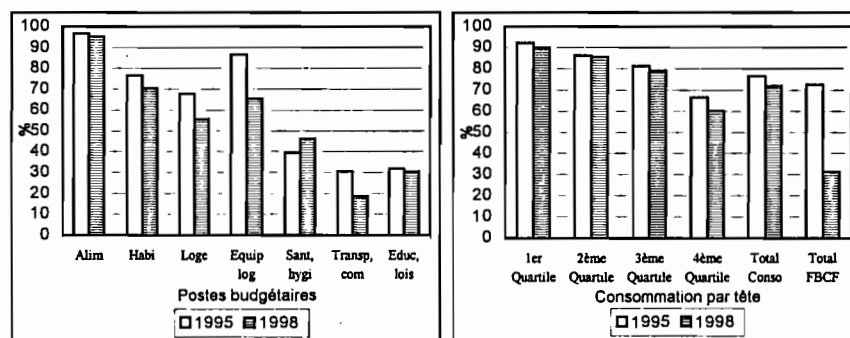
Sources : Enquêtes 1-2-3 1995, 1998, phases 2, MADIO/INSTAT. Pour déflater les agrégats en valeur, des indices spécifiques des prix de vente, de production et de valeur ajoutée du secteur informel ont été élaborés. Entre 1995 et 1998, ils ont crû respectivement de +85,8 %, 79,1% et 74,3 %. Au cours de la même période, l'IPC (indice des prix à la consommation) s'est élevé de +64,8 %. Le capital a été valorisé au prix de production, faute d'informations spécifiques.

L'enquête sur la consommation, la satisfaction des besoins des ménages et la pauvreté monétaire

La phase 3 de l'enquête 1-2-3 est une enquête de type budget/consommation (EBC). Son objectif est de déterminer le niveau et la structure de la consommation des ménages. A l'instar des enquêtes du même genre, elle permet de calculer des lignes de pauvreté et d'estimer les indicateurs traditionnels de pauvreté monétaire (incidence, intensité, etc.). Du point de vue méthodologique, la phase 3 se situe à mi-chemin entre les EBC classiques et les enquêtes LSMS. Les options choisies résultent d'un arbitrage entre fiabilité des estimateurs et rapidité de diffusion des résultats. L'utilisation de carnets de compte sur quinze jours assure une mesure de la consommation, et partant de la pauvreté, bien meilleure que dans les enquêtes LSMS, qui ne sont basées que sur des questions rétrospectives. La moins bonne prise en compte de la saisonnalité que dans les EBC classiques, dont la collecte s'étale sur une année complète, est en partie compensée par un meilleur délai de livraison des informations, ce qui en fait une enquête plus légère et plus utile à la prise de décision.

Du point de vue analytique, son originalité réside dans l'estimation des montants des dépenses des différentes catégories de ménages par produit, suivant le lieu d'achat, et notamment leur origine formelle ou informelle. Elle permet en outre de cerner les comportements des différentes catégories de ménages (en fonction de leur richesse, de leurs sources de revenus, etc.) dans leurs décisions d'acheter un produit dans le secteur formel ou informel, et de connaître les pays de provenance des produits consommés.

GRAPHIQUE 2.- *Évolution de la part du secteur informel dans la consommation des ménages 1995-1998*



Sources : Enquêtes 1-2-3, 1995, 1998, phases 3, MADIO/INSTAT. Hors auto-consommation et loyers imputés.

Le graphique 2 ci-dessous montre qu'en phase de croissance rapide des revenus, la part du secteur informel dans la consommation des ménages a régressé de façon différenciée suivant le type de poste budgétaire et le type de ménages, les plus pauvres restant beaucoup plus dépendants du secteur informel que les plus riches (MADIO, 1998b).

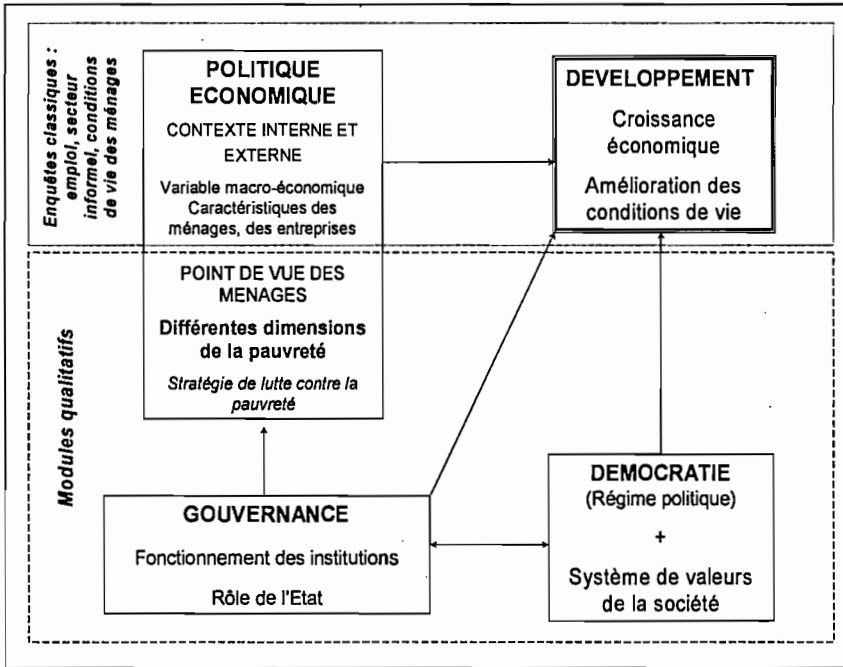
Les modules sur la gouvernance et la démocratie

La conjonction de l'échec relatif des politiques d'ajustement structurel et de l'extension du concept de pauvreté à des dimensions extra-économiques ont conduit gouvernements et bailleurs de fonds à prendre conscience de l'importance de nouveaux facteurs, comme la gouvernance, l'adhésion et la participation des populations, en les plaçant au cœur de leurs stratégies de développement. De plus en plus, il apparaît que les questions de développement ne peuvent être abordées uniquement sous l'angle de la croissance économique. En fait, l'élaboration de politiques efficaces de lutte contre la pauvreté doit tenir compte et chercher à mieux comprendre les interactions entre au moins quatre dimensions : la croissance bien sûr, mais aussi la distribution (des revenus ou des actifs), la qualité des institutions (notamment publiques) et le type de régime politique. C'est pourquoi, les notions de « bonne gouvernance » et de démocratie sont aujourd'hui mises en avant comme des déterminants fondamentaux de la réussite des politiques économiques, et plus généralement des niveaux de développement des pays. Elles ne jouent pas seulement un rôle instrumental (la démocratie contribue à la bonne gouvernance qui elle-même favorise la croissance et limite les inégalités) mais elles représentent en elles-mêmes des dimensions constitutives du bien-être des populations. Par exemple, le respect des libertés individuelles (liberté politique, liberté d'expression, etc.) peut être considéré comme une composante intrinsèque du développement ; de même, une administration intègre accroît le sentiment de justice en réduisant les pratiques discriminatoires (entre autres *via* la baisse de la corruption).

C'est pourquoi l'enquête 1-2-3 a été élargie aux questions de gouvernance et de démocratie. D'une part, il s'agit d'apprécier le fonctionnement de l'administration, la qualité des services publics ainsi que le jugement des différentes couches de la population sur le rôle de l'État (sur ce qu'il fait ou devrait faire). D'autre part, l'enquête permet de recueillir le point de vue de la population sur le fonctionnement (dysfonctionnement) de la démocratie, sur l'adéquation du régime politique au contexte du pays, et plus largement sur les valeurs considérées comme essentielles dans la société. L'objectif *in fine* est d'explorer les liens entre la démocratie

(ou plus globalement le régime politique), les institutions publiques, leur mode de fonctionnement effectif, le système de valeurs de la société et les conditions de vie de la population.

