

## LES DEFINITIONS DE LA PAUVRETE

Les bailleurs internationaux et avec eux l'ensemble des acteurs du développement sont récemment parvenus à établir un consensus en matière de définition de la pauvreté, dans la lignée du rapport 2001 de la Banque mondiale, *Attacking poverty*.

Cette nouvelle définition va plus loin que les précédentes, fondées sur l'approche monétaire, puis sur la notion de biens essentiels, et se complexifie.

Il convient donc de préciser le sens des notions que cette nouvelle définition fait émerger.

### LA PAUVRETE MONETAIRE

Les pauvres sont définis comme étant les individus ou les ménages ayant un niveau de dépense inférieur à un seuil. Ce dernier peut être absolu ou relatif.

Par convention, l'approche monétaire de mesure de la pauvreté nécessite donc d'établir une seule ou plusieurs lignes de pauvreté. Celles-ci sont utilisées pour séparer les « pauvres » des « non-pauvres ». Elles sont basées sur un niveau de revenu déterminé nécessaire pour acheter un panier minimum de biens de consommation courante et de denrées alimentaires (en fonction des apports énergétiques quotidiens nécessaires). Ce revenu varie selon les pays et est modifié par les normes culturelles et les goûts locaux. Pour cette raison, des lignes de pauvreté spécifiques à chaque pays sont utilisées. De nombreux pays ont également établi une ligne de pauvreté supérieure et une ligne de pauvreté inférieure afin de faire la distinction entre les pauvres et les très pauvres.

La pauvreté est plus précisément mesurée en calculant la proportion de la population située en dessous de la ligne de pauvreté, ainsi que ce que l'on appelle la profondeur de la pauvreté : il s'agit de déterminer l'éloignement du « pauvre moyen » par rapport à la ligne de pauvreté. Ces deux chiffres permettent de situer le niveau de pauvreté d'un individu en fonction, d'une part, du reste de la population, et d'autre part, de sa proximité ou non du seuil qui le détermine comme pauvre.

La construction d'une ligne de pauvreté est toujours arbitraire ; d'autre part, de nombreux aspects du bien-être ne passent pas par des transactions monétaires, spécialement dans les pays en voie de développement. C'est pourquoi la définition de la pauvreté a été étendue par l'introduction de la notion de biens essentiels.

## LA PAUVRETE DE BIENS ESSENTIELS

Le rapport 1990 de la Banque mondiale étend la notion de pauvreté monétaire à la dimension nouvelle d'absence d'accès à des biens fondamentaux, tels que l'éducation, la santé, la nutrition... En cela, elle rejoint les travaux des Nations Unies sur la mise en place d'un indice de pauvreté humaine, l'IPH, qui se fonde sur des critères non monétaires : dix nécessités de base insatisfaites (NBI), parmi lesquelles on retrouve notamment l'accès à l'eau potable, au système scolaire, à l'assainissement, ou encore la jouissance d'un logement comportant un minimum de m<sup>2</sup> par personne.

Il faut donc définir quels biens sont nécessaires et quel est le niveau de consommation jugé insuffisant. Généralement, les besoins considérés comme essentiels sont l'alimentation, les vêtements, le logement, les soins de santé, l'éducation, l'approvisionnement en eau, et l'accessibilité aux transports. Cette conception va au-delà de la notion de dépenses individuelles en admettant qu'il ne suffit pas que les revenus augmentent pour que les individus aient un meilleur accès, par exemple aux soins de santé ou à l'éducation.

## UNE NOUVELLE DEFINITION

Le rapport 2000 de la Banque passe du manque de biens (monétaires ou essentiels) à l'absence de capacité de choix : on prend désormais en compte des notions plus subjectives telles que l'impuissance ou la vulnérabilité. L'idée principale de cette nouvelle approche consiste à affirmer que la possibilité de choisir est un facteur essentiel du bien-être. Trois notions, qui servent d'axes au rapport 2000 de la Banque mondiale, sous-tendent l'ensemble de l'approche: ce sont les notions de sécurité, d'insertion (*empowerment*) et d'opportunités (*capabilities*). Cette approche repose sur l'idée que le bien-être des populations dépend du triptyque : disposer de revenus suffisants, pouvoir accéder à des services collectifs et être en mesure de mettre en valeur ses capacités individuelles. L'insuffisance de l'une ou plusieurs de ces catégories de biens place les personnes en situation de pauvreté.

Il convient de bien définir les quelques termes introduits récemment par cette façon d'aborder la pauvreté, traduits de l'anglais et utilisés désormais par tous. Chacun constitue une facette de la nouvelle définition. En effet, à partir de ces notions, des termes différents ont fait leur apparition et sont employés. On retrouve abondamment dans les documents édités par les différents bailleurs internationaux, agences nationales et ONG, les termes de capacité (*capabilities*) introduit par A. Sen, de vulnérabilité, d'impuissance, d'insertion (*empowerment*) etc... Il est difficile de

déterminer, à la lecture des documents qui les emploient, les différences sémantiques entre ces termes. Il serait pourtant intéressant de chercher à les différencier.

**Sécurité** *Vulnérabilité aux risques, Impuissance.*

La notion de sécurité pose la question de la vulnérabilité des pauvres vis-à-vis des risques de toutes sortes, que ce soit la maladie, les crises économiques ou les catastrophes naturelles. En effet, les populations pauvres sont plus vulnérables face à ces événements que tout autre individu, et ceux-ci constituent donc des facteurs d'aggravation de la pauvreté.

**Empowerment** *Insertion, démarginalisation, « Donner la voix aux pauvres ».*

Le terme anglo-saxon d'*empowerment* désigne les relations entre les « pauvres » et les institutions. Il semble clair à tous les acteurs de la coopération internationale que celles-ci ne sont pas en faveur des pauvres ; la corruption de la justice, les détournements de fonds publics sont des facteurs de fragilisation et de marginalisation de la population pauvre.

On s'est également aperçu que l'absence de certains actes révélateurs d'une participation active à la vie sociale, comme la lecture des journaux, l'appartenance à une association ou le vote peuvent également être révélateurs d'un sentiment de pauvreté et de marginalisation.

Favoriser l'insertion des pauvres passe par une modification de ces rapports, de façon à ce que le fonctionnement du secteur public bénéficie aux plus pauvres. Ces réformes passent par la participation citoyenne et par la décentralisation en direction de l'échelon municipal.

**Opportunités** *Capabilities, capacités.*

L'approche par les capacités ou opportunités est intimement liée aux travaux d'Amartya Sen, prix Nobel de l'économie en 1998.

La notion d'opportunités concerne également la perte de lien entre l'individu et le reste de la société, cette fois par le biais de la dégradation de son capital relationnel. La thèse soutenue affirme que le pauvre, dans des situations extrêmement diverses, expérimente la perte de lien social, l'humiliation et la marginalisation qui résultent de l'isolement et de l'exclusion, le coupant éventuellement des aides et des opportunités économiques. En revanche, ceux qui conservent des possibilités à ce niveau (capital de relations...) ont toutes les chances de pouvoir s'en sortir. Ils disposent du

dynamisme nécessaire à la survie en secteur informel, et peuvent réagir et espérer construire leur vie, et donc projeter un espoir, ce qui marque la différence avec l'exclu.

