

Nouveaux rapports entre acteurs, nouveaux modèles de croissance

Réflexion sur des pistes novatrices de stratégies et politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités

Gustave NÉBIÉ*

La lutte contre la pauvreté est aujourd'hui sur toutes les lèvres, et la Banque mondiale en a même fait un slogan : "*Our dream is a world free of poverty*" ("Notre rêve : un monde sans pauvreté"). Le problème est ancien mais revient régulièrement à la une de l'actualité avec de nouvelles notions, de nouvelles prescriptions. Malheureusement, pour une grande partie des populations pauvres d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, la situation n'évolue guère favorablement.

Qui faut-il blâmer ? Les gouvernements qui seraient irresponsables ? C'est ce que tendent à dire les institutions financières internationales (IFI) qui ont du mal à faire leur propre introspection et estiment que les gouvernements n'appliquent pas les bonnes recettes qu'elles leurs administrent. Les gouvernements des pays pauvres, pour leur part, vilipendent les conditionnalités des IFI qui seraient à l'origine de tous leurs maux, tout en oubliant que ce sont souvent leurs propres incuries qui les placent dans cette situation. Ce face-à-face entre ces deux protagonistes a duré longtemps et n'a apporté aucune solution durable à la lutte contre la pauvreté ; pire, certaines régions du monde enregistrent un accroissement de la pauvreté.

Face à l'incapacité de ces deux principaux acteurs, d'autres se mobilisent. Ainsi, les organisations non gouvernementales (ONG) internationales descendent dans la rue pour faire pression sur les gouvernements des pays développés, et donc sur les IFI, afin qu'ils assouplissent leur politique et mettent plus l'accent sur la lutte contre la

* Economiste au Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

pauvreté. Dans le même temps, les acteurs sociaux des pays pauvres, face à l'ampleur de la crise, ont développé des stratégies de survie. L'ensemble de ces mutations rendent encore plus complexes l'analyse et la résolution des problèmes de pauvreté. Il est donc particulièrement opportun d'y apporter un éclairage nouveau.

Au-delà d'une claire identification de l'objet de l'étude, il s'agit de systématiser l'analyse et les notions utilisées dans les travaux de plusieurs chercheurs ou organismes. La pauvreté est endémique, elle est associée à un accroissement des inégalités qui, à leur tour, freinent les possibilités de développement. On se trouve ainsi dans un cercle vicieux où plus d'inégalités créent plus de pauvreté, et ce, malgré la croissance, si jamais elle existe.

Cette évolution de la situation sociale a entraîné une modification du comportement des acteurs sociaux, l'Etat devenant plus prédateur que développeur et, en réaction, la société civile s'organisant pour défendre ses intérêts. Enfin, sous l'impulsion des institutions de Bretton Woods (IBW), une politique libérale visant l'insertion des pays africains dans l'économie mondiale a été appliquée, sans que les principaux acteurs, à savoir les pays les plus développés, ne jouent vraiment le jeu (subventions agricoles de l'Union européenne et des Etats-Unis concurrençant directement les produits des pays en développement, par exemple).

Aussi, il convient d'analyser des forces en présence au sein de l'espace public, en replaçant les dynamiques sociales au cœur de cette analyse. "Les acteurs sociaux s'organisent et s'affrontent pour accéder aux ressources productives et aux fruits de la croissance ou pour défendre leurs positions. Ils le font dans des configurations variables, plus ou moins formelles, plus ou moins légitimes, en fonction des enjeux concernés. Ce qui explique la prolifération des organisations actuellement constatée. Les Etats étant le plus souvent en difficulté pour édicter et faire respecter les règles du jeu, c'est-à-dire des normes acceptées par tous, les acteurs sociaux adoptent des normes de fait qui se combinent ou s'opposent aux normes officielles, nationales et extérieures" (Winter, 2001). On ne peut que reconnaître la dimension politique du processus. Or qui dit dimension politique, dit incertitudes, particulièrement en Afrique.

Comment faire pour que les groupes d'acteurs dans l'espace public puissent collaborer de façon efficace, chacun dans son domaine de prédilection ? Comment créer une synergie d'action ? Comment trouver la formule idéale, le juste milieu ?

Stratégie de lutte contre la pauvreté : le rôle des acteurs

La multiplicité des acteurs sociaux est un fait incontestable en Afrique subsaharienne au-jour d'hui et il est quasiment impossible de les contourner. Comment les prendre en compte dans un débat démocratique, ouvert, tolérant, transparent et pérenne avec l'État ? Comment ancrer ces structures et associations dans les institutions nationales ?

De la légitimité de l'État

Il ne fait aucun doute que l'implication de plus en plus forte de la société civile dans le débat national est la résultante, en grande partie, d'une volonté des bailleurs de fonds. Il y a vingt ans, personne ne parlait de la société civile. Une question pourrait alors être posée : pourquoi les bailleurs de fonds ont-ils subitement ressenti la nécessité de faire participer la société civile à la gestion publique ?