SCHÉMA 2.- Les modules qualitatifs pour la compréhension des liens entre gouvernance, démocratie, politique économique et conditions de vie des populations

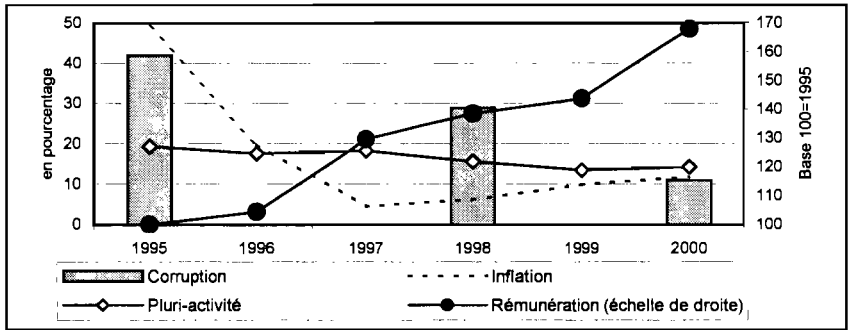


Finalement, l'enquête 1-2-3 permet de combiner et de suivre l'évolution dans le temps de trois types d'informations : *des questions subjectives*, propres aux sondages d'opinions (appréciation du fonctionnement de la démocratie et de l'État, niveau d'adhésion aux politiques mises en œuvre, préférences partisans, conception de l'ethnicité, sentiment d'exclusion ou de discrimination, système de valeurs et de représentation, etc.), *des données objectives sur les comportements et les pratiques sociales* (participation politique et sociale, pratiques religieuses, accès aux services publics, violence ou corruption, etc.) ainsi que sur *les caractéristiques socio-économiques individuelles* traditionnellement collectées dans les enquêtes auprès des ménages (sexe, âge, scolarité, migrations, emploi, chômage, revenus, etc.).

A titre d'illustration, le graphique ci-dessous permet de faire le lien entre l'amélioration des salaires des fonctionnaires et la forte chute

de l'incidence de la corruption⁴ entre 1995 et 2000. La mesure de ce type d'indicateurs est tout à fait exceptionnelle dans les PED.

GRAPHIQUE 3.— *Salaires publics et performance de l'administration à Madagascar 1995-2000*



Source : Razafindrakoto et Roubaud (2001) à partir des Enquêtes-emplois 1995-2000, INSTAT/MADIO.

Le tableau 3 présente les principales caractéristiques du dispositif 1-2-3, mis en place à Madagascar à partir de 1995. Les coûts moyens des enquêtes sont tout à fait modiques. Ils ne peuvent évidemment pas être appliqués tels quels à d'autres contextes nationaux, où le niveau des prix est en général plus élevé. Mais même dans le cadre malgache, ils se comparent avantageusement à ceux d'autres types d'enquêtes auprès des ménages réalisées dans le pays (enquêtes intégrales ou prioritaires, enquêtes démographiques et de santé, etc.).

TABLEAU 3.— *Principales caractéristiques du dispositif 1-2-3 à Madagascar (1995-2001)*

	Enquête-emploi	Phase 2	Phase 3
Thématique	Marché du travail	Secteur informel	Conso., pauvreté
Couverture	Antananarivo*	Antananarivo*	Antananarivo*
Périodicité	Annuelle	Tous les 3 ans	Tous les 3 ans
Nombre de réalisations	7, panels rotatifs au 1/3	3, coupes transversales	3, coupes transversales
Taille de l'échantillon	3 000 ménages, 15 000 indiv.	1.000 UPI	600 ménages
Coût unitaire (Euros)	5 Euros/ménage	9 Euros/UIP	9 Euros/ménage

4. L'incidence de la corruption est définie comme la proportion d'habitants de la capitale qui ont été victimes de la corruption au cours de l'année écoulée. Il s'agit donc *a priori* de la petite corruption, et non de la grande (marchés publics, etc.).

TABLEAU 3 (suite)

	SET 97	BIOMAD 98
Thématique	Santé, Education, Transferts	Trajectoires biographiques
Couverture	Antananarivo	Antananarivo
Périodicité	Tous les 5 ans	Ponctuelle
Nombre de réalisations	1	1
Taille de l'échantillon	1 000 ménages	2 400 individus
Coût unitaire (Francs Français)	9 Euros/ménage	4 Euros/individu

Note : Les coûts incluent toutes les opérations de terrain, de saisie et d'apurement, y compris la publication des premiers résultats. * : enquêtes étendues aux grands centres urbains à partir de 2000.

Les observatoires : une méthodologie originale pour l'analyse et le suivi du monde rural

Alors que les poches de pauvreté se concentrent principalement dans les zones rurales, les dispositifs classiques, non seulement sont lourds à gérer, mais sont aussi mal adaptés pour appréhender ce phénomène. D'une part, les enquêtes agricoles, en se focalisant sur les exploitations, ne permettent pas de saisir l'ensemble des activités et des revenus des ménages ruraux. D'autre part, les enquêtes nationales de type LSMS, prioritaires ou intégrales, présentent l'inconvénient de ne pas cerner suffisamment les spécificités et la diversité du monde rural. Or la prise en compte de ces caractéristiques est indispensable pour la définition de politiques adaptées. Pour remédier à ces lacunes, le principe des « observatoires » socio-économiques, inspiré des monographies villageoises, se révèle pertinent. Il convient toutefois de renforcer la finalité économique – et plus particulièrement macro-économique – du questionnement, ainsi que la composante statistique et quantitative, qui sont habituellement toutes deux limitées dans ce type d'approche. Les Observatoires Ruraux mis en place par le projet MADIO à Madagascar constituent une expérience originale qui s'inscrit dans cette optique.

Un observatoire rural est un espace restreint, limité à quelques villages, choisi pour illustrer une problématique-clef du monde rural, dans lequel on réalise des enquêtes à passages répétés sur les conditions de vie les ménages. Les sites des Observatoires Ruraux ont été sélectionnés par une méthode de choix raisonnés, en l'absence de base de sondage récente et fiable. Les critères retenus sont les suivants : la zone agro-climatique et le système de production dominant (culture de rente, culture vivrière, pêche ou élevage) ; la densité démographique, la composition ethnique de la population, les mouvements migratoires ; l'accessibilité ou l'enclavement ; la disponibilité d'équipements socio-collectifs (santé, éducation) et

d'infrastructures de base (eau, électricité, poste, téléphone), ainsi que l'accès aux services d'appui économique de l'État ou du secteur privé (services d'encadrement, établissements financiers, sociétés de commercialisation, etc.); l'existence ou non de projets de développement (organisations non gouvernementales, coopérations bilatérales ou multilatérales).

Ainsi, quatre Observatoires Ruraux ont été créés en 1995, et chacun illustre une problématique de l'agriculture malgache. Le choix a été limité à quatre dans un premier temps en raison des ressources humaines et financières limitées et du caractère expérimental de la méthode. Ces observatoires sont :

- dans la région Sud-Ouest, l'observatoire de la plaine côtière Mahafaly (Tuléar) : des populations de pêcheurs et d'agro-éleveurs dans une région aride et enclavée ;
- au Nord-Est, l'observatoire de la vanille (Antalaha) : des producteurs de vanille (et secondairement de café, girofle et poivre) face à la libéralisation du commerce des cultures de rente ;
- sur les Hautes-Terres, l'observatoire du Vakinankaratra (Antsirabe) : zone de polyculture familiale, à dominante rizicole, mais globalement déficitaire en riz ;
- à l'Ouest, l'observatoire de la plaine de la Basse-Betsiboka (Marovoay), un grand périmètre irrigué rizicole en voie de restructuration, suite à une crise de gestion au cours des années quatre-vingt et au désengagement de l'État à la fin de cette période. Les ménages producteurs, très insérés dans l'économie de marché, ont dû déployer des stratégies d'adaptation.

