

L'économie

à visage social

L'ÉCONOMIE, longtemps qualifiée de science funeste, analyse généralement les problèmes avec un détachement clinique. Nora Lustig s'est efforcée tout au long de sa carrière de lui donner une âme. Elle a fait partie de l'avant-garde des économistes du développement qui soulignaient le lien entre réduction de la pauvreté et politique macroéconomique, mais préconisaient en outre des politiques sociales bien ciblées pour aider les pauvres à sortir véritablement de la misère. Longtemps, «on a pensé que la lutte contre la pauvreté passait par la croissance, ce qui semblait impliquer que les mesures visant directement à faire reculer la pauvreté n'avaient pas autant d'importance», dit-elle à *F&D*. «Or, nous avons montré, je pense, que les deux aspects sont déterminants. Si vous voulez résorber la pauvreté plus rapidement par la croissance, vous devez établir des politiques qui agissent en profondeur pour égaliser les chances dans de nombreux domaines.»

Ses travaux, menés dans le cadre de l'université, au sein de groupes de réflexion et en qualité de conseillère politique, visaient à définir les causes de l'inégalité et de la pauvreté et à y trouver des solutions. Rigoureuse dans le maniement des données empiriques, on lui doit d'avoir insufflé une note critique et scientifique au débat souvent chargé d'idéologie sur le développement en Amérique latine. «M^{me} Lustig se distingue en ce qu'elle est l'une des rares universitaires à avoir participé à la fois à l'élaboration des politiques en Amérique latine, au Mexique notamment, et aux travaux des universitaires et des organisations multilatérales à Washington», dit Andrés Velasco, professeur de finance internationale et de développement à Harvard. «Elle a apporté rigueur et discipline à la première, et ouvert des perspectives aux seconds.» M^{me} Lustig n'a cessé de se battre pour qu'une analyse des effets de facteurs tels que la répartition des revenus, l'éducation et les soins de santé soit intégrée au débat sur le développement économique global, alors dominé par les considérations macroéconomiques. En 1999, elle a, la première, conçu la notion de «politique macroéconomique socialement responsable» — un appel en faveur de mesures qui protègent les plus démunis pendant les périodes de crise et luttent simultanément contre la pauvreté chronique.

Après les crises qu'ont connues les marchés émergents dans les années 90, le message a fini par passer : les organismes multilatéraux et les pays développés ont compris que le processus d'éradication de la pauvreté et de développement durable devait s'appuyer sur la participation active des plus démunis. «Il s'agit de comportements humains et de la nécessité de donner

aux pauvres les moyens d'accéder au développement économique», explique M^{me} Lustig. La lutte contre la pauvreté est désormais une priorité mondiale. Il y a quinze ans à peine, souligne-t-elle, la pauvreté n'était même pas évoquée en marge des sommets du Groupe des Sept pays industrialisés. Aujourd'hui, en revanche, les inspireurs et les meneurs de l'économie mondiale s'efforcent activement de trouver des moyens innovants d'aider les pauvres — en misant sur le développement du jeune enfant, l'éducation des femmes et le microcrédit, sujets tous chers à M^{me} Lustig.

L'exigence du doute

M^{me} Lustig est née en 1951 à Buenos Aires, de parents qui avaient émigré d'Autriche pour fuir l'antisémitisme de l'Europe avant la Seconde Guerre mondiale. Son père, horloger, et sa mère, comptable, eurent beau travailler dur, l'instabilité économique de l'Argentine dans les années 60 ne leur permit pas de sortir de la classe moyenne inférieure. Ces difficultés, conjuguées à un antisémitisme latent, incitèrent la famille à partir pour les États-Unis à la fin des années 60 pour s'installer dans

la région de San Francisco. M^{me} Lustig s'inscrivit au Merritt Junior College d'Oakland, établissement majoritairement afro-américain célèbre pour avoir donné naissance au mouvement des Panthères noires. Admise à bénéficier des frais de scolarité réduits en tant que résidente de l'État, elle entra à l'université de Californie à Berkeley, où elle obtint une licence et un doctorat en économie. Elle commença ses études à l'époque où l'opposition à la guerre du

Vietnam et le soutien à la lutte en faveur des droits civiques faisaient rage à Berkeley et sur d'autres campus américains.

