

# REPENSER LA PAUVRETÉ PAR L'INDIVIDU ET LE TERRITOIRE

## Le cas des politiques d'aide dans les pays en développement

par Emmanuel Matteudi

Depuis la Seconde Guerre mondiale et la création progressive des agences et organisations internationales de développement, le regard porté sur la pauvreté et les politiques mises en œuvre ont suscité bien des débats. La richesse produite dans les pays riches et émergents n'a cessé d'augmenter au regard de celle des « pays les moins avancés » ; en outre, l'extrême pauvreté, qui concerne l'hémisphère nord comme l'hémisphère sud, touche aujourd'hui 1,3 milliard de personnes<sup>1</sup>, soit près de 20 % de la population mondiale.

Assurément, de tels écarts entre le Nord et le Sud, mais aussi entre les riches et les pauvres de la planète, où qu'ils vivent (Bourguignon, 2012), témoignent de la difficulté, pour ne pas dire de l'incapacité de nos organisations économiques à corriger les inégalités (Piketty, 2013), mais aussi et surtout, de l'impuissance révélée des politiques d'aide au développement à engager une évolution favorable concernant la convergence vers le haut des revenus individuels et collectifs dans le monde.

Certes, la production de richesses est la condition première pour concevoir le financement de politiques publiques redistributrices, c'est une étape essentielle, une condition nécessaire, mais pas suffisante. L'exemple des Trente glorieuses en Europe et en Amérique du Nord est là, à sa manière, pour en témoigner, et pour éviter de confondre, ou plutôt d'associer, dans une dynamique positiviste, produit intérieur brut (PIB) et développement. La montée en puissance des pays émergents atteste de la capacité de la mondialisation du système économique à diffuser les

fruits de la croissance et du développement bien au-delà des pays occidentaux, dans des économies nationales autrefois en difficulté. Sans vouloir nier la nécessité d'alimenter les caisses des pouvoirs publics pour financer les politiques sociales ou la montée en puissance des pays émergents, probablement annonceurs d'un « *retournement du monde* » (Boillot, Dembinski, 2013), il faut tout de même reconnaître que les moyens et les mécanismes mis en place pour lutter contre le « mal développement », n'ont pas eu, jusqu'à ce jour, les effets escomptés, et que les pays les plus pauvres n'ont pas encore connu le démarrage espéré (Stiglitz, 2002 ; Michailof, 2010).

En ce qui concerne la question des moyens tout d'abord, l'aide accordée au développement<sup>2</sup> suscite toujours autant de débats entre ceux qui considèrent son montant trop insuffisant et ceux qui voient dans les milliards de dollars attribués une action avant tout contre-productive (Easterly, 2006 ; Moyo, 2009 ; Sachs, 2005). La nature et les modes d'approche des politiques engagées ont été, et restent, malgré quelques évolutions par ailleurs encore discutables, impuissants à satisfaire les objectifs poursuivis dans un grand nombre de programmes engagés.

Sans revenir sur l'ensemble des causes et mécanismes qui justifient la difficile éradication de la pauvreté, question sur laquelle les économistes les plus réputés en viennent à produire des résultats contradictoires<sup>3</sup>, un débat sur quelques politiques et modes opératoires proposés par la coopération internationale s'impose, afin de suggérer des pistes de réflexion indispensables, en vue de donner plus d'ampleur, d'efficacité et de cohérence aux actions engagées dans la lutte contre la pauvreté dans le monde.

Ainsi, pour faire référence aux politiques d'aide mises en œuvre au cours des cinquante dernières années, force est de constater que l'approche territoriale du développement et la manière de l'intégrer dans les stratégies et les actions de lutte contre la pauvreté a été singulièrement négligée (Matteudi, 2012). Cet oubli, délibéré ou non, explique parfois les principales limites de l'efficacité des politiques d'aide au développement des pays les plus pauvres. L'hypothèse forte présentée ici se propose de mettre en évidence un lien de causalité entre l'inefficacité relative de la

lutte contre la pauvreté et l'absence d'une approche territoriale et transsectorielle de l'aide internationale. La lutte contre la pauvreté passe aussi, tout ou partie, par une réflexion à la fois intégrée (prenant en compte l'ensemble des besoins de chaque individu) et territoriale du développement (prenant en compte les spécificités économiques, sociales et culturelles de chaque société locale).

Afin d'expliciter cette hypothèse, il convient d'abord d'évoquer les politiques d'aide, ainsi que les images et les débats concernant la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement, notamment pour faire le point sur ce qui fait limite ou obstacle à un regard circonstancié et adapté de la pauvreté. Il est ensuite nécessaire de revenir sur les préalables indispensables à une nouvelle approche, avant d'évoquer les outils d'une politique dont le contenu doit impérativement intégrer le territoire, ses spécificités et la dimension intégrée des problématiques.

## **Retour sur le contenu et les déterminants de la lutte contre la pauvreté selon les acteurs de la coopération internationale**

Revenir sur l'histoire de l'aide, évoquer les images préconçues de la pauvreté et rappeler les éléments d'un débat assurément ancien, qui oppose ceux qui vilipendent la politique du don à ceux qui la défendent, n'est assurément pas anodin pour comprendre les fondements des rapports entre les pouvoirs (publics et privés) et le dénuement d'une part importante de la population mondiale. Il est intéressant de revenir sur les éléments déterminants des politiques et des idéologies véhiculées, qui justifient aussi bien la pauvreté que l'échec des politiques destinées à l'éradiquer.

### **La lutte contre la pauvreté par le prisme des politiques d'aide...**

L'histoire des politiques d'aide au prisme de la lutte contre la pauvreté souligne le désir sans cesse renouvelé des tenants de l'aide, de mettre au cœur de leur action l'accélération du développement des pays pauvres et la prise en compte de la pauvreté dans les politiques et les mécanismes mis en place.

