

« Vers des *stratégies durables* de lutte contre la pauvreté : équité, participation et principe de non-indépendance des politiques économique et démographique »

Eric Rougier, CED, Université Montesquieu-Bordeaux IV

25, rue Basfroi, 75011 Paris

erougier@hotmail.com

Résumé : Avant de parvenir à enclencher des dynamiques de développement et de réduction de la pauvreté durables, il est utile de définir les conditions dans lesquelles les stratégies mises en place peuvent être elles-mêmes durables, c'est à dire menées véritablement dans une logique de long terme et produisant des effets socio-économiques durablement bénéfiques. A partir de nos analyses et d'un certain nombre de cas concrets il est démontré que la prise en compte d'un certain nombre de principes & de contraintes permet d'améliorer l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement. L'importance stratégique du principe de non indépendance est tout d'abord mise en évidence puisque l'efficacité de la lutte contre la pauvreté est d'autant plus grande que les politiques économiques et démographiques seront mieux articulées. Passer du raisonnement en terme de revenu au raisonnement en terme de capacités des individus ou des ménages permet en outre de mieux saisir la nécessaire complémentarité des politiques économiques et démographique de lutte contre la pauvreté. Il est ensuite démontré que la prise en compte des contraintes d'équité permet encore de relier de façon efficace les logiques des politiques économiques et démographiques. et de fonder les interventions dans le domaine démographique hors de toute considération normative d'un problème de surpopulation. Enfin, l'efficacité des politiques économiques et démographiques sera d'autant plus durable que la participation est également favorisée. Une série d'exemple démontre que l'environnement institutionnel (réseau associatif, institutions politiques ...) de la stratégie de lutte intégrée contre la pauvreté est en effet un facteur central de son efficacité. Participation populaire et démocratisation des institutions renforcent le caractère durable des stratégies contre la pauvreté.

1. INTRODUCTION

La dimension composite de la pauvreté a en fait rarement été intégrée dans la définition de politiques sociales préconisées pour les pays en développement. Ceci se vérifie aussi bien pour les politiques économiques que pour les politiques démographiques dans les pays en développement.

D'un côté, les politiques d'ajustement structurel et la recherche des équilibres macroéconomiques et financiers ont conduit à sacrifier la dimension sociale de l'ajustement au nom de l'efficacité macroéconomique. L'intensification de la pauvreté et des inégalités en terme de revenu et d'opportunités économiques ont ainsi augmenté le coût social de ces programmes d'ajustement. Or, l'ajustement est probablement beaucoup plus efficace lorsqu'il implique de façon équitable toutes les classes de la population et qu'il est accompagné de mesures visant à réduire durablement les inégalités en tous genres. Ajustement macroéconomique et réduction des inégalités sont probablement réconciliables dans le long terme. Il est donc nécessaire d'adopter la perspective de long terme propre aux dynamiques sociales, y-compris dans la définition et la mise en place des politiques d'ajustement.

D'un autre côté, les politiques démographiques ont également sous-estimé la portée des logiques sociales liées à l'équité et à la diminution de la pauvreté en cherchant à diminuer la fécondité de façon mécanique, en intervenant notamment de façon exogène sur les décisions et les pratiques de reproduction des ménages. Face à l'urgence proclamée du problème démographique, l'objectif d'efficacité a longtemps été considéré comme indiscutable, justifiant les moyens les plus autoritaires et coercitifs, et reléguant au second plan toute action sur le partage des ressources, des pouvoirs et des décisions au sein du ménage. Or, c'est probablement en agissant sur ces dimensions non économiques de la pauvreté que l'intervention sur les décisions de fécondité sera à la fois la plus équitable et la plus efficace, même si c'est à plus long terme.

A partir de nos analyses et d'un certain nombre de cas concrets il est possible de montrer que la prise en compte d'un certain nombre de principe et de contraintes permet d'améliorer l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement en les plaçant dans une logique de durabilité. Avant de chercher à enclencher des dynamiques de développement et de réduction de la pauvreté, il est en effet utile de définir les conditions dans lesquelles les stratégies mises en place peuvent être elles-mêmes durables, c'est à dire menées véritablement dans une logique de long terme et produisant des effets socio-économiques durablement bénéfiques.

Nous mettons tout d'abord en évidence l'importance stratégique du principe de non indépendance puisque l'efficacité de la lutte contre la pauvreté est d'autant plus grande que les politiques économiques et démographiques seront mieux articulées. Ces deux dimensions de la politique sociale n'ont que trop peu communiqué. L'expérience des plans d'ajustement structurel démontre que la définition des politiques de développement tient rarement compte de la dimension démographique du développement social. Symétriquement, les politiques de population ne définissent généralement leur problématique que par rapport à des variables strictement démographiques telles que la fécondité ou la nuptialité. Or, cette absence de communication ne peut qu'étonner si l'on tient compte des progrès réalisés par la théorie économique dans le sens de l'interconnexion croissante des variables et des dynamiques économiques et démographiques¹ (section 1).

Il convient toutefois de ne pas être tenté de justifier l'intervention sur les variables démographiques par les seuls arguments économiques. Tout d'abord, la réflexion autour de l'intervention publique dans le champ socio-économique² doit permettre de justifier certaines politiques indépendamment de toute considération d'un hypothétique problème de population³. La solution consiste alors à définir des voies d'intervention qui contribuent à régler le problème de la forte fécondité comme un résultat annexe, une externalité positive de la résolution de problèmes plus fondamentalement économiques tels que la réduction de la pauvreté ou l'accroissement des investissements en capital humain, y-compris parmi les plus pauvres. Sur ces bases, la contrainte de non indépendance des politiques économiques et démographiques apparaît un peu plus évidente (section 2).

Passer du raisonnement en terme de revenu au raisonnement en terme de capacités des individus ou des ménages permet en outre de mieux saisir la nécessaire complémentarité de ces politiques économique et démographique de lutte contre la pauvreté. Nous ne cherchons pas à définir la façon dont la pauvreté peut-être appréhendée de façon empirique par la notion de capacités. Nous interrogeons plutôt la portée de cette notion dans la définition de stratégies durables de lutte contre la pauvreté (section 3).

Il est également démontré que la prise en compte de la contrainte d'équité permet non seulement de relier de façon efficace les logiques des politiques économiques et démographiques, mais est une condition nécessaire pour que les effets des politiques sociales soient durables. Elle permet enfin de fonder les interventions dans le domaine démographique hors de toute considération normative d'un problème de surpopulation. Se concentrer sur les capacités tout en respectant le principe de non indépendance améliore

¹ Il suffit pour s'en convaincre de rappeler le corpus désormais important de travaux intégrant la variable démographique (fécondité, mortalité ou taux de croissance) dans les analyses de la croissance du revenu ou du développement, ou les analyses économiques (néo-classiques) de la fécondité, de la nuptialité et des comportements liés à la démographique dans les ménages qui se sont multipliées à partir des travaux de Gary Becker. Voir les synthèses de (KELLEY, 1988) pour les travaux antérieurs à 1985, et dans (CASSEN et al, 1994), (KELLEY et SCHMIDT, 1994) pour les travaux les plus récents.

² Cette justification est généralement fondée sur l'existence d'externalités, voir à ce sujet (BIRDSALL, 1994).

³ Ce sujet est en effet conceptuellement délicat et théoriquement controversé. Alors que l'objectif de maximisation des niveaux de vie moyens ou des plus pauvres ne pose aucun problème éthique ou normatif, l'objectif de réduction de la fécondité des ménages est beaucoup plus problématique dès lors que l'on considère par exemple que les enfants entrent de façon positive dans les fonctions de bien-être ou d'utilité des parents. De plus, l'influence de la forte fécondité sur les dynamiques de niveau de vie est une question très controversée puisque l'hypothèse selon laquelle ces influences doivent être relativisées s'oppose de plus en plus à l'hypothèse classique d'un effet globalement négatif (ROUGIER, 1999).

alors l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté tout en évitant la «repugnant conclusion » associée à la plupart des politiques démographiques (section 4).

