

Poverty Analysis Through Anthropologists' and Sociologists' Approaches: The voice of the Poor

IAOS – IASS- Joint Conference, Amman-Jordan, Nov.29-Dec.1, 2004

Cette session me paraît particulièrement intéressante pour une raison essentielle, qui lui donne une homogénéité d'ensemble. Chacune des trois contributions offre des pistes pour **sortir** de la vision étroite, mais néanmoins dominante, **de la statistique économique**, non seulement pour définir et mesurer la pauvreté, mais aussi pour élaborer des politiques de lutte contre la pauvreté.

La vision dominante est :

- statistique, à travers la mesure et suivi de la pauvreté à partir des enquêtes auprès de ménages. Bill Tod nous montre qu'il existe des pistes alternatives fécondes (d'ailleurs plus complémentaires que vraiment alternatives) basées sur une approche qualitative et participative ;
- économique, avec la prédominance encore massive de l'approche monétaire de la pauvreté (FGT indexes), aujourd'hui étendue à d'autres aspects matériels (éducation, santé, nutrition, accès à l'eau, logement). Isabelle Parizot et Jean-Michel Wachsberger s'intéressent à la participation/exclusion sociale, en adoptant une approche sociologique (quantitative). Enfin, Mireille Razafindrakoto explore une autre perspective, avec l'introduction de la dimension politique (démocratie) et de la gouvernance (fonctionnement des services publics).

Etant moi-même statisticien et économiste, je suis particulièrement sensible à cet élargissement de notre champ naturel d'investigations. Et je suis d'autant plus convaincu par leur argumentation, que les trois contributions ne se contentent pas d'énoncer des principes à suivre, mais se basent sur des expériences concrètes sur le terrain, dans des contextes très variés (l'Afrique de l'Ouest, le Vietnam, Madagascar et la France). Elles contribuent ainsi à combler le fossé (*bridge the gap*) encore béant entre :

- l'élargissement aujourd'hui universellement admis du concept de pauvreté (aux notions de participation, de liberté, de dignité, d'estime de soi) et de la conduite des politiques, avec les principes *d'ownership, d'empowerment et d'accountability* ;
- le consensus sur ces principes et sa mise en pratique dans la réalité.

Aux caractéristiques que je viens de mentionner, j'ajouterais trois autres spécificités :

- les trois contributions accordent une place centrale aux variables subjectives, aux variables de perceptions, dans leurs analyses. Pourtant ces variables ont toujours eu tendance à être mises de côté par les statisticiens officiels comme peu fiables et peu opérationnelles ;
- deux d'entre elles adoptent une dimension comparative (entre pays), ce qui clairement enrichit le diagnostic proposé ;
- dans les trois cas, la mise en œuvre des études ont étroitement associés les institutions publiques (Instituts de Statistique, ministères, autorités locales, etc.), montrant par là qu'il est possible d'entreprendre ce genre de travail novateur au sein même du dispositif officiel, en prise directe avec la conduite des politiques et pas seulement dans une perspective de recherche universitaire déconnectée des centres de décision.

Les trois contributions ouvrent de nouveaux horizons, de nouvelles perspectives de recherche, et d'application en termes de politiques économiques, dont il convient de tirer les enseignements.

Etant co-auteur d'une des trois contributions, avec Mireille Razafindrakoto, je me contenterai de discuter les deux autres, tout en posant un certain nombre de questions générales, s'adressant à tous.

Refining policy with the poor -Vietnam PPA

Carrie Turk/ Bill Tod

La présentation est un cas d'école de ce qui peut se faire de mieux en matière de méthode participative pour la définition des politiques de lutte contre la pauvreté. Non seulement la démarche est exemplaire (méthodologie scientifique, processus), mais les résultats analytiques et opérationnels ont été à la hauteur de l'investissement (temps, moyens humains et financiers).

L'exercice a d'ailleurs été reconnu et valorisé au niveau international (Narayan et al. (2000), *The Voice of the Poor*).

Nous avons là une base riche d'enseignements pour d'autres pays (bien sûr à adapter aux contextes locaux : ressources humaines, architectures institutionnelles).

Les principaux points forts (clairement identifiés par Bill Tod lui-même) :

- l'exercice dépasse le simple recueil du point de vue des pauvres sur leur propre situation et sur ce qu'ils considèrent comme des dimensions essentielles de la pauvreté (élargissement du concept de pauvreté) ; où restent trop souvent cantonnés les *PPA*.