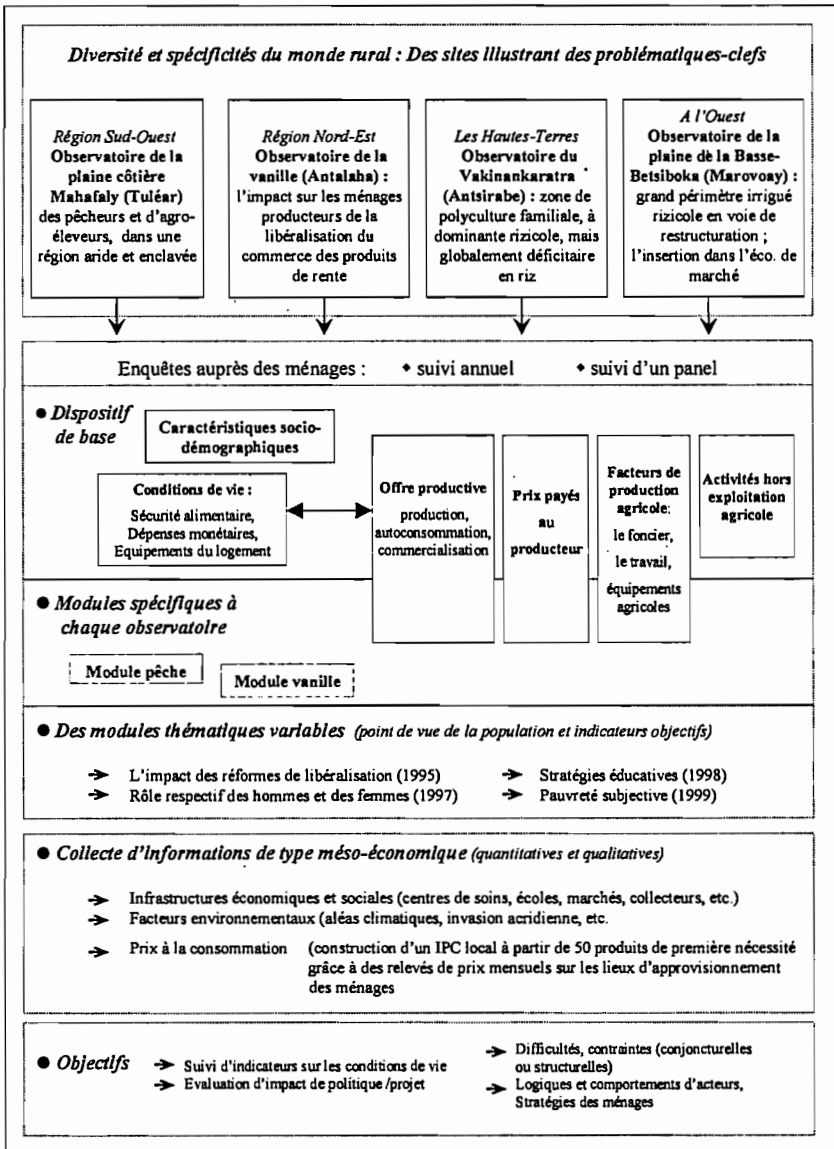
TABLEAU 4.— *Population enquêtée dans les 4 observatoires (1998)*

	Antalaha	Antsirabe	Marovoay	Tuléar	Total
Nombre de ménages	553	598	553	504	2 208
Population correspondante	2 850	3 581	3 192	2 934	12 557
Taille moyenne des ménages	5,2	6,0	5,8	5,8	5,7
Panel de ménages enquêtés en 1995, 1996, 1997 et 1998	297	288	303	227	1 115

Sources : Observatoires Ruraux, 1995 à 1998 ; Madio.

Par la suite, un Réseau d'Observatoires Ruraux (ROR) a été créé à Madagascar. Avec la consolidation progressive de la méthodologie, on est passé de quatre observatoires entre 1995 et 1998, à treize en 1999 et dix-sept en 2000. Ils associent chacun un opérateur (organisation non gouvernementale, bureau d'études, etc.) chargé de la mise en œuvre et un bailleur de fonds qui en assure le financement. La constitution du réseau répond ainsi à un triple objectif :

SCHÉMA 3.— Les Observatoires Ruraux pour l'analyse des campagnes



- étendre le maillage du dispositif mis en place par le projet MADIO à d'autres zones ;
- fournir des instruments pour mesurer l'impact local des actions de développement en milieu rural ;

- créer un forum d'échange d'informations entre différents opérateurs qui œuvrent en milieu rural afin de capitaliser les expériences (bilan des échecs et des succès).

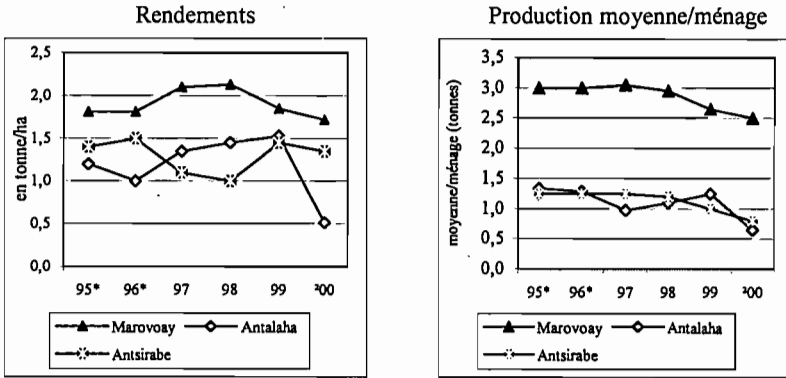
Bien que ces enquêtes ne soient pas statistiquement représentatives, elles présentent de nombreux avantages :

- le suivi annuel, et en particulier la dimension de « panel » (suivi des mêmes ménages dans le temps), permettent la compréhension des mécanismes d'adaptation des comportements individuels à l'environnement macroéconomique ;
- la concentration géographique des zones d'intervention facilite la gestion des enquêtes, qui constitue un écueil sur lequel sont venues buter nombre d'opérations statistiques en milieu rural. La modicité des coûts (4 000 Euros par observatoire), la fiabilité des données (meilleur contrôle des opérations de terrain) et la réduction des délais de production des résultats (moins de trois mois après la fin de la collecte) sont autant d'atouts découlant de cette concentration spatiale ;
- la concentration dans des zones localisées offre la possibilité de collecter à moindre frais des informations de type méso-économique. Celles-ci portent sur les infrastructures économiques et sociales (présence d'écoles, de centres de santé, de routes, de marchés, d'institutions de crédits, etc.), mais également sur les prix à la consommation sur les marchés locaux (incontournables pour évaluer la dynamique réelle du pouvoir d'achat des ménages ruraux). Ces données donnent les moyens d'enrichir le diagnostic par des analyses multi-niveaux, qui tiennent compte aussi bien de la demande que de l'offre ;
- ce dispositif permet de saisir des thèmes spécifiques hors d'atteinte des enquêtes nationales classiques en Afrique compte tenu de la faible taille des échantillons et de la concentration des zones de production (par exemple : les producteurs de vanille) ;
- les observatoires sont particulièrement adaptés pour procéder à un véritable suivi/évaluation de l'impact de projets de développement rural, par nature, localisés dans l'espace (mise en place d'un échantillon-témoin) ;
- enfin, dans un contexte de délabrement de l'appareil statistique agricole, les Observatoires Ruraux permettent de dégager des indicateurs et des ordres de grandeur pour l'analyse du monde rural, en l'absence de données disponibles au niveau national (par exemple : l'évolution des rendements rizicoles).

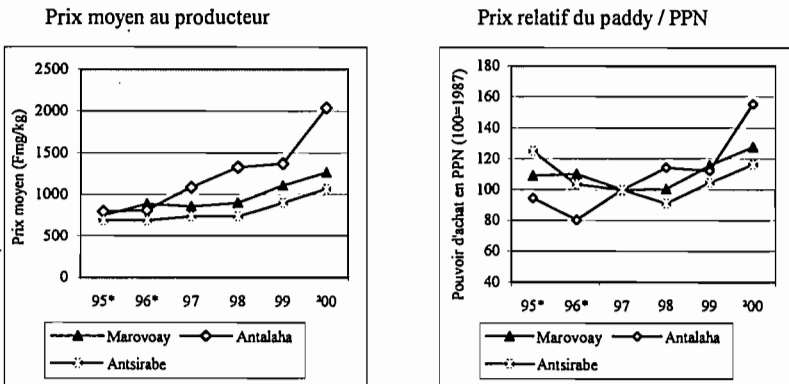
A titre d'illustration, les graphiques suivants – établis à partir des données de panel – permettent d'analyser le lien entre l'évolution de la

production de riz, celle des rendements et celle des prix (riz et produits de première nécessité ou PPN).

GRAPHIQUE 4.- *Évolution des rendements et dynamique de la production de riz (1995-2000)*



GRAPHIQUE 5.- *Évolution du prix du riz et de celui des PPN (1995-2000)*



Sources : Observatoires Ruraux, 1995 à 2000, MADIO. Le calcul porte sur un panel de ménages pour la période 1997-2000. Pour 1995 et 1996, la tendance moyenne a été reproduite.

La stagnation des rendements apparaît comme un frein majeur à l'accroissement de la production. Ainsi, les ménages producteurs ne sont pas en mesure de réagir favorablement à la hausse des prix au producteur. De plus, pour que la montée des prix ait réellement un effet incitatif, elle doit s'inscrire dans la durée et se traduire par une amélioration du pouvoir d'achat des revenus tirés de la vente du paddy. Or l'évolution des prix relatifs du paddy par rapport aux PPN ne suit

pas une tendance claire, même si elle apparaît favorable au cours des dernières années.

