

La lutte contre la pauvreté entre altruisme et marché : un point de vue d'économiste

Jean-Claude Berthélemy

**Electronic version**

URL: <http://journals.openedition.org/factsreports/1202>

ISSN: 1867-8521

Publisher

Institut Veolia

Electronic reference

Jean-Claude Berthélemy, « La lutte contre la pauvreté entre altruisme et marché : un point de vue d'économiste », *Field Actions Science Reports* [Online], Special Issue 4 | 2012, Online since 31 January 2012, connection on 19 April 2019. URL : <http://journals.openedition.org/factsreports/1202>

Conclusion

La lutte contre la pauvreté entre altruisme et marché : un point de vue d'économiste

Jean-Claude Berthélemy

Professeur d'Economie à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Conclure ce numéro spécial de FACTS Reports est bien difficile tant est grande la richesse et la diversité des analyses qui y sont présentées. Il faudrait avoir des compétences multiples, en sociologie, en histoire, en droit, en gestion, en économie, pour identifier de façon pertinente toutes les leçons que l'on peut en tirer.

Je vais plutôt, pour rester dans mon champ de compétence, proposer une conclusion du point de vue de l'économiste.

La lutte contre la pauvreté est sans doute un domaine dans lequel les économistes doivent faire particulièrement preuve d'humilité. Les résultats des actions entreprises pour réduire la pauvreté à partir d'instruments de nature économique visant à augmenter les revenus des pauvres, qu'elles soient d'initiatives publiques ou privées, sont très loin de nos espérances. Par ailleurs et plus fondamentalement, la théorie économique reposant sur le principe de rationalité individuelle n'est pas bien adaptée à la logique de l'altruisme qui sous-tend pour une part importante ces initiatives en faveur de la réduction de la pauvreté.

L'approche économique standard repose sur l'exercice de la liberté individuelle des acteurs économiques de s'enrichir, ce qui, pour reprendre les principes fondateurs énoncés par Adam Smith, serait également favorable au bien-être collectif. Mais à l'exercice de toute liberté correspondent aussi des devoirs, et l'exercice de ces devoirs, des riches envers les pauvres, constitue un élément clé de la lutte contre la pauvreté (Kourilsky, dans ce volume). Dans le prolongement de cette logique, s'agissant du rôle des entreprises dans la société, il est possible de considérer que leurs responsabilités premières qui sont économiques et financières, vis-à-vis de leurs actionnaires, ne sont pas exclusives de responsabilités sociales, vis-à-vis de leurs employés, et sociétales et environnementales (Renouard, dans ce volume).

L'énoncé de ces points de vue tend à montrer que l'approche strictement économique n'est pas adaptée pour répondre aux défis de la lutte contre la pauvreté. Cependant, la théorie

économique permet également de bâtir des raisonnements conduisant à dire qu'il peut être de l'intérêt des riches d'aider les pauvres, en raison de toutes les interdépendances qui caractérisent la vie d'une collectivité, qu'elle que soit d'ailleurs l'échelle, locale ou planétaire, sur laquelle on définit cette collectivité. Dans cette optique, la mise en œuvre d'initiatives de réduction de la pauvreté ne serait pas toujours fondée sur une manifestation d'altruisme, mais bien plutôt sur le résultat d'un calcul économique. Ces initiatives ne peuvent alors toutefois pas être purement individuelles, et requièrent alors la mise en place de mécanismes de coordination, ce qui fonde dans une large mesure l'action publique dans de nombreux domaines.

