Sous la direction de

Jean-Pierre CLING

Mireille RAZAFINDRAKOTO

François ROUBAUD

LES NOUVELLES STRATÉGIES INTERNATIONALES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

2e édition

DIAL Développement et insertion internationale

IRD Éditions

ECONOMICA

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

2e édition

DIAL Développement et insertion internationale

IRD Editions

ECONOMICA
49, rue Héricart, 75015 Paris

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 CIPRE (Croissance, Inégalités, Population et Rôle de l'Etat) 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'Economie, 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.

© Ed. ECONOMICA, 2003
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays

Sommaire

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

PARTIE I **DIAGNOSTIC ET REFLEXIONS SUR LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE**

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 sub-saharienne**
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 **PORTEE ET LIMITES DES NOUVELLES INITIATIVES INTERNATIONALES**

Chapitre VI **Un processus participatif pour établir de nouvelles relations entre les acteurs**
par Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud

Chapitre VII **Le contenu des DSRP : au Sud rien de nouveau ?**
par Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud

Chapitre VIII **Le DSRP au Mali : « gagner l'argent » ou formuler une politique de développement ?**
par Idrissa Dante, Mohamed Ali Marouani et Marc Raffinot

Chapitre IX **Réduire la dette ou réformer l'aide ?**
par Jean-David Naudet

Chapitre X **L'initiative PPTE et la lutte contre la pauvreté**
par Anne-Sophie Bougouin et Marc Raffinot

PARTIE III **DISPOSITIFS DE SUIVI ET D'EVALUATION**

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

Chapitre XIV **L'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté : l'apport des techniques de micro-simulation**
par Denis Cogneau, Michael Grimm et Anne-Sophie Robilliard

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 ;
- Jean Coussy et Gérard Winter pour leurs commentaires pertinents sur la première édition de cet ouvrage ;
- Coryne Ajavon, pour l'important travail de mise en forme et Loïc Pezennec pour ses analyses lexicographiques ;
- nos aînés (Maurice Cling, Geneviève et Pierre Roubaud), ainsi qu'Alain Brilleau, Flore Gubert, Martine Lorenzo et Constance Torelli, pour leur relecture scrupuleuse ;
- 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, Sam et Spart) 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'allégement de la dette pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) et l'élaboration, par chaque Etat, 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 oeuvre de ces nouvelles stratégies de développement.

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

Préface à la deuxième édition

Le succès rencontré par la première édition de cet ouvrage, qui a été épuisée en quelques mois, nous a convaincu de la nécessité de proposer au lecteur cette deuxième édition sous une forme profondément remaniée. Conformément à notre pronostic initial, il se confirme en effet que la lutte contre la pauvreté n'est pas seulement un effet de mode, comme en témoigne notamment le nombre croissant de pays participant aux Initiatives DSRP et PPTE et le fait que l'ensemble de la communauté internationale a placé – au moins formellement – cette problématique au cœur de son action. L'importance durable prise par ce sujet justifiait donc incontestablement d'approfondir et d'actualiser les analyses présentées dans l'édition précédente.

Nous avons ainsi enrichi le contenu des chapitres en prenant en compte à la fois l'abondante littérature parue et les principaux événements intervenus au cours de l'année écoulée (conférence de Monterrey, avancée du NEPAD, etc.). Nous avons aussi grandement bénéficié des débats qu'ont suscité les nombreuses présentations de ce travail aussi bien au Nord qu'au Sud, tant avec les bailleurs de fonds (AFD, Banque mondiale, Commission européenne, Ministère des Affaires étrangères) qu'avec la société civile et le monde académique.

Le plan de l'ouvrage a également été partiellement modifié. Le volumineux chapitre VI de la première version, qui constituait le pivot de l'ouvrage, a été scindé en deux de façon à traiter de manière plus détaillée le contenu des politiques proposées dans les DSRP d'un côté et les processus participatifs de l'autre. Un chapitre XIV consacré à l'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté – qui constitue un des principaux points faibles des DSRP – a par ailleurs été ajouté. En effet, évaluer l'impact distributif des politiques économiques, qui constitue un enjeu méthodologique majeur, est un impératif pour que la lutte contre la pauvreté dépasse le simple stade de la rhétorique.

Au total, nous sommes bien conscients du fait que nous sommes encore loin d'avoir épuisé un sujet aussi vaste et qui reste encore largement à explorer. Ceci étant, il nous semble que l'enjeu des prochaines années réside désormais avant tout dans l'analyse de la mise en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté. Dans la mesure où cette dernière a seulement débuté, nous n'abordons pas ce sujet ici faute de recul suffisant. Nous donnons donc rendez-vous au lecteur dans cinq ans pour la suite de notre analyse.

Paris, juin 2003.

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 allégement 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 œuvre 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 circonspection[1]. Quoi qu'il en soit, il est remarquable de constater que, quelques années 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 trois 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 saluer[2]. 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. Enfin, la nouvelle approche accroît la cohérence globale de l'aide, dans la mesure où l'allègement de la dette accordé dans le cadre de l'Initiative PPTE (qui constitue la principale source de financement des politiques de réduction de la pauvreté) est

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 (DGCID, 2001).

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.

géré collectivement par les pays créanciers, et où les principaux donateurs se sont alignés sur le cadre des DSRP.

En même temps, de nombreuses zones d'ombre demeurent concernant la portée réelle de ces innovations : le contenu des 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 encore à explorer.

LA MONTEE EN PUISSANCE DE LA QUESTION DE LA PAUVRETE

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 PNUD[3], 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 (Cornia, Jolly et Stewart, 1987). Tout au long des années 1990, 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 ce qui a conduit à la définition des

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

Objectifs Internationaux du Développement. Ceux-ci ont été élargis et rebaptisés Objectifs de Développement du Millénaire par les Nations Unies en 2000. Le premier de ces huit Objectifs se propose de diviser par deux la population mondiale vivant dans une situation d'extrême pauvreté entre 1990 et 2015.

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[4]. 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-vingt[5]. 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

4. En fait, le Rapport sur le développement dans le monde de 1980 était déjà consacré au thème de la pauvreté et l'intérêt de la Banque mondiale pour ces questions date du début des années 1970 sous l'impulsion de Mc Namara, son président de l'époque. Mais l'accent mis sur l'ajustement structurel à partir des années 1980 a conduit la Banque mondiale à placer les questions de pauvreté au second rang.

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

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 le 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 : alors qu'ils étaient 25 en 1971 lors de la création de cette catégorie de pays, on en comptait 49 en 2001. Compte tenu des tendances démographiques, la population de ces pays va tripler d'ici 2050 selon les projections des Nations Unies[6], 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 les fondait, 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 l'égide des IBW, aucun succès durable 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 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*

6. 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.

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. »[7] 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 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 Etats, 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 humanitaire (Severino, 2001a et 2001b).

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 critique 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.

7. Interview au quotidien *Le Monde*, 6 novembre 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 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 naturellement 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 la plupart des pays concernés par les Initiatives PPTE et DSRP se situent en Afrique sub-saharienne[8].. Près de la moitié de la population y vit dans une situation de pauvreté extrême, ce qui est une proportion inégalée dans le reste du monde. L'Afrique sub-saharienne est aussi la seule région du monde où le nombre de pauvres va continuer à augmenter au cours des prochaines années selon les prévisions de la Banque mondiale (2001b). Pour compléter l'approche adoptée ici et mieux mettre en évidence la spécificité et la diversité des

8. Parmi la soixantaine de pays concernés par les DSRP, 35 sont en Afrique ; ces derniers concentrent une grande majorité de la population mondiale vivant dans une situation de pauvreté extrême. Parmi les 37 pays éligibles à l'Initiative PPTE, 32 sont en Afrique.

contextes nationaux, un second volume appliqué au cas particulier de Madagascar est en préparation[9].

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 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.

La 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 2000/2001, 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. Il y est mis en lumière le caractère novateur de ses idées, mais aussi leurs limites. Le chapitre II s'attache à éclairer les objectifs de ces

9. 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].

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 d'autre part les redistributions d'actifs et de revenus qu'implique l'accroissement de cette mobilité. 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 original 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 montre 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.

Les chapitres VI et VII, qui constituent 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. Le chapitre VI analyse les enjeux des processus participatifs, ainsi que leurs contradictions (à l'œuvre ou à venir), à partir d'une grille de lecture à double entrée : les

acteurs et les relations qu'ils entretiennent entre eux. Le chapitre VII porte sur le contenu des DSRP et aboutit à deux conclusions majeures ; en premier lieu, le contenu global des politiques n'a pas changé significativement malgré les processus participatifs ; en second lieu, les lacunes des DSRP réflètent principalement celles des stratégies recommandées par les IBW, analysées dans le premier chapitre de l'ouvrage. Le chapitre VIII 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.

Les deux chapitres suivants analysent l'articulation entre la lutte contre la pauvreté et l'allègement de la dette. Ils soulignent 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 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 IX 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'allégement de la dette. De surcroît, cette imbrication se traduit du point de vue pratique par une incohérence temporelle : à l'urgence de débloquer les fonds d'allégement 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 œuvre. A partir d'une évaluation de son impact financier, le chapitre X 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.

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 dans 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 cours.

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. A 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. Il montre que, même dans un contexte où les ressources humaines et financières sont plus que favorables, un grand nombre de difficultés subsiste et le débat scientifique demeure très ouvert. Le chapitre XIII offre une présentation de deux outils statistiques originaux pour l'analyse de la pauvreté mis en œuvre avec succès dans plusieurs PED, les enquêtes 1-2-3 pour le milieu urbain et les Observatoires Ruraux dans les campagnes. Ces deux outils sont comparés aux principales enquêtes traditionnellement utilisées au plan international, soulignant les complémentarités potentielles.

Pour finir, le chapitre XIV se focalise sur les méthodes d'évaluation des politiques, en replaçant le problème de leur appropriation dans un contexte plus large d'appropriation démocratique des réformes en général. Il présente les différents outils disponibles pour évaluer l'impact des politiques de réduction de la pauvreté, que ce soit en termes de croissance ou de distribution des revenus et de pauvreté. Les auteurs remarquent qu'aucun de ces outils n'est actuellement utilisé pour l'élaboration des DSRP, du fait notamment de diverses contraintes humaines et liées aux données, ainsi que de difficultés techniques. Les techniques de micro-simulation sont particulièrement utiles pour ce genre d'évaluations, mais en sont seulement à un stade expérimental. Les principes de base de ces techniques sont décrits, avec des applications dans le cadre de trois études de cas consacrées à la Côte d'Ivoire, l'Indonésie et Madagascar.

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, l'ensemble des analyses met 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 *infine,* et 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 accepter la poursuite de leur politique de 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 Hirschman (1991) 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) : 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 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 défaillants 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 part 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 capacités[10].

10. 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.

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 commerciale[11]) ; déficit démocratique (entre pays du Nord et pays du Sud) ; marginalisation de la société civile, dont la « sanctuarisation » de la 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)[12].

A contrario, 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 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 PPTE, PRSC, PRGF, Objectifs de

11. A ce sujet, 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 (Rodrik, 2001).

12. 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 Etats-Unis à titre d'exemples).

Développement du Millénaire, 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 la première des deux est la plus encline à un effort pour lutter contre la pauvreté.

Pour toutes ces raisons, il serait abusif selon nous de considérer que la nouvelle approche du développement consiste à « *tout changer pour que tout reste pareil* », par analogie avec l'analyse de l'instauration de la république italienne au XIXème siècle présentée dans *Le Guépard* (Lampedusa, 1959). 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 sans doute plus tentant d'attribuer aux IBW la déclaration faite dans ce même ouvrage par un aristocrate menacé dans ses privilèges : « *Si nous voulons que tout continue, il faut que d'abord tout change.* »

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 1960 ou 1970 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.

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 œuvre (en particulier, Banque mondiale, 1994 et 2002a) 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 prend 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 politiques. Suivant cette optique, l'information 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. Evaluer 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 dynamiques 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 Etats, 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 susceptibles de faire aboutir le processus.

PREMIERE PARTIE

Diagnostic et réflexions sur les politiques de lutte contre la pauvreté

LE LANCEMENT des nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté constitue un énorme défi pour la communauté internationale. Une telle initiative se fonde entre autres sur deux faits marquants : l'ampleur de la pauvreté dans certaines régions comme l'illustre le cas de l'Afrique sub-saharienne où près de la moitié des habitants vivent dans une situation de pauvreté extrême ; la progression du fléau avec la détérioration des conditions de vie dans beaucoup de pays. En effet, selon les chiffres de la Banque mondiale, le nombre de pauvres (suivant le seuil de 2 dollars par jour) a augmenté partout durant les années quatre-vingt-dix à l'exception de la région d'Amérique latine où il a stagné et celle de l'Asie de l'Est et du Pacifique où il est en diminution.

Ces bilans globaux, au-delà de leur pouvoir mobilisateur, sont toutefois d'un intérêt limité, et cela d'autant plus que certains résultats sont entachés d'incertitude. Pour définir des stratégies pertinentes, la nécessité de se baser sur un état des lieux précis, de tirer profit des réflexions sur la nature, l'évolution de la pauvreté, ainsi que sur les politiques de lutte mise en œuvre dans le passé, n'a pas été suffisamment prise en compte jusqu'à présent. Les difficultés rencontrées par de nombreux pays pour enrayer le processus d'appauvrissement de leurs populations témoignent de la complexité du phénomène. Les cas de politiques couronnées de succès relèvent de l'exception, surtout dans les régions les plus pauvres. Néanmoins, tant les organisations internationales que les autorités nationales agissent comme si elles disposaient d'une palette de mesures dont l'efficacité ou la pertinence ne peuvaient être mises en doute pour assurer l'objectif de réduction de la pauvreté. Il convient cependant de se rendre à l'évidence : les connaissances sur les caractéristiques, l'évolution et les déterminants de la pauvreté, ainsi que sur les moyens pour l'endiguer restent encore aujourd'hui très lacunaires.

Partant de ce constat, la première partie de l'ouvrage propose d'approfondir les diagnostics existants aussi bien sur la pauvreté que sur la façon dont elle est généralement abordée. Ainsi, s'appuyant sur

des analyses de cas spécifiques, des pistes sont suggérées pour appréhender les différentes dimensions de la pauvreté, pour améliorer les connaissances sur les évolutions temporelles, mais également pour trouver la manière de rendre les politiques plus efficaces. L'objectif est moins de proposer un panorama exhaustif de la situation des pauvres et des moyens pour remédier à leurs conditions que d'apporter un éclairage original sur un certain nombre de points essentiels, et pourtant couramment négligés.

Le *chapitre I* met en lumière la portée et les limites du discours de la Banque mondiale dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Il procède à l'analyse critique de son Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 intitulé *Combattre la pauvreté,* qui dresse un état des lieux très complet des connaissances dans ce domaine, d'un point de vue à la fois analytique et politique. L'intérêt de l'analyse menée dans ce chapitre tient d'abord au rôle majeur que joue la Banque mondiale sur la scène internationale en matière de lutte contre la pauvreté. Il résulte aussi du fait que le Rapport jette les bases du nouveau positionnement de cette institution, reposant sur une approche plus large de la pauvreté et sur un bilan des stratégies passées à l'aune d'un diagnostic approfondi sur l'étendue et les causes du phénomène à l'échelle mondiale. Ce chapitre qui présente un cadrage historique et conceptuel permet de mesurer d'emblée les enjeux des nouvelles initiatives de lutte contre la pauvreté.

Les autres chapitres de cette partie investissent des voies d'analyse peu étudiées pour compléter les lacunes des approches passées mais aussi celles des nouvelles orientations préconisées par les Institutions de Bretton Woods. Le *chapitre II* contribue à l'approfondissement des réflexions sur les principes de justice sous-jacents à l'objectif de lutte contre la pauvreté ainsi que sur leurs implications en termes de politiques à mettre en œuvre. L'auteur argumente que ces dernières doivent viser aussi bien l'égalisation des chances d'une génération à l'autre que la redistribution au sein d'une même génération. Il est toutefois rare que les analyses et les politiques préconisées dans le cadre des nouvelles initiatives de réduction de la pauvreté s'engagent sur les thèmes de la mobilité sociale intergénérationnelle ou de la redistribution. Partant d'une analyse théorique globale, ce chapitre s'intéresse tout particulièrement aux politiques sociales d'éducation et de santé, un volet majeur dans les DSRP. Le *chapitre III* s'inscrit également dans l'optique d'enrichir les réflexions sur les objectifs à viser et les moyens à mobiliser pour le traitement politique et socio-économique de la pauvreté et des pauvres. L'analyse comparative des expériences des sociétés d'Europe de l'Ouest en matière de régulation de la pauvreté ouvre des pistes de recherche pour les pays en développement. L'auteur de ce chapitre

cherche à cerner, en fonction des pays, le partage des responsabilités institutionnelles, les populations ciblées, les principes justifiant l'aide accordée aux pauvres, ainsi que les moyens mobilisés. Deux conclusions méritent d'être retenues : d'une part, le rôle majeur de l'Etat ; et d'autre part, la diversité des réponses dépendant en particulier des contextes historiques et culturels pourtant relativement homogènes en Europe. Le fait que ces principes semblent éloignés des pratiques actuelles en termes de régulation de la pauvreté dans les pays du Sud suscite des interrogations.

Les deux chapitres suivants proposent sous des angles spécifiques un diagnostic sur différentes dimensions de la pauvreté et sur ses déterminants dans des régions particulièrement touchées par ce fléau. Grâce à un travail empirique partant de données temporelles sur plusieurs pays africains, le *chapitre IV* fait le point sur les caractéristiques de la pauvreté urbaine et évalue son évolution en Afrique depuis les années quatre-vingt. Cette analyse tire sa spécificité, en premier lieu, du fait qu'elle met l'accent sur la dégradation des conditions de vie des populations urbaines le plus souvent ignorées, l'accent étant habituellement mis sur la pauvreté en milieu rural. En second lieu, elle s'attache à éclairer les mécanismes économiques ayant conduit à cette situation, une démarche rarement adoptée pour étudier la pauvreté. Elle aborde aussi bien l'impact des phénomènes démographiques, celui de la dégradation du marché du travail que les limites de la marge de manœuvre des ménages pour contrecarrer les effets des chocs macro-économiques qu'ils subissent. Le *chapitre V* s'inscrit aussi dans l'objectif de caractérisation de la population pauvre, en appliquant une méthode originale de révélation des aspirations et des revendications (*voicing*) au cas de Madagascar. D'une manière générale, les pauvres malgaches n'apparaissent pas comme un groupe social homogène et bien distinct, même s'ils expriment de manière cohérente un fort besoin d'Etat-providence. Mais comment satisfaire une telle revendication a priori contradictoire avec les politiques généralement envisagées ? Tout en creusant des premières pistes d'analyse, ce chapitre met en évidence la nécessité d'approfondir la réflexion sur les critères de stratification pertinents pouvant permettre d'expliciter la logique des demandes et de cibler des populations spécifiques.

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 2000/2001, consacré au thème de la lutte contre la pauvreté (Banque mondiale, 2000a), 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 opérationnel[1].

AU DEBUT DU XXIe SIECLE, LA PAUVRETE DEMEURE UN FLEAU A L'ECHELLE 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 1.1 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 absolue[2]. 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 d'environ 450 à 260 millions, malgré l'impact de la crise financière.

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).

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 les pays de 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 1996[3]. Mais ce taux est resté inchangé en Afrique sub-saharienne à 74 %. En conséquence, quasiment l'intégralité de la réduction du taux

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

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.

Selon la Banque mondiale, on a observé une nette divergence entre les pays les plus riches et les plus pauvres au cours des dernières décennies : 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[4] ; 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. Celles-ci se sont sensiblement accrues dans certains pays (Bangladesh, Chine, Mexique, etc.) mais se sont au contraire réduites dans d'autres (Brésil, Ouganda, etc.). Se basant sur les conclusions d'une étude de Bourguignon et Morrisson (1999), la Banque mondiale considère que les inégalités mondiales entre individus (qui combinent les inégalités entre pays et au sein des pays) a augmenté au cours des dernières décennies, bien que cette augmentation semble avoir été relativement limitée.

Tandis que la divergence décrite ci-dessus est l'objet d'un consensus, cette dernière conclusion est contredite par certaines études. D'une manière générale, il existe de nombreux débats entre économistes concernant l'évolution récente des inégalités mondiales entre individus, ainsi que de celles entre pays et à l'intérieur de ceux-ci[5]. En fait, ce qui importe n'est pas seulement l'évolution récente des ces inégalités mais aussi leur niveau actuel, qui est considérable : ainsi 20 % de la population mondiale (en simplifiant, les pays riches de l'OCDE) concentre approximativement 80 % du revenu mondial. Aucun pays au monde ne connaît une distribution des revenus aussi inégale. En d'autres termes, les inégalités entre pays sont très supérieures aux inégalités à l'intérieur des pays (Bourguignon et Morrisson, 1999 ; Schulz, 1999). C'est pourquoi l'expression du

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.

5. Les conclusions auxquelles aboutissent les différentes études dépendent des choix méthodologiques effectués (choix des indicateurs analysés, méthodes d'agrégation, etc.) et de la période de référence. L'ampleur des variations temporelles est probablement inférieure aux erreurs de mesure. 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.

PNUD « *Inégalités globales – niveaux grotesques, tendances ambiguës* » nous semble tout à fait adéquate (PNUD, 2002).

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 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. En moyenne, 1 % de croissance de la consommation par habitant entraînerait une baisse de 2 % de la pauvreté (part de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour)..

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[6].

6. Par exemple, le Brésil et la Turquie ont tous deux un revenu national par habitant un peu supérieur à 7 000 dollars (PPA) selon les *World Development Indicators 2002* de la Banque mondiale. Pourtant, avec un indice de Gini d'inégalités supérieur de près de moitié à celui de la Turquie (0,607 contre 0,415), le Brésil connaît une incidence de la pauvreté très supérieure,

Les Objectifs de Développement du Millénaire pourront difficilement 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 I.1 présente les principales prévisions de la Banque mondiale en ce qui concerne l'évolution de la pauvreté dans les pays en développement 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)[7], 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 (qui constitue le premier des Objectifs de Développement du Millénaire, voir tableau I.2) 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

qu'elle soit mesurée au seuil de 1 dollar (11,8 % contre 2,4 % en Turquie) ou de 2 dollars (26,5 % contre 18,0 %).

7. 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.

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.

TABLEAU I.1.– *Evolution de la pauvreté dans les pays en développement par zone géographique*

	Population vivant avec moins de 1$ par jour			Population vivant avec moins de 2$ par jour		
	En millions			En millions		
Région	**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
	En %			En %		
Région	**1990**	**1999**	**2015***	**1990**	**1999**	**2015***
Asie de l'Est et Pacifique	27,6	14,2	2,8	66,1	46,2	13,5
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 (la plupart sont situés 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, inquiétudes partagées par d'autres études prospectives (cf. en particulier Hammer et Naschold, 1999 ; PNUD, 2002). Le tableau I.2 liste ces objectifs, qui ont été élargis pour inclure le domaine de l'aide et du commerce et renommés Objectifs de Développement du Millénaire (voir chapitre XI pour une présentation plus détaillée)[8].

TABLEAU I.2.– *Les Objectifs de Développement du Millénaire*

Objectif	Conférence
1. Eliminer l'extrême pauvreté et la faim	Copenhague (1995)
2. Assurer une éducation primaire pour tous	Jomtien (1990), Beijing (1995), Copenhague (1995)
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	Le Caire (1994), Beijing (1995) Copenhague (1995)
4. Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans	Le Caire (1994)
5. Améliorer la santé maternelle	Le Caire (1994), Beijing (1995)
6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et autres maladies	Le Caire (1994)
7. Assurer un environnement durable	Rio (1992)
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	New York (2000)

Sources : Banque mondiale (2000a) et CAD (2001).

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 (objectif N°4) 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.

8. Le Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 se réfère aux Objectifs Internationaux de Développement (OID). Mais un effort a été entrepris depuis l'an 2000 pour harmoniser les OID avec les objectifs de développement contenus dans le Déclaration du Millénaire des Nations Unies (septembre 2000) afin de définir un ensemble unique d'objectifs et d'indicateurs, dénommés les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM).

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 CARACTERE 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[9]. Dans le Rapport 2000/2001, 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 (schéma I.1). 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 I.1.– *L'élargissement progressif du concept de pauvreté depuis les années soixante-dix*

Source : à partir de Killick *et alii* (1999).

9. Le Rapport sur le développement dans le monde 1980 était consacré à *La pauvreté et le développement humain*. Il affirmait que « *la solution à la pauvreté réside dans la croissance économique* » et soulignait « *le rôle du développement humain comme investissement contribuant à la croissance* », prenant en compte d'autres dimensions de la pauvreté (santé, illettrisme). Mais le diagnostic et les recommandations sur ces autres dimensions était encore relativement superficiels.

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 : une politique économique basée sur l'ouverture et les incitations de marché, destinée à créer une croissance rapide fortement consommatrice de main-d'œuvre[10] ; une politique consistant 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.

TABLEAU I.3.– *Comparaison entre les Rapports sur le développement de 1990 et de 2000/2001*

Rapport sur le développement 1990		Rapport sur le développement 2000/2001	
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	Subevntions 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	Démocratisation, décentralisation, mesures pour construire le capital social

Source : Mosley (2001).

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

A l'image de son prédécesseur sur ce thème, le Rapport 2000/2001 propose une stratégie selon trois axes – opportunités, insertion (*empowerment*), sécurité – décrits ci-après. 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 I.3).

- 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 – Etat, 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*)[11]. L'orientation pro-pauvres des institutions publiques (qui implique notamment la lutte contre la

11. 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.

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 pure approche 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-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 le prix des biens qu'ils produisaient. Il s'agissait en particulier du textile-habillement, secteur très intensif en main-d'œuvre.

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

Source : Banque mondiale (2000a).

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 I.1 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.

Ecrit 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 : la croissance est bonne pour les pauvres, mais à condition que les politiques économiques suivies par les pays, qui sont par ailleurs requises 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'influent 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.

MALGRE LES PROGRES ACCOMPLIS, LA BANQUE MONDIALE NE DISPOSE TOUJOURS PAS D'UN CADRE POLITIQUE COHERENT DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

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 réponse, 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 permettront, 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.

La relation entre un point additionnel de croissance de la conommation par tête et la réduction du pourcentage de la population vivant dans une situation d'extrême pauvreté (l'élasticité est de 2 en moyenne) dépend du niveau initial d'inégalités de revenus et d'actifs et de son évolution. Selon les estimations de la Banque mondiale, 1 % de croissance de la consommation par habitant entraînerait une réduction de 1,5 % de la pauvreté (part de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour) si le coefficient de Gini (indice de mesure des inégalités) vaut 0,6 ; elle serait deux fois plus importante (3 %) si le

coefficient de Gini n'était que de 0,2. La médiocrité des informations statistiques sur la distribution des revenus dans les PED rend très fragiles de telles estimations. L'élasticité en question est très sensible au seuil de pauvreté choisi ; or, comme on sait, le choix de ces seuils est très largement arbitraire[12].

Plus fondamentalement, aucune étude approfondie du lien entre croissance, pauvreté et inégalités n'est présentée ; reprenant des estimations de Dollar et Kraay (2001), il est affirmé qu'en moyenne la croissance bénéficie dans les mêmes proportions aux différents quintiles, autrement dit qu'elle ne déforme pas la distribution des revenus, d'où le titre de leur article de référence : *La croissance est bonne pour les pauvres* (en anglais, *Growth is good for the poor*). Cette relation est sujette à la bonne combinaison de politiques économiques. Ces conclusions sont rejetées par une étude du FMI, selon laquelle la croissance joue en défaveur au quintile le plus pauvre en moyenne et certaines de ces mêmes politiques macro-économiques sont susceptibles d'affecter la distribution des revenus au détriment de cette catégorie de population (Ghura, Leite et Tsangarides, 2002). Au-delà de ces débats techniques, il faut souligner que cette approche purement instrumentale des inégalités mériterait d'être élargie : leur réduction ne devrait pas être considérée comme un simple moyen d'accroître la part de la croissance qui revient aux pauvres mais aussi comme une fin en soi, qui est intimement liée à toute stratégie de réduction de la pauvreté (voir chapitre II).

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

12. 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.

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 évoqué 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 I.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 élusive 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 existerait 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 différentiation 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*) néglige 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 évoque à peine 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 qui concernent 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 Progresa), 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 à la fin des années soixante, 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 placée 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 (PPTE), 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 XXe siècle et au début du XXIe 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 sub-saharienne (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 sub-saharienne, 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 1.4 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. 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.

TABLEAU I.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'État 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 commer-ciale	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 *draw-back* 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 I.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 défaillantes? 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'*accountability* 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'*empowerment* 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 ? *Empowerment* impulsé de l'extérieur possible/ désirable?

Source : Klasen (2001).

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'importance inégale 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 ; il semble 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.

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 économico-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 et VIII). De la même façon, le contenu actuel des DSRP existants a tendance à reproduire l'uniformité des documents antérieurs[2], 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[3]. 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.

REDUCTION DE QUELLE PAUVRETE, POUR QUELLE SOCIETE ?

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[4].

On peut rappeler à titre préliminaire que John Rawls considère la justice distributive comme le problème fondamental et inextinguible de la vie en société[5]. 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 XXe 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 limite 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[8].

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[9], 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 (1997). 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 participatifs[10]. 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 Elias[11], 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* entre ressources matérielles et capital symbolique[12]. 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 II.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 (1980a).

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[13]. Il demeure enfin qu'une mesure statique est assez inadéquate pour l'analyse, qu'elle soit normative ou positive[14]. 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[15] – 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 « occidentalo-centrisme » 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[16]. 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[17].

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[18] (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[19], 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 Etats-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.

MOBILITE, CROISSANCE, INEGALITES DE CONDITION ET EDUCATION

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 Stationnary 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[21] 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 l'écrit 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 inexactes.

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 bénéfices 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[22].

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 Educacíon, Salud y Alimentacíon* (« 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[23] (Erikson et Goldthorpe, 1993). En se restreignant aux professions urbaines, pour quatre pays d'Amérique latine[24], Behrman, Gaviria et Székely (2001) montrent que la fluidité intergénérationnelle entre *white-collars* et *blue-collars* est moins élevée qu'aux USA. Pour cinq pays africains[25], Cogneau, Maurin et Pasquier (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 (1976), 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.

CHAPITRE III

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

Serge Paugam

LES SOCIETES 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'une 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 privés[1].

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'Etat-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'Australie[2]. 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 sociales[3]. 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 social[4]. 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 REGULATION DE LA PAUVRETE

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 III.1).

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

	Responsabilité principale	Définition des populations	Définition des aides	Mode d'intervention
Régulation autocentrée	État	unitaire ou catégorielle	logique de besoin ou de statut	bureaucratique
Régulation négociée	partage entre État, échelon local et associations	Unitaire	logique de besoin	individualiste
Régulation localisée	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 CONTRASTEES

Les huit études de cas[5] 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 la France dans le 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'assistance[6]. Même si cette organisation fut un échec, l'esprit qui l'animait 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), l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables (1905). En réalité, si

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

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'exclusion[7]. 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 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.

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 XVIIIe 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 XIXe 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 XXe 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 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 XIXe, 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'accentue 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 secondaire[8]. 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 récipiendaires.

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 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

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).

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 pauvreté[9]. 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 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

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).

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.

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 la qualité douteuse des données expliquent en grande partie cet état de fait (voir chapitre XI). 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 citadins 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 : RECESSION PROLONGEE 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 dollars constants 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 (voir tableau IV.1). 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 la mondialisation, l'Afrique[1] 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 Söderling, 2001). De plus, la croissance non maîtrisée de la population, malgré une amorce de

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

transition 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 (voir les cas de Madagascar ou de la Côte d'Ivoire). 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 cinquante[2].

TABLEAU IV.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 2000b. Le PIB, l'investissement et les exportations sont mesurés en dollars 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. En retenant cette défintion, le nombre de pauvres en Afrique aurait crû de 240 à 300 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 (voir chapitre I). 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 le rythme de croissance des villes qui suscite des inquiétudes, sachant qu'il n'est pas suivi 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, d'urbanisation rapide sans 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'ait été que passagère. 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 IV.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 fournit une approximation du PIB urbain par tête, a connu une baisse encore plus prononcée. Bien que ce ratio soit encore 2,5 fois plus élevé que le PIB par tête au niveau national en 1998, 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 (voir tableau IV.2), on mesure l'ampleur du

défi qui doit être relevé pour éviter que les villes ne sombrent dans une extrême pauvreté.

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

Villes	Pays	Taux d'urbanisation dans le pays (en %)			Ménage ayant accès à 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
Mumbay	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 (1998b).

* 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, 2000d). 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 fournit 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 ménages[3], deux sources indépendantes, confirme globalement les conclusions énoncées précédemment (voir graphique IV.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 IV.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.

RECESSION ET PAUVRETE : ETUDES 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, 2000b). 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 de 5 % à 16 %. Cette détérioration est solidement établie et ne dépend pas du seuil de pauvreté retenu[4]. 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 minière (coton, or) 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.

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 suite à 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 avec les chiffres de la comptabilité nationale, qui affichent un recul de 2,6 % par an, suggère que la capitale ivoirienne a 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 refluait 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, regroupent près de la moitié de la population urbaine et concentrent la majorité des activités de type moderne et des infrastructures - 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 Dakarois 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 doublaient (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 montrent 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 (voir graphique IV.3). 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 IV.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 permettent d'apprécier 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, 2000a). 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 a 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. Alors qu'aucun des sept groupes de pauvres définis précédemment n'est inférieur à 32 %, seulement 2 % cumulent l'ensemble de tous les critères (tableau IV.3). *A contrario*, 78 % de la population présentent

au moins une des formes de pauvreté (Razafindrakoto et Roubaud, 2000a).

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 IV.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 %
Cumulant les différentes formes de pauvreté	*2,4 %*
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 %
Présentant au moins une forme de pauvreté	*77,7 %*

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, Guénard et Mesplé-Somps, 2000). 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 dans le niveau de

consommation des ménages. De plus, son ampleur apparaît encore plus forte lorsqu'on prend en compte ses multiples dimensions.

LES MECANISMES A L'ŒUVRE SUITE A LA RECESSION

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 diplômes ; 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'automaticité 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, cette part 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 (voir tableau IV.4). 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 IV.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	7,0
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'était plus que de 6 % en 1995 et s'est stabilisé à ce

niveau depuis lors. 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, 1994a), et 60 % à Antananarivo en 1994 l'ont été dans le secteur informel (Razafindrakoto et Roubaud, 1999a). 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 marchandises[5]. S'il est clair que le secteur informel joue un rôle positif d'amortisseur des chocs en période de crise, la multiplication des

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.

unités de production informelles dans un contexte de stagnation, voire 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, Razafindrakoto et Roubaud, 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 (voir tableau IV.5). 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 d'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 IV.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 (voir tableau IV.6). 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, Razafindrakoto et Roubaud, *ibid.*).

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.

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

	Dakar		Yaoundé		Antananarivo	
Chômage	Homme	Femme	Homme	Femme	Homme	Femme
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	Homme	Femme	Homme	Femme	Homme	Femme
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.

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 à Yaoundé (Roubaud, 1994a) 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 points[6]. En fait, une analyse plus détaillée montre que la hausse du taux d'activité s'explique essentiellement par la mise au travail des femmes (voir graphique IV.4). Alors que le taux d'activité des hommes est resté constant depuis l'indépendance à Antananarivo (69 % en 1960 comme 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 IV.4.–*La montée des taux d'activité féminins sur longue période*

Sources : Roubaud (1994a) ; 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.

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.

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 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 ses 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 pauvres[7]. Pas plus que les transferts monétaires ou en nature, la mobilisation des

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.

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 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 quatre-vingt-dix, 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, 1991, 1996 et 2001). 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 7 % de 1997 à 2001, soit une évolution positive du PIB par tête de l'ordre de

4 % par an en fin de période alors qu'auparavant celle-ci était négative. On observe à partir de données micro-économiques de qualité sur sept années consécutives de 1995 à 2001, 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, 1999a et 2002). Des gains substantiels de pouvoir d'achat sont enregistrés avec une augmentation du revenu moyen du travail de 53 % en l'espace de six ans. Parallèlement, les tensions sur le marché du travail se réduisent. Le taux de chômage recule de plus de 2 points, passant de 6,8 % à 4,4 % entre 1996 et 2001. Le sous-emploi, qui reste toujours le problème majeur, connaît une forte régression.

TABLEAU IV.7.– *Evolution de la pauvreté monétaire dans l'agglomération d'Antananarivo 1995-2001*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taux de pauvreté (% d'individus)	39,1	35,6	28,2	28,4	27,2	18,9	19,4
Taux de pauvreté (% de ménages)	34,9	32,4	24,3	25,4	24,0	16,3	17,1
Ligne de pauvreté (1000 fmg/mois)	28,6	38,7	41,1	44,4	47,1	52,8	55,8
IPC* (période d'enquête 1-2-3)	100	135,8	144,2	153,2	163,0	185,0	195,3

Sources : Enquêtes-emploi, 1995-2001, 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 2001. * IPC : Indice des prix à la consommation.

Le sous-emploi global[8] qui affectait 60 % des actifs en 1995, ne touche « plus » que 44 % d'entre eux en 2001. 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 6 % de 1995 à 2001 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 20 points, passant de 39 % à 19 % (mesurée sur les individus), au cours de 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

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).

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 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 traduise 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.

CHAPITRE V

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

Mireille Razafindrakoto
François Roubaud

DANS LE CADRE DE L'ELABORATION 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 sub-saharienne, 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, 2000d), 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 civiques et politiques, de « fractionnalisation » ethno-linguistique, etc.), tandis qu'apparaissent de nouvelles générations d'enquêtes auprès des ménages, comme par exemple les enquêtes CWIQ lancées par la Banque mondiale (1999 ; voir chapitre XI).

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-clef 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 pauvres[1]. 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).

« ECOUTER » 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 dépassent largement le 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

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 (Herpin et Verger, 1997a, Lollivier et Verger 1997). 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, 2000a). 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.

entretiens ouverts ou semi-directifs, individuels ou en groupes, les méthodes visuelles (schéma, diagramme), les observations. Ces 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, Patal *et alii*, 2000 ; Narayan, Chambers *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 influer 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 démobilisation 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'opinion, 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 (voir encadré V.1).

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 V.1

Les différents thèmes abordés dans les enquêtes du projet MADIO[2] 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, 2000-2002).

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

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.

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, le seul moyen pour les couches défavorisées (*voiceless*) de se faire entendre des autorités (voir tableau V.1).

TABLEAU V.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 (*dépend de l'objectif et de l'étendue du champ géographique*)	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 ➔ Résultats	Information qualitative et descriptive (difficilement quantifiable) ➔ Une connaissance détaillée de la situation des pauvres ainsi que de leurs points de vue	Information à la fois quantitative et qualitative, quantifiable (avec possibilité d'analyse statistique approfondie) ➔ 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'opinion (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 démocratiques[3]. 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 REFORMES ECONOMIQUES

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 (voir graphique V.1). 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 (voir tableau V.2).

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 V.1.– *Indices de satisfaction et de confiance dans l'administration*

suivant le niveau d'étude

suivant le niveau de revenu

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 V.2.– *Pauvreté et réforme de la fonction publique*

(en pourcentage)	Quartiles de revenu par tête				
	1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile	Total
PERCEPTION/APPRECIATION					
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 observées durant la seconde moitié des années quatre-vingt-dix (voir graphique V.2). 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 V.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 V.3.– *Le consensus sur les mesures à prendre pour réformer la fonction publique*

En %	Quartiles de revenu par tête				
	1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile	Total
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 (voir tableau V.4). Deux tiers des Tananariviens 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 V.4.– *Pauvreté, privatisation et ouverture internationale*

en %	Quartiles de revenu par tête				
	1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème 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 (la proportion d'étrangers est de seulement 0,2 % selon 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 extérieurs[4].

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'éducation[5]. 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 ambitieux 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), établissement d'une 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. (voir tableau V.5). De plus, les frais de scolarité

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).

(« écolages ») réduisent les possibilités de choix du type d'école, et conduit les enfants des familles pauvres à fréquenter principalement les établissements publics, dont la qualité s'est la plus dégradée du fait de la crise budgétaire.

TABLEAU V.5.– *Pauvreté, éducation et politique scolaire*

en %	Quartiles de revenu par tête				
	1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile	Total
Taux net de scolarisation primaire	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 IDEOLOGIQUES

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 V.6.– *Pauvreté, religion, libéralismes économique et culturel*

	Quartiles de revenu par tête				
	1er quartile	2ème quartile	3ème quartile	4ème quartile	Total
LIBERALISME ECONOMIQUE					
Favorables à un régime d'écon. administrée*	55,7	51,4	48,2	41,1	49,1
État doit jouer rôle d'entrepreneur de 1r plan*	81,6	73,5	76,3	61,6	73,3
Quotas ethniques (université, fonct° 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
LIBERALISME 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 culturel[6], 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 (voir tableau V.6). 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,

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.

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 « 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 XIXe siècle de la révolution industrielle (« classe laborieuse, classe licencieuse »), et la thèse selon laquelle les pauvres seraient au contraire moralement plus conservateurs du fait de leurs attaches religieuses (Roubaud, 2000a). 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 IIIe 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 V.7).

Dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, les plus pauvres ont continué 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[7]. 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 partisanes, 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

7. Bien que les élections présidentielles de décembre 2001 sont loin d'avoir été transparentes, ce qui a d'ailleurs conduit à une crise politique ouverte en 2002, les progrès enregistrés en matière de libertés civiles et politiques depuis la fin des années quatre-vingts sont indéniables (Roubaud, 2001).

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 (1er et 2ème 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.

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 auparavant[8]. Ce recul ne concerne pas tant « l'idéal démocratique » 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, 2000b), conduisent à un rejet généralisé de la classe politique et à l'expression d'une demande de mise sous tutelle de la démocratie[9].

8. 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).

9. Le mouvement de contestation populaire, qui a secoué Madagascar durant les six premiers mois de 2002, a durement dénoncé les fraudes orchestrées par le pouvoir lors du scrutin présidentiel de décembre 2001. Plus largement, la population a condamné un régime où la corruption du clan au pouvoir était devenue effrénée. Marc Ravalomanana, dont le slogan lors de

TABLEAU V.7.– *Pauvreté, classe politique et démocratie*

en %	Quartiles de revenu par tête				
	1r quartile	2e quartile	3e quartile	4e quartile	Total
PARTICIPATION POLITIQUE					
Non inscrit (1996)	4,9	4,9	5,0	6,3	5,3
Taux d'abstention (1r tour 1996)	28,6	23,1	26,3	22,6	25,0
Taux d'abstention (2e 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
ADHESION AUX PRINCIPES DEMOCRATIQUES					
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 DEMOCRATIE					
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 (1r tour 1992)	26,5	28,5	29,0	16,1	25,1
Vote pour Didier Ratsiraka (1r 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.