SPÉCIFICITÉS ET APPORTS DES DEUX DISPOSITIFS D'ENQUÊTE

Les bases de ces deux dispositifs, au départ expérimentaux, sont aujourd'hui solidement établies. Les principaux points forts sont : la fiabilité des informations, la régularité du suivi, la comparabilité dans le temps, la faiblesse des coûts, l'appropriation par les techniciens nationaux. Outre la richesse de l'information collectée, ces propriétés expliquent la réussite de ces opérations à Madagascar, mais aussi dans d'autres PED. Pour apprécier leur apport, on peut d'une part chercher à identifier leur spécificité en termes de contenu analytique, notamment par rapport aux systèmes d'enquêtes les plus répandus, et d'autre part relever quelques propriétés intrinsèques qui ont contribué à leur réussite.

Mise en perspective : comparaison avec les instruments classiques

Nous avons retenu comme point de comparaison les enquêtes « Banque mondiale » (types LSMS, intégrales ou prioritaires) à la fois parce qu'elles sont de loin les plus répandues mais aussi car elles ont en commun avec les enquêtes 1-2-3 et les Observatoires Ruraux de fournir des mesures de la pauvreté monétaire ; ce qui n'est pas le cas d'autres systèmes d'enquêtes comme les CWIQ ou les EDS.

Le tableau qui suit récapitule les caractéristiques des différentes enquêtes dans la pratique, telles qu'elles sont mises en oeuvre en Afrique, et non en se basant sur leurs caractéristiques théoriques. Les principaux atouts des deux dispositifs présentés ici sont en premier lieu la qualité des données, et secondairement, les coûts, la richesse de l'information et le suivi temporel. En revanche, leur couverture géographique limitée par rapport aux enquêtes « Banque mondiale », qui embrasse l'ensemble du territoire national, constitue leur inconvénient essentiel.

Il convient cependant de noter que pour 1-2-3 cette limite n'est pas consubstantielle à l'enquête. Dans la plupart des cas, cette limitation relève à la fois d'une contrainte de coût et surtout d'une stratégie délibérée d'appropriation nationale. D'ailleurs, certaines expériences récentes ont étendu l'échantillon au niveau national (Salvador, Maroc, Venezuela, Colombie). Il s'agit cependant d'enquêtes ponctuelles, dont il reste à évaluer les performances dans la perspective de pérennisation du dispositif.

TABLEAU 5.— *Tableau récapitulatif des caractéristiques de l'enquête 1-2-3 et des Observatoires Ruraux : Comparaison avec le dispositif standard de type LSMS tel qu'il est appliqué en Afrique*

	Enquête 1-2-3	Observatoires Ruraux	Enquête type LSMS
Champ de l'enquête	Plus adaptée au milieu urbain (dans sa conception actuelle)	Plus spécifique au milieu rural	Peut couvrir l'ensemble du territoire
Echantillon	Représentatif de la ville, de l'agglomération, ou des centres urbains enquêtés Panel triennal tournant de ménages	Représentatif à l'échelle locale des villages enquêtés (choisis pour illustrer des problématiques clefs et bien spécifiques) Panel intégral de ménages	Représentatif à l'échelle nationale et urbaine/rurale (mais pas au niveau local) Enquête ménage en coupe transversale
Périodicité	Annuelle (phase 1) Tous les 3 ans (phases 2 et 3) (même méthodologie)	Annuelle (reconduction de la même méthodologie)	Plutôt tous les trois ou cinq ans (irrégulière)
Caractéristique du questionnaire	Léger et modulable avec des modules thématiques variables (notamment enquête d'opinion)	Plus ou moins léger, avec module spécifique adapté à la réalité locale (type d'activité)	Questionnaire lourd
Coût	Faible	Faible	Elevé
Principaux objectifs	<ul style="list-style-type: none"> - Mesure précise et suivi des condit° d'activité et niveau de vie - Analyse des comportements des individus et ménages - Mesure du poids du secteur informel ; suivi de sa dynamique - Suivi « participatif » : recueille aspirations/perceptions d'individus représentatifs de la population 	<ul style="list-style-type: none"> - Suivi précis des conditions de vie des producteurs ruraux - Evaluation d'impact projet /programme (échant. témoin) - Analyse approfondie des choix et comportements d'acteurs dans un contexte bien spécifique - disponibilité d'indicateurs (si absence données nationales) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mesure globale des indicateurs sur les niveaux de vie - Eventuellement suivi (si enquête régulière avec une même méthodologie) - Analyse des comportements des individus et ménages
Type d'informations recueillies (dans leurs versions standards)	<ul style="list-style-type: none"> - Socio-démographique - Emploi, chômage et conditions d'activité (traject. et perspective) - Caractéristiques et dynamique des unités prod. informelle (UPI) - Conso. et conditions de vie - Capital social / exclusion ; vulnérabilité / insécurité ; - Gouvernance : opinion/degré de satisfaction concernant les politiques/réformes, le rôle et fonctionnement des institutions (niveau de corruption) 	<ul style="list-style-type: none"> - Socio-démographique - Offre productive (production, autocons., commercialisation) - Facteurs de production (foncier, travail, équipement agricole, etc.) - Prix aux producteurs - Niveau de vie (dépens monétaires équipement/logement) - Sécurité alimentaire - Information au niveau méso-économique (prix à la conso. locale, infrastructure, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Socio-démographique - Emploi / activité - Offre productive (production, autoconso.) - Niveau de vie (conso., conditions de logement) - Accès aux services d'éducation et de santé - Anthropométrique - Données au niveau communautaire (infrastructure, etc.)
Procédures de contrôle de qualité	<ul style="list-style-type: none"> - Test de cohérence interne et inter- temporelle (au niveau ménage et au niveau global) - Contrôle à tous les stades (terrain / saisie / apurement) - Fort taux d'encadrement avec niveau qualification élevé 	<ul style="list-style-type: none"> - Test de cohérence interne et inter- temporelle (au niveau ménage et au niveau global) - Contrôle à tous les stades (terrain / saisie / apurement) - Fort taux d'encadrement avec niveau qualification élevé 	<ul style="list-style-type: none"> Le plus souvent : - pas de possibilités de test inter-temporel - nécessite important travail d'apurement (redressement /éliminat° de questionnaires)
Principales limites	Une application en milieu rural nécessiterait quelques aménagements pour adapter le questionnaire	Pas de possibilités d'extrapolation au niveau national ou régional	<ul style="list-style-type: none"> - Lourdeur de gestion de la collecte à l'analyse, et coût élevé empêchent appropriation nationale - Ne peut être envisagée pour un suivi annuel - Délai collecte et analyse
Principaux atouts	<ul style="list-style-type: none"> - Légèreté, fiabilité du dispositif - Régularité du suivi - Disponibilité rapide de résultats - Traitement d'informations de différentes natures et sur différentes années : ménages, individus, emploi, UPI, opinions 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion facilitée par la concentration géographique - Suivi d'un panel (dynamiques individuelles) - Traitement spécifique d'une problématique-clef 	<ul style="list-style-type: none"> Couverture nationale Large couverture thématique (possibilité de traitement croisé d'info mais sur une seule année)

On peut aussi mettre en regard les différents types d'enquêtes en fonction du type d'indicateurs de la pauvreté qu'elles permettent d'élaborer. Il apparaît clairement (cf. tableau 6) que les enquêtes 1-2-3 et les Observatoires Ruraux sont mieux adaptés pour approcher les nouvelles dimensions de la pauvreté mises en exergue par les recherches les plus récentes (approche subjectives, vulnérabilité, participation, *voicing*, etc.). En théorie, rien n'empêcherait les enquêtes « Banque mondiale » d'en faire autant.

Des caractéristiques communes aux deux enquêtes (1-2-3 et OR) : des facteurs de réussite

Plusieurs raisons ont concouru à la réussite des enquêtes : un dispositif léger et modulable, la reconduction d'une même méthodologie générant des économies d'échelle, un contrôle de qualité à tous les stades, la formation de cadres compétents et le renforcement des capacités institutionnelles, l'intégration dans le système d'information statistique national, la publication rapide des résultats et enfin leur large diffusion dans les médias. Ce sont d'ailleurs ces mêmes raisons qui ont conduit à choisir dans un premier temps une couverture géographique limitée (la capitale pour 1-2-3 et quatre observatoires pour le dispositif en milieu rural), et à n'envisager une extension du système qu'une fois les méthodes consolidées et les processus d'enquête parfaitement maîtrisés.