Dans les années 1960, l'aide au développement prétendait centrer son action principale sur le développement économique, l'aide à la mécanisation de l'agriculture et l'industrialisation par la stratégie de la substitution aux importations. Elle avait pour objectif clairement avoué, de lutter contre les différences de développement et d'offrir aux populations des pays pauvres la possibilité d'accéder au fameux *way of life* des pays riches. Une sorte de relecture des relations bipolaires entre le Nord et le Sud, à la lumière de la décolonisation et des retournements géopolitiques si bien décrits par Gilbert Rist (1997, 2010) entre l'Europe et les États-Unis d'après-guerre, faisait des pays du Sud des pays sous-développés, sur le chemin du développement, échappant à l'emprise des empires coloniaux.

Dans les années 1980, avec la crise du surendettement, les politiques d'ajustement structurel avaient, elles aussi, eu la prétention de lutter contre le « mal-développement » et la pauvreté, en mettant au cœur de leur démarche l'assainissement des finances publiques d'États mal gérés ou corrompus (Stiglitz, 2002, 2006). C'est, en effet, l'époque du consensus de Washington

La lutte  
contre la pauvreté  
devint le centre  
des mots d'ordre  
et des cibles fixées  
par la communauté  
internationale...

et du discours d'inspiration monétariste porté par l'école de Friedman, qui revenait sur l'utilité de laisser faire le marché pour mieux penser le développement. Une sorte de croyance absolue dans la capacité du système économique à s'autoréguler et générer, in fine, plus d'égalité entre les hommes, était ainsi instaurée dans l'esprit de l'école dominante en économie.

Dans les années 1990-2000, à la suite des effets sociaux particulièrement insuffisants ou même nocifs des plans d'ajustement structurel et l'affirmation des objectifs de développement pour le Millénaire, la lutte contre la pauvreté devint, plus que jamais, le centre des mots d'ordre et des cibles fixées par la communauté internationale. En témoigne la préoccupation des huit objectifs du Millénaire, qui, pour six d'entre eux, sont centrés sur l'accès aux soins, l'éducation, la lutte contre la famine et la malnutrition, thèmes clés centrés directement sur le bien-être humain. Cette préoccupation est donc toujours présente, dans les mots en tout cas, mais l'angle d'attaque pour réduire la pauvreté

propose des politiques fondées soit sur les valeurs quantitatives de l'économie, soit sur des préoccupations prioritaires d'ordre sanitaire et social.

Dans ce mouvement cyclique, qui a mis l'aide au développement tantôt à distance des préoccupations sociales, tantôt à proximité immédiate, la question territoriale a singulièrement été oubliée. Ainsi, lorsqu'on se penche sur les étapes évoquées, c'est principalement à une approche macroéconomique à laquelle les experts et les politiques se réfèrent le plus souvent ; penser l'industrialisation et la modernisation du secteur agricole dans les années 1960-1970 ou imposer le retour à l'assainissement d'économies surendettées dans les années 1980 sont autant de retournements des politiques dont le contenu est envisagé indépendamment des considérations territoriales, au point qu'il a fallu attendre les effets contre-productifs des plans d'ajustement structurel (PAS), au début des années 1990, pour voir émerger la volonté de donner naissance à des politiques directement locales pour contrecarrer l'omnipotence et les difficultés financières des pouvoirs centraux.

La préoccupation à l'égard de l'approche territoriale de la gouvernance et du développement émerge donc tardivement, sous un angle assurément restreint, par l'appui accordé aux pouvoirs locaux en leur attribuant des prérogatives liées au développement et à l'aménagement de leur propre territoire (Dubresson, 2005, Alvergne, 2008). Cette étape est certes essentielle pour imaginer l'avenir, mais la conception philosophique qui n'envisage l'appui au développement local, que sous l'angle du renforcement des moyens et des capacités des acteurs publics qui en ont la charge est sans doute insuffisante en soi pour trouver les solutions adaptées, en l'absence notamment d'un accompagnement des dynamiques d'acteurs et d'une prise en compte des spécificités économiques, sociales et culturelles des territoires d'intervention (Courlet, Pecqueur, 2013). Le territoire constitue un lieu d'approche globale et intégrée de problèmes et de besoins spécifiques, même si les considérations nationales ne doivent pas pour autant être ignorées.

## La lutte contre la pauvreté par le prisme des images véhiculées...

Une relecture de l'histoire de l'aide sous l'angle des images véhiculées par les acteurs de la coopération conduit à constater que la pauvreté a été et est encore tributaire d'images préconçues qui ont du mal à prendre réellement en compte les besoins et les attentes des populations démunies. Autant de présupposés qui empêchent également de considérer que la pauvreté peut assurément prendre des formes territorialisées, aussi bien dans son contenu que dans l'expression des besoins des populations concernées. À titre d'illustration, certaines évaluations des programmes d'aide apportent d'intéressantes informations. Ainsi, même si le Poverty Lab (J-PAL)<sup>4</sup> n'est pas le seul à faire fi des idées reçues qui nous gouvernent, les travaux de l'équipe d'Esther Duflo ont balayé définitivement bien des images préconçues pour donner le *prima* à une démarche scientifique qui prend en compte les besoins formulés par les personnes concernées, mais aussi, qui met en avant, indirectement, l'absence de prise en considération de l'approche territoriale de la pauvreté. Deux d'entre elles peuvent illustrer ces propos, l'assimilation pauvreté et misère d'une part, pauvreté et propension à entreprendre d'autre part.

- La plus surprenante des images évoquées par Esther Duflo et Abhijit V. Banerjee dans leur dernier ouvrage en date (2012) concerne l'assimilation que l'on fait abusivement, et depuis longtemps, entre pauvreté et famine. Les explications s'expriment de deux manières. D'abord, l'aide humanitaire s'est développée lors de grandes famines, dont la médiatisation a bouleversé, à juste titre, la communauté internationale. Ces catastrophes humanitaires d'une ampleur exceptionnelle marquèrent les esprits et les consciences, elles furent à l'origine de dons organisés. À ce titre, elles ont renforcé l'association populaire entre la pauvreté et la famine.

Ensuite, la définition donnée à la grande pauvreté par la Banque mondiale se limite à fixer un seuil de revenu à 1,25 dollar par jour et par personne<sup>5</sup>. Cette présentation « conceptuelle » interpelle, car, ce niveau de revenu est très insuffisant pour survivre dans les pays riches.