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 différenciait 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.

la campagne présidentielle était « Transparence, bonne gouvernance et justice » a été porté au pouvoir par ce mouvement.

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 (salaire au mérite, décentralisation, etc.) ne font pas l'objet de débat. 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 Madagascar[10]. Le fait que ces orientations fassent l'objet d'un large consensus ne signifie pas que toute politique doive 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

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

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 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 spectaculaire de la conjoncture à la fin des années quatre-vingt-dix,

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 ne laisseront pas une partie d'entre eux sur le bord du chemin (Razafindrakoto et Roubaud, 2002). 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, Laurent et Perrineau, 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'Etat » 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.

DEUXIEME PARTIE

Portée et limites des nouvelles initiatives internationales

LA BANQUE MONDIALE et le Fonds monétaire international ont lancé deux initiatives communes en 1999 : les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) placent la lutte contre la pauvreté au cœur des politiques de développement ; l'Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) « renforcée » a pour objectif d'alléger durablement la dette des ces pays et de contribuer à financer leurs DSRP. Ces deux Initiatives canalisent aujourd'hui l'ensemble de l'aide publique au développement (APD) dirigée vers les pays à bas revenu, c'est-à-dire l'essentiel des ressources externes de ces pays. En une période très courte, les DSRP sont devenus le cadre de référence des politiques de développement pour les pays pauvres. Cette partie met en évidence la portée et les limites de ces deux initiatives.

La nouvelle démarche promeut des concepts auparavant négligés : l' « appropriation » (*ownership*) des DSRP par les pays qui les mettent en œuvre doit accroître leur efficacité tout en renforçant le soutien de l'opinion publique à leur égard ; la « responsabilité démocratique » (*accountability*) du gouvernement à l'égard des citoyens est considérée comme un garant d'une bonne gestion de l'APD et de l'application effective des politiques de réduction de la pauvreté ; enfin, l' « insertion » (*empowerment*) des pauvres est un moyen d'accroître leur pouvoir de négociation, en réduisant leur exclusion et en les faisant participer à la définition des politiques. Cette approche 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 trois 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 dans le cadre de l'Initiative PPTE, et de l'octroi de nouveaux financements, censés 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 l'élaboration, au suivi et à la mise en œuvre des DSRP ;
- enfin, les nouvelles initiatives accroissent la cohérence de l'APD, à la fois parce que l'ensemble des bailleurs de fonds s'est aligné sur l'approche DSRP, et parce que la mise en œuvre de l'Initiative PPTE se fait de manière conjointe et coordonnée.

La comparaison des innovations et des objectifs des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté à leur élaboration concrète sur le terrain met toutefois en évidence de forts décalages. Il est manifestement encore trop tôt pour évaluer pleinement les chances de succès ou d'échec de ces stratégies, mais l'analyse menée ici décrit les principaux défis auxquelles elles sont confrontées.

Les trois premiers chapitres de cette partie exposent 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. Le chapitre VI montre les difficultés rencontrées pour la mise en place des processus participatifs et pour établir de nouvelles relations entre les acteurs. Il présente une grille de lecture à double entrée décrivant à la fois le rôle attribué aux principaux acteurs – bailleurs de fonds, société civile et Etat – et les relations entre eux ; on met ainsi en évidence l'interaction de convergences d'intérêts, d'alliances tactiques, de relations de pouvoir, de sources de tension, de conflits ouverts, etc. Le chapitre VII analyse le contenu des DSRP existants au moment de la rédaction de cet ouvrage, dont les faiblesses reflètent avant tout celles des politiques préconisées par les IBW (étudiées dans le chapitre I), et leur difficulté à définir – ou à laisser les pays en développement définir – des stratégies alternatives. L'accent que les IBW ont placé (ainsi que dans une certaine mesure les ONG elles-mêmes) sur les processus participatifs a souvent conduit à négliger dans une certaine mesure la réflexion sur le contenu des politiques. Ce chapitre met en garde contre l'illusion selon laquelle changer la manière dont les politiques sont élaborées suffirait en soi-même à rendre celles-ci plus efficaces, sans renouvellement réel de leur contenu.

Le chapitre VIII est consacré à une étude de cas portant sur le DSRP du Mali, afin d'illustrer l'argumentation présentée dans les deux chapitres précédents avec le cas concret d'un pays qui figure parmi les plus pauvres du monde. Ce chapitre examine les questions de contenu des politiques, de fonctionnement du processus participatif et de suivi/évaluation. Il s'interroge notamment sur la capacité de ce pays à définir sa propre stratégie de lutte contre la pauvreté compte tenu de la

faiblesse de ses institutions et de sa société civile, ainsi que de son niveau de dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure.

Les deux chapitres suivants analysent l'articulation entre la lutte contre la pauvreté et l'allègement de la dette. Le chapitre IX met en évidence l'incompatibilité entre les principes à la base de chacune des deux initiatives PPTE et DSRP lancées simultanément. Il tire par ailleurs un enseignement majeur des échecs rencontrés par les initiatives précédentes : il est primordial de ne pas créer trop d'espoirs et de se confronter aux problèmes sans tenter de les éluder. L'analyse historique menée dans ce chapitre souligne l'important écart entre les ambitions initiales des initiatives lancées par les IBW et les résultats ultérieurs de leur mise en œuvre, qui entraînent généralement une révision en baisse progressive de leurs objectifs. Le chapitre X montre le caractère profondément inégalitaire et les incertitudes quant à l'impact potentiel de l'Initiative d'allègement de la dette ; en effet, l'ampleur de l'allègement de dette est décidé en fonction de critères purement financiers de soutenabilité, et non en fonction des besoins des pays pauvres pour assurer leur développement. Dans la mesure où les pays en question dépendent entièrement des flux d'APD pour leurs financements extérieurs, et compte tenu des contraintes financières dont ils souffrent, ce diagnostic est central pour l'avenir des DSRP. L'analyse pose aussi la question de l'additionnalité ou de la substituabilité de l'allègement de la dette par rapport à l'APD.

CHAPITRE VI

Un processus participatif pour établir de nouvelles relations entre les acteurs

Jean-Pierre Cling
Mireille Razafindrakoto
François Roubaud

DEPUIS 1999, LA BANQUE MONDIALE et le Fonds monétaire international ont imposé aux pays en développement qui souhaitaient 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 X) 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). Afin de maximiser l'efficacité de la lutte contre la pauvreté, un processus participatif asssocie les bailleurs de fonds et l'ensemble des acteurs sociaux à l'élaboration du DSRP, ainsi qu'à son suivi et à sa mise en œuvre.

La nouvelle démarche constitue un tournant qui découle de la prise de conscience de l'existence de graves lacunes dans les stratégies passées, qui sont principalement attribuées par la Banque mondiale à leur manque d'appropriation par les pays censés les mettre en pratique. Le bilan de son action dressé à l'occasion de la conférence de Monterrey est éloquent à cet égard (Banque mondiale, 2002a) : « *Une leçon tirée de l'expérience passée est que la réforme ne réussit généralement pas sans une forte appropriation locale et une approche large, qui inclut la prise en compte des institutions, la gouvernance et la participation des acteurs - une leçon qui constitue le moteur du processus des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP)* ».

Les DSRP prennent en compte ces enseignements. Leur objectif est de respecter les principes suivants :

- « appropriation » ; 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 » (*ownership*) par le pays ;
- « insertion » ; le processus participatif est d'abord censé contribuer à enrichir les débats et à définir une stratégie plus adéquate, répondant aux véritables besoins sociaux ; cette démarche, désignée sous le terme d'« insertion » (*empowerment)*, est censée donner aux pauvres l'opportunité d'influer sur les politiques qui affectent leurs conditions de vie ;
- « responsabilité démocratique » ; à travers la participation, on introduit l'ensemble des acteurs sociaux dans le domaine réservé de l'Etat, qui doit maintenant rendre compte de ses actes, avec pour objectif le respect du principe de « responsabilité démocratique » (*accountability*), qui était souvent négligé jusqu'alors dans la plupart des pays pauvres.

Près de soixante pays à bas revenu (c'est-à-dire la quasi-totalité des pays de cette catégorie, voir tableau VI.1) sont engagés dans le processus des DSRP, sachant que les principaux bailleurs de fonds se sont alignés sur cette nouvelle approche. Pour ces pays, le processus participatif est censé changer les règles du jeu en transformant la manière dont les politiques économiques et sociale sont définies et mises en œuvre. Il est donc particulièrement important d'effectuer une première évaluation de ce processus, ce qui est l'objet de ce chapitre[1].

La première partie présente les grands principes des DSRP, tels qu'ils ont été définis par les Institutions de Bretton Woods (IBW). On cherche ensuite à évaluer dans quelle mesure ces principes sont appliqués sur le terrain, ainsi qu'à identifier les innovations et les problèmes qu'entraîne cette nouvelle approche. Dans ce but, les trois parties suivantes sont consacrées chacune à un des principaux acteurs sociaux – bailleurs de fonds, désignés désormais sous le terme de « partenaires » du développement, société civile et Etats – ; il s'agit à la fois de décrire le nouveau rôle attribué à ces acteurs, tout en analysant les relations qu'ils entretiennent entre eux. Une grande variété de travaux existants est mobilisée (en particulier tirés de

1. Cette évaluation est nécessairement très préliminaire, puisque moins de trente pays sur un total d'environ soixante avaient terminé leur processus participatif et finalisé leur DSRP au moment de la rédaction de ce chapitre (mi-2003).

recherches de terrain) afin d'analyser la portée et les limites des processus participatifs.

TABLEAU VI.1.– *Liste des pays engagés dans le processus DSRP*

Afrique (35) :	**Amerique centrale et du Sud (4) :**
Angola	Bolivie
Bénin	Guyana
Burkina Faso	Honduras
Burundi	Nicaragua
Cameroun	
République Centrafricaine	**Asie (15) :**
Comores	Arménie
République démocratique du Congo	Azerbaïdjan
République du Congo	Cambodge
Côte d'Ivoire	Georgia
Djibouti	Indonésie
Erythrée	Kirghizistan
Ethiopie	Laos
Gambie, La	Mongolie
Ghana	Népal
Guinée	Pakistan
Guinée-Bissau	Sri Lanka
Kenya	Tadjikistan
Lesotho	Timor oriental
Madagascar	Vietnam
Malawi	Yémen
Mali	
Mauritanie	**Europe de l'Est (4) :**
Mozambique	Albanie
Niger	Bosnie Herzégovine
Nigeria	Macédoine FYR
Ouganda	Moldavie
Rwanda	
Sao Tome et Principe	
Sénégal	
Sierra Leone	
Tanzanie	
Tchad	
Togo	
Zambie	

UNE NOUVELLE APPROCHE POUR LA DEFINITION ET LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DANS LES PAYS PAUVRES

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[2].

Selon ce document (Banque mondiale, 2002b), *« six principes de base sous-tendent la définition et la mise en œuvre des DRSP. Ces principes énoncent que les stratégies devraient être :*

- *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. 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 leur étaient adressées, leur reprochant un manque de prise en compte des opinions et des spécificités des pays.

2. Toutes les citations du *sourcebook* de la Banque mondiale proviennent de la version anglaise traduite par les auteurs.

Qu'est-ce qu'un processus participatif ?

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. »*

Le concept de processus participatif vise trois objectifs, développés plus en détail dans la suite de ce chapitre : l' « appropriation » des politiques par les pays concernés, à travers 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; l' « insertion » des pauvres, invités à s'exprimer et à participer à la définition des politiques (en leur permettant de mieux identifier et prendre en compte leurs problèmes et leurs attentes, cette approche s'inscrit dans la lutte contre l'exclusion sociale qui est une des dimensions de la pauvreté selon A. Sen); enfin, la « responsabilité démocratique » du gouvernement, appelé à rendre des comptes à sa population sur les résultats de ses politiques et sur sa gestion budgétaire.

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'Etat, 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)[3], qui conditionne l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE (voir chapitre X), 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.

[3] Chaque DSRP est validé par les conseils de la Banque mondiale et du FMI. La validation du DSRP débouche sur la rédaction d'un document co-signé par les deux organisations, désigné sous le terme de *Joint Staff Assessment* (JSA).

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 incompétents 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 poids 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.

Le schéma VI.1 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.

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 ?

SCHEMA VI.1.– *Les innovations apportées par les DSRP*

Objectif principal	**Ajustement structurel**	⇨	**Lutte contre la pauvreté**
Intitulé des instruments	- Document Cadre de Politique Economique (DCPE) - Crédit d'Ajustement Structurel (Banque mondiale) - Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FMI)	⇨	- 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	- Politique imposée de l'extérieur - Décidée d' « en haut » - Secret	⇨	- 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

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. Dans la logique des DSRP, la participation simultanée de trois acteurs – Etat, société civile, bailleurs de fonds – 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 »*.

En conséquence, nous avons cherché à analyser les processus participatifs en cours, ainsi que leurs chances de succès futures à l'aide d'une grille de lecture (schéma VI.2) fondée sur l'identification des acteurs clé 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.).

Schéma VI.2.– *Une grille de lecture des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté*

Les trois catégories génériques distinguées dans notre grille de lecture en première approximation peuvent elles-mêmes 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).

Le schéma VI.2 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.

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 de nouveaux prêts concessionnels de la part des IBW, les DSRP constituent ainsi désormais un instrument-clé dans les relations entre les pays concernés 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, Dollar et Holmgren, 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, 2001a).

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)[4]. 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-il 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'Etat (voir pour le cas de Madagascar le chapitre V

4. Mais une étude de cas conduite sur six pays pauvres (Albanie, Ghana, Kenya, Mozambique, Vietnam et Zambie) conclut que l'allègement de la conditionnalité dans le cadre des nouveaux instruments mis en place suite au lancement des DSRP est limité au FMI. Cet allègement serait étroitement conçu selon cette étude, et restreint aux conditionnalités structurelles en excluant celles de type macro-économique. Enfin, l'étude évoque le risque que les principales conditionnalités structurelles abandonnées par le FMI soient reprises par les programmes de la Banque mondiale (Killick, 2002).

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.

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-projet[5]. 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).

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.

Pour les pays récipiendaires, 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, 2000a et 2000b). Ces deux derniers problèmes sont encore plus aigus dans le cas de l'aide budgétaire. A terme, le renforcement de la capacité de gestion des Etats 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, 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 débourser 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 Etats-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 de Développement du Millénaire 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.

Encadré VI.1

La difficile définition des instruments de la nouvelle conditionnalité : l'expérience du Burkina.

Dans le cadre de l'appui à l'ajustement structurel et du *Strategic Partnership with Africa*, le Burkina Faso a été retenu pour conduire un test sur une nouvelle approche des conditionnalités. Cette initiative menée par la Commission Européenne a débuté en 1997. Elle avait pour objectifs d'améliorer l'appropriation par le gouvernement du processus de définition, de suivi et d'évaluation des politiques, d'améliorer l'efficacité de l'aide, notamment sa coordination et sa prévisibilité, grâce à la mise en place d'indicateurs de performance mesurables et préalablement définis. Les indicateurs utilisés pour évaluer et décaisser l'appui budgétaire portaient sur les orientations et les procédures budgétaires, la gestion des marchés publics, la santé (taux de fréquentation des structures sanitaires, coûts des actes médicaux, taux de couverture vaccinale, etc.) et l'éducation (taux de scolarisation en primaire, coût moyen de scolarisation en primaire, etc.).

Il ressort des discussions avec des fonctionnaires burkinabés et des représentants locaux des bailleurs de fonds une certaine déception quant aux résultats de cette initiative. La difficulté à contrôler les informations fournies, le manque de réflexion sur les outils de suivi à mettre en œuvre, la question de la co-responsabilité et du degré de liberté du gouvernement sur la définition des actions à mener pour atteindre les objectifs fixés sont autant de facteurs évoqués pour expliquer ce semi-échec. Bien que conscients des lacunes du système la Commission Européenne et un certain nombre de bailleurs de fonds bilatéraux ont cependant souhaité que l'expérience se poursuive dans le cadre du DSRP, dans le but d'inciter l'accélération des réformes visant à adopter la démarche de suivi de réalisation des objectifs, et de signifier au gouvernement burkinabé sa confiance dans les politiques qu'il souhaite mener. La poursuite de la nouvelle approche de la conditionnalité au sein du DSRP a reçu l'aval de la Banque mondiale et des autres bailleurs.

Selon une étude de terrain dont le but était d'évaluer le dispositif de suivi des politiques budgétaires, les instruments de la nouvelle conditionnalité sont critiquables tant sur le dispositif de suivi que sur les pratiques des bailleurs de fonds (Malgoubri *et alii*, 2002). Voici les principaux points évoqués par l'étude.

La réflexion sur le système de suivi est insuffisante. Par exemple, l'ensemble des indicateurs, qu'ils soient d'*input*, d'*output*, d'*outcome* ou d'*impact*, est suivi annuellement (à l'exception des indicateurs de pauvreté monétaire qui sont issus d'enquêtes auprès de ménages, devant avoir lieu tous les quatre ans). Or, cette périodicité n'est ni adaptée à tous les indicateurs ni aux capacités de suivi de l'administration. Les effets d'une intervention publique peuvent avoir lieu sur une échelle temporelle plus longue que l'année budgétaire. La réalisation de ces indicateurs dépend de plusieurs éléments, dépendants et indépendants de l'action gouvernementale. Le lien entre les politiques budgétaires et les résultats en matière de réduction de la pauvreté ne sont pas clairement identifiés. Cela suppose un ciblage plus fin des actions à mener, la mise en place d'enquêtes permettant d'estimer l'impact de politique publique d'intervention ainsi qu'une augmentation conséquente des capacités d'analyse de l'administration. Par ailleurs, le contrôle de la qualité de l'information collectée est insuffisant. Par exemple, trop souvent ce sont les pourvoyeurs de services publics qui sont en charge de fournir les données sur le niveau de fréquentation des services publics. Ils manquent souvent de motivation ou sont peu renseignés sur les objectifs de la démarche. Cette méthode ne permet pas de renseigner sur des facteurs expliquant le niveau de la demande de services publics autres que le niveau de l'offre.

Malgré le protocole de soutien conjoint au PRSP signé par la Banque mondiale et la Commission européenne, un désaccord subsiste entre les deux sur le suivi du DSRP. La Banque mondiale continue à formuler des conditionnalités sur les instruments et non pas seulement sur les résultats, à l'inverse de la position européenne. La Banque mondiale attend que le gouvernement mette en place un meilleur dispositif de suivi. Elle ajoute un argument juridique selon lequel accordant des prêts et non des dons, le contrat exige, alors, que son emprunteur s'engage à des actions et non à atteindre des résultats par nature incertains. De même, le document définissant les mesures à prendre pour parvenir au point d'achèvement de l'Initiative PPTE exige des réformes pas forcément en accord avec les objectifs du DSRP. Il est demandé l'adoption d'un nouveau plan de recrutement d'enseignants sur une base contractuelle et non plus sur celle de la fonction publique et selon une grille salariale inférieure, mesures ne figurant pas dans le DSRP. Il est aussi exigé en matière de gouvernance des actions non inscrites dans le DSRP. De plus, la gestion actuelle des fonds PPTE se rapproche plus d'une gestion de projet que d'une aide budgétaire. Les pratiques et les messages émis par les bailleurs de fonds sont donc ambiguës, ce qui met en doute l'appropriation des réformes de la part du gouvernement mais aussi finalement des bailleurs de fonds eux-mêmes ! Finalement, il est regrettable que, bien que la réflexion sur les indicateurs et système de suivi ait été menée depuis 1997, le système qui en résulte soit aussi « imparfait » que dans les autres pays sous DSRP. De plus, le fait de s'être focalisé sur les indicateurs a évacué le débat indispensable sur le contenu des réformes, l'appropriation possible des indicateurs ne dit donc rien quant à l'appropriation des réformes !

Source : D'après Mesplé-Somps *et alii* (2003)

L'encadré VI.1 décrit quelques uns des problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre de cette nouvelle approche au Burkina Faso. L'accent mis sur les résultats des politiques pose aussi des problèmes analytiques : 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 chapitre I).

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[6].

La Commission européenne a ainsi considéré que les DRSP devaient servir de base pour la définition de ses politiques d'aide (encadré VI.2). Les directives de programmation pour le 9e 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 DRSP. »* (Commission européenne, 2001) Mais cette volonté pose aussi le problème de la participation de l'aide 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, les IBW se sont parfois montré réticentes à leur participation lorsqu'ils l'ont proposée (voir chapitre VIII). 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 VI.2).

LE PROCESSUS PARTICIPATIF, FACTEUR DE RENFORCEMENT DE LA DEMOCRATIE

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

6. Par exemple, Panos (2002) considère que le cadre macro-économique n'était pas objet de débat dans le cadre du processus participatif organisé au Nicaragua, notamment parce que ce volet du PRSP était largement déterminé par la FRPC négociée simultanément avec le FMI.

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.

Encadré VI.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 9e 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'Etat 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 DSRP, 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 étonnement 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 VIII, 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.

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 (encadré VI.3 en fin de chapitre).

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'Etat ni la sphère marchande. Pour reprendre la définition de Scholte (2002) : *« la société civile est un espace politique dans lequel des associations bénévoles cherchent à modeler les règles qui régissent tel ou tel aspect de la vie sociale. En l'occurrence, le terme de 'règles' peut se rapporter à des politiques spécifiques, des normes plus générales ou à des structures sociales plus profondes».*

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). Selon Hoddinott (2002) : *« dans les communautés fractionnées, où dans celles où la confiance et/ou le capital social sont faibles, il existe un risque que la participation communautaire résulte dans la captation des bénéfices par les élites locales, au détriment des pauvres ».*

Les syndicats de salariés sont généralement exclus du processus. Cette exclusion les affaiblit encore plus, alors que ceux-ci ont déjà 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 VIII 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, Levene et Hughes, 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). La tension entre légitimité démocratique (basée sur les élections) et représentativité et participation, en liaison avec le poids croissant de la société civile et du concept de gouvernance, est loin d'être restreinte aux pays pauvres. Cette tension est également de plus en plus aiguë dans les démocraties historiques du Nord (Capdevielle, 2003).

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. 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'Etat 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 Nicaragua par exemple, la privatisation des services de distribution de l'eau a été inscrite dans le DSRP alors que la société civile, mais aussi les parlementaires, y étaient opposés (Habbard, 2001). L'obligation d'affecter les fonds dégagés par l'allégement 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 (Habbard, 2002). 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 REHABILITATION 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). La Banque mondiale considère que ce problème se pose de manière particulièrement aigue en Afrique (Banque mondiale, 2000c) : *« les décennies de l'ajustement ont aussi donné lieu à une détérioration substantielle de la qualité des institutions publiques, à la démoralsiation des fonctionnaires et à la baisse de l'efficacité de la prestation des services dans beaucoup de pays. Avec des revenus à la baisse, ces effets – qu'il est impossible d'inverser rapidement – se sont traduits par des indicateurs sociau et dees capacités médiocres dans de nombreux pays, et par des pertes de capital humain, surtout (mais pas exclusivement) dans la fonction publique. »*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 calendrier[7]. 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. Au Cambodge par exemple, le PRSP intérimaire a pourtant seulement été diffusé en langue khmer dans sa version finale, tandis que toutes les versions précédentes n'étaient disponibles qu'en anglais (Whaites, 2002). 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 et le Nicaragua, les documents intérimaires ont intégré les politiques antérieures de lutte contre la pauvreté, mais ce constat est loin d'être généralisé.

7. 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 PPTE 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.* »

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 pluriannels (en anglais MTEF, *Medium Term Expenditure Framework*).

Selon les IBW (Banque mondiale et FMI, 2001a), 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 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 prédateur, 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 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.

CONCLUSION

La confrontation des objectifs affichés par les processus participatifs préconisés pour l'élaboration et la mise en œuvre des DSRP à leur application concrète sur le terrain met clairement en évidence les faiblesses du processus en cours. Comme le montre ce chapitre, les difficultés et les contradictions suivantes sont particulièrement prégnantes :

- la puissance hégémonique des IBW par rapport aux différents acteurs nationaux est contraire à l'approche participative ; leur rôle est ambigu car 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

coordonner, à analyser, critiquer, proposer des politiques et enfin à influer 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 DSRP est bien réel. Il pourrait se nourrir à la fois de la faible qualité du processus participatif qui limite son impact sur la portée effective des politiques qui en découlent, et des incohérences et du caractère peu novateur des politiques proposées – ces derniers aspects liés au contenu des politiques étant analysés dans le chapitre suivant. 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.

Encadré VI.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 notamment, 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, Madagascar, Mali, 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 captation 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, Ouganda,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 inexistants. 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 ».

CHAPITRE VII

Le contenu des DSRP : Au sud rien de nouveau ?

Jean-Pierre Cling
Mireille Razafindrakoto
François Roubaud

ENVIRON SOIXANTE PAYS se sont engagés dans l'Initiative DSRP, qui est devenue le cadre de référence des politiques de développement dans ces pays. Les IBW ont mobilisé d'énormes ressources humaines et financières pour mettre cette nouvelle approche en ordre de marche et assurer son succès. Tous les grands bailleurs de fonds leur ont emboîté le pas et conditionnent leur politique d'aide au respect de l'Initiative DSRP. Etant donné l'importance des efforts consentis pour introduire ces programmes, leur rôle croissant dans les pays concernés et la forte mobilisation de la communauté financière internationale, il ne fait aucun doute que leur réussite ou leur échec auront un impact déterminant sur les populations locales, mais aussi sur l'avenir de l'aide publique au développement.

Après avoir étudié les principes généraux des DSRP, qui constituent un programme précis et cohérent pour lutter contre la pauvreté, ce chapitre propose d'établir un premier diagnostic de leur contenu. L'analyse s'appuie sur l'examen des DSRP finaux et intérimaires achevés à la mi-2003[1], en portant une attention particulière sur ceux des pays qui les ont finalisés, ainsi que sur les évaluations effectuées par différentes institutions, notamment par les IBW elles-mêmes à travers les *Joint Staff Assessments* (JSA) menés conjointement par la Banque mondiale et du FMI ainsi que les bilans

1. A la mi-2003, 26 pays avaient finalisé leur DSRP : Albanie, Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Cambodge, Gambie, Ghana, Guinée, Guyana, Kirghizistan, Honduras, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Sri Lanka, Niger, Tadjikistan, Tanzanie, Vietnam, Yémen et Zambie.

tirées par chacune des deux institutions (AID et FMI, 2002)[2]. 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. Nous établissons un lien direct entre les insuffisances du contenu des DSRP existant et celles des politiques préconisées par les Institutions de Bretton Woods dans ce domaine, analysées dans les deux premiers chapitres de cet ouvrage.

Nous montrons 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.

LE DSRP : UN PROGRAMME COHERENT ET PRECIS INTEGRANT LES MULTIPLES DIMENSIONS DE LA PAUVRETE

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 (*sourcebook*), la définition d'une politique de lutte contre la pauvreté requiert plusieurs passages obligés décrits ci-après (Tikare *et alii*, 2001).

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 (voir encadré VII.1). La nature et les facteurs déterminants de la pauvreté, ainsi que le profil des populations pauvres doivent faire l'objet

2. 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 par la Banque mondiale et le FMI (AID et FMI, 2002), pour le DFID (Thin, Underwood et Gilling, 2001), pour le HCCI (Lalmant, 2001), ou par Eurodad (2001a et 2001b), Panos (2002) et par Whaites (2002).

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-clé (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'Etat, l'amélioration du fonctionnement des institutions, et plus globalement de la gouvernance et de la démocratie.

Si 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.

Encadré VII.1

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.

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, Prennushi et Subbarao, 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.

PERTINENCE ET PORTEE DES POLITIQUES PROPOSEES

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 aboutis[3]. 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 VII.1) ;
- 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.

Le jugement porté par les IBW sur les processus participatifs dans les *Joint Staff Assessments* s'effectue à partir de quelques grands principes énoncés dans l'introduction générale du document de référence, le *sourcebook* (Banque mondiale, 2001a). Ces principes ont notamment pour but de veiller à ce que l'implication des acteurs du processus soit effective. Cette conditionnalité explique que dans la pratique, les DRSP sont relativement uniformes et se différencient en fait finalement assez peu dans leur partie macro-économique des recettes habituelles des PAS (stabilisation macro-économique et financière, libéralisation interne et externe). On assiste ainsi à un véritable processus d'homogénéisation des DSRP : pour obtenir les financements internationaux dont ils ont besoin, les pays ajustent leurs stratégies sur ce qu'ils savent avoir les faveurs des IBW ; ce processus de « calibrage » est encore renforcé par la mise à disposition des DSRP sur internet, engendrant un effet en cascade de contagion mimétique.

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. Chacun de ces aspects est analysé ci-après.

---

3. La Bolivie et l'Ouganda faisaient partie des pays pilotes pour la mise en œuvre des Cadres de Développement Intégré (*Comprehensive Development Framework*).

Politiques macroéconomiques et lutte contre la pauvreté : deux volets qui restent disjoints

Tous les DSRP insistent sur le fait que la stabilité macro-économique 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 totalement 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, 2001a). Implicitement, on suppose que la libéralisation, censée éliminer 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 œuvre dans le passé dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, les résultats dépendant du contexte de chaque pays (Eurodad, 2001a).

L'impact des réformes des politiques commerciales sur la pauvreté n'est ainsi généralement pas étudié, comme le reconnait

l'évaluation menée par la Banque mondiale et le FMI (AID et FMI, 2002) : « *Bien que tous les DSRP complets soient favorables à une libéralisation du commerce en général, la majorité d'entre eux ne cherchent pas à approfondir les différents aspects de la question (...) Seuls le Honduras et le Mozambique ont tenté de clarifier le lien entre ces réformes et la croissance et la réduction de la pauvreté* ».

Le DSRP du Cambodge est un bon exemple à cet égard. Il s'agit d'un pays où la pauvreté rurale est très étendue, et qui est de surcroît limitrophe d'un des exportateurs de riz les plus compétitifs au niveau mondial, à savoir le Vietnam. La réduction importante des restrictions à l'importation prévue dans la perspective de l'entrée de ce pays à l'OMC pourrait donc avoir des implications majeures sur la pauvreté rurale (Oxfam, 2002). Pourtant, ce problème n'est absolument pas abordé par le DSRP ni par le *Joint Staff Assessment* présenté par les IBW.

Tout en reconnaissant cet oubli général, la Banque mondiale ne souhaite cependant pas que les politiques commerciales soient utilisées en faveur de la lutte contre la pauvreté et préconise plutôt d'utiliser d'autres instruments dans ce but. Le chapitre de son *sourcebook* consacré au lien entre politiques commerciales et reduction de la pauvreté affirme ainsi (Hoekman *et alii, 2002)* : « *Il pourrait être tentant de définir des politiques commerciales pro-pauvres en identifiant les secteurs qui sont importants pour les pauvres – ou bien du côté de la consommation ou bien de celui du revenu – et en isolant ces secteurs par une protection différenciée(...) Une meilleure approche consiste à tenter de développer deux types différents d'instruments – un premier, la politique commerciale, destiné à procurer les stimulants appropriés pour une utilisation et production efficaces des biens et services, et un autre, la politique de redistribution, visant à réduire la pauvreté* ».

Cette approche est justifiée par deux arguments : le premier tient au principe bien connu selon lequel un instrument ne peut viser qu'un seul objectif ; le second, du domaine de l'économie politique, est que différencier le régime commercial entre secteurs favorise les lobbies et constitue donc une source de distorsions. L'argumentation est cependant quelque peu simpliste, si on prend en compte d'une part les imperfections des marchés dans les pays en développement et d'autre part l'impact distributif important des politiques commerciales (que le *sourcebook* propose de compenser par des filets de sécurité).

C'est la raison pour laquelle l'impact redistributif des mesures de liberalisation commerciale, ainsi que les questions de rythme, de definition et de calendrier des réformes devraient impérativement être discutées par les DRSP. Nous partageons à cet égard la vision d'Oxfam (2002) : « *L'approche retenue par les DSRP reflète un problème*

général de pensée de la Banque mondiale et du FMI à propos des réformes commerciales. Celle-ci repose sur le dogme selon lequel le commerce est intrinsèquement bon pour la croissance et pour les pauvres. Tant que ce dogme ne sera pas remis en question, la nouvelle réthorique des IBW sur la pauvreté demeurera en contradiction avec leurs politiques effectives. »

La question des inégalités, les conflits d'intérêt et la nécessité d'arbitrage

En insistant sur la prééminence de la croissance pour la réduction de la pauvreté (voir chapitre I), la Banque mondiale tend à sous-estimer certains facteurs importants au niveau macro-économique, concernant en particulier l'impact des inégalités. Comme l'écrit Bourguignon (2002) : *« Une partie des débats actuels sur la réduction de la pauvreté concernent la question de la contribution effective de la croissance économique à la réduction de la pauvreté. Il n'existe aucun doute sur le fait que plus de croissance économique se traduit par plus de réduction de la pauvreté. Mais quelle est l'élasticité correspondante ? Si celle-ci est élevée, alors les stratégies de réduction de la pauvreté exclusivement basées sur la croissance économique sont probablement justifiées. Si celle-ci est faible, toutefois, des stratégies ambitieuses de réduction de la pauvreté devraient combiner croissance économique et certaines formes de redistribution. »*

En pratique, l'impact de la croissance économique sur la pauvreté monétaire dépend pour beaucoup des inégalités initiales. De fortes inégalités réduisent mécaniquement l'impact de la croissance puisque les pauvres sont plus loin du seul de pauvreté et puisque leur revenu initial est plus bas (Ravallion, 2001). Du fait de cette relation, toute redistribution des revenus a un « double dividende » en termes de réduction de la pauvreté : elle réduit d'abord instantanément la pauvreté en donnant aux pauvres un supplément de revenus ; elle contribue ensuite à accroître de manière permanente l'élasticité de la pauvreté à la croissance, et donc à une accélération de la réduction de la pauvreté pour un taux de croissance donné (Bourguignon, 2002).

On s'attendrait à ce que les DSRP prennent en compte ces conclusions, d'autant plus qu'ils fixent des objectifs très ambitieux en matière de réduction de la pauvreté, tels que la division par deux de la proportion de la population vivant dans une situation d'extrême pauvreté à l'horizon 2015 (cf. le premier des Objectifs de Développement du Millénaire). Aucun facteur jouant dans ce sens ne devrait ainsi être négligé.

Toutefois, l'analyse des documents montre que c'est loin d'être le cas et que la question des inégalités est très peu abordée dans la plupart d'entre eux, 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.

Notre analyse lexicographique des 15 premiers DSRP finalisés[4] montre que ceux-ci préfèrent souvent le concept de disparité à celui d'inégalités, et que le mot redistribution est rarement employé, voire tabou dans certains cas. Le DSRP de la Bolivie est une exception puisqu'il mentionne ce terme sept fois. Plus généralement, les concepts d'inégalités[5] sont utilisés très irrégulièrement (tableau VII.1). Certes, les quatre pays d'Amérique centrale et du Sud de notre échantillon, qui sont aussi les plus inégalitaires, utilisent ce concept toutes les deux pages en moyenne, alors que les huit pays africains, qui sont beaucoup plus pauvres mais aussi généralement moins inégalitaires, l'utilisent seulement toutes les trois pages. Mais lorsqu'on analyse de façon plus détaillée le cas de chaque pays, le lien entre le niveau des inégalités et la place de ce concept dans les documents est loin d'être manifeste. Le Vietnam, dont le régime socialiste est probablement plus porté sur ces questions est celui qui mentionne le plus fréquemment ces concepts (chaque page et demi), alors que c'est le pays de notre échantillon qui est le moins inégalitaire. A l'inverse, malgré de fortes inégalités - qui plus est en progression rapide -, l'Albanie mentionne à peine ces questions (toutes les cinq pages). En affirmant que « la croissance est le principal instrument pour la réduction de la pauvreté », le DSRP albanais s'oppose implicitement à toute politique de redistribution.

Ce manque d'intérêt pour les questions d'inégalités (à quelques exceptions près) est d'autant moins surprenant que le concept d'inégalités sociales est largement négligé par la Banque mondiale. Cette institution considère la lutte contre les inégalités seulement comme un moyen et non comme une fin. Que ce soit pour promouvoir une politique de réduction des inégalités ou au contraire pour s'y opposer, les DSRP suivent systématiquement cette approche instrumentale. Le DSRP du Guyana va jusqu'à affirmer : « *Avec un revenu par habitant inférieur à 3 US$ par jour, il y a peu de marge pour utiliser la redistribution des revenus comme instrument de réduction de la pauvreté (...) Compte tenu de l'existence d'une forte*

4. Albanie, Bolivie, Burkina Faso, Gambie (La), Guinée, Guyana, Honduras, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, Tanzanie, Vietnam et Zambie.

5. Les termes regroupés dans cette catégorie sont les suivants : équité/inéquité ; égalité/inégalité ; égal/inégal ; équitable/inéquitable ; redistribution.

corrélation entre croissance et réduction de la pauvreté, la redistribution des revenus n'est pas une option viable ». On peut au contraire penser que des stratégies graduelles sont certainement possibles dans un pays à revenu intermédiaire (avec un niveau de revenu par habitant annuel proche de 1 000 US$) tel que le Guyana.

Comme le Guyana, et bien qu'ils figurent parmi les pays les plus inégalitaires au monde et qu'ils enregistrent de surcroît une hausse des inégalités durant les années quatre-vingt-dix, (Corbacho et Davoodi 2002), le Honduras (également un pays à revenu intermédiaire) et le Nicaragua justifient leur opposition envers des politiques de redistribution par des arguments techniques, liés à leur inefficacité, et considèrent explicitement que leur niveau de développement est insuffisant pour financer une politique de redistribution susceptible d'avoir un impact significatif sur la pauvreté.

Les DSRP de la Bolivie, de la Mauritanie et de la Zambie apparaissent comme des exceptions en affichant un objectif d'amélioration de la distribution des revenus. Toutefois, ce n'est pas l'influence directe des inégalités sur la rapidité du processus de réduction de la pauvreté qui est mise en avant mais l'impact positif de la baisse des inégalités sur la croissance, cette dernière restant le facteur principal (voire unique) à considérer pour réduire de la pauvreté.

D'une manière générale, 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 au Burkina Faso, 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. 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, le tableau VII.1 montre que 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'accentuer 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).

En fin de compte, les seules politiques de lutte contre les inégalités clairement formulées concernent le genre et les discriminations ethniques. Le relatif consensus qu'elles suscitent, à la différence de la question des inégalités sociales, beaucoup plus conflictuelle, explique sans doute leur présence affirmée dans les DSRP.

TABLEAU VII.1 *Les DSRP et la lutte contre les inégalités*

	PIB/ hab. ($)	Indice Gini	Diagnostic sur la pauvreté et les inégalités	Axes privilégiés dans les DSRP
Afrique				
Burkina Faso	210	55,1	Fortes inégalités régionales et de genre.	Politique fiscale. Accès équitable à l'éducation.
Mozambique	210	39,6	Fortes inégalités entre la capitale et le reste du pays. Inégalités de genre.	Disparités régionales.
Ouganda	300	37,4	Inégalités régionales croissantes. Inégalités foncières.	Consolider les droits fonciers des pauvres et de femmes. Taxation équitable.
Zambie	300	52,6	Inégalités de revenu fortes et croissantes. Inégalités de genre.	Accès aux services de base. Filets de sécurité Droits fonciers. SIDA.
Europe:				
Albanie	1580	0,43*	Pauvreté élevée et inégalités de revenu croissantes, en particulier urbain / rural.	Filets de sécurité. Stimuler l'emploi et l'investissement dans les zones rurales.
Amérique centrale et du sud				
Bolivie	990	44,7	Pauvreté et inégalités de revenu très élevées.	Redistribution des terres (friches) et amélioration des droits fonciers. Equité de genre. Accès à l'éducation.
Guyana	860	40,2	Inégalités spatiales.	Redresser les déséquilibres géographiques (accès aux services de base, politique foncière).
Honduras	860	56,3	Très fortes inégalités, en particulier urbain / rural.	Accès à la propriété foncière et services productifs aux paysans. Redistribution des terres (friches, celles supérieure à une certaine taille légale).
Nicaragua	400	60,3	Fortes inégalités de revenu. Inégalités de genre.	Accès aux services de base. Filets de sécurité. Décentralisation.
Asie				
Vietnam	390	36,1	Pauvreté divisée par 2 depuis 1990. Fortes inégalités de revenu urbain / rural. Inégalités de genre.	Réduire l'écart entre riches et pauvres et les inégalités de genre. Système de protection sociale. Politique fiscale.

Source: World Bank Indicators 2002. PIB par tête en 2000 et indice de Gini des revenus / consommation pour diverses années récentes; DSRP pays. * : DSRP Albanie.

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, Underwood et Gilling (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 macroéconomiques 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.

En pratique, le problème de ciblage de différentes catégories de pauvres est résolu en privilégiant les approches classiques[6]. 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 des processus électoraux (listes électorales, abstention) contribue à la lutte contre la pauvreté. Plus généralement, le respect des droits de l'homme et la « bonne gouvernance », des critères consubstantiels au développement soulignés aujourd'hui par l'ensemble des bailleurs de fonds, sont traités de manière superficielle 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 macroéconomiques, 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

6. 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.

connues. 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 influer 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 (voir encadré VII.2). Dans le contexte actuel de mondialisation, en limitant leurs perspectives à l'intérieur de leurs frontières, les pays pauvres, qui représentent moins de 0,5 % des exportations mondiales, risquent d'accentuer leur marginalisation.

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 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 productifs[7]. 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.

Encadré VII.1

Le consensus de Monterrey

La Conférence internationale des Nations unies sur le financement du développement s'est tenue à Monterrey (Mexique) en mars 2002. On présente ici une analyse critique de sa déclaration finale, intitulée « consensus de Monterrey », qui est censée traduire une nouvelle approche du développement se substituant au « consensus de Washington ».

Le consensus de Monterrey promeut d'abord un nouveau partenariat entre pays développés et en développement, dans le but d'atteindre les Objectifs de développement du millénaire (ODM). De manière cohérente avec l'accent mis par les IBW sur l'appropriation des politiques dans le cadre de l'Initiative PRSP, le consensus réaffirme la responsabilité de chaque pays dans son développement économique et social, et dans l'utilisation efficace des opportunités de commerce et d'investissement pour combattre la pauvreté. Il soutient également des initiatives régionales telles que le NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique), qui partage la même philosophie. Sans mésestimer les nouveaux engagements pris par la communauté internationale lors de la conférence (tels que l'annonce d'un accroissement de l'aide au développement), on ne peut négliger le risque que l'accent mis sur les responsabilités des pays en développement autorise les pays développés à oublier leurs propres responsabilités à l'égard du reste du monde.