Désormais et de plus en plus, la pauvreté est en effet perçue sous l'angle de l'exclusion. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne la pauvreté urbaine. En effet, celle-ci se caractérise par l'accumulation spatiale des dysfonctionnements (déficits en logements, en réseaux, en infrastructures publiques et scolaires, etc...), par des problèmes différents selon les espaces, eux-mêmes divers, au sein de la ville, et par l'hétérogénéité du groupe des pauvres (pauvreté transitoire ou permanente), conduisant à un morcellement de l'espace urbain. Tout cela est aggravé par une gestion urbaine laissant souvent à désirer, dépassée par la croissance et l'ampleur de problèmes et manquant de moyens pour y répondre.

## L'EXCLUSION

L'approche par l'exclusion sociale définit le pauvre comme une personne qui n'a pas les moyens de participer aux activités de la communauté à laquelle il appartient et de prendre part au niveau de vie le plus largement répandu dans la société. Cette exclusion sociale s'explique par un manque de moyens financiers mais aussi par un bas niveau d'éducation, par un faible accès à l'information ou par une insuffisante capacité à tisser des liens sociaux.

Dans la mesure où être pauvre s'exprime par un manque de respect, de reconnaissance, de dignité, de sécurité, de justice, ces états sont pour une bonne partie de l'ordre du subjectif.

Etre exclu implique que les opportunités pour quelqu'un de gagner un salaire, de participer au marché du travail, ou d'avoir accès aux avantages sont amoindries. On peut également être exclu des services publics, du soutien de la famille ou de la communauté, ou de la possibilité de participer au processus public de prise de décisions. L'exclusion sociale dénote non seulement la faiblesse des liens sociaux qui lient les individus à leur famille et à leur communauté, mais aussi l'exclusion de certains des droits les plus basiques du citoyen.

En définitive, la définition de la pauvreté effectue un rapprochement avec celle de l'exclusion. Ceci permet d'affiner la manière d'appréhender ce phénomène complexe qu'est la pauvreté. D'un point de vue professionnel en revanche, le consensus actuel qui règne concernant la définition de la pauvreté ne permet pas de dégager des méthodes permettant de prendre en compte l'ensemble des dimensions de la pauvreté au sein d'un unique projet.

## **François ROUBAUD - DIAL**

Comme ça a été mentionné, l'idée est un peu de mettre en perspective ces journées à travers un diagnostic et des éléments d'interprétation sur l'évolution de la pauvreté urbaine en Afrique.

Par rapport à ces journées qui abordent un champ géographique plus large, je vous laisserai le soin de faire la mise en perspective de l'Afrique par rapport aux autres continents. Ce sera donc centré sur l'Afrique.

Comme je le disais, l'idée de cette présentation c'est d'asseoir l'état des lieux, de faire un constat de cette évolution de la pauvreté urbaine, de trouver des éléments d'interprétation ou de proposer des éléments d'interprétation sur cette évolution. Et quant aux solutions et aux politiques urbaines à proprement parler, je pense que ce sera à vous de réfléchir. La présentation que je vais faire est tirée d'une étude plus complète que vous pourrez trouver sur le site de DIAL ([www.dial.prd.fr](http://www.dial.prd.fr)), qui est un groupement d'intérêt scientifique. Sur ce site vous trouverez d'autres études sur la pauvreté, du point de vue économique, et aussi des instruments d'évaluation et de suivi de cette pauvreté ou de projets urbains en particulier.

Cette présentation, d'environ un vingtaine de minutes, est intitulée « *Pauvreté et récession dans les métropoles africaines : éléments de diagnostic* ». Elle a été réalisée en collaboration avec un autre chercheur de DIAL (je précise que je suis économiste à l'IRD).

Elle est décomposée en trois parties :

- une première qui présente les tendances lourdes d'une part de la dynamique économique et de l'urbanisation en Afrique ;
- la deuxième partie portera sur des études de cas, moins du point de vue de Sirius et donc plus précises, sur cette évolution et les caractéristiques de la pauvreté ;
- et enfin la troisième partie portera sur les mécanismes à l'œuvre caractérisant cette récession prolongée en Afrique urbaine.

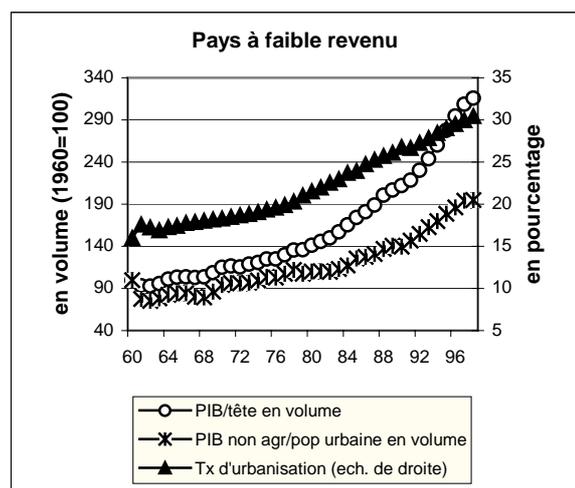
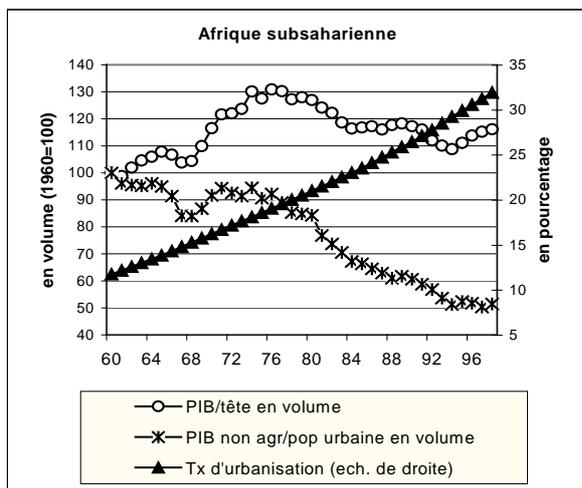
Il faut dire tout de suite qu'il y a un paradoxe important quand on veut traiter de la pauvreté en Afrique : c'est que d'un côté c'est évidemment le continent où la pauvreté est la plus massive (et on peut imaginer qu'à terme c'est là où elle sera même en nombre la plus importante), mais c'est aussi le continent où on a le moins d'informations sur ce phénomène en particulier à cause de la déshérence des Etats et des systèmes d'information économique et statistique.

Donc je commence par ce premier double constat paradoxal d'une pauvreté en croissance accompagnée d'une urbanisation extrêmement rapide.