Enfin, l'efficacité des politiques économiques et démographiques sera d'autant plus durable que la participation est également favorisée. Une série d'exemples démontre que l'environnement institutionnel (réseau associatif, institutions politiques ...) de la stratégie de lutte intégrée contre la pauvreté est en effet un facteur central de son efficacité et de sa pérennité. Participation populaire et démocratisation des institutions renforcent le caractère durable des stratégies contre la pauvreté (section 5).

2. Externalités et pauvreté multidimensionnelle imposent le principe de non indépendance

Externalités et pauvreté multidimensionnelle. Dans les analyses les plus récentes des relations entre la croissance démographique et la croissance économique, l'accent est largement mis sur les mécanismes microéconomiques d'optimalité dans l'utilisation et la répartition des ressources rares. C'est généralement dans le cadre des familles que se décident les niveaux de fécondité, ainsi que le montant des dépenses d'éducation et de santé par enfant. Or, des externalités négatives peuvent être produites par les choix de fécondité et de transferts intergénérationnels de capital humain qui y sont faits. Ces externalités qui éloignent de l'utilisation efficiente des ressources sont en particulier sensibles sur les facteurs de la croissance, les rémunérations, et les ressources naturelles⁴. Ainsi, la forte fécondité et les ratios élevés de dépendance pèsent sur les investissements en capital humain⁵ et contribuent donc à ralentir la croissance du revenu par tête. Simultanément, la forte croissance démographique est susceptible d'avoir des externalités en terme de répartition du revenu car elle peut conduire à une diminution des rémunérations relatives des groupes à forte fécondité, fortement dotés en travail et faiblement dotés en capital ou en terres. Les ménages à forte fécondité étant souvent les plus pauvres, cette deuxième source d'externalité tend à renforcer la première, conduisant à la formation d'externalités intergénérationnelles, à travers les conditions microéconomiques de la pauvreté que sont les faibles dotations en capital humain, se transmettant d'une génération à l'autre⁶.

Le point commun de ces externalités est qu'elles associent les problématiques de la forte fécondité, de la pauvreté et des inégalités en terme de capital humain et de revenu. Ces problèmes sont interdépendants et doivent donc être traités de façon simultanée. Dans ce cadre, la justification de l'intervention publique n'est pas tant l'existence d'un problème de fécondité excessive que l'existence de tels mécanismes cumulatifs. C'est sur la base de ces mécanismes d'interdépendance que seront discutées la possibilité, l'efficacité et la durabilité de politiques démo-économiques fondées sur l'équité. Mais il est auparavant nécessaire de préciser le cadre conceptuel dans lequel toute intervention conjointe dans les domaines démographique et économique doit être définie et analysée.

La justification de l'intervention dans le domaine de la population. La question de la *surpopulation* est un sujet sensible de l'économie politique. Intrinsèquement normative, elle a longtemps servi à justifier l'interventionnisme des pays développés dans les domaines liés de près ou de loin à la population⁷. Sous l'impulsion de l'assouplissement idéologique dans

⁴ Nancy Birdsall ajoute à ces deux externalités une troisième qui est traditionnellement associée à l'exploitation excessive de ressources naturelles non protégées par des régimes de propriété individuelle (BIRDSALL, 1994).

⁵ Ils réduisent notamment la quantité d'investissement par tête.

⁶ Ceci conduit à la formation d'équilibres macroéconomiques stables de bas niveau : les trappes de pauvreté.

⁷ Ce fut en particulier le cas des USA à travers de nombreuses agences ou fondations plus ou moins privées (CALDWELL et CALDWELL, 1986), (FINKLE et McINTOSH, 1994). Des analyses plus hétérodoxes ont cherché à démontrer que les approches théoriques largement malthusiennes qui ont été développées pendant des années dissimulent des objectifs essentiellement politiques : à savoir, déguiser les dysfonctionnements de l'économie capitaliste et ses difficultés à assurer des progrès de niveau de vie et de bien-être pour les populations des pays en développement, et symétriquement, contenir les forces politiques en compétition (socialisme). C'est la raison pour laquelle la position antinataliste américaine a eu tendance à s'assouplir au cours des années quatre-vingt, au fur et à mesure que le modèle socialiste de développement perdait de son influence (ROSS, 1998).

l'affrontement des systèmes de développement et des progrès de l'analyse démo-économique⁸, la conférence mondiale sur la population du Caire en 1994 a marqué un changement majeur de perspective sur la question de la politique démographique. La problématique de l'intervention a alors évolué du contrôle coercitif de la fécondité vers la prise en compte de la position des femmes dans le ménage et dans la répartition des ressources et du capital humain, vers la reconnaissance de la légitimité du choix en matière de reproduction, et par extension, vers l'affirmation de la notion d'individu⁹.

Il n'est en effet pas possible de juger les décisions de fécondité et de dépenses d'éducation qui sont faites au niveau des ménages sur la simple base de leurs conséquences macroéconomiques, même si ces dernières sont fortement négatives. L'existence de telles externalités ne suffit pas non plus à remettre en question la rationalité démo-économique des ménages les plus pauvres¹⁰. En effet, ces choix de fécondité peuvent tout simplement être des décisions qui apparaissent raisonnables de leur point de vue puisqu'ils répondent à des objectifs légitimes tels que garantir des revenus familiaux futurs supérieurs lorsque les enfants travailleront ou assurer leur propre sécurité économique lorsqu'ils seront inactifs à travers des aides et des transferts de leurs enfants. De surcroît, les ménages ne peuvent tenir compte, lorsqu'ils font leurs choix, de toutes leurs implications agrégées. L'insuffisance de l'information dont ils disposent, la difficulté à évaluer le surplus de coût privé dû au surcoût social présent et actualisé de leurs décisions empêchent la prise en compte de ces paramètres objectifs dans les fonctions de choix des ménages, surtout lorsqu'ils sont pauvres et ruraux. D'un point de vue strictement économique, contraindre les choix de mariage et de fécondité des couples n'est pas non plus légitime dès lors que l'on tient compte de leurs effets nets sur le bien-être des ménages concernés. Dans le cas de politiques coercitives comme celle de l'enfant unique en Chine, même si le bénéfice social de la réduction des niveaux de fécondité est normalement supérieur à l'agrégation des bénéfices privés, du fait de la transformation d'une externalité négative en externalité positive, le coût social moyen est probablement inférieur au coût privé tel qu'il est supporté par les ménages les plus pauvres, tout au moins dans le court terme.

Le principe de non indépendance des politiques démographique et économique. La pauvreté et la forte fécondité ont donc des déterminants communs. De plus, la pauvreté est à la fois une des causes majeures et une conséquence inévitable de la forte fécondité. Les caractéristiques spécifiques des ménages pauvres qui contribuent à la prévalence de la forte fécondité ont été assez clairement identifiées. La mortalité infantile importante, le manque d'éducation et de contrôle sur les ressources du ménage de la part des femmes, l'accès insuffisant à des moyens de contraception peu onéreux et de qualité, ou des revenus familiaux trop faibles pour pouvoir investir de façon suffisante dans la santé et l'éducation des enfants sont autant de facteurs qui conduisent les familles à privilégier la quantité d'enfants sur leur qualité. Mais d'un autre côté, la pauvreté peut être la conséquence de la forte fécondité. Un nombre important d'enfants, et donc de dépendants, pèse en effet nécessairement sur les budgets familiaux et réduit la capacité des familles à investir dans la santé et l'éducation des enfants¹¹.

⁸ L'hypothèse malthusienne forte selon laquelle la croissance démographique rapide est la source de la plupart des difficultés de développement de certains pays est désormais concurrencée par l'hypothèse relativiste selon laquelle cette croissance démographique n'est qu'un facteur parmi d'autres, pouvant parfois aggraver les déséquilibres, et d'autres fois accélérer l'élévation des niveaux de vie (ROUGIER, 1999).