Or, les travaux menés par le J-PAL montrent que l'association famine-pauvreté est loin d'être toujours justifiée. Ainsi, les données fournies dans 18 pays du monde révèlent que « *la nourriture représente 45 à 77 % du budget d'une famille pauvre dans les campagnes, et 52 à 74 % dans les villes* »<sup>6</sup>. Lorsque le niveau de vie augmente, la part consacrée à l'alimentation croît dans des proportions plus faibles que les autres dépenses, ce qui répond d'ailleurs aux lois parfois oubliées de la consommation connues sous l'expression « loi d'Engel ». Est-ce à dire pour autant que les pauvres ne seraient pas à plaindre, même avec moins de 1,25 dollar par jour ? Certainement pas. Ce n'est pas le sens des propos d'Esther Duflo et d'Abhijit V. Banerjee, ni l'interprétation rigoureuse qui peut en être faite. Au fond, l'extrême pauvreté s'exprime plus par une mauvaise nutrition que par une alimentation insuffisante quantitativement. Ainsi, la distribution massive de denrées alimentaires, qui permet, bien trop souvent en fait, d'écouler bien des surplus agricoles, ne constitue pas forcément l'action la plus appropriée au regard des besoins de la population bénéficiaire. À cette première interprétation, certes très intéressante en ce qu'elle renvoie, une fois de plus, à la difficulté de considérer les besoins réels ou exprimés des populations, il faut ajouter une autre réflexion trop souvent négligée. Les programmes de sécurité alimentaire doivent certes être mis en place en vue de répondre aux besoins urgents quand la situation de crise le justifie. Cependant, ils conduisent aussi à faire fi, à moyen et long termes, des spécificités et des besoins des territoires concernés, provoquant des effets parfois désastreux sur les filières de production locales qui pâtissent de la distribution gratuite de céréales importées.

- La seconde des images sur laquelle il est important de revenir, concerne l'association souvent trompeuse de la pauvreté avec celle de la difficulté d'entreprendre. Un point étonnant sur lequel l'aide vient buter depuis des années consiste à penser que le pauvre est un entrepreneur contrarié, contraint, par manque de moyens et de qualifications, de refuser la perspective entrepreneuriale individuelle ou collective. Il s'agit d'une idée préconçue, depuis que l'aide existe. Ainsi, le développement

du microcrédit en faveur des plus pauvres a facilité la création d'entreprises, de coopératives et de groupements professionnels de toutes sortes (Yunus, 1997). Sauf que, dans bien des cas, les clients de la microfinance, comme ceux qui bénéficient de l'appui au développement des coopératives agricoles ou artisanales ne sont pas forcément et à tous les coups des entrepreneurs avérés (Duflo, 2010). Ainsi, plutôt que de bénéficier d'une aide à la création d'entreprises, certains se verraient volontiers accompagnés vers l'obtention d'un emploi salarié stable, gage d'une sécurité qui leur permettrait de s'inscrire autrement dans une dynamique familiale et sociale, notamment en termes d'éducation de leurs enfants et de protection de la santé des membres de la famille. Ces images préconçues, mises à l'épreuve du terrain, obligent à repenser les politiques économiques engagées, notamment en vue de définir un équilibre plus stable et valorisant entre le secteur salarial et le secteur entrepreneurial. Que peut-on alors extraire scientifiquement et pratiquement du lien que l'on cherche à faire entre la vision supposée de l'entrepreneuriat des pauvres et l'approche territoriale du développement ? Assurément, le mythe évoqué à l'instant renvoie à l'oubli là encore de ce que peut être la pauvreté dès lors qu'on la considère sous ses formes territorialisées. Combien de projets plaquent-ils des actions de soutien à l'emploi tout en négligeant les désirs des individus, les besoins du territoire, ses formes d'organisation économique, mais aussi ses spécificités en termes de productions et de services ? Combien d'institutions de microfinance délivrent-elles un nombre important de microcrédits à des bénéficiaires qui s'engagent dans des projets de même nature (taxi-mobylettes, commerces de mobiles, etc.) sans se soucier des débouchés des entreprises créées, provoquant alors la saturation du marché au niveau local ?

Au bout du compte, ce sont donc bien des images « accolées » à la pauvreté dont il est question ici, et de la nécessité de les mettre systématiquement à l'épreuve, pour sortir de cette idéologie simplificatrice et éviter de produire et reproduire les mêmes erreurs. Ce sont bien des images déconnectées des spécificités locales et de l'approche territoriale du développement dont il



est également question, témoignant, s'il était nécessaire, que la pauvreté doit être observée et analysée en fonction du lieu dans lequel elle se développe et traitée en fonction des spécificités territoriales dans lesquelles elle a pris forme.

### **La lutte contre la pauvreté par le prisme des débats sur le don**

Discuter des images préconçues sur la pauvreté, nous conduit inévitablement à interroger la notion même de don. Est-ce toujours en étant charitable que l'aide est susceptible d'être efficace? Et à l'inverse, est-ce en ne donnant rien qu'on est assuré de l'être? Peut-on toujours être d'accord avec Pierre Dac quand il affirmait « *donner avec ostentation, ce n'est pas très joli. Mais ne rien donner avec discrétion, ça ne vaut guère mieux* ». Si la société civile participe souvent au financement des grandes causes, si elle vient en aide à des populations sinistrées par un tremblement de terre, un conflit armé, une sécheresse, sans que cela provoque forcément chez elle d'interrogations et de doutes sur le sens de son don<sup>7</sup>, les débats sont par contre aujourd'hui très largement ouverts chez les spécialistes du développement, pour savoir s'il est bon ou mauvais de donner. Ainsi, et le débat rejoint celui évoqué plus haut à propos du rôle de l'APD, il y a ceux qui pensent que le don est fondamentalement une erreur, qu'il pousse à l'assistanat et à la déresponsabilisation des bénéficiaires. Parmi ceux-là, on retiendra l'école de pensée portée par William Easterly aux États-Unis, qui prône la nécessité de supprimer l'aide au développement. À l'inverse, il y a ceux, certes beaucoup plus nombreux, dont Jeffrey Sachs est un des plus célèbres représentants, qui pensent que l'aide au développement est largement insuffisante, et que celle-ci, si elle parvenait à augmenter de manière conséquente, réussirait à éradiquer totalement la pauvreté<sup>8</sup>.