Mais le militantisme politique n'était pas sa vocation. Elle préféra se consacrer à l'examen des disparités économiques nationales et internationales dans le cadre d'études universitaires. Son directeur de thèse, Albert Fishlow, actuellement à l'université Columbia, rappelle que «sa priorité était toujours d'asseoir la politique économique sur une base empirique. Elle voulait des faits.» Sa thèse utilise des méthodes empiriques pour vérifier les hypothèses des économistes latino-américains quant à l'effet des inégalités sur la croissance. En examinant le lien entre répartition des revenus, consommation et croissance au Mexique, elle déduisit qu'il était impossible de tirer des conclusions générales, ce qui lui apprit qu'il ne fallait jamais cesser de s'interroger. «La science exige que nous remettions toujours en cause nos découvertes d'aujourd'hui, pour le cas où les faits indiqueraient autre chose demain», dit-elle.

*Conny Lotze s'entretient avec
l'économiste du développement
Nora Lustig,
apôtre de longue date de
l'utilisation des politiques
sociales dans la lutte contre
la pauvreté*

Elle réalisa ses études à une époque où la plupart des économies latino-américaines étaient relativement fermées et l'intervention de l'État omniprésente. La réflexion économique était dans une certaine mesure paralysée par la polarisation politique associée à la Guerre froide. Alors que les universités nord-américaines restaient fidèles à la théorie dominante qui défendait les principes du marché, bon nombre d'universités latino-américaines étaient plus sensibles aux concepts marxistes-socialistes. C'était parfois désespérant, dit-elle, parce qu'aucun débat constructif ne pouvait avoir lieu. C'est seulement avec la fin de la Guerre froide que les avis ont convergé vers l'idée consensuelle que les problèmes d'inégalité et de pauvreté seraient corrigés par des réformes, pas par la révolution. «La chute du mur de Berlin a été extrêmement bénéfique dans le domaine de l'économie», dit M^{me} Lustig, «parce qu'elle a ouvert les esprits et que les gens ont accepté l'idée qu'il pouvait y avoir plusieurs voies de développement économique.»

Les leçons du cas mexicain

M^{me} Lustig acheva sa thèse en 1979 et enseigna l'économie pendant 14 ans au prestigieux Collège de Mexico, pays où elle s'était installée avec son mari, un économiste mexicain qu'elle avait rencontré à Berkeley. Elle y enseignait toujours lorsque le pays fut frappé par la crise de la dette, en 1982, crise dont elle put observer directement les retombées sur les pauvres. Frappée par la décision du gouvernement mexicain de réduire un programme d'assistance aux pauvres déjà très restreint, M^{me} Lustig examina de plus près les conséquences sociales des crises et des politiques économiques. Elle résuma ses conclusions dans le livre *Mexico: The Remaking of an Economy*, publié en 1992 alors qu'elle était associée principale de recherche à la Brookings Institution. Le livre, couronné par le Outstanding Book Award de la revue universitaire américaine *Choice*, analysait la stratégie de développement du Mexique, tournée vers l'extérieur, et ses retombées sur la pauvreté et les inégalités. Sa publication coïncida avec l'apogée de la période de l'«optimisme mexicain», durant laquelle le Mexique était considéré comme le réformateur modèle parmi les pays en développement. Bien qu'encouragée par les perspectives économiques du pays, M^{me} Lustig ne partageait pas l'euphorie générale, qui prit brutalement fin avec la crise du peso en 1994/95.

Malgré un plan de renflouement sans précédent de plus de 50 milliards de dollars, dont 20 milliards des États-Unis et 17,8 milliards du FMI, le Mexique ne put éviter la plus grande récession depuis les années 30. Dans l'édition actualisée de son



livre, parue en 1998, M^{me} Lustig signalait qu'il était difficile de quantifier les effets de la récession sur les pauvres étant donné le manque d'informations directes, mais que, selon plusieurs indicateurs, ils avaient dû être très sensibles, ce que corrobora ensuite la hausse abrupte de l'incidence de la pauvreté entre 1994 et 1996. Le Mexique ne disposait pas des mécanismes adéquats pour faire face à la flambée du chômage et à l'effondrement des salaires. Les premières victimes d'une crise sont toujours les pauvres, dit M^{me} Lustig. «Les crises économiques sont la cause la plus courante du regain de pauvreté à court terme.»