- la démarche est itérative, avec consultation (*I-PRSP*)- retour aux populations pour s'assurer que les recommandations ont bien été traduites en mots et nouveaux ajustements (*CPRGS*).

- le processus est réellement participatif (donateurs – ONG – autorités (locales et centrales) – population)

- l'orientation centrale de l'exercice est axée sur les politiques économiques, donc pas seulement dans une perspective simplement descriptive et/ou académique.

Ces caractéristiques différencient clairement le *PPA* vietnamien de la majorité des *PPA* réalisés dans d'autres pays où il s'agit trop souvent d'un pur exercice de style, voire d'une conditionnalité imposée par la Banque mondiale (si vous voulez obtenir des financements, il faut réaliser un *PPA*, un profil de pauvreté, et incorporer tout ça dans le *PRSP*).

5 Questions

Agrégation

Quelles procédures avez-vous utilisées :

- pour synthétiser la diversité des points de vues émis, dans certains cas sûrement divergents?
- pour assurer que vos conclusions n'étaient pas biaisées en fonction de ce que vous – chercheurs, ONG, donateurs- vouliez mettre en avant (sélection des informations) ?

Advocacy for qualitative information and participatory approach

Une grande partie de la contribution, et un enjeu central sur le terrain, a consisté à convaincre les interlocuteurs (en particulier le gouvernement vietnamien) de l'intérêt de l'approche (qualitative et participative) :

Quelles ont été les principales poches de résistance ? Comment avez-vous réussi à lever les réticences ?

Institutionnalisation

L'expérience a été un succès dans ses deux étapes (contribution à l'élaboration du *I-PRSP*, puis à la finalisation du *CPRGS*). Des compétences nationales ont été développées. Quelles sont les perspectives :

- Comment programmer le désengagement des bailleurs de fonds ?
- Plus largement, comment envisager l'institutionnalisation du processus ?

Indicateurs/dispositif de suivi

Nous sommes ici dans un séminaire de statistiques, avec une majorité de statisticiens. Une des grandes questions qui se pose est d'élaborer des indicateurs de suivi en matière de participation citoyenne (cf. la contribution de S. Fukuda-Parr du PNUD, dans cette conférence à propos du *Human Poverty Index* qui n'inclut pas d'indicateur de gouvernance faute de candidat identifié ; la propre question de B. Tod à P. Townsend dans une autre session de cette conférence, sur la non prise en compte d'indicateurs sur « la voix des enfants » dans sa contribution) :

Quelles pistes, issue de l'exercice, pourraient être suggérées dans ce domaine ? Ces indicateurs pourraient-ils être quantifiés ? Représentatifs ? Incorporés dans des enquêtes (type VLSS ou autres) ?

La démocratie : une valeur universelle ?

En pensant à la contribution de Mireille Razafindrakoto sur le double rôle de la démocratie (la participation et la liberté politique constitue une composante intrinsèque du bien-être ; la démocratie est un moyen de favoriser un développement économique – croissance, distribution), comment juger le contexte spécifique du Vietnam (pays socialiste, parti unique, faible niveau de liberté politique – cf. *Freedom House Index*) :

- à aucun moment, les consultations ne font apparaître explicitement les aspirations démocratiques de la population (critiques du parti et du système d'encadrement de la population, demandes de libéralisation politique, etc.) : ces aspirations n'ont-elles pas été exprimées (pas ressenties comme fondamentales par la population, autocensure) ? Y a-t-il eu autocensure des institutions qui ont réalisées l'étude (Banque mondiale, ONG) ou censure au niveau du gouvernement ?
- la contribution prouve que les aspirations, la « voix » des pauvres a bien été relayée et prise en compte au niveau politique et que ces demandes sont traduites en actions concrètes ; bien au-delà de ce qu'on peut observer dans d'autres pays en développement considérés comme démocratiques (liberté d'association politique, pluralisme, élections, etc.). Doit-on en conclure au relativisme politique ? Existe-t-il vraiment au Vietnam une forme efficace et représentative de participation des citoyens, contrairement à l'idée reçue qu'il s'agit d'un système autoritaire, qui bride les aspirations populaires ? En conséquence, la démocratie électorale est-elle la seule manière de permettre une forme d'expression citoyenne, en particulier des catégories les plus défavorisées (gouvernement par et pour le peuple) ?