Le débat, s'il a eu le mérite de questionner ce qui était intouchable, ne peut pas cependant s'arrêter à cette alternative. De nombreuses expériences témoignent des effets bénéfiques de projets qui consistent à distribuer des denrées, financer l'aménagement de points d'eau, mener des campagnes de vaccination, créer des équipements collectifs, renforcer les capacités

des institutions et de la société civile. D'autres économistes ont pu aussi constater des effets induits des dons extrêmement délicats, pour ne pas dire, pervers. À l'inverse, il existe des initiatives non subventionnées, portées par des individus ou des groupements communautaires, qui ont parfois réussi et parfois échoué. La règle de la qualité du don dépend évidemment de son contenu, de sa distribution, mais aussi des besoins spécifiques du territoire concerné. Pour avoir évalué de nombreux programmes, ce n'est donc pas le dualisme qui oppose politique du don et politique du prêt qu'il est nécessaire de questionner, mais le contexte dans lequel l'action est menée, pour ajuster au mieux l'aide apportée aux besoins réels ou perçus des personnes concernées. S'il est donc indispensable de remettre en cause les idées reçues et les modèles qui gouvernent les politiques d'aide depuis maintenant un demi-siècle, l'exercice d'un pragmatisme « éclairé » doit être revendiqué pour l'expression de choix effectués avec discernement, sans position de principe.

Une telle réflexion plaide pour des actions « *au cas par cas* », en fonction du contexte. Il convient, dès lors, d'accorder une importance particulière aux micro-initiatives, avec tous les enseignements qu'elles charrient.

### **La lutte contre la pauvreté par le prisme des politiques sectorielles**

Si l'on en vient maintenant à la démarche engagée par les bailleurs et les opérateurs du développement dans les différents secteurs de la lutte contre la pauvreté, il apparaît que les méthodologies proposées par chacun d'entre eux manquent souvent, et de manière récurrente, d'approche globale et intégrée des besoins et des solutions à mettre en œuvre pour améliorer les conditions de vie des populations et des territoires (Rosanvallon, 2011). En témoignent plusieurs projets et programmes conduits par des opérateurs internationaux du développement qui ne prennent pas suffisamment en compte l'impact de ce qu'ils initient, et des retombées parfois plus problématiques que bénéfiques des actions qu'ils conduisent auprès des populations bénéficiaires. Pour étayer notre propos, nous retiendrons deux domaines de l'accompagnement des populations démunies (l'éducation et

l'habitat) dans lesquels un grand nombre de pratiques illustrent ce que les opérateurs, dans leur grande majorité, réalisent encore.

- Dans l'enseignement tout d'abord, de nombreux projets investissent l'éducation de base, avec le souci, a priori compréhensible, de permettre enfin aux enfants d'être scolarisés, sans se soucier ensuite de ce que peuvent devenir ces jeunes une fois éduqués. Il s'agit d'une étape certes essentielle, qui s'inscrit, de fait, dans la stratégie voulue par les ODM d'une couverture totale à l'horizon 2015 de l'éducation universelle et qui permet ainsi d'augmenter de manière non négligeable les taux d'alphabétisation et de scolarisation d'une région, voire d'un pays. Cependant, la question se pose ensuite de faire entrer cette population jeune, formée et alphabétisée, dans la vie active.

La création d'emploi sur le territoire constitue une nécessité pour que le développement économique ait une chance d'apparaître, même si la formation peut favoriser aussi l'expression de la propension à entreprendre, mais avec un espace de temps de retard conséquent et dommageable. Ce point de vue peut a priori paraître évident, mais combien de projets sur le terrain, aussi intéressants fussent-ils, ont échoué, avec un rapport coût-bénéfice élevé, au regard d'autres investissements potentiels? Au lendemain de l'éducation de base enfin reçue, le jeune se trouve trop souvent démuné localement pour poursuivre sa scolarité ou trouver un emploi, incapable de mettre à profit l'enseignement reçu, sauf à quitter la zone rurale dans laquelle il vit pour poursuivre son parcours de formation ailleurs. Il est toujours possible de rétorquer à ce constat qu'il s'agit d'une première étape indispensable, avant que l'action ne se concentre ensuite sur l'enseignement secondaire et l'enseignement professionnel. Cependant, la signification de l'exode rural pour aller se former en ville n'est assurément pas la même que dans les pays développés d'aujourd'hui, disposant d'une offre de formation et d'accompagnement personnalisé généralisée. Le concept de «capabilité» des hommes et des territoires d'Amartya Sen (2000, 2009) nous rappelle, à propos, la nécessité

d'application d'une approche « globale », pour mieux penser ensuite l'action sectorielle.

- Dans le domaine du logement, les programmes d'aide couvrent une palette relativement diversifiée d'actions à destination des plus pauvres (Navez-Bouchanine, 2002 ; Canel, 2003). En milieu urbain, il y a tout d'abord, ce qui relève des opérations de relogement ou de recasement de populations issues de bidonvilles. Il existe ensuite des programmes de restructuration de l'existant, notamment pour permettre aux populations des quartiers d'habitat informel d'acquérir un titre de propriété, de bénéficier d'un logement de meilleure qualité et d'accéder à des équipements et des services de base jusqu'alors inexistants : réseaux d'eau et d'électricité, écoles, centres de santé, etc.