La « bonne gouvernance » (lutte contre la corruption, administration efficace, etc.) et des « politiques macro-économiques responsables » sont jugées indispensables pour promouvoir la croissance, l'éradication de la pauvreté et le développement durable. Bien que les recommandations macro-économiques (à l'exception des objectifs généraux de stabilité des prix et de soldes fiscal et courant soutenables) soient relativement vagues, et qu'il est reconnu que le rôle approprié de l'Etat dans des économies de marché peut varier d'un pays à l'autre, les recommandations ne se distinguent pas clairement du « consensus de Washington ».

L'accent est mis sur le rôle de l'investissement et du commerce dans le développement. Le besoin d'encourager plus l'investissement direct vers les pays en développement, particulièrement vers l'Afrique et les pays les moins avancés, est affirmé. La priorité est accordée à la libéralisation commerciale pour stimuler le développement. Les questions d'accès au marché et de subventions agricoles sont brièvement mentionnées, ainsi que le besoin de lutter contre les conséquences des fluctuations erratiques du cours des matières premières sur les pays en développement exportateurs (à travers des compensations financières ou des assurances risque).

Les recommandations en matière de commerce et d'investissement sont probablement les plus décevantes, particulièrement pour les pays africains. Ces pays n'attirent quasiment aucun investissement direct étranger et la déclaration de

7. 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 était essentiellement sous contrôle de grands fermiers blancs, héritiers des colons de l'ex-Rhodésie, jusqu'à la réforme agraire récente qui a conduit à sa disparition (Cling, 2001).

Monterrey ne changera pas grand-chose à cette situation. Leur accès aux marchés des pays développés (au moins de l'Union européenne) est plus facile que pour le reste des pays en développement, et il ne s'agit donc pas du principal obstacle à l'accroissement de leurs exportations. Les subventions agricoles, qui ont effectivement un impact perturbateur sur leurs propres agriculteurs, ne vont pas disparaître (cf. notamment l'accroissement des aides américaines décidé en 2002). Un des problèmes les plus graves pour ces pays, à savoir le prix des matières premières exportées, est à peine abordé. Pourtant, quand un pays producteur de café peut perdre jusqu'à la moitié de ses revenus d'exportation d'une année sur l'autre du fait d'une chute des cours, menant ses agriculteurs à la famine et l'économie à la récession, les stratégies de réduction de la pauvreté deviennent une farce. Mais, comme le remarque la CNUCED (2002), les IBW (et la plupart des donateurs) éludent ce problème, surtout pour des raisons idéologiques (il faudrait rétablir des mécanismes de régulation internationale supprimés depuis les années quatre-vingt).

Enfin, la déclaration de Monterrey contient un engagement de la part des pays développés d'accroître leur aide au développement (en réaffirmant l'objectif que l'APD représente 0,7 % du PIB, fixé au cours des années soixante-dix, objectif qui n'est atteint que par quelques pays d'Europe du Nord). Le fameux slogan « *Trade not aid* » est dans une certaine mesure remplacé par « *Trade and aid* ». A la veille de la conférence ou durant celle-ci, les principaux donateurs ont annoncé une hausse de leur effort d'APD : l'Union européenne s'est engagée à atteindre une moyenne de 0,39 % du PIB (0,33 % aujourd'hui) d'ici 2006 (ce qui représente un supplément de 7 milliards de dollars par an) ; les Etats-Unis ont quant à eux promis d'accroître leur APD de 5 milliards de dollars par an à partir de 2006 (une hausse de 50 % du budget annuel). Les financements américains supplémentaires iront à un fonds baptisé « *Millenium Challenge Account* » (MCA). L'allocation des fonds sera basée sur des critères de « bonne gouvernance » et de « politiques macro-économiques responsables ». La priorité sera accordée aux secteurs de la santé et de l'éducation. Si ces promesses sont tenues (mais il sera difficile de les rétracter), la tendance à la baisse de l'APD observée tout au long des années 1990 pourrait s'interrompre au cours des prochaines années.

LES STRATEGIES DE REDUCTION DE LA PAUVRETE 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. A l'exception de quelques études (par exemple, Gunter, 2002 ou Lalmant, 2001), ces incertitudes restent pourtant aujourd'hui insuffisamment soulignées. 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 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 financières. Ainsi, à 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.

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.)[8]. 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 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, 2002). 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, encore réaffirmée dans les Rapports sur le développement dans le monde 2002 et 2003 (Banque mondiale 2001d, 2002c), on n'a 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.

8. 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.

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. Il s'agit d'une des avancées majeures induites par l'élaboration des DSRP (ODI, 2001)[9]. Cependant, en dehors de ce volet qui ne peut suffire pour assurer la réussite des politiques, les options prévues pour renforcer 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 œuvre[10] (liés notamment à la qualification et au nombre des fonctionnaires[11]). 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

9. 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 ; Foster *et alii*, 2002). Au Mali, le Parlement vote le budget et la Cour suprême procède à toutes les vérifications nécessaires (voir chapitre X).

10. Voir notamment la préface du *sourcebook*.

11. 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, 2001b).

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 institutions ou élus locaux, ainsi que du degré d'organisation et des moyens de pressions des pauvres au niveau local (Roubaud, 2000a).

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'allégement de la dette aux dépenses sociales. Toutefois, malgré cette avancée, les pays risquent de continuer à être confrontés à des contraintes financières (voir chapitre X). 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, même si les engagements pris à l'occasion de la conférence de Monterrey sur le financement du développement pourraient interrompre cette tendance à la baisse (encadré VII.1). 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, 2002). De nombreuses analyses estiment qu'elle ne va pas occasionner de véritables accroissements des flux nets de ressources dans le futur (Severino, 2001a). 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 soutenable[12], 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.

12. 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, 2002).

LE SUIVI / EVALUATION DES POLITIQUES : UN VOLET NEGLIGE DANS LES DSRP

Le suivi/évaluation des politiques est une des principales faiblesses de la plupart des DSRP. En particulier, le fossé entre la profusion des indicateurs sélectionnés et les ambitions affichées en matière d'analyses d'impact, d'une part, et le manque d'attention porté à la qualité des données et des dispositifs de collecte, de l'autre, est immense. Nous présentons ci-après les principaux enseignements que l'on peut tirer des DSRP existant dans ce domaine, les chapitres XI et XIV étant spécifiquement consacrés à cette question.

Les failles des dispositifs de suivi/évaluation de la pauvreté

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 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.

Deux revues critiques des indicateurs proposés dans les DSRP finaux achevés à la fin 2002 de plusieurs pays africains mettent en lumière les principales déficiences (Gubert et Robilliard, 2002 ; Brilleau, 2003) : le système d'évaluation est négligé ; la liste des indicateurs proposés pour suivre les progrès des politiques ou des actions envisagées est déficiente ; le DSRP se focalisent sur les indicateurs finaux aux dépens des indicateurs intermédiaires, bien que les seconds soient plus aisés à mesurer ; selon Booth et Lucas (2002), « *ceci est une lacune majeure dans la mesure où ce qui compte le plus pour l'analyse et la capacité de réaction est la rapidité avec laquelle les évolutions peuvent être mises en lumière* » ; les indicateurs sont trop exclusivement centrés sur la pauvreté monétaire, l'accès aux services de santé et d'éducation et négligent le niveau de satisfaction des usagers ; ces études soulignent aussi l'absence d'indicateurs permettant d'évaluer l'effort de l'Etat (part des budgets publics affectés aux zones rurales) ; le manque de données accessibles et la non prise en compte des contraintes humaines et financières associées à la collecte des données, etc.

Un défi à relever pour la définition des politiques et leur mise en œuvre

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*) sont censées jouer un rôle majeur, notamment les analyses d'impact (*Poverty and Social Impact Analysis*, PSIA) déjà préconisées par les IBW dans certains pays. Ces dernières devraient être menées pour aider à l'élaboration des DSRP, mais elles sont difficiles à mettre en œuvre, faute de capacités (compétences) et de données.

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 ; 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 dans cette rubrique « risques » 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 proposées. La contrainte de la dette a été traitée de façon similaire avant le lancement de l'Initiative PPTE renforcée. 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.

L'accent placé sur la lutte contre la pauvreté et l'adoption du processus participatif, qui suppose de promouvoir la satisfaction des besoins réels de la population et de tenir compte des spécificités des contextes locaux (voir chapitre VI), ne semblent avoir eu qu'une influence marginale sur le contenu des programmes proposés. Sur ce

point et pour reprendre la question posée dans le titre de ce chapitre, il est tentant de répondre « qu'au Sud, rien de nouveau ! ». Faut-il en conclure que les politiques antérieures étaient finalement appropriées, mais qu'elles n'ont pas connu le succès du fait de défauts systématiques de mises en œuvre ? Si l'on suit cette ligne d'interprétation, que semblent *a priori* privilégier les IBW, le seul changement dans le mode d'élaboration et d'application des politiques devrait suffire à en assurer le succès, sans avoir à en questionner la pertinence. Un tel diagnostic est loin d'être validé et mérite d'être discuté[13], ce à quoi nous avons procédé dans ce chapitre.

Ces faiblesses de fond conduisent à mettre en doute le caractère vraiment novateur des politiques de développement proposées par les DSRP. A l'heure où l'aide au développement est mue de manière croissante par des motivations de type compassionnel, tout particulièrement dans le cas des politiques de lutte contre la pauvreté (Severino, 2001a), il n'est pas surprenant que la différence principale entre les DSRP et les politiques antérieures d'ajustement structurel se résume finalement au seul accent placé sur la lutte contre la pauvreté.

13. Le débat concernant l'échec des PAS reste très controversé, meme parmi les chercheurs. Cependant, un certain consensus se dégage pour considerer que trois types de facteurs ont joué : l'application partielle des politiques ; les insuffisance en termes d'organisation, l'inadaptation du cadre institutionnel, et la priorité au court terme des politiques; un environnement extérieur défavorable (Klasen, 2001). En prenant pour plateforme minimale ce consensus, le contenu des politiques antérieures devrait au minimum être completer pour prendre mieux en compte les objectifs de moyene t long terme. Il est clair, cependant, que la pertinence de certaines mesures sont encore sujet à controverse (libéralisation, ouverture commerciale, etc.).

CHAPITRE VIII

Le DSRP au Mali : « gagner l'argent » ou formuler une politique de développement ?

Idrissa Dante[**]
Mohamed Ali Marouani
Marc Raffinot

LE MALI est un pays sahélien enclavé, qui compte parmi les dix pays les plus pauvres, que ce soit en termes de PNB par habitant ou d'Indice de Développement Humain (PNUD). Il fait partie des pays pauvres très endettés (PPTE) éligibles pour la réduction de dette.. Depuis septembre 2000, le Mali a bénéficié d'une réduction de dette dans le cadre de la première initiative PPTE, et en partie de la réduction prévue dans le cadre de PPTE renforcée. Le DSRP intérimaire a été terminé en juillet 2000 et le DSRP final était initialement prévu pour juin 2001 (reporté ensuite en fin novembre et finalement approuvé par le gouvernement en mai 2002. L'analyse du document par les IBW a été très lent : le DSRP malien n'a été approuvé par le FMI qu'en février 2003, et en mars par la Banque mondiale.

Les Institutions de Bretton Woods (IBW) exigèrent la rédaction d'un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP)[1] pour obtenir la réduction de dette. 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

[**] Idrissa Dante est décédé en juillet 2002. Ce chapitre lui est dédié.

1. La dénomination du DSRP du Mali est : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté ou CSLP. Nous utiliserons toutefois le terme générique DSRP plus généralement utilisé au niveau international et dans cet ouvrage.

réduction de dette et de nouveaux financements. C'est paradoxal, dans la mesure où l'un des objectifs affichés par les IBW est précisément d'accroître l'appropriation (*ownership*) des politiques de développement par les gouvernements bénéficiaires. Ceci implique de changer les relations entre les différents acteurs (bailleurs de fonds, gouvernement, société civile) grâce à l'élaboration participative du DSRP ; ceci implique également des changements institutionnels pour mettre en en pratique les principes du DSRP (les DSRP sont supposés être un nouveau cadre permanent), et de mettre en œuvre un système adéquat de suivi et d'évaluation (voir le chapitre VI pour une présentation de ces nouveaux principes et relations).

Ce chapitre étudie la façon dont ces nouveaux principes ont été appliqués dans le cas du Mali[2]. La question principale est de savoir dans quelle mesure on assiste à une véritable « institutionnalisation » de la démarche DSRP, ou si le processus reste lié à la conditionnalité, ce qui était initialement l'interprétation la plus répandue au Mali. Les questions traitées dans ce chapitre ont été analysées à travers un ensemble d'interviews avec des fonctionnaires, des membres de la société civile, du Parlement et des représentants locaux des agences d'aide et des IBW[3].

La première section montre que l'élaboration d'une politique de lutte contre la pauvreté est antérieure au DSRP. Néanmoins, le DSRP a progressivement remplacé les stratégies antérieures du fait du poids financier des IBW et de la forte dépendance à l'aide du Mali.

La deuxième section examine les changements qui se sont produits dans les relations entre les IBW et les autres donateurs, et entre les donateurs eux-mêmes. Cet aspect est particulièrement intéressant, dans la mesure où le Mali avait été choisi comme un pays pilote pour la recherche d'une amélioration de la coordination des bailleurs de fonds (avant le démarrage du processus DSRP).

La troisième section souligne les contraintes humaines et institutionnelles qui prévalent au Mali, contraintes qui font obstacle à la mise en œuvre d'un véritable processus participatif.

Nous cherchons enfin à déterminer si le DSRP peut engendrer une nouvelle manière de formuler la politique de développement au Mali.

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).

3. Les missions au Mali ont eu lieu entre septembre 2000 et septembre 2001

LA DEFINITION D'UNE STRATEGIE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE EST ANTERIEURE AU DSRP

Le terrain n'était pas vierge lorsque le DSRP fut présenté aux responsables maliens comme une nouvelle conditionnalité des IBW. L'ancien président Konaré avait placé son second mandat sous le signe de la lutte contre la pauvreté. Une Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP) avait été élaborée en 1998 avec le soutien du PNUD peu avant le lancement du DSRP. Après une période de coexistence, ce dernier a remplacé la première du fait du poids financier considérable des BWI et du fait de la manne financière que l'on attendait de la réduction de dette.

De la SNLP au DSRP

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 était 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 (Serra 1999), 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, la Banque mondiale a refusé de prendre en compte la SNLP comme base du DSRP : *« [La SNLP] a été intialement jugée inadéquate aux fins du CSLP pour produire un CSLP par la Banque*

mondiale. En fait, étant donné l'échéancier, le travail requis pour produire un CSLP a été jugé assez considérable, de sorte que le Mali a été obligé de passer par une phase de CSLP intérimaire avant d'être en mesure de proposer un CSLP final » (Lok Dessallien et alii, 2001, p.8)

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 (les secteurs de l'énergie, des transports et de l'industrie n'étaient couverts que partiellement). De plus, le processus qui avait conduit à la SNLP était jugé trop court pour permettre une réelle participation de la base.

Peu à peu, néanmoins, la tension entre la Banque et le PNUD 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 sont néanmoins poursuivis, 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 semblaient 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 a pris fin lorsque la SNLP est arrivée à son terme, à la fin de l'année 2002.

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.* »

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 CMDT[4]). 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 allégement sur une base annuelle, en attendant la réduction de l'encours qui interviendra 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 de l'ancien 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 ?

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 premier lieu, il s'agissait d'une dette très concessionnelle (sa valeur actuelle nette[6] 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 pas remboursée, en l'attente d'un accord, et celle vis-à-

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).

6. Voir définition au chapitre X.

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.

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 : l'objectif est maintenant de ramener la VAN de la dette en dessous du seuil de 150 % des exportations (voir chapitre X, tableau 1), soit une réduction de 32 %. Les IBW ont largement popularisé le montant global de la réduction de dette (870 millions de dollars d'après le FMI[7]), 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 29 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 PAMORI[8], 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 2 000 en 2001.

DEPENDANCE A L'AIDE, RELATION AVEC LES BWI ET COORDINATION DES BAILLEURS DE FONDS

Le Mali est l'un des pays les plus dépendants de l'aide (environ 16 % du PIB en 2000). Cette aide massive crée d'importantes distorsions. Elle est attribuée à travers des canaux très variés et demeure opaque. Même les montants globaux diffèrent sensiblement suivant les sources (Naudet 2000). Pour cette raison, le Mali a été choisi par l'OCDE et le PNUD comme pays pilote pour l'amélioration

7. *Press Release* n° 00/52, du 12 septembre 2000. En réalité la réduction de dette se montera à 925 millions de dollars (250 au titre de la première initiative, et 675 au titre de la seconde), voir le *Press Release* n°03/21 du 7 mars 2003.

8. Projet d'appui à la mobilisation des recettes intérieures.

de la coordination des aides (OCDE/PNUD, 1998 et 1999). Le poids de l'aide implique que le comportement des IBW et des bilatéraux jouera un rôle important dans le succès ou l'échec de la nouvelle approche reposant sur le DSRP. Cependant, la volonté et la capacité du gouvernement malien de prendre en charge ses propres politiques seront décisives pour entraîner un changement réel par rapport aux anciennes pratiques.

Le DSRP n'a pas été rédigé par les IBW, mais le résultat n'est pas très différent

Contrairement aux anciens DCPE (Document Cadre de Politique Economique), le DSRP a été rédigé au Mali – sous haute surveillance. Le document final fait une large place à l'analyse de la pauvreté, des situations régionales, et des stratégies sectorielles. Mais il ne contient que très peu de déviations par rapport aux prescriptions standards de l'ancien consensus de Washington.

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 DCPE étaient souvent rédigés à Washington et soumis pour approbation aux gouvernements.

Le DSRP final est très proche des vœux des IBW

Cependant, 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 pouvait s'attendre à ce que le DSRP final 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 pas forcément 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 directions sont encore peu intégrées, 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) ont engendré une certaine lassitude de la partie informée de l'opinion publique et fait gagner du terrain à la thèse de la privatisation. Néanmoins, les organisations de la société civile restent fortement opposées aux privatisations (Société Civile du Mali, 2001.)

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.

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 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. Depuis juillet 2002, le FMI a décidé que le DSRP deviendrait le seul document de référence en ce qui le concerne, mais sous réserve que le DSRP soit « opérationalisé » sans préciser exactement en quoi cela va consister. Le Communiqué de presse n° 03/25 du 28 février 2003 du FMI salue la volonté des autorités de lutter contre la pauvreté, et la nécessité de mettre en cohérence le programme de la FRPC avec le DSRP. Mais lorsqu'il s'agit de présenter les mesures à mettre en œuvre

à moyen terme, le communiqué indique : « *les autorités attachent une haute priorité au développement du secteur privé, à l'élargissement de la base productive et de la production destinée à l'exportation pour réduire la vulnérabilité de l'économie aux chocs climatiques et externes. Les réformes se concentreront sur la poursuite de la libéralisation dans le secteur coton, le renforcement de la gestion des ressources publiques, l'achèvement du programme de privatisation, la promotion de la bonne gouvernance et le renforcement de la compétitivité* ».

A part la bonne gouvernance, tout ceci aurait pu être écrit il y a dix ans. La réduction de la pauvreté semble résulter uniquement de la croissance, elle-même résultat des réformes. En ce qui concerne la pauvreté en tant que telle, le communiqué se borne à souligner l'importance du système de suivi et d'évaluation des résultats.

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 (en soulignant qu'il a fait l'objet d'un engagement au moins formel du gouvernement), et s'attendent à ce que le DSRP reprenne scrupuleusement les éléments du programme. Ceci a posé un problème dans la mesure où le programme pour 2001 et le premier semestre de 2002 était très précis, et qu'il s'inscrivait en outre dans des perspectives triennales qui vont jusqu'en 2004. La marge de manœuvre pour les rédacteurs du DSRP se limitait 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). Cette position du FMI est assez surprenante, dans la mesure où le programme FRPC a été établi d'une manière traditionnelle, absolument pas participative, au sein d'une équipe réduite. De plus, des projections doivent toujours être actualisées, surtout lorsqu'elles portent sur des variables aussi volatiles que le PIB malien.

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, absente du processus DSRP pendant une longue période, est encore plus caricaturale).

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 ont participé 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 la Commission

européenne a proposé un exercice négocié de réforme de la conditionnalité (Leandro, *Schafer et Frontini*, 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 (un des consultants avait d'ailleurs été fourni par la Banque mondiale), même si le processus est resté 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 enre 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 finalement 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* 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 CAPACITE NATIONALE A DEFINIR DES STRATEGIES

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. La difficulté a été d'autant plus grande que la période d'élaboration du DSRP (2000-2002) a été marquée par des bouleversements politiques qui ont culminé avec les élections présidentielles et législatives de 2002, et l'alternance au pouvoir qui en a résulté. Le nouveau gouvernement mis en place par le président Amadou Toumani Touré (ATT) a envisagé une réécriture du DSRP, mais y a renoncé finalement pour ne pas ralentir le processus.

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 institutionnalisée[9]. 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 pour 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, introduisant ainsi de graves distorsions dans le marché des cadres hautement qualifiés.

9. Avec la signature d'un décret (n° 175/PM-RM, 12/4/2001).

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, Diarra et Traoré, 1999). Elle s'est recentrée sur l'élaboration du Programme d'Investissement Public, sans disposer de moyens pour évaluer et suivre les projets.

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 ne permet pas une valorisation optimale des ressources humaines. La Banque Mondiale avait financé une Cellule Croissance Accélérée et Développement qui avait produit des travaux intéressants qui auraient pu être mobilisés pour le DSRP. Mais cette Cellule a été marginalisée et fermée lorsque le financement s'est terminé.

Contraintes techniques dans le domaine de l'analyse des politiques

Dans un pays comme le Mali, où 60 à 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.

Depuis la dévaluation de 1994, la croissance malienne est soutenue (5,7 % en moyenne annuelle entre 1995 et 2000), 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 pluviométrie. La croissance s'est sensiblement réduite en 2001 (1,5%) en raison notamment de la « grève » des producteurs de coton qui réduisirent leur production de moitié jugeant le prix fixé insuffisant. Toutefois, cette croissance soutenue apparaît peu réductrice de pauvreté, mais les indications quantitatives sont très difficiles à interpréter. D'après les rapports de l'Observatoire du développement humain durable (ODHD, 1999 et 2000), l'incidence de la pauvreté a augmenté considérablement entre 1989 et 1996 (de 41 à 72 %) pour diminuer ensuite légèrement (passant de 72% en 1996 à 64 % en 1999). 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 conforme aux attentes, 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.

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 (voir chapitre VII). Peu d'analyses approfondies sont disponibles au Mali, mais il existe de multiples études relevant de la « littérature grise »[10]. Le problème est que celles-ci sont dispersées, et souvent 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

10. Il s'agit de travaux d'études non publiés.

des moyens[11]. Ceci est d'autant plus regrettable que la situation évolue rapidement et que de nouveaux problèmes apparaissent (c'est le cas en particulier de 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 par la Cellule Croissance accélérée et développement déjà mentionnée, qui utilisait le modèle RMSM (*Revised Minimum Standard Model)* de la Banque mondiale. Le rapport issu de ces travaux (Cellule Croissance accélérée et développement, 1998), malgré son intérêt, n'a jamais été pris en compte par l'administration malienne. Plusieurs 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),

11. 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.

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 SAPRIN[12], une évaluation de l'ajustement structurel réalisée par les ONG et financée par la Banque mondiale ; évaluation plutôt décevante sur le plan 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. La représentation du monde rural est cruciale, dans la mesure où l'essentiel des pauvres sont des paysans, mais elle est particulièrement problématique. En effet, plusieurs types d'organisations (Chambre d'agriculture, syndicats) coexistent. Certaines constituent plutôt un prolongement de l'administration, alors que d'autres ont tendance à représenter les agriculteurs les moins pauvres, en quête de modernisation (Bingen, 2000).

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 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 final.

Le secteur privé a participé 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 de 2000 avait mis en avant

12. SAPRIN : *Structural Adjustment Participatory Review Initiative Network.*

les groupes représentants des producteurs ; ceux-ci ont participé 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'unanimisme, 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 rejetées » – 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.

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.

DSRP et suivi de la pauvreté : la faiblesse du système statistique

Le dispositif institutionnel pour le suivi de la pauvreté est encore vague. Dans ce domaine le DSRP est présenté comme une étape dans un processus continu. La Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique devrait logiquement en être chargée, mais manque de moyens. L'Observatoire de Développement Humain Durable (ODHD) était naturellement désigné pour effectuer les analyses mais il a été dissout.

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 l'ancienne SNLP 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'Evaluation 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. C'est pourquoi le DSRP utilise un indicateur de pauvreté très discutable, qui repose sur les infrastructures disponibles au niveau local et non sur une approche de pauvreté monétaire.

En outre, ce n'est qu'à la fin du processus que des objectifs en terme de réduction de pauvreté ont été définis, Pendant longtemps, on ne disposait d'indicateurs chiffrés que dans les secteurs d'éducation et santé grâce aux PRODEC et PRODESS[13] (mais jusqu'en 2004 seulement). Néanmoins les liens entre objectifs et moyens budgétaires n'ont pas encore été établis.

L'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté nécessite de plus des bases de données macroéconomiques et sectorielles (telles que des matrices de comptabilité sociale) ainsi que des outils (comme des modèles d'équilibre général calculable ou des modèles de micro-simulation présentés au chapitre XIV).

LE DSRP SE TRANSFORME PROGRESSIVEMENT EN UN PLAN DE DEVELOPPEMENT A 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, le début effectif étant finalement repoussé à 2003). 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 pas faire beaucoup plus 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.

13. PRODEC : Programme décennal pour l'éducation. PRODESS : Programme décennal de développement socio-sanitaire.

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, voir ci-dessus). 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 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 est proche du montant annuel 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.

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 (si l'on laisse de côté la Présidence). Les partenaires extérieurs doivent absolument éviter d'imposer la création de nouvelles entités pour résoudre chaque problème ponctuel. Le problème de la motivation et de l'éthique de travail dans la fonction publique devra aussi être traité.

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 plus le partage du pouvoir entre eux 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 figure de rhétorique.

CHAPITRE IX

Réduire la dette ou réformer l'aide ?

Jean-David Naudet

EN L'ESPACE DE TROIS ANS, entre 2000 et 2002, une soixantaine de pays ont, 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 Laos[1].

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 A LA FIN DES ANNEES 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 réechelonnables. 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 IX.1.–*Montée de la dette multilatérale dans les pays pauvres 1970 – 2000*

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. A 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'autre 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.

A 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 nette[2].

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 Etats.

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 défaillantes 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 REDUCTION DE LA DETTE MULTILATERALE

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 Etats-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-économique[3] ;
- 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 avaient 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 populations[4]. 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 with 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'Etat 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 pauvres[5]. 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 Etats 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.

Elargissement 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 allégements 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.

Encadré IX.1

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[8] 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 *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

8. 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.

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.

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 REFORME ?

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'Etat

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 Etats. 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 Etats et la Banque mondiale. La littérature récente met l'accent sur la

réhabilitation du rôle de l'Etat 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'Etat 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'Etat 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'Etat est renforcé en matière de mise en oeuvre, 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 créanciers[9], 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 « clients » selon la qualité de leurs politiques, de leurs institutions et de leur gouvernance s'est avérée politiquement et techniquement trop délicate[10].

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

9. 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.

10. La Banque mondiale procède à un tel classement en construisant le *Country Policy and Institutionnal Assesment*, 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.

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'appliquent[11].

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 Economique (DCPE) à la rédaction desquels les Etats 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 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.

11. 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.

Le NEPAD (*New Partnership for Africa's Developement,* en français Nouveau partenariat pour le développement africain), lancé par cinq chefs d'Etat africains, qui est basé sur plusieurs des nouveaux principes promus par les IBW (*ownership*, sélectivité, etc.), risque d'être confronté aux mêmes problèmes de mise en œuvre (encadré IX.2).

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 différentiation 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.

Encadré IX.2

Le NEPAD est-il soluble dans le dispositif actuel de lutte contre la pauvreté?

D'une certaine façon, les nouvelles Initiatives sont biaisées à la base. Quel que soit le regard que l'on peut porter sur leur bien-fondé, elles dérogent dès l'origine au principe fondateur d'appropriation (*ownership*) qu'elles se sont imposées. En effet, ces dernières ont d'abord été conçues puis promues par les IBW ; et si la plupart des gouvernements des pays pauvres susceptibles d'en bénéficier y ont adhéré formellement, on ne peut écarter l'hypothèse qu'ils y ont été contraints, les DSRP constituant un passage obligé, une nouvelle conditionnalité, pour accéder aux guichets de l'aide internationale. De ce point de vue le NEPAD (*New Partnership for Africa's development*, en français Nouveau partenariat pour le développement africain) est une initiative endogène qui renverse la perspective. La question est de savoir si elle est crédible compatible avec les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté.

Le NEPAD, proposé par cinq chefs d'Etat africains (Afrique du Sud, Algérie, Egypte, Nigeria, Sénégal) a été adopté par l'OUA lors de son sommet d'octobre 2001. Il résulte de la fusion de deux initiatives antérieures : le « Programme de renaissance de l'Afrique pour le millénaire » (*Millenium Partnership for the African Recovery Programme*) du président sud africain Thabo Mbeki et le plan Oméga du président sénégalais Aboulaye Wade. Accueilli favorablement par le G8 lors du sommet de Gènes en juillet 2001 où il a été présenté officiellement, le NEPAD a fait l'objet d'une réponse détaillée des huit (et de l'Union européenne) à Kananaskis en juin 2002. Le G8 Africa Action Plan comporte en particulier un engagement d'affecter la moitié de l'APD (Aide Publique au Développement) supplémentaire à l'Afrique au cours des prochaines années. Le NEPAD a également été reconnu officiellement par les Nations Unies et l'ensemble des documents internationaux y fait désormais systématiquement référence.

Le NEPAD se présente plus comme un énoncé général des besoins du continent que comme une véritable stratégie de développement. Il comprend trois composantes: a) les conditions préalables indispensables au développement (paix, gouvernance politique, droit de l'homme; gouvernance économique, coopération et intégration régionale), b) les secteurs prioritaires (investissements en infrastructures, nouvelles technologies de l'information, santé, éducation, agriculture, accès aux marchés), c) la mobilisation des ressources (accroissement de l'épargne nationale et des flux de capitaux, à la fois sous forme d'investissements directs étrangers et d'aide internationale), et définit un programme d'action sur ces bases.

La volonté affichée de la communauté internationale de soutenir cette initiative s'explique par deux raisons principales: elle en partage la philosophie générale; l'initiative provient des pays africains eux-mêmes et répond par là, au moins partiellement, au principe d'appropriation des politiques. Tout en plaidant pour un partenariat de long terme plus équilibré entre le Nord et le Sud, ce dernier entend assumer la pleine responsabilité de son avenir. Le NEPAD affirme « *la détermination des Africains de s'extirper eux-mêmes, ainsi que leur continent, du malaise du sous-développement et de l'exclusion d'une planète en cours de mondialisation* ». Mais paradoxalement, c'est aussi sur le front de l'appropriation que le NEPAD est le plus critiqué. Alors qu'il rééquilibre la relation entre les gouvernements des pays pauvres et les bailleurs de fonds, il néglige la relation entre ces mêmes gouvernements et leur population (voir chapitre VI).

Sur le continent, la démarche du NEPAD ne fait pas l'unanimité. Contestée par plusieurs autres gouvernements africains, qui y voient une tentative hégémonique de

ses cinq promoteurs, elle est surtout fortement décriée par de nombreuses organisations de la société civile qui se plaignent de ne pas avoir été associée au processus, les populations totalement exclues. Cette approche très *top-down* (littéralement : « de haut en bas ») a donné lieu à une série de récriminations ; soit en condensé : « promu par un petit groupe d'élites politiques, le NEPAD est un plan africain sans la société, visant à la recolonisation de l'Afrique ».

Si le NEPAD a sûrement péché en n'associant pas les sociétés civiles locales à son élaboration, le procès qui lui est fait de n'être qu'un avatar du « consensus de Washington » ne nous semble pas justifié. Si le contenu économique du NEPAD est de facture assez classique, c'est sur le front de la gouvernance qu'il apparaît le plus original. Dans ce domaine, notamment en matière politique, le NEPAD va plus loin que les DSRP. Après avoir reconnu le rôle central de la participation politique et de la représentation démocratique comme composante des stratégies de lutte contre la pauvreté, notamment dans le Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001, sur le terrain, les IBW entendent se cantonner à une vision étroite et instrumentale de la gouvernance, réduite à sa dimension économique (bonne gestion des finances publiques, lutte contre la corruption). La plupart des DSRP reflètent cette inflexion. Le NEPAD en revanche aborde frontalement la question de la gouvernance politique, comme réquisit incontournable de sa mise en œuvre. Il va même jusqu'à prôner la promotion de la démocratie directe et participative. Le mécanisme novateur d'évaluation par les pairs (*African peer review mechanism*) sera chargé de vérifier que ses conditions sont bien remplies dans chaque pays susceptible de bénéficier du NEPAD. De ce fait, il réintroduit le principe de sélectivité dans l'allocation de l'aide, pourtant partiellement abandonné avec les DSRP et l'Initiative PPTE.

Finalement sur le fond, le NEPAD s'inscrit en droite ligne du consensus post Washington (libéralisation raisonnée, réévaluation du rôle de l'Etat et des institutions, etc.) et apparaît bien en phase avec les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté. La question qui se pose est celle de son articulation et de son financement avec le processus DSRP/PPTE. Ce problème n'est pas abordé dans le NEPAD. Pour éviter le télescopage et une concurrence néfaste des deux initiatives, il convient d'en définir précisément les sphères de compétence respectives dans un esprit de complémentarité. Cette architecture devrait être basée sur le principe de subsidiarité. Le NEPAD semble le mieux armé pour prendre en charge les politiques à l'échelle supra-nationale, pour lesquelles l'approche DSRP, foncièrement nationale et infra-nationale, n'est pas adaptée; par exemple, dans le domaine des projets d'envergure régionale (infrastructures d'intégration régionale, fracture numérique, réseaux de recherche), mais aussi comme interlocuteur privilégié pour faire valoir la voix de l'Afrique dans les négociations internationales (ouverture des marchés des pays développés, biens publics mondiaux, etc.).

Le défi consiste maintenant à formuler et à mettre en œuvre concrètement des politiques de développement en adéquation des principes généraux du NEPAD, en associant effectivement les populations concernées. Un des enjeux majeurs concernera l'efficacité du processus de la *peer review*. Sur ce plan, il reste beaucoup à faire. Le bilan des institutions régionales, au sein desquelles le NEPAD devra trouver sa place, est loin d'être satisfaisant. De plus, les exemples récents des initiatives régionales en matière de prévention des conflits (Côte d'Ivoire) ou d'évaluation des processus électoraux (Madagascar, Zimbabwe, etc.) ne sont pas encourageants.

CHAPITRE X

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 réduction de dette et lutte contre la pauvreté. Ses modalités très complexes visaient à promouvoir une bonne utilisation des ressources dégagées par les allégements 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 Cadre 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 (Evans, 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-butoir[2]).

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 marché[3] 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 X.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, allégements 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 allégement 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 ETAPES

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. C'est la « période transitoire ». Ce n'est qu'au « point d'achèvement » que le pays bénéfice 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 créanciers[4]), 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 conte 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 X.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 X.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

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 (tableau X.1). 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 X.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 pays[5] doivent être examinés dans le cadre de l'Initiative PPTE (tableau X.2) : 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, 38 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 allégements au titre de l'Initiative PPTE. Les quatre pays qui ne sont pas éligibles ont retrouvé une dette soutenable suite aux traitements selon les termes de Naples en Club de Paris (Angola, Kenya, Vietnam, Yémen). Le Laos n'a pas sollicité d'allégements au titre de l'Initiative PPTE. Le Ghana n'avait pas non plus sollicité de réduction de dette au titre de PPTE, mais a changé de position après l'alternance gouvernementale intervenue en 2001.

TABLEAU X.2.– *Récapitulatif des pays engagés dans le processus PPTE*

42 pays «*potentiellement éligibles* » à l'Initiative PPTE « renforcée »	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 4 pays qui ne bénéficieront pas de l'Initiative PPTE « renforcée » (pour les raisons citées ci-dessus)	Angola, Kenya, Vietnam, Yémen

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 créditeurs privés qui refusent de voir leurs créances réduites, comme dans le cas du Nicaragua. Les différents créanciers interviennent de la façon suivante (tableau X.3) :

- les créanciers publics bilatéraux membres du Club de Paris annulent jusqu'à 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 allégements concédés par les membres (« traitement au moins aussi favorable ») ;
- les créanciers multilatéraux (FMI, Banque mondiale, Banques de développement) complètent les allégements 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 X.3.– *Le renforcement de l'Initiative PPTE*

	Initiative PPTE initiale (1996)	Initiative PPTE renforcée (1999)
Dette bilatérale (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 %).
Dette multilatérale	Allégements	Allégements supplémentaires, les ratios de soutenabilité ayant été abaissés.
Mise en place des allégements	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 allégements 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 (encadré X.2) : 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 (CSRP) de la Banque mondiale (IMF, 2001). Ceci étend potentiellement l'approche DSRP aux 77 pays éligibles à la FRPC.

Encadré X.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 13e 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 macroéconomiques, 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'allégement 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'allégement à concéder au pays au point d'achèvement. Le montant est calculé à partir des données d'endettement disponibles au point de décision, de façon à rendre l'endettement du pays soutenable (voir encadré X.3).

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 allégements multilatéraux prévus. Les autres créanciers multilatéraux et bilatéraux concèdent aussi une première part de leurs allégements, à leur discrétion.

La « période transitoire » était de trois ans dans l'initiative PPTE originale. Elle est dite « flottante » dans l'Initiative PPTE renforcée : sa durée dépend des progrès réalisés par le pays. 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 allégements de dette prévus au « point de décision ». La période transitoire était généralement inférieure à deux ans pour les premiers pays à avoir atteint le point d'achèvement, mais tend à s'accroître.

Encadré X.3

Modalités de calcul des allègements à concéder

Au « point de décision », les différents créanciers décident du montant des allégements à concéder au « point d'achèvement ». La méthodologie utilisée pour déterminer ce montant est la suivante :

- les allégements 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)				
			Indicateurs d'endettement	
Stock de la dette (VAN en millions de dollars)	Exportations (en millions de dollars)	Recettes budgétaires (en millions de dollars)	VAN Stock dette/ Exportations	VAN Stock dette /Recettes budgétaires
4 691	2 287	1 424	205,1 %	329,5 %

Pour la plupart des pays, le critère utilisé est le ratio VAN/exportations. Mais pour des pays tels que le Cameroun qui sont très ouverts (exportations/PIB > 30 %) et où les recettes fiscales sont importantes (recettes budgétaires/PIB > 15 %), le critère utilisé est celui qui maximise l'allègement de dette (voir tableau 1 pour les critères de soutenabilité). Dans le cas du Cameroun, l'allègement de dette est plus important si le ratio VAN/exportations est pris en compte. L'allègement de dette octroyé dans le cadre de l'Initiative PPTE s'élèverait alors à 1260 millions de dollars (=4691-150 % de 2287), soit approximativement 27 % de la VAN de l'encours de la dette, et une réduction de cet ordre de l'ensemble des annuités de la dette.

Stade d'avancée de l'initiative

Les sept pays entrés l'Initiative PPTE « originale » ont bénéficié d'allégements de dette : il s'agit de la Bolivie, du Burkina Faso, de Guyana, du Mali, du Mozambique, de l'Ouganda et de la Côte d'Ivoire.

En septembre 2001, 26 pays étaient entrés dans le processus et avaient passé le « point de décision » au titre de l'Initiative PPTE « renforcée ». 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 (voir tableau X.4).

Six pays seulement (Bolivie, Mozambique et Ouganda, Burkina Faso, Tanzanie et Mauritanie) avaient atteint leur « point d'achèvement » en juin 2002, et obtenu en conséquence la totalité de la réduction de dette de manière définitive (le Mali s'est ajouté à cette liste en mars 2003).

Par ailleurs, trois pays sont exclus pour le moment du fait d'instabilité politique : la Somalie, le Libéria et le Soudan. La Côte d'Ivoire est dans une situation similaire. Et certains pays sont exclus de fait parce qu'ils sont sous sanctions, comme le Togo ou le Myanmar.)

TABLEAU X.4.– *État d'avancement des 38 pays éligibles à l'Initiative PPTE*

(a) Pays entrés dans le processus (26)

Pays ayant atteint le « point de décision » au 30/06/02 (26)	Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Cameroun, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana, Honduras, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, Rwanda, Sao Tomé, Sénégal, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad, Zambie
Dont pays ayant atteint le « point d'achèvement » au 30/06/02 (6)	Ouganda (mai 2000), Bolivie (juin 2001), Mozambique (septembre 2001), Tanzanie (Novembre 2001), Burkina Faso (Avril 2002), Mauritanie (Juin 2002)

(b) Autres pays éligibles (12)

Pays devant encore atteindre leur « point de décision » (9)	Ethiopie, Comores, Burundi, RCA, Congo Brazzaville, Congo (RDC), Côte d'Ivoire, Mynamar, Togo
Pays en conflit exclus pour le moment (3)	Somalie, Libéria, Soudan

QUELS SONT LES MONTANTS EN JEU ? A QUOI VONT-ILS ETRES UTILISES ?

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 dette concernant les 26 pays qui ont atteint leur point de décision en juin 2002 se monte à 41 milliards de dollars en valeur nominale (soit 25 milliards de dollars en VAN), d'après le Comité du développement FMI - Banque mondiale (tableau X.5). En incluant les allègements traditionnels du Club de Paris et les réductions additionnelles bilatérales qui ont été annoncées, le montant

total des allègements de dette pour les 42 pays PPTE[6] devrait s'élever à 100 milliards de dollars environ en valeur nominale, soit 63 milliards de dollars en VAN (Banque mondiale et FMI, 2001b).

TABLEAU X.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 42 pays PPTE (*milliards de dollars*)	Des 26 pays ayant accédés au point de décision (*milliards de dollars*)	Pour les 26 pays ayant accédé au point de décision	
		Milliards de dollars	En % du stock de la dette
180 *(141 en VAN)*	***84*** *(58 en VAN)*	***41*** *(25 en VAN)*	49 %

Sources : FMI/Banque mondiale – *Development committee* (2002).