Le système d'aide à Madagascar

Isabelle Parizot / Jean-Michel Wachsberger

La contribution est solide et originale :

A partir d'un questionnement (et d'un questionnaire) identique, les auteurs analysent le soutien social- non seulement l'aide reçue, comme cela est souvent le cas, mais aussi l'aide donnée, à Paris et à Antananarivo.

Parmi les apports de l'approche retenue, j'en soulignerai un : **la dimension comparative**. En contrastant Madagascar (un des pays les plus pauvres du monde) et la France (l'un des plus riches), les auteurs balayent, sinon l'ensemble des possibilités du spectre du développement, au moins ses deux extrémités. Ce genre d'exercice est très rarement réalisé et pourtant riche d'enseignements comme le prouve la contribution.

Les principaux résultats

Au-delà de la mise en évidence de l'existence d'un véritable système d'aide (aides reçues et données dans différents domaines se renforcent mutuellement) ainsi que l'analyse fine des différences observées entre les deux métropoles, je retiendrai deux résultats généraux :

- En premier lieu, la densité du réseau social n'est pas sensiblement plus forte à Tana qu'à Paris. Ce résultat va à l'encontre d'une vision mythifiée des liens de solidarité dans les pays pauvres et tout spécialement en Afrique, avec son mythe inverse dans les pays riches, selon lequel le développement économique se serait traduit par une destruction du lien social (isolement des individus, abandon des plus vieux, éclatement de la famille).

- contrairement à une hypothèse souvent avancée, le système d'aide informelle (extra institutionnelle) n'est pas un substitut à la protection sociale formelle assurée par l'Etat. Ce résultat a des conséquences très importantes en matière de politique économique et d'intervention publique. Le démantèlement de l'Etat providence (*Welfare State*) accroît la vulnérabilité des ménages.

Questions

Aller au-delà des ménages ordinaires

Dans les deux villes, l'enquête n'a retenu que les ménages ordinaires. Elle a donc exclu les « sans domicile fixe » et les ménages en institutions (prisons, hôpitaux, etc.). Or, il est évident que du point de vue de l'aide, ce type de ménages a un profil spécifique. Dans une perspective de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, il est évident qu'ils devraient être couverts. De plus, leur exclusion du champ de l'enquête pourrait introduire un biais dans la comparaison entre les deux métropoles, si par exemple, du fait du développement, les exclus socialement étaient pris en charge dans des institutions à Paris, alors qu'ils se retrouveraient parmi les ménages ordinaires à Tana.

Pourquoi avoir limité l'analyse aux seuls ménages ordinaires et quelles sont les perspectives de la recherche dans ce domaine ?

Qui aide qui, pourquoi et pour combien ?

Pour aller plus loin, il me semble important de ne pas en rester au fait d'avoir ou non donné ou reçu une aide, mais aussi de mieux connaître la nature de l'aide et en particulier son montant. La réponse à un choc (maladie, perte d'emploi, etc.) sera évidemment très différente suivant que les pauvres ne peuvent compter que sur des pauvres pour amortir le chocs ou s'ils peuvent aussi compter sur des riches. Dans le premier cas la taille du réseau social pourrait n'être que d'une faible utilité pour amortir le choc.

Comparaison/comparabilité

Le fait de ne pas disposer d'un échantillon représentatif à Paris, mais seulement d'un quartier plutôt défavorisé, limite la comparaison. On attend évidemment l'enquête générale à venir. En attendant, dans quel sens peut-on supposer que le biais va jouer ? Si l'on s'intéresse simplement à l'intensité du lien social (c'est-à-dire le % de la population dite « intégrée », selon la typologie présentée) de ce quartier par rapport à l'ensemble de la ville :

- est-il plus faible (parce que les plus défavorisés sont plus souvent exclus du système d'aide) ? Dans ce cas, le contraste entre les deux villes risque d'être plus fort que celui mis en avant ;
- ou, au contraire, l'intensité du lien social y est plus forte (parce que les plus défavorisés sont plus souvent insérés dans le réseau d'aide) ? Alors les différences observées entre les deux villes devraient se resserrer.

Le changement pourrait aussi être plus complexe : de quelle nature peut-on l'envisager et quelles conséquences cela pourraient avoir sur les résultats ?

Plus généralement, le fait de comparer deux métropoles aussi éloignées (du point de vue du développement), pose la question épistémologique de la comparabilité. Les auteurs pourraient nous en dire un peu plus sur ce point (les problèmes qu'ils se sont posés ou qu'ils ont rencontrés) ?

