

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 acquiescer 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 antérieurs², tout en perdant en cohérence rationnelle, lorsqu'ils se confondent avec l'affirmation de grands principes généraux et généraux sans conséquences pratiques. Le « *double bind* » rationnel-(bureaucratique) et (social)-démocratique risque de déboucher sur la paralysie, plutôt que sur le contrat social espéré.

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

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

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

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

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

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

Dans une seconde partie, nous tirons les conséquences en termes de politique économique de la nécessaire « dynamisation » du problème de la réduction de la pauvreté. Nous revenons tout d'abord sur les relations fortement débattues entre croissance économique, inégalité 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 welfarisme⁴.

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

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

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

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

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

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

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

Mobilité hors de la pauvreté et responsabilité individuelle

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

8. Cette idée n'est pas nécessairement en accord avec la logique procédurale abstraite (position originelle, derrière le voile d'ignorance) préconisée par Rawls. Sur ce sujet, cf. Jürgen Habermas et John Rawls (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 participatifs¹⁰. On sait qu'il s'agit d'une question très compliquée, notamment par les phénomènes de discrimination statistique et de préférences adaptatives qui peuvent entraîner l'apparition d'une « culture de pauvreté ». Par ailleurs, la notion de responsabilité individuelle perd son sens lorsqu'il s'agit de pauvreté extrême, c'est-à-dire des moyens de survie. Seule une société tyrannique peut attribuer une responsabilité individuelle à la mise en danger de sa propre vie, nous reviendrons sur ce point dans la section suivante.

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

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

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

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

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

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

Encadré 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).

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

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

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

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

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

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

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

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

Réduction de la pauvreté et 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 la 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

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 Stationary Economy*), de macro-dynamique et de croissance (*The Growing Economy*) et de régulation (*The Controlled Economy*). Sur les quelques 250 pages qui composent cet ouvrage, il est frappant de constater que les problèmes dynamiques, démographiques et intergénérationnels en représentent presque les deux tiers (mobilité économique et sociale, accumulation et héritage, mariage, fécondité différentielle). Ces thèmes sont pourtant pour l'instant pratiquement absents du *sourcebook* de la Banque mondiale.

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

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

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

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 résolue²².

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

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

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

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

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

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

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

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

Ce constat conduit à souligner le danger que représenterait une politique uniforme de recouvrement des coûts auprès des familles. Dans le cas de l'éducation, contrairement à la santé, il est par ailleurs beaucoup plus difficile de mettre en face du recouvrement des coûts une amélioration quantifiable de la qualité du service offert. Dans une perspective d'égalisation des chances, on est conduit à préférer une politique de tarification progressive et de subventions ciblées et conditionnelles, à l'exemple du *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (« Progresá ») 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.

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.

Sous la direction de

Jean-Pierre
CLING

Mireille
RAZAFINDRAKOTO

François
ROUBAUD

LES NOUVELLES STRATÉGIES INTERNATIONALES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

2^e édition



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 subsaharienne**
par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud

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

PARTIE II	PORTEE ET LIMITES DES NOUVELLES INITIATIVES INTERNATIONALES
Chapitre VI	Un processus participatif pour établir de nouvelles relations entre les acteurs <i>par Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud</i>
Chapitre VII	Le contenu des DSRP : au Sud rien de nouveau ? <i>par Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud</i>
Chapitre VIII	Le DSRP au Mali : « gagner l'argent » ou formuler une politique de développement ? <i>par Idrissa Dante, Mohamed Ali Marouani et Marc Raffinot</i>
Chapitre IX	Réduire la dette ou réformer l'aide ? <i>par Jean-David Naudet</i>
Chapitre X	L'initiative PPTE et la lutte contre la pauvreté <i>par Anne-Sophie Bougouin et Marc Raffinot</i>
PARTIE III	DISPOSITIFS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION
Chapitre XI	Les dispositifs existants de suivi de la pauvreté : les faiblesses des enquêtes classiques auprès des ménages <i>par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud</i>
Chapitre XII	Les approches de la pauvreté en Europe de l'Ouest : quels enseignements pour les PMA ? <i>par Daniel Verger</i>
Chapitre XIII	Deux outils originaux de suivi de la pauvreté : l'enquête 1-2-3 et les Observatoires Ruraux <i>par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud</i>
Chapitre XIV	L'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté : l'apport des techniques de micro-simulation <i>par Denis Cogneau, Michael Grimm et Anne-Sophie Robilliard</i>