Un domaine bien mieux connu en la matière par les spécialistes de la lutte contre la pauvreté est celui de l'aide publique au développement, qui finance beaucoup de projets publics ou privés de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement. Il est indéniable que l'aide publique au développement soit, dans certaines circonstances, motivée par des objectifs altruistes de lutte contre la pauvreté. Ce peut-être le cas, par exemple, de l'aide apportée à des organisations internationales comme le PNUD. C'est d'ailleurs ce que l'on retrouve dans tous discours politiques des agences d'aide, qui visent à présenter l'aide publique au développement comme une action désintéressée au profit des nations défavorisées. Mais au-delà de ces discours, de nombreux travaux d'économistes suggèrent que l'aide publique au développement n'est pas nécessairement motivée par l'altruisme des nations développées. Elle est bien souvent sous-tendue par des objectifs liés à la production de biens publics globaux (Severino, dans ce volume), quand ce n'est pas, plus simplement, par des objectifs politiques ou commerciaux propres aux pays donateurs (Berthélemy, 2006). Ces raisonnements conduisent à considérer la lutte contre la pauvreté comme une sorte d'objectif auxiliaire à travers lequel on vise à répondre à d'autres questions, et il y a bien peu de chances que, ce faisant, les actions entreprises se révèlent totalement efficaces en termes de réduction de la pauvreté (Alesina et Dollar, 2000). Dès lors il ne faut pas s'étonner que les politiques internationales de lutte contre la pauvreté ne

soient que partiellement efficaces au regard de cet objectif, ce qui ressort de façon récurrente dans les débats sur l'efficacité de l'aide publique au développement.

Symétriquement, il faut se demander si des instruments tels que l'aide publique au développement sont les plus adaptés pour répondre à ces problématiques. Relancer l'aide publique au développement pour aider les pays pauvres à, par exemple, contribuer aux actions qu'il est nécessaire d'entreprendre pour ralentir le réchauffement climatique, part certainement de bonnes intentions, mais la première question à se poser n'est-elle alors pas celle de savoir quels sont les meilleurs instruments pour lutter contre le réchauffement climatique. En l'occurrence, les aides prioritaires devraient sans doute bénéficier, comme c'est d'ailleurs le cas dans le cadre du Clean Development Mechanism des Nations Unies, aux grands pays émergents qui sont de grands pollueurs potentiels, plutôt qu'aux pays qui sont véritablement dans le besoin et ne contribuent que marginalement à l'émission de gaz à effet de serre. Ou encore, faire des apports d'aide publique au développement pour satisfaire les intérêts commerciaux des grandes entreprises nationales, comme c'est le cas quand on pratique de l'aide liée, n'est pas nécessairement la méthode la plus appropriée pour répondre aux demandes de tel ou tel groupe de pression.

De la même manière, à un niveau plus microéconomique, dans des initiatives privées de lutte contre la pauvreté, on peut se demander quelle est la part entre ce qui ressort de l'altruisme et ce qui ressort de calculs économiques. Ainsi, quelle est la part, dans le social business, entre l'action altruiste et la recherche de création et de captation de nouveaux marchés? La réponse à cette question n'est sans doute pas uniforme, et plusieurs articles de ce numéro spécial donnent des exemples de contributions à la réduction de la pauvreté de la part d'entrepreneurs sociaux, motivés par leurs responsabilités sociétales. Il faut cependant faire un diagnostic nuancé de ces expériences. Certains des promoteurs de l'approche «bottom of the pyramid» constatent après dix années d'expérience que cette approche ne fonctionne pas bien quand elle éloigne par trop les responsables des entreprises de leur cœur de métier (Simanis et Milstein, dans ce volume). Il semble dès lors préférable de miser sur des joint-venture entre des entreprises privées dont le but est de faire du profit et des organisations à but non lucratif, où chacun apporte ses compétences propres (Yunus, Sibieude et Lesueur, et Thieme et Justin DeKoszmovszky, dans ce volume). Plus généralement, la constitution d'alliances permet aux entreprises et aux acteurs à but non lucratif de se transformer et de se renforcer mutuellement dans leurs contributions à la réduction de la pauvreté (Lemoine et Carré, dans ce volume).