En milieu rural, même si les programmes d'aide sont moins nombreux, ils ont généralement pour objectifs d'accompagner les populations démunies vers des projets d'autoconstruction, notamment à la suite d'un tremblement de terre, d'un cyclone ou d'un conflit conduisant à des déplacements de population. Des opérations de création de villages de toutes pièces, dont la plus connue à ce jour est initiée par les Nations Unies, avec la construction des villages du millénaire, sont aussi engagées. Dans tous les cas de figure, ce qui prime, la plupart du temps, c'est le centrage de l'action sur l'habitat et quelques équipements collectifs. Il s'agit de déterminer quelle est la population à qui l'on attribue un appartement, soit en tant que locataire, soit en tant que propriétaire ; de déterminer les parcelles de terre viabilisées que l'on accorde en vue de l'autoconstruction ; d'utiliser à bon escient les aides à l'amélioration du logement et des équipements collectifs de première nécessité. Ce qui manque maintenant très souvent, c'est l'absence d'accompagnement de cette même population dans son parcours de vie, notamment après lui avoir permis d'accéder à un logement « légal », qui lui offre sans préparation une vie de citoyen reconnue et officielle. Dès lors, les ménages relogés ou recasés peuvent être parfois nombreux à quitter leur nouveau lieu d'habitation, faute de pouvoir accéder facilement au marché du travail, mais aussi de couvrir les frais nouvellement occasionnés par le logement et l'accès aux services d'eau et d'électricité.

Tous ces programmes et projets qui manquent encore d'une approche globale et intégrée des besoins de la population auprès de laquelle ils interviennent et qui, de fait, donnent lieu à des effets contre-productifs en cascade, sont susceptibles de produire parfois plus d'effets négatifs qu'en l'absence de leur réalisation.

## **Repenser le concept de pauvreté**

À la suite des regards portés sur les politiques d'aide, les mythes qui traversent la pensée développementaliste et les oppositions les plus marquées du débat sur le don, se pose alors la question du « contenu » scientifique de la pauvreté. Elle suppose la mise en place de critères adaptés, intégrant nécessairement une approche territoriale à forts enjeux.

## **Les conditions préalables de la démarche**

Évoquer les conditions de la démarche à promouvoir, renvoie tout d'abord à des choix de méthode, qui consistent à remettre en question les idées préconçues et à privilégier les réalités du terrain pour déterminer les besoins et comprendre la spécificité de chaque contexte.

### **- Reconsidérer la place de la démarche scientifique dans les politiques d'aide**

Les observations formulées ci-dessus, notamment et principalement à propos des idées reçues, nous conduisent à défendre l'idée d'un partenariat « renouvelé » et plus systématique entre le monde de la recherche et celui des développeurs (Sardan, 1995). Il s'agit bien de combiner à une démarche militante – celle de vouloir contribuer à la lutte contre la pauvreté – une observation scientifique, pour sortir des débats stériles et souvent dogmatiques. À la manière du Poverty Lab qui privilégie ce qui réussit ou échoue, il s'agit bien de se fier aux résultats de ce que la recherche produit pour imaginer ce qui est à renouveler, adapter ou supprimer. Il s'agit aussi de privilégier le cas par cas pour sortir des mots d'ordre et des grandes orientations trop générales, et mesurer ainsi plus précisément

ce qui se passe dans chaque situation et dans chaque contexte. Autant de points qui nous renvoient à la démarche scientifique empirique et aux méthodes pour la mener à bien. À ce propos, deux démarches, situées chacune à deux extrémités des possibilités offertes, peuvent être privilégiées. La première consiste à se fier aux expériences déjà réalisées et évaluées, et d'expérimenter, sur la base des résultats observés, de nouveaux projets similaires à ceux qui ont réussi. Cette démarche, fondée sur la base des acquis existants, engage le scientifique à initier de nouveaux projets, en tenant compte des différences territoriales. La seconde se propose de mener des études scientifiques, éventuellement modélisées, préalables pour déterminer au mieux ce que l'on doit réaliser par la suite. Entre les deux, il est possible d'imaginer une palette de situations qui empruntent tantôt plus à la démarche empirique, tantôt plus à la démarche inductive.

Sans rejeter l'inspiration issue de la démarche empirique, il paraît indispensable, notamment pour l'approche territoriale suggérée, de privilégier la conduite d'études préalables approfondies, notamment, et principalement, parce que l'action à mener ne peut s'engager sans avoir mis en évidence les caractéristiques économiques, sociales, culturelles et politiques de la communauté auprès de laquelle l'aide est envisagée. Les éléments d'une connaissance nécessaire du territoire et de ses acteurs, pour être au plus près de leurs besoins, de leurs réalités et de leurs modes d'organisation et de fonctionnement, doivent être soulignés et utilisés pour optimiser les décisions. De telles études préalables et indispensables ne doivent cependant pas empêcher l'expérimentation de microprojets en parallèle. Ainsi, l'observation des programmes sur le terrain montre à quel point il serait parfois judicieux d'introduire plus de souplesse dans le cycle traditionnel des projets, qui envisage la réalisation d'un diagnostic avant toute élaboration et mise en œuvre d'un ou de plusieurs programmes adaptés. Il s'avère intéressant de bousculer ces critères, en introduisant, dès la première étape, l'expérimentation de micro-initiatives capables d'initier une action satisfaisant rapidement l'impatience justifiée des acteurs qui attendent souvent trop long-



temps le début d'une opération observable et utile. Cette manière de procéder permet d'observer et de mesurer la dynamique des acteurs concernés, autant d'aspects qui peuvent nourrir la connaissance constituée et, de fait, la réflexion à mener pour la mise en œuvre des projets qui émergeront par la suite.

Dans le droit fil de la démarche proposée dans *Les enjeux du développement local en Afrique* (Matteudi, 2012), il est également essentiel d'exploiter une démarche trop peu étudiée et expérimentée, celle de la coconstruction (équipe de recherche et d'expertise, opérateur de développement, mais aussi acteurs locaux) à organiser dès la formulation des termes de référence pour toute étude ou tout projet. Les objectifs, la démarche, la méthodologie et la durée de l'opération d'aide au développement ne vont pas de soi, ils doivent être travaillés et négociés en fonction des exigences et des contraintes de chacun, commanditaires comme chercheurs ou bénéficiaires, notamment parce que la recherche appliquée doit envisager le jeu des acteurs, la faisabilité des résultats et les préconisations susceptibles d'être formulées.