M^{me} Lustig se rendit compte ensuite que l'effet d'une augmentation brutale de la pauvreté sur la croissance à long terme avait été largement sous-estimé, sinon totalement négligé, parce que les politiques économiques étaient essentiellement axées sur la stabilisation macroéconomique et ne tenaient guère

compte des facteurs sociaux. Or, souligne-t-elle, il importe d'intégrer ceux-ci à l'élaboration des politiques. Une crise économique comme celle qu'a connue le Mexique entame les ressources financières, matérielles et humaines déjà limitées des plus démunis, ce qui les fait encore reculer sur l'échelle des revenus et diminue leurs chances de contribuer à la croissance économique du pays. «Si les enfants doivent quitter l'école, ou si les bébés ne reçoivent pas une alimentation appropriée parce que les mères ne peuvent se la procurer, ils auront moins de possibilités de progresser dans la vie et de devenir des membres productifs de l'économie.»

Ses études et ses écrits sont devenus des références pour une nouvelle génération d'économistes latino-américains, séduits par sa détermination à garantir la stabilité macroéconomique tout en cherchant à établir des politiques sociales judicieusement conçues. «Ce qui a attiré des étudiants comme moi, c'est qu'elle traite très sérieusement les problèmes», dit Luis Felipe Lopez Calva, professeur d'économie au Tecnológico de Monterrey (Mexique) et directeur de publication pour le rapport bi-annuel des Nations Unies sur le développement humain au Mexique. «Au Mexique, c'est grâce à elle qu'un plus grand nombre d'économistes appliquent des méthodes rigoureuses à leurs travaux sur les problèmes de pauvreté et d'inégalité.» Incontestablement, M^{me} Lustig a pu, grâce à sa méthode analytique exhaustive, combler le fossé intellectuel entre différentes écoles de pensée sur le développement économique et associer théoriciens et praticiens (encadré 1). «Elle a beaucoup de bonnes idées et elle les met en application», dit M. Lopez. «Elle vise très haut, mais obtient toujours les résultats annoncés.» M^{me} Lustig siège aussi au Conseil d'administration de l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement, du Center for Global Development et du Earth Insti-

Encadré 1

Le partage du savoir

Selon M^{me} Lustig, qui a déployé des efforts considérables, au cours de sa carrière, pour faire avancer le débat, «vous devez échanger vos observations et vos idées pour progresser». Au début des années 90, M^{me} Lustig a participé à la création de l'Association économique de l'Amérique Latine et des Caraïbes (LACEA), aujourd'hui l'organisme central pour les théoriciens et praticiens spécialisés dans les économies de la région. «C'est vraiment à Nora que revient le mérite d'avoir conçu cette instance et réussi à organiser régulièrement des réunions à ses débuts», dit Albert Fishlow, le premier président de LACEA. M^{me} Lustig, qui a assumé la présidence la deuxième année, a aussi créé le Réseau sur l'inégalité et la pauvreté, dont l'objet est d'établir des liens avec la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement, et a lancé en 2000 la revue réputée de l'Association, *Economía*.

À la BID, M^{me} Lustig, en collaboration avec Nancy Birdsall, alors Vice-Présidente exécutive, et Eduardo Aninat, alors Directeur général adjoint du FMI, a lancé le Forum pour l'équité sociale. Celui-ci réunit des représentants des organisations multilatérales, des groupes de la société civile et des universitaires. Selon M^{me} Lustig, ces discussions ont «permis de faire comprendre qu'il importe d'appliquer des mesures de protection sociale adéquates durant les chocs globaux, ce que tout le monde sait aujourd'hui».

tute, a participé à de nombreuses commissions, notamment la Commission Macroéconomie et Santé de l'OMS, et préside actuellement la Commission mexicaine Macroéconomie et Santé.

L'avocate des filets de protection sociale

Quand M^{me} Lustig entra à la Banque interaméricaine de développement (BID), en 1998, en qualité de Conseillère principale pour la pauvreté et de responsable de la nouvelle Unité consultative de la pauvreté et de l'inégalité, elle exploita le cas mexicain pour démontrer l'importance de protections sociales bien ciblées face aux chocs systémiques. Elle soutint qu'il fallait mettre en place des amortisseurs sociaux adéquats avant que ne surviennent les chocs (crises macroéconomiques, catastrophes naturelles de grande ampleur, ou épidémies) et avant que les retombées défavorables de réformes structurelles, comme la libéralisation du commerce, n'atteignent les producteurs pauvres qui ne peuvent, à court terme, faire face à la concurrence. «Protéger les plus démunis d'une chute brutale des revenus par des mesures de protection sociale efficaces et correctement financées améliore l'équité, mais favorise aussi la croissance», dit-elle. Les crises peuvent avoir des conséquences durables pour la nutrition infantile et la fréquentation scolaire. Les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté devraient prévoir des mesures en faveur des pauvres en cas de crise. «Sur les questions de pauvreté, Nora avait une longueur d'avance. Elle a été la première à s'intéresser aux problèmes de la protection sociale», dit Nancy Birdsall, Présidente du Center for Global Development.

