

NOTE ET DOCUMENT

**QUEL CIBLAGE DE LA CROISSANCE ET DES POLITIQUES
SOCIALES DANS LE CADRE DE L'ÉVOLUTION DES
STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ?**

Stéphanie TREILLET*

***Résumé** - La promotion récente par les organisations internationales de l'objectif de « développement inclusif » pour les pays en développement crée les conditions d'une convergence, dans les politiques de développement, de deux agendas jusqu'alors développés de façon indépendante : la réduction de la pauvreté d'une part, la croissance d'autre part. Quels peuvent être alors, dans le cadre des hypothèses théoriques de la Nouvelle Economie Institutionnelle, les mécanismes permettant de mettre en place une croissance bénéficiant aux plus pauvres ? En quoi le ciblage, concernant les politiques sociales, peut-il constituer un levier pour atteindre cet objectif ?*

Mots-clés - RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ, POLITIQUES SOCIALES, CROISSANCE INCLUSIVE, CIBLAGE.

Classification JEL - B50, O10, O11, O20

* Centre d'Economie de l'Université Paris-Nord (CEPN), stephanie.treillet@u-pec.fr

1. INTRODUCTION

La promotion récente par les organisations internationales (OI) de l'objectif de la « croissance inclusive » ou du « développement inclusif » dans l'agenda du développement constitue un renouvellement de leur approche, à la fois sur le plan de la doctrine et sur celui des recommandations en termes de politiques publiques. Cette notion articule en effet deux objectifs qui ont été développés de façon parallèle et indépendante au cours des vingt dernières années : la croissance d'une part, et la réduction de la pauvreté d'autre part. Cependant, les fondements théoriques de ce programme restent inchangés par rapport à la période précédente. Il s'agit principalement de la Nouvelle Economie Institutionnelle (NEI), articulée à certains concepts empruntés à l'approche d'A. Sen en termes de conception de la pauvreté et du développement humain. Dans cette optique est affirmé l'objectif d'une croissance bénéficiant en priorité aux plus pauvres. Le questionnement soulevé est donc double : par quels mécanismes une telle croissance peut-elle être suscitée ? Que signifie l'objectif affirmé de ciblage des stratégies de croissance, dans un contexte où le ciblage des politiques sociales, instauré depuis deux décennies, arrive à l'étape des premiers bilans ?

On examinera dans un premier temps de quelle façon les recommandations, formulées par les OI en direction des pays en développement (économies à faibles revenus et à revenus intermédiaires) tentent aujourd'hui d'articuler des objectifs jusqu'alors conçus comme séparés, voire le cas échéant antinomiques. On examinera dans un deuxième temps les mécanismes mis en avant pour promouvoir le caractère inclusif de la croissance. Il apparaît que le caractère exclusivement microéconomique de ceux-ci débouche sur certaines limites, tandis que les politiques sociales destinées à renforcer l'orientation des prestations en direction de la fraction la plus pauvre de la population semblent rencontrer une controverse, réanimée aujourd'hui entre OI, entre ciblage et universalisme. Les ambiguïtés de ce mot d'ordre de ciblage nécessitent donc d'être éclaircies.

On notera que si l'évolution des économies dites émergentes n'est pas visée en tant que telle dans ces recommandations, en revanche les faits stylisés (articulation entre croissance, recul de la pauvreté, amélioration des indicateurs de développement humain et évolution des inégalités) tirés de leur expérience récente, viennent appuyer les considérants qui les motivent.

2. ARTICULATION ENTRE POLITIQUES DE CROISSANCE ET STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ : UN RENOUVELLEMENT DE L'ANALYSE

La réhabilitation de l'objectif de croissance et l'allongement de l'horizon temporel constituent en eux-mêmes des enjeux dans le contexte qui fait suite à la mise en place des Programmes d'ajustement structurel (PAS) au début des années 1980. L'objectif de réduction de la pauvreté promu à partir de la fin des années 1990 reste largement étranger aux problématiques de croissance ou de développement entendus au sens macro-économique du terme. L'interrogation sur les interactions entre croissance-inégalité-pauvreté resurgit cependant au cours de la décennie 1990, à la faveur de l'observation des économies émer-

gentes. Elle apparaît comme pouvant nourrir la réflexion renouvelée sur le contenu et l'orientation de la croissance.

2.1. Un cheminement parallèle

Les modalités contemporaines de théorisation des conditions de la croissance dans les PED s'inscrivent dans un contexte qui est celui de la rupture introduite par les PAS au début des années 1980, principalement en Amérique latine et en Afrique.

Suite à la crise de la dette extérieure, la mise en œuvre de mesures d'ajustement conjoncturel dans le cadre de la conditionnalité du FMI inaugure un abandon de l'objectif non seulement de développement mais également de croissance économique. En effet, dans le contexte de l'urgence du paiement du service de la dette, le raccourcissement de l'horizon temporel rabattu sur le rétablissement des équilibres budgétaire et courant, nécessaires à la restauration de la solvabilité des économies, disqualifie toute action orientée vers une relance de l'activité économique (Fontaine, 1994 ; Fontaine et Lanzarotti, 2001). Avec le passage progressif aux réformes structurelles qui, tout au long de la décennie 1990, s'autonomisent par rapport au problème de l'endettement pour constituer une nouvelle norme (Treillet, 1993), le retour de la croissance est attendu d'une allocation plus efficiente des facteurs de production. Mais il ne redevient pas pour autant un objectif explicite des politiques publiques. Par ailleurs, les conséquences sociales des PAS en termes d'augmentation de la pauvreté et des inégalités ainsi que de dégradations des indicateurs de développement humain dans de nombreux pays (taux de mortalité infantile et maternelle, taux de scolarisation), quel que soit par ailleurs leur catégorie en termes de revenu par tête, sont ignorées.