- **Privilégier la « capacité » des personnes et l'approche intégrée des besoins**

À côté de la démarche qui consiste à revisiter les partenariats entre chercheurs et développeurs, il y a un champ d'investigation sur lequel les opérateurs, souvent trop spécialisés dans leur domaine, ne se penchent pas suffisamment. C'est celui de la nécessité de changer le regard porté sur le traitement des différentes facettes de la pauvreté, avec la prise en compte de l'accompagnement social, de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'emploi, en y associant à chaque fois, les autres facettes de ce qui fait de chaque personne un tout (Sen, 2000). En combinant judicieusement des projets qui développent des actions dans le champ de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'emploi, une démultiplication des effets des actions menées peut en résulter. Il ne s'agit pas, pour autant, de se contenter de projets qui revendiqueraient ce type d'approche en combinant, sur un même territoire, des

actions qui relèvent d'une pluralité de domaines, sans se soucier des effets de son application aux personnes elles-mêmes. Ainsi, la première des préoccupations à laquelle il est nécessaire de répondre, c'est celle des bénéficiaires et de la manière de les soutenir, en répondant à leurs besoins, par des actions combinées dans les secteurs de l'éducation, de la formation, de la santé, de l'emploi ou de l'accompagnement social. Il faut éviter que, sous prétexte d'avoir une approche intégrée à l'échelle d'un territoire, l'approche intégrée au niveau des personnes soit négligée. S'il faut insister tout particulièrement sur ce point, c'est précisément parce qu'il existe à ce jour des opérateurs du développement, qui, lorsqu'ils bâtissent un projet, ou rendent des comptes de leurs actions auprès d'un bailleur, comptabilisent le nombre de bénéficiaires de ce qu'ils ont engagé dans l'accompagnement social, les activités d'alphabétisation ou l'accès aux soins, sans préciser si ce sont les mêmes personnes qui ont pu bénéficier d'une partie ou de la totalité de ce qui est proposé. Cette information vise à satisfaire les attentes du bailleur, en témoignant du grand nombre de personnes concernées par ce qui a été fait, mais elle ne dit rien du souci primordial de la satisfaction de l'ensemble des besoins des personnes concernées.

#### - **Penser le transfert et la pérennisation de l'action**

Ce point est assurément le casse-tête sur lequel la coopération internationale ne cesse de buter depuis que l'aide au développement existe. Comment en effet, engager des programmes de lutte contre la pauvreté, en sachant que l'accompagnement des plus démunis ne peut être résolu à l'échelle de la durée d'un programme ? Comment s'assurer que le relais puisse être pris par des services éducatifs, sociaux et économiques dans des pays où les moyens humains et financiers sont largement déficients ? C'est donc tout le problème du transfert de ce qui est initié qui est posé ici. Pendant longtemps, certains opérateurs ont pu imaginer qu'en renforçant les aptitudes intellectuelles et manuelles des populations et en améliorant leurs conditions de vie, celles-ci seraient ensuite en capacité de s'autonomiser et de se responsabiliser, au point de ne plus avoir besoin d'une aide publique. Ce leurre est toujours présent. C'est

donc bien la manière de penser le relais qu'il faut privilégier, c'est un point essentiel, épineux, difficile à traiter qui suggère ici que l'acteur public, aussi difficile soit-il à gérer dans certains contextes, ne soit pas oublié dans cette action, sous prétexte qu'il freine ou paralyse l'avancée d'un programme.

## **L'approche territoriale pour repenser l'action**

La prise en compte du territoire se pose de manière cruciale. Les questions du pourquoi et du comment sont alors opportunément posées.

Pour répondre au pourquoi, il y a, de toute évidence, la nécessité de prendre en compte les spécificités locales, parce qu'elles constituent la matière première d'un projet qui doit s'adapter aux réalités du terrain. Elles concernent aussi bien les modes d'organisation de la famille ou de la communauté, que les relations entre acteurs économiques, les modes de gouvernance ou les rapports de force entre les acteurs. Autant de dimensions du fonctionnement de toute société que l'on ne peut évincer de la réflexion à mener sur le territoire d'intervention, si l'on veut éviter de produire un projet « plaqué », déconnecté des besoins et des réalités des bénéficiaires.

À côté de l'observation des spécificités, indispensables à la compréhension du contexte dans lequel tout projet doit s'élaborer, il apparaît également nécessaire de privilégier le territoire, notamment parce qu'il peut permettre de penser un modèle de développement qui favorise l'émergence d'une économie de proximité, répondant d'abord et avant tout aux besoins des populations locales. Il est opportun de penser aux filières de production agricole, artisanale et de services, concentrées sur les spécificités locales, mais aussi à la prise en compte des besoins de ceux et de celles qui y vivent, dans un contexte mondialisé cherchant à promouvoir un développement durable, plus proche des populations et plus respectueux de l'environnement. L'approche territoriale facilite l'application d'une approche intégrée pour au moins deux raisons :

- La première consiste à penser que les échelles spatiales de petite dimension – le village, la ville ou l'agglomération – répondent mieux aux exigences d'un repérage fin et minutieux des différentes catégories de besoins et de problèmes des populations.
- La seconde conduit à penser que les solutions à mettre en œuvre sont d'abord et avant tout locales. Une telle perspective ne doit pas laisser penser que la promotion d'un développement endogène et fermé s'appuie uniquement sur le potentiel d'un territoire. Il s'agit, au contraire, de partir des besoins et des réalités locales pour mieux inscrire la dynamique des « lieux » dans les contextes nationaux et internationaux. Il s'agit alors de revenir sur la désormais célèbre formule « *penser global, agir local* », que l'on peut appliquer au champ spécifique de la lutte contre la pauvreté. C'est une manière intéressante et pertinente d'envisager une réflexion transversale, a priori plus difficile à mettre en œuvre à l'échelle macrospatiale parce qu'il faut l'articuler à ce qui s'observe et se développe à un niveau spatial supérieur.

À la seconde des questions, celle qui concerne la manière de s'y prendre, il n'existe pas de recettes toutes prêtes. Les facettes de la lutte contre la pauvreté sont nombreuses, mais il est intéressant d'étudier celle de l'emploi et de la manière de l'articuler au territoire. Une des pistes de l'accompagnement économique passe certes par la formation professionnelle, le microcrédit, le don, et d'autres mécanismes, mais quand le contexte le permet, il est important d'envisager cet accompagnement en parallèle à la valorisation de filières économiques déjà existantes ou potentiellement exploitables. À ce jour, les projets développés sur le terrain s'inscrivent essentiellement dans deux directions totalement distinctes l'une de l'autre.