Le premier point c'est évidemment le constat d'Afrique en déshérence. Pratiquement sur tous les fronts il est difficile aujourd'hui d'avoir beaucoup de raisons d'espérer, en tout cas en partant des tendances du passé. Du point de vue économique on est en phase de régression et de marginalisation dans l'économie mondiale du continent africain. Du point de vue des inégalités, l'Afrique est le continent le plus inégalitaire juste après l'Amérique latine. Du point de vue du développement humain on a des performances catastrophiques, même si certains points, comme par exemple l'éducation, ont connu de façon inertielle une amélioration relative sur longues périodes (là je parle de tendances sur 30 ans ou 40 ans). En terme de santé on voit que l'espérance de vie en niveau est de 50 ans. On a un impact du sida très fort : 70% des cas mondiaux sont concentrés en Afrique. Et en nombre de pauvres, on se retrouve avec près de 300 millions de pauvres. Du point de vue de l'Etat, là évidemment sa dégénérescence n'est plus à souligner, avec un système comme indicateur de corruption généralisée. En fait, les pays africains se partagent le palmarès de la corruption qui est proposé chaque année par Transparency International (Nigeria, Cameroun, etc...). Et enfin des problèmes de déstabilisation politique : il y a actuellement 14 conflits armés en Afrique et le diagnostic qui est porté sur la transition démocratique est décevant malgré une amélioration (on peut penser aux problèmes vécus récemment par la Côte d'Ivoire).

A côté de ce schéma, disons plutôt négatif et pessimiste, de l'évolution de l'Afrique sur longue période, on a une dynamique urbaine extrêmement forte, importante et à la croisée des deux, un résultat intéressant ou important : c'est qu'en fait ce sont les villes qui ont payé le prix fort de cette récession généralisée.

Donc d'un côté il y a une espèce de paradoxe entre une croissance urbaine parmi ou la plus rapide du monde (les chiffres parlent de 5 à 7% par an ; on a un taux d'urbanisation de l'ordre de 30%) mais qui, contrairement à ce qui est observé sur d'autres continents, ne s'accompagne pas de croissance ou n'entraîne pas la croissance, ni des changements importants en matière de structure productive. Les citoyens sont les premières victimes de ce problème. Alors, pour essayer de quantifier ce phénomène, il est évidemment assez difficile de pouvoir distinguer, puisque à c'est une lacune importante des informations économiques, et macro en particulier, dont on peut disposer (il n'y a aucun indicateur international de PIB urbain). Et donc il faut faire un certain nombre d'approximation pour voir quelle peut être l'évolution de ce PIB urbain par rapport au PIB global.

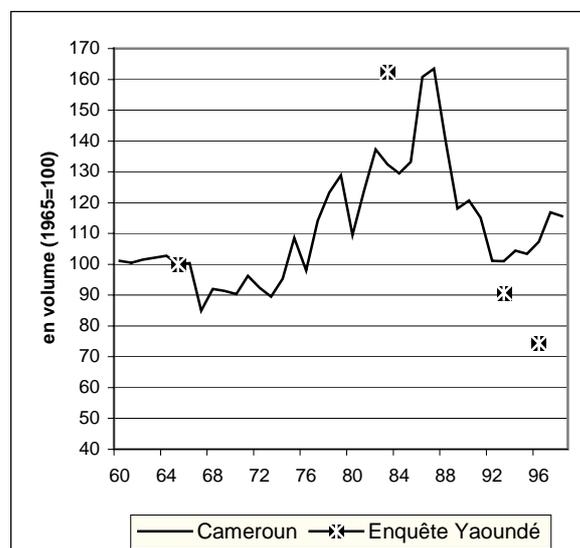
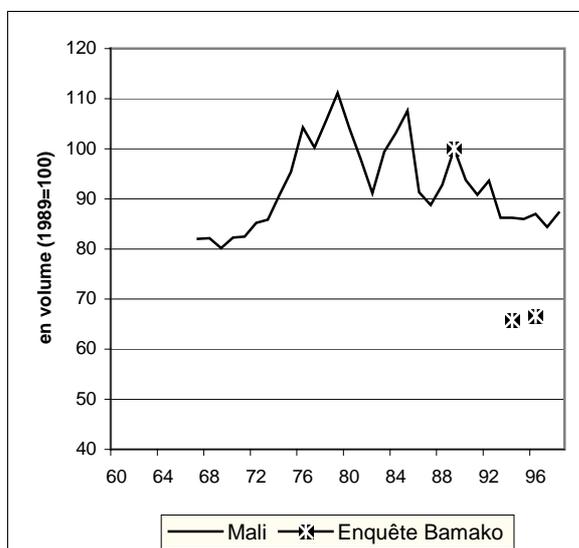
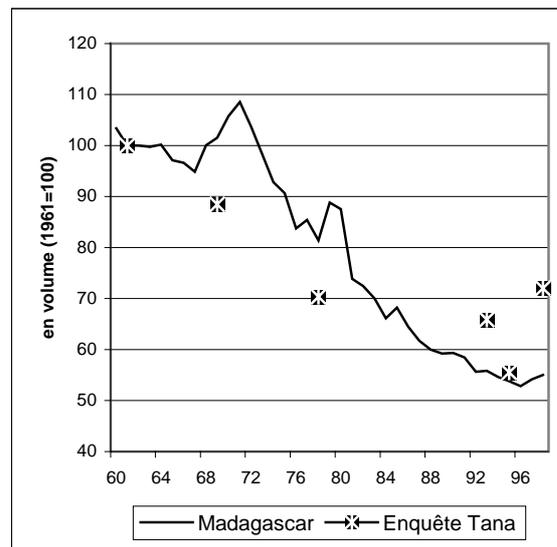
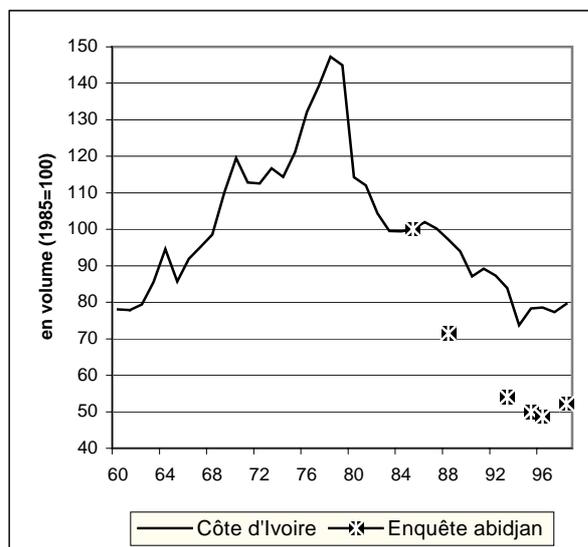


Sur le graphique, vous voyez la comparaison de l'évolution du PIB par tête qui globalement sur 40 ans est légèrement croissant et, par contre, la décroissance très forte du PIB urbain approximé par la part du PIB non agricole sur la population urbaine. Donc là on voit la divergence de ces courbes alors que le taux d'urbanisation, lui, est beaucoup plus rapide que dans d'autres régions. Et là on peut comparer avec le graphique qui est à côté, qui représente les pays à faible revenus (je rappelle que l'Afrique est composée essentiellement de pays à faibles revenus), où on voit qu'à la fois le taux d'urbanisation y augmente moins vite et que la brèche entre évolution urbaine et rurale est beaucoup plus faible.