Les Stratégies de réduction de la pauvreté (SRP), lancées à la fin de la décennie 1990, marquent à la fois une continuité et un tournant par rapport à ce cadre. L'essentiel des politiques macroéconomiques reste inchangé. « *Ce manque de remise en question du contenu des politiques passées par les IBW¹ est encore plus marqué dans les DSRP² existants. Dans la majorité des cas, ils ne font que reconduire en les recyclant, les orientations antérieures. Les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté, qui remplacent les Documents Cadres de Politique Economique (DCPE), ne constituent bien souvent qu'un reflet déformé des options préconisées par les IBW* » (Cling et al., 2009, 10) à savoir libéralisation des marchés et privatisations. D'un autre côté, la formulation d'objectifs de réduction de la pauvreté constitue une inflexion réelle : elle prend acte des conséquences sociales négatives des PAS et élabore des propositions, conçues pour réorienter les financements internationaux mais également les politiques publiques nationales, via les DSRP, afin de réduire la pauvreté et d'améliorer les indicateurs de développement humain. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) lancés conjointement avec les Nations-Unies la même année, vont dans le même sens.

¹ Institutions de Bretton-Wood.

² Documents stratégiques de réduction de la pauvreté.

Mais les mécanismes pouvant conduire à la réduction de la pauvreté sont conçus comme reposant principalement, au niveau microéconomique, sur des incitations des agents économiques dans un contexte d'information imparfaite et asymétrique, ainsi que de marchés incomplets. Les politiques doivent chercher à agir sur les facteurs qui génèrent la pauvreté au niveau des individus ou des ménages, et qui provoquent sa transmission intergénérationnelle (d'où l'accent mis sur l'éducation et la formation lues à travers le prisme de la théorie du capital humain). Dans ce cadre, la question des facteurs de la croissance au niveau macroéconomique n'est quasiment pas posée, restant en quelque sorte hors-champ. Les agendas de la réduction de la pauvreté et plus globalement du développement humain d'une part, de la croissance comprise comme fondée sur une réforme des marchés et des politiques macroéconomiques appropriées d'autre part (correction des déséquilibres, allocation efficiente des facteurs de production) continuent donc à se développer de façon parallèle et sans articulation directe entre eux.

On peut cependant leur trouver un cadre conceptuel commun : la mise en avant du rôle des institutions dans le cadre de la NEI. Celle-ci devient la grille de lecture dominante des recommandations des OI, notamment à partir du Rapport sur le développement dans le monde (RDM) de la Banque mondiale en 2002, *Des institutions pour les marchés*. En effet le RDM 2002, qui s'appuie sur tout le corpus antérieur de la littérature de la NEI orientée vers le développement (Acemoglu et al., 2001), se donne pour objectif de traiter « *d'institutions de marché favorables à la croissance et au recul de la pauvreté* » et d'analyser « *comment les institutions peuvent promouvoir des marchés ouverts à tous et intégrés et assurer une croissance stable, conduisant par là à une élévation spectaculaire des revenus de la population et au recul de la pauvreté* » (Banque mondiale, 2002, Avant-propos). Posant la question de déterminer les raisons pour lesquelles les marchés fonctionnent dans un sens favorable à la croissance dans certains pays et n'y parviennent pas dans d'autres, le rapport étudie de quelle manière les dispositifs institutionnels peuvent faire la différence, en recensant leurs trois fonctions principales : diffusion de l'information, création et garantie des droits de propriété et de juridictions assurant le respect des contrats, organisation de la concurrence. Si l'ensemble de l'étude revendique une démarche pragmatique, consistant à s'appuyer sur les dispositifs existants en essayant de les transformer si nécessaire, et en récusant l'idée de rechercher un modèle d'institutions optimales, elle n'en préconise pas moins la généralisation de la concurrence à toutes les catégories d'agents et d'institutions. En effet, si dans la NEI la mise en avant des institutions, comme mode de coordination des actions des agents alternatif au marché et complémentaire de celui-ci, atteste que toutes les interactions ne peuvent passer exclusivement par l'échange marchand, en revanche le postulat est bien que la concurrence constitue le principe unique d'efficacité, à même notamment d'opérer une sélection entre les institutions en permettant de retenir les plus efficaces. Sur cette base, le rapport se donne pour objectif d'étudier concrètement quels dispositifs favorisent la croissance et lesquels ont un impact sur la pauvreté. La plus ou moins grande efficacité des dispositifs institutionnels, notamment ceux qui ont pour fonction d'appuyer le fonctionnement du marché, permet donc dans cette approche de rendre compte à la fois des différentes trajectoires de croissance

entre les pays – on retrouve là la notion de « dépendance au sentier » mise en avant par North (1990).