Cette nécessité résulte certainement de l'émergence forte de ces acteurs sociaux au cours des dernières années, mais également de la défiance des bailleurs et des institutions internationales vis-à-vis des institutions nationales : la gouvernance est passée par là. Ainsi, à la question de savoir pourquoi la Banque mondiale insistait sur la participation de la société civile dans le processus d'élaboration du "document stratégique de réduction de la pauvreté" (DSRP) – alors qu'il existe des institutions nationales (comme le Parlement) qui représentent le peuple –, un expert de la Banque mondiale a répondu à peu près en ces termes : "En fait, et il faut le reconnaître, c'est parce que nous n'avons pas confiance dans les institutions nationales. Nous ne sommes pas sûrs de la représentativité du Parlement, compte tenu des fraudes fréquentes en Afrique lors des élections ; nous ne sommes pas certains de l'indépendance de la Justice, de la Cour des comptes, etc."

C'est donc la légitimité même des institutions nationales qui est en cause, et ceci est compréhensible. A-t-on jamais vu un ministre se faire arrêter pour corruption ou détournement de fonds en Afrique,

sauf pour le punir d'avoir pris ses distances avec le pouvoir en place¹ ? Il n'est donc pas étonnant que le rôle attribué à l'Etat par les IFI soit ambigu. Depuis le début des programmes d'ajustement en Afrique, on ne cesse d'y restreindre le poids de l'Etat, au motif qu'il est excessif : les effectifs sont réduits, les salaires, bloqués, etc. Mais, dans le même temps, cet Etat doit assurer des fonctions fondamentales pour la croissance : éducation, santé, tâches régaliennes, etc. Or l'exercice de ces fonctions nécessite des moyens financiers, des fonctionnaires honnêtes, des effectifs conséquents. C'est en Afrique que l'on trouve les plus faibles ratios de fonctionnaires par habitant.

Mais l'Etat, quelle que soit la qualité de son action, reste toujours présent ; c'est en cela qu'il est et demeure un acteur incontournable, bon ou mauvais².

De la légitimité de la société civile

Face à l'omniprésence de l'Etat, la société civile n'a pas dit son dernier mot³. Alors comment pourrait-elle participer pleinement au débat car, à son propre niveau, se posent également des problèmes de crédibilité et de représentativité ? Qu'est-ce que la "société civile" ? Comment peut-on être sûr que telle ou telle association est vraiment représentative d'une partie de la population, qu'elle n'est pas la créa-

1) Comme le font remarquer Cling *et al.* (2002b) : "Le processus participatif peut apparaître en partie contradictoire : pourquoi le gouvernement devrait-il rendre des comptes à des institutions intermédiaires (la société civile) dont aucune procédure ne permet de contrôler la représentativité effective (à la différence des assemblées élues) ? Il est cependant illusoire, voire démagogique, de croire que la démocratie formelle, les élections, telles qu'elles sont pratiquées en Afrique, suffisent à assurer une bonne représentation des aspirations de la population [...] Les élections assurent au mieux par l'alternance une rotation rapide des élites pour la captation de la rente constituée par l'accès aux ressources publiques. Le contrôle citoyen et la responsabilité démocratique des autorités et de la classe politique y sont toujours déficients."

2) "Si l'Etat est devenu impuissant pour assurer à chacun des soins et une éducation de qualité, pour entretenir les infrastructures de base, pour assurer les tâches régaliennes et penser l'avenir d'une société, il n'en reste pas moins fortement présent dans le quotidien de chacun. De protecteur des faibles, il s'est transformé, sous l'impulsion de régimes souvent à bout de souffle mais soutenus par les bailleurs de fonds, en prédateur. Le policier taxe les voyageurs, l'instituteur, les élèves, l'infirmier, les patients, le douanier, les importateurs, le greffier, les plaignants, ce qui pénalise les plus vulnérables" (Courade, 2001).

3) Ce qui fait dire à M. Lévy (2002a) : "En tout cas, ces nouvelles sociabilités et ces nouvelles arènes politiques tentent de retirer à l'Etat le monopole de l'espace public en expérimentant des prises en charge de fonctions d'intérêt collectif. Elles font émerger de nouveaux regroupements d'acteurs qui, en revendiquant la participation aux décisions publiques et à la gestion locale, peuvent faire émerger un contrôle politique démocratique sur les élites et leur modèle de croissance."

tion et la représentation d'un individu ? Que les représentants de l'association représentent réellement la majorité des membres et ne la gèrent pas à des fins personnelles ? Que telle association est d'utilité publique et telle autre ne l'est pas ? Pourquoi les sectes religieuses ne se réclameraient-elles pas de la société civile et n'exigeraient-elles pas de participer aux grandes décisions économiques et sociales⁴ ?

