

→ POLITIQUES ET OBJECTIFS DE REDUCTION DE LA PAUVRETE : QUELS DÉFIS POUR LES ACTEURS NON-ÉTATIQUES*

Marc Lévy**

Le moins qu'on puisse dire c'est que "la pauvreté résiste au développement". Alors que les politiques publiques modifient peu à peu leur façon d'aborder le problème, à quelles remises en questions les acteurs non étatiques devront-ils quant à eux consentir s'ils souhaitent vraiment parvenir à réduire la pauvreté ?



Cette lutte contre la pauvreté est devenue une priorité fortement consensuelle. On pourrait se satisfaire du fait que depuis 1980, la proportion de la population vivant dans la pauvreté absolue dans les pays en développement a été réduite pratiquement de moitié¹. Mais ces résultats sont trompeurs car ils sont essentiellement dus aux situations chinoise et indienne. En vingt ans, la pauvreté a doublé en Afrique. De même en Europe orientale et en Asie centrale, le taux de pauvreté, resté stable jusqu'en 90 (0,3%), est passé à 4% en 2000. En Amérique latine et dans les Caraïbes, le nombre de pauvres a augmenté, mais leur proportion est restée la même.

Bien que le climat économique et financier mondial laisse espérer une poursuite de la croissance, l'état d'esprit général n'est pas franchement optimiste dans la mesure où aux USA l'heure est au ralentissement et au déficit ; au Japon, la croissance est médiocre ; en Europe, on note une certaine amélioration mais la croissance annoncée restera de bas niveau ; en Chine, on assiste à une véritable "surchauffe" ; tandis qu'en Inde, le changement politique crée l'incertitude.

Dans ce contexte général, les façons d'aborder l'objectif de réduction de la pauvreté sont plus que jamais liées à la perception d'une interdépendance entre croissance, pauvreté, inégalités et sécurité.

LES ANCIENS PRÉSUPPOSÉS DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Le lien entre pauvreté et inégalités

- La pauvreté est le résultat d'un accès réduit et précaire aux ressources productrices de revenus, de capacités, d'autonomie et de sécurité.
- L'accès à ces ressources est l'enjeu de compétitions sociales inégales.
- Faute d'un minimum de régulation, les inégalités deviennent structurelles et politiques.

Le recours nécessaire aux acteurs sociaux

- Pour améliorer leur accès aux ressources stratégiques, les individus, pauvres et moins pauvres, ont besoin de s'organiser collectivement.
- Mais toute organisation collective issue de groupements locaux n'est pas nécessairement favorable à la réduction de la pauvreté et des inégalités.

Le lien entre l'État et la société

- Les États ne sont pas toujours les représentants de l'intérêt général, les régulateurs des conflits d'intérêt, les défenseurs des catégories défavorisées.
- De son côté, la société civile est hétérogène. Elle est composée de groupes multiples dont les intérêts sont souvent conflictuels et parfois inféodés aux groupes sociaux dominants.
- Cependant, c'est par la collaboration entre État et société civile que peut émerger un intérêt commun. Il faut à la fois un État capable d'exercer ses fonctions de régulation et une société civile capable d'autonomie.

LE LIEN ENTRE LA CROISSANCE, LA PAUVRETE ET LES INÉGALITÉS

Partant de ces présupposés, il se développe actuellement une réflexion très intéressante chez les économistes du développement concernant ce lien entre croissance, pauvreté et inégalités. En particulier, les positions de François Bourguignon, nommé il y a quelques mois économiste en chef à la Banque mondiale, ne manquent pas d'intérêt. Que dit-il ?

Les stratégies doivent-elles avant tout viser la croissance ou bien la réduction de la pauvreté et/ou des inégalités ?

Selon Bourguignon, c'est un faux dilemme car d'une part, l'élimination de la pauvreté absolue est un objectif significatif du développement, dans la mesure où il s'agit de s'assurer que chaque personne peut pourvoir à ses besoins essentiels, d'autre part, un tel objectif nécessite une forte combinaison, spécifique pour chaque pays, de politiques de croissance et de redistribution.

Tout cela peut apparaître comme des évidences si on ne se réfère pas au débat sur la différence entre pauvreté absolue et pauvreté relative.