D'une façon générale, des institutions efficaces ont une influence sur l'économie en modifiant le système d'incitations et les comportements des agents, en créant un besoin d'institutions nouvelles, en favorisant l'égalité des chances et en stimulant l'innovation. La philosophie générale est résumée par la citation de North (1990) placée en exergue du rapport « *Il nous faut encourager les individus à investir dans des technologies plus efficaces, à développer leurs compétences et à organiser des marchés qui fonctionnent bien. Les institutions sont l'expression concrète de ces incitations* ». En exerçant les trois principales fonctions recensées, les structures institutionnelles influent en effet sur la répartition des actifs, des revenus et des coûts. Dès lors, les mécanismes générateurs de croissance sont à chercher dans cette approche du côté des incitations à investir et à innover que des institutions efficaces transmettent aux agents. Il s'agit donc de mécanismes agissant uniquement au niveau microéconomique : la croissance repose sur une addition de comportements individuels efficaces (Collier et Gunning, 1999). Aucune politique industrielle ou sectorielle n'est envisagée : par politique industrielle on entendra des politiques volontaristes de soutien ou de financements sélectifs en direction de branches spécifiques de la production ; de telles politiques ont été pratiquées par exemple dans les années 1970 et 1980 dans certains pays d'Asie de l'est – notamment en Corée du Sud qui a été jusqu'à la planification – et on peut considérer que c'est le cas aujourd'hui en Chine. Cette donnée confère aux mécanismes de croissance de plusieurs économies émergentes un caractère atypique par rapport aux recommandations des OI (Ruet, 2016).

Du côté de la lutte contre la pauvreté, le renforcement des droits de propriété notamment avec la garantie de droits fonciers dans le secteur rural doit assurer la sécurité des plus pauvres en leur permettant d'utiliser la terre comme caution afin d'emprunter, et en les incitant à utiliser des technologies plus efficaces (Deininger, 2001). Plus globalement, en assurant un fonctionnement efficient des marchés (décloisonnement, circulation de l'information, recul de la corruption et des comportements de rente), des institutions appropriées peuvent faire en sorte que les marchés offrent aux plus pauvres des opportunités et leur permettent d'échapper à l'exclusion et à la marginalisation en exerçant des activités génératrices de revenus.

Cette limitation de l'agenda de la réduction de la pauvreté au niveau strictement microéconomique tant sur les plans explicatif qu'opérationnel, symétrique de celle qui a été identifiée à propos de la croissance, est renforcée par la place croissante prise aujourd'hui par l'approche expérimentale par *randomisation* aléatoire (Banerjee et Duflo, 2012), excluant explicitement du champ de la recherche le cadre global et la dynamique macroéconomique. Cette absence revendiquée de cadre macroéconomique pose des problèmes méthodologiques par rapport à l'objet de l'étude lui-même. « *Ils auraient également pu faire une critique exhaustive de l'impact de l'ajustement structurel et de ses avatars sur la situation de l'éducation dans les PVD, soumis à la fois à une démographie forte et à des ressources financières en raréfaction. L'absence d'une vision macroé-*

conomique des problèmes éducatifs, dans un contexte de prédominance d'une idéologie prônant le retrait de l'État, ne permet pas aux auteurs de dépasser le stade anecdotique dans l'analyse des déterminants de la faible performance des systèmes éducatifs dans les PVD » (Nubukpo, 2012, p. 2).

Le fait de récuser toute grille d'analyse théorique en revendiquant la comparaison avec le statut du plombier par opposition au théoricien³ alors même que les références implicites sont les mêmes que les travaux de la NEI soulève également des questionnements et introduit « *une dimension nouvelle : celle que nous qualifions de "normativité déconcertante" dans la mesure où des questions systémiques ou holistiques, comme celle des institutions, vont être convoquées, sans précaution, à l'appui d'une lecture anecdotique de la rationalité individuelle* » (id., p. 3-4), ignorant par ailleurs les travaux sociologiques ou anthropologiques antérieurs.

Il n'y a donc pas de lien direct entre un meilleur fonctionnement des marchés en général pouvant favoriser la croissance et un fonctionnement plus favorable aux pauvres. L'efficacité institutionnelle se limite en quelque sorte à constituer une variable explicative commune aux deux processus. De fait, le postulat semble être alors qu'en tant que telle la croissance ne peut qu'être favorable aux plus pauvres (Dollar et Kraay, 2002 ; Dollar et al., 2013). Cette idée renoue avec l'image ancienne du ruissellement (*trickle-down*) : une croissance suffisamment forte doit entraîner une augmentation du revenu dans toutes les catégories, donc également en bas de la pyramide.

En effet, avec l'évolution des grandes économies émergentes, le constat a été fait qu'une forte croissance dans un laps de temps relativement court pouvait faire reculer la pauvreté absolue, comme cela a été le cas en Chine au cours des deux dernières décennies (Ravallion et Chen, 2007). Mais cet exemple, bien que présentant une grande importance du point de vue démographique comme économique, ne semble pas pouvoir être généralisé à tous les pays. Dans le même temps, a été formulé, notamment par le PNUD, le diagnostic selon lequel il était impossible d'établir de façon générale une corrélation claire entre les performances en termes de croissance et de développement humain (PNUD, 2010). Si l'on considère les progrès de l'IDH comme variable approchée du recul de la pauvreté – permettant la comparaison qu'effectue le rapport entre des pays par ailleurs fort éloignés du point de vue du revenu par tête et du degré de diversification de l'économie – une des leçons centrales de l'étude des vingt dernières années est le constat d'une relation étonnamment faible entre croissance économique et amélioration en matière de santé et d'éducation.

