

Lutte contre la pauvreté et les inégalités

Ce qu'en pensent des intellectuels africains

Une initiative du Réseau IMPACT¹

Trois idées forces

En 1996, un groupe de chercheurs et d'opérateurs français a démarré un travail de mise en commun des résultats de la recherche et de l'expérience pratique, visant la compréhension des évolutions des sociétés africaines suite à l'application des Plans d'ajustement structurel². Il s'agissait d'interroger à la fois la capacité des "ménages" à s'adapter à la crise et l'efficacité des interventions de l'Etat, en particulier en matière de réduction de la pauvreté et de la précarité. Trois idées forces ont guidé ce travail :

- a) Le caractère multidimensionnel de la pauvreté en fait une question sociale et politique tout autant qu'économique. *"Pour un individu, la pauvreté est d'abord perçue comme une détérioration des liens qui l'attachent à une communauté de vie. L'appauvrissement est d'abord exclusion des modes d'accès aux ressources productrices de revenus et de liens sociaux. (...) L'appauvrissement est une désocialisation."*³. Il faut donc partir de la compréhension des dynamiques économiques et sociales : étude des différents acteurs, de leurs pratiques et de leurs normes, étude des rapports entre "Etat" et "société civile", des modes de pénétration de l'économie globale dans les sociétés africaines et des réactions qu'elle suscite.
- b) Cette compréhension des dynamiques économiques et sociales est difficile. Elle nécessite de croiser les différentes échelles (les résultats macro économiques ne sont pas toujours compatibles avec les observations de terrain), de croiser les disciplines (économistes, statisticiens, sociologues, anthropologues, géographes, etc.), de croiser les acteurs (les chercheurs, les universitaires, les opérateurs, les collectivités décentralisées, les institutions publiques).

1) Inégalités/Micro Macro/Pauvreté/Acteurs. Réseau d'appui aux politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

2) L'initiative fut prise par l'IRD (à l'époque ORSTOM).

3) Extrait du compte-rendu du séminaire organisé à Marseille, édité par l'ORSTOM, "Les familles africaines dans la crise. Faut-il modifier les politiques publiques ?", 1998, 75 p.

Contrairement à une tradition française fort regrettable de cloisonnement, il faut susciter une intelligence collective.

- c) Cette intelligence collective ne doit pas être seulement académique. Elle doit être au service des différents acteurs concernés et favoriser la mise en œuvre de "politiques publiques". Mais il ne s'agit pas d'un retour à une stratégie de développement uniquement déterminée par un Etat. Au contraire, de telles politiques publiques concertées, reposent sur le constat d'une faible efficacité des politiques étatiques. Pour être réalistes et efficaces, les politiques publiques ne peuvent pas être le seul fait de l'Etat, et pour passer d'étatiques à publiques, elles doivent se construire progressivement comme un compromis entre les différents acteurs sociaux concernés, l'Etat continuant à jouer le rôle pivot d'impulsion et d'arbitrage mais renonçant à son monopole. C'est dans cette démarche et par des pratiques nouvelles qu'il peut redevenir légitime.

En 2000, le Sommet du Millénaire organisé aux Nations Unies est venu consacrer la priorité donnée à la lutte contre la pauvreté, tandis que les nouvelles mesures de réduction de la dette donnaient aux Etats pouvant en bénéficier, les moyens de financer les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)⁴ qu'ils doivent préalablement adopter⁵. Une telle priorité ayant été actée, il ne suffisait plus d'analyser et de comprendre⁶. Il fallait aussi proposer des orientations méthodologiques et suivre leur mise en œuvre dans des politiques publiques qui se voulaient "participatives". Pour ce faire, en partant des analyses en termes d'inégalités structurelles, causes de la pauvreté et de jeux d'acteurs dans la compétition pour l'accès aux ressources, sept approches sectorielles ont été explorées : politiques d'éducation, de santé, de micro finance, d'hydraulique urbaine, de foncier rural, d'appui aux organisations paysannes et aux petites entreprises. Elles ont été rassemblées dans un livre avec, sous forme d'un "cadre logique" en quatre temps, une proposition d'une certaine façon de concevoir des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités⁷.

4) On trouve aussi le sigle DSRP : Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté.

5) Pour plus d'informations sur les CSLP, voir le livre de nos collègues de DIAL, Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto, François Roubaud, *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, 2002, 406 p.

6) Les analyses issues de ce travail ont été publiées dans un premier livre : WINTER Gérard. (dir). *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala-IRD, janvier 2001, 454 pages.

7) LEVY Marc. (dir.), *Comment réduire pauvreté et inégalités. Pour une méthodologie des politiques publiques*, Karthala - IRD, décembre 2002, 248 p.