M^{me} Lustig estime que, pour rester durablement efficaces, ces programmes sociaux doivent faire partie du cadre institutionnel en place et s'adapter aux conditions économiques. «Les dispositifs de protection sociale doivent être souples, et l'allocation des crédits publics aux programmes destinés aux pauvres, contracyclique.» Autrement dit, dans les périodes de croissance globale qui profitent à la majorité de la population, on peut réduire les programmes sociaux, mais en temps de crise économique, il convient de les renforcer pour empêcher la pauvreté de gagner du terrain. Ainsi, certains pays ont appliqué des programmes d'aide à l'emploi à l'échelon régional, dit-elle, citant un programme d'emploi rural renommé, en Inde, qui est déclenché en cas de mauvaise récolte. Elle reste toutefois neutre quant à la forme et à la structure de ces programmes (encadré 2).

Pour définir quels types et composantes de programmes sociaux fonctionnent, il faut évaluer leurs effets de manière rigoureuse et empirique, souligne-t-elle. Or, les données fiables permettant de mesurer et de diagnostiquer la pauvreté (revenu, éducation, sexe, emploi, démographie et localisation) restent rares en Amérique latine. C'est pourquoi l'un de ses projets phares à la BID a été d'améliorer la qualité des enquêtes sur les revenus et les conditions de vie des ménages dans cette région. Elle a procédé à des analyses d'impact des programmes de lutte contre la pauvreté dans le cadre des opérations de prêt de la BID et engagé des études pluriannuelles sur les systèmes de protection sociale, la législation du travail et d'autres programmes publics. «Elle a été l'architecte des travaux sur la pauvreté», dit M^{me} Birdsall, alors Vice-Présidente exécutive de la BID. De ces travaux est également né un projet conduit en collaboration avec la Banque mondiale sur la répartition des revenus dans trois pays d'Asie de l'Est et quatre pays latino-américains, qui a abouti en 2005 au livre *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics In East Asia and Latin America*, publié sous la direction de François Bourguignon, Francisco Ferreira et Nora

Encadré 2

Les programmes sociaux efficaces

Les programmes sociaux doivent-ils être conduits par des organismes publics ou non gouvernementaux pour faire reculer la pauvreté et autonomiser les populations? M^{me} Lustig estime que les deux méthodes peuvent fonctionner. À la fin des années 90, le Mexique a lancé le programme antipauvreté *Progresa*, aujourd'hui connu sous le nom de *Oportunidades*, et, en 2003, le Brésil a engagé le programme *Bolsa Familia*. Ces programmes publics transfèrent de l'argent aux familles démunies pour les aider à se procurer le minimum vital : nourriture, soins de santé, éducation. «Ce type de programmes apporte une aide à court terme aux pauvres en atténuant leurs contraintes financières et investit simultanément dans le capital humain de la génération suivante.» M^{me} Lustig indique que, d'après les analyses d'impact, le programme mexicain a permis de réduire la mortalité infantile et maternelle, d'augmenter la consommation alimentaire et d'améliorer la fréquentation scolaire. Cette évaluation rigoureuse a été essentielle à la survie du programme quand un autre parti est arrivé au pouvoir en 2001.

M^{me} Lustig évoque aussi une approche moins technocratique : la Self-Employed Women's Association (SEWA) indienne, un syndicat non gouvernemental qui travaille en étroite collaboration avec les collectivités. L'objectif de l'Association est d'assurer l'emploi et l'autonomie des femmes employées dans le secteur informel — qui regroupe plus de 90 % de la main-d'œuvre féminine indienne. «La SEWA cherche à assurer la sécurité économique des personnes en leur permettant de pratiquer une ou plusieurs activités génératrices de revenus», dit M^{me} Lustig, ajoutant que des éléments favorisant l'autonomie et la démarginalisation devraient être plus souvent incorporés aux programmes publics.

Lustig. S'appuyant sur des données plus étoffées recueillies auprès des ménages dans les pays en développement et sur des instruments plus perfectionnés pour les analyser, cette étude observe ce qui détermine la répartition des revenus sur de longues périodes de développement économique.