La corrélation en dynamique est encore plus faible si on ne considère que l'IDH non monétaire, donc n'intégrant pas le RNB/tête dans sa composition, mais seulement les indicateurs d'espérance de vie et de scolarisation. La tentative de construire une typologie des pays définis comme performants du point de vue de l'IDH (pays dont l'IDH augmente le plus rapidement) se heurte en

³ « Un économiste doit être plus proche d'un plombier que d'un physicien qui cherche à dégager les grandes lois du monde », E. Duflo, entretien avec Grzybrowsky, La vie des idées, 22-10-2009.

partie à une impasse, car toutes les configurations possibles se présentent. Parmi les pays qui ont progressé de façon importante sur le plan de l'IDH – définis par une déviation importante de l'évolution de l'indicateur par rapport au *trend* calculé d'après la situation de départ – on trouve aussi bien des pays à forte croissance (même s'ils sont relativement rares) que des pays à faible croissance, on y repère des pays émergents à croissance rapide, comme la Chine – dont les enseignements en terme de recul de la pauvreté coexistant avec une augmentation importante des inégalités peuvent alimenter la réflexion – mais aussi d'autres qui sont bien éloignés de cette situation et ne sont pas habituellement cités comme des exemples de succès. Inversement, tous les rythmes de croissance se rencontrent inversement, parmi les pays à faible performance d'IDH.

Tableau 1. Exemples de pays classés du point de vue de l'évolution du PIB et de l'IDH de 1990 à 2010

	Forte croissance du PIB	Faible croissance du PIB
Forte croissance de l'IDH	Chine, Indonésie, Corée du Sud	Népal, Ethiopie, Tunisie, Burkina Faso
Faible croissance de l'IDH	Brésil, Mexique	Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar

Source : PNUD (2010).

Ainsi, de nombreuses « combinaisons gagnantes » différentes (ou, inversement, « perdantes ») coexistent. Cette aporie renvoie selon le PNUD les explications des différences entre pays à une variable qualité des politiques publiques et des institutions. On retrouve donc là en grande partie le paradigme néo-institutionnaliste déjà évoqué. Mais elle ouvre également la porte à la thématique du « développement inclusif » mis en avant aujourd'hui.

2.2. Un renouvellement du questionnement

La question de l'articulation de la croissance et du recul de la pauvreté est donc posée aujourd'hui sur des bases renouvelées. Le Programme de développement des Objectifs du Développement Durable (ODD) de l'après 2015 met en avant l'idée d'une croissance et d'un développement inclusifs, c'est-à-dire d'une croissance organisée de façon à ce que toute la population puisse en bénéficier. En 2013, la Banque mondiale se fixe deux nouveaux objectifs chiffrés : en finir avec l'extrême pauvreté d'ici 2030 (soit ramener la proportion d'« extrêmement pauvres » à 3 % de la population mondiale, avec un objectif intermédiaire de 9 % en 2020), et promouvoir une prospérité équitablement partagée dans la population, en élevant le revenu des 40 % plus pauvres, ce de façon soutenable (Banque mondiale, 2014a). Si une croissance économique soutenue est toujours affirmée comme essentielle pour réduire la pauvreté extrême, il apparaît qu'elle n'est pas suffisante, pour plusieurs raisons : plus la pauvreté extrême se réduit, plus les groupes de population les plus exclus et marginalisés

pour diverses raisons apparaissent hors d'atteinte des effets de la seule croissance, qui devient donc de moins en moins efficace de ce point de vue ; elle ne suffit pas non plus à enclencher un processus qui leur permette de véritablement améliorer leur situation dans la durée ; enfin le retour à une croissance soutenue apparaît comme aléatoire et incertain dans bien des pays. Pour ces raisons, « *les politiques de croissance doivent être renforcées et complétées par des programmes et des stratégies ciblées pour atteindre les populations extrêmement pauvres.* » (Banque mondiale, 2014a, p. 4)

Ce programme soulève trois catégories de questionnements : le contenu et l'orientation de la croissance, les déterminants de la croissance et les politiques sociales complémentaires. La principale difficulté est d'arriver à « *rendre la croissance inclusive* », ce qui suppose principalement de créer des emplois notamment pour les plus pauvres, et de rendre plus aisé leur accès aux services publics de base. D'un autre côté, la question des facteurs de la croissance eux-mêmes est à nouveau largement laissée de côté, ou plutôt évoquée rapidement comme le résultat de réformes structurelles et de politiques visant à augmenter la productivité du travail. Il s'agit d'élever le niveau de la croissance potentielle par l'augmentation du taux d'activité de la population et l'amélioration de sa formation. Comme à l'étape précédente, la croissance n'est pas considérée comme pouvant être stimulée par des politiques de soutien à l'activité économique (budgétaires ou monétaires) ni par des politiques industrielles ou sectorielles. On peut même dire que l'élévation du niveau de la croissance doit résulter d'une augmentation de l'emploi, et non l'inverse. Par ailleurs il est entendu qu'il s'agit d'un objectif à moyen terme, qui doit être complété dans l'immédiat par « *des programmes d'assistance sociale appropriée* » en direction des plus pauvres (id., p. 4-5). La stratégie en discussion porte donc sur le changement de nature de la croissance et non sur ses conditions de possibilité, en termes de politiques publiques. Dans la cohérence de l'approche néo-institutionnaliste, cette interrogation pourrait en particulier étudier les conditions requises pour la réussite de telles politiques publiques, à partir notamment des exemples de réussites, en termes de transparence, d'absence de détournement des moyens par rapport aux objectifs affichés, d'utilisation des fonds publics, etc.