Si la société civile participe aux débats et aux décisions, doit-elle également être comptable des résultats ? Un ministre des Finances africain ne disait-il pas qu'il était prêt à écouter la société civile, mais qu'il devrait prendre la décision finale, car le gouvernement serait jugé sur les résultats de sa politique, pas la société civile ? Si la politique du gouvernement devenait celle de la société civile, qui devrait répondre des échecs ? Autant de questions qu'il faudrait prendre en compte dans le cadre de la définition de politiques appropriées.

Au Burkina, une expérience originale avait été tentée pour institutionnaliser la société civile. Une seconde chambre avait été créée au Parlement, composée exclusivement de représentants de la société civile, avec un rôle consultatif. Elle était donc supposée lui accorder la parole, de façon à influencer sur les décisions du Parlement en donnant son avis à la première chambre. Malheureusement, cette expérience n'a pas duré et la chambre a été dissoute. Les principales raisons de cet échec sont les suivantes : les avis émis par cette chambre étaient généralement ignorés par la première chambre qui, elle, se disait légitime, ayant été élue au suffrage universel ; par ailleurs, la participation à cette chambre posait problème : qui pouvait y siéger ? Comment étaient désignés, au sein des associations, leurs représentants ? Sans compter que certains acteurs de la société civile, fortement opposés au gouvernement, ont purement et simplement refusé d'y participer, au motif que la chambre était largement dominée par des groupes proches du pouvoir. L'idée était bonne, mais le mode de désignation posait problème ; de plus, la chambre n'avait aucun pouvoir réel et faisait quasiment double emploi avec le Conseil économique et social.

4) Car, comme le dit G. Courade (2001) : "Il ne faut pas se leurrer, les réseaux communautaires peuvent aider à la mobilisation des énergies pour motiver comme décourager tous ceux qui veulent s'en sortir, préférant souvent un égalitarisme de pauvreté à des distorsions dans l'accumulation des ressources."

Rôle et place des différents acteurs

Il est évident qu'il faudra un Etat et qu'il y aura également toujours des associations. Mais le rôle de chacun de ces acteurs⁵ – ainsi que sa place dans l'espace public – dépendra de la situation propre à chaque pays, de l'évolution de la démocratie, de la transparence dans la gestion publique, du processus de décentralisation, etc.

Si un Etat est peu corrompu, relativement décentralisé, avec une démocratie qui fonctionne relativement bien, le rôle des autres acteurs sociaux aura tendance à se réduire. Il ne faut pas oublier que, dans beaucoup de pays peu démocratiques, les associations sont souvent les seuls modes d'expression hors du parti unique. Ainsi, au Mali, du temps du parti unique, le président Omar Konaré avait-il créé une association, l'Alliance pour la démocratie au Mali (ADEMA), qui s'est transformée en parti politique dès l'avènement de la démocratie et lui a permis de remporter l'élection présidentielle. De même, un Etat peu corrompu et transparent aura la faveur des bailleurs de fonds et pourra ainsi canaliser l'essentiel de l'aide internationale.

A l'inverse, un Etat peu démocratique, corrompu, très centralisé, verra se développer d'autres acteurs pour faire face aux carences de l'administration ; il sera également contourné par nombre de bailleurs de fonds qui préféreront gérer leurs programmes eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'ONG. Ainsi, au Togo, depuis une dizaine d'années, et face à l'impasse politique dans laquelle se trouve ce pays, beaucoup de donateurs ont recours aux acteurs de la société civile pour la mise en œuvre de leur projet.

L'institutionnalisation des DSRP peut constituer un cadre de ralliement commun à la lutte contre la pauvreté. S'ils sont vraiment participatifs, ces documents devraient refléter la vision commune de l'ensemble des acteurs sociaux. Il est évident que, jusqu'à présent, les processus d'élaboration des DSRP sont dominés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), la première s'occupant des aspects de politiques sectorielles et le second, du cadrage macro-économique.

5) "Le débat sur le rôle de la société civile face à celui de l'Etat est salutaire, à condition d'éviter les oppositions faciles et les solutions tranchées. Par exemple : le monopole de l'Etat sur la chose publique ne saurait être contesté par les associations qui de leur côté ne seraient ni représentatives ni légitimes. Ou bien : le discrédit et l'incurie de l'Etat sont tels que le moment est venu de laisser place à l'efficacité et à la qualité de proximité du secteur privé" (Lévy, 2002a).