Un important investissement pour assurer la qualité des données

Plusieurs moyens ont été employés pour maximiser la qualité des réponses pour les deux enquêtes. La gestion du travail de terrain et de la saisie est un élément central : concepts clairs et précis, maîtrise de la séquence des questions et de la logique interne des formulaires par les enquêteurs, charge raisonnable pour les personnels et les enquêtés, formation des superviseurs et des enquêteurs, taux d'encadrement adapté, double saisie systématique, etc.

On insistera sur deux points qui différencient les enquêtes qui ont été réalisées à Madagascar dans le cadre du projet MADIO des autres. D'une part, le niveau de qualification formelle et professionnelle des équipes est largement supérieur à la moyenne. La participation directe de cadres de haut niveau (ingénieurs statisticiens-économistes) à la formation et aux opérations de terrain est forte. D'autre part, toute une batterie de tests de cohérence a été élaborée. Ce n'est que lorsque l'ensemble des critères de qualité est rempli, après retours éventuels sur le terrain, que les questionnaires sont définitivement validés.

TABLEAU 6.— *Type d'indicateurs disponibles pour la mesure et le suivi de la pauvreté*

	Type d'indicateurs	Variables / méthodes	Enquêtes
Les dimensions classiques de la pauvreté	Pauvreté monétaire	Consommation ou revenu par tête	1-2-3 ; OR LSMS
	Pauvreté en termes de conditions d'existence	Caractéristiques du logement, des équipements	1-2-3 ; OR LSMS
	Pauvreté en termes de capital humain	Niveau d'éducation	1-2-3 ; OR LSMS
Approche subjective	Pauvreté subjective	Degré de satisfaction des ménages / besoins Perception subjective des niveaux de vie	1-2-3
Les nouvelles approches (priviliégiant plutôt les indicateurs de moyens que de résultats)	Opportunités Discriminations	Accès et mode d'insertion sur le marché du travail Stratégies éducatives Stratégies de conso (produits, approvisionnement) Accès aux actifs physiques / environnement local Contraintes domestiques Impact inefficacité services publics (exemple : corruption)	1-2-3 OR (partiellement LSMS)
	Pauvreté en termes d'exclusion	- Participation à associations/réseaux de transferts ; - Mode d'accès et suivi info ; - Participation politique (élections)	1-2-3 OR
	Vulnérabilité /insécurité	Précarité des activités ; instabilité des revenus ; forme de protection sociale (sécurité sociale, contrat, etc.) ; accès au crédit, éléments patrimoine Insécurité physique (victimes d'actes de violence)	1-2-3 OR
Approche en dynamique	Pauvreté transitoire ou chronique	- Suivi temporel sur un panel de ménages/individus, - Matrice de transition (entrées /sorties de pauvreté, pauvreté transitoire/pauvreté chronique) Analyse des facteurs explicatifs	1-2-3 OR
	Mobilité sociale (trappe à pauvreté)	Origine sociale des parents (éducation, activités, ethnies, castes, etc.)	1-2-3
Processus participatif - Consultation - Suivi « participatif »	Opinion (sondage représentatif)	Besoins / difficultés Opinion sur les priorités	1-2-3 OR
	Suivi de l'impact des politiques/réformes	- Appréciation de la population concernant les mesures ou politiques appliquées et leurs impacts (effet positif/ négatif) - Suivi d'indicateurs objectifs (incidence directe de la corruption, discriminations ou difficultés subies par les pauvres dans leurs démarches)	1-2-3 OR

Parmi les tests figurent les comparaisons inter-temporelles. Indépendamment du suivi d'un panel de ménages, la réalisation d'enquêtes successives permet de contrôler des erreurs de mesure impossibles à détecter à partir d'opérations ponctuelles. Comme ces dernières sont les plus courantes en Afrique, les statisticiens de ces pays sont rarement confrontés à ce problème. La qualité des estimations peut être jugée à l'aune de la cohérence des évolutions obtenues d'une année sur l'autre.

Si de nombreux tests de cohérence (cohérence interne, cohérence inter-temporelle) sont programmés au niveau de la saisie, le problème est aussi traité en amont. En effet, comptant sur des vertus aussi miraculeuses qu'erronées de l'informatique, les statisticiens ont trop tendance à ne se préoccuper de ces questions qu'au moment de l'apurement. À ce stade il est souvent trop tard pour redresser les données, et l'apurement consiste alors plus à réinventer les informations pour assurer un semblant de cohérence interne, qu'à chercher à obtenir des réponses fiables. Pour minimiser ce problème, de nombreux tests de cohérence sont réalisés « à la main » par les superviseurs eux-mêmes, avant même l'envoi des questionnaires à la saisie.

La diffusion des résultats pour se confronter au verdict de la demande

L'intégration systématique de la publication des principaux résultats dans le cycle de l'enquête constitue un autre point fort de ces deux dispositifs. Le cycle s'achève par la présentation publique, l'édition et la diffusion d'un document de premiers résultats, environ trois mois après la réalisation sur le terrain. A titre comparatif, ces délais sont en moyenne supérieurs à un an dans une enquête de type LSMS. À la différence des publications traditionnelles, volumineuses et qui se bornent souvent à l'accumulation de tableaux statistiques, bruts ou brièvement commentés, les séries de premiers résultats d'enquêtes de MADIO se présentent sous la forme d'une brochure d'une cinquantaine de pages, sur un support soigné et de qualité, où le texte l'emporte sur les tableaux. L'ensemble des principaux résultats de l'enquête, avec une forte composante analytique, est ainsi passé en revue. Cette vue synthétique, qui utilise différents instruments de la statistique descriptive, met en relief les points saillants de l'enquête, qui pourront faire par la suite l'objet d'analyses thématiques plus fouillées. On répond ainsi à l'objectif de mise à disposition du grand public des informations tirées de l'enquête dans le but de favoriser un débat démocratique.

La disponibilité de données fiables en temps réel

Si le dispositif de suivi statistique des ménages a pour vocation de servir à la définition et à l'orientation des politiques économiques, la mise à disposition d'informations fiables dans les plus brefs délais est un impératif. Or force est de constater que le système d'enquêtes de type LSMS ne répond pas à cette exigence, au moins tel qu'il existe en Afrique. D'une part, on l'a déjà souligné, la médiocre qualité des données et les changements méthodologiques ne permettent pas de dresser un diagnostic robuste des dynamiques en cours (DIAL, 2000), avec son lot d'effets pervers. Ainsi, dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest, la seconde moitié des années quatre-vingt-dix a correspondu à une phase de croissance relativement rapide (de l'ordre de 5 % par an), en rupture avec la période antérieure à la dévaluation du franc CFA de janvier 1994. Pourtant, les quelques enquêtes disponibles font état d'une augmentation de la pauvreté (à l'exception de la Côte-d'Ivoire, jusqu'en 1998). Il est tout à fait probable que ces résultats contre-intuitifs ne correspondent pas à la réalité, et s'expliquent par la mauvaise qualité des données d'enquêtes et/ou les changements méthodologiques d'une enquête à l'autre. En revanche, ces résultats ont un impact négatif sur le public de ces pays : ils contribuent à conforter l'idée largement répandue que la croissance n'est pas favorable à la réduction de la pauvreté, idée pourtant largement battue en brèche par l'expérience internationale et l'absence de tendance claire en matière d'accroissement des inégalités dans cette région.

D'autre part, la périodicité erratique et les délais excessifs de diffusion des résultats d'enquêtes limitent singulièrement l'usage qu'on peut en tirer pour l'ajustement des politiques économiques. Ainsi par exemple, en 1997, le PIB par tête s'est mis à croître à Madagascar après de longues années de déclin. La croissance n'a fait que s'accélérer depuis cette date. Madagascar est aussi un des pays africains où le programme statistique financé par la Banque mondiale est le plus conséquent, avec quatre enquêtes de type LSMS au cours des dernières années (1993, 1997, 1999, 2001). Les résultats de l'enquête de 1997, diffusés au public courant 1999, montraient que la pauvreté avait augmenté depuis 1993. Il faudra attendre la fin 2000 pour que les enquêtes identifient un retournement de conjoncture intervenu près de quatre ans auparavant. On est clairement en droit de s'interroger sur la pertinence d'un tel dispositif. En contrepartie, l'enquête 1-2-3 permettait d'annoncer dès 1997, et de confirmer année après année depuis lors, le retournement de conjoncture (certes seulement dans la capitale). De plus, l'enquête montre que l'embellie des revenus et de la consommation des ménages urbains est sans

commune mesure avec celle résultant de l'évolution de la consommation privée dans les comptes nationaux ; ce qui conduit à s'interroger sur leur degré de validité.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons présenté deux instruments originaux de suivi de la pauvreté, et plus largement des conditions de vie des ménages. Ceux-ci ont été élaborés pour répondre en partie aux lacunes des systèmes d'enquêtes existants dans les PED. Ils ont de plus été testés avec succès sur le terrain dans des contextes assez variés, confortant par l'exemple la validité des hypothèses émises quant aux causes des faiblesses de certains types d'enquêtes. Notre intention n'est évidemment pas de les promouvoir comme seule alternative possible face à leurs concurrents, mais plutôt de diversifier la boîte à outils mobilisable en matière de suivi de la pauvreté. En effet, le monopole de fait de la Banque mondiale⁵ dans ce domaine a sans doute des effets émoullissants et contre-productifs. De plus, il semble nécessaire de procéder à une évaluation plus systématique de la masse d'enquêtes accumulées au cours de la dernière décennie dans les pays pauvres, de façon à établir un diagnostic plus solide des avantages et des inconvénients de chacune, et partant, à en tirer des enseignements dans une perspective prospective. Ce n'est qu'à ce prix que l'on peut espérer que les dispositifs de suivi/évaluation des politiques répondent effectivement aux objectifs ambitieux qui leur sont assignés par les DSRP.