Il faut d'ailleurs se garder d'une vision dans laquelle on opposerait d'une part les entreprises et le marché, mus par la recherche du profit, et d'autre part les organisations non lucratives, qui seraient d'un altruisme exemplaire. Quand des organisations non gouvernementales se mobilisent pour aider les pauvres, elles le font dans de nombreux cas par altruisme, mais dans d'autres cas pour d'autres motifs, qui peuvent être par exemple d'utiliser des actions caritatives pour faire du prosélytisme auprès de populations démunies. Dans ces derniers cas, la réduction de la pauvreté n'est finalement, là

encore, qu'un objectif intermédiaire facilitant la réalisation d'autres objectifs qui ne sont pas nécessairement altruistes.

Au terme de cette analyse du rôle que l'objectif altruiste d'aider les pauvres peut jouer dans les stratégies des différents acteurs en matière de réduction de la pauvreté, il n'est finalement pas inutile de revenir à une règle simple sur l'adaptation des instruments aux objectifs que l'on veut atteindre. Cette règle, attribuée par les économistes à Tinbergen, est qu'à chaque objectif doit correspondre un instrument, et réciproquement. Si on a deux objectifs, à savoir d'une part satisfaire des intérêts particuliers ou ceux d'un groupe d'intérêt et d'autre part aider des pauvres, il faut leur associer deux instruments différents.

Certes cette règle peut apparaître simpliste et de ce fait inadaptée à la complexité du monde moderne, mais elle a le mérite de mettre l'accent sur la nécessité d'introduire une grande exigence d'efficacité dans les actions de lutte contre la pauvreté. Cette exigence d'efficacité ne saurait être oubliée, même dans le cadre d'actions purement désintéressées, au risque de rendre ces actions partiellement inutiles voire de les entraver. La propension à l'altruisme n'est pas infiniment élastique, et les ressources qui peuvent être mobilisées pour réduire la pauvreté ne peuvent en tendance que diminuer si les résultats qu'on en escompte ne sont pas au rendez-vous. C'est un problème que connaissent bien les spécialistes de la formation de l'opinion publique en matière d'aide au développement.

Dans cet esprit, si l'on veut améliorer l'efficacité de la lutte contre la pauvreté, il n'est pas inutile de compléter la règle de Tinbergen par une seconde règle économique essentielle, dite règle de spécificité, utile notamment pour étudier la formulation des politiques économiques publiques. Cette règle est que, pour être pleinement efficaces, les instruments retenus doivent s'attaquer le plus directement possible aux causes des problèmes qu'ils visent à résoudre, et non pas à des causes indirectes. Cela rend indispensable de comprendre les origines et la dynamique de la pauvreté pour utiliser le plus efficacement possible, dans la durée, les ressources disponibles à cet effet. La création et la diffusion des savoirs sur la pauvreté doivent donc être considérées comme centrales dans les initiatives qu'il faut mener pour lutter efficacement contre la pauvreté.

Prenons comme exemple les programmes de protection sociale. Aujourd'hui, la logique dominante, comme on l'observe par exemple à la Banque Mondiale, est de développer la protection sociale selon trois dimensions : prévention, protection et promotion. Cette logique s'appuie sur une analyse bien précise de la pauvreté, dans laquelle il ne suffit pas de transférer des revenus ou autres ressources aux personnes pauvres pour lutter efficacement contre la pauvreté. Il y a des phénomènes de pièges de pauvreté (Barrett, Carter et Ikegami, 2008), dans lesquels des personnes tombent si des mécanismes de prévention ne sont pas mis en œuvre. Ces pièges de pauvreté se caractérisent comme des états d'équilibre stables dont il est particulièrement difficile de sortir une fois qu'on y est tombé. Il est souvent plus coûteux de sortir ex post une personne de la pauvreté que de faire de la prévention ex ante contre les risques associés aux accidents de la vie qui peuvent la faire tomber dans la pauvreté.