Au vu des résultats de ce travail et pour tenir compte de la nouvelle phase ouverte par la mise en œuvre des CSLP, il a été décidé, d'un commun accord avec le Ministère français des Affaires étrangères (DGCID), de poursuivre l'activité entreprise, mais sous une forme différente. A la fois élargie à de nouveaux acteurs, davantage organisée, tout en gardant le souci de souplesse d'action et de synergie collective. Cette nouvelle phase d'activité, sous la forme du Réseau IMPACT a commencé en décembre 2002, avec un Comité d'orientation renouvelé et des convictions fondées sur le travail mené depuis 1996⁸.

Solliciter le point de vue critique de collègues africains

Une des premières initiatives du Réseau, fut de solliciter un certain nombre de collègues africains en leur proposant de nous donner leur avis critique sur nos analyses et les résultats auxquels nous aboutissions. Sur la base de leurs réponses et de leurs profils, nous avons sélectionné les cinq personnes dont nous pouvions financer le travail. Nous leur avons envoyé les livres et les notes que nous avons produits ou que des membres du Réseau avaient publiés. Ils en ont fait chacun un long commentaire écrit qui fut la base d'un début d'échange à distance.

En mars 2003, nous les avons invités à Paris pour venir discuter avec les membres du Comité d'orientation qui avaient reçu préalablement les commentaires de ces collègues. Nous avons donc une base commune. Deux questions ont structuré nos débats : (1) Faut-il voir les CSLP comme des Plans d'ajustement structurel "bis" ou comme des réformes des modèles de croissance ? ; (2) Les collectivités décentralisées, sont-elles en mesure de renouveler l'action publique ou reproduisent-elles les logiques inégalitaires ? Ces journées de confrontation franco-africaine se sont terminées par une séance publique au cours de laquelle nos collègues ont présenté leurs visions des choses et le fruit de nos discussions⁹.

Lorsque nous avons rencontré la direction de l'AFD, au début de l'année 2003, pour discuter de la poursuite de la collaboration, Pierre Jacquet s'est montré très intéressé par cette initiative et a proposé que les contributions des collègues africains soient publiées dans la revue *Afrique contemporaine*. Il a fallu bien sûr, contraintes d'une publication oblige,

8) Pour plus de détails sur le Réseau rendez vous sur le site Internet <www.reseau-impact.org> où vous trouverez différents documents de présentation et notes de lecture donnant à voir nos convictions et leur mise en pratique.

9) Il y a, sur le site du Réseau, un compte-rendu de ces journées de mars 2003.

qu'ils reprennent leurs textes pour les raccourcir, pour développer certaines particularités, pour être parfois plus accessibles à un public moins spécialisé. Tout cela a pris du temps, mais l'idée s'est réalisée.

Présentation de leurs contributions

Les positions exprimées par nos collègues nous sont apparues comme ayant entre elles des points communs tout en étant marquées par la diversité de leurs trajectoires. Tarik Dahou travaille sur les prospectives de dialogues politiques au sein de l'ONG ENDA basée à Dakar. Emmanuel Assilamehoo est conseiller technique du Ministre des Finances et de l'Economie du Bénin sur les Plans d'ajustement structurel et la lutte contre la pauvreté. Gustave Nébié est économiste au PNUD, spécialisé dans l'appui aux CSLP, en poste à Addis Abeba (Ethiopie). Ahmed Ould Amar est professeur d'économie à l'université de Nouakchott en Mauritanie.

Au cours de nos échanges, Gustave Nébié a beaucoup approuvé le lien fait entre pauvreté et inégalité. Il récuse une lutte contre la pauvreté réduite à des mesures ponctuelles en faveur des pauvres. La recherche d'un cadre de concertation permettant de n'écarter ni l'Etat, ni la société, lui paraît judicieux, à condition de ne pas ignorer la difficulté à construire pratiquement de telles alliances. Les actuels CSLP font la démonstration, il en est le témoin direct, d'une faible dimension participative. Il y a donc beaucoup d'efforts à faire pour que ces stratégies prennent en compte les inégalités, associent vraiment les acteurs et mettent en œuvre des politiques économiques favorables à une croissance fortement réductrice de la pauvreté.

Emmanuel Assilamehoo, quant à lui, a insisté sur la dimension macroéconomique de la lutte contre la pauvreté et regretté l'interventionnisme des institutions de Bretton Woods. Pour lui, les ressources des remises de dette doivent être considérées comme une aide budgétaire, certes assortie d'un contrôle renforcé de l'exécution du budget. Il est favorable à ce que les acteurs sociaux jouent un rôle plus actif mais rappelle que les pouvoirs publics sont les responsables en dernier ressort. Quant aux collectivités locales, il est d'accord qu'elles doivent jouer un rôle mais à condition de le faire en cohérence avec le niveau national.

Ahmed Ould Amar est intervenu dans les débats pour insister sur le manque de prise en considération des réalités des économies et sociétés africaines dans les stratégies soutenues par la Banque Mondiale et le FMI. Il a soutenu l'idée de politiques publiques "intermédiaires"

pour l'intérêt d'articuler les échelles et d'impliquer les acteurs. Son plaidoyer pour le réalisme et le souci d'opérationnalité lui fait insister sur le besoin de stabilité dont ont besoin les gouvernements et, par conséquent, sur la prudence nécessaire quand on parle de contre-pouvoir de la société civile.

