

Groupe de travail Gouvernance urbaine (MAEE / ISTED)

4^{ème} réunion thématique du 1^{er} avril 2008

« Habitat, accès aux services et lutte contre la pauvreté »

Transcription de mon intervention sur le thème :

Quel est l'intérêt de parler de croissance partagée (ou pro-pauvres, ou inclusive) plutôt que de lutte contre la pauvreté ?

Je défendrai l'idée qu'il ne faut pas y voir un effet de mode, comme le monde du développement peut en connaître, avec un slogan qui succède à un autre, mais plutôt une opportunité d'approfondissement de l'objectif de réduction de la pauvreté, approfondissement à la fois conceptuel et basé sur des résultats empiriques.

J'en profiterai pour signaler la documentation conséquente à notre disposition sur ce sujet produite par le ministère, par l'AFD et par le réseau IMPACT (réseau d'appui aux politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités soutenu par le MAEE), pour ne citer que cette petite partie de la documentation existante, car sitôt qu'on prend en compte les publications en anglais, on est vite débordé.

La réponse à la question posée est que l'intérêt est double :

1°/ La lutte contre la pauvreté / LCP a une fâcheuse tendance à se réduire à l'accès aux services sociaux, principalement la santé et l'éducation. Il ne s'agit pas de dire que ce ne sont pas des éléments essentiels des conditions de vie, mais que cela laisse de côté l'accès aux secteurs productifs, c'est à dire les lieux de l'appropriation des ressources et des richesses. Autrement dit, la croissance, présentée comme la solution ou au moins la condition nécessaire de la réduction de la pauvreté, fait aussi partie du problème, car il n'y a pas une seule croissance, il y a plusieurs types de croissance. En particulier, il y a des croissances créatrices (ou non) d'emplois ; il y a aussi des emplois accessibles (ou non) aux personnes non qualifiées et localisés (ou non) dans les zones de pauvreté (dimension spatiale du développement économique). La croissance n'est pas automatiquement réductrice de pauvreté (démonstration par les résultats empiriques), elle l'est d'autant mieux et

d'autant plus vite, si s'intercalent des politiques volontaristes qui tirent de l'augmentation des richesses (autre formulation de la croissance) des moyens pour financer les politiques publiques de réduction de la pauvreté.

Le premier intérêt de parler de croissance partagée, c'est donc de ne pas parler seulement en termes de « dépenses » mais de « recettes » (et de ce point de vue les politiques sociales peuvent être vues comme des investissements et pas seulement comme des coûts) et de combiner les conditions de la croissance avec les objectifs de réduction de la pauvreté, pour ne pas en faire une « simple » automaticité.

2°/ La pauvreté, on le sait, n'est pas que monétaire. Non seulement elle concerne les conditions de vie (l'accès aux différents services), mais elle comporte également une dimension « politique » : faire entendre sa voix, pouvoir défendre ses intérêts, participer aux débats publics, voire aux décisions, etc., tout ce que recouvre le terme (difficile à traduire) d'empowerment. De ce point de vue, parler « des pauvres », ne permet ni d'approcher la complexité des différenciations sociales, ni de mettre en œuvre des politiques pro-pauvres, au sens « ciblées » du terme. En particulier parce que dans une société avec 30% de la population en dessous du seuil de pauvreté, 20% en position de richesse (appropriation de 40% et plus de la richesse nationale) et par conséquent 50% en situation intermédiaire (classe moyenne), vous avez parmi cette dernière catégorie une forte proportion de personnes dont la situation n'est guère meilleure que celle des « pauvres » qui, par conséquent ne laisseront pas passer des mesures pro-pauvres qui ne les concernent pas aussi. A la seule distinction entre pauvres et riches, vaguement complétée par « les jeunes » et « les femmes », il faut substituer une compréhension des dynamiques sociales basée sur des jeux d'acteurs, des rapports de force, des alliances, des négociations, des conflits. C'est à dire tout ce que nous apprennent les travaux des sociologues, politologues, anthropologues et autres décrypteurs de la complexité des sociétés.

Le second intérêt est donc de ne pas seulement parler en termes de « pauvres » et d'avoir une compréhension des jeux d'acteurs à l'œuvre plus proche des réalités.

Le point clé de ces deux intérêts est la question des **inégalités**. Elle complexifie la relation entre croissance et réduction de la pauvreté (le fameux triangle de Bourguignon : croissance/pauvreté/inégalités) et pèsent pour façonner les rapports de force entre les acteurs. Pauvreté et inégalités ne sont pas synonymes, il peut y avoir réduction de la pauvreté et augmentation des inégalités.

La prise en compte des inégalités amène à intégrer le message de **l'équité** (cf. le rapport de la Banque mondiale : Equité et développement), c'est tout le sens de la croissance partagée. De quoi s'agit-il ?¹

L'analyse économique standard dit qu'il y a dichotomie entre croissance et distribution. Les seules redistributions acceptables sont celles qui passent par des actions économiques, car s'il y a intervention dans les processus, il y a un risque de distorsion qui influencerait négativement la croissance. Autrement dit, moins d'inégalités (par redistribution) provoqueraient moins de croissance.

Dans les années 90, la relation inégalités/croissance a fait l'objet d'un certain renouveau. En particulier, l'inégalité d'accès au crédit (lié au manque de garanties offertes par les candidats emprunteurs) a été utile pour ce renouveau car l'expérience a montré qu'il y a des projets sans garanties, donc non financés, qui pourtant sont profitables, et inversement, des projets avec garanties donc financés, qui s'avèrent non profitables.

Il y a donc une mauvaise allocation de ressources et par conséquent, une certaine redistribution est favorable à la croissance.

Corriger des inégalités de patrimoine (condition des garanties) donne accès au crédit et produit de la richesse. Corriger, de même, les discriminations sur les marchés du travail qui excluent des gens productifs est aussi bon pour la croissance. Enfin, corriger les inégalités d'accès aux infrastructures, aux débats, aux décisions publiques, souvent capturés par les élites, peut être facteur de croissance.

Par conséquent, si les inégalités de revenus sont importantes, il faut néanmoins élargir le concept à d'autres formes d'inégalités : c'est le sens du recours à **l'équité, notion multidimensionnelle d'inclusion sociale**.

¹ Je complète ainsi mon exposé oral en me servant de ce que François Bourguignon (ex-chef économiste de la Banque mondiale) nous a exposé lors du Forum sur l'équité organisé à Paris en novembre dernier.

Il existe donc à long terme une complémentarité entre actions en faveur de l'inclusion et effets sur la croissance. Mais ces actions nécessitent dans l'immédiat des dépenses publiques. **Le dilemme, en termes de politiques publiques, réside dans le coût de l'équité à court terme et le bénéfice de moins d'exclusion sociale à long terme.**

De telles décisions de dépenses nécessitent des arbitrages, des « volontés politiques », comme on dit. Pourquoi les « dominants », qui ont les leviers de commande, seraient-ils d'accord avec de telles décisions ? Peut-être parce que la pérennisation de leur pouvoir passe par une meilleure répartition des richesses, par une croissance partagée. « *Quand il est urgent, c'est déjà trop tard* », disait Talleyrand.

Marc Lévy

7 avril 2008