Cette politique de prévention est d'autant plus nécessaire que les revenus des pauvres sont caractérisés par une très grande variabilité et imprévisibilité (Morduch, dans ce volume). Symétriquement, des actions de promotion doivent être envisagées, pour permettre à ceux des pauvres qui en ont potentiellement les capacités, de sortir durablement de la pauvreté grâce à l'aide qui leur est apportée. Cette sortie de la pauvreté doit donc s'accompagner, pour être efficace, d'un changement d'état par lequel l'ancien pauvre a retrouvé sa capacité à ne plus dépendre de l'aide pour subvenir à ses besoins. En économie de marché, ce principe revient à dire qu'il faut faire en sorte que la sortie de la pauvreté s'accompagne d'une réinsertion des anciens pauvres dans des relations marchandes normales, dont ils sont généralement exclus (Fontaine, dans ce volume).

Si on adopte cette analyse en termes de pièges de pauvreté, il devient clair que sans une compréhension fine des raisons qui peuvent conduire des personnes à tomber dans un piège de pauvreté, il est impossible de lutter efficacement contre la pauvreté. Ces raisons peuvent être multiples, et peuvent renvoyer dans une large mesure à une notion de perte de capacités.

En poussant cette logique à son terme, on pourrait par ailleurs considérer que les programmes de protection sociale doivent cibler dans un premier temps ceux des pauvres qui ont le plus de chances de rebondir et sortir définitivement du piège de pauvreté grâce à l'aide reçue, ce qui libérerait des ressources pour aider durablement les plus démunis. Un tel ciblage peut être difficile à soutenir moralement mais l'évoquer a au moins l'avantage de montrer la nécessité d'en débattre dans le contexte de la mise en place des programmes de protection sociale. De manière plus générale, il est vital, pour la pérennité d'actions en faveur de la lutte contre la pauvreté tels que des programmes de protection sociale, de tenir compte du rapport coût – efficacité des différentes alternatives possibles.

De la même manière, les programmes de *conditional cash transfer* dont les plus connus sont le programme Progresa du Mexique et le programme Bolsa Familia du Brésil, sont fondés sur l'idée que de simples transferts de revenus au profit des pauvres ne sont pas efficaces, et qu'il faut les compléter, d'une part, par des incitations fortes à acquérir les capacités nécessaires à sortir de la pauvreté, notamment à travers l'éducation et la santé, et d'autre part à mener des actions complémentaires pour aider les pauvres à sortir de la situation de vulnérabilité dans laquelle ils sont initialement (Mourão et Macedo de Jesus, dans ce volume). Sans restauration des capacités des personnes pauvres et sans réduction de leur vulnérabilité un programme de réduction de la pauvreté basé sur des transferts ne sera pas efficace car les transferts devront alors continuer sur une durée indéfinie, et les coûts ainsi supportés ne pourront pas être maîtrisés.

La recherche économique sur la pauvreté et plus généralement en économie du développement peut sans doute aider à améliorer le rapport coût – efficacité dans des programmes de réduction de la pauvreté, comme le montrent les exemples précédents. Dans ce numéro spécial, on en a d'autres exemples à travers des articles qui permettent de mieux cerner la définition même de la pauvreté, pour montrer qu'elle a de multiples facettes, au-delà de la pauvreté en termes de revenu

absolu (Fontaine, et Supiot, dans ce volume). Mais la recherche économique ne donne que des réponses partielles au défi de la pauvreté, et l'urgence de la lutte contre la pauvreté fait qu'on ne peut pas attendre de la recherche économique qu'elle donne toutes les réponses. De plus, comme dans toutes les sciences sociales, l'objet d'étude de la recherche sur la pauvreté évolue au cours du temps, ce qui implique une remise en cause permanente des connaissances. Il faut donc imaginer de manière pragmatique des processus dont on peut espérer qu'ils contribueront à faire émerger en tendance une plus grande efficacité dans la lutte contre la pauvreté. En première analyse, du point de vue de l'économiste, la méthode qui vient pour cela à l'esprit est de réintroduire des principes de l'économie de marché dans la formulation des actions altruistes. Ce numéro spécial illustre de nombreux exemples, historiques ou actuels, d'un tel assemblage. C'est le cas en particulier s'agissant de l'entrepreneuriat social. C'est le cas aussi quand de grandes fondations privées aident des actions en faveur des pauvres, tout en exigeant que ces actions soient conçues et menées selon les mêmes principes d'efficacité que ceux qui prévalent dans les entreprises dont elles sont issues. Le GAVI et d'autres actions soutenues par la Fondation Gates en sont de bons exemples.