Les inégalités, dont l'analyse dans le cadre du développement s'est renouvelée depuis le début des années 2000 (Banque mondiale, 2006 ; PNUD, 2010), apparaissent comme une variable intermédiaire entre croissance et recul de la pauvreté ou avancée du développement humain. L'approche traditionnelle de la croissance jusqu'à la fin des années 1990 était largement fondée sur l'idée d'un *trade-off* entre croissance et réduction des inégalités, ces dernières apparaissant communément comme la condition indispensable au décollage (augmentation des taux d'épargne, encouragement à la prise de risque et à l'innovation). Cependant, le renouvellement de la réflexion au cours des quinze dernières années a conduit à prendre en compte la relation inverse ; des inégalités excessives peuvent à la fois constituer une entrave à la croissance et une cause d'aggravation de la pauvreté. « *Avec des marchés imparfaits, les inégalités de pouvoir et de richesse se traduisent en inégalité des chances, source de gaspillage du potentiel productif et d'inefficacité dans l'allocation des ressources.* » (Banque mondiale, 2006, p. 8), les inégalités politiques et économiques étant elles-

mêmes attribuées à « *un développement institutionnel déficient* » (id., p. 9). L'expérience de la Chine et de l'Inde montre que le recul de la pauvreté absolue en situation de forte croissance (extravertie) peut s'accompagner d'une augmentation prononcée des inégalités sous différentes formes (entre niveaux de revenus, entre régions, entre villes et campagnes). Or la capacité d'un point de croissance à faire reculer la pauvreté dépend en grande partie du degré d'inégalités (Ferreira, 2010).

Certes, l'idée que le recul de la pauvreté dépend des modalités de la croissance est ancienne dans la théorie du développement, de même que la distinction entre croissance quantitative et différenciée et développement mettant l'accent sur les aspects structurels et qualitatifs du changement des sociétés. Déjà, Perroux (1981) exprimait des questionnements « *La croissance pour qui ? Pour certains membres de la communauté nationale, ou pour tous ?* » qui furent éclipsés pendant plusieurs décennies.

3. QUEL CIBLAGE ?

Cette nouvelle approche se pose la question de l'interaction réciproque entre recul de la pauvreté et croissance, ce qui implique la recherche des conditions pour l'établissement d'un cercle vertueux. Dans cette optique, la notion de ciblage de la croissance acquiert un statut particulier.

3.1. Une croissance mieux ciblée ?

La question des instruments efficaces, au niveau des politiques publiques, pour parvenir à mettre en œuvre un tel cercle vertueux, est donc posée. Pour la Banque mondiale (2014a) permettre aux 40 % les plus pauvres de la population de voir leur revenu moyen progresser suppose une « croissance ciblée ». Cette idée de ciblage prend le contre-pied de la théorie du ruissellement citée plus haut. Les faits stylisés repérés notamment à partir des économies émergentes obligent à approfondir l'analyse.

Cependant la notion de ciblage comporte de nombreuses ambiguïtés et imprécisions. Tout d'abord, il faut noter qu'il s'agit d'une acception assez restrictive de la notion. Elle renvoie au ciblage en direction de la fraction la plus pauvre de la population, mais ne comporte pas de dimension qualitative intégrant la différenciation des structures économiques des pays : régions reculées versus grandes métropoles, régions rurales ou faiblement développées versus régions industrialisées par exemple. Cet aspect n'est concerné qu'indirectement à travers la question générale de la pauvreté. Ce point aveugle est d'autant plus notable que précisément dans les grandes économies émergentes ou à revenus intermédiaires les épisodes de croissance rapide ont pu se traduire par des écarts croissants entre régions et secteurs de l'économie, interférant avec les inégalités de revenus. Par ailleurs s'il s'agit du ciblage général des politiques de croissance, la question des mécanismes appropriés est posée, dans un contexte de contrainte budgétaire : s'agit-il en premier lieu de créer des emplois en priorité pour les moins qualifiés ? De mettre en place pour les moins éduqués et les moins qualifiés une politique de formation dans l'objectif d'améliorer d'abord le capital humain ? D'aménager l'accès de tous aux services de base ?

La thématique d'une croissance en elle-même mieux ciblée renvoie à des questionnements sur les politiques de l'emploi qui sont aujourd'hui ouvertes. Si la doctrine dominante depuis les années 1990, confirmée avec les SRP, a été d'associer les réformes renforçant la flexibilité du marché du travail avec les politiques dites d'« activation », la Banque mondiale (2013) tire aujourd'hui un bilan mitigé de cette orientation, reconnaissant que dans un contexte d'insuffisance chronique de créations d'emplois, les mesures d'activation ne peuvent suffire. L'augmentation de la flexibilité a même pu aggraver la situation des plus pauvres en étendant la précarité et en contribuant à dégrader la qualité des emplois (OIT, 2015).