La première se définit par rapport à un seuil chiffré en revenu (est pauvre celui qui a moins de 2\$ par jour) ; la seconde ne se définit pas en fonction d'une estimation du coût des besoins essentiels, mais en fonction d'une certaine proportion du salaire médian pour l'ensemble de la population (le salaire qui divise la population entre ceux qui gagnent plus que ce salaire et ceux qui gagnent

* Cette contribution est un condensé d'un texte plus long qui lui-même est un mélange de plusieurs textes écrits en différentes circonstances, en particulier pour la séance de restitution de l'étude du F3E sur les relations ONG/pouvoirs publics (janvier 2004), pour le colloque du 10ème anniversaire de Coordination Sud (septembre 2004), pour le groupe de conseil et de stratégie de Concord, pour le colloque de l'Université catholique de Lille sur la réduction de la dette africaine (6 novembre 2004) et pour les journées de la coopération décentralisée organisées à Tours (27 novembre 2004).

** Réseau Impact

¹ Rapport statistique 2004 de la Banque mondiale (Le Monde du 24/04/04).

moins²). Cette dernière ne dépend donc pas de la croissance mais essentiellement de la distribution des richesses : même si une personne a plus de 2\$ par jour, elle est pauvre comparativement à ceux qui gagnent x fois plus qu'elle.

Or, s'il y a consensus sur le fait que la pauvreté relative importe, il n'y en a pas sur le fait que le "bien-être" de chacun dépend surtout de sa position relative dans la société et non pas d'un niveau de vie standard calculé en revenu minimum. Donc ce "bien-être" ne dépend pas d'un seul objectif de croissance, mais nécessite une redistribution (pour faire varier les positions relatives).

Réflexion en faveur d'une "croissance redistributrice"

Bourguignon propose d'admettre que la réduction de la pauvreté absolue est un objectif significatif pour les stratégies de développement. Mais par rapport aux autres tenants de cette position qui, le plus souvent, en concluent un lien direct entre réduction de la pauvreté et augmentation de la croissance, l'originalité de la position de Bourguignon consiste à considérer que la réduction de la pauvreté absolue dans un pays et à un moment donnés, est déterminée par le taux de croissance et par le changement dans la distribution des revenus. Comme un certain nombre d'études empiriques montrent que la relation entre croissance et distribution est forte et complexe, le grand défi d'une stratégie de développement devient alors d'établir les caractéristiques de cette interdépendance. La grande difficulté, étant donné que les deux politiques n'ont pas le même coût et qu'il y a des effets d'interaction de la croissance sur la distribution et réciproquement, est de trouver le bon dosage entre croissance et redistribution.

Cherchant à préciser les effets de la croissance sur la distribution, Bourguignon introduit un élément essentiel : la relation entre la croissance comme processus économique et les changements institutionnels, sociaux ou culturels. Que ce soit à travers les phénomènes d'urbanisation ou les demandes en matière d'accès aux services de la part de ceux qui voient leurs revenus augmenter ou, au contraire, à travers les réactions des moins avantagés, soit pour défendre leurs droits, soit pour se donner les moyens de se faire entendre, la croissance agit sur la structure de la société. D'où les effets sur la distribution.

Sans doute pourrait-on ironiser sur cette nouvelle évidence, mais ce serait ignorer l'ouverture ainsi faite, de la part d'un économiste, en direction des sciences sociales et politiques. Ouverture qui va lui servir pour tenter d'expliquer ensuite les effets de l'inégalité sur le taux de croissance. Outre l'inégalité d'accès au crédit qui manifestement limite les opportunités de création de richesses, Bourguignon est amené à mentionner les conflits sociaux, les instabilités politiques et les crises violentes, pour montrer le lien entre inégalités et perte de croissance. Que ce soit en termes de pertes de vies humaines et de coûts médicaux, ou bien en termes de coûts d'opportunités pour les ressources humaines et financières ainsi détournées de la fonction productive. Bien sûr, l'économiste regrette le manque de travaux permettant de chiffrer ces relations, mais il n'en conclut pas moins que "trop d'inégalités est préjudiciable pour la croissance".