Ces documents se veulent participatifs mais, en réalité, la société civile y est prise en otage et sa participation au processus est souvent caricaturale, au vu et au su des bailleurs de fonds. Sa voix est rarement prise en compte, particulièrement en ce qui concerne la politique économique. Ainsi, au Cameroun, dans le DSRP intérimaire, l'une des causes de la pauvreté identifiée par les pauvres eux-mêmes est la libéralisation des filières agricoles effectuée lors des programmes d'ajustement passés. Mais, en parcourant les politiques préconisées, on constate que l'on administre encore plus de libéralisation de l'économie. On peut alors se demander à quoi il sert de demander aux pauvres leur avis si c'est pour faire exactement le contraire de ce qu'ils demandent.

Les autres bailleurs de fonds, notamment les partenaires bilatéraux, ont généralement un rôle secondaire dans le processus d'élaboration du DSRP, à tout le moins en ce qui concerne les politiques économiques. Ils se contentent d'attendre que le pays signe un accord avec le FMI avant d'apporter leur contribution financière. Cette situation est préjudiciable car elle laisse le pays entièrement démuni face aux IBW. On a vu des partenaires bilatéraux, après coup, venir dire au gouvernement que le programme qu'il avait signé avec le Fonds n'était pas bon. C'était avant, et notamment au FMI, qu'il fallait le dire. Une participation plus active de ces partenaires, notamment au niveau de la définition des politiques économiques, est souhaitable ; car, après tout, ils sont les principaux bailleurs de fonds des pays en développement, et même de ces IFI.

Lutte contre la pauvreté et les inégalités : une préoccupation à systématiser

Un travail de fond doit par conséquent être effectué pour influencer les politiques incluses dans les documents stratégiques de réduction de la pauvreté, au lieu de rester à la marge de ce processus. Cet effort devrait porter aussi bien sur des travaux de recherche sur la pauvreté et les inégalités, que sur des mesures de renforcement des capacités et de définition de politiques économiques alternatives, favorables à la croissance. Enfin, seul un accroissement significatif de l'aide publique au développement (APD) pourra, en dernier ressort, permettre d'atteindre des objectifs de développement.

Des politiques publiques intermédiaires

Le nouveau concept de politiques intermédiaires⁶, difficile à appréhender tant il se veut au carrefour de plusieurs choses, traduit une volonté et des idées novatrices sur les politiques de développement, et découle amplement de l'analyse de la dynamique sociale. Cette notion, séduisante, semble assez difficile à opérationnaliser. Néanmoins, on voit donc que, pour réussir de telles politiques publiques, il faut à la fois : réhabiliter l'Etat ; identifier les multiples acteurs économiques, sociaux ou locaux en présence ; concilier intérêts particuliers et bien commun ; déterminer un cadre conceptuel de médiation, de négociation et d'application.

Or, la *réhabilitation de l'Etat* ne peut se faire que si le pouvoir en place veut bien collaborer. Comment réhabiliter l'Etat quand les élites au pouvoir ne pensent qu'à leurs intérêts propres, ce qui est fréquent en Afrique ? Bien sûr, le processus de démocratisation entamé dans ce continent depuis la conférence de La Baule (26-27 juin 2003) avance lentement et sûrement, même si – il ne faut pas se leurrer – les acquis sont encore très fragiles et peuvent basculer à tout moment (en Côte d'Ivoire par exemple). Par ailleurs, c'est un processus de longue haleine et, face à la dégradation sociale et à la misère généralisée, on ne peut pas toujours attendre avant d'agir. Mais la volonté de pas mettre l'Etat de côté est importante.

Identifier les bons acteurs est également un travail difficile, car il n'est pas toujours aisé de trier la bonne graine de l'ivraie (*cf. supra*). Quelles sont les associations sérieuses, vraiment représentatives et démocratiques ? Quels critères appliquer pour les sélectionner ? Bien que la problématique soit essentiellement posée au niveau micro-économique (projets ou programmes), la construction d'alliance est également nécessaire au niveau macro-économique (élaboration du DSRP notamment).

Concilier les intérêts particuliers et le bien commun est l'un des défis énormes qui se posent en Afrique. La notion de bien commun y est généralement limitée au cercle restreint de la famille, du clan, de la tribu. Au-delà, chacun peut se servir sans grand risque de sanction.

6) Concept défini par les travaux du réseau IMPACT : les politiques intermédiaires ne sont ni macro ni micro, ni catégorielles, ni réductibles à la bonne gouvernance, ni réductibles à la décentralisation. Elles devront être une combinaison de tout cela.

Des pistes de réflexion et d'action

En matière de lutte contre la pauvreté, quelques préoccupations sont constamment mises en exergue par certaines institutions internationales, notamment le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Ces analyses insistent sur la nécessité d'élargir le concept de pauvreté et de l'aborder sous tous ses angles, et pas seulement l'aspect monétaire – comme le font certaines institutions. Il convient également d'ajouter la dimension d'inégalité à celle de pauvreté⁷. A ce titre, "la pauvreté est une réalité multiforme, sociale et politique tout autant qu'économique. Elle va de pair avec précarité, marginalité, vulnérabilité. Mais, surtout, elle est indissociable des inégalités, voire induite par elles" (Winter, 2001).