La thématique du ciblage peut également désigner plus spécifiquement les politiques sociales en direction des plus pauvres, par opposition à des prestations à caractère universel.

3.2. Politiques sociales : ciblage ou universalisme ?

Le cadre théorique général des SRP a abouti à recommander des politiques sociales ciblées sur les plus pauvres (sous conditions de ressources) et fréquemment assorties d'une conditionnalité en termes de comportement (Banque mondiale, 2000/01 ; Treillet, 2005 ; Lautier, 2002 ; 2006 ; Cling et al., 2009 ; Banque mondiale, 2015). Ces recommandations se sont également appuyées sur la thématique des effets pervers mise en avant avec les PAS (Treillet, 1993) : les programmes sociaux à vocation universaliste privilégieraient une minorité de salariés du secteur formel en laissant de côté les plus pauvres, agriculteurs ou actifs du secteur informel.

Ces dispositifs, recensés sous le terme de « filets de sécurité sociaux », ont été implantés, parfois antérieurement au lancement des SRP, dans un très grand nombre de PED depuis une quinzaine d'années – à raison souvent de plusieurs programmes coexistant dans un même pays –, en direction des populations repérées comme les plus pauvres et les plus vulnérables (Barrientos et Scott, 2008). Il est possible de recenser une variété très grande de ces dispositifs, notamment en Amérique latine, certains ont parfois pris place dans un contexte de remise en cause de systèmes antérieurs de protection sociale dans le cadre des PAS et de libéralisation des économies.

A partir de critères distinguant les modalités de l'aide (monétaire ou en nature) ainsi que celles du ciblage des bénéficiaires et des formes de la conditionnalité, la Banque mondiale (2015) établit une typologie, recensant ainsi 6 catégories de dispositifs :

- prestations monétaires conditionnelles (*Conditional cash transfers, CCTs*), les plus largement répandues et dont le nombre augmente le plus vite, qui sont des transferts monétaires réguliers conditionnés à des comportements considérés comme devant améliorer l'investissement en capital humain (scolarisation, vaccination ou suivi médical des enfants, suivi d'une formation) ;
- prestations monétaires inconditionnelles (*Unconditional cash transfers, UCTs*) ciblant différentes catégories de population (personnes âgées, enfants, handicapés) ;

- programmes d'alimentation scolaires, transferts en nature conditionnés également à la fréquentation scolaire ;
- prestations en nature inconditionnelles, notamment les programmes de lutte contre la sous-nutrition ou la malnutrition des enfants ;
- programmes d'emploi public (*Public works programs, PWs*), la deuxième catégorie en nombre, engageant les participants dans des travaux destinés à construire ou réparer des infrastructures publiques ;
- dispense de paiement de droits, se rapportant à des services publics, le plus souvent éducation ou santé.

Il n'existe pas de bilan d'ensemble de ces politiques. Seules des études de cas permettent d'examiner leurs résultats (Banque mondiale, 2015 ; De Janvry et al., 2001). Ceux-ci sont en général recensés comme positifs sur trois plans : l'amélioration du revenu des catégories de population bénéficiaires ; les comportements faisant l'objet d'incitations (scolarisation, suivi sanitaire, formation) et permettant en tant que tels de faire reculer la pauvreté ; les externalités concernant le reste de la communauté (catégories de population non bénéficiaires).

Ce dernier point mérite une attention particulière car il permet de repérer un effet multiplicateur de ces programmes, en général estimé comme supérieur à 1. Ainsi, l'étude par De Janvry et al. (2001) des résultats du programme PRO-CAMPO au Mexique (programme destiné à compenser pour les agriculteurs les effets négatifs de l'ALENA sur l'évolution des prix agricoles), identifie dans le secteur de l'*ejido* (propriété communautaire) un multiplicateur compris entre 1,5 et 2,6. Parmi les mécanismes identifiables de cet effet multiplicateur, on peut repérer notamment la levée partielle de la contrainte de liquidité pour les producteurs, leur permettant d'avoir accès à d'autres opportunités de génération de revenu. On peut donc identifier un lien avec l'enclenchement d'un processus de croissance inclusive, même si cet effet rencontre plusieurs limites. La première est le caractère conditionné des externalités positives : dans le cas des agriculteurs, la mise en œuvre d'une assistance technique apparaît comme une condition de la réussite des activités complémentaires. Le caractère redistributif du processus ne semble pas avéré, au contraire, puisque le multiplicateur est plus important dans les régions les plus riches et pour les agriculteurs les moins pauvres. Enfin ce multiplicateur opère au niveau socio-économique (village, communauté) mais ne permet pas d'identifier un processus de croissance au niveau macroéconomique.

Sur la question du ciblage, le débat semble ouvert entre la Banque mondiale – qui continue à encourager des programmes sociaux ciblés (2014b) même si son approche s'inscrit désormais dans l'objectif d'augmenter la couverture sociale de l'ensemble de la population (2015) dans le cadre de sa Stratégie pour la Protection Sociale et l'Emploi 2012-2022 – et le PNUD (2014), ainsi que l'OIT (2014-2015), qui dans le principe affirment qu'il vaut mieux aujourd'hui y renoncer et rechercher l'universalisme des prestations sociales.