BIBLIOGRAPHIE

- DIAL (2000), *Etude de la pauvreté urbaine en Afrique de l'Ouest. Côte-d'Ivoire, Mali, Sénégal*, étude financée sur convention de la Banque mondiale, Paris.
- Droy I., Ratovoarinony R., Roubaud F. (2000), « Les observatoires ruraux à Madagascar 1995 - 1998 : une méthodologie originale pour le suivi de campagnes », *Stateco* n° 95/96/97, INSEE, pp. 123-140.
- Herrera J., Roubaud F. (2001), *Dynamique de la pauvreté urbaine au Pérou et à Madagascar 1997-1999 : une analyse sur données de panel*, DIAL, Etude n° 2001-13, Paris.

5. Il convient d'ailleurs de noter que, dans quelques pays, les enquêtes « Banque mondiale » ont commencé à s'inspirer de certaines des bonnes propriétés des enquêtes 1-2-3. C'est par exemple le cas de la mesure de la consommation dans l'enquête ECAM II au Cameroun en 2001, ou encore de la mesure de l'emploi dans l'enquête EPM 2001 à Madagascar. Dans un autre domaine dans ce pays, c'est l'ensemble de la politique de diffusion des résultats qui a été adopté.

- Hussmanns R., Mehran F., Verma V. (1990), *Surveys of economically active population, employment, unemployment and underemployment: an ILO manual on concepts and methods*, BIT, Genève.
- MADIO (1998a), *Le secteur informel dans l'agglomération d'Antananarivo : performances, insertion, perspectives. Enquête 1-2-3, premiers résultats de la phase 2*, INSTAT/MADIO, Madagascar.
- MADIO (1998b), *La consommation et le rôle du secteur informel dans la satisfaction des besoins des ménages dans l'agglomération d'Antananarivo. Enquête 1-2-3, premiers résultats de la phase 3*, INSTAT/MADIO, Madagascar.
- Rakotomanana F., Ravelosoa R., Roubaud F. (2000), « L'enquête 1-2-3 sur le secteur informel et la satisfaction des besoins des ménages dans l'agglomération d'Antananarivo 1995, 1998 : la consolidation d'une méthode », *Stateco*, n° 95/96/97, INSEE, pp. 41-62.
- Rakotomanana F., Ramilison E., Roubaud F. (2000), « La mise en place d'une enquête annuelle sur l'emploi à Madagascar : un exemple pour l'Afrique Sub-saharienne », *Stateco*, n° 95/96/97, INSEE, pp. 25-40.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (1999), « La dynamique du marché du travail dans l'agglomération d'Antananarivo entre 1995 et 1999 : la croissance macro-économique profite-t-elle aux ménages ? », *Revue Economie de Madagascar*, n° 4, BCM/INSTAT, décembre, Antananarivo, pp. 103-129.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2000), *L'enquête 1-2-3 : un dispositif pour le suivi de la pauvreté*, DIAL, Paris.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2000), « La statistique au service du débat démocratique en Afrique : l'exemple du projet MADIO à Madagascar », communication présentée à la conférence internationale « Statistiques et droits de l'homme », AISO, Montreux, 4-8 septembre.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2001), « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », in Raffinot M., Roubaud F. (eds.), *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?* Revue *Autrepart*, n° 20, IRD, Édition de l'Aube, pp. 43-60.
- Roubaud F., dir. (2000), « Le projet MADIO à Madagascar : l'information statistique au service du débat démocratique sur la politique économique », *Stateco*, n° 95/96/97, INSEE, Paris.
- Roubaud F. (2000), « Enquêtes auprès des ménages et élections politiques dans les pays en développement : l'exemple de Madagascar », communication présentée à la conférence internationale « Statistiques et droits de l'homme », AISO, Montreux, 4-8 septembre.
- Roubaud F. (1992), « *Enquête 1-2-3 : propositions pour un système d'enquêtes intégrées auprès des ménages* », DIAL, Document de travail n°1992-18 / T1, Paris.
- Stateco (1994), « L'enquête 1-2-3 sur l'emploi et le secteur informel à Yaoundé », *Stateco*, n° 78, INSEE, Paris, pp. 1-135.

**Liste des encadrés, tableaux,
graphiques, schémas
et acronymes**

Liste des encadrés

CHAPITRE II

Encadré 1 : Pauvreté extrême, pauvreté absolue et durée dans la pauvreté.....	60
---	----

CHAPITRE V

Encadré 1 : Les différents thèmes abordés dans les enquêtes du projet MADIO à Madagascar	146
--	-----

CHAPITRE VI

Encadré 1 : Une grille de lecture des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté.....	180
Encadré 2 : Le point de vue de l'Union Européenne, de la France et du PNUD.....	186
Encadré 3 : Lutte contre la pauvreté : la Banque mondiale entre deux feux	196
Encadré 4 : Structure-type et contenu global des DSRP existants	200

CHAPITRE VIII

Encadré 5 : Innovation et standardisation : l'exemple des DSRP. De la caverne d'Ali-Baba à la salle des pas perdus.....	256
---	-----

CHAPITRE IX

Encadré 1 : Valeur nominale et valeur actuelle nette	266
Encadré 2 : Les prêts concessionnels des IBW	269
Encadré 3 : Modalités de calcul des allègements à concéder	271

CHAPITRE X

Encadré 1 Les enquêtes sur les niveaux et les conditions de vie dans les PED : le rôle leader de la Banque Mondiale.....	321
Encadré 2 : De la qualité des enquêtes et de la difficulté de mesurer la pauvreté monétaire.....	326

Liste des tableaux

CHAPITRE I

Tableau 1 :	Évolution de la pauvreté dans les pays en développement, par zone géographique	27
Tableau 2 :	Les principaux Objectifs Internationaux de Développement.....	28
Tableau 3 :	Comparaison entre les Rapports sur le développement de 1990 et de 2000/01 ; Thèmes et recommandations politiques associées.....	31
Tableau 4 :	Politiques pour promouvoir une croissance « pro-pauvres » : consensus et débats en cours.....	47

CHAPITRE III

Tableau 1 :	Principes de définition des modes de régulation de la pauvreté.....	92
-------------	---	----

CHAPITRE IV

Tableau 1 :	Performances comparées de l'Afrique sub-saharienne et des autres régions en développement.....	113
Tableau 2 :	Quelques indicateurs du niveau de développement des villes	116
Tableau 3 :	La pauvreté : un phénomène multidimensionnel	124
Tableau 4 :	Taux de chômage urbain en Afrique et en Amérique latine	127
Tableau 5 :	Proportion « d'adultes » à 25 ans par ville, genre et cohorte	130
Tableau 6 :	Conditions d'insertion à 25 ans par ville, genre et cohorte	130
Tableau 7 :	Évolution de la pauvreté monétaire dans l'agglomération d'Antananarivo 1995-99.....	136

CHAPITRE V

Tableau 1 :	Comparaison des deux méthodes : évaluations participatives / approches qualitatives greffées sur des enquêtes quantitatives	147
Tableau 2 :	Pauvreté et réforme de la fonction publique	149
Tableau 3 :	Le consensus sur les mesures à prendre pour réformer la fonction publique	150
Tableau 4 :	Pauvreté, privatisation et ouverture internationale	151
Tableau 5 :	Pauvreté, éducation et politique scolaire	153
Tableau 6 :	Pauvreté, religion, libéralismes économique et culturel... ..	155
Tableau 7 :	Pauvreté, classe politique et démocratie.....	158