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).

Le tableau X.6 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.

[6] Ne tient pas compte du Liberia, de la Somalie et du Soudan, absents des projections du FMI (Banque mondiale et FMI, 2001b).

TABLEAU X.6.– *Allégements de la dette et du service de la dette pour les pays ayant passé le point de décision*

	Allégement nominal du service de la dette (millions de dollars)	Allégement annuel moyen du service de la dette pour les premières années (millions de dollars)	Allégement total PPTE en dollars par tête	Allégement annuel PPTE en dollars par tête	Allégement annuel en % du PIB
Bénin	460	20	75	3,3	0,8%
Bolivie	2 060	120	253	14,7	1,4%
Burkina Faso	930	*47*	*85*	*4,2*	*1,8%*
Cameroun	2 000	80	136	5,4	0,9%
Ethiopie	1 930	*97*	*31*	*1,5*	*1,5%*
Gambie	90	10	72	8,0	2,5%
Ghana	3 700	*185*	*197*	*9,9*	*2,4%*
Guinée	800	*40*	*110*	*5,5*	*1,1%*
Guinée-Bissau	790	*40*	*669*	*33,5*	*18,1%*
Guyana	1 030	*52*	*1198*	*59,9*	*7,6%*
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	800	40	96	4,8	2,0%
Sao Tomé	200	*10*	*1 333*	*66,7*	*21,3%*
Sénégal	850	*43*	*91*	*4,6*	*0,9%*
Sierra Leone	950	*48*	*192*	*9,6*	*7,1%*
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	3 850	260	390	26,3	8,3%

Source : estimations et calculs à partir des documents du FMI, notamment les *Decision point documents.*
Chiffres en italiques : estimation sur la base d'une répartition linéaire des allégements de dette sur une période de 20 ans

Deux éléments de comparaison sont présentés : l'allégement de dette est rapporté à la population d'une part, et 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'allégement de dette au PIB.

Ces allégements 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.

D'après l'étude de Pattillo, Poirson et Ricci (2002) dans le cas des PPTE la dette commence à avoir un effet négatif sur la croissance lorsque le ratio VAN/exports dépasse 80-90 %, et entraîne une croissance négative lorsque la dette dépasse les 160-170 %. Comme les PPTE ont actuellement un ratio moyen de VAN/Exports proche de 300 %, le gain en termes de croissance du PIB par tête pourrait être de 1 point de pourcentage environ (soit environ 3 points de croissance du PIB). Pattillo, Poirson et Ricci (2002) soulignent néanmoins les risques :

- le seuil retenu (150 %) reste très proche du seuil entraînant une croissance négative (165 % environ) ; « *l'Initiative PPTE pourrait encore laisser les pays concernés dans une zone dangereuse* » ;
- le gain en termes de croissance risque de ne pas se produire parce que ces économies sont souvent affectées par d'autres problèmes ou distorsions qui freinent la croissance.

Toutefois, l'étude ne tient pas compte du fait que certains pays bénéficieront de remises de dette purement « comptables », en ce sens qu'ils ne payaient pas le service dû de leur dette. Il faut donc considérer les chiffres de Pattillo *et alii* (2002) comme des plafonds.

Allégements 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 allégement). 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 X.7 présente des données portant sur l'échantillon de pays du tableau X.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.).

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 considéré dans ce tableau comme remboursant seulement 75 % du service de sa dette, n'a en fait pas accumulé d'arriérés en 1999.

TABLEAU X.7.– *Service de la dette et allégement de dette (millions de dollars)*

	Service prévu 1999 (1)	Service payé 1999 (2)	Rapport (2)/(1)	Réduction annuelle PPTE (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 %	*47*	*91 %*
Cameroun	419	470	112 %	80	19 %
Ethiopie	622	147	24%	*97*	*16%*
Gambie	22	17	77 %	10	46 %
Ghana	452	409	90%	*185*	*41%*
Guinée	173	114	66 %	*40*	*23 %*
Guinée-Bissau	45	9	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 %	40	125 %
Sao Tomé	7	4	54 %	10	139 %
Sénégal	262	186	71 %	*43*	*16 %*
Sierra Leone	41	7	17%	*48*	*116%*
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, et tableau X.6
En italiques : estimation sur la base d'une répartition linéaire des allégements de dette sur une période de 20 ans.

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'allégement 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 X.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 X.8 reprend les données sur les allégements de dette et les compare avec le montant de l'aide publique au développement (APD), à titre de référence.

TABLEAU X.8.– *Ressources dégagées par l'Initiative PPTE et Aide Publique au Développement (APD) (millions de dollars)*

	Allégement 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	266	288	211	9,5 %
Bolivie	120	506	831	569	21,1 %
Burkina Faso	47	420	415	398	11,7 %
Cameroun	80	517	411	434	18,4 %
Ethiopie	*97*	1 095	817	633	*15,2%*
Gambie	10	101	37	33	30,3%
Guinée	*185*	881	649	607	*30,5%*
Ghana	*40*	379	299	238	*16,8 %*
Guinée-Bissau	*40*	115	178	52	*76,0 %*
Guyana	*52*	130	142	80	*65,0 %*
Honduras	*45*	300	357	817	*5,5 %*
Madagascar	62	456	357	358	17,3 %
Malawi	50	523	492	446	11,2 %
Mali	44	452	491	354	12,4 %
Mauritanie	36	218	272	219	16,4 %
Mozambique	92	1069	931	675	31,9 %
Nicaragua	215	837	954	675	31,9 %
Niger	40	373	254	187	21,4 %
Rwanda	*40*	361	467	373	*10,7 %*
Sao Tomé	*10*	51	47	28	*35,7 %*
Sénégal	*43*	635	579	534	*8,0 %*
Sierra Leone	*48*	104	184	74	*64,2%*
Tanzanie	*150*	1080	877	990	*15,2 %*
Tchad	*13*	264	296	188	*6,9 %*
Ouganda	87	665	676	590	14,7 %
Zambie	260	883	610	623	41,7 %

Source : World Bank, *World Development Indicators* , 2001, et tableau X.6

En italiques: estimation sur la base d'une répartition linéaire des allégements de dette sur une période de 20 ans.

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.

Dans certains pays comme le Bénin, le Honduras, le Tchad et le Sénégal, la réduction de dette au titre de l'Initiative PPTE représente moins de 10 % de l'aide reçue en 1999 (pourtant exprimée en dollars courants). Pour d'autres, au contraire, l'augmentation devrait être substantielle (plus de 50 % de l'aide pour la Guinée Bissau, la Guyana et la Sierra Leone, et plus de 40 % pour la Zambie). 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 : 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'allégement 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.

Allégement de dette et recettes publiques

La comparaison entre l'allégement 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 X.9, l'allégement 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, l'impact est très significatif dans certains cas (plus de 100 % à Sao Tomé, en Sierra Leone et en Zambie, et entre 50 et 100 % au Ghana, en Guinée et au Nicaragua), mais presque négligeable dans d'autres (moins de 20 % au Bénin, en Bolivie, au Tchad, en Ethiopie, au Honduras, Sénégal et en Ouganda).

TABLEAU X.9.– *Ressources dégagées par PPTE et recettes publiques* (millions de dollars)

	Allégement annuel moyen du service de la dette pour les premières années (millions dollars)	Recettes publiques 2001 (estimation FMI)	Allégement en % des recettes
Bénin	20	380	5,3 %
Bolivie	120	1 754	6,8 %
Burkina Faso	*47*	314	*14,8 %*
Cameroun	80	1.788	4,5 %
Ethiopie	*97*	1 235	*7,8%*
Gambie	*10*	65	*15,4 %*
Ghana	*185*	886	*20,9%*
Guinée	*40*	356	*11,2 %*
Guinée-Bissau	*40*	36	*109,3 %*
Guyana	*52*	221	*23,3 %*
Honduras	*45*	1.143	*3,9 %*
Madagascar	62	536	11,6 %
Malawi	50	322	15,5 %
Mali	44	431	10,2 %
Mauritanie	36	210	17,1 %
Mozambique	92	428	21,5 %
Nicaragua	215	570	37,7 %
Niger	40	182	21,9 %
Rwanda	*40*	189	*21,1%*
Sao Tomé	*10*	11	*93,6 %*
Sénégal	*43*	822	*5,2 %*
Sierra Leone	*48*	101	*47,2%*
Tanzanie	*150*	1.128	*13,3 %*
Tchad	*13*	123	*10,6 %*
Ouganda	87	600	14,5 %
Zambie	260	680	38,2%

Source : tableau précédent, calculs à partir des données du *Development Committee*, 2001 et tableau X.6.
En italiques : estimation sur la base d'une répartition linéaire des allégements de dette sur une période de 20 ans.

Allégement 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 2 000 en 2001, ce qui pose évidemment des problèmes de qualification et de formation.

TABLEAU X.10.– *Ressources dégagées par PPTE et dépenses sociales (millions de dollars et pourcentage)*

	Dépenses sociales				Allégement annuel moyen du service de la dette pour les premières années (millions dollars)	Allégement moyen annuel en % des dépenses sociales de 1999
	1999	2000	2001 est. FMI	2002 est. FMI		
Bénin	115	110	161		20	12,4 %
Bolivie	882	921	918	956	120	13,1 %
Burkina Faso	141	121	143	207	*47*	*32,5 %*
Cameroun	264	287	336	437	80	23,8 %
Ethiopie	268	534	694	1 007	*97*	*13,9%*
Gambie	24	22	23	23	10	43,5 %
Ghana	345	358	246	285	*185*	*75,2%*
Guinée	85	73	68	72	*40*	*58,8 %*
Guinée-Bissau	70	89	82	92	*40*	*48,2 %*
Guyana	87	105	104	124	*52*	*49,5 %*
Honduras	488	601	750	769	*45*	*6,0 %*
Madagascar	156	188	230	298	62	27,0 %
Malawi	209	167	205	226	50	24,4 %
Mali	103	105	123	136	44	35,8 %
Mauritanie	85	95	84	117	36	42,9 %
Mozambique	259	312	343	336	92	26,8 %
Nicaragua	343	344	379	342	215	56,7 %
Niger	104	88	95	122	40	42,1 %
Rwanda	75	73	90	96	40	44,4 %
Sao Tomé	8	8	9	10	10	111,1 %
Sénégal	254	226	293		*43*	*14,5 %*
Sierra Leone	15	15	25	46	*48*	*190,0%*
Tanzanie	289	352	622	837	*150*	*24,1 %*
Tchad	190	186	231	298	13	5,6 %
Ouganda	306	401	438	569	87	19,9 %
Zambie	166	149	205	231	260	126,8 %

Source : World Bank, Financial Impact of the HIPC initiative, 13 juin 2001.
Les données concernent les dépenses sociales « réductrices de pauvreté » comprenant la santé, l'éducation non-universitaire, l'assainissement, et certains programmes de développement rural et de développement urbain.
* *Les données pour le Ghana ne couvrent pas toutes les dépenses, car les données de certains bailleurs de fonds sont manquantes.*

Le tableau X.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 allégements 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 ?

TABLEAU X.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
Pays PPTE ayant accédé au « point de décision »				
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 Principe	7	0,4		2002
Honduras	4	0,2	18,6	2003
Nicaragua	2	0,1	6,9	2002
Pays PPTE dont le cas reste à examiner				
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.

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 X.11.

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 au 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.

CONSEQUENCES SUR LES STRATEGIES DE REDUCTION DE LA PAUVRETE

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. Il en résulte que la majorité des pauvres au niveau mondial vit dans des pays (comme l'Inde) qui ne sont pas éligibles pour la réduction de dette au titre de l'Initiative PPTE (Ranis et Stewart, 2001). Pour combattre la pauvreté les critères de soutenabilité devraient être modifiés mettre en avant une conception de la soutenabilité budgétaire qui fasse une place aux Objectifs de Développement du Millénaire (Gunter, 2002).

- 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 ? »*

- L'initiative PPTE vise à rendre la dette soutenable, évitant ainsi de nouveaux rééchelonnements. Le fait qu'il existe un problème à ce niveau est *a priori* surprenant. En effet, le financement extérieur des PPTE se compose de dons, et de prêts très concessionnels (0,75 % de commissions dans le cas des prêts de l'AID). Un tel financement

extérieur ne devrait pas entraîner de crise d'endettement, sauf si la gestion macro-économique des pays bénéficiaires est très inefficace (AFD, 2002). Pourtant, toutes les études réalisées jusqu'ici, y compris par les IBW, montrent que la dette des pays PPTE ne sera pas soutenable après la réduction de dette si les tendances observées dans le passé se maintiennent, avec toutefois de fortes disparités entre pays (Raffinot, 2003). Evidemment, les projections fondées sur des hypothèses plus optimistes conduisent à des pronostics plus favorables. Le point crucial est de savoir si les politiques mises en œuvre sont susceptibles de provoquer une véritable inflexion des trajectoires économiques des pays PPTE. On peut en douter lorsqu'on remarque qu'en fait les nouvelles politiques préconisées par les IBW ne diffèrent pas fondamentalement des politiques d'ajustement structurel, qui se sont montrées inefficaces en termes de croissance. L'accroissement des dépenses de santé et d'éducation de base pourra-t-il faire la différence ? La soutenabilité de la dette des PPTE en dépend.

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.

TROISIEME PARTIE

Dispositifs de suivi et d'évaluation

LES NOUVELLES INITIATIVES INTERNATIONALES de lutte contre la pauvreté reposent sur un triptyque. En effet, elles abordent simultanément le contenu des politiques, leurs processus de mise en œuvre et enfin les dispositifs de suivi/évaluation. En cela, elles se distinguent des stratégies passées qui se focalisaient sur la première composante. Leur réussite sera bien sûr conditionnée par la pertinence des options retenues sur chacun des trois chantiers. Mais elle dépendra tout autant de la combinaison et l'articulation qui sera trouvée entre ces trois domaines, dont l'architecture d'ensemble reste encore à mettre sur pied.

Or force est de constater que si des progrès ont été accomplis sur les deux premiers fronts, comme en attestent les deux premières parties de cet ouvrage, les dispositifs de suivi/évaluation constituent à ce jour le maillon le plus faible. L'ambition est immense. Non seulement, il s'agit de mettre en place des systèmes de suivi/évaluation de l'ensemble des politiques de lutte contre la pauvreté, mais en plus ce dispositif doit lui-même satisfaire aux principes de base de l'Initiative DSRP (appropriation, insertion, responsabilité démocratique).

Autant dire que dans ce domaine, tout est à construire, voire à inventer. Car si des politiques, pas nécessairement bonnes ni efficaces, ont bien été appliquées dans les pays pauvres, elles ont en revanche rarement été suivies et encore moins évaluées rigoureusement. Dans bien des pays, le système statistique est un champ de ruines, la demande politique insignifiante et l'ouverture au public de l'information économique et sociale problématique. Quant à l'évaluation des politiques, elle se heurte à la fois à des difficultés méthodologiques intrinsèques, qui ne sont pas propres aux pays en développement, et aux énormes lacunes des systèmes d'informations même les plus élémentaires mentionnées ci-dessus. Pourtant, à l'heure où l'on cherche à élaborer de nouveaux indicateurs de suivi de la gouvernance, il convient de rappeler combien la statistique et les études économiques sont en soi une composante essentielle de la bonne gouvernance : économie de marché et démocratie sont

consubstantielles d'un accès élargi et en temps réel à l'information économique et sociale.

Cette partie ne prétend évidemment pas traiter l'ensemble de la question des dispositifs de suivi/évaluation. D'une part elle est plus centrée sur les instruments que sur les dispositifs institutionnels à mettre en place (coordination du système statistique, adéquation offre/demande, rôle de la société civile, etc.), dont l'agencement relève d'une alchimie complexe peu abordée ici. D'autre part, en matière de dispositif de suivi, l'accent est porté sur les indicateurs de résultats, au détriment d'autres types de mesures (indicateurs de moyens, indicateurs intermédiaires). Ces choix ne signifient pas que nous minimisons l'importance de ces autres dimensions. Dans certains cas même, nous sommes convaincus que la résolution des aspects institutionnels prime sur les défaillances techniques. Cependant, la perspective adoptée ici privilégie des réflexions qui mettent en valeur un certain nombre d'apports originaux, où les chercheurs de DIAL et leurs partenaires possèdent une expérience éprouvée et jouissent d'un avantage comparatif reconnu.

Les trois premiers chapitres traitent de la question du suivi des politiques, tandis que le dernier aborde le problème de leur évaluation. Il apparaît clairement que si rien n'est fait, la multiplication des enquêtes lancées dans l'urgence pour la finalisation des DSRP n'améliorera en rien la situation née de la faillite des dispositifs passés (quantité et qualité des informations, contraintes humaines, etc.). Ce travers sera d'autant plus dommageable, qu'il affectera directement les systèmes de suivi, mais aussi les dispositifs d'évaluation qui viendront buter sur des contraintes insurmontables de données. Le *chapitre XI* se focalise sur une des composantes des systèmes de suivi : les enquêtes auprès des ménages, qui constituent le principal instrument statistique pour mesurer l'évolution de la pauvreté. Ce chapitre se livre à une analyse critique des dispositifs existants dans les pays pauvres, à la fois du point de vue conceptuel et surtout du point de vue de leur mise en œuvre effective sur le terrain. Le diagnostic porté sur les causes de l'échec des expériences passées conduit à avancer un certain nombre de propositions pour surmonter ces défaillances, aussi bien sur le plan technique qu'institutionnel.

Partant de l'expérience européenne en matière de suivi de la pauvreté dans les enquêtes statistiques, le *chapitre XII* tente d'en tirer des enseignements utiles pour les pays en développement. Il montre que, même dans un contexte où les ressources humaines et financières sont nettement plus favorables, de nombreuses difficultés ne sont toujours pas résolues, tandis que le débat scientifique reste encore largement ouvert (Quelle pauvreté ? Quels indicateurs ? Comment les mesurer ?).

Le *chapitre XIII* présente deux systèmes d'enquêtes originaux développés par DIAL et mis en œuvre avec succès sur le terrain dans plusieurs pays en développement : « l'enquête1-2-3 » et les « Observatoires Ruraux ». Quelques exemples empiriques illustrent le type de résultats que l'on peut en tirer. La comparaison de leurs propriétés avec celles des grands systèmes d'enquêtes traditionnels au niveau international met en lumière leurs complémentarités potentielles. Outre les aspects méthodologiques, les auteurs montrent comment une politique active de communication et de diffusion des résultats peut être mobilisée pour répondre à la demande sociale et stimuler le débat démocratique dans des pays où la statistique n'avait jamais joué ce rôle auparavant.

Enfin, le *chapitre XIV* fait le point sur les différentes méthodes d'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté. Il s'agit de proposer des instruments qui permettent de traiter non seulement de l'efficacité des politiques (en termes de croissance), mais aussi de mesurer leur impact distributif (en termes d'inégalités et partant de pauvreté). Mobilisant les derniers développements de la recherche économique dans ce domaine, ce chapitre met en exergue les enjeux analytiques sous-jacents à ce type d'exercice. Il montre que le front des fameuses « analyses d'impact », plus connues sous leur acronyme anglais de PSIA (*Poverty and Social Impact Analysis*), telles que l'ont labellisé les IBW, n'est encore qu'un vaste chantier, tant la boite à outils élaborée par les économistes est incomplète et encore en phase de développement. Dans ce contexte, il s'agit pour les auteurs de prendre des paris sur l'avenir. Parmi les pistes possibles (analyse d'incidence, carte de pauvreté, modèles micro-macro, etc.), ils choisissent de centrer leur attention sur l'apport des techniques de micro-simulations. Ils en explicitent les principes de base et en explorent les potentialités, en adoptant une approche pédagogique, servie par la présentation d'exemples concrets, sur ce sujet éminemment technique.

CHAPITRE XI

Les dispositifs existants de suivi de la pauvreté : les faiblesses des enquêtes classiques auprès des ménages

Mireille Razafindrakoto
François Roubaud

APRES L'ERE 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'en 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 parmi les principes de base de l'élaboration des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) 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 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, la conception des documents dans l'urgence 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 (ODI, 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 nécessaires pour répondre aux besoins des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté, et à l'évaluation des caractéristiques des enquêtes les plus courantes portant sur les conditions de vie de la population à l'aune de ces besoins. 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 PAUVRETE

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 (Jomtien, Rio de Janeiro, Le Caire, Beijing, Copenhague ; voir chapitre I), le suivi de 48 indicateurs sur le niveau de pauvreté, et plus globalement de développement humain, a été préconisé pour évaluer les progrès relatifs aux Objectifs de Développement du Millénaire (voir tableau XI.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.

Tableau XI.1.– Les Objectifs de Développement du millénaire : objectifs, cibles et indicateurs

Objectifs et cibles	Indicateurs pour le suivi des progrès
Objectif 1. Éliminer l'extrême pauvreté et la faim	
Cible 1. Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour	**1.** Proportion de la population disposant de moins d'un dollar (PPA) par jour[a] **2.** Indice d'écart de la pauvreté [incidence de la pauvreté x degré de pauvreté] **3.** Part du cinquième le plus pauvre de la population dans la consommation. nationale
Cible 2. Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim	**4.** Pourcentage d'enfants de moins de 5 ans présentant une insuffisance pondérale **5.** Proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apport calorique
Objectif 2. Assurer une éducation primaire pour tous	
Cible 3. D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires	**6.** Taux net de scolarisation dans le primaire **7.** Proportion d'écoliers commençant la 1ère année d'études dans l'enseignement primaire et achevant la cinquième **8.** Taux d'alphabétisation des 15 à 24 ans
Objectif 3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	
Cible 4. Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard	**9.** Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur **10.** Taux d'alphabétisation des femmes de 15 à 24 ans par rapport aux hommes **11.** Pourcentage de femmes salariées dans le secteur non agricole **12.** Proportion de sièges occupés par des femmes au parlement national
Objectif 4. Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans	
Cible 5. Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	**13.** Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans **14.** Taux de mortalité infantile **15.** Proportion d'enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole
Objectif 5. Améliorer la santé maternelle	
Cible 6. Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle entre 1990 et 2015	**16.** Taux de mortalité maternelle **17.** Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié
Objectif 6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	
Cible 7. D'ici à 2015, avoir stoppé la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance actuelle	**18.** Taux de prévalence du VIH parmi les femmes enceintes de 15 à 24 ans **19.** Taux d'utilisation des préservatifs parmi les utilisateurs de la contraception[b] **20.** Nombre d'enfants orphelins du sida[c]
Cible 8. D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies et avoir commencé à inverser la tendance actuelle	**21.** Taux de prévalence du paludisme et taux de mortalité lié à cette maladie **22.** Proportion de la population vivant dans les zones à risque qui utilise des moyens de protection et des traitements efficaces contre le paludisme[d] **23.** Taux de prévalence de la tuberculose et taux de mortalité lié à cette maladie **24.** Proportion de cas de tuberculose détectés et soignés dans le cadre de traitements de brève durée sous surveillance directe
Objectif 7. Assurer un environnement durable	
Cible 9. Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales	**25.** Proportion de zones forestières **26.** Proportion de terres protégées pour préserver la biodiversité par rapport à la superficie totale **27.** Consommation d'énergie (kg d'équivalent pétrole) pour 1$ de PIB (PPA) **28.** Émissions de dioxyde de carbone (par habitant) et consommation de CFC appauvrissant la couche d'ozone (tonnes de potentiels d'appauvrissement de l'ozone) **29.** Proportion de la population utilisant des combustibles solides
Cible 10. Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable	**30.** Proportion de la population, urbaine et rurale, ayant accès durable à une source d'eau meilleure
Cible 11. Réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis	**31.** Proportion de la population urbaine ayant accès à un meilleur système d'assainissement **32.** Proportion de ménages ayant accès à la sécurité d'occupation des logements (en tant que propriétaires ou locataires)

Objectif 8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	
Cible 12. Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire Cela suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international **Cible 13.** S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés La réalisation de cette cible suppose l'admission en franchise et hors contingents des produits exportés par les pays les moins avancés ; l'application du programme renforcé d'allégement de la dette des PPTE et l'annulation des dettes publiques bilatérales ; et l'octroi d'une APD plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté **Cible 14.** Répondre aux besoins particuliers des pays sans littoral et des petits États insulaires en développement (en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement et les conclusions de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale) **Cible 15.** Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement, par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme	*Certains des indicateurs ci-après sont évalués séparément dans les cas des pays les moins avancés (PMA), de l'Afrique, des pays enclavés et des petits États insulaires en développement* ***Aide publique au développement*** **33.** APD nette, totale et aux PMA, en pourcentage du revenu national brut des pays donneurs de l'OCDE/CAD **34.** Proportion de l'APD bilatérale totale ventilable par secteurs des donneurs de l'OCDE/CAD consacrée aux services sociaux de base (éducation de base, soins de santé primaires, nutrition, eau salubre et assainissement) **35.** Proportion de l'APD bilatérale des donneurs de l'OCDE/CAD qui est déliée **36.** APD reçue par les pays sans littoral en proportion de leurs revenus nationaux bruts **37.** APD reçue par les petits États insulaires en développement en proportion de leurs revenus nationaux bruts. ***Accès au marché*** **38.** Proportion des importations totales des pays développés (en valeur et à l'exclusion des armes) en provenance des PED et des PMA, admises en franchise de droits de douane **39.** Taux moyens de droits de douane appliqués par les pays développés aux produits agricoles, textiles et vêtements des PED **40.** Support estimé des pays de l'OCDE à leur agriculture en pourcentage de leur PIB **41.** Proportion de l'APD allouée au renforcement des capacités commerciales[e] ***Viabilité de la dette*** **42.** Nombre total de pays ayant atteint leurs points de décision de l'initiative PPTE et nombre de pays qui ont atteint leurs points d'achèvement de l'Initiative PPTE (cumulatif) **43.** Allégements engagés de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE (dollars) **44.** Service de la dette, en pourcentage des exportations de biens et services
Cible 16. En coopération avec les PED, formuler et appliquer des stratégies qui permettent aux jeunes de trouver un travail décent et utile	**45.** Taux de chômage des 15 à 24 ans, pour chaque sexe et pour le total[f]
Cible 17. En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les PED	**46.** Proportion de la population ayant durablement accès à des médicaments de base d'un coût abordable
Cible 18. En coopération avec le secteur privé, mettre les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, à la portée de tous	**47.** Nombre de lignes téléphoniques et d'abonnés au téléphone portable pour 100 habitants **48.** Nombre de micro-ordinateurs utilisés pour 100 habitants et utilisateurs d'Internet pour 100 habitants

Notes :

a Pour le suivi des tendances de la pauvreté au niveau national, des indicateurs basés sur les niveaux nationaux de pauvreté doivent être utilisés s'ils sont disponibles.

b Parmi les méthodes contraceptives, seule l'utilisation des préservatifs est efficace pour la prévention de la transmission du virus HIV. Le taux d'utilisation de la contraception est également utile pour suivre les progrès par rapport à d'autres objectifs liés à la santé, l'égalité homme-femme et la pauvreté. Parce que le taux d'utilisation des préservatifs est uniquement mesuré parmi les femmes vivant en couple, il sera complété par un indicateur sur l'utilisation des préservatifs dans les situations à haut risque. Ces indicateurs seront complétés par un indicateur sur la connaissance et les fausses opinions des 15-24 ans concernant le sida (UNICEF - OMS).

c Sera mesuré par la proportion d'orphelins par rapport aux non-orphelins âgés de 10 à 14 ans et actuellement scolarisés.

d La protection sera mesurée par le pourcentage d'enfants de moins de 5 ans dormant sous des moustiquaires traitées à l'insecticide ; le traitement sera mesuré par le pourcentage d'enfants de moins de 5 ans qui sont traités de manière appropriée.

e L'OCDE et l'OMC collectent actuellement des données concernant les activités à partir de 2001.

f Un meilleur indicateur de l'objectif est actuellement développé par l'OIT et sera utilisé dans les années futures.

Source: United Nations Statistics Division – Millennium Indicators (http://unstats.un.org/unsd/mdg/mi_goals.asp, Octobre 2002)

Ces indicateurs sont présentés 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 qu'ils ne peuvent suffire et ne sont pas tous à retenir pour le suivi au niveau de chaque pays.

Encadré X1.1

Les Objectif de Développement du Millénaire : à quels fins ?

Huit Objectifs et dix-huit cibles pour le développement, l'éradication de la pauvreté et la protection de l'environnement ont été fixés dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies, adoptée en septembre 2000 par 191 pays. Afin de mesurer et suivre les progrès relatifs à chacun des objectifs ciblés, 48 indicateurs ont été définis par la suite par un groupe d'experts spécialisés dans différents domaines et venant de plusieurs institutions internationales (voir tableau X1.1).

Dans ses principes, la décision de fixer les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) ainsi que les indicateurs qui s'y rapportent constituent une avancée par rapport aux pratiques antérieures. Cette initiative a au moins trois implications majeures qui méritent d'être saluées.

- La quantification précise des objectifs à atteindre témoigne d'une volonté d'engagement plus affirmée des responsables nationaux et internationaux. La nécessaire implication de la communauté internationale est particulièrement marquée, sachant que le dernier objectif des ODM porte sur les moyens à mobiliser en termes de soutien et de partenariat au développement pour atteindre les sept premiers objectifs. Il s'agit donc d'une reconnaissance claire du fait que les pays riches ont le devoir d'aider les pays pauvres.
- La clarification et l'harmonisation des priorités vont dans le sens du renforcement de la cohérence entre les bailleurs de fonds et de la concentration des moyens qui peut favoriser l'efficacité de l'aide.
- Une place centrale est désormais accordée au suivi précis des progrès accomplis sur un horizon de moyen et long terme. Cette orientation permet implicitement une meilleure connaissance de la situation sur le terrain ainsi qu'une évaluation des stratégies mises en place. D'ailleurs, un sérieux effort – même si on peut s'interroger s'il est suffisant – est aujourd'hui octroyé à la collecte des données relatives aux ODM.

Au-delà des principes de cette initiative qui sont louables, la fixation des ODM soulève concrètement de nombreuses questions et suscite des débats. Ces derniers concernent aussi bien leur faisabilité, leur pertinence que l'importance des moyens à mobiliser pour les atteindre.

Une douzaine d'années avant l'horizon fixé par les ODM (2015), de nombreuses études tentent d'évaluer s'ils pourront être atteints. Les diagnostics varient sensiblement d'un rapport à l'autre. Suivant les hypothèses retenues, les prévisions peuvent être optimistes ou pessimistes. Cependant, quelques solides constats sur le réalisme des ODM peuvent être relevés :

- au rythme des progrès réalisés au cours de la décennie 1990, un seul des huit objectifs, celui concernant l'accès à l'eau, pourra être atteint en 2015 (Vandemoortele, 2002);
- si les hypothèses les plus optimistes peuvent permettre d'atteindre, ou du moins de se rapprocher des ODM au niveau mondial (Banque mondiale, 2002), pour

beaucoup de pays d'Afrique sub-saharienne, où la pauvreté est la plus répandue, l'effort à fournir est d'une telle ampleur que les objectifs ne pourront être atteints.

Par ailleurs, l'ambition de mesurer les progrès accomplis incite à s'interroger sur la pertinence des objectifs et des indicateurs retenus dans les ODM.

- La volonté d'harmonisation des objectifs au niveau mondial est incompatible avec le principe d'appropriation préconisé dans les DSRP. La spécificité des pays ainsi que les priorités définies au niveau national passeraient-elle au second plan pour la communauté internationale ? En particulier, les ODM laissent de côté les inégalités sociales qui constituent un problème majeur pour de nombreux pays.
- Le suivi des ODM met l'accent sur les progrès réalisés en moyenne, à un niveau global. Cette approche gomme les disparités, notamment pour les groupes les plus défavorisés. La focalisation du suivi sur les seuls ODM constitue une approche réductrice. Elle est loin de permettre d'évaluer les véritables succès ou échecs au niveau des pays.
- Enfin, l'ampleur des besoins en termes d'appuis statistiques pour le suivi des ODM, en particulier dans les pays pauvres, là où la mesure des progrès est la plus cruciale, est largement sous-estimée. On assiste en effet à un cercle vicieux sachant que la disponibilité et la qualité des données dépendent du niveau de richesse des pays. Ainsi, l'absence de données et leur piètre qualité dans les pays les plus pauvres tendent à les exclure du champ des analyses ou à fournir une image biaisée des évolutions qui s'y produisent.

La question des moyens financiers pour atteindre les ODM est, elle aussi, loin d'être réglée. Rien que pour la trentaine de pays africains qui ne sont pas en conflits ou qui n'ont pas de problème majeur de gouvernance, on estime que 20 à 25 milliards supplémentaires d'aide publique au développement sont nécessaires chaque année pour atteindre ces objectifs (Banque Africaine de Développement, 2002). Suivant les déclarations de Koffi Annan lors de la conférence de Monterrey, le supplément total annuel à l'échelle mondiale serait d'au moins 50 milliards de dollars par an, ce qui correspondrait au doublement de l'aide. Mais, pour l'instant, il ne semble pas que l'allocation d'un volume conséquent d'aide soit programmée, avec des montants et un calendrier prévus suffisamment à l'avance de façon à permettre la définition de stratégie à moyen et long terme.

Finalement, la concrétisation des engagements reste problématique malgré les interpellations, pourtant nombreuses, lancées à la communauté internationale. Vandemoortele (2002) reprend le constat qu'il juge toujours d'actualité, formulé en 1993 par James Grant, alors Directeur exécutif de l'UNICEF : « *Le problème n'est pas tant que nous ayons tenté d'éradiquer la pauvreté et que nous ayons échoué ; le problème est qu'aucune tentative sérieuse et concertée n'a été mise en œuvre* ». Il cite également Nelson Mandela qui s'interrogeait en 2001 : « *Le legs de notre génération sera-t-il plus qu'une série de promesses bafouées?* »

Dans le cadre de l'élaboration des DSRP, le choix des indicateurs doit d'abord dépendre 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). En outre, 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'infrastructures, 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 dans ce domaine sont les données (ou registres) de type administratif ;
- 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).

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.) ;

TABLEAU X1.2.– *Quelques exemples d'objectifs et d'indicateurs*

Objectifs	Education primaire pour tous	Opportunités d'emploi pour les plus démunis	Lutte contre la corruption
Politiques/ mesures	- Construction et réhabilitation d'écoles, de classes - Recrutement d'instituteurs	- 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)	- 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	- Nombre de classes construites - Nombre d'instituteurs recrutés	- Création d'institution de micro-crédit - Simplification des démarches administratives de création d'entreprises - Mise en œuvre de projets HIMO	- Augmentation des salaires - Réorganisation de l'administration - Adoption de lois contre la corruption (sanction, création d'un observatoire)
Résultat intermédiaire : incidence directe	- Taux de fréquentation des nouvelles classes - Nombre d'élèves /instituteurs	- Nombre d'entreprises et d'emplois créés - Nombre de projets HIMO et d'emplois directs créés	- Application de politiques de contrôle, de sanction (nombre d'affaires de corruption menées en justice et sanctionnées)
Résultat final (relativement à l'objectif)	- Taux de scolarisation primaire (global et chez les plus pauvres)	- Taux de chômage (global et chez les plus pauvres) - % d'emplois informels (global et chez les pauvres)	- Meilleur fonctionnement de l'administration (efficacité, transparence) *en analysant la perception des usagers (observatoires)* - Meilleures rentrées fiscales
Evolution de l'appréciation de la population *(échantillon représentatif)*	- Taux de satisfaction des parents (conditions d'accès, qualité de la scolarisation primaire)	- 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	- Baisse de l'incidence de la corruption (pourcentage de victimes parmi la population, les entreprises) - Indice de satisfaction / objectif

- d'autres données moins usuelles mesurent directement le niveau de satisfaction de la population (usagers/bénéficiaires) c'est-à-dire 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 mesure 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 entre 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 leur impact, 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 à 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 explicité. 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 de responsabilité démocratique 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 XI.3.– *Tableau récapitulatif des différents types d'enquêtes auprès des ménages*

Type d'enquête	*Principaux thèmes abordés*	*Objectifs*
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 sur la présentation initiale de Coudouel et Hentschel (2001). * Living Standard Measurement Studies. ** Core Welfare Indicator Questionnaire. *** Participatory Poverty Assessment.

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 XI.2

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 « ostracisé » 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 de 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. Une étude visant une approche comparative de la pauvreté urbaine dans trois pays d'Afrique de l'Ouest (DIAL, 2000a) a ainsi permis d'établir un diagnostic précis sur la qualité de 14 enquêtes auprès des ménages réalisées entre 1985 et 1998 portant sur leur consommation et leurs conditions de vie (8 en Côte-d'Ivoire, 3 au Mali et au Sénégal), ainsi que sur 6 enquêtes démographiques et de santé (EDS, soit 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 variables *a priori* beaucoup plus simples à appréhender comme l'activité, l'emploi, mais aussi les ménages, sont elles aussi affectés par des problèmes de mesure. 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), y compris dans un même pays, d'une enquête à l'autre. 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.

Encadré XI.3

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 réalisée de manière identique dans l'ensemble des pays de l'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, Guenard, Mèsple-Somps (2000).

Notre deuxième exemple, repris du Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 de la Banque mondiale, 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, selon 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 de l'enquête UEMOA 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 4e 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 fausse, 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						
Calcul PPA	**Niamey**	**Ouaga-dougou**	**Bamako**	**Dakar**	**Cotonou**	**Lomé**	**Abidjan**
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 1000 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.

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.

Les exemples présentés dans l'encadré XI.3 sont loin de constituer des cas isolés. Ils peuvent malheureusement être multipliés à l'envi. 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 nationaux[1]. 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. Les résultats concernant 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 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

1. Ce phénomène n'est pas circonscrit à Madagascar comme le montrent Srinivasan (2001) à propos de l'Inde ou Naudet (2000d) pour 13 pays africains. Il faut souligner à ce sujet que la fiabilité des comptes nationaux est également incertaine.

pauvreté au Mali sans qu'ils soient ni mis en doute ni commentés (DIAL, 2000b) :

- 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 présenté sans aucune interrogation malgré le caractère peu probable d'une telle évolution ;
- la lecture du Rapport annuel de l'observatoire du développement humain durable 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* » (ODHD, 1999), alors qu'il n'existe aucune enquête nationale depuis 1994 pour asseoir de telles affirmations... (voir le chapitre VIII pour la méthodologie utilisée par l'ODHD).

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 à 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)[2]. Ce travers, largement sous-estimé, est générateur d'effets pervers contre-productifs.

2. 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.

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. Leur (souvent) faible connaissance du terrain, des conditions et des procédures de traitement de base (entretenue par l'absence de documentation), ainsi que 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, 2000c).

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 regrettable que les résultats de ces enquêtes sont ensuite compilés dans des bases de données internationales. A titre d'exemple, Deininger 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'insuffisant[3]) d'analyse

3. 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

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 d'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.[4]). Parallèlement aux responsabilités internes d'Etats et d'administrations publiques défaillantes, il convient de ne pas minimiser celles des organisations internationales, au premier rang desquelles la Banque mondiale, et plus marginalement le PNUD (en ce qui concerne la pauvreté). En publiant des bases de données internationales[5] 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 (2000d).

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 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.

---

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.

4. Voir Deaton (1995) pour une présentation synthétique des questions de qualité des données dans les PED.

5. Nous avons mentionné la base de données de Deininger et Squire sur les inégalités, mais la critique s'applique aussi bien à celle de Summers et Heston sur les PIB en PPA ou encore à celles de la Banque mondiale ou du FMI sur les séries de PIB et les principaux agrégats de la comptabilité nationale.

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 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[6]) en s'inspirant de

[6] Ce type d'approche a été mis en place avec succès par l'Institut national de statistique colombien (DANE). Le DANE s'est doté d'un système de gestion de la qualité et a obtenu la norme de certification ISO 9001-2000 en juillet 2002. Cette dernière garantie la qualité de l'ensemble du processus, depuis la conception jusqu'à la diffusion des résultats) pour ses principales séries statistiques : indice des prix à la consommation, enquête continue auprès des ménages, recensement des logements, enquête industrielle mensuelle, enquête mensuelle sur les commerces de détail, indice du coût de la construction, statistiques du commerce extérieur.

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 la société privée *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 soutenue[7], 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.

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.

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. Séruzier 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 par les pays de la zone Franc constitue une notable exception.

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 composés 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 doit être systématiquement promue dans les pays du Sud. 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'Etat » cesse de servir de déguisement à la vieille antienne du « moins d'Etat ».

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 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 DELICATE DEFINITION DE LA PAUVRETE

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 parait 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'Etat 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'ergoteries 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 Etats-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 donnée[2] – 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

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.

plus bas du marché. Une telle définition est certainement proche des représentations spontanées (un « pauvre » n'a pas de quoi se nourrir, 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 budgétaire[3]?

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 »,

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.

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 disjointes[4]. Si l'on isole le dixième de la population 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 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.

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 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.

LES APPROCHES MONETAIRES DE LA PAUVRETE : LE REVENU MONETAIRE INSTANTANE 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 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 nombreuses[5]. 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 équivlent 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

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.

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 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 périclite 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 enquêtes[6]).

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

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.

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'Etat-providence à la française doit être pris sur le registre virtuel sur ce qui pourrait se passer si de telles 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'Etat-providence développé. On propose donc de ne pas s'en préoccuper pour l'instant[7].

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

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.

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 SEDUISANTE ?

Pour les défenseurs des approches de la pauvreté par la consommation, l'usage du revenu serait disqualifié à la fois par les 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).

Finalement 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 PAUVRETE « SUBJECTIVE » OU COMMENT INTERPRETER LES DIFFICULTES A 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 introduit[8]. 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.

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 questionnement, ainsi que pour certaines parties de l'enquête pour les PMA.

CHAPITRE XIII

Deux outils originaux de suivi de la pauvreté : l'enquête 1-2-3 et les Observatoires Ruraux

Mireille Razafindrakoto
François Roubaud

MALGRE 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 Ruraux[1]. 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, basée 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) ; DIAL (2000c). Pour les observatoires ruraux, voir Droy, Ratovoarinony et Roubaud (2000).

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.

PRESENTATION DES DEUX SYSTEMES D'ENQUETES

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 (Roubaud, 1994b). 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, Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou, 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 XIII.1.– *Le dispositif général de l'enquête 1-2-3 : l'exemple de 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. La thématique principale de cette phase est centrée sur le marché du travail. De plus, 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'enquêtes[2] 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'Etat (1995), la demande

2. L'enquête-emploi sert à tirer un sous-échantillon auquel est appliqué un second questionnaire sur un thème particulier.