Elles insistent donc sur les liens entre pauvreté et croissance et entre inégalités et croissance. Mais elles soulignent aussi la nécessité d'une approche inclusive ou systémique de la lutte contre la pauvreté, et pas simplement en termes de filets sociaux.

Pauvreté, inégalités et croissance

Les relations entre pauvreté et inégalités semblent tout à fait pertinentes. La croissance, si elle est nécessaire, n'est pas suffisante ; de véritables politiques de lutte contre les inégalités sont nécessaires. La lutte contre les inégalités doit être institutionnalisée dans les DSRP⁸.

D'après une étude sur les politiques macro-économiques contenues dans les DSRP finaux de l'Éthiopie, de l'Ouganda et du Rwanda, la question des inégalités n'est pas encore ancrée dans les politiques préconisées (Nébié, 2003). On se contente généralement de constater leur existence, on affirme qu'il faut lutter contre ces inégalités (ce qui est déjà en soi un progrès par rapport à l'époque des "documents

7) G. Courade (2001) l'a bien exprimé dans son article à plusieurs reprises : "La distribution du patrimoine dont disposent les ménages pour travailler est un facteur déterminant des inégalités, et l'impact des inégalités dans la distribution des actifs, notamment la terre, sur la croissance semble plus systématique que celui des inégalités de revenu [...] Les inégalités ont un impact négatif sur la croissance en raison des différences dans la possession des actifs ; la croissance ne bénéficie pas toujours aux pauvres, contrairement à une idée économique reçue ; la croissance rurale a un effet significatif plus important sur la réduction de la pauvreté générale que la croissance urbaine."

8) "Nous convenons naturellement que la croissance est nécessaire, qu'il faut reconnaître l'importance des questions commerciales et d'une certaine libéralisation, que les investissements privés doivent s'ajouter à l'aide publique au développement, qu'il est primordial de reconsidérer le rôle de l'Etat. Mais nous croyons aussi qu'il faut promouvoir des processus de croissance moins inégalitaires par des régulations, des systèmes de redistribution, des réformes institutionnelles qui rééquilibrent les rapports de force dominant actuellement le partage des richesses" (Lévy, 2002a, p. 10).

cadres de politique économique") ; mais l'analyse des politiques économiques préconisées ne relève rien visant spécifiquement la réduction des inégalités. On prône généralement l'ouverture économique pour accélérer la croissance, qui doit être tirée essentiellement par le secteur privé, et on propose des mesures qui vont parfois à l'encontre de l'objectif de lutte contre les inégalités. Ainsi, dans le DSRP du Rwanda, après avoir affirmé avec force que la lutte contre les inégalités doit être l'un des objectifs principaux, on propose immédiatement un accroissement du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et une baisse du taux d'imposition du bénéfice des entreprises. Même si on peut comprendre le sens de ces mesures, il est difficile de croire qu'elles vont dans le sens d'une réduction des inégalités.

La question des inégalités est souvent très superficiellement abordée. Son existence est remarquée, mais aucune politique spécifique n'est prévue pour les réduire. On affirme généralement que la croissance va régler le problème. Ainsi, tous les DSRP insistent sur le fait qu'il s'agit là du principal moyen de réduire la pauvreté. Des relations entre croissance et réduction de la pauvreté sont parfois calculées, et les taux de croissance pour atteindre les objectifs de développement nationaux ou internationaux sont déterminés. *Les questions d'équité, de réduction des inégalités, de développement durable sont rarement abordées.* Or, on sait que la croissance seule n'est pas toujours suffisante pour réduire la pauvreté : les pays très inégalitaires y parviennent difficilement car ils doivent croître encore plus vite que les pays plus égalitaires (Oxfam, 2002). Les inégalités extrêmes renforcent la pauvreté en agissant comme une barrière à la croissance, en restreignant le potentiel productif et en limitant la capacité d'une large portion de la population à répondre aux incitations créées par les réformes du marché.

La question des inégalités est fondamentale. Selon l'étude de Jean-Luc Dubois et Charlotte Guénard (2001), en Afrique subsaharienne, le quintile le plus pauvre ne représente qu'environ 5 % de la consommation ou du revenu total. Ainsi, pour l'ensemble formé d'Abidjan, Bamako, Conakry, Ouagadougou et Yaoundé, toute élévation de 1 % du coefficient de Gini (accroissement des inégalités) se traduit par une augmentation de la pauvreté comprise entre 2 et 7 %, alors qu'un accroissement de 1 % du revenu n'entraîne qu'une diminution de 0,5 à 1,3 % de la pauvreté.

