

---

# CHAPITRE II

[The page contains several large blacked-out redaction blocks covering the majority of the text. Only a few small fragments of text are visible, including a small square mark on the left margin and some faint characters at the bottom left.]

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 antérieurs<sup>2</sup>, 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 violents<sup>3</sup>. 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 welfarisme<sup>4</sup>.

On peut rappeler à titre préliminaire que John Rawls considère la justice distributive comme le problème fondamental et inextinguible de la vie en société<sup>5</sup>. 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 »<sup>6</sup>. Ces prémices ne sont pas remises en cause ici. Dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> 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 »<sup>7</sup>. 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 réponses<sup>8</sup>.

### **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 habituellement<sup>9</sup>, 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 %.







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 pauvres<sup>13</sup>. Il demeure enfin qu'une mesure statique est assez inadéquate pour l'analyse, qu'elle soit normative ou positive<sup>14</sup>. 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 senniens<sup>15</sup> – 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 individus<sup>16</sup>. 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 critères<sup>17</sup>.

---

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 conditions<sup>18</sup> (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'agriculture<sup>19</sup>, 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'empiétement 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.<sup>20</sup>

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 articles<sup>21</sup> 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 résolue<sup>22</sup>.

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 développés<sup>23</sup> (Erikson et Golthorpe, 1991). En se restreignant aux professions urbaines, pour quatre pays d'Amérique latine<sup>24</sup>, 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 africains<sup>25</sup>, 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](http://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.

Cogneau Denis. (2002)

Pauvreté, inégalité des conditions et inégalité des chances :  
opportunités et risques des nouvelles stratégies de réduction  
de la pauvreté

In : Cling J.P. (ed.), Razafindrakoto Mireille (ed.), Roubaud  
François (ed.). Les nouvelles stratégies internationales de  
lutte contre la pauvreté

Paris (FRA) ; Paris : Economica ; DIAL, 53-82. ISBN 2-7178-  
4417-1