Donc en fait du point de vue économique, on obtient bien une réduction de ce qu'on a appelé le « biais urbain » qui a été un peu un leitmotiv des politiques économiques et d'ajustement en faveur des populations rurales, au détriment des populations urbaines. Mais globalement, cette réduction du biais urbain, qui n'a pas totalement disparu, s'est faite par un ajustement par le bas. Dans ces conditions tout le monde y a perdu, et les villes plus que tout autre.

Alors évidemment ces chiffres posent un problème, c'est le problème que je mentionnais au départ de qualité des données. On peut se poser la question de savoir est-ce que ces agrégats macro-économiques reflètent une quelconque réalité, sachant que d'une part ces agrégats sont assez peu fiables du fait de la disparition du système public d'information et que d'autre part, on a pu imaginer que ces mesures sous-estimaient en fait la réalité, ou plutôt, surestimaient la déchéance disons, à cause de stratégies spécifiques aux pays en développement et particulièrement dans les pays d'Afrique (stratégie informelle, stratégie d'autoconsommation, solidarité, transfert entre les ménages etc...) qui feraient que les données officielles, les données macro, ne refléteraient pas du tout les dynamiques individuelles ou locales qui, elles, seraient beaucoup moins dramatiques que ce que je vous ai présenté précédemment.

Pour essayer d'asseoir ce diagnostic on a utilisé, comparé ces données macro avec des données d'enquêtes qui, elles, sont des données micro (plus d'une vingtaine de données d'enquêtes sur la consommation des ménages) et prennent bien en compte l'ensemble des données urbaines, pour voir s'il y avait convergence entre les diagnostics que l'on pouvait obtenir.

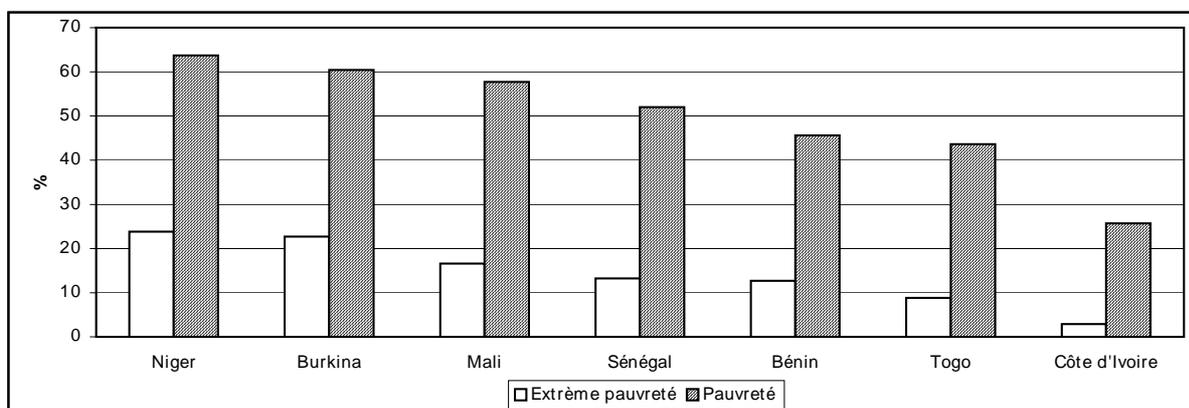


Donc là vous voyez quelques uns des exemples : les courbes sont les courbes de PIB officiels ou niveaux de consommation par tête officiels, et les points correspondent aux résultats qui sont donnés par les enquêtes auprès des ménages, donc des enquêtes de terrains. Ce qu'on peut voir (bon, là c'est peut être un hasard, compte tenu de la maigre qualité des données) c'est qu'il y a convergence du diagnostic : on

voit bien que l'évolution des revenus et de la consommation urbaine a été bien plus négative que celle observée au niveau national. Ce qui conforte l'idée que les urbains ont payé le prix fort de la récession des 30 ou 40 dernières années en Afrique.

Je passe maintenant au deuxième point : essayer d'éclairer, par des données plus fines, l'état de la pauvreté dans certaines villes. Donc, le lien entre récession et pauvreté.

Le premier constat qu'on peut faire c'est que, contrairement peut être à un discours ambiant, la pauvreté n'est pas seulement un phénomène rural, c'est aussi un phénomène urbain, même si systématiquement les niveaux de pauvreté sont plus élevés en milieu rural qu'en milieu urbain sur le continent, avec une échelle de 1 à 1,3 ou jusqu'à 1 à 3 entre urbain et rural. Là on voit les taux de pauvreté dans 7 capitales africaines à partir de données qu'on peut juger fiables.



Le seuil de pauvreté est défini comme l'équivalent international de un dollar par tête et par jour en parité de pouvoir d'achat, donc qui permet la comparaison internationale, qui correspond en fait au seuil de subsistance. Et là on voit que les seuils de pauvreté sont extrêmement élevés dans les capitales qui sont pourtant, dans les villes, les endroits où les revenus sont les plus forts. Vous voyez que ça varie de plus de 60% à Niamey, et même en Côte d'Ivoire, à Abidjan, on a des niveaux de pauvreté de l'ordre de 25%. Vous avez ici les deux indicateurs internationaux de pauvreté, l'extrême pauvreté et la pauvreté. Cette pauvreté est donc très forte, selon le diagnostic qu'on pouvait faire en 1996. Et de plus - on a pu le vérifier et le diagnostiquer précisément - elle s'est aggravée fortement au cours des années 1980 – 1990.

En Côte d'Ivoire par exemple, à Abidjan, le taux de pauvreté est passé de 2 à 26%, c'est à dire plus d'un décuplement. Dans le cas du Sénégal, sur une période plus courte qui inclut pourtant la dévaluation du franc CFA, qui a eu des effets sur moyenne période relativement positifs sur les taux de croissance, on a une élévation

du taux de pauvreté. Et dans le cas de Bamako au Mali, on arrive à un doublement de la pauvreté d'un tiers à près de deux tiers. Aucune catégorie sociale n'est épargnée par cette montée des taux de pauvreté, même si un certain nombre de facteurs continuent à protéger contre le risque de pauvreté : l'éducation bien sûr, l'exercice d'une activité salariée et en particulier publique, et les facteurs démographiques comme les familles peu nombreuses. Un résultat intéressant montre que les ménages dirigés par des femmes (on parle souvent de problèmes de genre et de discrimination) ne sont pas systématiquement plus défavorisés en milieu urbain, en terme de taux de pauvreté.

Jusqu'à maintenant je vous ai parlé de pauvreté définie de façon standard, classique, c'est-à-dire à partir d'un seuil de pauvreté mesuré à partir des revenus ou de la consommation, il est clair que la pauvreté ne se réduit pas à ça. Il vous a été distribué, je crois, un petit résumé d'évolution de la pensée, des concepts, et des indicateurs sur les mesures de la pauvreté au cours des dernières années. Aujourd'hui il est reconnu de façon unanime l'aspect multidimensionnel de la pauvreté. On est passé de définitions strictement monétaires et utilitaristes à des définitions prenant en compte des besoins essentiels, comme des besoins de santé ou d'éducation, qui ne sont pas fournis par le marché, donc qui correspondent à des biens publics, mais aujourd'hui on va même au-delà de ça puisqu'on parle de participation, de dignité, de respect de soi, etc... comme des dimensions intrinsèques de la pauvreté.