⁹ Toutes ces questions sont assez bien discutées dans (LASSONDE, 1997). Pour un compte rendu complet des débats et des implications de cette conférence pour les politiques démographiques, voir CLIQUET et THIENPONT, 1995).

¹⁰ Les approches conventionnelles de la politique démographique considéraient en effet que les comportements de forte fécondité correspondent soit à des fins non rationnelles, soit au choix de moyens peu adaptés. A contrario, Sen (SEN, 1995) considère généralement que les décisions de fécondité sont des bonnes décisions que les individus les plus pauvres ont de bonnes raisons de valoriser, même lorsqu'elles ont des incidences négatives.

¹¹ Une analyse conduite au niveau des ménages (ROSENZWEIG et WOLPIN, 1980) démontre notamment que dans le cas où les parents ont des jumeaux (ils n'ont alors pas décidé de faire un enfant de plus, quitte à réduire sa dotation en éducation, c'est à dire à privilégier la quantité sur la qualité) la naissance additionnelle non

Cette causalité réciproque a des implications immédiates en terme de politique économique. Jusqu'au début des années quatre-vingt, la forte fécondité était supposée peser si lourdement sur les capacités d'accumulation du capital physique que les pays ne pouvaient échapper à la pauvreté généralisée¹². Ceci avait conduit à définir la politique démographique comme un préalable nécessaire et contraignant à l'expansion durable des niveaux de vie. Or, l'évolution historique de pays comme les Philippines, Sri-Lanka ou Maurice, de même que les progrès de la théorie économique¹³ obligent à poser le problème différemment : la définition de la politique démographique ne peut en effet pas faire abstraction de la contrainte de la pauvreté. Politique démographique et politique économique ne sont donc pas indépendantes, la première étant un préalable nécessaire à la seconde. L'action sur la pauvreté ne suffit alors pas à justifier une politique de réduction autoritaire de la fécondité, mais elle permet en revanche de justifier une stratégie qui s'attaque simultanément à tous les facteurs liés à la pauvreté, parmi lesquels la forte fécondité. Réduire les niveaux de fécondité dans les pays pauvres nécessite donc d'agir sur les conditions de la pauvreté qui causent cette forte fécondité. Ainsi, les interventions nécessaires doivent non seulement réduire la fécondité des pauvres mais elles doivent le faire en améliorant le bien-être de ces pauvres¹⁴.

Sur ces bases, il apparaîtra assez clairement que la prise en compte des questions d'équité et l'action sur les *capabilités* permet de relier de façon cohérente les politiques économique et démographique. La cohérence sera d'autant plus grande que les effets de ces politiques seront plus durables.

3. Le passage des revenus aux capacités réaffirme le principe de non indépendance et insiste sur le bien-être

La réflexion sur les *capabilités*¹⁵ permet de formaliser une partie de ces raisonnements. Elle conduit en effet à considérer les individus et les couples comme des agents dans leurs droits (*in their own rights*) caractérisés par des buts, des réalisations (*achievements*) et des libertés auxquels ils ont raison d'accorder de la valeur. Il peut donc être légitime de vouloir beaucoup d'enfants pour un couple pauvre. Le fait d'accorder la priorité à ces revendications dote les concepteurs des politiques démographique et économique d'une focalisation différente de celle qui prévalait jusque là, et les oblige à respecter les objectifs légitimes de bien-être et d'équité des individus.

A la différence de l'ancienne priorité accordée à la réduction autoritaire des taux de fécondité, cette nouvelle orientation est conceptuellement peu discutable. Toute réflexion sur la politique démographique pose en effet le problème éthique de la « *repugnant conclusion* »¹⁶. Sans aborder la question de la responsabilité vis à vis des générations futures¹⁷, la dimension éthique des politiques de population soulève les questions centrales du choix entre la maximisation de l'utilité agrégée et celle de l'utilité moyenne, et du choix entre la maximisation des bénéfices individuels, sans tenir compte de l'intérêt collectif, et la

attendue représentée par les jumeaux va réduire les niveaux de scolarité de tous les enfants du ménage, voir également (ROSENZWEIG et SCHULTZ, 1985).

¹² Du cercle vicieux de la pauvreté de Nurske, aux modèles de trappes de sous-développement de Nelson ou de Encke, en passant par les effets de diversion de l'investissement et de dilution du capital (COALE et HOOVER, 1958), cette hypothèse très documentée a été dominante jusque dans les années soixante-dix.

¹³ Les investissements en capital humain et en infrastructure stimulés par la croissance démographique, qui ont longtemps été considérés comme des dépenses non productives par les théories de la croissance et du développement sont par exemple désormais intégrés dans les modèles de croissance endogène comme des facteurs déterminants.

¹⁴ L'avantage de telles interventions est qu'elles peuvent tout à fait être justifiées indépendamment de leurs effets sur la fécondité, et donc indépendamment de tout jugement normatif. Elles n'ont pas besoin de passer des tests d'acceptabilité aussi rigoureux que les interventions de politique démographique qui impliquent un arbitrage entre le bien-être des pauvres et une croissance démographique moins rapide, ou par extension, entre leurs niveaux de bien-être présent et futur (BIRDSALL, 1994 : 254-55).

¹⁵ (SEN, 1985, 1991, 1995) (ANAND, 1996).

¹⁶ Initialement posé par le philosophe Parfit dans le champ de sa réflexion sur l'éthique (PARFIT, 1984, 1986), et repris ensuite par des économistes (DAS GUPTA, 1987).

¹⁷ Ceci revient à s'interroger sur les droits moraux des personnes qui n'existent que potentiellement, sur ce point voir (PARFIT, 1984) et (BIRNBACHER, 1994).

réalisation de conditions de vie (qualité de vie) satisfaisantes pour la vaste majorité de la population, sur la base de l'équité. Le problème n'est en fait pas tant celui du choix entre ces alternatives que celui de la restriction du choix entre ces seules alternatives. Ces critères spécifiques sont en effet assez arbitraires et ont non seulement une signification intrinsèque faible et difficile à défendre, mais sont également soumis aux limitations propres à la définition conséquentialiste du bien-être. Ce cadre est en effet basé sur une approche technicienne des comportements de reproduction qui néglige les dimensions non utilitaristes de la liberté (à la fois positive et négative) et du bien-être individuels. A l'extrême, il est même possible de considérer que, sous prétexte que les libertés et les droits individuels ont une importance intrinsèque¹⁸ et que les droits d'un individu sur son « domaine personnel » sont garantis, les décisions individuelles concernant la reproduction sont tellement privées qu'elles ne peuvent être légitimement contrôlées, y compris sur la base de leurs effets négatifs sur l'utilité ou le bien-être des autres.

Alors, face à cette incertitude théorique et à ces problèmes éthiques, qu'est-ce qui peut finalement justifier l'intervention publique dans le champs de la population ? Tout d'abord, les droits des personnes potentielles des générations futures ne peuvent être défendus de façon équitable face aux droits et revendications des personnes existantes. Ceci justifie l'intervention politique sur la base d'un principe de solidarité intergénérationnelle que le marché et le calcul individuel ne suffisent à assurer. Même si les intérêts des générations futures sont autant pondérés que ceux de la génération présente, le contrôle volontaire de la fécondité, soutenu par l'intervention publique, serait tout de même justifié du simple fait qu'il contribue à augmenter le bien-être et les libertés individuelles¹⁹. En effet, le fait que la forte fécondité des uns puisse avoir des effets négatifs sur le bien-être ou les libertés des autres permet de justifier la politique démographique, non du fait que la croissance de la population est intrinsèquement mauvaise, mais du fait des externalités négatives qu'elle impose aux autres²⁰.