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 (telles que la vulnérabilité, les approches subjectives, la « participation », la violence, etc. ; 1999-2002) ; 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 promu par l'Initiative DSRP. 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 (Hussmanns, Mehran et Verma, 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, voir chapitre XI), 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 MADIO[3] à Madagascar.

Dans un contexte de rareté des ressources (aussi bien financières qu'humaines), le mode opératoire des enquêtes-emploi cumule deux avantages importants à prendre en compte :

- elles permettent d'envisager l'amorce de séries temporelles, qui sont 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 ;
- notamment en Afrique, où les dispositifs d'enquêtes auprès des ménages sont encore embryonnaires, elles constituent un bon instrument pour dynamiser les équipes de statisticien,. 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 impossibles 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

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 ; voir Roubaud (2000c).

(emploi, chômage, revenus, etc.). Depuis 2000, l'enquête-emploi porte 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 à cette dimension de panel, de suivre les trajectoires individuelles dans le temps.

Le graphique XIII.1 et le tableau XIII.1 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, 1999a).

GRAPHIQUE XIII.1.– *Croissance des revenus et évolution du taux d'activité des enfants*

Sources : Enquêtes 1-2-3, 1995 à 2001, 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, 2003).

TABLEAU XIII.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, 1997 à 1999, 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 ? Cette question peut être traitée en couplant l'enquête à un dispositif ad hoc de suivi d'unités de production clientes d'institutions de micro-finances. Elle peut servir alors à la constitution d'un groupe témoin approprié pour mesurer l'effet spécifique du programme. Un tel dispositif a été mis en place à Madagascar (Gubert, Roubaud, Torelli, 2003).

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 XIII.2 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 XIII.2.– *Evolution des principaux agrégats du secteur informel 1995-1998*

	Agrégats en niveau			Evolution 98/95	
	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, les options choisies résultent d'un arbitrage entre fiabilité des estimateurs et rapidité de diffusion des résultats. La mesure de la consommation dans la phase 3 se situe à mi-chemin entre les procédures lourdes des EBC classiques et les méthodes plus légères des enquêtes LSMS. 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.) en matière de choix du lieu d'achat (formel ou informel), et de connaître les pays de provenance des produits consommés.

GRAPHIQUE XIII.2.–*Evolution 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 XIII.2 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'Etat (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 (voir schéma XIII.2). 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[4].

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'opinion (appréciation du fonctionnement de la démocratie et de l'Etat, niveau d'adhésion aux politiques mises en œuvre, préférences partisanes, 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

4. Sur ce sujet, trois projets régionaux d'enquêtes auprès des ménages ont été lancés récemment en Afrique. Le projet *Afrobarometer*, initié par la *Michigan State University* (Département des Sciences politiques) en collaboration avec plusieurs partenaires africains (des universités et des bureaux d'études), vise à mettre en place des séries d'enquêtes nationales sur les attitudes concernant la démocratie, l'économie de marché et la société civile en Afrique (voir le site http://www.afrobarometer.org). Ce projet est plus spécifiquement centré sur les pays anglophones du continent, mais pas uniquement. Le deuxième projet a été lancé par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) des Nations Unies. Il s'agit, toujours à partir d'enquêtes nationales auprès des ménages de mesurer et d'évaluer la « bonne gouvernance » en Afrique, afin de fournir des informations dans le cadre du processus de revue par les pairs (*Peer Review Process*) du NEPAD (voir chapitre IX). Des enquêtes nationales ont été réalisées dans quatorze pays en 2001, et dix-neuf pays supplémentaires sont supposés être intégrés dans une seconde phase. Enfin, le projet PARSTAT, conduit par AFRISTAT et DIAL avec les instituts nationaux de statistique des pays concernés, a réalisé les modules « pauvreté subjective », « gouvernance » et « démocratie » de l'enquête 1-2-3 dans sept capitales des pays de l'UEMOA (Abidjan, Bamako, Cotonou, Dakar, Lomé, Niamey, Ouagadougou) en 2001 et 2002, auxquelles est venu s'ajouter Antananarivo (Madagascar) en 2003. Cette méthodologie doit être étendue aux cinq pays du Pacte andin en Amérique latine, dans le cadre du projet européen METAGORA (*European Project on Measuring Democracy, Human Rights and Good Governance* ; voir le site http://dial.prd.fr).

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.).

SCHEMA XIII.2.– *Les modules qualitatifs pour la compréhension des liens entre gouvernance, démocratie, politique économique et conditions de vie des populations*

A titre d'illustration, le graphique XIII.3 permet de faire le lien entre l'amélioration des salaires des fonctionnaires et la forte chute de l'incidence de la corruption[5] entre 1995 et 2001. La mesure de ce type d'indicateurs est tout à fait exceptionnelle dans les PED.

Le tableau XIII.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

5. 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.).

d'autres types d'enquêtes auprès des ménages réalisées dans le pays (*enquêtes intégrales ou prioritaires, enquêtes démographiques et de santé*, etc.).

GRAPHIQUE XIII.3.– *Salaires publics et performance de l'administration à Madagascar 1995-2001*

Source : Razafindrakoto et Roubaud (2001a) à partir des Enquêtes-emplois 1995-2001, MADIO/ INSTAT.

TABLEAU XIII.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/UPI	9 Euros/ménage

TABLEAU XIII.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, *enquêtes 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 la production et les conditions de vie des 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, bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux).

Ainsi, quatre Observatoires Ruraux ont été créés en 1995, dont 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 (voir tableau XIII.4). 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'Etat à la fin de cette période. Les ménages producteurs, très insérés dans l'économie de marché, ont dû déployer des stratégies d'adaptation.

TABLEAU XIII.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 et 2001. 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 :

- 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

SCHEMA XIII.3.– *Les Observatoires Ruraux pour l'analyse des campagnes*

Diversité et spécificités du monde rural : Des sites illustrant des problématiques-clefs

Région Sud-Ouest **Observatoire de la plaine côtière Mahafaly (Tuléar)** des pêcheurs et d'agro-éleveurs, dans une région aride et enclavée

Région Nord-Est **Observatoire de la vanille (Antalaha) :** l'impact sur les ménages producteurs de la libéralisation du commerce des produits de rente

Les Hautes-Terres **Observatoire du Vakinankaratra (Antsirabe) :** zone de polyculture familiale, à dominante rizicole, mais globalement déficitaire en riz

A l'Ouest **Observatoire de la plaine de la Basse-Betsiboka (Marovoay) :** grand périmètre irrigué rizicole en voie de restructuration ; l'insertion dans l'éco. de marché

Enquêtes auprès des ménages : • suivi annuel • suivi d'un panel

● ***Dispositif de base***

Caractéristiques socio-démographiques

Conditions de vie : Sécurité alimentaire, Dépenses monétaires, Equipements du logement ↔ **Offre productive** production, autoconsommation, commercialisation

Prix payés au producteur

Facteurs de production agricole: le foncier, le travail, équipements agricoles

Activités hors exploitation agricole

● ***Modules spécifiques à chaque observatoire***

Module pêche **Module vanille**

● ***Des modules thématiques variables*** *(point de vue de la population et indicateurs objectifs)*

- L'impact des réformes de libéralisation (1995)
- Rôle respectif des hommes et des femmes (1997)
- Stratégies éducatives (1998)
- Pauvreté subjective (1999)

● ***Collecte d'informations de type méso-économique*** *(quantitatives et qualitatives)*

- Infrastructures économiques et sociales (centres de soins, écoles, marchés, collecteurs, etc)
- Facteurs environnementaux (aléas climatiques, invasion acridienne, etc.
- Prix à la consommation (construction d'un IPC local à partir de 50 produits de première nécessité grâce à des relevés de prix mensuels sur les lieux d'approvisionnement des ménages

● ***Objectifs***

- Suivi d'indicateurs sur les conditions de vie
- Evaluation d'impact de politique /projet
- Difficultés, contraintes (conjoncturelles ou structurelles)
- Logiques et comportements d'acteurs, Stratégies des ménages

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 crédit, 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 XIII.4 et 5 – établis à partir des données de panel – permettent d'analyser le lien entre l'évolution de la production de paddy et celle des rendements d'une part, des prix au producteurs et celle des prix à la consommation des produits de première nécessité (PPN) de l'autre.

GRAPHIQUE XIII.4.–*Evolution des rendements et dynamique de la production de riz (1995-2000)*

GRAPHIQUE XIII.5.– *Evolution 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.

SPECIFICITES ET APPORTS DES DEUX DISPOSITIFS D'ENQUETE

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, *enquêtes 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 (voir chapitre XI).

Le tableau XIII.5 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 embrassent 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, Pérou). Il s'agit cependant d'enquêtes ponctuelles, dont il reste à évaluer les performances dans la perspective de pérennisation du dispositif.

TABLEAU XIII.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	- 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	- 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)	- 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)	- 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)	- 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.)	- 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	- 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	- 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	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	- 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	- 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	- Gestion facilitée par la concentration géographique - Suivi d'un panel (dynamiques individuelles) - Traitement spécifique d'une problématique-clef	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 XIII.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[6].

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, plusieurs batteries de tests de cohérence ont été élaborées. Ce n'est que lorsque

6. Une première tentative a eu lieu à Madagascar avec l'introduction de questions issues du module « pauvreté subjective » de l'enquête 1-2-3 dans l'enquête permanente auprès des ménages (EPM 2001) ; voir note 7.

TABLEAU XIII.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 (privilégiant 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

l'ensemble des critères de qualité est rempli, après retours éventuels sur le terrain, que les questionnaires sont définitivement validés.

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 (Razafindrakoto et Roubaud, 2000c).

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, 2000b), 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, jusqu'à la crise politique de 2002. 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 ensuite année après année, 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 le degré de validité de ces derniers.

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 boite à outils mobilisable en matière de suivi de la pauvreté. En effet, le monopole de fait de la Banque mondiale[7] dans ce domaine a sans doute des effets émollients 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.

7. 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.

CHAPITRE XIV

L'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté : l'apport des techniques de micro-simulation

Denis Cogneau, Michael Grimm, Anne-Sophie Robilliard

AU SEIN DE L'APPROCHE DSRP, la Banque mondiale est notamment chargée de diffuser de nouvelles méthodes d'analyse de l'impact des politiques économiques sur la pauvreté (*Poverty and Social Impact Analysis*[1]). Elle propose à cette fin une revue détaillée de la « boîte à outils » des économistes et des sciences sociales, qu'elle croise avec les politiques de réforme préconisées par les DSRP (Banque mondiale, 2002). Un tel exercice est compréhensible et légitime dans un contexte bureaucratique, qu'il soit national ou multilatéral, toute administration économique moderne ayant son « bureau des méthodes ». Il a toutefois l'inconvénient corrélatif d'aboutir à une « *shopping list* » faisant abstraction, d'une part des conditions concrètes d'application des méthodes proposées, et d'autre part du caractère hypothétique et expérimental d'un grand nombre de méthodes d'évaluation. Ces deux aspects ne sont d'ailleurs pas déconnectés puisque « le bon usage » de méthodes d'évaluation présuppose qu'un certain nombre de conditions soient réunies chez les utilisateurs. Ces conditions ne sont pas seulement des compétences techniques mais aussi et peut-être surtout une infrastructure institutionnelle telle que les « messages de l'évaluation » soient premièrement demandés, deuxièmement compris et débattus, et troisièmement intégrés dans un processus plus large de décision. Or dans un grand nombre de pays concernés par les DSRP, les pays les plus pauvres de la planète, ces conditions de mise en œuvre

1. Dans la suite de ce chapitre nous conservons l'acronyme anglais PSIA pour désigner ce programme.

« participative » d'une évaluation et d'un débat sur les politiques sont très souvent loin d'être réalisées. En particulier, on constate une faible valorisation par le personnel politique et administratif du travail des Directions de la Statistique, de la Prévision, ou de la Planification. On constate aussi que les exigences démocratiques de justification de la décision politique sont faibles. Aussi le problème des PSIA n'est pas tellement celui des difficultés techniques des méthodes d'évaluation et de la disponibilité des données nécessaires, mais bien des conditions de réception des résultats des évaluations. Une première évaluation institutionnelle de l'approche DSRP fait ainsi le constat que « *l'évaluation de l'impact des principales politiques et programmes n'a pas été mise en œuvre dans le cadre des DSRP* ». Pour expliquer cette situation, elle met l'accent sur le manque de qualifications des administrations, les difficultés techniques et le manque de données, puisqu'elle poursuit : « ... *pour des raisons ayant à voir avec des contraintes nationales de moyens et des difficultés techniques inhérentes. Les besoins en donnés et en moyens sont immenses tandis que de nombreux problèmes méthodologiques subsistent malgré des avancées analytiques dans ce domaine* » (Voir AID et FMI, 2002). L'accent mis sur les difficultés techniques, qu'on pourrait appeler l'explication « technocratique », est à notre avis exagéré. En revanche, il est juste de rappeler que les méthodes ne sont pas encore parfaites, mais cela n'est-ce pas le lot de toute activité scientifique ? Ce problème d'appropriation des méthodes renvoie finalement au problème plus général de l'appropriation démocratique des réformes, amplement commenté dans d'autres chapitres de ce livre.

Le présent chapitre se focalise sur les méthodes, en insistant sur les « risques que l'on court mais qu'il faut courir » lorsqu'on se lance dans une tentative d'évaluation. Il n'a pas l'ambition de couvrir l'ensemble des méthodes disponibles[2]. En revanche, il présente et illustre l'apport des différentes techniques de micro-simulation appliquées à l'analyse des politiques de réduction de la pauvreté dans les pays en développement[3]. Conformément à ce qui vient d'être dit, nous présenterons ces techniques comme un programme de recherche et non comme des outils achevés prêts à l'emploi. La première partie discute le lien entre l'évaluation et la conception des politiques, précise la différence entre évaluation *ex ante* et évaluation *ex post*, et fait le point sur les nouvelles questions posées aux économètres par les stratégies de réduction de la pauvreté, qu'il s'agisse de l'évaluation de

2. Un article parallèle de Bourguignon, Pereira da Silva et Stern (2002), lui aussi consacré aux défis proprement analytiques soulevés par les PSIA, fait très bien le point de la question..

3. Le choix provient bien sûr du fait que les auteurs de ces lignes pratiquent largement ces techniques. Ils participent d'ailleurs à un programme de recherche de la Banque Mondiale sur ce sujet.

politiques de conception ancienne envisagées sous l'angle de la pauvreté ou qu'il s'agisse de l'évaluation de politiques de conception nouvelle directement destinées à « combattre la pauvreté ». La deuxième partie décrit les différentes techniques de micro-simulation qui cherchent à répondre à ces nouvelles exigences, et la dernière partie présente quelques exemples d'application. Enfin la conclusion aborde les enjeux d'avenir, concernant le progrès des techniques, l'affinement des critères d'évaluation et l'élargissement de la problématique de l'évaluation.

LE RENOUVELLEMENT DES POLITIQUES ET LE CHANGEMENT DES METHODES D'EVALUATION

La conception des politiques et leur évaluation ex ante et ex post

La conception et l'évaluation des politiques économiques sont deux moments intimement liés. Pour un œil optimiste, l'histoire des politiques de développement peut être lue comme un processus d'apprentissage, chaque politique nouvelle tirant les leçons des échecs ou des défauts des politiques antérieures, de manière plus ou moins radicale. Ainsi, à la suite de la crise financière affrontée par les pays latino-américains à la fin des années 1970, les politiques d'ajustement structurel furent conçues pour remédier aux impasses supposées des politiques antérieures, fondées sur la substitution de la production nationale aux importations. Le nécessaire rétablissement des finances publiques et des comptes extérieurs entraîna non seulement la mise en œuvre de politiques correctrices de stabilisation macro-économique, mais aussi la recherche de politiques plus structurelles cherchant à réduire l'intervention de l'Etat et à promouvoir les exportations. Le souci concernant le caractère plus ou moins inégal de la croissance, qui était déjà apparu au début des années 1970 au moment où la croissance était élevée, est revenu à la fin des années 1980 et a conduit à infléchir l'ajustement structurel dans le sens de la réduction de la pauvreté. Les crises russes et asiatiques ont conduit également à s'interroger sur le rôle des institutions étatiques et non-étatiques dans le fonctionnement des économies de marché. Elles ont inspiré une plus grande prudence dans les politiques de réforme, et conduit à promouvoir des évaluations plus circonstanciées de ces politiques. Ainsi donc l'élaboration de « nouvelles politiques » se construit en partie sur une évaluation *a posteriori* ou « *ex post* », plus ou moins précise, des politiques appliquées antérieurement[4]. Cette évaluation critique conduit à mettre

4. Il demeure toutefois évident que les politiques sont également conditionnées par l'état des rapports de force internationaux, et par les évolutions politiques dans les pays développés.

en avant de nouveaux critères normatifs (efficacité du secteur privé, réduction de la pauvreté...), et à proposer des politiques censées améliorer ces critères. On entre alors dans le domaine difficile de l'évaluation *a priori* ou *ex ante*.

Du point de vue épistémologique, les termes *ex post* et *ex ante* ne sont toutefois ni clairs ni suffisants[5] car la frontière se situe aussi entre évaluation expérimentale et évaluation prospective, ou entre expérimentation et simulation. Or la théorie économétrique circonscrit désormais assez bien la gradation qui existe entre les méthodes d'expérimentation directe par échantillonnage aléatoire et celles qui fournissent une représentation structurelle des comportements des agents et qui permettent des simulations prospectives[6]. Au sens strict, l'évaluation *ex post* cherche à vérifier rétrospectivement si les objectifs (en principe clairement identifiés) d'une politique (déjà appliquée) ont été réalisés, selon une démarche positive. Elle se rapproche d'une question de type pharmacologique : « le médicament est-il efficace ? », ce qui suggère une démarche expérimentale. Toutefois, de nombreuses politiques ne peuvent pas faire l'objet d'une évaluation expérimentale ou pseudo-expérimentale, car il est pratiquement impossible de former un groupe de contrôle. Il en est ainsi de toutes les politiques non-ciblées ou non-graduées, et plus encore de toutes les politiques, même ciblées, dont on peut penser qu'elles ont des effets externes ou macro-économiques sur l'ensemble de la population.

Prenons l'exemple d'une politique fixant le niveau du salaire minimum en se posant la question de son effet sur l'emploi et sur la pauvreté. Il s'agit typiquement d'une politique non-ciblée dont l'évaluation ne peut donc pas procéder d'une comparaison économétriquement contrôlée entre certains agents concernés (par le salaire minimum) et d'autres qui ne seraient pas concernés. Dès lors que le salaire minimum est unique, on ne peut pas non plus établir de graduation entre des agents auxquels s'appliquerait un certain niveau et ceux auxquels s'appliquerait un autre niveau, ce qui permettrait d'effectuer une comparaison dans le même esprit. On peut observer, à travers le temps cette fois, comment des hausses de salaire minimum ont agi sur l'emploi des différentes catégories de main-d'œuvre,

5. Précisons que l'usage fait ici des termes « *ex ante* » et « *ex post* » ne recoupe que de façon lointaine leurs acception dans la théorie moderne de la justice où *ex ante* (resp. *ex post*) désigne l'appréciation d'un état du monde avant (resp. après) la réalisation d'un aléa, opposant en particulier l'approche en termes d'égalité des opportunités à celle en termes d'égalité des conditions (cf. chapitre II de ce livre). Par ailleurs, il existe aussi une acception purement macro-économique de l'opposition *ex ante/ex post* qui distingue l'équilibre partiel (en jargon, résultats « de premier tour ») de l'équilibre général.

6. En passant par celles qui cherchent à simuler a *posteriori* une telle expérimentation (« matching estimators ») et celles qui s'attachent à déterminer l'impact causal d'une variable donnée par une stratégie d'instrumentation dite « naturelle ». Voir Heckman, 1999.

particulièrement les individus dont les salaires étaient initialement proches du salaire minimum. On peut aussi modéliser les sorties individuelles de la pauvreté et essayer d'identifier l'impact des revenus du travail perçus en *t-1* sur l'état de pauvreté en *t*. Il faut alors contrôler avec soin la conjoncture économique qui s'appliquait aux différentes périodes, pour ne pas risquer d'attribuer aux variations d'emploi et de revenu constatées des éléments de conjoncture sans aucun lien avec le niveau du salaire minimum. Par ailleurs, si l'augmentation du salaire minimum a un fort effet macro-économique, quel que soit son signe, des évaluations purement micro-économétriques peuvent se révéler tout à fait trompeuses.

Prenons maintenant l'exemple d'une politique de travaux publics où l'on offre des emplois faiblement rémunérés, par exemple la moitié du salaire minimum en vigueur, en se posant là encore la question de son effet sur la pauvreté. Cette fois certains agents sont sélectionnés et d'autres non, et l'on peut envisager de contrôler des différences entre ces deux groupes, soit *a priori* en tirant aléatoirement les agents bénéficiaires parmi une population de candidats, soit *a posteriori* en modélisant conjointement la participation au programme et son effet sur les revenus des participants[7]. Toutefois, si le programme est d'une ampleur suffisamment large, les choix effectués par les bénéficiaires du programme et la redistribution de revenu effectuée ont des conséquences sur le reste du marché du travail et sur la demande globale de biens et services. Ces exemples illustrent que la démarche de l'évaluation en économie peut s'éloigner sensiblement du modèle pharmacologique de l'application d'un traitement à une population de malades. Dans de nombreux cas, évaluation *ex post* comme évaluation *ex ante* réclament finalement une représentation du fonctionnement de l'économie dans son ensemble.

Evidemment, le problème supplémentaire posé par l'évaluation *ex ante* est qu'elle réclame d'effectuer des simulations prospectives plutôt que rétrospectives. Lorsqu'une politique a pour conséquence de modifier en profondeur et sur le long terme la structure de la population, comme dans le cas des politiques d'éducation ou de santé (lutte contre le SIDA par exemple), l'élément prospectif devient tout à fait fondamental. En pratique, il est également demandé à l'évaluation *ex ante* de comparer plusieurs politiques alternatives. Tandis que l'évaluation *ex post* se situe dans une démarche positive : « telle politique a plus ou moins atteint ses objectifs... », l'évaluation *ex ante* est plus proche d'une démarche normative : « telle politique est

7. Comme pour l'évaluation du programme argentin d'emploi « Trabajar » que proposent Jalan and Ravallion (2002), en appliquant la technique des *matching estimators*.

meilleure que telle autre... »[8]. Dès lors, plus les enjeux politiques sont forts, plus l'indépendance de l'évaluation constitue un point sensible. En effet les exemples abondent où la structure théorique des modèles utilisés postule plus ou moins explicitement que la politique envisagée aura un effet positif, leur application empirique ne servant qu'à en quantifier l'ampleur. Ainsi la structure de nombreux modèles d'équilibre général calculable construits pour évaluer les politiques d'ajustement structurel ou de libéralisation commerciale ont eu tendance à privilégier les gains d'efficacité statiques obtenus par la diminution de la fiscalité intérieure ou extérieure. Ils minimisaient en revanche les effets keynésiens potentiellement considérables à court terme d'une diminution des dépenses publiques, les conséquences contractionnistes d'une baisse rapide de la protection de l'économie, ou un certain nombre de gains d'efficacité dynamique de plus long terme dépendant de la fourniture de biens publics ou de la protection de l'innovation locale. Inversement, les politiques des années 1970 ont été évaluées à partir de modèles de planification à prix fixes faisant abstraction des conséquences problématiques d'une structure de prix relatifs excessivement distordue. L'échec ou la réussite des politiques expérimentées apporte ainsi des leçons non seulement pour les nouvelles politiques mais aussi pour les méthodes d'évaluation correspondantes. La première de ces leçons est évidemment la modestie.

Différents chapitres de ce livre ont déjà présenté en détail le contenu théorique et pratique des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté. Ils ont en particulier montré comment la période actuelle effectue une transition entre les politiques d'ajustement structurel appliquées depuis une vingtaine d'année et des politiques en cours d'élaboration qui cherchent à lutter plus efficacement contre le phénomène de la pauvreté. Le volet « participatif » du mode d'élaboration de ces politiques induit par ailleurs un degré de liberté supplémentaire qui devrait favoriser, du moins peut-on l'espérer, une meilleure adaptation des politiques à la demande démocratique mais aussi par conséquent une plus grande hétérogénéité de ces politiques. Les nouveaux modes de négociation de l'aide internationale, sous la forme de calendriers d'objectifs à moyen et long terme, devraient par ailleurs favoriser le temps long nécessaire à l'évaluation étape par étape des résultats obtenus.

---

8. Ainsi, il est possible de distinguer deux étapes. La première étape consiste à examiner et à clarifier la cohérence logique des critères mis en avant et des politiques proposées ; sa référence se situe plutôt du côté des théories de la justice. La seconde étape consiste à imaginer l'impact de ces politiques, c'est-à-dire à simuler leur application de façon prospective ; sa référence se situe alors à nouveau du côté de l'économétrie.

Les nouvelles demandes politiques

L'accent mis sur la réduction de la pauvreté fixe un premier cap évident aux méthodes d'évaluation. Celles-ci doivent permettre d'estimer de manière satisfaisante les conséquences distributives des politiques, en ce qui concerne la distribution du revenu mais aussi celle des autres éléments premiers du bien-être comme l'accès aux biens publics, la santé ou l'éducation. C'est une vaste ambition, qui implique de mieux prendre en considération qu'auparavant l'hétérogénéité des populations, tant du point de vue des différences de ressources (revenu, capital, éducation, santé) entre agents que du point de vue des comportements qui les caractérisent et des environnements dans lesquels ils sont immergés.

Certains éléments qui continuent d'être appliqués des politiques de stabilisation ou d'ajustement structurel doivent être examinés non plus seulement en termes macro-économiques et financiers ou en termes d'efficacité mais également en termes distributifs. Ainsi, des politiques de finance publique ou des politiques monétaires qui comporteraient le risque d'accroître significativement la pauvreté sont désormais souvent considérées comme peu soutenables par les institutions internationales. Lorsqu'elles sont toutefois jugées inévitables, elles doivent être complétées par des politiques palliatives comme des filets de sécurité ou comme la protection par des tarifs et/ou des subventions de certains groupes vulnérables.

Les méthodes d'évaluation appropriées à ce problème doivent donc être capables de simuler l'impact distributif de politiques macro-économiques en même temps que l'impact de politiques palliatives ciblées. Quelle que soit leur statut de nouveauté, les politiques de marché du travail soulèvent en général le même type de difficultés. Ainsi les politiques de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre (*workfare*) doivent être évaluées en prenant en compte l'hétérogénéité des comportements d'offre de travail des agents et celle des opportunités d'emploi auxquelles ils font face, mais aussi les effets macro-économiques potentiels de ces interventions. Il en va de même en ce domaine pour les politiques plus traditionnelles de prix agricoles ou les politiques salariales. Les politiques portant sur la fiscalité indirecte intérieure et extérieure doivent par surcroît prendre en compte l'hétérogénéité des comportements de consommation, et l'existence d'un secteur informel plus ou moins soumis à la fiscalité (Gautier, 2002).

Les politiques d'éducation, de santé et plus généralement de fourniture de biens publics (adduction d'eau par exemple) appellent des méthodes un peu différentes. Elles forcent tout d'abord à sortir

d'un modèle de détermination des revenus et des prix en intégrant des comportements assez spécifiques.

Les politiques de tarification des services publics ou de subvention à la demande peuvent être évaluées à partir d'un modèle micro-économique de la demande de ces services. Leur évaluation affronte deux types de difficultés : d'une part l'estimation de l'élasticité de la demande des différents agents au prix de ces services, d'autre part l'estimation des effets de la quantité et de la qualité de l'offre disponible de services. En effet, la variance des prix de ces services est souvent par définition réduite dans les données micro-économiques transversales, qui sont souvent également assez frustres sur la consommation de ces services (fréquentation de l'école ou des centres de soin sur longue période, consommation d'eau en volume, etc.). Par ailleurs, l'efficacité de ces politiques de tarification est conditionnée par l'existence et la qualité de l'offre de proximité, qu'il est souvent difficile d'évaluer précisément. De surcroît, leur évaluation suppose de pouvoir considérer des arbitrages entre la quantité et la qualité des services offerts, et donc de pouvoir chiffrer, du côté de l'offre le coût d'une amélioration de qualité, du côté de la demande l'impact de cette même amélioration de qualité sur la fréquentation (Cogneau *et alii*, 2002).

Mais en tant que stratégies de réduction de la pauvreté, les politiques de fourniture de biens publics ont également des objectifs à plus long terme, surtout en ce qui concerne l'éducation et la santé. Les politiques d'éducation visent des objectifs d'égalisation des chances et d'accroissement des revenus de la génération suivante. Leur efficacité dans ces domaines se pose en termes dynamiques et dépend de l'évolution démographique et du marché du travail. Une politique de qualification de la main-d'œuvre dépend en effet de manière cruciale des politiques complémentaires de développement de la demande de travail et de spécialisation commerciale. Les politiques de santé visent également une baisse de la mortalité sur le long terme, une égalisation des chances vis-à-vis de la maladie et de la survie, et enfin un accroissement des opportunités de revenu. Leur complémentarité dynamique avec les politiques d'éducation est par ailleurs bien connue, ainsi qu'à très long terme l'impact conjoint des deux types de politiques sur la fécondité. Pour une épidémie comme le SIDA dont la durée d'incubation est très longue, les conséquences dynamiques des politiques actuelles doivent être considérées sur un horizon d'au moins une quinzaine d'années (Cogneau et Grimm, 2002).

La question de la distribution de l'accès aux services publics se pose enfin dans un cadre géographique. En effet, d'une part les disparités spatiales sont considérables dans la plupart des pays en développement. D'autre part, les politiques d'offre et de tarification

sont de plus en plus conçues dans le contexte d'une décentralisation administrative. Ce type de préoccupations a motivé le développement récent des « cartes de pauvreté »[9].

Hétérogénéité structurelle, variété des comportements, et changement démo-économique

Dans tous ces domaines, le progrès des méthodes d'analyse des distributions et de micro-simulation (voir section suivante) permet de combiner la prise en compte de l'hétérogénéité des populations et la préservation d'un diagnostic statistiquement représentatif. Par ailleurs, les progrès de la micro-économie des ménages permettent de mieux respecter l'effet des différences de ressources et de contextes qui contraignent le comportement des agents. Du côté macro-économique, il est donc possible de rompre avec des modèles comprenant un petit nombre d'agents représentatifs. Du côté micro-économique, il est possible de rompre avec l'application simpliste du modèle standard du consommateur. Ces deux possibilités constituent en fait des nécessités. Leur mise en application implique toutefois de s'abstraire du confort intellectuel procuré par le modèle formel de l'équilibre général concurrentiel.

Tout d'abord, l'analyse descriptive de la distribution des variables de revenu, d'éducation ou de santé révèle que la considération de quelques cas-types ou agents représentatifs moyens ne suffit pas à rendre compte des inégalités entre les agents réels ni de l'évolution de ces inégalités. Historiquement, les modèles d'équilibre général calculables (MEGC) appliqués constituent les premiers outils mobilisés pour répondre à ce type de questions. A cet effet, les MEGC sont progressivement « enrichis » à travers la construction de Matrices de Comptabilité Sociale (MCS) où le compte des ménages était de plus en plus détaillé et désagrégé[10]. Ce développement a permis de conduire des analyses s'appuyant sur une « typologie » de ménages aux caractéristiques et aux niveaux de revenus différents.

Les deux premiers modèles d'équilibre général appliqués à des économies en développement et à la question de l'impact distributif de différentes politiques macroéconomiques sont le modèle de Adelman et Robinson pour la Corée (1978) et celui de Lysy et Taylor pour le Brésil (1980). Ces deux modèles ont produit des résultats différents concernant l'impact des politiques macroéconomiques sur la

9. Voir Elbers, Lanjouw and Lanjouw (2001) et aussi le chapitre II, sur les risques d'une approche statique de la pauvreté.

10. Les MEGC s'appuient sur une base de données appelée Matrice de Comptabilité Sociale dans laquelle sont reportés les différents flux économiques sur une année entre agents et/ou comptes. Dans ce type de modèles, le revenu des ménages est modélisé comme la somme des revenus issus des différents facteurs détenus par les ménages.

distribution des revenus. Ces différences ont été reliées aux caractéristiques structurelles des deux économies et aux choix de spécifications des modèles. Par la suite, Adelman et Robinson (1988) ont repris ces deux modèles et ont défendu l'argument selon lequel ces différences étaient principalement dues non pas à des choix différents de bouclage macroéconomique mais à une définition différente de la distribution des revenus[11].

Encadré XIV.1

Les problèmes théoriques posés par l'hypothèse d'agent représentatif dans le modèle d'équilibre général

La désagrégation des Matrices de Comptabilité Sociale n'a pas permis aux modèles d'équilibre général appliqués de s'affranchir de l'hypothèse d'agent représentatif, mais a conduit seulement à la multiplication de ce dernier. Du point de vue théorique, l'existence et l'unicité de l'équilibre dans le modèle d'Arrow-Debreu ne sont assurées que lorsque la demande nette de l'économie possède certaines propriétés (Hildenbrand, 1998). L'hypothèse d'un agent représentatif ayant une fonction d'utilité quasi-concave permet d'assurer que ces propriétés sont respectées au niveau individuel, ce qui permet de donner des fondements microéconomiques au modèle tout en faisant l'économie de la résolution des problèmes distributifs. Selon Kirman (1992), cette hypothèse pose de nombreux problèmes. Tout d'abord, il n'existe pas de justification plausible de l'hypothèse selon laquelle l'agrégat de plusieurs individus, même tous maximisateurs, agit comme un individu maximisateur. La maximisation individuelle n'engendre pas nécessairement de rationalité collective, non plus que le fait que la collectivité fasse preuve d'une certaine rationalité implique que les individus qui la composent agissent rationnellement. Par ailleurs, même si l'on accepte que les choix de l'agrégat puissent être considérés comme ceux d'un individu maximisateur, la réaction de l'agent représentatif à une modification des paramètres du modèle initial peut ne pas être la même que la réaction agrégée des individus que cet agent représente. Il peut ainsi exister des cas où de deux situations parmi lesquelles l'agent représentatif préfère la seconde à la première, chaque individu préfère la première à la seconde. Enfin, essayer d'expliquer le comportement d'un groupe par celui d'un individu est contraignant. La somme des comportements économiques simples et plausibles d'une multitude d'individus peut générer des dynamiques complexes, alors que construire un modèle d'individu dont le comportement corresponde à ces dynamiques complexes peut conduire à envisager un agent dont les caractéristiques sont très particulières. En d'autres termes, la complexité dynamique du comportement d'un agrégat peut émerger de l'agrégation d'individus hétérogènes aux comportements simples.

L'approche néoclassique est en effet focalisée sur la distribution personnelle des revenus, essentiellement individualiste, tandis que

11. Un bouclage macro-économique définit la manière dont un équilibre de marché est obtenu entre offre et demande de biens, de facteurs et d'actifs financiers, soit à travers un ajustement des prix, soit à travers un ajustement des quantités. Il précise également les conséquences des contraintes budgétaires interne et externe, ainsi que les termes de l'ajustement entre épargne et investissement.

l'école structuraliste latino-américaine est construite sur une vision marxiste de la société, qui considère que celle-ci est composée de classes caractérisées par leur dotation en facteurs de production dont les intérêts sont divergents. Autrement dit, tandis que les structuralistes défendent l'approche « fonctionnelle » de la distribution des revenus, qui caractérise les ménages par leur dotation en facteurs de production, les néo-classiques ont plus souvent adopté l'approche « personnelle », qui s'appuie sur une classification des ménages selon leur niveau de revenu. A l'issue de ce débat, l'approche la plus couramment mise en œuvre aujourd'hui est une classification fonctionnelle étendue, qui combine ces deux types de critères (Bourguignon, Branson, de Melo, 1989).

Pour passer de la distribution des revenus entre quelques groupes de ménages à un indicateur global d'inégalité ou bien pour calculer une mesure de la pauvreté, il est nécessaire de spécifier la distribution du revenu à l'intérieur des groupes considérés. La solution la plus simple consiste à supposer que le revenu à l'intérieur de chaque groupe suit une distribution paramétrique qui dépend de la moyenne des revenus et d'autres paramètres caractérisant la dispersion des revenus autour de cette moyenne[12]. La moyenne peut ainsi être ajustée pour respecter les résultats du modèle EGC. En revanche, il est impossible de s'affranchir de l'hypothèse de fixité de la dispersion intra-groupe du revenu. Or, quelle que soit la finesse de la typologie de ménages utilisée, l'analyse descriptive des distributions de revenu empiriques montre que l'inégalité intra-groupe représente toujours au moins la moitié de l'inégalité totale observée (voir tableau XIV.1). Même si une partie de l'inégalité intra-groupe peut être attribuée aux erreurs de mesures et à des éléments idiosyncrasiques (c'est-à-dire spécifique à chaque individu ou ménage) mais transitoires du revenu, une autre partie relève d'une hétérogénéité structurelle.

TABLEAU XIV.1.– *Décomposition de l'inégalité totale à Madagascar et en Indonésie*

	Madagascar		Indonésie	
	Désagrégation MCS 1995 (14 groupes)		Désagrégation MCS 1995 (10 groupes)	
Theil inter	0,127	24,3 %	0,126	25,6 %
Theil intra	0,395	75,7 %	0,367	74,4 %
Theil total	0,522	100 %	0,493	100 %

Sources : Enquêtes EPM 93 et SUSENAS 96, calculs des auteurs.

12. Par exemple une distribution log-normale chez De Janvry *et alii*, 1991 ; une distribution bêta chez Decaluwé *et alii*, 1999

L'hétérogénéité structurelle entre les ménages recouvre tout d'abord la grande variété des dotations en facteurs de production, qu'il s'agisse d'actifs comme la terre ou le capital physique ou de la composition de l'offre de travail par âge et niveau de qualification. Elle s'étend également à des éléments d'hétérogénéité observables (localisation spatiale par exemple) ou non-observables (parce qu'entièrement idiosyncrasiques), éléments qui affectent la productivité des actifs ou le travail des différents individus. Lorsqu'on analyse la distribution des pouvoirs d'achat, elle comprend enfin l'hétérogénéité des indices de coût de la vie, qui provient des différences de besoins et des préférences prévalant entre les ménages.

Les outils qui négligent cette hétérogénéité structurelle des ménages et des individus s'exposent donc à commettre des erreurs importantes sur les conclusions tirées en matière de distribution du revenu ou de pauvreté, d'éducation ou de santé. Par ailleurs, l'étude par simulation de politiques ciblées (filets de sécurité, programmes d'emploi à haute intensité de main d'œuvre, subventions à l'éducation ou à la santé) sur la base de caractéristiques observables des ménages ou des individus comme le nombre d'enfants n'est précisément possible que si les variables ayant présidé au ciblage sont conservées dans le modèle utilisé.

Dans le court terme, cette hétérogénéité structurelle est susceptible d'être affectée par des recompositions de l'offre de travail à travers les comportements de choix d'occupation ou de migration d'une part, les sorties du système scolaire et les sorties d'activité en fin de vie d'autre part (y compris la mortalité), et enfin par les recompositions des paniers de consommation résultant des comportements de demande de produits. Il est donc nécessaire de modéliser correctement ces recompositions, en respectant les contextes de marché dans lesquels les agents sont immergés. On sait en effet que la prise en compte de la défaillance ou de l'imperfection des marchés du travail, des produits ou du crédit modifie profondément les comportements des agents. Pour les ménages agricoles, l'absence d'un marché du travail local entraîne des comportements non-récursifs de production et de consommation[13]. Pour les ménages urbains, le rationnement des emplois salariés formels entraîne une segmentation du marché du travail qui contraint les choix d'activité et d'occupation ; la sélection non-aléatoire des individus dans les recrutements ou les licenciements du secteur formel est une source d'hétérogénéité intra-catégorielle conséquente. Enfin le degré d'imperfection des marchés

13. On parle de comportement non-récursif lorsque les décisions de production et de consommation d'un ménage ne peuvent pas être analysés de manière séquentielle du fait de l'imperfection voire de l'absence de certains marchés.

du crédit conditionne fortement les comportements de scolarisation et de sortie d'activité.

A long terme, l'hétérogénéité structurelle est principalement déterminée par le changement démographique et par l'accumulation du capital. Le changement démographique peut être la conséquence du changement politique et économique lui-même (endogène) ou la conséquence des tendances de long terme des comportements démographiques (transition de fécondité par exemple), indépendamment du changement économique et politique (exogène). Dans le contexte de l'ajustement structurel, une détérioration des conditions de vie, par exemple via une diminution des revenus réels, peut entraîner une moindre ou mauvaise alimentation (voire une famine) et donc augmenter la morbidité et la mortalité, surtout auprès des enfants de la population pauvre. De même, une détérioration des conditions sanitaires via une offre moindre de services de santé peut accroître la morbidité et la mortalité. Une diminution de l'activité économique peut aussi retarder la fécondité et les mariages et prolonger la durée de l'allaitement ce qui prolonge l'infécondité post-partum. En revanche, une réduction des programmes de planning familial ou une augmentation des prix des moyens contraceptifs, dans la plupart des cas des produits importés, peuvent augmenter la fécondité. Le développement d'un secteur d'exportation devrait attirer des migrants ou à l'inverse, un essor dans l'agriculture peut ralentir ou inverser le processus d'urbanisation[14].

Des chocs démographiques, tels que la transition de fécondité, éventuellement connecté à une expansion de l'éducation ou l'augmentation récente de la mortalité en Afrique sub-saharienne due à l'épidémie du SIDA, peut également modifier la distribution des revenus. Ces changements démographiques peuvent être considérés largement indépendants des fluctuations économiques de court terme. L'impact distributif de ces évolutions démographiques devrait en partie être le résultat des changements de la composition de la population - la structure par âge, la distribution de la taille des ménages et du statut matrimonial etc. - et en partie être le résultat des changements de l'offre de travail et des revenus entraînés par le changement

14. Tapinos, Mason et Bravo (1997) analysent de tels phénomènes pour l'Amérique Latine dans les années 1980, période de la crise et de l'ajustement économique. Ils démontrent par exemple, pour un pays d'Amérique Latine « moyen » qu'une réduction du PIB de 10 % à 15 % - valeur plutôt habituelle pour cette région et cette période - implique une perte de presque une année en termes d'espérance de vie à la naissance. Cet effet peut principalement être attribué à la mortalité infantile et il a affecté surtout la population pauvre. Les résultats suggèrent également que la crise a retardé les mariages. Dans certains pays l'indicateur synthétique de fécondité a diminué trois fois plus vite pendant la crise qu'avant. Les effets sur la distribution des revenus ne sont pas directement analysés par les auteurs, mais on peut spéculer sur leur complexité, car les phénomènes évoqués ont, entre autres, des effets ambigus sur le ratio de dépendance.

démographique (sur cet aspect, voir Lam, 1997). En résumé, il peut exister des interactions fortes entre changements économiques et démographiques même à court terme. Ces interactions devraient prises en compte si les conséquences distributives des réformes politiques ou encore des chocs macro-économiques ou démographiques sont analysées. Cependant, jusqu'à présent peu d'effort a été entrepris pour développer des outils analytiques capables d'évaluer et quantifier ces interactions[15].