Contenu économique des documents stratégiques de réduction de la pauvreté

Dès que l'on jette un coup d'œil au cadrage macro-économique, il ne fait pas de doute que la stabilité est privilégiée par rapport à la croissance, encore plus à la lutte contre les inégalités. On ne note aucune différence entre les cadrages actuels et ceux préconisés du temps des politiques d'ajustement structurel : baisse de l'inflation, réduction des déficits dans des délais relativement courts, limitation des crédits à l'économie, effort considérable demandé en termes d'accroissement des recettes fiscales.

Tous les pays veulent avoir des taux de croissance plus élevés que par le passé. Mais ces taux sont souvent trop optimistes. Pour un pays comme l'Éthiopie, sujet à de fréquentes sécheresses, on fait comme si, à l'avenir, ce fléau disparaîtra d'un coup. On suppose également, comme par miracle, que les termes de l'échange finiront par s'améliorer, alors que l'on constate une détérioration régulière au cours de ces dernières années. On affirme que la croissance doit toujours provenir du secteur privé et être tirée essentiellement par les exportations. Les questions de la chute des cours des produits, de subventions par les pays développés de leur agriculture, sont passées sous silence.

Le problème de l'arbitrage entre la stabilité et la croissance n'est jamais abordé, alors que l'on sait qu'en relâchant certaines contraintes macro-économiques, on peut favoriser une plus grande croissance ou effectuer plus de dépenses de réduction de la pauvreté.

Les IFI, FMI en tête, semblent penser que plus le niveau de l'inflation est bas, mieux cela vaut ; ainsi voit-on des objectifs d'inflation très bas. Cependant, plusieurs travaux tendent à montrer que, si une forte inflation est néfaste pour les pauvres, vouloir réduire trop le niveau de l'inflation est également néfaste pour les pauvres car les mesures à mettre en œuvre pour cela sont coûteuses. Pour certains auteurs, l'inflation qui maximise la croissance dans les pays en développement devrait se situer entre 5 et 10 % (Bevan et Adam, 2001).

En matière de politique budgétaire et fiscale, deux questions principales se posent : quel est le niveau du déficit budgétaire acceptable ou soutenable ? Quelle est la meilleure politique fiscale pour assurer une fiscalité équitable ?

La première question est d'autant plus difficile qu'il existe plusieurs façons de calculer un déficit :

- La notion la plus restrictive du déficit budgétaire est celle qui déduit des recettes propres de l'Etat, l'ensemble des dépenses. Les dons ne sont pas inclus dans les recettes. C'est ce que Bevan et Adam (2001) appellent le *déficit conventionnel hors dons*.
- Actuellement, la notion la plus couramment utilisée est celle de *déficit conventionnel avec dons* (où les dons sont inclus dans les ressources), car, pour la plupart des pays pauvres très endettés (PPTE), les flux de dons sont aussi – et parfois même plus – stables que les recettes propres de l'Etat. Ce solde est utile car il mesure les besoins d'endettement de l'Etat, mais il n'est toujours pas parfait car les prêts diffèrent par leur taux d'intérêt et leurs échéances.
- Le *déficit conventionnel avec dons élargi*, pour sa part, est calculé en réduisant le déficit conventionnel avec dons, du montant de l'élément don des emprunts concessionnels. C'est la base de l'évaluation de la viabilité de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE. Ce déficit mesure les besoins d'endettement de l'Etat aux conditions du marché et devrait être celui sur lequel on juge la soutenabilité fiscale d'un pays.

En prenant le cas de l'Ouganda, Bevan et Adam (2001) ont calculé les trois déficits sur la période du programme, et les différences sont énormes. Le déficit conventionnel hors dons atteint 8,9 % en moyenne sur les trois années du programme ; le déficit conventionnel avec dons s'élève à 2,4 % ; enfin, le déficit conventionnel avec dons élargi est nul, le budget étant alors équilibré. Par conséquent, le type de déficit budgétaire choisi aura une influence sur la politique fiscale préconisée.

En matière fiscale, des études approfondies doivent être menées afin de déterminer la politique optimale, favorisant au mieux la rentrée de recettes pour l'Etat tout en assurant un minimum d'équité. Ainsi, des politiques visant à accroître les taxes à la consommation et à réduire les impôts sur le revenu ne vont manifestement pas dans le sens de la recherche de l'équité. Les pauvres consomment une part plus importante de leurs revenus que les riches, et l'accroissement des taxes à la consommation les touche donc plus que proportionnellement.

