
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>

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'Afrique¹ est en voie de marginalisation. La plupart des pays restent encore aujourd'hui spécialisés dans un petit nombre de produits primaires et leurs économies toujours aussi peu diversifiées, avec pour conséquence une extrême vulnérabilité (Berthélemy et 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 avancement le chiffre terrifiant d'un effondrement de vingt ans, qui réduirait à néant tous les progrès accomplis depuis les années cinquante².

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 définition, 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.

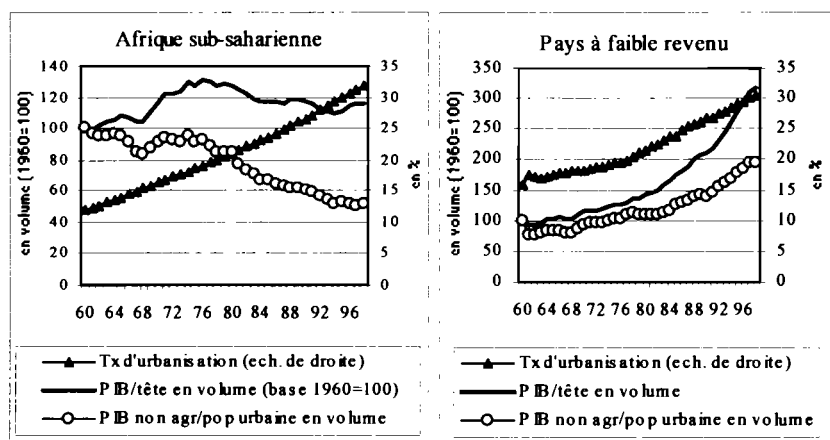
La dynamique urbaine : les villes paient le prix fort

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 l'électricité (en %)	Ménage ayant accès / eau courante (en %)	Taux emploi informel (en %)
		1960	1980	1998			
Lagos	Nigeria	14	27	42	100	nd	69
Abidjan	Côte-d'Ivoire	19	35	45	73*	64*	65
Khartoum	Soudan	10	20	34	45	52	15
Lomé	Togo	10	23	32	51*	67*	nd
Ouagadougou	Burkina Faso	5	9	17	41*	27*	60
Niamey	Niger	6	13	20	51*	33*	51
N'Djamena	Tchad	7	19	23	9	17	38
Dakar	Sénégal	32	36	46	80*	78*	nd
Yaoundé	Cameroun	14	31	47	87*	16*	57*
Antananarivo	Madagascar	11	18	28	68*	16*	56*
Jakarta	Indonésie	15	22	39	99	nd	33
Hanoi	Vietnam	15	19	20	100	nd	nd
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

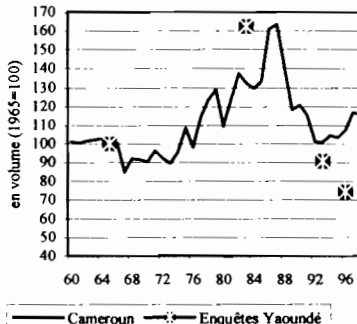
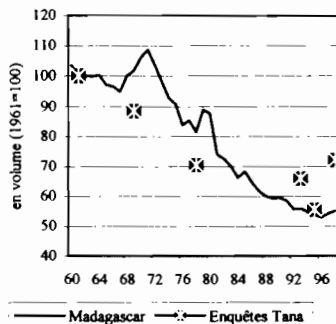
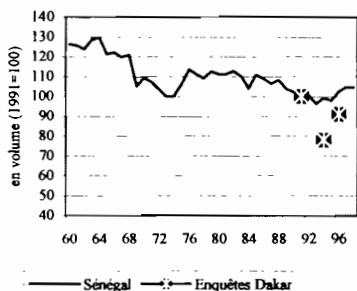
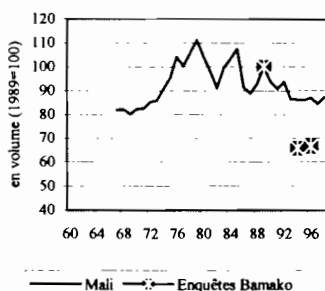
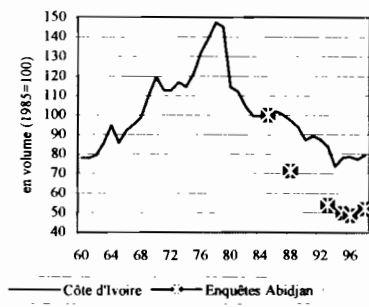
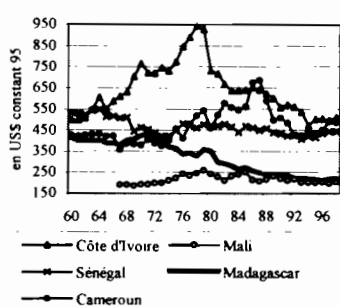
approximation très déformée du pouvoir d'achat des ménages. Face à de telles limitations, la tentation est grande de remettre en question la vision catastrophique dont rendent compte les chiffres officiels. La chute des niveaux de vie pourrait n'être qu'un artefact résultant de la piètre qualité des comptes nationaux.

Cependant, la confrontation des données agrégées des comptes nationaux et des résultats issus des enquêtes sur la consommation des ménages³, 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 retenu⁴. Il semble que les bonnes performances macro-économiques du Mali depuis la dévaluation du franc CFA aient eu un impact positif mais limité sur la situation des ménages. En fait, les moteurs de la croissance retrouvée sont essentiellement d'origines agricole et 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 reflueait 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 Dakarais 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.