Donc vous imaginez que, d'un point de vue pratique, la mesure de la pauvreté et donc de son évolution et des politiques qu'il faut mettre en œuvre pour la réduire deviennent de plus en plus complexes. Alors on a essayé dans le cas d'un exemple, à Madagascar, de tester la congruence de ces différentes dimensions de la pauvreté pour voir si, quand on était pauvre sur un front, du point de vue monétaire par exemple (une faiblesse des revenus), on était pauvre sur d'autres fronts avec une faible participation sociale, une faible satisfaction des besoins essentiels etc...

Dans le cas de Madagascar on a défini 7 formes de pauvretés différentes : des pauvretés dites « objectives », la pauvreté monétaire classique, des pauvretés non monétaires qu'on a appelé « de conditions d'existence » liées au logement et à l'habitat, des pauvretés définies en terme de capital humain ou encore d'exclusion sociale et ensuite un deuxième jeu d'indicateurs de pauvreté dite « subjective ». En Europe et dans les pays développés se sont répandues depuis quelques temps des mesures de la pauvreté qui sont basées directement sur les perceptions des individus se sentant ou non en situation de pauvreté. Donc là on a défini trois indicateurs différents. On a fixé, pour faire cette expérience, pour chacune des dimensions de la pauvreté, le seuil de pauvreté de façon à obtenir un tiers de pauvres qui correspondait au seuil objectif de pauvreté monétaire. Le résultat qu'on obtient c'est que d'une part,

le noyau dur, c'est-à-dire l'intersection de toutes ces formes de pauvreté ne correspond qu'à 2% de la population totale, alors que la population qui possède au moins une forme de pauvreté se monte à près de 80%. Donc là il y a des conclusions évidentes : c'est la faible corrélation entre les différentes dimensions de la pauvreté. Et donc aborder le problème par une seule mesure, en particulier la mesure monétaire, ne permet pas de résoudre le problème de la pauvreté ; et évidemment les instruments de politique qu'il faut mettre en œuvre ne sont et ne doivent pas être les mêmes.

Je passe à la troisième partie : les mécanismes à l'œuvre suite à cette récession extraordinaire, d'un point de vue historique. Trouver ce type de récession en Europe par exemple au cours des deux derniers siècles : on n'a absolument rien de comparable.

Donc il faut souligner le rôle central de la dynamique du marché du travail. Evidemment, en l'absence de mécanismes de protection sociale institutionnelle et de politique de redistribution (par exemple de type fiscal), les niveaux de vie des populations urbaines sont presque exclusivement dépendantes des revenus du travail. Et sur ce marché du travail, on observe sur les 15 dernières années un véritable bouleversement dont vous avez une liste des principaux changements qui sont intervenus. Le premier, qui est un changement positif que j'ai placé en deuxième point, mais qui est en fait le seul qui se distingue des autres dans sa connotation positive, c'est l'augmentation des niveaux de formation de la main d'œuvre. Malgré cette récession généralisée à l'échelle du continent, on a eu une véritable poussée, en particulier du niveau scolaire de la population, même si sur certains pays des effets inverses ont pu être observés.

Du côté des effets pervers ou négatifs, il y a toute une liste de facteurs qui sont intervenus. Le blocage des recrutements dans la fonction publique. Ça c'est un facteur et une caractéristique très importante et en particulier, pour vous qui mettez en œuvre des politiques publiques, ce blocage des recrutements et la baisse des salaires réels, qui dans certains cas ont atteints 80%, a évidemment un impact très fort sur la capacité administrative de l'Etat. Donc là, on cite un certain nombre d'effets pervers comme le vieillissement de la pyramide des âges des fonctionnaires, la déliquescence de la productivité de l'administration à travers l'absentéisme, la généralisation des phénomènes de corruption, la sous-administration, et en termes sociaux, la disparition économique des classes moyennes que représentaient ces fonctionnaires. Une petite parenthèse, dans le cadre de la revue *Autrepart* de l'IRD, va être publié d'ici deux mois, un numéro spécial sur les fonctionnaires du sud dont la question centrale était de savoir s'il avaient été sacrifiés ou protégés. Donc ça c'est la problème

des fonctionnaires et de l'administration publique. Un certain nombre et une part de plus en plus importante de ces fonctionnaires sont venus gonfler les rangs de ce qu'on peut qualifier de « nouveaux pauvres ».

Par ailleurs et plus généralement, on a eu une baisse très forte du rendement économique des diplômés, une baisse des salaires réels et de la rémunération par tête du travail, aussi bien dans le secteur formel qu'informel, la montée de l'informalisation de l'activité au sein même des branches qui étaient habituellement informelles, et donc, on a une espèce de dualisme croissant entre, d'une part, une main d'œuvre de plus en plus qualifiée, et d'autre part, des emplois de moins en moins rémunérateurs, une croissance du chômage, même si on observe un certain reflux dans la seconde moitié ou au cours des années 1990.

Selon les chiffres, on voit que les taux de chômage comparés entre l'Amérique latine et l'Afrique sont bien supérieurs en Afrique. C'est un paradoxe puisque dans des pays où ce chômage n'est pas indemnisé, comment s'expliquer que des gens puissent ne pas travailler puisque les conditions pour être considéré comme chômeur c'est de ne pas avoir travaillé, même dans l'informel, ne serait-ce qu'une heure au cours d'une période de référence ? Donc il y a eu une montée du chômage et il semblerait que dans la seconde moitié des années 1990, ce chômage ait légèrement reflué : du fait de la baisse des rémunérations il ne devient plus possible d'entretenir des membres des ménages qui ne perçoivent pas de revenus. Et d'où le basculement dans l'informel et le sous-emploi.

Donc, en fait, la principale caractéristique des marchés du travail, plus que le chômage, ce sont des situations de sous-emploi qui affectent de 60 à 80% de la population des capitales ou des grandes villes.

Une des conclusions que l'on peut tirer de cette dynamique c'est que, contrairement à l'idée que sous le démantèlement des régulations publiques on allait trouver le marché efficient, cette dérégulation n'a pas engendré de croissance.

Un problème très important et à terme potentiellement porteur de difficultés sociales, c'est l'insertion de plus en plus difficile des jeunes qui portent en germe les possibilités de rupture générationnelle. Les jeunes, qu'on a qualifié de « contraints de rester jeunes »<sup>1</sup>, acquièrent un statut d'indépendance de plus en plus tardif et une indépendance qui n'est bien sûr pas choisie, mais subie. Donc là vous avez un certain nombre d'indicateurs qui montrent que, d'une part, ces jeunes mettent de plus en plus de temps à devenir indépendants, aussi bien professionnellement que maritalement et de façon encore plus exacerbée l'indépendance résidentielle, mais en

---

<sup>1</sup> Cf Bibliographie générale.

plus, les conditions dans lesquelles ils s'indépendantisent, se dégradent. C'est une forme d'indépendance au rabais. Donc là vous avez la comparaison de trois capitales africaines où on voit très clairement ce phénomène de dégradation de l'insertion des jeunes dans la vie sociale en général.