Dans tous les cas, les arguments qui pourraient contribuer à justifier les moyens autoritaires et coercitifs de contrôle démographique ne suffisent jamais à écarter la possibilité d'interventions publiques dans le sens de la promotion des services de santé, des opportunités d'éducation, de la sécurité sociale, et de tous les autres facteurs qui augmentent les *capabilités*²¹ des individus, et donc leur capacité à mener le type de vie qu'ils ont des raisons de vouloir mener et donc de valoriser (SEN, 1991). Même si ces deux options politiques peuvent parfois mener aux mêmes résultats²², la seconde est préférable pour peu que l'on valorise la liberté de choix des individus, mais surtout parce qu'elles augmentent les *capabilités* et donc le bien-être des individus les plus pauvres. Repenser les

¹⁸ Dans la tradition plutôt libérale de (RAWLS, 1971) et de (NOZICK, 1974).

¹⁹ Ceci ne constitue toutefois pas une justification des politiques coercitives de contrôle de la fécondité. Il y a en effet d'autres instruments et politiques, inventoriées dans la littérature économique, qui permettent de corriger ces problèmes d'externalités, de biens publics, d'imperfections de marché ou de signaux de prix défectueux. La politique publique peut en effet adapter la structure des incitations de façon à protéger l'environnement et la base de ressources y compris pour les individus qui ne sont pas encore nés, ou bien elle peut intervenir pour réduire les divergences entre coûts et bénéfices privés et sociaux (ANAND, 1996) et (DAS GUPTA, 1996).

²⁰ Cette perspective est assez généralement acceptée (BIRDSALL, 1994), (CASSEN *et alii*, 1994) ou (ALMARIC et BANURI, 1994). Certains considèrent toutefois qu'une des limites de ce jugement est qu'il est construit sur une distinction discutable entre deux groupes d'individus, ceux dont le bien-être est en question, et ceux dont la présence est évaluée uniquement en terme de ce qu'elle implique pour le premier groupe (ANAND, 1996 : 82).

²¹ Cette notion développée par Sen peut être rapprochée de la notion de liberté positive d'Isaiah Berlin (BERLIN, 1969) qui définit la liberté comme ce qu'une personne peut réellement faire et être, ou comme les opportunités qui lui sont ouvertes. Par contraste, la liberté négative insiste sur l'absence de d'interférences ou de restrictions par les autres, incluant les états, les institutions ou les individus. Cette forme de liberté peut toutefois être également valorisée du point de vue économique de l'individu puisqu'elle n'est pas seulement un moyen pour atteindre une meilleure qualité de vie, mais elle est également constitutive de cette meilleure qualité de vie.

²² A.K. Sen confirme ce point de façon très convaincante en opposant l'expérience chinoise et celle du Kerala en Inde (SEN, 1993a). La Chine n'a pas réussi à faire plus diminuer la fécondité (baisse du taux brut de natalité jusqu'au niveau de 21 pour 1000) par sa politique coercitive et autoritaire (donc diminuant la qualité de vie et les *capabilités* des individus) que ne la fait le Kerala (où le même taux a baissé jusqu'au niveau de 20 pour 1000) grâce à sa politique de contrôle volontaire des naissances accompagnée d'une expansion des services de santé et d'éducation, qui a en plus permis d'augmenter le bien être moyen et agrégé et les *capabilités* d'une population qui est pourtant restée relativement pauvre en terme de revenu par tête.

politiques de population dans le cadre d'une définition du bien-être élargie aux *capabilités* permet donc de poser le problème non seulement en terme de protection des libertés (liberté négative) au sein des sphères personnelles des individus, et spécialement des femmes, mais également en terme de définition de politiques qui doivent promouvoir le bien-être de ces individus (liberté positive) et restaurer les conditions d'équité qui doivent prévaloir entre eux. Le principe d'équité, à la fois en terme de revenus et d'accès aux ressources, au capital humain et donc aux opportunités économiques, et dans ses deux dimensions intra et inter-générationnelles, peut donc guider la recherche d'instruments d'intervention qui modifient et améliorent durablement les situations individuelles.

Dans le cadre qui vient d'être décrit, les politiques économiques et démographiques doivent donc être à même d'influer efficacement et conjointement sur les choix microéconomiques de fécondité et de formation et d'investissement en capital humain dont les conséquences agrégées peuvent être défavorables, tout en respectant le principe de liberté et de rationalité économique de ces choix. Le respect du principe de non-indépendance et de la contrainte d'équité sont à cet égard essentiels.

4. Non indépendance et capacités conduisent à valoriser les contraintes d'équité et de participation dans la définition de stratégies plus durables de lutte contre la pauvreté.

Dans le cadre théorique qui vient d'être décrit, il est possible de démontrer, en s'appuyant sur des exemples concrets, que l'efficacité et la durabilité des différentes politiques économique et démographique est largement dépendante du respect de contraintes d'équité. Mais, c'est l'intensification de la participation qui donne toute sa potentialité à l'objectif d'équité.

La prise en compte de la contrainte d'équité. Les problèmes liés à la prise en compte de la contrainte d'équité peuvent être éclairés par l'opposition entre le processus de développement humain médiatisé par la croissance du niveau de vie et celui qui est soutenu sur une base volontariste par les dépenses publiques²³. La *qualité de vie* d'une personne ne dépend pas uniquement du niveau de revenu personnel dont elle dispose. Les « *capabilités* » d'un individu vont également dépendre de conditions physiques ou sociales diverses. L'environnement épidémiologique, la disponibilité de services sanitaires et la nature de la couverture sociale, ou bien l'accès à l'éducation sont des facteurs déterminants de ce qui constitue la *qualité de vie* des individus et donc de ce qui conditionne leurs décisions de fécondité²⁴. De plus, l'amélioration de ces variables constitutives de la qualité de vie est moins réversible que l'élévation des niveaux de vie monétaires. Toute politique de lutte contre la pauvreté qui serait basée sur ces progrès « irréversibles » ou moins sensibles aux fluctuations économiques conjoncturelles aurait probablement une efficacité plus durable.

La voie la plus directe pour améliorer la qualité et l'espérance de vie est celle des processus de développement humain volontaristes. Dans ce cas, c'est la priorité politique accordée à la disponibilité étendue de services sociaux de santé et d'éducation et à la redistribution qui conduit à l'amélioration significative de la qualité et de l'espérance de vie. Des pays tels que Sri Lanka, la Chine d'avant les réformes, le Costa Rica ou l'état indien du Kerala ont ainsi expérimenté des baisses rapides et significatives de la mortalité sans que la croissance des revenus par tête ait été simultanément très forte. La contrainte d'équité est bien entendu implicitement prise en compte dans cette première configuration. Il est évident que l'objectif de réduction des inégalités, à la fois en terme d'accès à la santé et à l'éducation, et donc d'accumulation du capital humain, et en terme de revenus, est au cœur de ces processus de développement et des politiques publiques qui les guident. Toutefois, l'objectif d'amélioration des niveaux de vie n'est pas nécessairement atteint par cette

²³ Traduction des processus « growth-mediated » et « support-led » tels qu'ils ont notamment pu être définis (DRÈZE et SEN, 1989) dans les discussions des causes de la famine.

²⁴ Dans ces conditions, l'amélioration de l'espérance de vie reste positivement associée à la croissance des niveaux de vie, les autres facteurs physiques et sociaux étant donnés, mais ces autres facteurs sont également des problèmes des politiques économique et démographique et doivent donc être pris en compte dans leur définition.

première stratégie. Ce processus est tout de même viable, malgré la pauvreté de ces pays, parce que la provision de services sociaux en d'éducation et santé pèse finalement assez faiblement sur les ressources nationales du simple fait qu'elle est intensive en travail, et que ce facteur est peu onéreux dans ces économies à bas salaires²⁵. Dans ces conditions, il est logique que ces pays (à l'exception toutefois du cas particulier de la Chine) soient également ceux dans lesquels la fécondité a diminué de la façon la plus significative, ce malgré des niveaux de revenu par tête finalement assez faibles²⁶.