Autrement dit, la réduction des inégalités, y compris du point de vue des rapports sociaux et du pouvoir "politique" des groupes défavorisés à faire valoir leurs droits, n'est pas seulement une préoccupation "sociale", charitable, elle a une fonction économique sur la croissance du pays.

Le rôle d'impulsion imparti aux politiques publiques

On oublie trop souvent qu'un des principes de la démocratie, c'est la redistribution des richesses et qu'il subsiste, de ce point de vue, une contradiction entre l'égalité proclamée et la réalité

des inégalités des conditions économiques. Cette contradiction tend à s'accroître, globalement parlant, tant à l'échelle internationale qu'à l'échelle nationale. Pourquoi ? Car les deux grands enjeux actuels sont de :

- faire baisser les dépenses de l'Etat-Providence, qui assurent le financement des politiques sociales de solidarité, pour maintenir les pratiques d'évasion fiscale et continuer à ne pas parler d'impôts en Afrique ou bien pour faire baisser les impôts en Europe (augmentation de la consommation et électoralisme en faveur des classes moyennes et aisées)³ ;
- renégocier le partage de la plus-value entre le travail (salaires) et le capital (dividendes) pour mieux rémunérer les propriétaires, les dirigeants d'entreprises et leurs alliés⁴.

Un récent ouvrage⁵ dénonce la régulation du capitalisme par la prépondérance des marchés boursiers comme facteur d'instabilité, de crises, de malversations, d'augmentation des inégalités, de menace sur la démocratie. Il prône un changement dans la gouvernance d'entreprise (les actionnaires ne sont pas les (seuls) propriétaires de l'entreprise) et une socialisation du capital (création d'un fonds, contrôlé par l'État et investi à long terme dans un esprit d'utilité sociale).

"Une mondialisation qui tolérerait la prédation et l'accaparement de ses fruits par une minorité n'a pas d'avenir. Une mondialisation qui détruirait les équilibres sociaux et environnementaux, écraserait les plus faibles, nierait les droits de l'homme, n'a pas d'avenir", vient de déclarer à New York le Président Chirac et avant lui, au dernier Forum de Davos, consacré au lien entre prospérité et sécurité, il fut question : "d'un nécessaire partage équitable des fruits de la croissance."

Quels défis ce revirement impose-t-il aux acteurs non étatiques ?

DE QUI PARLE-T-ON ?

Les entreprises et les commerçants sont des acteurs non étatiques, tout à fait déterminants à l'échelle locale, mais nous n'en parlerons pas. Pas plus que des collectivités locales, qu'il faut bien distinguer des associations à travers lesquelles parfois elles agissent, qui sont non étatiques mais relèvent quand même de la sphère publique.

Quant aux associations, il faut distinguer :

- les groupes dits "de base" : associations de jeunes, groupes de femmes, organisations paysannes, associations de parents d'élèves, groupes d'artisans et d'entrepreneurs, mutuelles de microcrédit, etc. dont les bénéficiaires sont les membres ;

² Par exemple, en Europe, est considéré comme pauvre celui qui perçoit moins de 50% du salaire médian.

³ La solution étant la réduction des prestations sociales, la substitution par la société civile (occupez-vous des pauvres !) et le marché. Il faut quand même savoir qu'il y a 150.000 sociétés extraterritoriales opaques qui permettent de cacher les bénéficiaires, en particulier grâce à 63 paradis fiscaux (25 dans les années 70). Quand les contribuables les plus riches échappent à l'impôt, c'est simple, dans les pays développés, ce sont les classes moyennes qui subissent la hausse de la pression fiscale et dans les pays en développement, il y a pénurie de services publics.

⁴ Car pendant les trente glorieuses (1945-1975), sous la pression des syndicats et pour endiguer la montée du communisme, le partage était favorable aux salaires (70% contre 30% aux profits). Depuis les années 1980, la reconquête a commencé. On est aujourd'hui dans un ratio de 60/40 et ce n'est pas fini !

⁵ Michel Aglietta et Antoine Rebérioux. *Dérives du capitalisme financier*. Albin Michel.