La lutte contre la pauvreté

Alors qu'elle travaillait à la BID, M^{me} Lustig fut détachée à la Banque mondiale en tant que directrice adjointe pour l'élaboration du *Rapport sur le développement dans le monde 2000/01* consacré à la pauvreté. Quand le rapport devint la cible de controverses et que son auteur principal, Ravi Kanbur, démissionna avant la publication, M^{me} Lustig fut priée d'en assumer la responsabilité. L'assise analytique des premières versions du rapport et son message global avaient suscité des préoccupations; d'aucuns jugeaient le rapport potentiellement trop critique des politiques d'ajustement structurel prônées par le FMI et la Banque et estimaient qu'il ne faisait pas une place assez large à la croissance. M^{me} Lustig neutralisa ces craintes en soumettant la version définitive à l'avis d'un large éventail d'experts internationaux de tous bords. Le rapport définitif, intitulé «Combattre la pauvreté», appelait à adopter une méthode plus globale et plus complète pour faire reculer la pauvreté en s'attaquant directement aux inégalités par le développement de débouchés économiques, de l'autonomisation et de la sécurité. En

dépît de la polémique, M^{me} Lustig «tint bon, dans un contexte très tendu et malgré un calendrier très serré», dit M^{me} Birdsall, et elle réalisa l'objectif visé par l'équipe dès le début : mettre l'accent sur l'autonomisation et sur la réduction des inégalités en tant que composantes essentielles des stratégies de lutte contre la pauvreté. Le rapport suscita de toutes parts des réactions généralement favorables et fut qualifié par Oxfam de «document phare dont la Banque mondiale peut être fière».

M^{me} Lustig estime que le rapport, en mettant en relief la notion d'autonomisation, a clairement établi que la lutte contre la pauvreté ne pouvait être assimilée à de la sociologie appliquée. «Il a montré la place centrale des institutions et des règles du système international dans la lutte contre la pauvreté.» Le rapport 2006 sur l'équité et le développement approfondit cette notion; il soutient que les politiques visant à assurer l'égalité des chances au plan économique ne peuvent réussir que si elles s'accompagnent de mesures analogues sur le plan politique national. M^{me} Lustig adhère sans réserve à cette opinion et note que «l'évolution devra s'opérer par le processus politique et la démocratisation». Elle ajoute toutefois qu'en Amérique latine, à ce stade, «les élites nationales n'ont pas joué le rôle qui leur incombe pour modifier les règles du jeu».

Le retour aux origines

Après Washington et quatre ans à la présidence de la prestigieuse Universidad de las Américas, à Puebla (Mexique), M^{me} Lustig a depuis peu réintégré à plein temps le monde universitaire. En septembre 2005, elle a inauguré le Centre d'études sur la mondialisation et le développement au Tecnológico de Monterrey, l'une des meilleures universités privées mexicaines. En tant que directrice, elle privilégie les aspects qui ont marqué sa propre carrière : les études et analyses empiriques, l'échange de connaissances et d'idées, et les contacts entre meneurs d'opinion et responsables politiques.

Elle envisage de diffuser un bulletin d'information dans toute l'Amérique latine. Elle veut aider les petits producteurs à obtenir un accès aux marchés mondiaux en appelant les organismes de proximité et d'autres groupes, notamment les écoles supérieures de commerce et les collectivités locales, à conjuguer leurs efforts. M^{me} Lustig souhaite entretenir des relations étroites avec les milieux politiques et, vu sa connaissance inégalée du problème de la pauvreté au Mexique, son avis est sollicité par de très nombreuses personnalités. Pendant ses loisirs, elle aime profiter de ses amis et de sa famille (son fils et sa fille sont étudiants) et s'essayer à la peinture de toiles semi-abstraites.

M^{me} Lustig se réjouit que la lutte contre la pauvreté soit maintenant au premier rang des priorités mondiales, et elle se prépare à participer pleinement au débat. Elle estime que le consensus sur lequel reposent les objectifs du Millénaire pour le développement offre un bon moyen d'inciter les gouvernements à appliquer les politiques appropriées. À sa grande satisfaction, le débat a atteint le stade où «les gens ont cessé de réciter des mantras», mais s'intéressent aux problèmes systémiques qui empêchent les pauvres de progresser sur le plan économique, et les économies de réaliser leur plein potentiel. ■

Bibliographie :

Bourguignon, François, Francisco H.G. Ferreira, and Nora Lustig (eds.), 2005, *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America* (Washington: World Bank and Oxford University Press).

Lustig, Nora, 1998, Mexico: *The Remaking of an Economy, 2nd Edition* (Washington: Brookings Institution Press).