Le processus alternatif médiatisé par la croissance du revenu par tête permet d'assurer, dans certaines conditions, la progression simultanée des niveaux et de l'espérance (de la qualité) de vie. Il agit essentiellement à travers une croissance économique forte et durable, et s'appuie généralement sur une base étendue et fortement participative, dans le sens où la croissance est orientée vers l'utilisation intensive du facteur travail, en même temps que les ressources générées par la croissance sont utilisées pour augmenter l'offre de service sociaux d'éducation et de santé²⁷. Les exemples de la Corée du sud ou de Hong Kong démontrent que la progression simultanée du niveau et de la qualité de vie sont susceptibles de conduire à des changements démographiques rapides, l'amélioration des conditions sanitaires et l'élévation des niveaux moyens d'éducation et de participation (surtout des femmes) conduisant progressivement à la diminution de la mortalité et de la fécondité. Mais ces derniers peuvent à leur tour intensifier les dynamiques économiques. L'intensification de l'offre de travail qualifié²⁸ et l'allègement des charges liées à la dépendance, qui interviennent lorsque la fécondité diminue, peuvent avoir des conséquences très favorables sur la croissance comme ce fut le cas dans les années quatre-vingt dans la plupart des pays d'Asie de l'est²⁹. Toutefois la pérennité de progrès économiques fondés en partie sur les performances à l'exportation sera susceptible d'être à tout moment contestée par les fluctuations de la conjoncture internationale.

Si la progression du niveau de vie a des effets durables sur les dynamiques démographiques, c'est donc essentiellement à travers l'amélioration de la qualité de vie. Il a ainsi été montré sur la base de comparaisons internationales (ANAND et RAVALLION, 1993), que l'espérance de vie est positivement liée au revenu par tête, mais que cette relation significative joue essentiellement à travers l'effet du revenu sur les revenus des pauvres, et sur les dépenses publiques, spécialement dans les services de santé. La mortalité et l'espérance de vie ne sont donc sensibles aux variations du revenu par tête qu'à travers les dépenses publiques liées aux dotations en capital humain, et la réduction de la pauvreté. La prise en compte de l'équité qui passe par la réduction des inégalités de dotations en capital humain et de revenu est ainsi à la base de la liaison entre les variables économiques et une variable démographique telle que la mortalité, quelle que soit la stratégie économique qui est choisie. Mais la question de l'équité est également déterminante dans la relation entre la dynamique des niveaux de vie et celle de la fécondité. Cette dernière dépend en effet de la disponibilité de techniques de contraception pour les plus pauvres, mais également de la capacité des femmes à améliorer leur contrôle sur les ressources, et à accroître leurs dotations en capital humain ainsi que leur participation au marché du travail. Dans ces conditions, la question de l'équité se pose simultanément selon les différents niveaux de revenu et selon le genre.

L'équité permet d'élargir la notion d'efficacité à la durabilité. La « désirabilité » politique et sociale, pour les plus pauvres comme pour les plus riches, d'une stratégie démo-économique intégrée apparaît de façon évidente dans le raisonnement suivant. Considérons un pays en développement dans lequel le taux moyen de fécondité diminue avec l'augmentation du niveau de vie, et supposons qu'une politique publique³⁰ parvienne à diminuer ces taux de fécondité dans les familles les plus pauvres sans pour autant que leur

²⁵ Une économie pauvre a bien entendu moins de ressources à consacrer à la santé ou à l'éducation, mais elle a besoin de moins d'argent qu'un pays plus développé pour fournir la même quantité de services (SEN, 1995).

²⁶ L'exemple du Kerala est à cet effet édifiant (SEN, 1997).

²⁷ Certains nuancent cette relation entre croissance et développement humain (STEWART et RANIS, 2000).

²⁸ Lorsque les dépenses d'éducation par tête ne sont pas réduites par la croissance démographique.

²⁹ (BLOOM et WILLIAMSON, 1998).

³⁰ Qu'elle soit démographique (augmentation de l'offre de contraceptifs) ou économique (augmentation des dépenses sociales à destination de l'éducation des femmes et de la santé des enfants).

niveau de bien-être ait diminué. Si le programme est uniquement financé par les fonds publics, par exemple issus des revenus des taxes sur les exportations, le bien-être de tous les groupes sociaux en sera accru, pour les plus pauvres, ou au moins non diminué, pour les plus riches. Même si le programme est financé par les impôts prélevés sur les plus riches, ces derniers ainsi que les plus pauvres verront leur bien-être augmenter de façon non ambiguë, les riches parce qu'ils préfèrent que les pauvres aient des familles moins nombreuses³¹, les pauvres parce qu'ils bénéficient des programmes sociaux qui leur donnent les moyens d'être moins pauvres, et les deux groupes puisqu'ils vont bénéficier à terme de rythmes de croissance économique supérieurs. La potentialité de ce dernier facteur va ensuite dépendre de la façon dont sont répartis les fruits et les efforts de la croissance. Le succès de la plupart des réformes économiques et politiques dépend en effet en partie de la capacité de la société à ne pas en faire peser indûment les charges sur les plus pauvres, et à faire en sorte que les bénéfices de la croissance soient largement partagés. La comparaison des trajectoires comparées des pays d'Asie de l'est, de l'Afrique sub-saharienne et d'Amérique latine est à cet égard éloquente.

Dans la plupart des pays d'Amérique latine le peu de considération qui a été accordé à la dimension sociale des programmes d'ajustement structurel et à la situation des plus pauvres a par exemple conduit à des inégalités croissantes du fait de la concentration de la charge de l'ajustement sur les groupes les plus modestes de la population³². Une simulation effectuée sur la base de deux pays africain et latino-américain archétypaux (BOURGUIGNON et al, 1991) démontre que la même politique standard d'ajustement (dépréciation de la monnaie et augmentation des taux d'intérêt) conduit à des résultats très différents dans chacun des deux cas. Dans le cas latino-américain, la condition des plus pauvres et la répartition des revenus se dégradent de façon significative à cause de la rigidité des salaires et des prix à la baisse qui ralentit la croissance et augmente le chômage, et du fait de la résistance très forte des groupes les plus riches aux baisses des dépenses publiques dont ils bénéficient plus que les autres. De façon conforme, la contrainte d'équité n'a dans les faits que très rarement été prise en compte dans les pays d'Amérique latine. Ceci a conduit à ce que les plus pauvres supportent très lourdement la charge de l'ajustement, et à ce que les ressorts d'une croissance ultérieure soient brisés du fait des trop fortes inégalités et des rigidités structurelles et socio-politiques. La même politique, en augmentant les revenus des pauvres ruraux, a en revanche plutôt amélioré le sort des plus pauvres dans le cas d'un pays africain archétypal.

Dans les faits, les choses ne sont bien sûr pas aussi simples³³. Les programmes d'ajustement structurel ont peut-être contribué à réduire le biais urbain qui existait dans les structures de prix ou dans les politiques économiques de la plupart des pays africains, mais ils n'ont cependant pas plus conduit à une élévation des niveaux de vie qu'à une diminution significative de la fécondité. La plupart des économies africaines sont en réalité peu flexibles et se caractérisent par l'importance de la production agricole et la faiblesse de l'investissement en capital humain ; et ces caractéristiques ont intensifié les aspects déflationnistes de l'ajustement³⁴. La persistance des fortes inégalités n'est en fait, dans ce cas, qu'une dimension d'un problème structurel beaucoup plus large.