Alors, face à ces tendances lourdes de la dynamique économique, la question est de savoir quelle a été la capacité de réaction des populations.

Contrairement à des idées qui se basent essentiellement sur l'absence d'information, des idées optimistes sur la formidable capacité d'innovation des populations, les chocs macro ont été tellement forts que les ménages, malgré la mise en œuvre de stratégies individuelles et collectives (mais à l'échelon familial ou communautaire pour essayer de contrer les effets de la récession et des chocs macro), sont totalement impuissants à résister à ces chocs.

Quelles ont été ces stratégies de résistance qui ont été mises en œuvre ?

- d'une part une mobilisation forcée du travail familial et essentiellement du travail des femmes et des enfants ;
- des stratégies de pluri-activité ;
- évidemment la mobilisation des solidarités familiales et communautaires ;
- l'émigration ;
- et enfin des changements dans le mode de consommation, en passant d'une part, vers des produits de première nécessité et d'autre part, en essayant de s'approvisionner vers des lieux d'achats les moins chers, en se déplaçant en particulier vers l'informel.

Mais en fait toutes ces stratégies individuelles, quand on les mesure, montrent qu'elles sont en fait tout à fait insuffisantes à permettre une compensation des effets des dynamiques macro. Les ménages ne sont pas non plus restés impuissants puisque, au niveau collectif, on a eu des réactions qui pouvaient être plus ou moins organisées. Mais on peut aussi interpréter les processus de démocratisation, en particulier en Afrique depuis un dizaine d'années, comme une réaction politique à cette situation.

Là vous voyez un exemple de la montée très importante des taux d'activité féminins sur longue période dans le cas de deux capitales. Cette montée des taux d'activité ne peut pas être jugée comme un effet négatif et subi de la crise, puisqu'il y a aussi la montée des taux de scolarisation qui jouent dans le sens de la montée des taux d'activité, mais globalement le facteur économique a été prédominant.

On peut avoir au niveau local quelques raisons d'espérer. Ces raisons d'espérer, qui sont difficilement décelables au niveau macro, quand on regarde les perspectives de croissance de l'Afrique au cours des 5 dernières années et celles qui sont projetées sur les prochaines années, sont assez faibles. Pourtant il y a localement des dynamiques, qui sont peut être indécélables au niveau macro, mais qu'on peut observer au niveau micro et là je prendrai l'exemple de la capitale malgache. On a un véritable renversement de tendance sur l'évolution de la dynamique urbaine et de la pauvreté urbaine.

Donc, sous l'effet d'un certain nombre de facteurs de politique macro-économique, que je ne détaille pas ici, et en particulier des politiques de demande de soutien des salaires publics et privés, on a observé une croissance très importante des niveaux de vie des habitants de la capitale à Madagascar, puisque les revenus des ménages ont cru d'un tiers (en l'espace de 5 ans ce n'est jamais arrivé en France depuis la Révolution industrielle), le sous-emploi et la pauvreté ont baissé. On observe un reflux du travail des femmes, qui vient conforter l'hypothèse que je mentionnais tout à l'heure de la mobilisation forcée du travail des femmes et des enfants, une réduction des discriminations salariales et aussi un reflux du travail des enfants, qui sont illustrés par les graphiques qui sont là.

Donc je conclus maintenant cette présentation.

Les résultats que j'ai présentés portent un certain nombre d'implications en terme de politique économique. Il apparaît clairement, c'est peut être une évidence, mais elle ne l'est pas complètement au niveau des politiques réellement mises en œuvre, que toute stratégie de lutte contre la pauvreté qui est aujourd'hui l'axe central, presque unique, des politiques d'aides publiques doit être menée sur deux fronts : évidemment en milieu rural, mais aussi en milieu urbain.

Il y a évidemment des raisons comptables à cela. Avant 2025, les projections démographiques permettent d'estimer que la moitié de la population africaine sera en ville. Les calculs permettent de montrer aussi qu'il faut une croissance supérieure à 7% pour que les objectifs internationaux du développement, qui est la division par deux de l'incidence de la pauvreté, puissent être atteints. Donc on imagine par rapport aux tendances du passé des taux de croissance sur longue période sur 15 ans, de l'ordre de 10% qui correspond à un changement historique jamais connu.

Alors il y a d'autres facteurs que ces raisons comptables. Ce sont des raisons économiques, à la fois des critères de réalisme, d'efficacité et des effets indirects dans l'articulation rural-urbain des politiques publiques, qui ont évidemment elles aussi des conséquences sur le milieu rural. Je laisserai le soin à Jean-Marie COUR de présenter ses arguments.

L'idée de chercher à fixer les populations dans les campagnes comme on peut avoir tendance à le faire, lorsqu'on constate que les niveaux et l'intensité de la pauvreté est plus ferme à la campagne qu'en ville, serait une erreur économique fondamentale.

Donc la croissance urbaine en particulier est une nécessité. D'une part il n'y a pas de recette miracle comme l'a prouvé l'échec des ajustements des 20 dernières années. Comme je le disais tout à l'heure, sous les régulations publiques, il n'y a pas nécessairement, en particulier dans les pays en développement, le marché efficient. D'autre part, cette croissance ne suffit pas. Elle doit s'accompagner de politiques redistributives, en particulier fiscales, et de politiques sociales (on connaît les piliers en terme de santé et d'éducation, mais ce n'est évidemment pas les seuls). D'autre part, du point de vue de l'aide publique en général, la capacité d'épargne nationale est insuffisante de façon patente. Donc renverser la baisse tendancielle des flux d'aides est aussi une nécessité. Et enfin, au cœur de toutes ces transformations, la reconstruction de l'Etat doit être considérée comme une priorité absolue, évidemment un Etat à redéfinir.

## **DEBATS (F.ROUBAUD et L.DAVEZIES)**

### ***Blandine DESTREMAU – URBAMA :***

Comment pouvez-vous à la fois dire que les deux tiers de la croissance de la pauvreté à Bamako est due à la croissance des inégalités, et prôner la croissance économique comme solution à la pauvreté sans plus de commentaires que juste un peu de redistribution ?

### **F. NOISETTE :**

J'avais une autre question qui met un peu la relation entre les deux interventions: dans l'étude faite en France, un des éléments du diagnostic est que les forts revenus travaillant dans la Plaine de France sont tous dehors et que par rapport à une autre remarque, justement sur ce cas de Bamako, cette croissance des inégalités ne fait-elle pas disparaître une partie des revenus dans l'analyse, y compris dans les enquêtes consommation, ménage etc... parce que parmi les gens à très fort revenu, une partie de ce revenu sort et va se replacer sur les bourses du marché mondial, et on ne le revoit jamais sur place. L'évasion se fait plutôt chez les riches que chez les pauvres. Ce type d'analyse est-il pertinent quand on est dans une ville très pauvre, comme on commence à sentir qu'il est pertinent en Plaine de France ?