Différentes approches reposant sur la mobilisation d'un échantillon représentatif d'unités micro-économiques ont été développées récemment afin de prendre en compte de manière satisfaisante les différentes dimensions de l'hétérogénéité des ménages et des individus dans le but d'analyser *ex ante* l'impact distributif des politiques de lutte contre la pauvreté.

LES TECHNIQUES DE MICRO-SIMULATION APPLIQUEES A L'EVALUATION DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Le terme de « micro-simulation » recouvre un certain nombre d'approches utilisées dans les sciences sociales. Leur dénominateur commun est de s'intéresser principalement au comportement économique des agents et d'analyser l'impact des politiques publiques et des chocs au niveau d'unités microéconomiques. Ces modèles utilisent typiquement un échantillon représentatif d'agents micro-économiques (ménages ou entreprises) et cherchent à mesurer l'impact des politiques sur ces échantillons. A l'origine de ce champ de recherche se trouve un article de Orcutt (1957) qui s'inquiétait du fait que les modèles macro-économiques avaient peu de choses à dire sur l'impact des politiques économiques sur la distribution du revenu des agents. Dans les pays développés, les techniques de micro-simulation sont aujourd'hui couramment utilisées pour évaluer l'impact de politiques telles que la réforme des systèmes de retraite, des systèmes de santé ou des systèmes fiscaux. L'application de ces modèles aux économies des pays en développement pose cependant un certain nombre de problèmes spécifiques.

15. Plusieurs raisons peuvent être apportées à ce déficit. Premièrement, durant la période des politiques de l'ajustement structurel, l'analyse économique était plus concernée par l'appréciation des effets des politiques monétaires et de taux de change, des politiques budgétaires et des politiques de commerce international. Deuxièmement, bien que la stabilité macro-économique fut au centre des politiques d'ajustement structurel, l'horizon d'analyse a rarement dépassé le court et moyen terme. Or, les politiques en termes d'éducation et de santé nécessitent beaucoup de temps jusqu'à ce qu'elles montrent leurs effets. Troisièmement, les données micro-économiques nécessaires à la quantification de telles interactions n'étaient pas disponibles, ce qui est de moins en moins le cas aujourd'hui.

Dans le cas des modèles de micro-simulation appliqués à l'évaluation des politiques de lutte de contre la pauvreté, auxquels nous nous intéressons plus particulièrement ici, les unités microéconomiques d'intérêt sont les individus et les ménages. Ces modèles s'attachent généralement à l'étude de la pauvreté monétaire et à la distribution des revenus. Ainsi, tous les mécanismes liés à la formation du revenu - comme la formation des salaires, les choix occupationnels, l'offre de travail - sont centraux. Ces modèles permettent néanmoins d'examiner d'autres types de comportements, comme les décisions ayant trait à la demande d'éducation et de santé. Au lieu d'agréger les observations tirées d'une enquête de ménages en quelques groupes représentatifs - conformément à la pratique courante dans la construction de modèles agrégés du type EGC (voir section précédente) - il s'agit de travailler directement avec toutes les observations de l'enquête. Cela est rendu possible par l'accroissement constant de la capacité de traitement des ordinateurs et par la disponibilité croissante d'enquêtes sur les revenus et la consommation.

Une autre caractéristique importante des modèles de micro-simulation est leur capacité à produire des agrégats nationaux, calculés en agrégeant *in fine* les résultats obtenus au niveau individuel. Cette propriété est liée à l'utilisation d'échantillons de ménages représentatifs au niveau national, l'objectif étant d'atteindre une cohérence entre raisonnement macroéconomique et évaluation de la pauvreté.

Le principe de base de fonctionnement des modèles de micro-simulation est de considérer l'échantillon de ménages comme la population de référence sur laquelle on applique des chocs de politiques économiques et, dans le cas de modèles dynamiques, des processus démographiques - naissance, morts, migrations, etc. Dans le cas de modèles statiques, la population « d'arrivée » est la même que la population de référence, mais les revenus et la consommation des ménages ont changé. Dans le cas de modèles dynamiques, la population simulée est différente puisque les processus démographiques (naissance, morts, migrations) modifient sa structure. Dans les deux cas, l'objectif est de comparer la distribution des revenus ou de la consommation avant et après le choc simulé, en utilisant les mesures et les méthodes standard de l'analyse de la pauvreté.

Afin d'évaluer l'impact des politiques de lutte contre la pauvreté, les modèles de micro-simulation sont généralement reliés à un cadre macro-économique qui peut être plus ou moins complet. Le terme de « modèle micro-macro » sera utilisé pour désigner la combinaison d'un modèle de micro-simulation et d'un cadre macro-économique (voir schéma XIV.1).

SCHEMA XIV.1.– *Structure générique des modèles micro-macro*

Trois niveaux d'analyse apparaissent importants à prendre en compte pour une analyse satisfaisante de l'impact des politiques économiques sur la pauvreté et la distribution du revenu :

- au niveau macroéconomique, les caractéristiques structurelles de l'économie importent, tout comme les contraintes macroéconomiques susceptibles de limiter la marge d'ajustement des économies aux modifications du système de prix et d'incitations ;
- au niveau microéconomique, il semble important de capter les différentes dimensions de l'hétérogénéité des ménages ;
- entre ces deux niveaux, la structure et le fonctionnement des marchés des facteurs jouent un rôle central dans la détermination des rémunérations des facteurs.

Quelques caractéristiques clés permettent de classer les modèles micro-macro utilisés dans l'évaluation de l'impact des politiques de lutte contre la pauvreté. Ces caractéristiques concernent soit le « module » de micro-simulation, soit le cadre macro-économique, soit le lien entre ces deux niveaux.

Du point de vue du module micro-économique, une caractéristique est la représentation des comportements des agents. Quand ces comportements ne sont pas pris en compte, le module de micro-simulation contient au moins une équation comptable de formation du revenu. On désignera ce type de modèle par le terme de modèle de micro-comptabilité. Quant les comportements micro-économiques sont représentés, leur type constitue une autre caractéristique discriminante. Ainsi, certains modèles s'attachent à représenter l'offre de travail et les choix occupationnels tandis que d'autres s'intéressent aux comportements concernant la scolarisation, la migration ou la consommation. Par ailleurs, la représentation des comportements micro-économiques peut s'appuyer sur une formalisation réduite ou bien structurelle. Les modèles structurels sont des systèmes d'équations qui relient variables exogènes, variables endogènes et paramètres. La résolution d'un système d'équations de telle sorte que les variables endogènes soient exprimées en fonction des variables exogènes donne une ou plusieurs équations que l'on nomme forme réduite du système. Par définition, les spécifications réduites sont donc dérivées de modèles néoclassiques structurels d'optimisation sous contrainte et ont donc les propriétés standard de ces modèles. Du fait de leur nature réduite, elles ne permettent cependant pas de rendre compte explicitement des phénomènes endogènes de décision, de segmentation et/ou de rationnement à l'œuvre au niveau microéconomique.

Une seconde caractéristique qui distingue les modèles de micro-simulation a trait à la modélisation des phénomènes au niveau agrégé, c'est-à-dire à l'existence et aux caractéristiques du bouclage macroéconomique. On peut tout d'abord distinguer les modèles sans bouclage, qui s'intéressent aux effets du premier ordre ou à des mesures ayant de faibles effets de retour, et les modèles bouclés qui prennent en compte les effets d'équilibre général à travers des variations de prix ou de quantités macro-économiques. L'endogénéisation de la formation des prix peut alors soit être « intégrée » au modèle de micro-simulation, soit formalisée dans le cadre d'un modèle agrégé « indépendant » qui alimente la micro-simulation, auquel cas on parle alors de modèle séquentiel.

Les deux dernières caractéristiques discriminantes relevées (réduit versus structurel, séquentiel versus intégré) ne sont en réalité pas complètement indépendantes. L'intégration du bouclage macroéconomique dans le modèle de micro-simulation impose une spécification structurelle des comportements microéconomiques.

Un dernier critère de classification des modèles de micro-simulation est la dimension temporelle. Les modèles démo-économiques sont généralement développés pour l'étude des conséquences d'une modification des comportements démo-économiques et privilégient donc la dimension dynamique et la modélisation des processus démographiques. A l'inverse, les modèles statiques qui s'intéressent aux effets à court ou moyen terme de modifications de l'environnement économique, s'appuient sur une modélisation plus complète des comportements de court ou moyen terme, en particulier ceux qui touchent au fonctionnement des marchés des biens et des facteurs.

A partir de combinaisons pertinentes des critères de classification présentés ci-dessus, on peut distinguer différentes approches, dont nous allons maintenant décrire les avantages et les limites. Plusieurs exemples de modèles appliqués sont présentés dans le tableau XIV.2, parmi lesquels trois seront développés dans la dernière section.

Micro-comptabilité et modèles EGC désagrégés

Cette première approche correspond essentiellement à la désagrégation plus poussée d'un modèle standard multi-sectoriel et multi-marchés. Elle correspond aux exemples [1], [2] et [3] du tableau XIV.2.

TABLEAU XIV.2.– *Modèles de micro-simulation pour l'analyse de la pauvreté*

N°	Référence	Pays ou région	Partie micro-économique	Structure de la population	Partie macro-économique	Lien macro-micro
Micro-comptabilité et modèles EGC désagrégés						
[1]	Pereira da Silva, Essama-Nssah et Samaké (2002) (PAMS)	Burkina Faso, mais facilement transférable à un autre pays	Expansion des revenus des ménages (observés lors d'une enquête) selon le groupe socio-économique et selon les rendements des facteurs donnés par la partie macro-économique	Statique	Statique, *financing gap* model	Séquentiel
[2]	Devarajan et Go (2001) (123-DSRP)	Zambie, mais facilement transférable à un autre pays	Expansion des revenus des ménages (observés lors d'une enquête) selon le décile et selon les rendements des facteurs donnés par la partie macro-économique	Statique	Statique, modèle EGC multi-sectoriel	Séquentiel
[3]	Agénor, Izquierdo et Foffack (2002) (IMMPA)	Base de données hypothétique, mais facilement applicable à un cas réel	Idem [1]	Statique	Dynamique, modèle EGC multi-sectoriel	Séquentiel
Approche séquentielle et modèles en forme réduite						
[4]	Bourguignon, Gurgand et Fournier (1999, 2001), Bourguignon, Ferreira et Lustig (2001), Bourguignon, Ferreira et Leite (2001), Grimm (2001)	Plusieurs pays de revenu moyen asiatiques et latino-américaines, Côte d'Ivoire	Modèle en forme réduite de la formation des revenus	Utilisation de deux (ou plus) populations empiriquement observées	Hypothèses (empiriquement basées) sur l'évolution des rendements sur le marché du travail et les comportements de l'offre de travail	Non

TABLEAU XIV.2. (Suite)

[5]	Ferreira et Leite (2002)	Ceará (Brésil)	Idem [4], plus modèle en forme réduite de la scolarisation et de la taille des ménages	Statique, mais avec distributions de l'éducation et de la taille des ménages variables	Hypothèses sur l'évolution des rendements de l'éducation	Non
[6]	Robilliard, Bourguignon et Robinson (2001), Bourguignon, Robilliard, et Robinson (2001)	Indonésie	Idem [4]	Statique	Statique, modèle EGC multi-sectoriel	Séquentiel
Approche intégrée et modèles structurels						
[7]	Cogneau (1999, 2001)	Antananarivo (Madagascar)	Modèle structurel de la formation des revenus des ménages	Statique	Statique, modèle EGC à trois secteurs	Intégré
[8]	Cogneau et Robilliard (2001)	Madagascar	Modèle structurel de la formation des revenus des ménages	Statique	Statique, modèle EGC à trois secteurs	Intégré
Modèles dynamiques						
[9]	Cogneau et Grimm (2002), Grimm (2002a)	Côte d'Ivoire	Modèle structurel de la formation des revenus des ménages, plus modèle démographique dynamique	Dynamique	Hypothèses sur l'évolution des rendements de l'éducation et la demande de travail	Non

La comptabilisation du revenu des ménages à partir des enquêtes budget-consommation constitue un premier temps dans la construction de tout modèle de micro-simulation et peut représenter un exercice délicat, en particulier pour la reconstitution des revenus des activités indépendantes. Une fois la distribution des revenus établie, la micro comptabilité du revenu des ménages repose sur sa désagrégation en différentes sources (revenus salariaux, revenus agricoles, revenus des activités indépendantes informelles, etc.). On peut alors, à partir de l'évolution au niveau agrégé des prix correspondants aux différents types de revenus, simuler une nouvelle distribution. Si l'on dispose de la structure de la consommation des ménages, il est également possible de construire des indices de prix spécifiques à chaque ménage. Cela permet de tenir compte de l'hétérogénéité des parts budgétaires, et plus particulièrement du fait que les ménages pauvres allouent une part plus importante de leur revenu à l'alimentation que les ménages riches.

L'évolution au niveau agrégé des prix correspondants aux différents types de revenus identifiés peut être tirée d'un modèle agrégé du type EGC (voir section précédente). L'évolution du prix des facteurs à la suite d'une modification de l'environnement économique peut alors alimenter un exercice de micro-simulation à condition que l'on puisse désagréger les revenus des ménages de l'échantillon selon les facteurs représentés dans la matrice de comptabilité sociale, et par là même dans le modèle EGC. Cette désagrégation peut parfois s'avérer problématique. Les matrices de comptabilité sociale sont en effet construites principalement à partir des comptes nationaux et sont susceptibles d'utiliser des nomenclatures différentes de celles des enquêtes de ménages. Par ailleurs, le partage de la valeur ajoutée entre rémunération du travail et rémunération du capital, qui peut apparaître évident lorsque l'on s'intéresse à des secteurs d'activités formelles, est plus délicat dans le cas des activités agricoles et informelles. Dans ces activités, les ménages détiennent en effet le capital et utilisent de la main-d'œuvre familiale. La désagrégation des revenus pour chaque ménage doit alors s'appuyer sur un certain nombre d'hypothèses concernant la rémunération de ces facteurs.

A l'issue de la phase de comptabilisation, c'est-à-dire une fois que l'on dispose de la structure du revenu et de la consommation des ménages de l'échantillon et que la désagrégation des revenus a été faite en correspondance avec la structure du modèle macro-économique, la mise en œuvre d'un exercice de micro-simulation comptable est relativement simple. Par exemple, si l'on suppose que le revenu agricole a augmenté de 10 %, il est facile de recalculer le revenu des ménages en tenant compte de cette augmentation puis de comparer la nouvelle distribution des revenus avec l'ancienne. Plus généralement, la première étape consiste à simuler un nouveau vecteur de prix à

l'aide d'un modèle EGC standard ; dans un second temps, on modifie les revenus des ménages en fonction de l'évolution agrégée du système de prix correspondant. Les limites de ce type de modèle sont inhérentes à l'hypothèse selon laquelle que les ménages ne répondent pas à des changements du système de prix. De fait, on suppose implicitement que les ménages détiennent des parts fixes de facteurs dont seules les rémunérations sont susceptibles de changer. Cette hypothèse est particulièrement discutable dans le cas de l'offre de travail et est susceptible de limiter la portée de ce type modèle à des problématiques où les ajustements sur le marché du travail sont de faible ampleur.

Approche séquentielle et modèles réduits

L'introduction du comportement des ménages constitue une étape plus avancée des modèles de micro-simulation. Comme énoncé précédemment, la formalisation des comportements microéconomiques peut être réduite ou structurelle. Un premier type d'approche repose sur une formalisation réduite du processus de formation du revenu d'un échantillon de ménages prenant en compte notamment les choix occupationnels. Cette approche correspond aux exemples [4] à [6] du tableau XIV.2, mais tandis que les modèles [4] et [5] utilisent des hypothèses agrégées tirées de données réelles, l'exemple [6] développe au sens strict un modèle micro-macro de simulation en utilisant un modèle EGC comme cadre macro-économique.

Cette approche est inspirée d'un modèle développé par Bourguignon, Fournier et Gurgand (2001) et appliqué à l'analyse de l'évolution de la distribution des revenus à Taïwan entre 1979 et 1994. Le modèle repose sur la représentation de la formation des revenus à travers un modèle de choix d'occupation individuel et des équations de salaires et de profit. Ce cadre a ensuite été étendu et relié à un modèle d'équilibre général standard pour analyser de l'impact social de la crise financière en Indonésie (Robilliard, Bourguignon et Robinson, 2001). Dans ce dernier exemple, les module de micro-simulation et le modèle macro-économique sont utilisés de manière séquentielle : le MEGC génère un vecteur de prix, de salaire et d'emplois qui est ensuite transmis au modèle de micro-simulation ; celui-ci génère une nouvelle distribution des revenus cohérentes avec les agrégats données par le modèle EGC.

L'avantage de ce type d'approche est de reposer sur une micro-économétrie du comportement des ménages qui permet de représenter de manière relativement satisfaisante les décisions en matière de production et d'offre de travail dans un contexte de marchés défaillants. Néanmoins, un des problèmes posés par cette approche est celui de la cohérence entre les représentations agrégée et

microéconomique des comportements et du fonctionnement des marchés des facteurs. Au niveau agrégé, les modèles EGC représentent en effet le fonctionnement des marchés des facteurs en s'appuyant pour cela sur une formalisation des fonctions d'offre et de demande et sur des hypothèses concernant la mobilité inter-sectorielle. Au niveau micro-économique, en l'absence d'une modélisation structurelle des comportements microéconomiques, les choix occupationnels et les revenus du travail sont calculés de manière indépendante. Pour ces raisons, du fait de la nature séquentielle, il n'existe pas toujours de correspondance claire entre la spécification des comportements dans le modèle macro et celle qui sous-tend les équations du module de micro-simulation. Par ailleurs, ce type d'approche limite la possibilité de représenter des interactions complexes entre décisions de production et de consommation dans les situations de non récursivité liées à des défaillances ou à l'absence de certains marchés

Approche intégrée et modèles structurels

L'introduction d'une formalisation structurelle des comportements microéconomiques permet de passer d'une structure séquentielle à une structure intégrée à travers le bouclage de certains des marchés des biens et des facteurs. Comparée à l'approche séquentielle où les comportements micro-économiques doivent être spécifiés deux fois (une fois de manière agrégée dans le module macro, une fois de manière désagrégée dans le module micro), l'approche intégrée a l'avantage d'être cohérente du point de vue de la spécification des comportements micro-économiques : tous les flux liés au comportement des ménages (comme l'offre de travail, la consommation, etc.) sont calculés en additionnant les résultats obtenus au niveau de chaque ménage de l'échantillon, et non pas en utilisant une fonction agrégée d'offre de travail ou de consommation.

Ce type d'approche – qui correspond aux exemples [7] et [8] du tableau XIV.2 - met plus l'accent sur le côté microéconomique du modèle, en partant d'une modélisation structurelle approfondie des choix de secteur d'activité, de la formation du revenu et des décisions de consommation. A notre connaissance, Cogneau (2001) constitue le premier exemple de l'intégration d'un modèle de micro-simulation du revenu des ménages dans un cadre d'équilibre général. Dans la lignée de ce modèle développé pour étudier le marché du travail dans la ville d'Antananarivo, un modèle de micro-simulation en d'équilibre général a été développé et appliqué à l'économie malgache dans son ensemble afin d'analyser l'impact sur la pauvreté et la distribution du revenu de

différentes stratégies de développement (Cogneau et Robilliard, 2001, voir ci-dessous)[16].

Par rapport aux approches décrites précédemment, la justification méthodologique de ce type d'approche est mieux fondée, mais la complexité des spécifications structurelles rend plus difficile une désagrégation poussée des biens et des secteurs du fait des difficultés économétriques intrinsèques posées par l'estimation de systèmes d'équations. Ainsi, par rapport aux approches précédentes, ce type de modèle doit se contenter d'une représentation moins sophistiquée du cadre macroéconomique et multi-marchés. Pour cette raison, l'approche structurelle intégrée est moins bien adaptée à l'étude de problématiques où les réallocations intersectorielles jouent un rôle central. Plus précisément, l'impact économique de certaines politiques macroéconomiques ou de libéralisation dépend généralement de la position des biens produits par l'économie vis-à-vis du commerce extérieur. Une des contributions des modèles d'équilibre général appliqués tient à leur capacité à prendre en compte ces effets de structure à travers la désagrégation des activités et des biens. De ce point de vue, l'approche intégrée est relativement mieux adaptée soit à l'étude de questions démo-économiques ou de stratégie de croissance, soit à l'analyse de politiques structurelles ciblées (interventions sur le marché du travail, politiques de prix). Par ailleurs, même s'il était disponible théoriquement, un modèle structurel complet de ménage incluant la production, l'offre de travail, la consommation, la demande d'éducation et les décisions de migration ne pourrait pas être estimé économétriquement. Il est donc nécessaire de se concentrer sur les caractéristiques les plus pertinentes vis-à-vis de la question posée ou de mettre en œuvre une approche « modulaire » dans l'esprit des travaux d'Orcutt. Cela signifie en pratique que l'approche intégrée ne permet pas de construire un modèle destiné à des usages très diversifiés.

Modèles dynamiques

Un moyen de prendre explicitement en compte la dimension temporelle des politiques économiques ainsi que l'hétérogénéité des comportements et des ressources individuels est d'intégrer un modèle de micro-simulation des revenus des ménages (comme présenté ci-dessus) dans un modèle de micro-simulation dynamique capable de projeter la structure de la population et l'accumulation du capital humain, et éventuellement physique, dans le temps. Cela correspond à l'exemple [9] du tableau XVI.2. Le modèle démographique doit être

16. Ainsi, contrairement à l'idée exprimée par Bourguignon, Pereira da Silva et Stern (2002), une approche intégrée permet tout à fait de prendre en compte des situations d'imperfection des marchés.

similaire à ceux utilisés dans les pays développés pour l'étude des réformes de sécurité sociale, de la distribution des revenus sur le cycle de vie ou l'accumulation du patrimoine[17].

Une première tentative a été faite de construire un tel modèle pour le cas de la Côte d'Ivoire (voir l'exemple ci-dessous). Ce modèle intègre un modèle structurel des revenus des ménages dans un modèle de micro-simulation démographique dynamique. Il est basé sur des sources de données variées telles que des enquêtes de revenu auprès des ménages, des enquêtes démographiques, des données de recensement et des projections démographiques des Nations Unies. Il simule au niveau individuel la fécondité, la nuptialité, la formation des ménages, la mortalité, la migration, la scolarisation des enfants, l'offre de travail et la formation des revenus dans chaque période. Le modèle a été validé sur une période de cinq ans (1993-1998). Il produit non seulement une suite de coupes transversales, mais également des trajectoires démographiques et économiques d'individus et de ménages dans le temps sur un horizon de 15 à 25 ans. Il a été utilisé pour étudier l'impact distributif, (i) du SIDA (Cogneau et Grimm, 2002) et (ii) des politiques d'éducation (Grimm, 2002a) en Côte d'Ivoire.

Les deux problèmes nécessitent typiquement une approche dynamique. L'épidémie du SIDA, même si elle modifie fortement les taux de mortalité par âge, a un impact significatif sur la structure par âge seulement à long, voire très long terme. Pendant cette période, le changement de la mortalité interagit avec d'autres comportements démographiques et économiques comme la fécondité, la nuptialité et l'offre de travail. L'expansion de l'éducation augmente d'abord le ratio de dépendance. Les gains se produisent seulement si les jeunes adultes entrent sur le marché du travail. De même, durant cette période le changement de la distribution de l'éducation interagit avec les comportements démographiques[18]. Le cadre dynamique permet aussi de comparer les effets distributifs d'aujourd'hui - en particulier de financer ces politiques avec le revenu courant - avec ceux dans 15 ou 25 ans.

---

17. Voir les revues de la littérature de Merz (1991) pour une présentation générale, deHarding (1993, 1996, 2000) pour les modèles dynamiques, de Genier (1996) pour les modèles dans le domaine de la santé, de Gokhale *et alii* (2001) pour les modèles de transmission du patrimoine), et de Kotlikoff, Smetters et Walliser (2001) pour les modèles dans le domaine des retraites.

18. Ferreira et Leite (2002) essayent également d'analyser, pour le cas de la région Ceará (Brésil), les effets distributifs d'une expansion de l'éducation. Ils utilisent un modèle de micro-simulation de la formation des revenus des ménages généralement utilisé pour la décomposition des changements distributifs observés. Parmi les variables relatives aux comportements démographiques, seules la distribution de l'éducation et la taille des ménages sont prises en considération, ce qui donne à l'exercice un caractère assez hypothétique et risque de biaiser les résultats. De plus, l'analyse est de type statique comparatif et ne permet donc pas de reproduire la trajectoire entre le point de départ et le point d'arrivée des individus et des ménages.

Contrairement aux autres approches décrites ci-dessus, un inconvénient du modèle dynamique demeure la faiblesse des hypothèses concernant le bouclage macro-économique et l'évolution de long terme de l'économie ainsi que la structure de la croissance économique. Le travail futur devra traiter cet aspect, mais beaucoup d'efforts seront nécessaires pour résoudre ce problème d'une manière satisfaisante. De plus, les paramètres du modèle sont estimés en utilisant surtout des données en coupe transversale, ce qui rend très difficile la modélisation des changements de comportement ou des phénomènes tels que le lissage de la consommation. Une amélioration significative de notre modèle à cet égard demandera bien sûr le recours à des données de panel.

MICRO-SIMULATIONS POUR L'EVALUATION DES POLITIQUES : QUELQUES APPLICATIONS

Dans cette section nous présentons trois exemples de modèles de micro-simulation appliqués. Ces exemples correspondent à trois des approches décrites dans la section précédente. Nous ne présentons pas d'exemple appliqué d'un modèle de micro-comptabilité car à notre connaissance les modèles existants correspondent à des exercices stylisés qui n'ont pas encore été utilisés pour répondre à des questions pertinentes de politique économique. Un large éventail de chocs et de politiques est exploré dans les exemples présentés. Dans le premier exemple, le modèle micro-macro a été utilisé pour décomposer l'impact social de la crise financière indonésienne. Dans l'exemple suivant, des stratégies alternatives de développement sont examinées du point de vue de leur impact sur la pauvreté et la distribution du revenu à Madagascar. Enfin, les effets d'une expansion de l'éducation sur la distribution du revenu sont examinés à travers un modèle de micro-simulation appliqué à la Côte d'Ivoire. Les trois pays pour lesquels les modèles sont présentés développent actuellement des stratégies de réduction de la pauvreté dans le cadre de l'initiative DSRP et les politiques examinées peuvent être reliées à des politiques de réduction de la pauvreté.

Décomposition de l'impact social de la crise financière indonésienne

Un modèle micro-macro séquentiel a été développé par Robilliard, Bourguignon et Robinson (2001) afin de quantifier l'impact sur la pauvreté et la distribution du revenu de la crise financière qui a frappé l'Indonésie en 1997. Ce modèle repose sur la combinaison séquentielle d'un modèle EGC standard et d'un module de micro-

simulation. Le modèle EGC permet de rendre compte des caractéristiques structurelles de l'économie, des contraintes macro-économiques et des effets d'équilibre général. Le module de micro-simulation repose sur une représentation réduite mais détaillée de la formation du revenu réel des ménages. Il prend en compte l'hétérogénéité des ménages en termes de sources de revenu, de lieu de résidence, de composition démographique, de dotations en capital humain et de préférences de consommation. Il est construit à partir d'un sous-échantillon de 9 800 ménages de l'enquête SUSENAS de 1996[19].

Les scenarii développés avec le modèle EGC cherchent à reproduire et décomposer l'évolution de l'économie indonésienne entre 1997 et 1998 en termes d'emploi, de salaires et d'agrégats macro-économiques. Les chocs externes les plus importants pendant cette période sont la crise financière et la sécheresse causée par El Niño. La sécheresse est simulée à travers un choc négatif de -5 % sur la productivité globale des facteurs dans les activités agricoles. On suppose également que ce choc a conduit à une augmentation de 25 % des coûts de commercialisation des produits alimentaires. Cette hypothèse reflète le fait que l'augmentation des prix liée à la sécheresse profite plus aux commerçants (qui détiennent des stocks) qu'aux producteurs.

La crise financière est simulée à travers la combinaison de différents chocs. On suppose tout d'abord, que le besoin d'ajustement du compte courant conduit à une dévaluation réelle simulée à travers une diminution de 30 % des flux d'épargne étrangère vers l'économie (scénario SIMDEV). Du fait de la dévaluation, tous les secteurs économique subissent un choc de crédit (*credit crunch*) plus précisément une diminution du crédit disponible, simulé à travers une diminution de l'offre de fonds de roulement (*working capital*). Deux types de fonds de roulement sont pris en compte dans le modèle EGC. Dans un premier temps, on examine l'impact d'une baisse de 25 % de la disponibilité de crédit en devises associée à la dévaluation décrite précédemment (scénario DEVCCF). Dans un deuxième temps, on considère l'impact d'une diminution de 20 % du crédit disponible en monnaie nationale (scénario FINCRI). Le choc de crédit en monnaie nationale est envisagé comme une conséquence du choc de crédit en devises. Il est donc simulé en association avec les deux éléments précédents de la crise financière. La simulation résultante de la combinaison de ces trois chocs reproduit un choc financier en dehors de tout autre choc historique. L'effet de la sécheresse causée par le

19. SUSENAS : *Survei Sosial Ekonomi Nasional* (Enquête socio-économique nationale auprès des ménages).

phénomène El Niño est tout d'abord simulé seul (scénario SIMELN) puis en combinaison avec la crise financière, ce qui permet de reproduire un choc proche de celui qu'a subi l'économie indonésienne entre 1997 et 1998 (scénario SIMALL).

TABLEAU XIV.3.- *Une décomposition de l'impact de la crise financière en Indonésie*

	BASE	SIMELN	SIMDEV	DEVCCF	FINCRI	SIMALL
Revenu par tête						
Urbain	170,9	-12,7	-7,6	-21,3	-22,9	-30,1
Rural	90,6	-10,0	-2,0	-7,1	-12,6	-21,2
Moyen	121,1	-11,5	-5,0	-14,7	-18,1	-26,0
Indice de Theil (x100)						
Urbain	53,9	8,5	6,2	5,6	7,7	15,8
Rural	33,1	5,1	3,9	6,6	10,8	15,9
Moyen	49,3	5,2	2,4	-1,1	2,9	9,3
Taux de pauvreté (P_0)						
Urbain	4,0	78,6	47,1	129,3	165	279,4
Rural	12,4	43,0	13,0	36,7	63,2	113,5
Moyen	9,2	48,9	18,6	51,9	80,0	140,9

Notes: Valeurs initiales pour la colonne BASE et variations en % pour les simulations.
SIMELN Sécheresse El Niño
SIMDEV Dévaluation réelle
DEVCCF Dévaluation réelle + Choc de crédit en devises
FINCRI Dévaluation réelle + Choc de crédit en devises + Choc de crédit en monnaie nationale
SIMALL Dévaluation réelle + Choc de crédit en devises + Choc de crédit en monnaie nationale + Sécheresse El Niño
Source: Robilliard, Bourguignon et Robinson, 2002.

Lorsque toutes les composantes de la crise sont prises en compte (SIMALL), on obtient une hausse du taux de pauvreté de 141 % (voir tableau XIV.3). Cette hausse est liée à la fois à une baisse du revenu par tête et à une augmentation des indicateurs d'inégalité. Tous les chocs simulés conduisent à une diminution du revenu par tête. Du point de vue de l'inégalité entre milieux rural et urbain, les simulations montrent que, conformément à l'observation historique, l'augmentation de la pauvreté est bien plus forte en milieu urbain. Ce résultat peut être expliqué de deux manières : tout d'abord, les revenus salariaux, qui représentent une part plus importante des revenus en milieu urbain, ont diminué plus que les revenus des activités indépendantes ; ensuite, les prix alimentaires augmentent plus que les prix non alimentaires, ce qui profite plus aux populations rurales qu'aux populations urbaines. Néanmoins, les résultats indiquent que la pauvreté augmente également en milieu rural. Cette augmentation apparaît encore une fois liée à une baisse du revenu par tête et à une détérioration de la distribution des revenus. Une comparaison de ces

résultats avec les résultats obtenus en utilisant des groupes représentatifs montre que cette dernière approche aurait conduit à une sous-estimation de 20 % de l'augmentation de la pauvreté et à une sous-estimation de 150 % de l'augmentation de l'inégalité.

Impact sur la pauvreté et la distribution du revenu de stratégies de développement alternatives à Madagascar

Ce modèle structurel intégré a été développé par Cogneau et Robilliard (2001) pour étudier l'impact sur la pauvreté et la distribution du revenu de stratégies alternatives de développement. Le modèle représente le comportement d'un échantillon de 4 500 ménages représentatifs de la population malgache, dans une économie à 3 secteurs (agricole, informel et formel) et 4 biens (alimentaire, agricole d'exportation, informel et formel). Le module micro-économique structurel représente les comportements des ménages en terme de choix occupationnel et d'offre de travail et prend en compte l'hétérogénéité des qualifications, des préférences et des opportunités d'allocation du travail, ainsi que des préférences de consommation.

Du point de vue des stratégies de développement, on peut considérer que deux options se présentent aujourd'hui pour l'économie malgache : soit la poursuite de la croissance du secteur formel à travers notamment le développement de la zone franche, soit l'investissement massif dans le développement du secteur agricole, de manière à compenser le sous-investissement dont ce secteur souffre depuis des dizaines d'années. Les deux premières simulations portent sur la valeur ajoutée du secteur formel. Dans la première simulation (EMBFOR), la croissance du secteur formel correspond à la création de nouvelles entreprises et donc à une augmentation de 10 % du stock de capital et d'emploi. Elle est simulée à travers l'augmentation du revenu provenant des dividendes du capital des entreprises formelles pour les ménages actionnaires, et de la demande de travail formel. Cette augmentation est simulée à travers le tirage d'individus dans la population des actifs non formels et des inactifs de 15 ans et plus. Le schéma d'embauche est partiellement aléatoire. Sa structure est définie en termes de sexe, d'âge, d'éducation, et de milieu (rural/urbain) et correspond à la structure de l'embauche formelle au cours des cinq dernières années. Dans la deuxième simulation (SALFOR), la valeur ajoutée rémunérant le travail formel augmente à travers une augmentation de 10 % des salaires formels mais sans effet sur l'emploi. La valeur ajoutée rémunérant le capital formel augmente comme dans la simulation précédente. L'effet direct de ce choc est une augmentation des revenus des ménages recevant un salaire formel. Les deux simulations suivantes concernent le secteur agricole. Dans la première

(PGFAGRI), on envisage une augmentation 10 % de la productivité globale des facteurs touchant tous les ménages agricoles. Celle-ci entraîne une augmentation du revenu agricole et de la production agricole. Dans la simulation suivante (PGFALIM) l'augmentation de la productivité ne concerne que la production agricole alimentaire.

TABLEAU XIV.4.- *Impact sur la pauvreté et la distribution du revenu de différentes stratégies de développement à Madagascar*

	BASE	EMBFOR		SALFOR		PGFAGRI		PGFALIM	
Equilibre		*partiel*	*général*	*partiel*	*général*	*partiel*	*général*	*partiel*	*général*
Revenu par tête									
Urbain	1 628	5,4	4,2	6,7	5,9	-0,2	1,9	-0,2	1,6
Rural	605	4,0	5,8	1,9	3,5	1,1	5,0	0,9	4,2
Moyen	863	4,7	5,0	4,2	4,7	0,5	3,5	0,4	3,0
Indice de Theil (x100)									
Urbain	90,9	1,6	-1,0	3,0	2,0	0,2	-0,8	0,3	-0,0
Rural	51,0	4,7	5,9	3,3	3,1	-2,3	0,3	0,2	9,4
Moyen	81,6	3,0	0,8	4,6	3,1	-1,2	-1,5	-0,2	2,0
Taux de Pauvreté (P0)									
Urbain	43,4	-3,9	-3,3	-2,5	-2,1	2,9	-2,6	2,9	-1,8
Rural	74,9	-1,2	-2,4	-0,3	-1,5	-2,9	-3,9	-1,9	-2,0
Moyen	67,0	-1,7	-2,6	-0,7	-1,6	-2,0	-3,7	-1,2	-2,0

EMBFOR Embauche Formelle
SALFOR Augmentation des Salaires Formels
PGFAGRI Augmentation de la productivité globale des facteurs dans le secteur agricole
PGFALIM Augmentation de la productivité globale des facteurs dans le secteur agricole alimentaire
Source : Cogneau et Robilliard, 2001.

Les résultats sont présentés en équilibre partiel (prix fixes) et en équilibre général (prix déterminés de manière endogène). Ils montrent que les mécanismes d'équilibre général ont un impact redistributif important. Par exemple, si l'on considère l'impact de la simulation PGFAGRI, les résultats en équilibre partiel indiquent une baisse globale de la pauvreté de -2,0 %, masquant par ailleurs une augmentation de la pauvreté en milieu urbain, tandis que la même simulation en équilibre général conduit à une baisse de la pauvreté globale de -3,7 % ainsi qu'à une baisse en milieu urbain. Cette différence peut s'expliquer par le fait que la stratégie de croissance du secteur agricole bénéficie également aux ménages urbains à travers une baisse du prix des produits alimentaires. Ce mécanisme d'équilibre général ne peut pas être capturé dans un cadre d'équilibre partiel. Du point de vue de la stratégie de développement, les résultats montrent par ailleurs qu'un point de croissance « tirée » par le secteur agricole conduit à une réduction du taux de pauvreté 1,5 à 2 fois plus forte qu'un point de croissance « formelle ». Comme indiquée

précédemment, ce résultat est lié à l'évolution des prix des biens alimentaires dont la diminution profite également aux ménages urbains. Une baisse trop forte de ces prix pourrait néanmoins nuire aux ménages agricoles. De ce point de vue, la croissance du secteur agricole ne peut être considérée indépendamment de la croissance urbaine (voir chapitre IV) car l'impact sur les prix d'une augmentation de la production agricole dépend de la position des biens alimentaires vis-à-vis du commerce extérieur, de l' « échangeabilité » de ces biens et des liens entre milieu rural et milieu urbain.

Les effets dynamiques d'une expansion de l'éducation sur la distribution des revenus en Côte d'Ivoire

Le modèle de micro-simulation utilisé par Grimm (2002a) est construit pour simuler au niveau individuel les événements démographiques et économiques les plus importants dans le temps. L'unité de base est l'individu, mais chaque individu appartient à chaque période à un ménage spécifique. Chaque période correspond à une année. Un ordre fixe des différents événements est supposé : mariage, formation des ménages, scolarisation des enfants, fécondité, mortalité, migration, réallocation de la terre, choix d'activité, formation des revenus des individus et des ménages. Le module de la formation des revenus est inspiré par le modèle de Roy (1951), formalisé par Heckman et Sedlacek (1985). La mobilité du travail au travers les secteurs n'égalise par les rendements observables et non-observables des caractéristiques individuelles.

Les membres des ménages comparent leurs revenus potentiels dans les différentes activités (y compris l'emploi à l'intérieur du ménage) en prenant en compte les décisions antérieures d'offre de travail des autres membres du ménage. Finalement, ils offrent leur travail dans l'activité qui propose le revenu potentiel le plus élevé. La population de départ est construite en utilisant l'Enquête Prioritaire de 1993 couvrant 9 600 ménages et 58 000 individus. La modélisation des différents événements est basée sur des sources de données très variées (pour les détails voir Grimm 2002b et Cogneau et Grimm 2002).

L'étude utilise les années 1992 à 2015 comme période de simulation. Les réformes sont supposées commencer en 1998. REFSIM est la simulation de référence. Elle suppose que les taux de scolarisation par âge restent constants à partir de 1998. PRIMED simule le cas d'une éducation primaire quasiment universelle pour les générations scolarisées en 1998 et après. HIGHED simule de plus des taux de progression plus élevés dans l'éducation secondaire et supérieure. ALPH, finalement, ajoute un programme d'alphabétisation pour les adultes, en particulier pour les femmes et la population rurale.

Ce dernier scénario est simulé sous quatre hypothèses différentes : des rendements de l'éducation constants (CR), croissants (IR) et décroissants (DR), et sous l'hypothèse d'un marché du travail segmenté (SM) suite à un rationnement de la demande de travail dans le secteur (formel) des salariés.

TABLEAU XIV.5.- *Quelques résultats sur les stratégies d'éducation en Côte d'Ivoire*

	1998	2005	2010	2015	croissance par an 1997-2015
Revenu par tête (mille Francs CFA)					
REFSIM	351	457	498	546	2,61
PRIMED	-0,3	-0,7	-0,6	-2,6	-0,15
HIGHED	2,0	-2,2	-0,6	-0,5	-0,02
ALPHCR	-0,3	-2,0	1,4	5,3	0,30
ALPHDR	-2,6	-10,5	-11,4	-15,0	-0,92
ALPHIR	-1,1	5,3	17,9	36,8	1,80
ALPHSM	0,0	-4,2	0,6	0,9	0,06
Coefficient de Gini de la distribution des revenus par tête des ménages					
REFSIM	0,598	0,609	0,609	0,609	0,18
PRIMED	-0,2	-0,8	-0,7	-1,0	-0,06
HIGHED	-0,8	0,2	1,0	1,3	0,07
ALPHCR	0,0	0,0	0,2	0,2	0,00
ALPHDR	-0,7	-3,1	-2,6	-4,8	-0,28
ALPHIR	-0,3	2,5	3,9	6,9	0,37
ALPHSM	-0,3	-0,8	0,2	0,0	0,00
Taux de pauvreté (P_0) (revenu par tête du ménage en dessous de 1 $US PPA par jour)					
REFSIM	0,348	0,300	0,271	0,254	-1,75
PRIMED	0,0	-2,0	-2,2	0,0	-0,01
HIGHED	-0,3	-0,7	4,8	4,3	0,22
ALPHCR	1,7	-1,0	-0,7	-0,8	-0,05
ALPHDR	0,6	3,3	7,0	5,1	0,27
ALPHIR	0,0	-3,0	-5,5	-10,6	-0,62
ALPHSM	0,6	0,7	2,2	2,4	0,12

Notes : Simulation de 1992 à 2015, revenu en 1000 Francs CFA 1998-Abidjan
REFSIM en niveau, pour les autres simulations les grandeurs en niveau sont en déviations en pourcentage de REFSIM et les taux de croissance sont en déviations absolues de REFSIM
REFSIM simulation de référence, taux de scolarisation par âge constants à partir de 1998
PRIMED éducation primaire universelle pour les générations scolarisées en 1998 et après
HIGHED PRIMED + des taux de progression plus élevés pour l'éducation secondaire et supérieure
ALPH-- HIGHED + programmes d'alphabétisation pour la population adulte
--CR ALPH avec rendements de l'éducation constants
--DR ALPH avec rendements de l'éducation décroissants
-- IR ALPH avec rendements de l'éducation croissants
--SM ALPH avec demande de travail rationné dans le secteur (formel) des salariés
Source : Grimm 2002a.