Les pays à croissance forte et durable d'Asie de l'Est sont beaucoup plus intéressants ici. Ils offrent un exemple éloquent de ce que peut apporter une politique de développement basée sur l'équité. Les gains en terme de progression des niveaux de vie et les charges occasionnelles dues aux courtes périodes d'ajustement et d'austérité y ont été très largement et équitablement partagées par tous les groupes de la population. L'accumulation du capital humain, à tous les niveaux de revenu, a conduit à la fois à la diminution de la fécondité des plus pauvres, à la réduction significative des inégalités de revenu, et à terme à la croissance continue et partagée des niveaux de vie³⁵. Ainsi, les stratégies de développement économique et les politiques d'ajustement structurel récentes sont d'autant plus efficaces qu'elles ouvrent la voie à une réduction des inégalités de revenu notamment

³¹ (BIRDSALL, 1994).

³² Voir à ce sujet Frances Stewart (STEWART, 1995) et Moises Naim (NAIM, 1993).

³³ (BANQUE MONDIALE, 1994).

³⁴ (STEWART, 1995 : 48).

³⁵ (WORLD BANK, 1993) et (BIRDSALL *et alii*, 1995).

par formation massive de capital humain, comme en Asie, ou par des fixations optimales des prix agricoles, comme dans certains pays africains. La prise en compte de la contrainte d'équité qui est au fondement de ces logiques de réduction des inégalités socio-économiques et de diminution du biais urbain participe donc activement de l'efficacité des politiques. Et cette efficacité implique également une plus grande pérennité des effets des politiques intégrées.

L'évaluation des effets conjoints des politiques économiques et démographiques sur la réduction de la fécondité confirme ce point de vue. La pauvreté est autant la cause que la conséquence des choix de fécondité. Dans ces conditions, les politiques de réduction de la fécondité fondées sur des sanctions financières conduisent nécessairement à des diminutions du bien-être des populations les plus pauvres, directement par une baisse du revenu disponible, et indirectement par une baisse des opportunités futures de gains. La négligence de la contrainte d'équité conduit donc à renforcer les injustices sociales. Une étude récente (PETCHESKY et JUDD, 1998) basée sur des enquêtes qualitatives (interviews) menées au Brésil, en Egypte, en Malaisie, au Mexique, au Nigeria ou aux Philippines montre ainsi que l'affirmation par les femmes de leurs droits (*entitlements*) et de leurs prérogatives dans les décisions quotidiennes et déterminantes liées à l'éducation des enfants, à leur comportement de travail, au contrôle de leur fécondité est d'autant plus forte que la femme exerce une activité rémunérée hors du ménage et possède un pouvoir de contrôle sur les ressources du couple, ou appartient à des communautés ou à des associations (participation)³⁶. C'est donc la redistribution équitable des ressources et des prérogatives économiques qui produit les conditions favorables à une réduction plus durable de la fécondité car sans diminution du bien-être³⁷.

Ces préoccupations sont d'ailleurs simultanément présentes dans la nouvelle approche intégrée de la politique démographique qui a été adoptée en 1995 par la Banque mondiale³⁸ et dans les travaux les plus récents du PNUD autour du développement humain³⁹. En effet, le nouveau consensus autour des interactions démo-économiques et des voies de l'action politique insiste largement sur les droits sanitaires des femmes. Dans ce cadre, consacrer plus de ressources à l'accroissement des niveaux d'éducation des femmes a le double mérite de restaurer des conditions d'équité entre pouvoirs de décision et de contrôle démographique des hommes et des femmes au sein des ménages, et à terme de réduire les taux de fécondité, et d'augmenter les niveaux de participation et de productivité des femmes. Parallèlement, le dernier rapport sur le développement humain⁴⁰ consacre tout un chapitre à la contrainte d'équité dans la définition des politiques publiques.

La logique de l'action sur les mécanismes microéconomiques qui entretiennent les situations de pauvreté est donc finalement assez simple. L'accent doit être mis sur la contrainte d'équité dans la répartition des coûts et bénéfices des politiques démographiques et économiques entre ménages pauvres et non pauvres. Ceci doit notamment conduire à l'expansion durable des opportunités de développement humain des plus pauvres, mais également, du point de vue de l'équité selon le genre, au renforcement de la situation des femmes, et de leur participation au marché du travail, ou à des groupements sociaux ou communautaires dotés de vraies prérogatives (éducation, planning familial, micro-crédit).

³⁶ L'exemple du Kerala est d'ailleurs cité par ces auteurs. Il est ainsi possible (SEN, 1997) de mettre en opposition les politiques de population fondées sur le respect des libertés positives des individus et des femmes (Kerala, Sri Lanka) et celles qui se sont fondées sur des mesures autoritaires et coercitives (Chine, Bangladesh).

³⁷ Même si l'efficacité des politiques de contrôle de la fécondité est difficile à mesurer, il a été montré récemment (AIN, 1998), ou (SANDERSON et TAN, 1995) qu'il n'y a pas d'explication unique, et que la fécondité commence à diminuer dans certains cas parce que l'offre de techniques contraceptives s'est améliorée en quantité et en qualité, alors que dans d'autres cas, c'est la demande et donc la volonté des femmes et des familles de diminuer leur fécondité qui conduit à la diminution des taux de natalité, il n'y a pas d'action sur la fécondité qui soit durable et bénéfique en terme de bien-être sans que le niveau de développement humain des femmes et des enfants soit augmenté ou que la participation des femmes au marché du travail s'accroisse.

³⁸ (AMALRIC et BANURI, 1994).

³⁹ (UNPD, 1999).

⁴⁰ (UNPD, 1999). La structure de l'argumentation y est d'ailleurs intéressante car les droits et les *capabilités* des individus sont placés au centre des considérations sur le développement humain. Ceci implique de protéger les niveaux de vie et de sécurité au cours des crises économiques, de renforcer les positions de négociation et les opportunités de participation des plus pauvres ou des groupes victimes de discrimination..

Ces questions de la participation et de l'*empowerment* posent en fait le problème essentiel de la définition de la *bonne politique* contre la pauvreté⁴¹.

5. La question de la *bonne politique* contre la pauvreté implique la durabilité

Au delà de la problématique de l'efficacité, la question de la *bonne politique* doit en effet être posée. Il existe donc un champ d'action politique pertinent à un niveau plus large, moins strictement économique, et plus institutionnel. Les exemples de la Chine, au delà des réserves quant à certains moyens utilisés (BLAYO, 1996), et de pays tels que la République de Corée, la Thaïlande, ou Sri Lanka attestent de l'importance d'un tel élargissement. Contrairement à ce qui s'est passé en Inde, au Bangladesh ou au Pakistan, l'articulation d'une implication forte des élites intellectuelles, politiques et économiques ainsi qu'une mobilisation locale intense dans le cadre de communautés regroupées autour de projets collectifs y a en effet permis de concilier les objectifs locaux et nationaux⁴² et de dépasser les coopérations ponctuelles.

Une étude de six cas concrets (WOLFSON, 1987) a ainsi montré que les ménages les plus pauvres ne sont pas systématiquement intéressés par les projets de contrôle démographique, même lorsque ceux-ci sont conçus pour leur propre bénéfice. Les *bons* programmes doivent alors être conçus de façon à ce que les populations concernées soient encouragées à faire des choix et à agir pour améliorer leur condition sur une base participative, le contrôle démographique faisant partie de ces activités⁴³. Ceci implique une prise de conscience de la détention d'un pouvoir potentiel, au niveau individuel et collectif, susceptible d'élargir le champ des choix (avoir moins d'enfants) et des actions futures (s'alphabétiser, suivre des formations, participer au marché du travail). La durabilité doit donc également être « enseignée » aux populations concernées. C'est la seule façon de lutter contre les comportements opportunistes (*free rider*) et de diminuer les externalités fécondité/pauvreté. La participation communautaire peut alors conduire à des résultats remarquables, du fait qu'elle associe sur une base équitable et durable tous les acteurs présents et potentiels au projet collectif, et qu'elle articule de façon étroite les dimensions sociale, économique et démographique.