CHAPITRE VI

Tableau 1 :	Etat d'avancement des DSRP (Année de discussion au Conseil de la Banque pour chaque pays).....	178
-------------	--	-----

CHAPITRE IX

Tableau 1 :	Critères de soutenabilité de la dette extérieure.....	266
Tableau 2 :	Récapitulatif des pays engagés dans le processus PPTE..	267
Tableau 3 :	Le renforcement de l'Initiative PPTE	268
Tableau 4 :	Etat d'avancement des 37 pays éligibles à l'Initiative PPTE	272
Tableau 5 :	Allègements prévus par l'Initiative PPTE.....	273
Tableau 6 :	Allègements de la dette et du service de la dette pour les 23 pays ayant passés le point de décision.....	274
Tableau 7 :	Service de la dette et allègement de dette.....	276
Tableau 8 :	Ressources dégagées par PPTE et Aide Publique au Développement (APD).....	278
Tableau 9 :	Ressources dégagées par PPTE et recettes publiques	279
Tableau 10 :	Ressources dégagées par PPTE et dépenses sociales	280
Tableau 11 :	Stock d'APD française à refinancer par dons.....	283

CHAPITRE XI

Tableau 1 :	Les Objectifs Internationaux de Développement et leurs indicateurs	316
Tableau 2 :	Quelques exemples d'objectifs et d'indicateurs	318
Tableau 3 :	Tableau récapitulatif des différents types d'enquête auprès des ménages	320

CHAPITRE XIII

Tableau 1 :	La persistance dans la pauvreté.....	369
Tableau 2 :	Évolution des principaux agrégats du secteur informel 1995-1998.....	370
Tableau 3 :	Principales caractéristiques du dispositif 1-2-3 à Madagascar 1995-2001.....	374
Tableau 4 :	Population enquêtée dans les quatre observatoires en 1998	376
Tableau 5 :	Récapitulatif des caractéristiques de l'enquête 1-2-3 et des Observatoires Ruraux comparés au dispositif standard de type LSMS tel qu'il est appliqué en Afrique	381
Tableau 6 :	Type d'indicateurs disponibles pour la mesure et le suivi de la pauvreté.....	383

Liste des graphiques

CHAPITRE I

Graphique 1 :	L'écart entre le salaire des employés qualifiés et non qualifiés s'est accru au Mexique	34
---------------	---	----

CHAPITRE IV

Graphique 1 :	Évolution du taux d'urbanisation et du PIB par tête.....	115
Graphique 2 :	Évolution du niveau de consommation par tête en volume	118
Graphique 3 :	Incidence de la pauvreté dans huit capitales africaines en 1996	122
Graphique 4 :	La montée des taux d'activité féminins sur longue période.....	132

CHAPITRE V

Graphique 1 :	Indices de satisfaction et de confiance dans l'administration	149
Graphique 2 :	Solde d'opinion sur l'amélioration des services publics en 2000	150

CHAPITRE VIII

Graphique 1 :	Montée de la dette multilatérale dans les pays pauvres, 1970-2000	241
---------------	---	-----

CHAPITRE XIII

Graphique 1 :	Croissance des revenus et évolution du taux d'activité des enfants	369
Graphique 2 :	Évolution de la part du secteur informel dans la consommation des ménages 1995-1998	371
Graphique 3 :	Salaires publics et performance de l'administration à Madagascar 1995-2000	374
Graphique 4 :	Évolution des rendements et dynamique de la production de riz	379
Graphique 5 :	Évolution du prix du riz et de celui des PPN.....	379

Liste des schémas

CHAPITRE I

L'élargissement progressif du concept de pauvreté depuis les années soixante-dix	30
--	----

CHAPITRE VI

Les innovations apportées par les DSRP	174
Grille de lecture des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté	180

CHAPITRE XIII

L'enquête 1-2-3 à Madagascar	365
Les modules qualitatifs pour la compréhension des liens entre gouvernance, démocratie, politique économique et condition de vie de la population.....	373
Les Observatoires Ruraux pour l'analyse des campagnes	377

Liste des acronymes

ACBF	African capacity building foundation
ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
AFD	Agence française pour le développement
AID	Association internationale pour le développement (en anglais IDA)
APD	Aide publique au développement
ATTAC	Association pour une taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens
BIT	Bureau international du travail
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CAS	Crédit d'ajustement structurel (en anglais SAC)
CDF	Comprehensive development framework
CIPRÉ	Unité de recherche « Croissance, inégalités, population et rôle de l'État »
CMDT	Compagnie malienne de développement des textiles
CNUCED	Conférence des nations unies sur le commerce et le développement
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CWIQ	Core Welfare Indicators Questionnaire
DCPE	Document cadre de politique économique
DFID	Direction for foreign and international development
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DIAL	Groupement d'intérêt scientifique « Développement et insertion internationale »
DNP	Direction Nationale du Plan (Mali)

DSA	Dimensions sociales de l'ajustement
DSCN	Direction de la statistique et de la comptabilité nationale (Cameroun)
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté (en anglais PRSP)
DSRP-I	Document stratégique de réduction de la pauvreté intérimaire
EC	Enquête communautaire
EDM	Electricité du Mali
EDS	Enquête démographie et de santé (en anglais : DHS)
EI	Enquête intégrale
EMEP	enquête malienne sur l'évaluation de la pauvreté
EP	Enquête prioritaire
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée (en anglais ESAF)
FGT	Foster Greer Thorbecke
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (en anglais PRGF)
FSD	Fonds suisse de développement
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
HIV	Human immuno-deficiency virus
IBW	Institutions de Bretton Woods
IDE	Investissements directs étrangers
IDH	Indicateur de développement humain
IFI	Institutions financières internationales
INS	Instituts nationaux de statistique
INSTAT	Institut national de la statistique (Madagascar)
IREPAS	Initiative pour la revue de l'examen participatif de l'ajustement structurel
JSA	Joint staff assessment
LACI	Loan administration change initiative
LSMS	Living Standard measurement Study
MADIO	Madagascar-Dial-Instat-Orstom
MDS	Ministère du développement social (Mali)

MEF	Ministère de l'économie et des finances (Mali)
MTEF	Medium term expenditure framework
NEI	Nouveaux états indépendants
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
ODHD	Observatoire du développement humain durable (Mali)
ODI	Overseas Development Institute
OID	Objectifs internationaux du développement
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OR	Observatoires ruraux
OSC	Organisation de la société civile
PAIB	Projet d'Appui aux Initiatives de Base
PAMORI	Projet d'appui à la mobilisation des recettes intérieures
PARIS21	Partenariat statistique au service du développement à l'aube du 21 ^e siècle
PAS	Programme d'ajustement structurel
PED	Pays en développement
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PME/PMI	petite et moyenne entreprise /petite et moyenne industrie
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPA	Participatory Poverty Assessment
PPN	Produits de première nécessité
PPTE	Pays pauvres très endettés (en anglais HIPC)
PRECAGED	Programme de renforcement des capacités nationales pour une gestion stratégique du développement
PRGF	Poverty reduction and growth facility
PRODEC	Programme décennal pour l'éducation
PRODESS	Programme décennal de développement socio-sanitaire

PRSC	Poverty reduction support credit
PRSG	Poverty reduction support grant
PRSP	Poverty reduction strategic paper
PSA	Partenariat stratégique pour l'Afrique (en anglais SPA)
PSIA	Poverty and social impact analysis
RESAL	Réseau européen de sécurité alimentaire
RMI	Revenu minimum d'insertion
RMSM	Revised minimum standard model
SAPRIN	Structural adjustment participatory review international network.
SCM	Société civile malienne
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNLP	Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté
TES	Tableau d'entrée et sortie
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
USAID	US agency for international development
VAN	Valeur actuelle nette

Liste des auteurs

Anne-Sophie BOUGOUIN : Secrétaire Exécutive de l'ACDE, acddevt@aol.com.

Jean-Pierre CLING : Directeur de DIAL, unité de recherche CIPRÉ / IRD, cling@dial.prd.fr.

Denis COGNEAU : Economiste, DIAL, unité de recherche CIPRÉ / IRD, cogneau@dial.prd.fr.

Idrissa DANTE : Economiste, PNUD, Kigali, idi.dante@undp.org.

Jean-François GAUTIER : Economiste, Doctorant, DIAL, unité de recherche CIPRÉ / IRD *au moment de la rédaction de cet ouvrage*, gautier@dial.prd.fr.

Pierre HABBARD : Chargé d'études, SOLAGRAL, habbard@solagral.asso.fr.