Tout d'abord, seules les politiques qui incluent un programme important d'alphabétisation avec une attention particulière pour les

femmes et la population rurale réduiront l'analphabétisme en dessous de 20 % pour l'horizon temporel considéré (15 ans). Le tableau XIV.5 montre que les effets économiques d'une expansion de l'éducation dépendent très fortement de l'hypothèse faite sur l'évolution du rendement de l'éducation et sur la demande de travail. Il faut noter que, même dans le scénario de référence, le revenu moyen, l'inégalité et la pauvreté changent à cause des changements de la structure de la population. Tous les scénarios présentent une image plutôt optimiste de l'évolution de l'économie ivoirienne, mais étant donné la difficulté de prédire l'évolution de l'économie et la structure de la croissance économique à long terme, les résultats doivent surtout être interprétés en comparaison avec le scénario de référence et non en termes absolus.

Sur la période de 1992 à 2015, le gain de croissance par tête de la politique la plus optimiste (ALPH) relativement à la persistance du *statu quo* (REFSIM) est d'environ 0,3 points par an si le rendement de l'éducation reste constant (ALPHCR), d'environ -0,9 points par an si le rendement décroît (ALPHDR) et d'environ 1,8 points par an si le rendement croît (ALPHIR). Comme il y a controverse dans la littérature économique en ce qui concerne l'évolution de la relation entre éducation et son rendement (voir par exemple Bils et Klenow 2000 et Katz et Murphy 1992), l'incertitude des résultats est assez grande. C'est la raison pour laquelle ces trois scénarios alternatifs concernant le rendement de l'éducation sont simulés, soit le rendement reste constant soit il décroît (resp. croît) avec une élasticité de -1/3 (resp. 1/3) en fonction de la proportion de la force de travail ayant plus que cinq ans de scolarité. La proportion de la force de travail ayant plus que cinq ans de scolarité augmente dans la simulation ALPH d'environ 3% par an, ce qui implique que le rendement de l'éducation entre 1998 et 2015 dans le secteur des salariés (formels), par exemple, augmente de 17,1 % à 20,5 % sous l'hypothèse des rendements croissants et décroît de 17,1 % à 14,3 % sous l'hypothèse des rendements décroissants. Si la proportion de la force de travail employée dans le secteur (formel) des salariés reste celle de l'année 1997 (ALPHSM), ce qui nous paraît un scénario plutôt réaliste, aucun gain de croissance n'est engendré. De même, l'évolution de la distribution des revenus et de la pauvreté dépend de manière très décisive de ces hypothèses. Des rendements décroissants produisent relativement rapidement une courbe de Kuznets. En revanche, des rendements croissants aboutissant à une augmentation du coefficient de Gini de 0,4 points par an relativement à REFSIM. La pauvreté diminue suite aux changements de la structure de la population et de l'éducation, même dans le scénario de référence. Cependant, une diminution beaucoup plus rapide paraît seulement possible avec une augmentation des rendements de l'éducation et sans rationnement de la

demande de travail dans le secteur (formel) des salariés. Autrement dit, l'expansion de l'éducation a, au moins dans la période considérée, seulement un effet modéré sur le taux de pauvreté, parce que, d'une part, les taux de progression plus élevés dans l'éducation secondaire et supérieure ne sont que peu bénéfiques aux couches pauvres de la population. D'autre part ces simulations montrent qu'une politique limitée à l'éducation primaire universelle (PRIMED) ne contribue pas à une plus forte réduction de pauvreté par rapport au scénario de référence. Une explication est que l'augmentation des taux de scolarisation réduit dans un premier temps la force de travail. Le revenu par tête moyen des ménages ne commence à augmenter qu'après 2005, quand les premières générations mieux éduquées entrent sur le marché du travail. De plus, le rendement de l'éducation primaire n'est pas suffisant pour atteindre un revenu significativement plus élevé que sans scolarité. Il reste qu'une politique qui est uniquement focalisée sur l'éducation primaire ne peut encourager la croissance de manière significative que dans le très long terme, quand une grande partie de la population en a bénéficié.

CONCLUSION : LES ENJEUX DE L'AVENIR

Dans ce chapitre, nous nous sommes efforcés de décrire les techniques actuelles d'évaluation *ex ante* des politiques de réduction de la pauvreté, en les resituant dans l'histoire de l'évaluation économétrique et dans le contexte des nouvelles politiques proposées par les institutions internationales. L'accent qui est mis aujourd'hui sur l'adaptation des politiques aux contextes nationaux et à la demande démocratique entraîne une demande plus forte et plus exigeante d'évaluation. Lorsque cette évaluation est conduite *ex post*, après l'application des politiques, plusieurs méthodes économétriques peuvent être envisagées, surtout dans le cas des politiques ciblées. Lorsque l'évaluation est conduite *ex ante*, afin de choisir entre plusieurs politiques alternatives, nous espérons avoir montré que les techniques de micro-simulation sont les mieux adaptées. Nous avons également argumenté que l'évaluation *ex post* pouvait elle aussi réclamer une modélisation structurelle d'un certain nombre de comportements micro-économiques, ou la modélisation d'effets externes ou macro-économiques, si bien que dans de nombreux cas la différence entre évaluation *ex ante* et évaluation *ex post* se joue surtout au niveau de l'information statistique disponible plutôt qu'au niveau de la méthode.

Au sein des politiques préconisées dans les DSRP, il est possible de distinguer les politiques relativement traditionnelles de stabilisation ou d'ajustement portant sur le niveau et/ou la structure des prix ou de

la demande, et les politiques sectorielles et/ou ciblées portant sur l'accès au marché du travail ou l'accès aux services sociaux. En ce qui concerne le premier type de politiques, l'évaluation de leurs effets distributifs requiert d'entrée la mise en cohérence d'un cadre macro-économique et d'une base donnée micro-économique. Cette mise en cohérence peut être plus ou moins poussée et mettre plutôt l'accent sur l'une des deux échelles d'analyse (macro ou micro). En ce qui concerne le second type, certains de leurs effets peuvent être évalués par la micro-simulation en équilibre partiel des comportements pertinents d'offre de travail ou de demande de services, dont l'estimation micro-économétrique peut être plus moins complexe. L'évaluation de leurs effets macro-économiques ou de leurs effets de long terme (inter-générationnels en particulier) demande là encore d'élargir le cadre analytique, soit du côté de l'équilibre général soit du côté de la dynamique démo-économique. Nous avons enfin proposé une typologie des techniques de micro-simulation utilisées à ce jour pour évaluer les stratégies de réduction de la pauvreté, et présenté différences expériences d'évaluation auxquelles nous avons participé. Les méthodes et les expériences présentées sont toutes assez récentes et constituent encore des programmes de recherche plutôt que des techniques éprouvées et routinières. Aussi, nous voudrions indiquer pour finir comment nous voyons les enjeux de cette recherche. Ces enjeux nous paraissent se situer à trois niveaux : celui des méthodes, déjà amplement développé dans ce chapitre (et en ce qui concerne la construction des données dans le chapitre XI), celui des critères, abordé notamment dans le chapitre II, et celui des processus de choix et de la mise en œuvre des politiques, qui sont étudiés en détail dans les chapitres de la deuxième partie.

Concernant les méthodes d'analyse, trois domaines nous apparaissent cruciaux aujourd'hui. Premièrement, la cohérence entre les variables macro-économiques et micro-économiques soulève encore un certain nombre de questions non résolues, en ce qui concerne les techniques de simulation elles-mêmes (voir section précédente) mais aussi, en amont, en ce qui concerne les données statistiques[20]. Deuxièmement, il nous semble essentiel de faire progresser la connaissance, non seulement du comportement des agents, mais aussi du fonctionnement réel des marchés. En effet, les

20. En particulier, les différents agrégats et coefficients structurels provenant des enquêtes micro-économiques s'avèrent en général difficilement réconciliables avec les données de la Comptabilité Nationale quand elles existent, par exemple au niveau de la consommation par produits (voir chap. XI et aussi Robilliard et Robinson, 1999). Le haut de la distribution du revenu est mal représenté dans les enquêtes statistiques, qui peuvent notamment nécessiter un redressement substantiel des revenus du capital ou des revenus de transfert, tandis que les comptes nationaux sous-estiment fréquemment l'importance des revenus informels ou le bas de la distribution, mieux relevés dans certaines enquêtes (chap. XIII).

situations de segmentation spatiale ou sectorielle, la prévalence de coûts de transaction très élevés, l'existence de mécanismes de redistribution communautaires sont de nature à contraindre fortement les comportements des agents et partant, à modifier sensiblement l'impact des politiques. Troisièmement, le développement d'outils de simulation qui respectent mieux la dimension temporelle des phénomènes démo-économiques apparaît comme une nécessité dans de nombreux cas, notamment afin de faire valoir des stratégies de long terme et de redistribution inter-générationnelle à la place d'interventions de court terme politiquement plus rentables mais souvent socialement inefficaces.

Concernant les critères d'évaluation, il est nécessaire de faire avancer les applications de la théorie de la justice aux problèmes des pays pauvres et des sociétés fragmentées, afin de mieux préciser les objectifs des politiques (réduction de la pauvreté monétaire ou multidimensionnelle, égalité des opportunités, etc.), leur mesure et leur évaluation. L'éclaircissement des objectifs est sans doute l'une des conditions d'une meilleure relation entre l'émergence d'un débat démocratique et le travail des « experts » nationaux ou internationaux. Avant de dire comment on compte réduire la pauvreté, il faut encore se mettre d'accord sur quelle pauvreté on souhaite réduire. Il n'est pas souhaitable que les experts soient seuls présents à la fois en amont et en aval du processus de conception et d'évaluation des politiques.

Enfin, le souci de plus en plus grand manifesté autour des institutions souligne que deux autres types d'évaluation sont complémentaires de l'évaluation formelle des politiques. Il s'agit de l'évaluation des processus de choix et de conception des politiques et de l'évaluation des processus de mise en œuvre de ces politiques. A quoi sert en effet d'évaluer formellement des politiques qui ne seront jamais décidées ou très mal mises en œuvre ? L'effort d'évaluation doit conférer autant de poids à la conception logique de « bonnes politiques » qu'aux conditions sociales et institutionnelles de leur mise en œuvre effective[21]. Les processus participatifs et administratifs qui conditionnent la possibilité d'agir comptent autant que la bonne définition de l'action. Finalement, il y a une évaluation de l'évaluation à construire, que nous n'avons fait qu'esquisser.

21. Comme dans l'exemple des « *Quantitative Service Delivery Surveys* » cité par Bourguignon, Pereira da Silva et Stern (2002).

BIBLIOGRAPHIE

Adelman, I., Robinson, S. (1978) *Income Distribution Policy : A Computable General Equilibrium Model of South Korea*, Stanford : Stanford University Press.

Adelman, I., Robinson, S. (1988) « Macroeconomic adjustment and income distribution : alternative models applied to two economies », *Journal of Development Economics*, 29(1) : 23-44.

Aerts, J.-J., Cogneau, D., de Monchy, G., Herrera, J., Roubaud, F. (2000) *L'économie camerounaise : un espoir évanoui*, Les Afriques, Paris : Karthala.

AFD (2001) *L'AFD et la réduction de la pauvreté et des inégalités. Note de doctrine,* miméo, janvier, Paris : Agence Française de Développement.

AFD (2002), *Perspectives économiques et financières des pays de la zone franc, projections Jumbo 2002-2003*, Département des Politiques et Etudes, Septembre, Paris : Agence Française de Développement.

AFRISTAT (1998) « Etat du système statistique dans les Etats membres d'Afristat. Rapport de synthèse de l'enquête réalisée en 1996 », Série Etudes N°1, Bamako : Afristat.

Agénor, P.-R., Izquierdo, A., Foffack, H. (2002) IMMPA : *A macroeconomic quantitative framework for the analysis of poverty reduction strategies*, miméo, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Aghion, P., Bolton, P. (1997) « A Theory of Trickle-Down Growth and Development », *Review of Economic Studies,* 64 : 151-72.

AID, FMI (1999) *Strategic Frameworks for Poverty Reduction – operational questions*, 10 Décembre, document SM/99/290 (F), Washington, D.C. : Agence Internationale pour le Development, Fonds Monétaire International.

——————— (2002), *Réexamen du dispositif des Documents de stratégie pour la reduction de la pauvreté (DSRP) : principaux constats*, 15 mars, en ligne. Disponible sur le site : www.worldbank.org/poverty/strategies/review (consulté le 1er Septembre 2002).

Ames, B., Brown, W., Devarajan, S., Izquierdo, A. (2001) « Macroeconomic policy and poverty reduction », in Banque mondiale, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, en ligne. Disponible sur HTTP : < http://wwww.wordlbank.org/poverty/strategies/chapters > (consulté le 1er Septembre 2002).

Andrews, D., Boote, A., Rizavi, S., Singh S. (1999) *Debt Relief for Low-Income Countries : The Enhanced HIPC Initiative*, IMF Pamphlet Series N°51, Washington, D.C. : Fonds Monétaire International.

Antoine, Ph. (2002) *L'approche biographique et ses possibilités pour l'analyse des systèmes de genre*, Document de travail DT2002-04, avril, Paris : DIAL.

Antoine, Ph., Razafindrakoto, M., Roubaud, F. (2001) « Contraints de rester jeunes ! Evolution de l'insertion dans trois capitales africaines : Dakar, Yaoundé, Antananarivo », *Autrepart*, 18 : 17-36.

Atkinson, A. B., Brandolini, A. (1999) *Promise and Pitfalls in the Use of « Secondary » data Sets: Income Inequality in OECD Countries*, miméo, Oxford : Nuffield College.

Atkinson, A. B., Stiglitz, J. E. (1980) *Lectures in Public Economics*, New York : Mc Graw-Hill International Editions.

Attias-Donfut, C., Lapierre, N. (1997) *La famille providence : trois générations en Guadeloupe*, Paris : La Documentation française.

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*, Paris : DIAL.

——— (2001) « Pauvreté en Afrique de l'Ouest et à Madagascar : Perspectives comparatives », communication présentée au séminaire international « La pauvreté à Madagascar : Etat des lieux, réflexions sur les politiques de réduction et leur mise en œuvre », DIAL/IRD/INSTAT/RESAL, Antananarivo, février.

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*, Paris : Karthala-IRD.

Banegas, R., Meyer, P. (2002) *Etude sur la gouvernance : stratégies comparées et choix opérationnels*, Rapport pour le Ministère des Affaires étrangères.

Banerjee, A. V., Newman, A. F. (1993) « Occupational Choice and the Process of Development », *Journal of Political Economy*, 101 : 274-99.

Banque Africaine de Développement (2002) *Achieving the Millennium Development Goals in Africa. Progress, Prospects, and Policy Implications*, Global Poverty Report 2002, en collaboration avec la Banque mondiale, Abidjan : Banque Africaine de Développement.

Banque mondiale (1980) *World Development Report 1980 : Poverty and Human Development*, Washington, D.C. : Banque mondiale.

——— (1981) *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa : An Agenda for Action*, Washington, D.C. : Banque mondiale.

_____ (1990) *World Development Report 1990 : Poverty*, Washington, D.C. : Banque mondiale.

_____ (1994) *Adjustment in Africa : Reforms, Results and the Road Ahead*, World Bank report on development policy, Washington, D.C. : Banque mondiale.

_____ (1995) *A Continent in Transition : Sub-Saharan Africa in the Mid-1990s*, Africa Region, Washington, D.C. : Banque mondiale.

_____ (1997) *World Development Report 1997 : The State in a Changing World*, Washington, D.C. : Banque mondiale (paru en français en 1997 sous le titre *Rapport sur le Développement dans le monde 1997 : L'Etat dans un monde en mutation*, Washington, D.C. : Banque mondiale).

_____ (1998a) *Assessing Aid ; what works, what doesn't, why*, World Bank Policy Research Report, New-York : Oxford University Press.

_____ (1998b). *Urban in the Regions. Snapshot of Sub-Saharan Africa : Regional Urban Statistics and Projections*, miméo, Banque mondiale, en ligne. Disponible sur HTTP (consulté le 1er Septembre 2002) : < http://www.worldbank.org/External/Urban/UrbanDev >.

_____ (1999) *Core Welfare Indicators Questionnaire : Handbook and CD ROM*, Washington, D.C. : Banque mondiale.

_____ (2000a) *World Development Report 2000/2001 : Attacking Poverty*, New York : Oxford University Press (paru en français en 2001 sous le titre *Rapport sur le Développement dans le monde 2000/2001: Combattre la pauvreté*, Paris : Eska).

_____ (2000b) *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, D.C. : Banque mondiale.

_____ (2000c) *Can Africa claim the 21st century ?* Washington, D.C. : Banque mondiale (paru en français sous le titre *L'Afrique peut-elle revendiquer sa place dans le 21ème siècle*, Washington, D.C. : Banque mondiale).

_____ (2000d) *The Quality of Growth*, New York : Oxford University Press.

_____ (2001a) *Poverty Reduction Strategy Sourcebook : Chapters and Related Materials*, Avril, Banque mondiale, en ligne. Disponible sur HTTP : < http://wwww.wordlbank.org/poverty/strategies/chapters > (consulté le 1er Septembre 2002).

_____ (2001b) *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002*, Washington, D.C. : Banque mondiale.

_____ (2001c) African Forum on Poverty Reduction Strategies, Quotations from Day 1, en ligne. Disponible sur HTTP : < http://www.worldbank.org/wbi/attackingpoverty > (consulté le 1er Septembre 2002).

_____ (2001d) *World Development Report 2002 : Building Institutions for Markets,* New York : Oxford University Press.

_____ (2001e) *RMSM-X for PRSPs. A new module to measure the impact of macroeconomic policies and programs on poverty and income distribution. A research proposal*, miméo, Washington D.C. : Banque mondiale.

_____ (2002a) *The Role and Effectiveness of Development Assistance; Lessons from World Bank experience*, A Research Paper from the Development Economics Vice Presidency of the World Bank, Washington, D.C. : Banque mondiale.

_____ (2002b) *Overview of Poverty Reduction Strategies*, Washington : Banque mondiale, en ligne. Disponible sur HTTP : < http://wwww.wordlbank.org/poverty/strategies/overview.htm > (consulté le 1er Septembre 2002).

_____ (2002c) *World Development Report 2003 : Sustainable Development in a Dynamic World : Transforming Institutions, Growth and Quality of Life,* New York : Oxford University Press.

_____ (2002d) *World Development Indicators 2002*, Washington, D.C. : Banque mondiale.

_____ (2002e) *A user's guide to poverty and social impact analysis*, miméo, Washington D.C. : Banque mondiale.

Banque mondiale, FMI, (2001a), *Poverty Reduction Srategy Papers (PRSPs); Progress in Implementation*, Development Committee, DC2001-0026, 26 Septembre, Washington ,D.C. : Banque mondiale, Fonds Monétaire International.

_____ (2001b) *Heavily Indebted Poor Countries Initiative; Status of implementation*, Development Committee, DC2001-0027, 28 Septembre, Washington, D.C. : Banque mondiale, Fonds Monétaire International.

_____ (2002) *Heavily Indebted Poor Countries Initiative; Status of implementation*, Development Committee, DC2002-0009, 14 Avril, Washington, D.C. : Banque mondiale, Fonds Monétaire International.

Barclay, P. (chairman) (1995) *Joseph Rowntree Foundation Inquiry into Income and Wealth*, York : Joseph Rowntree Foundation.

Becker, G. S., Tomes, N. (1986) « Human Capital and the Rise and Fall of Families », *Journal of Labor Economics,* 4, S1-S39.

Behrman, J. R., Wolfe, B. L. (1987) « Investments in Schooling in Two Generations in Pre-revolutionary Nicaragua », *Journal of Development Economics*, 27 : 395-419.

Behrman, J. R., Gaviria, A., Székely, M. (2001) « Intergenerational Mobility in Latin America », *Economía*, 2(1) : 1-43.

Berthélemy, J.-C. (2001) « HIPC Debt Relief and Policy Reform Incentives », communication présentée à la conférence WIDER sur l'allègement de la dette, 17-18 Août, Helsinki.

Berthélémy, J.-C., Söderling, L. (2001) *L'Afrique Emergente*, Paris : OCDE.

Besley, T., Burgess, R. (2001) *The Political Economy of Government Responsiveness*, miméo, Londres : London School of Economics.

Bils, M., Klewnow, P.J. (2000) « Does schooling cause growth ? », *American Economic Review*, 90(5) :1160-83.

Bingen, R. J., Robinson, J., Staatz, J.-M. (dir.) (2000) *Democracy and Development In Mali*, East Lansing : Michigan University Press.

Bingen R. J. (2000), « Prospects for Development and Democracy in West Africa : Agrarian Politics in Mali », in Bingen, R. J., Robinson, J., Staatz, J.-M. (dir.) (2000) *Democracy and Development In Mali*, East Lansing : Michigan University Press.

Birdsall, N., Claessens, S., Diwan, I. (2001) « Will HIPC Matter ? The Debt Game and Donor Behavior », paper presented to the WIDER Conference on debt relief, 17-18 Août, Helsinki.

Blaizeau, D. (1999) « Sept enquêtes sur les dépenses des ménages dans les pays de l'UEMOA », *Stateco*, 92/93(1/2) : 39-81, Paris : INSEE.

Blondiaux, L. (1998) *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Paris : Seuil.

Bloom, D., Sachs, J. (1998) *Geography, Demography and Economic Growth in Africa*, Brookings Papers on Economic Activity 2, Washington, D.C. : The Brookings Institution.

Boote, A., Thugge, K. (1997) *Debt relief for Low-Income countries and the HIPC Initiative*, IMF Working Paper, WP/97/24, Washington, D.C. : Fonds Monétaire International.

Booth, D., Lucas, H. (2002) *Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems*, Working Paper 172, Londres : Overseas Development Institute.

Bourdet, Y. (2001) *Mali, Coping with adversity*, miméo, Department of Economics, Sweden : University of Lund.

Bourdieu, P. (1980a) *Le Sens Pratique*, Paris : Editions de Minuit.

——— (1980b) « L'opinion publique n'existe pas », in P. Bourdieu *Questions de sociologie*, Paris : Editions de Minuit.

Bourguignon, F. (1990) « Growth and Inequality in the Dual Model of Development : the Role of Demand Factors », *Review of Economic Studies*, 57 : 215-28.

——— (1998) « Equité et croissance économique : une nouvelle analyse ? », *Revue Française d'Economie*, 3 : 25-84.

——— (2002) *The growth elasticity of poverty reduction : explaining heterogeneity across countries and time periods*, Working Paper 2002-03, Paris : DELTA.

Bourguignon, F., Fields, G. (1997) « Discontinuous Losses from Poverty, Generalized Measures and Optimal Transfers to the Poor », *Journal of Public Economics*, 62 : 155-75.

Bourguignon, F., Morisson, C. (1998) « Inequality and Development : The Role of Dualism », *Journal of Development Economics*, 57(2) : 233-58.

——————————— (1999) *The Size Distribution of Income among World Citizens*, Delta, Université de Paris, Paris : DELTA.

Bourguignon, F., Verdier, T. (2000) « Oligarchy, Democracy, Inequality and Growth », *Journal of Development Economics*, 62(2) : 285-314.

Bourguignon, F., Branson, W. H., de Melo, J. (1989) « Adjustment and Income Distribution : A Counterfactual Analysis », NBER WP 2943, Cambridge : National Bureau of Economic Research.

Bourguignon, F., Ferreira, F.H.G., Leite, P.G. (2001) *Prices, preferences or endowments ? Accounting for excess inequality in Brazil*, miméo, Paris : DELTA et Rio de Janeiro : Pontificia Universidade Católica.

Bourguignon, F., Ferreira, F.H.G., Lustig, N. (2001) *The microeconomics of income distribution dynamics : a comparative analysis of selected countries*, miméo, Washington, D.C. : Banque mondiale

Bourguignon, F., Fournier, M., Gurgand, M. (1999) « Distribution des salaires, éducation et développement : Taiwan (1979-1994) », *Revue d'Economie du Développement*, 3 : 3-33.

——————————————— (2001) « Fast development with a stable income distribution : Taiwan, 1979-1994 », *Review of Income and Wealth*, 47(2) :139-163.

Bourguignon, F., Robilliard, A.-S., Robinson, S. (2001) *Representative versus real households in the macro-economic modelling of inequality*, miméo, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Bourguignon, F., Pereira da Silva, L., Stern, N. (2002) *Evaluating the Poverty Impact of Economic Policies : Some Analytical Challenges*, miméo, Washington, D.C. : Banque mondiale

Bratton, M., van de Walle, N. (1997) *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*, Londres : Cambridge University Press.

Bréchon, P. (dir.) (2000) *Les valeurs des français. Evolutions de 1980 à 2000*, Paris : Armand Colin.

Bréchon, P., Laurent, A., Perrineau, P. (dir.) (2000) *Les cultures politiques des Français*, Paris : Presses de Sciences Po.

Brilleau, A. (2003), *Etude sur les indicateurs lies à la mise des Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)*, Ministère des Affaires Etrangères, DGCID, Série rapports d'étude.

Burnside, C., Dollar, D. (1997) *Aid, Policies, and Growth*, Policy Research Working paper N°1777, Development Research Group, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Capdevielle, J. (forthcoming) *La légitimité démocratique à l'épreuve de la mondialisation néolibérale*, Cahiers du CEVIPOF.

Cayrol, R. (2000) *Sondages : Mode d'emploi*, Paris : Presses de Sciences Po.

Cellule Croissance Accélérée et Développement (1998) *Le Mali, propositions pour une stratégie de croissance et développement à l'horizon 2010*, Bamako, Mars.

Chambas, G., Kerhuel, F. (2001) « La réforme de l'Etat : Implications des Cadres stratégiques de réduction de la pauvreté », *Afrique Contemporaine*, numéro spécial (3) : 78-85.

Champagne, P. (1990) *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris : Editions de Minuit.

Chaudhuri, S., Ravallion, M. (1994) « How Well Do Static Indicators Identify the Chronically Poor ? », *Journal of Public Economics*, 53 : 367-94.

Chavagneux, C. (1998) « Les copains d'abord », *Alternatives économiques*, 94, Novembre.

——— (2001) « Lutte contre la pauvreté : les enjeux politiques d'un slogan », *Politique africaine*, 82 : 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, L. Tubiana, P. Salama, J. Valier, *Développement*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, Paris : La Documentation française.

Cling, J.-P. (2001) « Réforme agraire et démagogie électorale au Zimbabwe », *Afrique Contemporaine*, 197 : 64-75, Janvier-Mars.

Club du Sahel (2001) *Managing the economy locally in Africa, ECOLOC Manual Volume I, Rapport de* synthèse, Février, Paris : Club du Sahel/OCDE.

CNUCED (2002) *The Least Developed Countries Report 2002; Escaping the Poverty Trap*, New York, Genève : Nations Unies.

Cogneau, D. (1998) « Perspectives et contraintes de la croissance à Madagascar », *Economie de Madagascar*, 3 : 49-64.

——— (1999), « La formation du revenu des ménages à Antananarivo : une micro-simulation pour la fin du siècle », *Economie de Madagascar*, 4 : 131-56.

——— (2001) *Formation du revenu, segmentation et discrimination sur le marché du travail d'une ville en développement : Antananarivo fin de siècle*, Document de travail DT2001-18, Novembre, Paris : DIAL

Cogneau, D., Grimm, M. (2002) *The distribution of AIDS over the population in Africa Hypothesis building from individual answers to a Demographic and Health Survey with an application to Côte d'Ivoire*, Document de travail DT2002-02, Mars, Paris : DIAL.

Cogneau, D., Guénard, C. (2002) *Les inégalités et la croissance : une relation introuvable ?*, Document de travail DT2002-03, Janvier, Paris : DIAL.

Cogneau, D., Maurin, E. (2001) *L'effet du revenu parental sur la décision de scolariser les enfants dans un pays pauvre : une analyse semiparamétrique*, Document de travail DT2001-16, Novembre, Paris : DIAL.

Cogneau, D., Robilliard, A.-S. (2001) *Growth, Distribution and Poverty in Madagascar : Learning from a Microsimulation Model in a General Equilibrium Framework*, Document de travail DT2001-19, Novembre, Paris : DIAL et IFPRI TMD Discussion paper N°61.

Cogneau, D., Maurin, E., Pasquier, L. (2001) *Social Mobility in Africa, a Comparative Analysis of Five Sub-saharan Societies*, miméo, présenté à la conference du groupe RC28 de l'ISA, Mannheim, Mai.

Cogneau, D., Dumont., J.-C., Glick, P., Razafindrakoto, M., Razafindravonona, J., Randretsa, I., Roubaud, F. (2002) *Madagascar*, in C. Morrisson (dir.), *Education and Health Expenditure, and Poverty Reduction : The Cases of Madagascar and Tanzania*, Paris : Centre de Développement de l'OCDE.

Cohen, D. (2000) *The HIPC Initiative : true and false promises*, Discussion Paper, CEPR 2632, Décembre.

Collier, P. (1997) « The Failure of Conditionality », in C. Gwin, J. Nelson (dir.) *Perspectives on Aid and Development*, Policy Essay 22, Washington, D.C. : Overseas Development Council.

Collier, P., Dollar, D. (1998) *Aid Allocation and Poverty Reduction*, Development Research Group, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Collier, P., Gunning, J.W. (1997) *Explaining African Economic Performance*, Working Paper N°21, Oxford University, Centre for the Study of African Economies.

Corbacho, A. Davoodi, H. (2002), *Expenditure issues and Governance in Central America*, Working Paper N°02/187, Washington, D.C. : Fonds monétaire international.

Cornia, G. A., Jolly, R., Stewart, F. (dir.) (1987) *L'ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*, Paris : Economica/UNICEF.

Coudouel, A., Hentschel, J. (2001) « Données et mesure de la pauvreté » in Banque mondiale, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, chapitre 3, en ligne. Disponible sur http (consulté le 1er Septembre 2002) : < http://www.worldbank.org/poverty/strategies >.

Coulibaly, M., Diarra, A., Traore, A. (1999) *Macro-économie, emploi et changements structurels au Mali*, miméo, Novembre, Bamako : GREAT.

Cour, J.-M. (2001) *Compte-rendu de la mission pour le PAGDI, Madagascar 29 novembre – 3 décembre 2000*, miméo, Rapport pour le PAGDI.

Dante, I., Gautier, J.-F., Marouani, M. A., Raffinot, M. (2001) *Mali Final Country Report*, Londres : Overseas Development Institute.

De Janvry, A., Sadoulet, E., Fargeix, A. (1991) « Politically feasible and equitable adjustment : some alternatives for Ecuador », *World Development,* 19(11) :1577-94.

Deaton, A. (1995) « Data and Econometric Tools for Development Analysis », in J. Behrman, T.N. Srinivasan (dir.) *Handbook of development economics*, vol. 3A, pp. 1785-882, Amsterdam : North Holland.

——— (2000) *The Analysis of Household Surveys. A Microeconometric Approach to Development Policy*, Baltimore : Johns Hopkins University Press.

Decaluwé, B., Patry, A., Savard, L., Thorbecke, E. (1999) *Poverty analysis within a general equilibrium framework*, *CREFA WP* 9909, Québec : Université Laval.

Degenne, A., Grimler, G., Lebeaux, M.O., Lemel, Y. (1997) « La production domestique atténue-t-elle la pauvreté ? » *Economie et Statistique,* 308/309/310(8/9/10) : 159-86.

Demery, L. (1999). *Poverty Dynamics in Africa : An Update*, Poverty Reduction and Social Development Unit, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Deninger, K., Squire, L. (1996) « A New Data Set Measuring Income Inequality », *The World Bank Economic Review*, 10(3) : 565-91.

Devarajan, S., Go, D.S. (2001) *A macroeconomic framework for poverty reduction strategy papers (with an application to Zambia)*, miméo, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Devarajan, S., Dollar, D., Holmgren, T. (2001) *Aid and reform in Africa; Lessonsfrom ten case studies*, Washington, D.C. : Banque mondiale.

DGCID (2001) *Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion : une contribution au débat*, Paris : Ministère des Affaires étrangères.

DIAL (1998) « Sélectivité : où est le mode d'emploi ? », *Dialogue*, La lettre d'information de DIAL N°10, Décembre.

——— (1999) « De la réduction de la dette multilatérale à l'annulation de la dette des pays le splus pauvres », *Dialogue*, La lettre d'information de DIAL N°11, Juin.

——— (2000a) « Sous le marché, les pauvres; commentaires critiques sur la première version du rapport Attacking Poverty », *Dialogue*, La lettre d'information de DIAL N°13, Juin.

——— (2000b) *Etude de la pauvreté urbaine en Afrique de l'Ouest : Côte d'Ivoire, Mali, Senegal*, Rapport préparé pour la Banque mondiale, Paris : DIAL.

——— (2000c) *L'enquête 1-2-3 : un dispositif pour le suivi de la pauvreté*, Mai, Paris : DIAL.

——— (2001) *Dynamique de la pauvreté en Afrique de l'Ouest*, *Dialogue*, La lettre d'information de DIAL N°15, Juin.

Diallo, C.S., Raffinot, M. (1999) *Evaluation du programme National de Lutte contre la pauvreté au Mali*, Bamako : PNUD.

Dollar, D., Kraay, A. (2001) *Growth is good for the poor*, Working Paper N°2587, Avril, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Droy, I., Ratovoarinony, R., Roubaud, F. (2000) « Les observatoires ruraux à Madagascar 1995 - 1998 : une méthodologie originale pour le suivi des campagnes » *Stateco*, 95/96/97(1/2/3) : 123-40, Paris : INSEE.

Dubois, J.-L. (1996) « L'expérience du programme Dimensions sociales de l'ajustement. Apports méthodologiques et réflexions d'ensemble » *Cahiers de Sciences Humaines*, 32(2) : 379-402, Paris : ORSTOM éditions.

Easterly, W., Levine, R. (1997). « Africa's Growth Tragedy : Policies and Ethnic Divisions », *Quarterly Journal of Economics* 112(4) : 1203-50.

Elbers, C., Lanjouw, J. O., Lanjouw, P. (2001) *Welfare in Villages and Towns : Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality*, miméo, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Elias, N. (1987) *La société des individus*, traduit par J. Etoré 1991, Paris : Fayard.

Englebert, P. (2000). « Solving the Mystery of the Africa Dummy », *World Development*, 28(10) : 1821-35.

Erikson, R., Goldthorpe, J. H. (1993) *The Constant Flux, A Study of Class Mobility in Industrial Societies*, New-York : Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge : Polity Press.

Eurodad (2001a) *Many dollars, Any changes ? Executive Summary*, disponible sur <http://www.eurodad.org>, (consulté le 1er Septembre 2002).

——— (2001b) *Debt reduction for poverty eradication in the least developed countries, Analysis and recommendations on LDC debt*, Mai.

European Commission (2001) *PRSP Review : Key Issues*, Octobre.

Evans, H. (1999) « Debt Relief for the Poorest Countries : Why Did It Take So Long ? », *Development Policy Review*, 17 : 267-79.

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.

Ferguson, J. (1990) *The anti-politics machine : development, depolitization and bureaucratic power in Lesotho*, Londres : Cambridge University Press.

Ferreira, F.H.G., Leite, P.G. (2002) *Educational expansion and income distribution. A micro-simulation for Ceará, PUC-RIO* WP 456, Departamento de Economica , Rio de Janeiro : Pontificia Universidade Católica.

Fields, G. (1994) « Data for measuring poverty and inequality changes in the developing countries », *Journal of Development Economics*, 44(1) : 87-102.

Fleurbaey, M. (1995) « Equal opportunity or equal social outcome ? », *Economics and Philosophy*, 11(1) : 25-55.

——— (1998) *Les théories économiques de la justice*, Paris : Economica.

Fleurbaey, M., Herpin, N., Martinez, M., Verger, D. (1997) « Mesurer la pauvreté » *Economie et Statistique*, 308/309/310(8/9/10) : 43-64.

FMI (2000) *Key Features of PRGF-Supported programs*, 16 Août, Washington, D.C. : Fonds Monétaire International.

— (2001) *The IMF's Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) a factsheet*, disponible sur http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf, Mars, Washington, D.C. : Fonds Monétaire International.

Forbes, K. J. (2000) « A Reassessment of the Relationship Between Inequality and Growth », *American Economic Review*, 90(4) : 869-87.

Foster, J. E., Greer, J., Thorbecke, E. (1984) « A Class of Decomposable Poverty Measures », *Econometrica*, 52(3) : 761-66.

Foster, M., Fozzard, A, Naschold, F., Conway, T. (2002) *How, When and Why does Poverty get Budget Priority; Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Five African Countries, Synthesis Paper*, Working Paper 168, Londres : Overseas Development Institute.

Galor, O., Zeira, J. (1993) « Income distribution and macroeconomics », *Review of Economic Studies*, 60 : 35-52.

Gardes, F., Loisy, C. (1997) « La pauvreté selon les ménages : une évaluation subjective et indexée sur leur revenu » *Economie et Statistique*, 308/309/310(8/9/10) : 95-112.

Garenne, M., Waltisperger, D., Cantrelle, P., Ralijaona, O. (1999) « Impact démographique d'une famine ignorée : Antananarivo, 1985-1987 » *Economie de Madagascar*, 4 : 247-64, Antananarivo : Banque centrale and INSTAT.

Gautier, J.-F. (2002) « Taxation optimale de la consommation et biens informels », *Revue Economique*, 53(3) : 599-610.

Genier, P. (1996) « Les micro-simulations dans le domaine de la santé : revue de quelques études », paper presented at « Applications des méthodes de microsimulation », Novembre, Paris : INSEE.

Ghura, D., Leite, C.A., Tsangarides, C. (2002) *Is Growth Enough ? Macroeconomic Policy and Poverty Reduction*, IMF WP 02/118, Juillet, Washington, D.C. : Fonds Monétaire International.

Gokhale, J., Kotlikoff, L.J., Sefton, J., Weale, M. (2001) « Simulating the transmission of wealth inequality via bequests », *Journal of Public Economics*, 79 : 93-128.

Goody, J. (1976) *Production and Reproduction, A Comparative Study of the Domestic Domain*, Londres : Cambridge University Press.

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, Senegal*, Rapport pour la Banque mondiale, Paris : DIAL.

——————————————— (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*, 30(6) : 1073-95.

Grimm, M. (2001) *A Decomposition of inequality and poverty changes in the context of macroeconomic adjustment. A microsimulation study for Côte d'Ivoire*, United Nations University/WIDER Discussion Paper No. 2001/91, UNU/ WIDER, Helsinki (à paraître in A.F. Shorrocks, R. Van der Hoeven (dir.), *Growth and poverty*, Oxford : Oxford University Press).

—— (2002a) *Les effets d'une expansion d'éducation en Côte d'Ivoire. Une étude par micro-simulation dynamique*, miméo, Paris : DIAL.

—— (2002b) *Modéliser les trajectoires démo-économiques des individus et des ménages dans un pays en développement à l'aide d'un modèle de micro-simulation dynamique*, Document de travail DT2002-01, Paris : DIAL.

Gubert, F., Robilliard, A.-S. (2002) « Summary of Requirements for Statistics and Information about the Rural Sector for PRSPs », Paper presented at the Paris 21 Seminar on New Partnership to Strengthen Agricultural and Rural Statistics in Africa for Poverty Reduction and Food Security, 16-17th Septembre, Paris.

Gunter, B.G. (2002) « What's Wrong with the HIPC Initiative and What's Next ? », *Development Policy Review*, 20(1) : 5-24.

Gupta, S., Clements, B., Guin, S., Leruth, L. (2001) « Debt Relief and Public Health Spending in Heavily Indebted Poor Countries », *Finance and Development*, Septembre.

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, paper presented to the Conference entitled « La pauvreté à Madagascar : Etat des lieux, réflexions sur les politiques de réduction et leur mise en œuvre », DIAL/IRD/INSTAT/RESAL, Antananarivo, 5-7 Février 2001.

—— (2002) « Les processus d'élaboration des documents stratégiques de lutte contre la pauvreté », in J.-P. Cling, M. Razafindrakoto, F. Roubaud (dir.)

Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté, pp. 219-37, Paris : Economica.

Habermas, J., Rawls, J. (1997) *Débat sur la justice politique*, traduit par R. Rochlitz, 1997, Paris : Cerf.

Hanmer, L., Naschold, F. 1999) *Are the International Development Targets Attainable ?* Report for the Development for International Development, Octobre, Londres : Overseas Development Institute.

Harding, A. (1993) *Lifetime income distribution and redistribution. Applications of a microsimulation model*, Amsterdam : North Holland.

—— (1996) *Microsimulation and public policy*, Amsterdam : North Holland.

—— (2000) « Dynamic microsimulation : Recent trends and future prospects », in A. Gupta, V. Kapur (dir.) *Microsimulation in Government Policy and Forecasting*, Amsterdam : North Holland.

Haubert, M. (2001) « Le risque idéologique », *Courrier de la Planète*, N°63, Vol. 63, Juin.

Hazizaj, T., Misha, A. (2000) « Poverty in Albania; Albania, a very poor country trying to find its way in the market economy », Actes de la conférence « *International Comparisons of poverty* », pp. 297-315, Bratislava : SUSR-INSEE-EUROSTAT.

Heckman, J. (1999) « Causal parameters and policy analysis in economics : A twentieth century retrospective », NBER WP 7333, Cambridge : National Bureau of Economic Research.

Heckman, J., Sedlacek, G. (1985) « Heterogeneity, aggregation, and market wages functions : An empirical model of self-selection in the labor market », *Journal of Political Economy*, 93 :1077-125.

Héran, F., Rouault, D. (1995) « La présidentielle à contre-jour : abstentionnistes et non-inscrits », INSEE *Première* N°397.

Herpin, N., Verger, D. (1997a) « Mesurer la pauvreté aujourd'hui », *Economie et Statistique*, 308-309-310(8/9/10).