Mais cette notion de participation est également déterminante d'un point de vue économique, spécialement en relation avec les problèmes de pauvreté et de discrimination. En effet, bien que la plupart des évaluations qui en sont faites sont basées sur des mesures du revenu ou des dépenses de consommation par tête des ménages individuels, la pauvreté n'est pas un phénomène « purement » individuel. La probabilité de devenir pauvre n'est pas distribuée de façon aléatoire entre les individus d'une population. Des facteurs tels que la race; l'ethnie, la caste, le genre ou la localisation spatiale jouent comme des mécanismes catalyseurs de la pauvreté qui est ensuite mesurée au niveau des ménages sans que le lien soit fait, la plupart du temps, avec ces facteurs fondamentaux⁴⁴. Une partie des différences de revenu ou de consommation des ménages est en effet probablement liée à la force des inégalités et des discriminations multidimensionnelles. Ainsi, la pauvreté frappe toujours de façon plus dramatique les femmes, les plus vieux ou les plus jeunes, ceux qui appartiennent à des castes inférieures, des ethnies discriminées ou minoritaires, ces différents facteurs pouvant bien entendu se cumuler. Les pauvres sont donc ceux qui n'ont aucun pouvoir de contrôle sur les ressources extérieures, quelles qu'elles soient (terre, éducation, information, crédit, emplois, ...). Ces individus sont donc généralement exclus des processus économiques dominants, ou bien relégués à la marge comme c'est souvent le cas pour les femmes dont la contribution est généralement minimisée.

⁴¹ De façon très significative, le dernier chapitre du rapport sur le développement humain 1999 s'intitule « Réinventer la gouvernance globale, pour l'humanité et l'équité » et sa dernière section : « toutes ces actions commencent avec les individus ».

⁴² Respectivement de fécondité optimale au niveau des ménages et de ralentissement de la croissance démographique et diminution des conséquences des externalités négatives au niveau agrégé.

⁴³ Soit six programmes communautaires de contrôle démographique en Inde, Indonésie, aux Philippines, au Mexique et au Pérou (WOLFSON, 1987).

⁴⁴ (G. SEN, 1997 : 181). Cette dernière rapporte par exemple les résultats d'une enquête nationale basée sur quatre états indiens qui démontrent que les membres des classes inférieures et de certaines tribus sont systématiquement plus pauvres en terme de dépenses de consommation par tête, (SAGGAR et PAN, 1994).

Dans ces conditions, la bonne stratégie contre la pauvreté est celle qui est capable d'atteindre ces causes sous-jacentes de la pauvreté de groupe. Les facteurs structurels, économiques, socio-politiques ou historiques de la pauvreté ne peuvent être suffisamment atteints par une politique conventionnelle de redistribution monétaire ou en nature (alimentation, éducation...). En revanche, une stratégie anti-pauvreté qui se concentre sur des actions permettant d'augmenter le pouvoir de contrôle et les opportunités de participation des plus pauvres sera capable d'atteindre certains de ces facteurs intrinsèques beaucoup plus efficacement et plus durablement que ne sauraient le faire les programmes traditionnels⁴⁵. Une implication importante est que l'état ne peut interférer autoritairement au niveau des décisions des ménages sans diminuer à terme les capacités de regroupement local et de décision collective. Il peut alors y avoir incompatibilité entre l'action publique et les conditions de la résolution locale des problèmes. Or de nombreux exemples montrent que pour les pauvres, la prise de conscience puis le renforcement des pouvoirs sont généralement plus importants dans une dimension collective qu'au niveau individuel⁴⁶. En effet, le renforcement des pouvoirs au niveau du groupe ouvre la voie à un vrai pouvoir de discussion, de contrôle et de participation active. Simultanément, ce renforcement des pouvoirs de négociation et de décision collectif permet aux pauvres d'accéder à l'information dont ils sont généralement exclus. Ceci ouvre de surcroît des possibilités de contrôle démocratique des pratiques de rentes et de détournement de fonds des élites institutionnelles ou économiques. Le processus de développement institutionnel sur lequel s'est bâti le succès économique durable de l'île Maurice est un exemple parfait du soutien que des structures et des organisations participatives peuvent apporter à des stratégies de développement orthodoxes traditionnelles. Plutôt que de décourager l'organisation sociale, les gouvernements successifs ont cherché à encourager les arrangements sociaux et politiques qui encouragent la participation, la représentation et la constitution de coalitions⁴⁷. L'île Maurice a ainsi pu être qualifiée (MILES, 1999) de « super société civile » du fait du nombre disproportionné d'associations civiles par habitant.

Le développement de la participation populaire peut garantir la durabilité des effets des politiques contre la pauvreté en renforçant son assise démocratique. Ce renforcement est d'autant plus important que les institutions politiques nationales seront elles-mêmes plus démocratiques.

Le renforcement du pouvoir et de la participation des plus pauvres est donc un élément stratégique des *bonnes politiques* et vient soutenir l'efficacité des politiques centrées sur l'équité. Ces grands principes d'action semblent être sérieusement pris en considération par les institutions internationales puisque les Nations Unies, dans le cadre des travaux préparatoires à leur Rapport sur le Développement Humain (G. Sen, 1997), abordent ces problèmes de participation et d'équité et la problématique du renforcement des pouvoirs des plus pauvres, et la Banque Mondiale (BLACKDEN et BHANU, 1999) place au premier rang des priorités dans la lutte contre la pauvreté en Afrique sub-saharienne la participation active des pauvres dans la définition et l'application des politiques de réduction de la pauvreté.

Mais le problème revient alors bien souvent à celui, toujours complexe, de la transformation des institutions publiques et privées qui servent d'initiateur ou de canal de transmission à ces programmes et ces stratégies. Or, ces changements sont nécessairement longs et se heurtent à de très fortes résistances de la part des bénéficiaires, légitimes ou non, de l'ancien système. Une autre implication, de taille, est que ces processus de renforcement des pouvoirs des plus pauvres, et de défense du principe

⁴⁵ Ceci d'autant plus qu'une telle stratégie évite les gaspillages et les erreurs de ciblage qui sont bien souvent associés à ces politiques de redistribution. Sur ces erreurs de ciblage des programmes alimentaires accompagnant des plans d'ajustement structurels, voir Cornia et Stewart (STEWART, 1995 : 82-107).

⁴⁶ Citons par exemple, dans le cas de l'Inde, le succès des programmes de la Self Employment Women's Organization qui renforce les pouvoirs et les opportunités de participation des femmes au marché du travail mais également aux décisions et aux responsabilités collectives, du Youth for Unity and Voluntary Action, dont l'action porte sur la le logement des plus pauvres, ou bien de la Total Literacy Campaign en 1989 au Tamil Nadu qui a su attirer et catalyser les énergies et la participation active des plus pauvres, qui sont alors passés du statut habituel de récepteur passif ou de cible, à celui d'agent actif du programme d'éducation. (G. SEN, 1997).

⁴⁷ (RODRICK, 2000 : 22).

d'équité ne sont pas compatibles avec des systèmes politiques non démocratiques. Si la croissance rapide et durable du PIB a pu dans certains cas être obtenue dans des cadres politiques non démocratiques (Chine après les réformes, Corée du sud ...), il semble que la démocratisation et la lutte contre la corruption sont des conditions nécessaires, bien que non suffisantes, à une action sur les causes réelles de la pauvreté. Ces deux problèmes sont toutefois étroitement liés dans la présente problématique, puisque, comme il a pu être souligné avec force (RODRICK, 2000), les systèmes politiques participatifs sont une des institutions les plus efficaces pour tester et agréger les connaissances locales qui sont si précieuses à la croissance et au développement. La démocratie est ainsi une méta-institution sur la base de laquelle peuvent être construites ces bonnes institutions favorables à une croissance durable et à son partage entre tous les groupes de population. La démocratie participative ouvre probablement la voie à la *croissance de qualité supérieure*⁴⁸. Mais ceci est une autre histoire.