Les arguments en faveur ou en défaveur de ce type de ciblage concernent à la fois son efficacité en termes d'incitations (débat sur l'existence de trappes à inactivité), ainsi que les éventuels effets pervers par rapport à l'objectif de ré-

duction de la pauvreté lui-même. Le PNUD pointe les risques de stigmatisation des bénéficiaires, de dualisme dans la fourniture des services et d'érosion des recettes en raison de la diminution du consentement à payer des classes moyennes, rejoignant sur ces points les conclusions de nombre d'études antérieures portant sur les pays industrialisés (Barbier, 2010, Warin, 2010). C'est le « paradoxe de la redistribution » souligné par Korpi et Palme (1998). Le PNUD plaide donc pour une protection sociale universelle qui apparaît plus efficace dans la lutte contre la pauvreté que des dispositifs explicitement ciblés en direction des plus pauvres.

Cependant l'opposition ne semble plus aussi tranchée dès lors que des exemples de pratiques sont convoqués. Tout d'abord la dimension d'inclusivité de la protection sociale implique de parvenir à mettre en œuvre des mécanismes d'extension de la couverture par les prestations des catégories de la population qui en sont souvent exclues (Union européenne, 2010) : une partie des plus pauvres, des habitants des régions rurales isolées et, plus particulièrement dans les PED, des actifs du secteur informel. Tout cela s'applique dans un contexte d'offre fortement contrainte au niveau des politiques sociales, notamment dans les économies à faibles revenus (Barrientos, 2010). De plus le PNUD, comme la Banque mondiale, fait référence à des expériences nationales qui constituent de fait des dispositifs de ciblage. Parmi les plus emblématiques, on peut cibler des programmes de type CCT fondés sur une prestation monétaire – *Progresa* puis *Oportunidades* au Mexique, *Bolsa familia* au Brésil, ou plus spécifiquement centrés sur l'emploi, *Rural Employment Guarantee Scheme* (Garantie d'emploi rural) en Inde, « vivres contre- travail » au Bangladesh, l'initiative *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (chefs et cheffes de famille au chômage) en Argentine parmi les plus emblématiques

4. CONCLUSION

On peut donc s'interroger sur le développement actuel de ce débat entre ciblage et universalisme des politiques sociales, dans la doctrine des Organisations internationales mais également dans les politiques recommandées et mises en œuvre. Il semble qu'il soit possible de repérer, dans le contexte de l'agenda de la croissance inclusive, une norme en cours de reformulation, articulant un nouvel objectif d'universalisme avec certaines formes spécifiques de ciblage. Cette norme peut apparaître cohérente avec le paradigme néo-institutionnaliste qui sous-tend les réformes des politiques sociales.

La question de savoir si cette voie étroite apparaît en mesure de remplir la condition d'un meilleur ciblage général des politiques de croissance, conformément à l'objectif annoncé. Cette question comme on l'a vu dépend également des réorientations éventuelles des politiques de l'emploi, que semblent introduire les interrogations actuelles de la Banque mondiale. Il serait donc utile que les recommandations dans ce domaine soient davantage précisées, au-delà des hésitations actuelles.

REFERENCES

- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J.A., 2001, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *The American Economic Review*, 91, 5, 1369-1401.
- Banerjee, A., Duflo, E., 2012, *Repenser la pauvreté*, Paris, Le Seuil, 432 p.
- Banque mondiale, 2015, *The State of Social Safety Nets*, Washington, 185 p.
- Banque mondiale, 2014a, *Prosperity for all, ending extreme poverty*, World Bank Group, Spring meetings, 30 p.
- Banque mondiale, 2014b, « Risques et opportunités : la gestion du risque à l'appui du développement », *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington.
- Banque mondiale, 2013, « L'emploi dans le monde », *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, 423 p.
- Banque mondiale, 2006, « Équité et développement », *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, 340 p.
- Banque mondiale, 2002, « Des institutions pour les marchés », *Rapport sur le Développement dans le monde*, Washington, 298 p.
- Banque mondiale, 2000/01, « Combattre la pauvreté », *Rapport sur le Développement dans le monde*, Washington, 402 p.
- Barbier, J.C., 2010, « Stratégie de Lisbonne : les promesses sociales non tenues », Documents de Travail du Centre d'Économie de la Sorbonne, n° 18. <ftp://mse.univ.paris1.fr/pub/mse/CES2010/10018.pdf>
- Barrientos, A., Scott, J., 2008, "Social Transfer and Growth: A Review", *BWPI Working Paper* 52.
- Barrientos, A., 2010, "Social Protection and Poverty. Social Policy and Development", Programme Paper 42, UNRISD for Social Development.
- Barrientos, A., 2012, "Social Transfers and Growth : What Do We Know ? What Do We Need to Find Out ? ", *World Development*, 40, 1, 1-20.
- Ben Hammouda, H., 1999, *L'économie politique du post-ajustement*, Karthala, Paris-393 p.
- Cling, J-P., Razafindrakoto, M., Roubaud, F., 2002, « La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : tout changer pour que tout reste pareil ? », Document de travail Dial, 02/09.
- Collier, P., Gunning, J.W., 1999, "The Microeconomics of African Growth", 1950-2000, Thematic Paper for the AERC Collaborative Research Project on 'Explaining African Economic Growth, 1950-2000.
- Deininger, K., 2002, "Land Policy and Its Impact on Competition and Functioning of Factor Markets : Conceptual Issues and Empirical Evidence", Banque mondiale, Washington.
- De Janvry, A., Sadoulet, E., Davis, B., 2001, "Cash Transfer Programs with Income Multipliers : PROCAMPO in Mexico", *World Development*, 29, 6, 1043-56.
- Dollar, D., Kleineberg, T., Kraay, A., 2013, "Growth Is Still Good for the Poor", *Policy Research Working Paper* 6568, World Bank.