—————— (1997b) « Les étudiants, les autres jeunes, leur famille et la pauvreté » *Economie et Statistique*, 308/309/310(8/9/10) : 211-227.

—— —— —— (2000) *La consommation des français,* Paris : La Découverte.

Herr, H., Priewe, J. (2001) *The Macroeconomic Framework of Poverty Reduction – An Assessment of the IMF/World Bank Strategy*, Berlin : University of Applied Science.

Herrera, J., Roubaud, F. (2003) *Dynamique de la pauvreté urbaine au Pérou et à Madagascar 1997-1999 : une analyse sur données de panel,* Document de travail DT2003-03, Mai, Paris : DIAL.

Hicks, J. F. (1998). « Enhancing the Productivity of Urban Africa », Banque mondiale, conference paper, International Conference of the Research Community for the Habitat Agenda, Forum of Researchers on Human Settlements, Geneva, Juillet 6-8.

Hildenbrand, W. (1998) « How relevant are specifications of behavioral relations on the micro-level for modelling the time path of population aggregates ? » *European Economic Review,* 42(1998) :437-58.

Hirschman, A. (1991) *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Collection L'espace Politique Paris : Fayard.

Hoddinott, J. (2002) « Participation and Poverty reduction : An analytical Framework and Overview of the issues », *Journal of African Economies*, 11(1) : 146-68.

Hoekman, B., Michalpoulos, C. Schiff, M., Tarr, D (2002) « Trade Policy Reform and Poverty Alleviation », in Banque mondiale. *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, en ligne. Disponible sur HTTP : < http://wwww.wordlbank.org/poverty/strategies/chapters > (consulté le 1er Septembre 2002).

Hourriez, J.-M., Legris, B. (1997) « L'approche monétaire de la pauvreté : méthodologie et résultats », *Economie et Statistique*, 308/309/310(8/9/10) : 35-63.

Hourriez, J.-M., Olier, L. (1997) « Niveau de vie et taille du ménage : estimation d'une échelle d'équivalence », *Economie et Statistique,* 308/309/310(8/9/10) : 65-94.

Hubbard, M. (2001) « Attacking poverty, a strategic dilemma for the World Bank », *Journal of International Development*, 13 : 293-98.

Hussmanns, R., Mehran, F., Verma, V. (1990) *Surveys of economically active population, employment, unemployment and underemployment : an ILO manual on concepts and methods,* Genève : organisation Internationale du Travail.

Inglehart, R. (1993) *La transition culturelle dans les sociétés industrielles avancées*, Paris : Economica.

——— (1997) *Modernization and Postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton : Princeton University Press.

INSEE (1998) *Synthèses Revenus et Patrimoine des ménages,* Paris : INSEE.

——— (1999) *Synthèses Revenus et Patrimoine des ménages,* Paris : INSEE.

——— (1999) *France Portrait Social 1999,* Paris : INSEE.

ISTED (1998) *Dynamique de l'urbanisation de l'Afrique au Sud du Sahara*, in M. Arnaud (dir.), Paris : ISTED.

Jacoby, H. (1994) « Borrowing Constraints and Progress Through School : Evidence from Peru », *Review of Economics and Statistics*, vol. LXXVI(1) : 151-61

Jalan, J., Ravallion, M. (2002) *Income gains to the poor from workfare : Estimates for Argentina's Trabajar Programme*, miméo, Indian Statistical Institute, Banque mondiale, Washington D.C. : Banque mondiale.

Jolliffe, D. (1998) *The Impact of Education in Rural Ghana : Examining Productivity and Labor Allocation Effects*, miméo.

Joseph, A. (2000) *Resolving the debt problem : from the HIPC Initiative to Cologne*, Technical Document 163, Août, Paris : Centre de Développement OCDE.

Juarez, M., (dir.) (1994) *Informe sociológico sobre la situación social en España*, Madrid : Fundación Foessa.

Kaase, M., Newton, K., Scarbrough, E. (dir.) (1995) *Beliefs in Government*, 5 vols., New York : Oxford University Press.

Kanbur, R. (2000) « Aid, Conditionality and Debt in Africa », in F. Tarp (dir.) *Foreign Aid and Development : Lessons Learnt and Directions for the Future*, Londres, New York : Routledge.

Kanbur, R., Squire, L. (1999). *The Evolution of Thinking About Poverty : Exploring the Interactions*, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Kankwenda, M., Grégoire, L.J., Legros, H., Ouédraogo, H. (1999) *La lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne*, Paris : PNUD/Economica.

Katz, L., Murphy, K. (1992) « Changes in the wage structure 1963-87 : Supply and demand factors », *Quarterly Journal of Economics*, 107 :35-78.

Khan, M. S., Sharma, S. (2001) *IMF Conditionality and Country Ownership of Programs*, IMF Working Paper, WP/01/42, Septembre, Washington, D.C. : Fonds Monétaire International.

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, Juin, Nairobi : African Economic Research Consortium.

——— (2000) *HIPC II and Conditionality : Business as Before or a New Beginning ?*, Paper commissioned by The Commonwealth Secretariat Policy Workshop on Debt, HIPC and Poverty Reduction.

——— (2002) *The Streamlining of IMF conditionality : Aspirations, Reality and Repercussions*, a Report for the Department for International Development, Mars.

Kirman, A. (1992) « Whom or what does the representative individual represent ? », *Journal of Economic Perspectives*, 6(2) :117-36.

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. Presented to « *SPA Task Team Meetings* », 6-9 Novembre, Addis-Abeba, Ethiopia.

Klugman, J. (2001) « Poverty Reduction Strategy Sourcebook : Overview » in Banque mondiale, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, en ligne. Disponible sur http (consulté le 1er Septembre 2002) : < http://wwww.wordlbank.org/poverty/strategies/chapters >.

Kotlikoff, L.J., Smetters, K., Walliser, J. (2001) « Finding a way out of America's demographic dilemma », NBER WP 8258, Cambridge : National Bureau of Economic Research.

Kuznets, S. (1955) « Economic Growth and Income Inequality », *American Economic Review*, 45(1) : 1-28.

Lafore, R., Borgetto, M. (1996) *Droit de l'aide et de l'action sociale*, Paris : Montchrétien.

Lalmant, C. (2001) *Les cadres Stratégiques de Lutte contre la pauvreté*, Haut Conseil de la Coopération Internationale, Septembre.

Lam, D. (1997) « Demographic variables and income inequality », in M.R. Rosenzweig, O. Stark (dir.) *Handbook of Population and Family Economics*, Amsterdam : North Holland.

Lampedusa, G. T. di (1958) *Il Gattopardo*; traduit en français (1959), *Le guépard*, Paris : Seuil.

Lautier, B. (2001) « Sous la morale, la politique. La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté », *Politique africaine*, 82(2) : 169-76.

—— —— (2002) « Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté », *Revue Tiers Monde*, Tome XLIII, 169(1) : 137-175.

Leandro, J., Schafer, H., Frontini, G. (1999) « Towards a More Effective Conditionality : an Operational Framework », *World Development* 27(2) : 285-99.

Lillard, L. A., Willis, R. J. (1998) « Intergenerational Educational Mobility, Effects of Family and State in Malaysia », *Journal of Human Resources*, XXIX (4) : 1126-66.

Lipton, M. (1997) « Poverty - Are There Holes in the Consensus ? » (Editorial) *World Development*, 25(7) : 1003-7.

Lok Dessallien, R., Sanoussi Gouné, A., Diarra, B., Larivière, S., Martin F. (dir.) (2001) *Poverty Reduction Strategy, the Malian Experience*, PNUD, Université Laval, IDEA International, Québec.

Lollivier, S. (1999) *Inégalités de niveaux de vie et générations,* Données sociales, Paris : INSEE.

Lollivier, S., Verger, D. (1997) « Pauvreté d'existence, monétaire ou subjective sont distinctes », *Economie et Statistique*, 308/309/310(8/9/10) : 113-42.

Loury, G. (1981) « Intergenerational Transfers and the Distribution of Earnings », *Econometrica*, 49 : 843-67.

Lysy, F., Taylor, L. (1980) « The general equilibrium model of income distribution », in L. Taylor, E. Bacha, E. Cardoso, F. Lysy (dir.) *Models of Growth and Distribution for Brazil*, Oxford : Oxford University Press.

MADIO (1997a) *L'Etat de santé de la population et la demande de soins dans l'agglomération d'Antananarivo en 1997. Premiers résultats de l'enquête SET 1997*, Décembre, Antananarivo : INSTAT/MADIO.

——— (1997b) *Transferts entre les ménages et réseaux de solidarité dans l'agglomération d'Antananarivo. Premiers résultats de l'enquête SET 1997*, Décembre, Antananarivo : INSTAT/MADIO.

——— (1998a) *Le secteur informel dans l'agglomération d'Antananarivo : performances, insertion, perspectives. Enquête 1-2-3, premiers résultats de la phase 2,* Antananarivo : INSTAT/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,* Antananarivo : INSTAT/MADIO.

Mahieu, F.R. (1990). *Les fondements de la crise économique en Afrique*, Paris : L'Harmattan.

Malgoubri, E., Mesplé-Somps, S., Muguet, J., Zongo B. (2002) *Results-oriented expenditure management, Burkina Faso case study*, Rapport pour l'ODI, Paris : DIAL.

Maoz, Y. D., Moav, O. (1999) « Intergenerational mobility and the process of development », *Economic Journal*, 109 : 677-97.

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*, 13 : 331-41.

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, , Draft Report, Octobre, Brighton : Institute of Development Studies.

Meade, J. E. (1976) *The Just Economy*, Londres : George Allen & Unwin.

Meltzer, A. (2000) *Report*, disponible sur < http://www.gsia.cmu.edu/afs/andrew/gsia/meltzer/ > (consulté le 1er Septembre 2002).

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.

Merz, J. (1991) « Microsimulation - a survey of principles, developments and applications », *International Journal of Forecasting*, 7 : 77-104.

Meynaud, H., Duclos, D. (1996) *Les sondages d'opinion*, Repères 38, Paris : La Découverte.

Milano, S. (1989) *Le revenu minimum dans la CEE*, (2nd édition revised published in 1995), coll. « Que sais-je ? », Paris : Presses Universitaires de France.

Ministère des Affaires Etrangères (1999) *L'allégement 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.

Mosley, P. (2001) « Attacking Poverty and the Post-Washington Consensus », *Journal of International Development*, 13 : 307-313.

Myrdal, G. (1968). *Asian Drama : An Enquiry Into the Poverty of Nations*, New York : The 20th Century Fund, Pantheon Books.

Narayan, D., Chambers, R., Shah, M.K., Petesch, P. (2000) *Crying out for Change* (*Voices of the Poor*, Volume 2), New-York : Oxford University Press (pour la Banque mondiale).

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), New-York : Oxford University Press (pour la Banque mondiale).

Naudet, J.-D. (2000a) *Vingt ans d'aide au Sahel : Trouver des problèmes aux solutions*, Paris : Club du Sahel/OCDE.

——— (2000b) « L'aide extérieure est-elle un instrument de justice ? Une analyse des évolutions des fondements éthiques de l'aide au développement », *L'économie Politique*, 7(3) : 71-87.

——— (2000c) *La comptabilisation des flux d'aide au Sahel*, SAH / REFA (2002)2, Paris : Club du Sahel /OCDE.

——— (2000d) « Les « guignols de l'info » : Réflexions sur la fragilité de l'information statistique », in J.-P. Jacob (dir.) *Sciences sociales en Afrique : les rendez-vous manqués*, Collection Enjeux, Nouveaux Cahiers de l'IUED, 10 : 31-55, Paris, Genève : Presses Universitaires de France.

OCDE (1997) *Evaluation of programs promoting participatory development and good governance, Synthesis Report*, Development Assistance Committee Expert Group on Aid Evaluation, Paris : Organisation pour la Coopération et le Développement Economique.

OCDE (2001), *Les lignes directrices du CAD ; La réduction de la pauvreté*, Paris : Organisation pour la Coopération et le Développement Economique.

OCDE, PNUD (1998) *Mali Aid Review : Synthesis and Analysis*, Provisional Report.

——— (1999) *Improving the effectiveness of aid systems, the case of Mali*, SAH/D(99)502, Paris : Club du Sahel/ Organisation de Co-operation pour le Development Economique.

ODHD (1999) *Croissance, équité et pauvreté, Rapport national sur le développement humain durable*, Bamako : Ministère de l'Economie, du Plan et de l'Intégration, PNUD, Banque mondiale.

——— (2001) *Aide, Endettement, Pauvreté*, Rapport national sur le Développement Humain Durable 2000, Bamako : Ministère de l'Economie, du Plan et de l'Intégration, PNUD, Banque mondiale.

ODI (2001), *PRSP Institutionalisation Study: Final Report*, rapport pour le Strategic Partnership with Africa, Octobre.

ONUSIDA (2000) *AIDS Epidemic Update*, Joint United Nations Programme on HIV/AIDS, Genève : Organisation Mondiale de la Santé, Décembre.

Orcutt, G. (1957) « A new type of socio-economic system », *Review of Economics and Statistics*, 58 : 773-97.

Overseas Development Institute (2001) *PRSP Institutionalisation Study : Final Report*, submitted to the Strategic Partnership for Africa, Octobre.

Oxfam (2002) *Rigged Rules and Double Standards : trade, globalisation and the fight against poverty.*

Panos (2002) *Reducing Poverty : is the World Bank's strategy working ?* Panos Report N°45, Août.

Pattillo, C., H. Poirson, Ricci, L. (2002), *Debt Relief Under the HIPC Initiative: Context and Outlook for Debt Sustainability and Resource Flow*, Working Paper N°02/69, Washington, D.C.: Fonds monétaire international.

Paugam, S. (1993) *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimim d'insertion*, (2ème édition révisée publiée en 1995), Paris : Presses Universitaires de France.

——— (1996) « Pauvreté et exclusion : la force des contrastes nationaux », in Serge Paugam (dir.) *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris : La Découverte.

——— (1999) *L'Europe face à la pauvreté. Les expériences nationales de revenu minimum*, Paris : La Documentation française.

Piketty, T. (1994) *Introduction à la théorie de la redistribution des richesses*, Paris : Economica.

——— (1997) « The Dynamics of Wealth Distribution and the Interest Rate with Credit Rationing », *Review of Economics Studies*, 64 : 173-189.

(2001) *Les hauts revenus en France au XXe siècle. Inégalités et redistribution : 1901-1998*, Paris : Grasset.

PNUD (1999) *Coopération pour le Développement, Mali, Rapport 1997/98*, Bamako : PNUD.

PNUD (2002) *Deepening democracy in a fragmented world*, Human Development Report 2002, New York : Oxford University Press.

Polanyi, K. (1983) *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, coll. « Bibliothèque des Sciences Humaines », Paris : Gallimard.

Ponty, N. (1998) « Mesurer la pauvreté dans un pays en développement », *Stateco*, 90-9 : 53-67.

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*, (3) : 73-86.

——— (2000) « Réductions de dette et pauvreté : Faut-il annuler la dette des pays les plus pauvres ? », *Techniques financières et développement*, 57-58(4/1) : 74-84.

——— (2003), « Développement soutenable et endettement des pays pauvres très endettés », Communication au séminaire *Développement durable* du GEMDEV, février.

Raffinot, M., Roubaud, F. (2001) « Recherche fonctionnaires désespérément », in *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?*, *Autrepart*, 20 : 5-10, Paris : Editions de l'Aube-IRD.

Raison-Jourde, F. (1991) *Bible et pouvoir à Madagascar au XIXe siècle. Invention d'une identité chrétienne et construction de l'Etat (1780-1880)*, Paris : Karthala.

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,* 95/96/97(1/2/3) : 25-40, Paris : INSEE.

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,* 95/96/97(1/2/3) : 41-62, Paris : INSEE.

Ranis, G., Stewart, F. (2001) « HIPC : Good news for the poor ? », présenté à la Conférence WIDER Conference on debt relief, 17-18 Août, Helsinki.

Ravallion, M. (2001) « Growth, Inequality and Poverty : Looking Beyond Averages », *World Development*, 29 (11), Novembre, 1803-15.

Ravelosoa, R., Roubaud, F. (1998) « La dynamique de la consommation des ménages dans l'agglomération d'Antananarivo, 1965-1995 », *Autrepart*, 7 : 63-87, Paris : Editions de l'Aube-IRD.

Rawls, J. (1971) *Théorie de la justice*, traduit par C. Audart (1987), Paris : Seuil.

——— (1993), *Le droit des gens*, traduit par B. Guillarme (1996), Paris : Seuil.

Razafindrakoto, M., Roubaud, F. (1999a) « La dynamique du marché du travail dans l'agglomération d'Antananarivo entre 1995 et 1999 : la croissance macro-économique profite-t-elle aux ménages ? », *Economie de Madagascar*, 4 : 103-129, Décembre, Antananarivo : BCM/INSTAT.

——— (1999b) *La politique d'immigration favorise-t-elle la venue des investisseurs étrangers à Madagascar ? Analyse des résultats de l'enquête EPTVS99*, Antananarivo : Secrétariat Technique à l'Ajustement.

——————————— (2000a) « The multiples facets of poverty in a developing country : The case of Madagascar capital city », Actes de la conférence « *International Comparisons of poverty* », pp. 339-71, Bratislava : SUSR-INSEE-EUROSTAT.

——————————— (2000b) « Pauvreté et récession dans les métropoles africaines : éléments de diagnostic », présenté à la conference HEXAPOLIS « Six mégapoles face au défi des nouvelles inégalités : mondialisation, santé, exclusion et rupture sociale », Institut de l'humanitaire, INED à l'UNESCO, Paris, 2-3 Novembre.

——————————— (2000c) « La statistique au service du débat démocratique en Afrique : l'exemple du projet MADIO à Madagascar », présenté à la conférence internationale « Statistiques et droits de l'homme », AISO, Montreux, 4-8 Septembre.

——————————— (2001a) « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar » in M. Raffinot, F. Roubaud (dir.) *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ? Autrepart*, 20 : 43-60, Paris : Editions de l'Aube-IRD.

——————————— (2001b) *La voix des pauvres à travers les enquêtes statistiques*, Document de travail DT2001-13, Juin, Paris : DIAL.

——————————— (2002) « Madagascar à la croisée des chemins : la croissance durable est-elle possible ? » in F. Roubaud (dir.) *Madagascar après la tourmente : regards sur dix ans de transitions politique et économique, Afrique Contemporaine*, 202-203(1/2) : 75-92, Paris : La Documentation française.

Renard, D. (1995) « Assistance et Assurance dans la constitution du système de protection sociale française », *Genèses*, 18 : 30-46.

Richard, J.-L. (2000) « Les valeurs économiques : entre libéralisme et interventionnisme », in P. Bréchon, A. Laurent, P. Perrineau (dir.) *Les cultures politiques des Français*, Paris : Presses de Sciences Po.

Robilliard, A.-S., Robinson, S. (1999) *Reconciling household surveys and national accounts data using cross-entropy estimation*, IFPRI/TMD Division WP 50, Washington, D.C. : International Food Policy Research Institute.

Robilliard, A.-S., Bourguignon, F., Robinson, S. (2001) *Crisis and income distribution : a micro-macro model for Indonesia*, miméo, Paris : DIAL et Washington D.C. : IFPRI.

Rodrik, D. (2001), « Trading in Illusions », *Foreign Policy*, Mars-Avril.

Roemer, J. (1998) *Equality of Opportunity*, Cambridge : Harvard University Press.

Roubaud, F. (1992) *Enquête 1-2-3 : propositions pour un système d'enquêtes intégrées auprès des ménages*, Document de travail DT1992-18, Paris : DIAL.

——— (1994a). « Dynamique du marché de travail à Yaoundé 1983-1993 : la décennie perdue », *Revue Tiers-Monde*, Tome XXXV, 140(4) : 751-78.

——— (dir.) (1994b) « L'enquête 1-2-3 sur l'emploi et le secteur informel à Yaoundé », *Stateco*, 7 : 81-135, Paris : INSEE.

——— (1999) « Education et ajustement structurel à Madagascar », *Autrepart*, 11 : 81-100, Paris : Edition de l'Aube-IRD.

——— (2000a) *Identités et transition démocratique : l'exception malgache ?*, Paris : Tsipika-L'Harmattan.

——— (2000b) « Enquêtes auprès des ménages et élections politiques dans les pays en développement : l'exemple de Madagascar », présenté à la conférence internationale « Statistiques et droits de l'homme », AISO, Montreux, 4-8 Septembre.

——— (2000c) « Le projet MADIO à Madagascar : objectifs, démarches, résultats », *Stateco*, 95/96/97(1/2/3) : 5-24, Paris : INSEE.

——— (2001) Démocratie électorale et inertie institutionnelle à Madagascar, in *l'Afrique politique, réformes des Etats africains*, L'Afrique Politique 2001 : 85-98, CEAN, Paris : Karthala.

Rowntree, B.S. (1902) *Poverty, A Study of Town Life*, Londres : Thomas Nelson and Sons.

——— (1941) *Poverty and Progress : A Second Social Survey of York*, Londres : Longman Green.

Rowntree, B.S., Lavers, G.R. (1951) *Poverty and the Welfare State. A third social survey of York dealing only economic questions*, Londres : Longman Green.

Roy, A. (1951) « Some thoughts on the distribution of earnings », *Oxford Economic Papers*, 3 : 135-46.

Rubio, G., Prennushi, G., Subbarao, K. (2001) « Monitoring and Evaluation », in Banque mondiale, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, en ligne. Disponible sur HTTP (consulté le 1er Septembre 2002) : < http://wwww.wordlbank.org/poverty/strategies/chapters >.

Sachs, J., Warner, A. (1996) *Sources of slow growth in African Economies*, Development Discussion Paper 545, Juillet, Cambridge : Harvard Institute for International Development.

Sahn, D., Stifel, D. (2000) « Poverty Comparisons Over Time and Across Countries in Africa », *World Development*, vol 28(12) : 2123-2155.

Salamon, L.S., Anheier, H.K. (dir.) (1997) *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*, Manchester, New York : Manchester University Press.

SAPRIN-Mali, IREPAS (1999) *Revue des Programmes d'Ajustement Structurel au Mali, 1988-1995*, Bamako, Juin.

Scholte, J. A. (2002) « Société civile et gouvernance mondiale », in P. Jacquet, J. Pisani-Ferry, L. Tubiana *Gouvernance mondiale*, rapport du Conseil d'Analyse Economique, Paris : La Documentation française.

Schultheis, F. (1996) « L'Etat et la société civile face à la pauvreté en Allemagne », *in* S. Paugam (dir.) *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris : La Découverte.

Schultheis, F., Bubeck, B. (1996) « Theorical and methodological problems in intercultural comparison of the phenomenon of extreme poverties », in P. Guidicini, G. Pieretti, M. Bergamaschi (dir.) *Extreme Urban Poverties in Europe. Contradictions and Perverse Effects in Welfare Policies*, Milan : Franco Angeli.

Schultz, T.B. (1998) *Inequality in the distribution of personal income ; how it is changing and why*, Yale University, Economic Growth Center, Discussion Paper 784, Janvier.

Sen, A. (1981) *Poverty and Famines*, New-York : Oxford University Press.

——— (1983) « Poor Relatively Speaking », *Oxford Economic Papers*, 35 : 153-69.

——— (1992) *Inequality Reexamined*, Cambridge : Harvard University Press.

——— (1997) « Editorial : Human Capital and Human Capability », *World Development*, 25 (12) : 1959-61

——— (1999) « Global Justice : Beyond International Equity », in I. Kaul, I. Grunberg, M.A. Stern (dir.) *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, New York : UNDP/Oxford University Press.

——— (2000) *Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté*, Paris : Odile Jacob.

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.

——— (2001) « Poverty and Governance Reforms in Mali », Wolfson College, University of Cambridge. Communication au forume de capitalisation des recherches en matière de croissance et de pauvreté sur le Mali (CSLP) Bamako, 12-15 Juin.

Severino, J.-M. (2001a) « Les fondements stratégiques de l'aide au développement au XXIe siècle », *Critique Internationale*, 10(1) : 75-99.

——— (2001b) « On n'échappe pas au politique quand on fait de l'aide au développement », *L'économie politique*, 10(2) : 8-17.

Simmel, G. (1997) *Les Pauvres*, coll. « Quadrige » (première édition en allemand, 1908). Précédé de « Naissance d'une sociologie de la pauvreté » par S. Paugam, F. Schultheis, Paris : Presses Universitaires de France.

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 UNCTAD (2002) *The Least Developed Countries Report 2002; Escaping the Poverty Trap*, New York, Genève : Nations Unies., Paris : OCDE/ADB/CILSS.

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) CCA-ONG.

Strategic Partnership with Africa (1999) *Africa poverty Status Report 1999*, Report prepared for the SPA Working Group on poverty and Social Policy, Septembre.

Srinivasan, T.N. (2001) « Croissance et allégement de la pauvreté : les leçons tirées de l'expérience du développement » *Revue d'économie du développement*, 1-2 : 115-68.

Stiglitz, J. (1974) « Alternative Theories of Wage Determination and Unemployment in LDCs : The Labor Turnover Model », *Quarterly Journal of Economics*, 88(2) : 194-227.

Stiglitz, J. (2002) *La grande désillusion*, Paris : Fayard.

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 financement et refinancement du Tiers-Monde* ? Luxembourg, 20-22 Janvier.

Summers, L. (2001) *Remarks by Larry Summers at the World Bank Country Directors » retreat*, Mai, Speech to World Bank country directors, en ligne. Disponible sur HTTP : < http://www.eurodad.org/articles > (consulté le 1er Septembre 2002).

Tapinos, G.P., Mason, A., Bravo, J. (1997) *Demographic Responses to Economic Adjustment in Latin America*, Oxford : Clarendon Press.

Tarp, F. (dir.) (2000) *Foreign Aid and Development; Lessons learnt and directions for the future*, Londres, New York : Routledge.

Thin, N., Underwood, M., Gilling, M. (2001) *Sub-Saharan Africa's Poverty Reduction Strategy Papers from Social Policy and Sustainable Livelihoods Perspectives*, Rapport pour le Department For International Development, Mars, Oxford : Oxford Policy Management.

Tikare, S., Youssef, D., Donnelly-Roark, P., Shah, P. (2001) *Organizing Participatory Processes in the PRSP*, in Banque mondiale. *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, en ligne. Disponible sur HTTP : < http://wwww.wordlbank.org/poverty/strategies/chapters > (consulté le 1er Septembre 2002).

Tóka, G. (1995) « Political Support in East Central Europe » in M. Kaase, K. Newton, E. Scarbrough *Beliefs in Government*, vol 1, pp. 354-82, New York : Oxford University Press.

Transparency International (2000) *Annual Report 2000*, Berlin : Transparency International.

Traoré, A. D. (1999) *L'Etau. L'Afrique dans un monde sans frontières*, Arles : Actes Sud.

United Nations (2001), *World Population Prospects*, UN Population Division, New York : Nations Unies.

United States General Accounting Office (GAO) (2000) *Developing Countries : Debt Relief Initiative for Poor Countries Facing Challenges*, Washington, D.C. : United States General Accounting Office.

Urfer, S. (1993) « Quand les Eglises entrent en politique », *Politique Africaine,* spécial « Madagascar », 52 : 31-9, Paris : Ambozontany/Karthala.

Vandemoortele, Jan (2002) « Are the MDGs feasible ? » UNDP, Bureau for Development Policy, New York. Communication présentée à la conférence ABCDE-Europe organisée par la Banque mondiale à Oslo, 24-26 Juin.

Wade, R. H. (2001) « Making the World Development Report 2000 : Attacking Poverty », *World Development*, Vol. 29, 8(2) : 1435-42.

Waltisberger, D. (1999) *Compte-rendu de mission à Tananarive, pour le compte de Macro International Inc.*, miméo, Novembre.

Walzer, M. (1983) *Sphères de justice, une défense du pluralisme et de l'égalité*, traduit par P. Engel, Paris : Seuil.

Whaites, A. (2000) *PRSP : Good news for the poor ? Social conditionality, Participation, Poverty Reduction*, World Vision International.

Whaites, A. (dir.) (2002) *Masters of their own development ? PRSPs and the Prospects for the Poor,* World Vision International.

Winter, G. (dir.) (2001) *Inégalités et politiques publiques en Afrique; pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris : Karthala-IRD.

Wolfensohn, J. (1997) *The Challenge of Inclusion,* Hong Kong : Banque mondiale-FMI, Discours lors des Assemblées annuelles.

Wood, A., Mayer, J. (1998) « Africa's export structure in a comparative perspective », Study N°4, *African Development in a Comparative Perspective*, Genève : CNUCED.

Les DSRP mentionnés dans cet ouvrage sont tous disponible sur le site de la Banque mondiale : http://poverty.worldbank.org/prsp

Liste des encadrés, tableaux, graphiques, schémas et acronymes

Encadrés

II.1 Pauvreté extrême, pauvreté absolue et durée dans la pauvreté ... 64

V.1 Les différents thèmes abordés dans les enquêtes du projet MADIO à Madagascar ... 144

VI.1 La difficile définition des instruments de la nouvelle conditionnalité : l'expérience du Burkina ... 182

VI.2 Le point de vue de l'Union Européenne, de la France et du PNUD ... 185

VI.3 Lutte contre la pauvreté : la Banque mondiale entre deux feux ... 188

VII.1 Structure-type et contenu global des DSRP existants ... 205

VII.2 Le consensus de Monterrey ... 217

IX.1 Innovation et standardisation : l'exemple des DSRP. De la caverne d'Ali-Baba à la salle des pas perdus ... 262

IX.2 Le NEPAD est-il soluble dans le dispositif actuel de lutte contre la pauvreté ... 269

X.1 Valeur nominale et valeur actuelle nette ... 276

X.2 Les prêts concessionnels des IBW ... 279

X.3 Modalités de calcul des allégements à concéder ... 281

XI.1 Les Objectifs de Développement du Millénaire : à quelles fins ? ... 312

XI.2 Les enquêtes sur les niveaux et les conditions de vie dans les PED : le rôle leader de la Banque Mondiale ... 318

XI.3 De la qualité des enquêtes et de la difficulté de mesurer la pauvreté monétaire ... 322

XIV.1 Les problèmes théoriques posés par l'hypothèse d'agent représentatif dans le modèle d'équilibre général ... 392

Tableaux

I.1 Evolution de la pauvreté dans les pays en développement, par zone géographique 31

I.2 Les principaux Objectifs Internationaux de Développement 32

I.3 Comparaison entre les Rapports sur le développement de 1990 et de 2000/01 ; Thèmes et recommandations politiques associées 35

I.4 Politiques pour promouvoir une croissance « pro-pauvres » : consensus et débats en cours 52

III.1 Principes de définition des modes de régulation de la pauvreté 92

IV.1 Performances comparées de l'Afrique sub-saharienne et des autres régions en développement 111

IV.2 Quelques indicateurs du niveau de développement des villes 114

IV.3 La pauvreté : un phénomène multidimensionnel 122

IV.4 Taux de chômage urbain en Afrique et en Amérique latine 125

IV.5 Proportion « d'adultes » à 25 ans par ville, genre et cohorte 127

IV.6 Conditions d'insertion à 25 ans par ville, genre et cohorte 129

IV.7 Evolution de la pauvreté monétaire dans l'agglomération d'Antananarivo 1995-99 134

V.1 Comparaison des deux méthodes : évaluations participatives / approches qualitatives greffées sur des enquêtes quantitatives ... 145

V.2 Pauvreté et réforme de la fonction publique 147

V.3 Le consensus sur les mesures à prendre pour réformer la fonction publique 148

V.4 Pauvreté, privatisation et ouverture internationale 149

V.5 Pauvreté, éducation et politique scolaire 151

V.6 Pauvreté, religion, libéralismes économique et culturel 153

V.7 Pauvreté, classe politique et démocratie 157

VI.1 Liste des pays engagés dans le processus DSRP 171

VII.1 Les DSRP et la lutte contre les inégalités 214

X.1 Critères de soutenabilité de la dette extérieure 276

X.2 Récapitulatif des pays engagés dans le processus PPTE 277

X.3 Le renforcement de l'Initiative PPTE 278

X.4 Etat d'avancement des 37 pays éligibles à l'Initiative PPTE 282
X.5 Allégements prévus par l'Initiative PPTE 283
X.6 Allégements de la dette et du service de la dette pour les 23 pays ayant passés le point de décision 284
X.7 Service de la dette et allégement de dette 287
X.8 Ressources dégagées par PPTE et Aide Publique au Développement (APD) 288
X.9 Ressources dégagées par PPTE et recettes publiques 290
X.10 Ressources dégagées par PPTE et dépenses sociales 291
X.11 Stock d'APD française à refinancer par dons 293
XI.1 Les Objectifs Internationaux de Développement et leurs indicateurs 310
XI.2 Quelques exemples d'objectifs et d'indicateurs 315
XI.3 Tableau récapitulatif des différents types d'enquête auprès des ménages 317
XIII.1 La persistance dans la pauvreté 363
XIII.2 Evolution des principaux agrégats du secteur informel 1995-1998 365
XIII.3 Principales caractéristiques du dispositif 1-2-3 à Madagascar 1995-2001 369
XIII.4 Population enquêtée dans les quatre observatoires en 1998 371
XIII.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 376
XIII.6 Type d'indicateurs disponibles pour la mesure et le suivi de la pauvreté 378
XIV.1 Décomposition de l'inégalité totale à Madagascar et en Indonésie 393
XIV.2 Modèle de micro-simulation pour l'analyse de la pauvreté 401
XIV.3 Une décomposition de la crise financière en Indonésie 410
XIV.4 Impact sur la pauvreté et la distribution du revenu de différentes stratégies de développement à Madagascar 412
XIV.5 Quelques résultats sur les stratégies d'éducation en Côte d'Ivoire 414

Graphiques

I.1 L'écart entre le salaire des employés qualifiés et non qualifiés s'est accru au Mexique 38

IV.1 Evolution du taux d'urbanisation et du PIB par tête 113

IV.2 Evolution du niveau de consommation par tête en volume 116

IV.3 Incidence de la pauvreté dans huit capitales africaines en 1996 120

IV.4 La montée des taux d'activité féminins sur longue période 130

V.1 Indices de satisfaction et de confiance dans l'administration 147

V.2 Solde d'opinion sur l'amélioration des services publics en 2000 148

IX.1 Montée de la dette multilatérale dans les pays pauvres, 1970-2000 251

XIII.1 Croissance des revenus et évolution du taux d'activité des enfants 363

XIII.2 Evolution de la part du secteur informel dans la consommation des ménages 1995-1998 366

XIII.3 Salaires publics et performance de l'administration à Madagascar 1995-2000 369

XIII.4 Evolution des rendements et dynamique de la production de riz 374

XIII.5 Evolution du prix du riz et de celui des PPN 374

Schémas

I.1 L'élargissement progressif du concept de pauvreté depuis les années soixante-dix 34

VI.1 Les innovations apportées par les DSRP 176

VI.2 Une grille de lecture des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté 177

XIII.1 L'enquête 1-2-3 à Madagascar 359

XIII.2 Les modules qualitatifs pour la compréhension des liens entre gouvernance, démocratie, politique économique et condition de vie de la population 368

XIII.3 Les Observatoires Ruraux pour l'analyse des campagnes 372

XIV.1 Structure générique des modèles micro-macro 398

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
CIPRE	Unité de recherche « Croissance, inégalités, population et rôle de l'Etat »
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)
EGC	Equilibre général calculable
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

MCA	Millenium challenge account
MCS	Matrice de comptabilité sociale
MDS	Ministère du développement social (Mali)
MEF	Ministère de l'économie et des finances (Mali)
MTEF	Medium term expenditure framework
NEI	Nouveaux états indépendants
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement africain (en anglais New partnership for Africa's development)
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 21e 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

Auteurs

Anne-Sophie BOUGOUIN : Secrétaire Exécutive de l'ACDE, acdedevt@aol.com.

Jean-Pierre CLING : Directeur de DIAL, unité de recherche CIPRE / IRD, cling@dial.prd.fr.

Denis COGNEAU : Economiste, DIAL, unité de recherche CIPRÉ / IRD, cogneau@dial.prd.fr.

Idrissa DANTE : Economiste, PNUD, Kigali, décédé en juillet 2002.

Michael GRIMM : Economiste, Chercheur associé DIAL, unité de recherche CIPRÉ / IRD, mgrimm@free.fr.

Mohamed-Ali MAROUANI : Economiste, doctorant, DIAL, unité de recherche CIPRÉ / IRD, marouani@dial.prd.fr.

Jean-David NAUDET : Economiste, Agence Française de Développement, naudetjd@afd.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.

Anne-Sophie ROBILLIARD : Economiste, DIAL, unité de recherche CIPRÉ / IRD, robilliard@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 GENERALE
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 7
En fin de compte, tout changer pour que tout continue ? 12
Quels enjeux pour quelles politiques ? 15

PREMIÈRE PARTIE
Diagnostic et réflexions sur les politiques de lutte contre la pauvreté

INTRODUCTION 21

CHAPITRE I - Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté 25

Au début du XXIe siècle, la pauvreté demeure un fléau à l'échelle mondiale 26
Le caractère novateur du discours de la Banque mondiale 33
Malgré les progrès accomplis, la Banque mondiale ne dispose toujours pas d'un cadre politique cohérent de lutte contre la pauvreté 39
Conclusion 55

CHAPITRE II - Pauvreté, inégalité des conditions et inégalité des chances 57

Réduction de quelle pauvreté, pour quelle société ? 60
Mobilité, croissance, inégalités de condition et éducation 71
Conclusion 80

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 109

Deux tendances lourdes : récession prolongée et urbanisation rapide 110
Récession et pauvreté : études de cas 117
Les mécanismes à l'œuvre suite à la récession 122
Conclusion 135

CHAPITRE V - Pensent-ils différemment ? La voix des pauvres à travers les enquêtes statistiques 139

« Ecouter » les pauvres : pourquoi, comment ? 141
Le point de vue des pauvres sur les réformes économiques 146
Le point de vue des pauvres sur les grandes options idéologiques 152
Conclusion 158

DEUXIÈME PARTIE
Portée et limites des nouvelles initiatives internationales

INTRODUCTION 165

CHAPITRE VI - Un processus participatif pour établir de nouvelles relations entre les acteurs 169

Une nouvelle approche pour la définition et la mise en œuvre des politiques dans les pays pauvres 172
Le nouveau positionnement des bailleurs de fonds 178
Le processus participatif, facteur de renforcement de la démocratie 184
Affaiblissement ou réhabilitation de l'Etat ? 194
Conclusion 198

CHAPITRE VII - Le contenu des DSRP : au Sud, rien de nouveau ? 201

Le DSRP : Un programme cohérent et précis intégrant les multiples dimensions de la pauvreté 202
Pertinence et portée des politiques proposées 206
Les stratégies de réduction de la pauvreté sont-elles soutenables 218
Le suivi/évaluation des politiques : un volet négligé dans les DSRP 224
Conclusion 226

CHAPITRE VIII - Le DSRP au Mali : « gagner l'argent » ou formuler une politique de développement ? 229

La définition d'une stratégie de lutte contre la pauvreté est antérieure au DSRP 231
Dépendance à l'aide, relation avec les BWI et coordination des bailleurs de fonds 234
Le DSRP pose la question de la capacité nationale à définir des stratégies 240
Le DSRP se transforme progressivement en un plan de développement à moyen terme : que peut-on en attendre ? 246
Conclusion 247

CHAPITRE IX - Réduire la dette ou réformer l'aide ? 249

Tendances à la fin des années quatre-vingt-dix : L'ajustement structurel en fin de cycle 250
Les nouveaux contrats de réduction de la dette multilatérale 256
Que reste-t-il de la réforme ? 264
Conclusion 268

CHAPITRE X - L'Initiative PPTE et la lutte contre la pauvreté .. 271

Les origines de l'Initiative PPTE 272
L'Initiative PPTE, un processus en trois étapes 274
Quels sont les montants en jeu ? A quoi vont-ils êtres utilisés ? 282
Conséquences sur les stratégies de réduction de la pauvreté 296
Conclusion 298

TROISIÈME PARTIE
Dispositifs de suivi et d'évaluation

INTRODUCTION 303

CHAPITRE XI - Les dispositifs existants de suivi de la pauvreté : les faiblesses des enquêtes classiques auprès des ménages 307

Suivi et mesure de la pauvreté 309
La mise en œuvre sur le terrain : diagnostic et propositions 320
Conclusion 333

CHAPITRE XII - Les approches de la pauvreté en Europe de l'Ouest : quels enseignements pour les pays les moins avancés ? 335

La délicate définition de la pauvreté 336
Les approches monétaires de la pauvreté : le revenu monétaire instantané est-il un bon indicateur ? 342
La mesure de la consommation : une alternative séduisante ? 348
La pauvreté « subjective » ou comment interpréter les difficultés à boucler son budget ? 355
Conclusion 356

CHAPITRE XIII - Deux outils originaux de suivi de la pauvreté : l'enquête 1-2-3 et des Observatoires Ruraux 357

Présentation des deux systèmes d'enquêtes 358
Spécificités et apports des deux dispositifs d'enquête 375
Conclusion 381

CHAPITRE XIV - L'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté : l'apport des techniques de micro-simulation 383

Le renouvellement des politiques et le changement des méthodes d'évaluation 385
Les techniques de micro-simulation appliquées à l'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté 396
Micro-simulation pour l'évaluation des politiques : quelques applications 408
Conclusion : les enjeux de l'avenir 416

Bibliographie 419
Encadrés 447
Tableaux 448
Graphiques 450
Schémas 451
Acronymes 452
Auteurs 457

Composé par Economica, 49, rue Héricart, 75015 PARIS
Imprimé en France. - JOUVE, 11, bd de Sébastopol, 75001 PARIS
N° 327817E. - Dépôt légal : Juin 2003

Depuis 1999, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont demandé aux pays à bas revenu qui souhaitaient bénéficier de financements à taux privilégié ou d'un allégement 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). À 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'Économie, des Finances et de l'Industrie.

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'État 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 et les conditions de vie des ménages.

La presse en parle :

« Un livre essentiel pour tous ceux qui s'intéressent à l'aide au développement » *(Alternatives Économiques)*

« Un excellent manuel de référence pour tous ceux qui interviennent dans l'appui au développement » *(Politique africaine)*

« D'excellentes contributions sur la rhétorique de la pauvreté de la Banque mondiale, l'élaboration de ses nouveaux plans d'action, la portée des annulations de dette » *(Alternatives Internationales)*

ISBN IRD Éditions
2-7099-1518-9

ISBN ECONOMICA
2-7178-4684-0

9 782709 915182

35 €

9 782717 846843