BIBLIOGRAPHIE

-
- AMALRIC F., and T. BANURI (1994), "Population: malady or symptom ?", *Third World Quarterly*, n°4.
- ANAND S. (1994), "Population, Well-Being, and Freedom", in SEN G. et alii. (ed.), *Population Policies Reconsidered : Health, Empowerment, and Rights*, Harvard University Press.
- ANAND S. and M. RAVALLION (1993), "Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services", *Journal of Economic Perspectives*, vol 7.
- BANQUE MONDIALE (1994), *L'ajustement en Afrique : réformes, résultats, et routes à suivre*, Washington D.C., Oxford University Press for the World Bank.
- BERLIN I (1969), *Four Essays on Liberty*, Oxford, Oxford University Press.
- BIRDSALL N. (1994). "Government, Population and Poverty : A Win-Win Tale", in Cassen et alii. (ed.), *Population and Development: Old Debates, New Conclusions*, O.D.C., Transaction Publishers.
- BIRDSALL N., D. ROSS, and R. SABOT. (1995), "Inequality and Growth Reconsidered : Lessons from East Asia", *World Bank Economic Review*, 9(3).
- BIRNBACHER D. (1994), *La responsabilité envers les générations futures*, Paris : PUF.
- BLACKDEN C. M., and G. BHANU (1999), *Gender, Growth, and Poverty Reduction*, Special Program of Assistance for Africa, 1998 Status Report on Poverty in Sub-Saharan Africa, World Bank Technical Paper N°428, Washington, D.C. : The World Bank.
- BLAYO Y. (1996), *Politiques de population en Chine*, Paris, INED-PUF, Etudes et Documents.
- BLOOM D. and J. WILLIAMSON (1998), "Demographic Transition and Economic Miracles in Emerging Asia", *The World Bank Economic Review*, 12(3).
- BOURGUIGNON F., J. DE MELO and A. SUWA (1991), "Distributional Effects of Adjustment Policies : Simulations for Archetype Economies in Africa and Latin America", *The World Bank Economic Review*, 5(2).
- CALDWELL J. and P. CALDWELL (1986), *Limiting Population Growth and the Ford Foundation Contribution*, London : Frances Pinter.
- CASSEN et alii (ed.) (1994), *Population and Development: Old Debates, New Conclusions*, O.D.C., Transaction Publishers.
- CLIQUET R. and K. THIENPONT (1995), *Population and Development : A Message from the Cairo Conference*, European Studies of Population, Kluwer Academic Press.
- DAS GUPTA P. (1987), Ethical Foundations of Population Policies. In Johnson G. and R. Lee (eds), *Population Growth and Economic Development, Issues and Evidence*, University of Wisconsin Press.
- DAS GUPTA P. (1996), *An Essay on Poverty and Destitution*, Oxford University Press.
- DREZE J. and A.K. SEN (1989), *Hunger and Public Action*, Oxford, Oxford University Press.
- FINKLE J. L., and C. A. McINTOSH (1994), *The New Politics of Population : Conflict and Consensus in Family Planning, Population and Development Review*, supplement to volume 20, Population Council, New York, Oxford : Oxford University Press
- JAIN A. (ed.) (1998), *Do Population Policies Matter ? Fertility and Politics in Egypt, India, Kenya and Mexico*, New York, Population Council.

⁴⁸ L'expression *High-Quality Growth* est inspirée de l'ouvrage édité par Tanzi et Chu (TANZI and CHU, 1998).

- KELLEY A. (1988), "Economic Consequences of Population Change in the Third World", *Journal of Economic Literature*, vol. XXVI.
- KELLEY A. and SCHMIDT (1994), "Population and Income Change: Recent Evidence", *World Bank Discussion Paper 249*, Washington D.C., World Bank.
- LASSONDE L. (1997), *Coping with Population Challenges*, London, Earthscan.
- MILES W.F.S. (1999), "The Mauritius Enigma", *Journal of Democracy*, 10(2), 91-104.
- NAIM M. (1993), "Latin-America: Post-Adjustment Blues", *Foreign Policy*, n°92.
- NOZICK R. (1974), *Anarchy, State and Utopia*, Oxford, Basil Blackwell, New York, Basic Books.
- PARFIT D. (1986), "Overpopulation and the Quality of Life", in SINGER P. (ed.), *Applied Ethics*, Oxford, Oxford University Press.
- PETCHESKY R.P., and K. JUDD (eds) (1998), *Negotiating Reproductive Rights : Women's Perspectives across Countries and Cultures*, London and New York, Zed Books.
- RAWLS J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, Oxford,
- PARFIT D. (1984), *Reasons and Persons*, Oxford, Clarendon Press. Clarendon Press.
- RODRICK D. (2000), "Institutions for High-Quality Growth : What they are and how to acquire them", *NBER Working Paper n° 7540*, Cambridge, Mass., NBER.
- ROSENZWEIG M.R., and K. WOLPIN (1980), "Testing the Quantity-Quality fertility Model : The Use of Twins as a Natural Experiment", *Econometrica*, vol. 48, pp. 227-240.
- ROSENZWEIG M.R. and T.P. SCHULTZ (1985), "The Demand for and Supply of Births: Fertility and its Life Cycle Consequences", *American Economic Review*, vol. 75, pp. 992-1015.
- ROSS E. (1998), *The Malthus Factor, Population, Poverty and Politics in Capitalist Development*, London and New York, Zed books.
- ROUGIER E. (1999), "Les conséquences économiques de la croissance démographique : 35 ans de débat entre orthodoxie et relativisme", *CED, Université Montesquieu Bordeaux IV*, DT/33/1999.
- SAGGAR I. and I. PAN (1994), "SCs and STs in Eastern India: Inequality and Poverty Estimates", *Economic and Political Weekly*, XXIX, March 5.
- SANDERSON W.C. and J.-P. TAN (1995), *Population in Asia*, World Bank Regional and Sectoral studies, Washington D.C., World Bank.
- SEN A.K. (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland.
- SEN A.K. (1991), "Welfare Economics and Population Ethics", *Paper presented to the Nobel Jubilee Symposium on Population, Development and Welfare*, Lund (Sweden), 5-7 décembre 1991.
- SEN A.K. (1993a), "Population and Reasoned Agency : Food, Fertility and Economic Development", *Paper presented at the Royal Academy of Sciences and the Beijer Institute*, Stockholm, 11 nov. 1993.
- SEN A.K. (1993b), *The Quality of Living*, Oxford, Oxford University Press.
- SEN A.K. (1995), "Mortality as an Indicator of Economic Success and Failure", London School of Economics, STICERD, DEP n°66.
- SEN A.K. (1997), "Population Policy: Authoritarianism versus Cooperation", *Journal of Population Economics* 10 (1): 3-22.
- SEN G. (1997), "Empowerment as an Approach to Poverty", *Human Development Papers 1997, Poverty and Human Development*, Human Development Report Office, UNDP.
- SEN G., A. GERMAIN and L. CHEN (ed.) (1994), *Population Policies Reconsidered: Health, Empowerment, and Rights*, Harvard Center for Population and Development Studies, Harvard Series on Population and International Health, Harvard University Press.
- STEWART, F. (1995), *Adjustment and Poverty: Options and Choices*, London, Routledge.
- STEWART, F. and G. RANIS (1995), "Economic Growth and Human Development", *World Development*, 28 (2), pp. 197-219.
- TANZI V. and K.-Y. CHU (ed) (1998), *Income Distribution and High-Quality Growth*, Cambridge Mass., The MIT Press.
- U.N.P.D. (1999), *Human Development Rapport 1999*, UNDP, Johns Hopkins University Press.
- WOLFSON M. (1987), *Community Action for Family Planning: A Comparison of Six Project Experiences*, Paris, OCDE.
- WORLD BANK (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, New York, Oxford University Press.