- Dollar, D., Kraay, A., 2002, "Growth Is Good for the Poor", *Journal of Economic Growth*, 7, 195-225.
- Ferreira, F., 2010, "Distributions in Motion—Economic Growth, Inequality, and Poverty Dynamics", *Policy Research Working Paper 5424*, World Bank.
- Fontaine, J.-M., Lanzarotti, M., 2001, « Le Néo-structuralisme, de l'opposition rhétorique à l'émergence d'un nouveau paradigme », *Mondes en développement*, 113/114, 29, 47-62.
- Fontaine, J.-M., 1994, *Mécanismes et politiques de développement économiques, Du "big push" à l'ajustement structurel*, Cujas, Paris, 196 p.
- Holzmann, R., Jorgensen, J., 2000, « Gestion du risque social : cadre théorique de la protection sociale », Documents de travail sur la protection sociale n° 6, Washington, Banque mondiale.
- Korpi, W., Palme, J., 1998, "The paradox of redistribution and strategies of equality : Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries", *American sociological review*, 661-687.
- Lautier, B., 2006, "Towards Universal Social Security and Protection of the "Most Vulnerable", in International Labour Office (ILO) and Strategies and Tools against social Exclusion and Poverty programme (STEP) (2006)", *Social Protection and Inclusion : Experiences and Policy Issues*, Geneva, ILO and STEP, 77-103.
- Lautier, B., 2002, « Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté », *Revue Tiers Monde*, XLIII, 169, 137-165.
- Merrien, F.-X., 2013, « La protection sociale comme politique de développement : un nouveau programme d'action internationale », *Articles et débats*, 4.2, 68-88.
- North, D., 1990 *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press, 152 p.
- Nubukpo, K., 2012, « Une approche simpliste de la pauvreté », *L'économie politique*, 56, 104-112.
- Nurske, R., 1953, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, New York, Oxford University Press, 171 p.
- Organisation internationale du travail, 2015, "The Changing Nature of Jobs", *Emploi et questions sociales dans le monde*, Genève, 162 p.
- Organisation Internationale du Travail, 2014/2015, "Building economic recovery, inclusive development and social justice", *Rapport mondial sur la protection sociale*, Genève, 337 p.
- Perroux, F., 1981, *Pour une philosophie du nouveau développement*, Aubier, Paris, 279 p.
- Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD), 2014, « Pérenniser le progrès humain : réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience », *Rapport sur le développement humain*, New-York, Nations-Unies, 259 p.
- Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD), 2010, « La vraie richesse des nations : les chemins du développement humain », *Rapport sur le développement humain*, New-York, Nations-Unies, 268 p.

- Ravallion, M., Chen, S., 2007, "China's (Uneven) Progress against Poverty", *Journal of Development Economics*, 82,1, 1-42.
- Ruet, J., 2016, *Des capitalismes non alignés. Les pays émergents ou la nouvelle relation industrielle au monde*, Raisons d'agir, Paris, 224 p.
- Sen, A., 1999, *Development as Freedom*, Oxford University Press, 361 p.
- Stiglitz, J., 2000, « Vers un nouveau paradigme pour le développement », discours à la Cnuccd, *L'Economie politique*, 5, 10-32.
- Treillet, S., 2005, « La société civile dans les stratégies des organisations internationales », in Froger, G., et al. (dir.), *Quels acteurs pour quel développement ?* », Paris, Gemdev-Karthala, 15-28.
- Treillet, S., 1994, « Une nouvelle norme de développement ? », *Economies et sociétés*, série R, 8/12, 117-143.
- Warin, P., 2010, « Ciblage de la protection sociale et production d'une société de frontières », *SociologieS*, <http://sociologies.revues.org/3338>.
- Zemmour, M., 2014, « Faut-il mieux cibler les prestations sociales pour réduire les inégalités ? », *Les nouvelles d'Archimède*, avril-mai-juin, Lille.
<http://culture.univ-lille1.fr/fileadmin/lna/lna66/lna66.pdf>

WHICH TARGETING FOR GROWTH AND SOCIAL POLICIES IN POVERTY REDUCTION STRATEGY FRAMEWORK ?

Abstract - *The recent promotion by the International Organizations of the objective of "inclusive development" for developing countries creates the conditions for the convergence in development policies of two agendas hitherto developed independently : poverty reduction on the one hand, and growth on the other. What then, within the theoretical hypotheses of the New Institutional Economy, can the mechanisms be used to establish growth benefiting the poorest? How can social policy targeting be a lever for achieving this goal ?*

Key-words - POVERTY REDUCTION, SOCIAL POLITICS, INCLUSIVE GROWTH, TARGETING