- les associations dites "intermédiaires", situées entre les bénéficiaires et les commanditaires des actions entreprises, qui ont des responsables, parfois des permanents, qui n'appartiennent pas aux groupes des bénéficiaires et qui fonctionnent comme des professionnels.

Les dernières se sont développées, dans le contexte de démocratisation des sociétés, de faiblesse ou d'autoritarisme des États, souvent en tirant parti des appuis apportés par les coopérations internationales. Elles prennent en charge des services "d'intérêt général" (actions éducatives, culturelles et sportives ; microcrédit ; ramassage des ordures ; aides aux handicapés ; accueil des enfants de la rue ; actions sanitaires ; appui aux agriculteurs et aux petits entrepreneurs ; etc.). En dix ans d'expérience et plus, certaines ont pu développer une véritable compétence professionnelle. Néanmoins, elles peuvent employer à la fois des salariés et des bénévoles. Non seulement elles remplissent des fonctions directement profitables aux populations, ce qui leur confère une indéniable utilité sociale, mais elles peuvent aussi brasser beaucoup d'argent et tisser des réseaux d'influence bien ramifiés. De ce fait, elles constituent parfois des tremplins politiques et en tout cas, des points d'ancrage pour de nouveaux types de leaders.

Localement, en Afrique en particulier, là où l'État "n'arrive" pas ou peu et où, avant la décentralisation, les pouvoirs publics étaient faibles, ces leaders associatifs, ont pu, dans certains cas, prendre des habitudes d'autorité que les nouveaux élus viennent un peu perturber. Dans d'autres cas, ces leaders associatifs sont devenus des élus.

Dans un autre genre, les fédérations paysannes qui se constituent au niveau national et régional (cas du ROPPA, fédération des organisations paysannes d'Afrique de l'Ouest), sont aussi des organisations intermédiaires. Mais les dirigeants de ces fédérations ne sont pas des "professionnels" ; surtout des membres élus rendant des comptes aux groupes de base. Là aussi, on a pu observer des débuts de décalage avec la "base", entre organisations faitières et groupes locaux.

Il faut également distinguer les associations intermédiaires originaires des pays européens et américains de celles constituées par des acteurs africains, asiatiques ou latino-américains. Le fait que des groupes comme OXFAM ou World Vision installent des antennes locales présentées comme des structures autochtones vient ajouter à la confusion.

C'est une nuance importante à souligner dès lors qu'on se pose la question de la légitimité des associations. Ce n'est pas pareil de "parler en tant que, paysans, pauvres ou victimes" ; ou alors "parler avec" ; et d'autre part, "parler au nom de" ou "parler à propos de"⁶. Il est entendu que des organisations peuvent faire légitimement plusieurs choses à la fois, tandis que d'autres, bien que "basiques", peuvent abuser de leur position et se mettre plutôt à parler au "nom de".

LA PRISE EN COMPTE DES INÉGALITÉS

Les opérations de développement ont fréquemment pour objectif d'améliorer les conditions de vie de la population, de soutenir les processus de décentralisation, d'améliorer la gouvernance locale, d'augmenter la maîtrise du développement par les populations, de développer l'agriculture. Quand l'objectif de réduction de la pauvreté est mis en avant, souvent pour se conformer au consensus actuel, cela sous-entend que "ici, tout le monde est pauvre", ce qui a fortement tendance à banaliser la pauvreté.

Il est vrai que selon les statistiques officielles, 30 à 40% de la

population vit en dessous du seuil de pauvreté nationale, parfois même davantage. Les accablantes difficultés des personnes et leur souffrance sont visibles et éprouvantes. Cela dit, une connaissance des réalités par la pratique permet de "voir" la pauvreté de quatre façons :

- par la faiblesse/irrégularité/précarité des revenus (par le manque d'opportunités d'emplois ou d'activités rémunératrices, etc.) ;
- par les conditions de vie et d'hygiène (sous-alimentation, manque d'accès à l'eau à des logements de bonne qualité, le manque d'infrastructures d'assainissement, etc.) ;
- par la maladie (manque d'accès au soin, d'infrastructures, de moyens pour payer les consultations et les médicaments, etc.) ;
- par le manque de formation des adultes (qui handicape leur accès au travail, leur insertion dans la vie sociale et donc accroît leur vulnérabilité) et par le manque de scolarisation des enfants qui sont retirés de l'école dès que les revenus des parents ne permettent plus de payer la scolarité.