En matière de libéralisation du commerce, dans les programmes des IFI, il est souvent assumé que les mesures de libéralisation économiques, notamment l'ouverture commerciale sur l'extérieur, sont bonnes pour les pauvres, notamment parce que ce sont eux qui exportent généralement. Ceci n'est cependant pas toujours vérifié car, souvent, ce sont les intermédiaires qui bénéficient le plus et non les pauvres paysans eux-mêmes. Par ailleurs, il ne fait pas de doute que les mesures d'abaissement des barrières douanières qui accompagnent habituellement ces mesures d'insertion dans l'économie mondiale induisent des manques à gagner importants pour le budget des Etats, ce qui peut se répercuter sur les dépenses publiques en faveur des pauvres (Debt Relief International, 2001). Au Burkina Faso par exemple, l'abaissement des barrières douanières pour se conformer aux règles de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) a fait perdre au budget de l'Etat des recettes estimées à 2 % du produit intérieur brut (PIB), soit environ 15 % de ses recettes propres.

Les facteurs exogènes ne sont jamais abordés, comme si tous les maux provenaient de problèmes structurels propres à l'Afrique. Ainsi en est-il de la question des subventions agricoles par les pays développés. On ne trouvera jamais aucune critique de ces politiques dans un DSRP. Or le comportement des pays développés devrait induire des changements de prescription dans les politiques économiques. Si rien ne peut les empêcher de continuer à subventionner leur production, il faut au moins, sur la base de ce constat, ne plus demander aux pays pauvres d'abaisser leurs barrières douanières.

Il en est de même de la détérioration des termes de l'échange. Faut-il continuer à demander à des pays de baser leur stratégie de croissance sur les exportations quand on connaît la chute vertigineuse des cours des produits ? De plus, comme les mêmes prescriptions sont faites à tous les pays en développement – exporter les mêmes produits agricoles –, ceci ne peut qu'accroître la chute des cours.

Approche inclusive de la lutte contre la pauvreté

Il ne faudrait pas que la lutte contre la pauvreté conduise à des choix erronés, par exemple privilégier les soins de santé primaire, qui seraient inefficaces s'ils n'étaient pas liés à des hôpitaux de référence

et à une politique du médicament (Gentil, 2000). Ce problème est crucial. En effet, on semble penser souvent que les pauvres n'ont que des besoins de base dans les domaines de la santé, de l'éducation, etc. Ceci est en partie vrai, mais ne saurait constituer l'ensemble d'une politique de développement.

Prenons le cas de l'éducation : dans mon petit village natal il n'existe qu'une école primaire ; les enfants du village ne peuvent donc pas continuer leur scolarité au collège. Celui-ci se trouve en effet dans le chef-lieu de la province, très éloigné du village, et les familles pauvres ne peuvent y payer le séjour de leur enfant. Finalement, sans perspective d'avenir, les paysans refusent aujourd'hui d'envoyer leurs enfants à l'école primaire. Les enfants reviennent donc aux champs, comme ceux qui ne sont pas allés à l'école, et l'école primaire se vide de plus en plus. On a pensé que l'éducation de base était importante et suffisante pour les pauvres ; or, sans la perspective pour leurs enfants de continuer au secondaire, l'école primaire ne les intéresse pas.

Reprenons l'exemple de la santé : en ne mettant l'accent que sur les soins de santé de base, on fait comme si les pauvres ne pouvaient avoir que des maladies de "base". Mais, dans le même temps, en refusant d'investir dans des hôpitaux, les bailleurs de fonds poussent les élites à se faire soigner dans les pays développés, ce qui coûte très cher à ces pays et représente autant de ressources qui auraient pu être investies dans la lutte contre la pauvreté. Alors, en termes de coût d'opportunité, les bailleurs devraient certainement investir dans les hôpitaux⁹ ! Il faut absolument avoir une vision systémique, inclusive de la lutte contre la pauvreté, et ne pas chercher seulement à mettre en œuvre des mesures supposées bénéficier uniquement aux pauvres. "Outre que cela est difficile à réaliser, on risque finalement de cantonner les pauvres dans des ghettos" (Réseau IMPACT, 2003). Ainsi, une vision plus large de la lutte contre la pauvreté est-elle nécessaire : investir dans des secteurs qui a priori ne semblent pas bénéficier directement aux pauvres peut avoir des effets d'entraînement et de dynamique favorables et finalement leur bénéficier. La lutte contre la pauvreté ne doit pas se réduire à des mesures spécifiques en faveur des pauvres. Il faut réintégrer cette partie de la population dans le processus de développement.

9) On pourrait rétorquer que c'est à l'Etat d'investir dans les secteurs jugés non prioritaires. Outre que cette définition de secteurs prioritaires et non prioritaires pose débat et semble manichéenne, il faut être réaliste, les budgets de beaucoup de pays, même s'ils le voulaient, ne le permettraient pas.

En résumé

Ces réflexions, qui s'appuient en grande partie sur les travaux qui sont menés au sein du réseau IMPACT¹⁰, s'appliquent à *appuyer la définition d'une démarche originale en plusieurs étapes visant à la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités.*

Nous soulignons plusieurs points :

Tout d'abord, la notion d'*inégalité* doit accompagner celle de pauvreté ; il est également nécessaire d'élargir le concept de pauvreté au-delà de la pauvreté monétaire.