Pendant nos discussions Tarik Dahou parlait en tandem avec Emmanuel Ndione, animateur du groupe GRAF¹⁰ au sein de ENDA, qui n'a pas pu s'impliquer dans la rédaction de l'article. Ils ont reconnu que les CSLP prennent mieux en compte les objectifs du développement durable et équitable que les politiques précédentes. Mais ils constatent la difficulté de ces stratégies à vraiment intégrer la pluralité des normes et la lutte contre les inégalités. La démocratisation dont ces politiques se veulent porteuses est, selon nos deux collègues, trop souvent limitée aux critères formels de la bonne gouvernance aux dépens d'une réelle ouverture sur les hiérarchies sociales. Leur grande connaissance des modalités de l'exclusion et de l'inclusion, acquise par un travail à ENDA au plus près des populations, leur font insister sur l'importance de comprendre les logiques et les intérêts des acteurs. Pour que ceux qui vivent dans la vulnérabilité puissent vraiment faire entendre leur voix, il faut, nous ont-ils dit avec insistance et conviction, les aider à conquérir davantage de pouvoir : *"Il faut reconnaître l'intelligence des acteurs de base (...) Notre préoccupation centrale doit être une citoyenneté politique du plus grand nombre"*.

Quelques leçons issues de la confrontation

En ce qui concerne la seconde question structurante de nos débats, celle concernant les collectivités locales, il y a eu consensus sur l'importance du niveau local pour la mise en œuvre de politiques de réduction de la pauvreté et des inégalités, mais la décentralisation doit encore montrer sa capacité à renouveler les articulations entre pouvoirs publics et acteurs sociaux. Les pouvoirs centraux sont attendus sur leur réelle déconcentration des moyens et sur les marges de manœuvre données aux politiques fiscales locales, entendues comme des outils évidents de redistribution. Les bailleurs, eux, sont attendus dans leur détermination à contracter directement avec les collectivités locales quand il n'y a aucun obstacle légal. L'importance du niveau local ne doit pas ignorer la prise en compte d'une nécessaire inter-communalité pour ne pas générer de nouvelles inégalités territoriales, ni ignorer l'échelle régionale, d'autant que les acteurs économiques la pratiquent déjà. Enfin, dernier point, nous avons regretté la faiblesse

10) Groupe Recherche Action Formation.

du lien entre décentralisation et politiques économiques, alors que le niveau local permet de prendre en considération la réalité des espaces économiques d'exclusion.

Sur la première question, relative aux CSLP, nous avons insisté sur leur intérêt, comparativement aux Plans d'ajustement structurel, quant à la prise en compte des réalités de la pauvreté et de la nécessité d'impliquer davantage les acteurs sociaux. Implication non vue comme un moyen de contourner et déresponsabiliser les pouvoirs publics, mais plutôt comme une façon de les re-légitimer, à condition de renouveler leur façon de gouverner. Auquel cas, cette dimension participative qui constitue une des composantes fortes des CSLP, ne peut pas se réduire à l'organisation "technique" d'une concertation, elle concerne les conditions du dialogue politique entre l'Etat et la société, et particulièrement avec les acteurs sociaux marginalisés dans l'accès aux ressources stratégiques. Il s'agit donc d'un combat à long terme pour le renforcement de ces acteurs, autrement dit, pour la redistribution des actifs ou dit autrement, des "capacités"¹¹.

Enfin, pour que les CSLP ne soient pas des Plans d'ajustement structurel "bis", nous avons considéré que, si on est d'accord pour faire le lien entre pauvreté et inégalités et si on ne veut pas se contenter de mesures compensatrices ciblées sur les pauvres (type filets de sécurité), il s'agit bien de questionner les politiques économiques, ou dit autrement, le lien entre croissance et inégalités. En n'oubliant, ni que les inégalités internationales pèsent sur les inégalités internes aux pays, ni pour autant que les politiques nationales disposent en la matière de marges de manœuvre sous-utilisées. C'est tout l'enjeu des politiques de redistribution, pas seulement des revenus, mais aussi des actifs : infrastructures, services, crédit, foncier, règles du jeu économique, etc. Nous avons donc conclu à l'intérêt de travailler sur des "modèles de croissance redistributive" ; sans savoir à l'époque que ce serait le sujet du prochain colloque organisé par l'AFD¹², celui qui vient d'avoir lieu le 13 novembre dernier, sous le titre : "Croissance, pauvreté et inégalités". Compte tenu de l'intérêt de ce qui s'y est dit, il nous suffit, pour conclure, de renvoyer les lecteurs aux contributions qui y furent présentées et à la publication que l'AFD en tirera prochainement.

Marc Lévy et Anne-Sophie Brouillet
Secrétariat du Réseau IMPACT

11) Référence aux travaux d'Amartya Sen (Prix Nobel d'économie 1998) sur ce qu'il appelle les "capabilities".

12) En collaboration avec le European Development Network / EUDN.