PHOTO : COTA

Regarder les opérations de développement sous l'angle de la pauvreté peut sembler inutile car de l'ordre de l'évidence, de la tautologie : le développement c'est la lutte contre la pauvreté. Mais ce qu'on constate, c'est que la pauvreté, pourrait-on dire, résiste au développement :

- parce que les objectifs sont trop globalisés (améliorer les conditions de vie de la population, soutenir les processus de développement local, améliorer la gouvernance locale, augmenter la maîtrise du développement par les populations...)
- parce que les réalités sont trop généralisées ("tout le monde est pauvre dans notre zone de travail")
- parce que les projets sont trop "systémisés" (tout est lié, il ne faut pas séparer l'accès aux revenus, de la santé, de l'éducation, du logement, etc.)

La pauvreté devient, d'une certaine façon, "invisible" et finit par être perdurable, quelles que soient les bonnes intentions des projets.

Les acteurs non étatiques ont voulu lutter contre le misérabilisme (l'afro-pessimisme !) qui accable souvent l'Afrique, ce qui a pu avoir tendance à faire baisser l'aide publique au développement et à démobiliser les opinions publiques. Ils ont préféré

⁶ Pour reprendre une différenciation empruntée à Hugo Slim, Oxford Brookes University. "By what authority ? The legitimacy and accountability of non-governmental organisations". Décembre 2002.

mettre en avant le dynamisme des initiatives, la progression de la démocratie participative, la richesse relationnelle, la vitalité associative, etc. Le regard sur la pauvreté en est devenu presque dérangeant car il remet en évidence les réalités vécues par les populations, certes, sans annuler les visions positives ci-dessus, mais quand même, en les "bousculant" un peu.

Il y a partout en Afrique, un tissu associatif, parfois émergent, parfois ancien et très actif ; il y a une progression de la gouvernance locale, parfois lente, parfois très conséquente ; mais il y a aussi une permanence des situations de pauvreté : pas d'argent, des logements minables, pas assez à manger, des maladies, un avenir bouché, etc. Et quand on arrive à chiffrer (il y a de plus en plus de telles études locales), c'est une situation qui peut concerner la moitié de la population.

Quel que soit l'excès de la formule "tout le monde est pauvre", elle rappelle que même un fonctionnaire, considérablement avantagé par son salaire mensuel, finit par vivre pauvrement, compte tenu du nombre de personnes qu'il doit faire vivre ou soutenir avec cet argent.

Néanmoins, il faut se dire que tout le monde n'est pas pauvre avec la même gravité. Il y a des différenciations, des inégalités. C'est le point le plus obscur, le plus difficile à préciser, à quantifier. Lors des enquêtes, il faut beaucoup insister pour accéder à cet aspect de la réalité, comme si la société homogène était une référence valorisée. Il vaut mieux, au contraire, postuler que les sociétés sont hétérogènes et traversées par des inégalités, pour comprendre les dynamiques sociales et politiques à l'œuvre.

On observe, de fait des inégalités entre quartiers d'une ville, entre hommes et femmes, entre classes d'âge, entre salariés (dont les fonctionnaires), entre ceux qui travaillent et les chômeurs, entre les "gros" agriculteurs/éleveurs/commerçants et le reste de la population.

LES ACTEURS NON ÉTATIQUES SONT-ILS VRAIMENT LES DÉFENSEURS D'UN DÉVELOPPEMENT RÉDUCTEUR DES INÉGALITÉS ?

L'analyse des relations État/Société civile ne prend pas suffisamment en compte la part d'hybridation qui fait qu'il y a du sociétal dans l'État et de l'étatique dans la société.

Les deux partenaires ont intérêt à entretenir l'idée qu'ils sont différents de l'autre : je suis légitime et représentatif, tu ne l'es pas, dit l'Élu ; je défends les "petits", tu es trop lié aux intérêts dominants, lui répond l'associatif !