Processus d'individualisation et système d'aide

Un résultat particulièrement intéressant est la relativement forte estime de soi de la catégorie des « isolés » (qui ne reçoivent ni ne donnent d'aide ou de soutien à autrui). Il est néanmoins paradoxal si on interprète cette catégorie sociale comme un indicateur d'exclusion sociale. Pour lever ce paradoxe, on peut émettre l'hypothèse que les « isolés » relève aussi du processus d'individualisation des sociétés. Il comprend des individus plutôt favorisés qui cherchent à échapper à la pression communautaire et aux pesanteurs des solidarités traditionnelles. Toute la question est alors de savoir si la situation « d'isolés » est choisie ou subie.

Il me semble que par construction, la catégorie des « isolés » regroupe les deux types d'individus, que tout oppose, aussi bien du point de vue du sens de leur exclusion du système d'aide, que de leurs caractéristiques socio-démographiques. Agréger ces deux catégories n'a donc, à mon avis, pas grand sens. N'y a t il pas dans l'enquête un moyen de les différencier ?

Les pauvres, la démocratie et le rôle de l'Etat :
Le point de vue de la population en Afrique de l'Ouest et à Madagascar

Mireille Razafindrakoto / François Roubaud

Comme je l'ai déjà annoncé, je ne vais pas discuter cette contribution en détail. Je voudrais néanmoins proposer quelques réflexions.

Commentaires : "I have a dream that one day..."

Cette approche novatrice nous amène clairement à la frontière de ce qui a été fait dans le passé par des instituts de statistique, même dans les pays développés.

J'ai fait un rêve: c'est peut-être dans ce domaine, celui de la mesure et suivi de la gouvernance et de la démocratie, qu'enfin les flux méthodologiques pourront être inversés ; non plus comme toujours du Nord vers le Sud, mais au contraire du Sud vers le Nord.

Enjeux méthodologiques

Quel type d'institutions devrait être en charge de collecter ce genre de données ? Ici, ce sont les INS. Si l'on considère la gouvernance et de la démocratie comme des biens publics, il y a de bonnes raisons pour ces institutions publiques soient en charge d'en assurer la mesure et le suivi. Mais il existe d'autres options : par exemple les enquêtes « Baromètres » (Afrobarometer/ Latinobarómetro), des centres de recherche, des ONG, des bureaux d'études, etc. La question reste ouverte.

Enjeux analytiques

Les résultats présentés ici montrent que les citoyens africains semblent adhérer plus massivement aux principes démocratiques que leurs homologues latino-américains. Un tel constat est a priori contradictoire avec l'idée qu'il existe un lien positif entre niveau de développement économique (revenu, éducation) et démocratie. Il conviendrait de creuser cette question plus avant

Les pauvres font montre d'un « Besoin d'Etat » particulièrement fort et systématique. C'est l'un des résultats les plus robustes de l'analyse. Ils sont convaincus que le marché à lui seul ne leur permettra pas de réduire leur vulnérabilité afin de sortir de la pauvreté. Quelle sera la réponse apportée par les bailleurs de fonds, dans un contexte général toujours fortement imprégné par la philosophie du « moins d'Etat » : ignorer cette demande spécifique, chercher à expliquer pourquoi une telle aspiration n'est pas fondée ou la prendre au sérieux en tentant de participer à la reconstruction d'institutions publiques jouant pleinement leur rôle régulateur ?

Pour conclure, je voudrai poser une question qui s'adresse à tous :

Vous donnez tous la parole aux « pauvres » et vous faites grand cas de leurs aspirations et de leurs demandes. La question est : les pauvres sont-ils vraiment des spécialistes en matière de pauvreté, en particulier dans le domaine des politiques économiques. Une telle attitude ne revient-elle pas au même que de demander au malade (plutôt qu'au médecin) de diagnostiquer puis de soigner la maladie ? Quel rôle, dans ce contexte, doivent jouer les spécialistes ?

Plus largement, cela pose la question du rôle des chercheurs et des « technocrates » dans les sociétés démocratiques, déjà posée par Max Weber dans son célèbre ouvrage *Le savant et le politique*. Qui est le mieux à même de prendre les décisions : les spécialistes informés et compétents ou la majorité des citoyens, suivant le principe « un homme, une voix » ?