### **F. ROUBAUD :**

Sur la question du cas de Bamako, ce qu'il faut voir c'est qu'on a en général en particulier en Afrique, des données lacunaires globalement. Donc il y a des problèmes de qualité des données macro, mais aussi des problèmes de qualité des données micro. Dans le cas de Bamako on a trouvé que les inégalités étaient essentiellement responsables de l'augmentation de la pauvreté. Si on regarde ça au niveau général, en moyenne il n'y a pas de tendance à l'accroissement des inégalités dans cette période de récession, de tendances claires ni au Cameroun, ni en Côte d'Ivoire, ni à Madagascar, etc... On observe la même chose à Bamako, sachant qu'on a des instruments de qualité médiocre. Par contre on observe très clairement l'impact de la croissance, les tendances sont claires. En terme d'inégalité, on n'arrive à rien diagnostiquer de façon propre. Ce qu'il faut voir c'est que ces travaux sont basés sur des données d'enquête dont on n'a pas les dites 200 familles dedans du fait des problèmes d'échantillon, de même qu'on n'a pas, pour reprendre ce qui a été dit sur

PIKETTY, des données fiscales relativement fiables. En bas de l'échelle on n'a pas non plus les ménages sans domicile fixe, puisque ces enquêtes ne prennent en compte que les ménages dits « ordinaires » c'est-à-dire, vivant dans des logements, y compris les plus vétustes. Sur la question du problème du PIB et d'éventuelles disparitions d'une partie du revenu, les chiffres issus des enquêtes sont tirés de la consommation des ménages, et donc le problème d'évasion du revenu ne se pose pas dans ce cas-là.

***Dominique ROMANN – Act Consultant :***

On a parlé de Madagascar en disant que récemment il y aurait une inflexion de croissance, alors est-ce que vous pouvez en expliquer un peu les causes et est-ce que c'est un pays précurseur, comment vous le situez par rapport à d'autres pays africains ?

**F. ROUBAUD :**

Dans le cas de Madagascar, premièrement le constat de l'inflexion, est un constat difficile à faire parce qu'au niveau macro on ne le voit pas, puisque les taux de croissance sont de l'ordre de 4% au niveau global, donc ça veut dire que compte tenu de la croissance par tête, ça fait du 1% au maximum. Alors que quand on mesure cela de façon précise on a des augmentations qui sont de l'ordre de 7, 8, 9% par an et donc ce sont des taux de croissance très importants.

Alors, il y a eu un changement de politique économique, mais aussi un changement politique. Dans le cas de Madagascar on peut toujours envisager, d'un côté, qu'il s'agit d'un effet de rattrapage dans la mesure où, depuis quasiment le début de l'indépendance et en tout cas de façon sûre depuis le début des années 1970, on a connu qu'une récession de 30 voire de 40 ans, où les niveaux de vie ont été divisés par deux au moins.

D'autre part, il y a des cercles vertueux qui se sont mis en place. Madagascar, et en particulier pour l'économie urbaine (ça pose le problème de l'économie rurale qui elle reste à la traîne), est le seul pays d'Afrique qui par exemple a réussi à mettre en place une zone franche qui fonctionne et qui est aujourd'hui en passe de dépasser en nombre celle de l'île Maurice. Donc il y a une dynamique du secteur privé formel qu'on n'observe quasiment pas dans les autres pays d'Afrique continentale, qui est très spécifique à Madagascar. Et d'autre part, il y a eu aussi une dynamique par la demande, donc une gestion des salaires publics et privés, mais à l'initiative des salaires publics (il faut dire qu'ils étaient descendus très bas). Cette augmentation des salaires a eu un impact positif, d'autant plus positif qu'il y avait parallèlement une dynamique de l'offre, à la fois en terme de zone franche, mais aussi de l'offre

domestique. Et dans le cas de Madagascar par exemple, on ne trouve pas ce qu'on trouve dans beaucoup d'autres pays et qu'on a qualifié de « *missing middle* », c'est-à-dire le trou entre ces entreprises informelles, micro, micro entreprises et puis les grandes entreprises. Il y a vraiment un *continuum* d'unités de production qui sont susceptibles de répondre à la demande locale des ménages.

**Michel GERARD – Consultant :**

J'ai été très frappé par la méthodologie de l'étude sur laquelle vous avez examiné la congruence de certaines définitions de la pauvreté. Mais j'ai aussi la tête pleine de points d'interrogation sur la conclusion de cette étude, puisque finalement vous dites qu'il y a près de 2,5%, si j'ai bonne mémoire, de facteurs qui se recourent. Vous n'en avez pas tiré toutes les conclusions, loin de là. Mais que faire d'une notion qui se dilue à ce point là ?

**F. ROUBAUD :**

L'abandonner peut être ? C'est une vraie question.

Le constat qu'on peut faire sur les politiques de lutte contre la pauvreté est le suivant : d'un côté, du côté de l'analyse, la recherche, on a étendu le concept de pauvreté à des dimensions qui sont très loin des dimensions monétaires, mais en contrepartie on voit que, contrairement à ce qu'on aurait pu imaginer - et d'ailleurs qui paraît éventuellement intuitif - de se dire que ceux qui sont démunis monétairement vont être aussi démunis en terme d'accès aux biens publics, en terme de participation sociale ou politique. Et en fait on s'aperçoit que ce n'est pas le cas. Donc ça veut dire clairement qu'il ne faut pas de politique unique pour lutter contre une pauvreté à définition élargie à autre chose que le revenu monétaire, mais aussi il est nécessaire d'étudier les interactions entre ces différentes dimensions de la pauvreté, au sens où si je mets en œuvre des politiques qui augmentent la participation politique, considérée comme une des composantes de la pauvreté, quels vont être ces impacts sur, par exemple, la croissance du revenu, les taux de scolarisation ou le niveau de bien-être en terme de santé de la population ?

Mais bon, le constat est très clair dans la référence qui est *le rapport sur le développement dans le monde* de la Banque mondiale, c'est qu'il n'y a plus de recettes miracle comme on les avait imaginées dans les années 1990.

**Michel GERARD :**

Je réponds un peu à ce que vous dites. Il y a une question scientifique, je ne parle pas du tout d'un point de vue moral ou affectif, mais s'accrocher à un concept qui paraît

extrêmement « brouillardeux », difficile à définir, est-ce que ce n'est pas comme certains physiciens d'autrefois qui s'accrochaient au concept de flogistique ? Ce concept a disparu parce qu'il n'avait pas de sens.

***F. ROUBAUD :***

Tous les concepts, avant de faire l'objet d'un consensus pour ceux qui sont acceptés, sont « brouillardeux » et difficiles. Tous ceux que vous acceptez comme des acquis, par exemple on a parlé de PIB (même si on a eu une critique sur le PIB), on parle d'investissement, de consommation et d'autres termes sur le secteur informel et autres, sont des concepts qui ont survécu. Le fait que les concepts soient « brouillardeux » ne suffit pas à le jeter à l'eau. Un certain nombre survivront et d'autres disparaîtront. Là il y a une pression, ne serait-ce que financière, de l'aide publique au développement qui a fait de la lutte contre la pauvreté l'axe central des politiques qui lui donnent une certaine forme de légitimité – elle est insuffisante, mais déjà ça le fait peser. Il y a plein d'autres arguments. Moi je ne suis pas pour jeter ce concept qui ne me semble pas plus « brouillardeux » que des tas d'autres qui sont utilisés aujourd'hui comme des évidences. On peut prendre des tas d'exemples, entre l'opinion publique, l'investissement, la consommation, les villes etc...