Mohamed-Ali MAROUANI : Economiste, doctorant, DIAL, unité de recherche CIPRÉ / IRD, marouani@dial.prd.fr.

Jean-David NAUDET : Chercheur associé à DIAL, unité de recherche CIPRÉ / IRD, dial@dial.prd.fr.

Serge PAUGAM : Directeur de recherche au CNRS, Directeur d'études à l'EHESS, serge.paugam@ensae.fr.

Marc RAFFINOT : Economiste, Maître de conférences, Université Paris IX-Dauphine, EURISCO, DIAL, unité de recherche CIPRÉ / IRD, marc.raffinot@wanadoo.fr.

Mireille RAZAFINDRAKOTO : Economiste, DIAL, unité de recherche CIPRÉ / IRD, razafindrakoto@dial.prd.fr.

François ROUBAUD : Economiste, DIAL, unité de recherche CIPRÉ / IRD, roubaud@dial.prd.fr.

Daniel VERGER : Chef de l'Unité « Méthodes Statistiques » à l'INSEE, daniel.verger@insee.fr.

Table des matières

AVANT-PROPOS	IX
---------------------------	-----------

INTRODUCTION - Tout changer pour que tout reste pareil ?	1
La montée en puissance de la question de la pauvreté	3
Objectif et plan de l'ouvrage	6
En fin de compte, tout changer pour que tout continue ?	10
Quels enjeux pour quelles politiques ?	14

PREMIÈRE PARTIE

Diagnostic et réflexions sur les politiques de lutte contre la pauvreté

CHAPITRE I - Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté	21
Au début du XXI ^e siècle, la pauvreté demeure un fléau mondial	22
Le caractère novateur du discours de la Banque mondiale	29
Malgré les progrès accomplis, la Banque mondiale ne dispose toujours pas d'un cadre politique cohérent de lutte contre la pauvreté	35
Conclusion	50
CHAPITRE II - Pauvreté, inégalité des conditions et inégalité des chances	53
Réduction de quelle pauvreté, pour quelle société ?	56
Mobilité, croissance, inégalités de condition et éducation	68
Conclusion	78
CHAPITRE III - Les modes de régulation de la pauvreté en Europe : quelles leçons en tirer ?	83
Les fondements de l'analyse comparative	84
Trois modes de régulation de la pauvreté	92
Des politiques de revenu minimum contrastées	96
Conclusion : Quelles leçons en tirer ?	106

CHAPITRE IV - Pauvreté urbaine et récession en Afrique sub-saharienne	111
Deux tendances lourdes : récession prolongée et urbanisation rapide	112
Récession et pauvreté : études de cas.....	119
Les mécanismes à l'œuvre suite à la récession	125
Conclusion	137

CHAPITRE V - Pensent-ils différemment ? La voix des pauvres à travers les enquêtes statistiques	141
« Écouter » les pauvres : pourquoi, comment ?	143
Le point de vue des pauvres sur les réformes économiques.....	148
Le point de vue des pauvres sur les grandes options idéologiques	153
Conclusion	160

DEUXIÈME PARTIE

Portée et limites des nouvelles initiatives internationales

CHAPITRE VI - Élaboration et mise en œuvre des DSRP : portée et limites du processus	169
Le processus d'élaboration et de mise en œuvre des DSRP.....	170
Portée et limites du processus participatif.....	179
Une analyse du contenu des DSRP : un réel tournant stratégique ou un artifice ?	198
Conclusion	213

CHAPITRE VII - Les processus d'élaboration des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté	219
De l'aide au développement à la lutte contre la pauvreté.....	219
Sur le papier : l'autoroute de la croissance « pro-pauvres ».....	224
Sur le terrain : la départementale des capacités locales.....	230
Conclusion	235

CHAPITRE VIII - Réduire la dette ou réformer l'aide ?	239
Tendances à la fin des années quatre-vingt-dix : L'ajustement structurel en fin de cycle	240
Les nouveaux contrats de réduction de la dette multilatérale.....	246

Que reste-t-il de la réforme ?	252
Conclusion	257
CHAPITRE IX - L'Initiative PPTE et la lutte contre la pauvreté..	261
Les origines de l'Initiative PPTE.....	262
L'Initiative PPTE, un processus en trois étapes	264
Quels sont les montants en jeu ? A quoi vont-ils être utilisés ?	272
Conséquences sur les stratégies de réduction de la pauvreté	285
Conclusion.....	287
CHAPITRE X - Le DSRP au Mali : « gagner l'argent » ou formuler une politique de développement ?	291
Un pays très endetté, très dépendant de l'aide, qui enregistre une croissance soutenue peu ou pas réductrice de pauvreté	292
La définition d'une stratégie de lutte contre la pauvreté est antérieure au DSRP	293
Le DSRP est apparu comme une conditionnalité supplémentaire imposée par les IBW	294
Le DSRP n'est pas un document rédigé par les IBW, mais il y ressemble	296
Le DSRP est un processus soutenu par les bailleurs de fonds bilatéraux et les autres multilatéraux	299
Le DSRP pose la question de la coordination entre IBW et bailleurs de fonds bilatéraux	300
Le DSRP pose la question de la capacité nationale à définir des stratégies.....	300
Le DSRP se transforme progressivement en un plan de développement à moyen terme : que peut-on en attendre ?	305
DSRP et suivi de la pauvreté : la faiblesse du système statistique	306
Conclusion.....	307

TROISIÈME PARTIE

Dispositifs de suivi et d'évaluation

CHAPITRE XI - Les dispositifs existants de suivi de la pauvreté : les faiblesses des enquêtes classiques.....	313
Suivi et mesure de la pauvreté.....	315
La mise en œuvre sur le terrain : diagnostic et propositions.....	323
Conclusion.....	336

CHAPITRE XII - Les approches de la pauvreté en Europe de l'Ouest : quels enseignements pour les pays les moins avancés ?	339
La délicate définition de la pauvreté	340
Les approches monétaires de la pauvreté : le revenu monétaire instantané est-il un bon indicateur ?.....	345
La mesure de la consommation : une alternative séduisante ?	351
La pauvreté « subjective » ou comment interpréter les difficultés à boucler son budget ?	358
Conclusion	359
CHAPITRE XIII - Deux outils originaux de suivi de la pauvreté : l'enquête 1-2-3 et des Observatoires Ruraux	363
Présentation des deux systèmes d'enquêtes	364
Spécificités et apports des deux dispositifs d'enquête	380
Conclusion	386
Liste des encadrés.....	391
Liste des tableaux	392
Liste des graphiques.....	395
Liste des schémas	396
Liste des acronymes	397
Liste des auteurs.....	401

Depuis 1999, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont demandé aux pays à bas revenu qui souhaitent bénéficier de financements à taux privilégié ou d'un allègement de leur dette (Initiative PPTE) de préparer un programme de lutte contre la pauvreté, désigné en français sous le terme de Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). A travers cette démarche, les Institutions de Bretton Woods – suivies par l'ensemble de la communauté internationale – ont placé la lutte contre la pauvreté au centre des politiques de développement.

Cet ouvrage, qui constitue la première tentative de synthèse sur ce thème, montre que les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté soulèvent de nombreuses interrogations. Le contenu des politiques a-t-il véritablement changé ? Celles-ci sont-elles susceptibles d'atteindre leurs objectifs ? La démarche participative qui est préconisée va-t-elle renforcer la démocratie et améliorer l'efficacité des politiques ? Enfin, quels sont les enjeux en matière de suivi et d'évaluation ?

*

* *

Jean-Pierre CLING est administrateur de l'INSEE et directeur de DIAL (Développement et Insertion Internationale), membre de l'unité de recherche CIPRE de l'IRD. Il a passé plusieurs années en Afrique australe pour le compte du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Ses travaux s'intéressent particulièrement aux liens entre commerce et développement.

Mireille RAZAFINDRAKOTO est économiste à l'IRD (unité de recherche CIPRE) en poste à DIAL. Elle a passé plusieurs années sur le terrain à Madagascar. Ses recherches portent principalement sur l'analyse des politiques économiques, la pauvreté et le rôle de l'Etat dans les PED.

François ROUBAUD est économiste à l'IRD (directeur de l'unité de recherche CIPRE) en poste à DIAL. Il a passé plusieurs années en affectation au Mexique et à Madagascar. Il est l'auteur de nombreuses publications sur le secteur informel, le marché du travail, les conditions de vie des ménages et la transition démocratique dans les PED.



9 782717 844177

ISBN 2-7178-4417-1

35 €