- La première consiste à accompagner les individus vers l'emploi, sur la base du salariat ou de la gestion de la petite entreprise. Sur ce point, il existe à ce jour, des expériences très intéressantes, conduites par des ONG, qui ont su trouver les moyens de travailler avec les populations démunies des quartiers d'habitat précaire ou des zones rurales. Des populations

souvent analphabètes ou illettrés, à qui l'on propose un programme de mise à niveau académique, puis une formation professionnelle, avant de bénéficier d'un accompagnement personnalisé vers l'emploi, en partenariat avec les services de l'État ou des ONG locales qui prendront le relais de l'action lorsqu'ils seront en capacité de le faire. Parmi les services relatifs à l'emploi, l'accompagnement vers l'embauche dans les entreprises locales ou l'aide à l'installation personnalisée, via le microcrédit, en partenariat avec les institutions de micro-finance présentes sur place, sont envisageables et souhaitées.

- La seconde s'inscrit dans une perspective totalement différente. Il s'agit de venir en appui à des filières de production territorialisées, comme celles du karité, du cactus et de l'arganier dans le domaine agricole, ou comme celles du cuir ou du bois, dans le domaine artisanal. Il y a également à soutenir certaines filières d'élevage et à valoriser des produits laitiers en Afrique et en Asie, à l'exemple de l'initiative de la Gramen Bank.

Voilà donc deux manières d'accompagner l'emploi dans le cadre de dynamiques économiques assurément différentes, dont les effets néanmoins conjugués pourraient être porteurs d'effets vertueux. C'est pourquoi, il est essentiel de travailler la piste de l'articulation et de la combinaison entre ces deux orientations, pour faire en sorte que les personnes les plus démunies, notamment en milieu urbain, évitent le problème évoqué en amont, celui d'entrepreneurs qui font parfois tous la même chose, et qui, de fait, se trouvent confrontés à une vive concurrence, et donc aux difficiles débouchés de leurs produits. C'est probablement sur ce point que se situe un des enjeux les plus importants de l'appui à l'emploi et aux dynamiques économiques territoriales des espaces en difficulté.

Il faut aider les populations à entreprendre ou à s'employer, en soutenant énergiquement les systèmes productifs locaux. Combien de filières artisanales, industrielles et de services, pourraient être ainsi accompagnées pour une meilleure valorisation des savoir-faire traditionnels, l'amélioration des systèmes de production, la démultiplication des réseaux de commercialisation, l'essor des services aux personnes, tout

en permettant aux acteurs économiques les plus démunis de trouver leur place dans l'ensemble de ces modes d'organisation économiques. Une telle perspective nécessite de repenser les approches de l'aide à l'emploi, les formes d'accompagnement des acteurs et des entreprises, mais aussi de faire un immense travail sur la compréhension et la valorisation des spécificités locales.

En conclusion, les enjeux de l'approche territoriale pour lutter « autrement » contre la pauvreté sont non seulement essentiels au regard d'un avenir à moyen et long termes, mais aussi étonnamment urgents au regard de la situation actuelle de notre planète. Pour un grand nombre de pays en développement, engagés dans la mondialisation, mais de manière plus modérée que les pays riches ou émergents, la perspective de limiter les erreurs de direction sur le chemin parcouru jusqu'à aujourd'hui, pour entrer plus rapidement et plus efficacement dans l'ère d'un développement économique et social fondé sur la proximité, est prometteuse. Il existe même une chance de sortir du marasme économique pour certains pays « *pauvres* », si la communauté internationale et les bailleurs de fonds comprennent que le scénario territorial est sans doute le plus efficace, au moins au départ d'un processus de développement.

Aujourd'hui, les scénarios proposés manquent singulièrement de diversité, de désintéressement et donc d'un regard plus conforme avec les solidarités indispensables que justifie la nature humaine. L'appel à la démarche scientifique pour sortir de la lecture dogmatique du développement et de ses effets constitue une impérieuse nécessité. Il s'agit bien de privilégier l'observation des expériences « *au cas par cas* », pour refonder les projets et les politiques sur la base de ce qui a réussi ou échoué. Il s'agit également de promouvoir une relation plus systématique et une coconstruction permanente entre recherche et action pour faciliter le caractère réaliste et opérationnel des préconisations issues des résultats des travaux scientifiques.

Enfin, la prise en compte des spécificités locales conduit à privilégier l'approche territoriale du développement. Une investigation socioanthropologique est indispensable (Sardan, 1995;



Sardan, Academia, 2012), notamment pour mieux décrypter la subtilité du fonctionnement des sociétés locales, mais aussi pour éviter ce qui nuit féroce­ment à l'aide au développement depuis plus d'un demi-siècle, à savoir la mise en œuvre de projets inadaptés aux besoins et aux réalités de ceux et de celles qui en sont pourtant les premiers bénéficiaires. À vouloir imposer notre perception du développement et du progrès, c'est bien ce décalage entre l'œuvre qui se veut bienfaitrice et les besoins réels des populations concernées qui est à l'origine des erreurs les plus flagrantes de l'utilisation de l'aide internationale. C'est donc sur la base de l'application d'une réflexion territoriale de la pauvreté qu'il est indispensable de refonder l'avenir de la coopération internationale.