***Ruben TER – MINASSIAN – Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI) :***

Je voudrais poser une question qui rejoint ce qui vient juste d'être dit. Elle s'adresse à Monsieur DAVEZIES et peut être à Monsieur ROUBAUD. La question de l'impact éventuel de ce type d'analyse, qui mettent l'accent sur un développement local, sur les politiques nationales et peut être en rapport avec les questions de développement, puisque les politiques d'aide au développement sont quand même plutôt inscrites dans des cadres internationaux, c'est-à-dire entre nations. Pouvez-vous voir les conséquences ?

***F. ROUBAUD :***

Sur l'aide publique au développement et le côté national ou local, il y a un vent en tout cas, qui est généralisé aujourd'hui, de décentralisation, donc de flux financiers qui augmentent - même s'ils restent minoritaires - de façon direct ou indirecte, puisqu'actuellement ce qui est en train de se mettre en place ce sont des mécanismes d'aide budgétaire qui arrivent à l'Etat central. Mais parallèlement, au niveau de chaque pays se mettent en place des systèmes de décentralisation, et donc après, c'est la transition interne à chaque pays qui permettra éventuellement que ces fonds aboutissent au développement local.

**Jean-Louis VENARD**

Comment l'aide budgétaire arrive-t-elle au développement local ?

**F. ROUBAUD :**

D'une part, il y a des flux d'aides publiques qui arrivent directement à des projet locaux. C'est le cas par exemple des projets urbains dont un certain nombre d'entre vous sont en charge. Le deuxième mécanisme, qui a priori va dans le mauvais sens entre guillemets, c'est-à-dire on est en train de passer de l'aide-projet à l'aide-budgétaire - donc ça va être un financement directement des Etats centraux - , mais avec parallèlement la plupart des pays en Afrique (mais pas seulement) qui mettent en place des mécanismes de décentralisation, déconcentration. Donc après, ça va se jouer au niveau local et non pas au niveau international.

RAZAFINDRAKOTO Mireille, ROUBAUD François, *Les multiples facettes de la pauvreté dans un pays en développement : Le cas de la capitale malgache*, document de travail, DIAL, 2001, p. 11.

RAZAFINDRAKOTO Mireille, ROUBAUD François, *Pauvreté et récession dans les métropoles africaines et malgaches : éléments de diagnostic*, document de travail, DIAL, 2001, p.16.



*Politiques urbaines et lutte contre la pauvreté. La déclaration de Recife et quelques exemples concrets de mise en œuvre, Paris : Fondation pour le progrès de l'Homme, 1998.*



BAHAROGLU Deniz, KESSIDES Christine, *Urban poverty*, Draft for comments, Banque mondiale, août 2000, p.12-14.





CLING Jean-Pierre, *Commentaires critiques sur le rapport « Attacking Poverty »*, intervention au séminaire international « La pauvreté à Madagascar : état des lieux, réflexions sur les politiques de réduction et leur mise en œuvre », 5-7 février 2001 à Antananarivo, DIAL, 2001.

PNUD, *Vaincre la pauvreté humaine*, rapport sur le développement humain, New York : PNUD, 1998.



PNUD, *Choices for the poor*, 2001, pp.23-24 et 49-50.

Agence Française de Développement, *L'AFD et la réduction de la pauvreté et des inégalités*, janvier 2001, pp. 6-7.

## BIBLIOGRAPHIE

- Agence Française de Développement, *Concepts, mesures et suivis de la pauvreté*, document de travail, mars 2000, 30 p.
- Agence Française de Développement, *L'AFD et la réduction de la pauvreté et des inégalités*, janvier 2001, 20 p.
- BAHAROGLU Deniz, KESSIDES Christine, *Urban poverty*, Draft for comments, Banque mondiale, août 2000, 50 p.
- BANQUE MONDIALE, *La pauvreté*, Rapport sur le développement dans le monde, Washington : Banque mondiale, 1990, 287 p.
- BANQUE MONDIALE, *Combattre la pauvreté*, Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001.
- BOURDIEU Pierre, *La Misère du monde*, Paris : Seuil, 1993.
- BRISSET Claire, *La pauvreté dans le monde*, La lettre du comité français de l'Unicef, n°49, mars 1995.
- BRISSET Claire (dir.), *Pauvretés*, Paris : Hachette, 1996, 209 p.
- CLING Jean-Pierre, *Commentaires critiques sur le rapport « Attacking Poverty »*, intervention au séminaire international « La pauvreté à Madagascar : état des lieux, réflexions sur les politiques de réduction et leur mise en œuvre », 5-7 février 2001 à Antananarivo, DIAL, 2001, 3 p.
- LABBENS Jean, *Sociologie de la pauvreté, le tiers-monde et le quart-monde*, Paris : Gallimard, idées, 1978.
- MARNIESSE Sarah, *Note sur les différentes approches de la pauvreté*, AFD, octobre 1999, 8 p.
- PATERNOSTRO, *Rapport sur le développement dans le monde*, Présentation Power point, séminaire international « La pauvreté à Madagascar : état des lieux, réflexions sur les politiques de réduction et leur mise en œuvre », 5-7 février 2001 à Antananarivo, 2001, 18 diapositives.

- *Politiques urbaines et lutte contre la pauvreté. La déclaration de Recife et quelques exemples concrets de mise en œuvre*, Paris : Fondation pour le progrès de l'Homme, 1998, 88 p.
- PNUD, *Overcoming human poverty*, Rapport sur le développement humain 2000, 139 p.
- PNUD, *Choices for the poor*, 2001.
- QUINTI Gabriele, *Exclusion sociale et pauvreté : vers de nouveaux modèles de mesure et d'évaluation*, conférence internationale : la communauté des chercheurs pour l'agenda habitat, AG du forum des chercheurs sur les établissements humains, 1998, 41 p.
- RAVALLION Martin, *Comparaisons de la pauvreté, concepts et méthodes*, Banque mondiale, février 1996, 180 p.
- RAZAFINDRAKOTO Mireille, ROUBAUD François, *Les multiples facettes de la pauvreté dans un pays en développement : Le cas de la capitale malgache*, document de travail, DIAL, 2001, 41 p.
- RAZAFINDRAKOTO Mireille, ROUBAUD François, *Pauvreté et récession dans les métropoles africaines et malgaches : éléments de diagnostic*, document de travail, DIAL, 2001, 30 p.
- VERGER D., *Les approches de la pauvreté en Europe de l'Ouest : quels enseignements pour Madagascar ?*, Insee, 2000, 18 p.
- VANDERSCHUEREN Franz, WEGELIN Emiel, WEKWETE Kadmiel, *Options politiques pour la réduction de la pauvreté, cadre d'action au niveau municipal*, Programme de gestion urbaine, PNUD, CNUEH, Banque mondiale, 1996, 62 p.