En réalité, État et acteurs non étatiques sont des "contraires", font mine de s'opposer durement, mais en même temps, négocient leur coexistence. Ils ont besoin l'un de l'autre, font ce qu'il faut pour, mais clament à haute voix tout ce qui les sépare. Les oppositions ne doivent pas nous empêcher de voir la part de négociation, d'alliances, de convergence, de coexistence. Faute de quoi, on risque de se tromper dans l'analyse de la dynamique de ces deux entités politiques. Surtout au moment où l'unanimité grandit en faveur de la lutte contre la pauvreté, du développement durable, de la nécessité de conjuguer libéralisation des échanges et régulation des marchés, croissance et réduction des inégalités, taxation internationale et augmentation de l'aide publique au développement, etc. Autrement dit, au moment où le discours politique devient lui aussi une "coexistence de contraires", produisant une certaine confusion qui ne peut s'éclaircir que si on analyse ce qu'il en est des convergences et de la réalité des objectifs poursuivis.

Pour remplir des objectifs d'intérêt collectif, il faut être capable

d'intérioriser la pluralité des intérêts et accepter la nécessité d'arbitrer entre des attentes concurrentes, ce qui qualifie exactement le terrain du politique.

La question n'est donc pas "comment se passer des États" (ou à l'inverse, comment se passer des non étatiques), mais quelle est la bonne distance au politique ? Car même des régimes autoritaires peuvent s'accommoder d'un milieu associatif, à condition qu'il fonctionne en soupapes de sécurité", en substitution de la question sociale, autrement dit, à condition qu'il contribue à la "dépolitisation de l'espace public", pour reprendre des expressions du rapport sur les sociétés du sud. Expressions auxquelles font écho les analyses de Thierry Pech et Marc-Olivier Padis dans leur livre récent sur "Les ONG, la politique et le marché"⁷. La remise en cause de la souveraineté des États (par les ONG) ne tracerait-elle pas, se demandent-ils, les contours d'une "antipolitique", faite de désengagement des États, de dénigrement de l'État-nation, de l'utopie de la puissance du droit, du pouvoir médiatique, de l'illusion de la démocratie directe.

LES ACTEURS NON ÉTATIQUES PEUVENT-ILS RENONCER À LEUR VU DE "CHASTETÉ POLITIQUE" ET SE FAIRE Ouvertement LES DÉFENSEURS D'UN PARTENARIAT ASSOCIANT L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES ?

Face à des pouvoirs publics locaux légitimés par des élections indiscutables et exerçant leur responsabilité en matière de développement local, les acteurs non étatiques peuvent demander à faire reconnaître, pour une prise en compte dans l'élaboration des politiques publiques, leur fonction de lobby pour le compte d'intérêts particuliers (enfants de la rue, handicapés, habitants de tel quartier, etc.). Ils peuvent également revendiquer leur expérience et capacités opérationnelles pour demander à être partie prenante de la mise en œuvre des politiques publiques. Cela suppose de leur part d'accepter, sans la dénigrer et n'y voir qu'une position d'instrumentalisation, la fonction de "prestataire de services" pour le compte de la municipalité et non de décider seuls, avec l'appui d'une coopération étrangère, de mener telle ou telle action.

Cela suppose de la part aussi de la municipalité d'accepter de contractualiser avec un opérateur non étatique plutôt que d'intégrer le service en question dans les fonctions assurées directement par la municipalité.

Ce mouvement de délégation de service public est totalement d'actualité en Europe. Dans la mesure où il concerne la sous-traitance aux entreprises privées de fonctions assurées par les administrations (centrales et décentralisées), il suscite un certain nombre de réticences. Mais depuis longtemps en France, l'État confie au milieu associatif des fonctions d'animation sportives, d'éducation populaire, de gestion d'institutions culturelles, d'aides aux personnes en difficulté, etc. Il y a là une expérience "d'économie mixte" intéressante.

Au lieu de considérer que seule l'action indépendante est synonyme de qualité, les acteurs non étatiques peuvent-ils s'inscrire dans une logique contractuelle de prestataires, capables de négocier le contenu de leur service ? ■■■

⁷ Les multinationales du cœur. Seuil. Février 2004.