## NOTES

- 1 Source : Indicateurs de développement dans le monde (WDI), 2008, Banque mondiale.
- 2 L'aide publique au développement, qui était de 36 millions de dollars en 1960 (en dollars constants 2009), est passée à 133,5 millions de dollars en 2011 (dernières données disponibles mises en ligne sur le site de l'OCDE), soit une APD multipliée par 3,7 en termes de volumes, en l'espace de 50 ans, mais une chute « régulière », proportionnellement à la richesse produite : de 0,49 % du RNB en 1960 à 0,31 % du RNB en 2011, soit une baisse de 0,17 % du RNB des pays du Comité d'Aide au Développement.
- 3 Nous reviendrons plus loin sur les éléments de ce débat.
- 4 Le Laboratoire d'action contre la pauvreté Abdul Latif Jameel (J-PAL) a été créé en 2003 au Massachusetts Institute of Technology (MIT, Cambridge, USA) par Esther Duflo. Il dispose également à ce jour de bureaux régionaux hébergés par des universités locales en Europe, Amérique latine, Asie du sud et Afrique.
- 5 Cette définition de la Banque mondiale date de 2008. Elle succède au seuil de 1 dollar par personne et par jour qui avait prévalu jusqu'alors.
- 6 Esther DUFLO, BANERJEE Abhijit V., *Repenser la pauvreté*, Seuil, Paris, 2012, p. 48
- 7 Si le fait de « donner » semble peu questionner ceux et celles qui se mobilisent, les interrogations et les craintes semblent par contre réelles à l'égard de la « bonne » utilisation des dons dont les organisations internationales se trouvent bénéficiaires.
- 8 À titre d'illustration, dans *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (2005), Jeffrey Sachs pense que si les pays riches portaient le montant de leur aide à 195 milliards de dollars en 2015, la pauvreté pourrait disparaître d'ici 2025.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- « Protection sociale au Sud : les défis d'un nouvel élan », *Alternatives Sud*, vol. XXI, éd. CETRI-Syllepse, Louvain-la-Neuve, 2014
- ALVERGNE Christel, *Le défi des territoires. Comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre*, éd. Karthala-PDM, Paris, Cotonou, 2008
- AYDALOT Philippe, *Dynamiques spatiales et développement inégal*, éd. Economica, Paris, 1976
- BANERJEE Abhijit V., DUFLO Esther, *Repenser la pauvreté*, éd. du Seuil, Paris, 2012
- BATEMAN Milford, *Why Doesn't Microfinance Work? The Destructive Rise of Local Neoliberalism*, 2010
- BOILLOT Jean-Joseph, DEMBINSKI Stanislas, *Chindiafrique. La Chine, l'Inde et l'Afrique feront le monde de demain*, éd. Odile Jacob, Paris, 2013
- BOURGUIGNON François, *La mondialisation de l'inégalité*, éd. du Seuil, Paris, 2012
- CANEL Patrick, DELIS Philippe, GIRARD Christian, *Construire la ville africaine. Chronique du citoyen promoteur*, éd. Karthala, Paris, 2003 (1990)
- COURLET Claude, PECQUEUR Bernard, *L'économie territoriale*, éd. PUG, Grenoble, 2013
- DUBRESSON Alain, FAURÉ Yves-André, « Décentralisation et développement local, un lien à repenser », *Revue tiers-monde*, n° 181, 2005
- DUFLO Esther, *Le développement humain, Lutter contre la pauvreté I et La politique de l'autonomie, Lutter contre la pauvreté II*, éd. du Seuil, Paris, 2010
- EASTERLY William, *Les pays pauvres sont-ils condamnés à le rester ?*, éd. d'Organisation, Paris, 2006 (2001)
- EASTERLY William, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, éd. Penguin, New York, 2006
- GABAS Jean-Jacques, *Nord-Sud : l'impossible coopération ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002
- MATTEUDI Emmanuel, *Les enjeux du développement local en Afrique, ou comment repenser la lutte contre la pauvreté*, éd. L'Harmattan, Paris, 2012
- MICHAÏLOF Serge, *Notre maison brûle au Sud. Que peut faire l'aide au développement ?*, éd. Fayard, Paris, 2010
- « Les transformations dans le système de la coopération pour le développement », *Mondes en développement*, n° 165, 2014
- « La soutenabilité sociale dans les pays du Sud », *Mondes en développement*, n° 156, 2011
- MOYO Dambisa, *Dead Aid : Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, éd. Farrar, Straus and Giroux, New York, 2009
- NAVEZ-BOUCHANINE Françoise (dir), *La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?*, éd. L'Harmattan, Paris, 2002

- PECQUEUR Bernard, *Le développement local*, éd. Syros, Paris, 2000 (1989)
- PECQUEUR Bernard et ZIMMERMANN Jean-Benoît (dir), *Économie de proximités*, éd. Hermès-Lavoisier, Paris, 2004
- PIKETTY Thomas, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, éd. du Seuil, Paris, 2013
- RAHNEMA Majid, *Quand la misère chasse la pauvreté*, éd. Fayard-Actes Sud, Paris, 2003
- RIST G., *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences Po, 2010
- ROSANVALLON André, *La gestion des opérations d'aide au développement*, éd. L'Harmattan, Paris, 2011
- SACHS Jeffrey, *The End of Poverty. Economic Possibilities for Our Time*, éd. Penguin Press, New York, 2005
- SARDAN (de) Jean-Pierre Olivier, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, éd. APAD-Karthala, Paris, 1995
- SARDAN (de) Jean-Pierre Olivier, *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Academia-L'Harmattan, Louvain-la-Neuve, 2012
- SEN Amartya, *L'idée de justice*, éd. Flammarion, Paris, 2010
- SEN Amartya, *Repenser l'inégalité*, éd. du Seuil, Paris, 2012 (2000)
- SEVERINO Jean-Michel, CHARNOZ Olivier, *L'aide publique au développement*, coll. Repères, éd. La Découverte, Paris, 2007
- SEVERINO Jean-Michel, DEBRAT Jean-Michel, *Idées reçues sur l'aide au développement*, éd. Le Cavalier bleu, Paris, 2010
- STIGLITZ Joseph E., *Le prix de l'inégalité*, éd. LLL, Paris, 2012
- STIGLITZ Joseph E., *La grande désillusion*, éd. Fayard, Paris, 2002
- YUNUS Muhammad, JOLIS Alan, *Vers un monde sans pauvreté*, éd. Lattès, Paris, 2006 (1997)

**Emmanuel Matteudi** est enseignant-chercheur, maître de conférences, spécialiste de la sociologie du développement et membre de l'UMR-PACTE (Université de Grenoble). Son dernier ouvrage est : *Les enjeux du développement local en Afrique, ou comment repenser la lutte contre la pauvreté*, Paris, L'Harmattan, Coll. Les humanités, 2012.