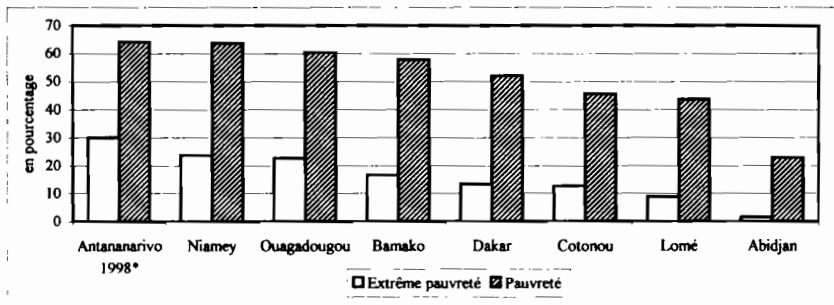
L'ampleur de la pauvreté dans les capitales d'Afrique de l'Ouest et de Madagascar

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 %
<i>Cumulant les différentes formes de pauvreté</i>	<i>2,4 %</i>
Cumulant les 4 formes de pauvreté « objective »	7,1 %
Cumulant les 3 formes de pauvreté « objective » non monétaire	8,9 %
Cumulant les 3 formes de pauvreté « subjective »	11,9 %
<i>Présentant au moins une forme de pauvreté</i>	<i>77,7 %</i>

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

Cette situation n'est pas spécifique à la capitale malgache. En effet, le faible recoupement de l'approche en termes de conditions d'existence et de l'approche purement monétaire est également observé à Abidjan (Grimm, 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 diplômés ; baisse des salaires réels et de la rémunération par tête du travail ; régression des taux de salarisation ; informalisation de l'activité ; croissance du chômage ; montée des taux d'activité féminins.

Les effets pervers de la politique d'emploi public

Jusqu'aujourd'hui, les entreprises du secteur moderne (public et privé) se sont principalement ajustées par une nouvelle régulation de leurs effectifs, plutôt que par la baisse des salaires nominaux. Dans les entreprises privées et le secteur public de production, on a procédé à des licenciements, sans toutefois obtenir de gains substantiels de productivité. Mais c'est sans doute dans l'administration publique que le changement dans la politique de recrutement a été le plus important. Si effectivement, il n'y a pas eu de compression sensible des effectifs, quelques pays mis à part (Ghana, Guinée, Bénin), le gel des embauches a cassé l'une des composantes centrales du mode de régulation antérieure, à savoir l'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
Bésil	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 décreue, 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 marchandises⁵. 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	
	Homme	Femme	Homme	Femme	Homme	Femme
Chômage						
Génération aînée	7 %	1 %	7 %	4 %	5 %	2 %
Génération intermédiaire	14 %	1 %	10 %	12 %	8 %	3 %
Jeune génération	23 %	6 %	20 %	14 %	10 %	7 %
Emploi informel						
Génération aînée	43 %	93 %	9 %	28 %	25 %	54 %
Génération intermédiaire	39 %	59 %	23 %	47 %	38 %	68 %
Jeune génération	68 %	54 %	42 %	54 %	46 %	59 %

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

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

Les ménages impuissants

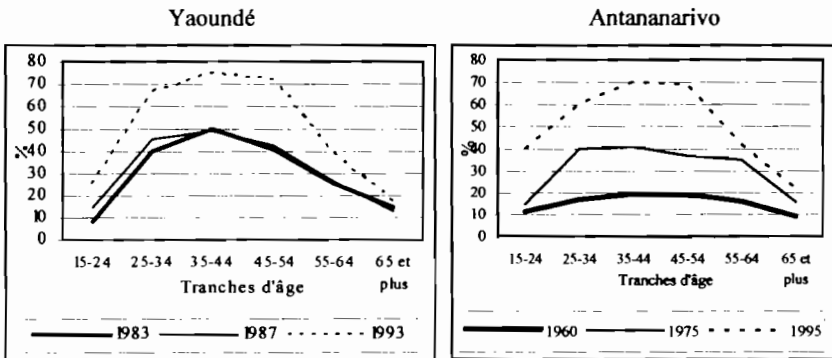
Face à une dégradation aussi importante et surtout aussi continue des conditions de vie, on peut s'interroger sur la nature des réponses adoptées par les ménages pour tenter d'en limiter les effets. Potentiellement, les ménages peuvent agir à deux niveaux : chercher des sources complémentaires de revenus ; 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 points⁶. En fait, une analyse plus détaillée montre que la hausse du taux d'activité s'explique essentiellement par la mise au travail des femmes (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 bénéficiaires de transferts monétaires. Mais cette situation est loin d'être généralisée. Ainsi, dans la capitale malgache, plus de la moitié des ménages ne sont intégrés dans aucun réseau de redistribution. Ensuite, le montant moyen des transferts nets est extrêmement faible. A Antananarivo par exemple, il est inférieur à 1 % du revenu primaire d'activité, et presque nul pour les plus pauvres⁷. Pas plus que les transferts monétaires ou en nature, la mobilisation des

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 global⁸ 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 citoyen. 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.

Sous la direction de

Jean-Pierre
CLING

Mireille
RAZAFINDRAKOTO

François
ROUBAUD

LES NOUVELLES STRATÉGIES INTERNATIONALES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

2^e édition