Mais il serait naïf de croire que le marché, l'entreprise privée, savent par essence identifier les solutions les plus efficaces. Dans la théorie de l'économie de marché, on peut faire l'hypothèse qu'une entreprise moins bien gérée finira par disparaître car elle fera des pertes sous la pression de la concurrence et finira par y perdre sa capacité à investir voire son capital. Il y a ainsi une sorte de sélection naturelle qui s'opère, et d'après cette analyse, en tendance, le marché conduira à l'efficacité. Mais, même dans une économie de marché, ce résultat a des limites, comme en attestent par exemple les nombreux dysfonctionnements observés dans la sphère financière, où finalement les comportements moutonniers prévalent, conduisant aux crises que l'on connaît, et entravant l'efficacité du système économique.

Si maintenant on compte sur le marché pour rendre les actions altruistes plus efficaces, les risques de désillusion peuvent être encore plus grands parce que, presque par définition, la loi de la sélection naturelle ne fonctionne pas dans ce contexte : une entreprise altruiste peut survivre même si elle perd de l'argent, car elle tire son financement de dons désintéressés. On pourrait argumenter que mettre les différents projets de réduction de la pauvreté en concurrence pour recevoir des dons inciterait ces projets à rechercher un meilleur rapport coût – efficacité. Mais un monde dans lequel les projets de réduction de la pauvreté seraient mis systématiquement en concurrence conduirait probablement aussi à des mauvaises incitations, en faisant perdre de vue les objectifs initiaux, aider les pauvres, au profit de la seule recherche de la pérennité des projets entrepris, et d'une concentration sur les actions les plus immédiatement visibles. Quand on porte un regard extérieur sur le monde des ONG actives dans le domaine du développement, on se dit que ce risque est déjà parfois très proche de la réalité.

Sans minimiser l'apport de l'économie de marché à la recherche d'une plus grande efficacité des projets de réduction de la pauvreté, force est de constater qu'il faut trouver des

moyens alternatifs ou complémentaires pour faire émerger les actions les plus efficaces. L'initiative FACTS a clairement identifié l'une de ces voies : diffuser autant que possible les informations sur les bonnes et les mauvaises pratiques, et s'appuyer sur un mécanisme de jugement par les pairs pour assurer la promotion des premières au détriment des secondes (Kourilsky, dans ce volume). Cette approche, visant à introduire les méthodes des sciences expérimentales dans l'action de terrain, a d'ailleurs déjà son pendant dans la recherche en économie du développement. Les travaux reposant sur les expériences randomisées (J-PAL/ Esther Duflo, dans ce volume) contribuent ainsi, en complément de travaux plus analytiques, à identifier les actions de lutte contre la pauvreté susceptibles de donner des résultats.

Certes, il s'agit d'une approche qui ne peut produire des effets que sur la durée, mais c'est aussi le cas des mécanismes de sélection naturelle de l'économie de marché. De plus cette approche a le mérite d'être en cohérence, dans sa philosophie, avec les objectifs altruistes qui sous-tendent les projets de réduction de la pauvreté : si on a le même objectif, pourquoi se faire concurrence plutôt que de coopérer, en partageant les informations sur les bonnes pratiques ?

Références

- Alberto Alesina and David Dollar, Who gives foreign aid to whom and why?, *Journal of Economic Growth*, vol.5, n°1, 2000, p. 33-63.
- Christopher B. Barrett, Michael R. Carter and Munenobu Ikegami, Poverty Traps and Social Protection? World Bank Social Protection Discussion Paper n° 0804, 2008.
- Jean-Claude Berthélemy, Aid Allocation : comparing donors' behaviours, *Swedish Journal of Economic Policy*, vol.13,n° 2, 2006, p. 75-110.