Il faut replacer cette problématique de la pauvreté et des inégalités dans un cadre d'analyse où les *acteurs sociaux* jouent un rôle prépondérant : luttes d'influences, diversité des normes et des acteurs, etc. En matière de lutte contre la pauvreté, tous les acteurs devraient être pris en compte, en n'écartant *a priori* ni l'Etat, ni la société civile, pour trouver un cadre de collaboration institutionnalisé.

Par ailleurs, la lutte contre la pauvreté doit être systémique, *inclusive*, et non limitée à des mesures ponctuelles en faveur des plus pauvres.

Les travaux à venir devraient aller dans le sens d'une réflexion portant sur l'élaboration de *politiques économiques alternatives*, favorables aux pauvres : quel cadrage macro-économique favorise au mieux la croissance, la réduction de la pauvreté et des inégalités ? Quelle est la meilleure allocation budgétaire, la meilleure politique fiscale avec le plus d'impact sur les pauvres ?

Ces questions méritent des réflexions et des travaux approfondis, car, comme le dit le PNUD cité par Marc Lévy, "il ne faut pas seulement s'assurer que les politiques macro réduisent la pauvreté, mais aussi que les succès remportés au niveau micro servent de fondement à la réforme des macro-politiques".

10) Le réseau IMPACT (Inégalités Micro Macro Pauvreté Acteurs) est un réseau d'appui aux politiques publiques de lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion <www.reseau-impact.org>.

Références bibliographiques

- Bevan, D.L. et C.S. Adam (2001), *Poverty Reduction Strategies and the Macroeconomic Policy Framework*, Guidance Note, University of Oxford, Department of Economics.
- Campbell, B. et B. Losch (2002), "Les pauvres, bénéficiaires ou otages des stratégies de réduction de la pauvreté ? "Tout changer pour aller plus loin"", *Politique africaine*, n° 87, octobre, p. 175-184.
- Chavagneux, C. (2001), "Les enjeux politiques d'un slogan", *Politique africaine*, n° 82, juin, p. 161-168.
- Cling, J.-P., M. Razafindrakoto et F. Roubaud (dir.) (2002a), *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, DIAL-Economica.
- Cling, J.-P., M. Razafindrakoto et F. Roubaud (2002b), "La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : "Tout changer pour que tout reste pareil ?"", *Politique africaine*, n° 87, octobre, p. 164-174.
- Courade, G. (2001), "Paupérisation et inégalité d'accès aux ressources", in Winter (2001).
- DGCID (2000), *Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion : une contribution au débat*, Paris, ministère des Affaires étrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement.
- Debt Relief International (2001), *The Impact on Poverty of Macroeconomic Policy*, Londres.
- Dubois, J.-L. et C. Guénard (2001), "Inégalités, croissance et pauvreté en Afrique subsaharienne", in Winter (2001).
- Gentil, D. (dir.) (2000), *Lutte contre la pauvreté et les inégalités : synthèse de l'étude bilan sur les actions de la coopération française*, Paris, ministère des Affaires étrangères, DGCID.
- Lambert, A. et P.-Y. Le Meur (2002), *Guide opérationnel pour une prise en compte des groupes d'acteurs dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités*, Paris, GRET-ministère des Affaires étrangères.
- Lautier, B. (2001), "Sous la morale, la politique. La Banque Mondiale et la lutte contre la pauvreté", *Politique africaine*, n° 82, juin, p. 169-176.
- Lévy, M. (dir.) (2002a), *Comment réduire pauvreté et inégalités. Pour une méthodologie des politiques publiques*, Paris, IRD-Karthala.
- Lévy, M. (2002b), *Pauvreté et inégalités en Afrique subsaharienne. Le difficile rôle des collectivités locales et l'apport de la coopération décentralisée*, Paris, Cités Unies France.
- McKinley, T. (2002), "Economic Policies and Poverty Reduction in Africa : Some Programmatic Implications", *Outline of the Presentation at the 2002 Cluster Meeting of the Regional Bureau for Africa Field Economist*, Addis Abeba, décembre.

Ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles Technologies (2002), *La science au service d'un développement durable. Contribution des organismes publics de recherche français*, Paris.

Nébié, G. (2003), *Analyse des politiques macroéconomiques contenues dans les trois premiers DSRP finals de la Zone Centre et Est africaine : Ethiopie, Rwanda et Ouganda*, document provisoire.

Oxfam (2002), *Influencing Poverty Reduction Strategies : A Guide*, Oxford, <www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/democracy_rights/prsp_guide.htm>.

Réseau IMPACT (2003), *Historique, convictions et questions structurantes*, document de travail.

Winter, G. (dir.) (2001), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, IRD-Karthala.