

Transition systémique, paupérisation et fragmentation sociale: principaux enjeux en termes de développement durable pour l'Azerbaïdjan et l'Arménie

Frédéric LAPEYRE

Introduction

L'Arménie et l'Azerbaïdjan, comme les autres économies en transition d'Europe de l'Est et d'Asie Centrale ont dû faire face dans la première moitié des années 1990 aux conséquences socioéconomiques catastrophiques de la transition vers l'économie de marché. L'introduction des réformes systémiques et des programmes de stabilisation a provoqué une chute vertigineuse de la production industrielle et du PIB dans ces pays. S'il était prévu dès le départ que ces profondes transformations socioéconomiques auraient un impact négatif sur la production et un coût social important, tous les réformateurs s'accordaient sur le fait que ces problèmes n'étaient que transitoires et devaient être considérés comme le prix à payer pour passer d'un système à un autre (KORNAI, 1994; GOMULAKA, 1995). Dans ce contexte, la "question sociale" a été occultée par la question des transformations économiques et institutionnelles. L'argument principal des réformateurs était qu'une fois les ajustements effectués et la

croissance revenue les problèmes sociaux seraient résolus quasi automatiquement.

Mais les populations ont ainsi dû faire face à des processus de grande envergure d'insécurisation de leurs conditions de vie liés à la montée du chômage et des emplois précaires (avec la privatisation, la désindustrialisation et l'évolution du marché du travail), à la croissance des inégalités (avec le développement du secteur privé et la fin de la politique égalitariste), et à l'explosion de la pauvreté (avec la perte de revenus du travail et les changements dans la structure des prix suite à la suppression des subventions). Par ailleurs, le choc de la transition a été accru par les conséquences du conflit armé qui a opposé les deux pays pour le contrôle du Nagorno-Karabakh. Dans ce contexte, l'impact de la transition s'est révélé beaucoup plus fort et persistant que prévu et, surtout, contrairement à l'argument avancé, le retour de la croissance n'a pas résolu les problèmes sociaux qui avaient émergé.

Si la détérioration des conditions de vie avait été acceptée par la population comme un phénomène temporaire lié aux transformations nécessaires pour le rétablissement d'une croissance "saine", l'absence de point de retournement a provoqué un mécontentement croissant de la population et une tolérance moins forte aux réformes mises en œuvre. La dynamique de changement social en cours depuis la chute des régimes communistes a conduit à une fragmentation sociale croissante qui constitue une réelle menace de perte de cohésion sociale et qui ne sera pas sans conséquences sur les conditions de la poursuite de la transition et sur la légitimité du projet de néomodernisation des élites dirigeantes (BHALLA and LAPEYRE, 1999a). On peut, en effet, constater dans ce cadre un gouffre grandissant entre les demandes des populations en matière de développement "réel" et les objectifs du projet d'intégration des élites qui se présente comme le chemin unique vers le développement.

Cette crise structurelle qui menace la cohésion sociale provient, d'une part, de la mise en état de vulnérabilité à travers le chômage massif et la précarisation croissante des conditions de travail de toute une partie de la population qui avait été jusque là parfaitement intégrée et, d'autre part, des difficultés croissantes pour les jeunes à entrer positivement

sur le marché du travail et à avoir accès aux revenus et aux formes de socialisation associés au travail. La nouvelle question sociale fait référence au retour d'une vulnérabilité de masse qui s'étend bien au-delà des couches sociales traditionnellement vulnérables et affecte tout le corps social. La montée d'une angoisse collective au sujet de l'exclusion traduit le fait que la société dans son ensemble soit devenue plus fragile au fur et mesure que le lien social se désagrège. Ce court papier analysera les changements socioéconomiques qui ont pris place en Arménie et en Azerbaïdjan depuis 1990 et leurs implications dans la réflexion sur une stratégie de développement durable.

Nous offrirons un autre regard sur les transformations multidimensionnelles à l'œuvre depuis le début des années 1990 à partir d'un cadre analytique en terme de développement marqué par :

- Une approche multidisciplinaire qui refuse l'approche technico-économique dominante de la transition pour réencadrer les enjeux de la transition dans la sphère des relations sociales ;
- Une approche historico-systémique qui met l'accent sur les stratégies et conflits d'acteurs et l'évolution de leurs pratiques face à l'évolution de leur environnement. Le discours sur la transition comme le discours sur le développement apparaît

dès lors comme un discours de pouvoir porté par certains acteurs qui en font un usage fonctionnel par rapport à leur projet de néo-modernisation

Il faut préciser à ce titre que les transformations systémiques ont offert un champ de rencontre particulièrement fructueux entre les études du développement et les études post-communistes qui contribuent grandement à une meilleure compréhension des dynamiques de changement social que ces sociétés connaissent (SHU-YAN, 1998). Elles ont aussi permis d'étendre le champ de l'analyse comparative de l'impact social du projet d'intégration dans l'économie mondialisée.

Du choc initial au retour de la croissance

Dans la plupart des économies en transition, l'idée des réformateurs était de profiter du large soutien populaire initial pour effectuer des transformations systémiques radicales et dépasser le point de non-retour en ce qui concerne le processus de transition. Ces programmes de transition ont bénéficié du soutien financier, méthodologique et technique des grandes institutions financières internationales et notamment du FMI et de la Banque Mondiale qui ont constitué les promoteurs

du versant prescriptif du discours dominant (BRADA, SCHONFELD AND SLAY, 1995 : 49).

Ces programmes comportaient à chaque fois trois composantes: Premièrement, un programme de stabilisation permettant de retrouver les grands équilibres macro-économiques (grâce notamment aux restrictions budgétaires, au contrôle des salaires et à une politique monétaire restrictive), deuxièmement, la libéralisation des prix et du commerce extérieur et troisièmement un programme de réformes structurelles et institutionnelles visant à promouvoir l'économie de marché et les acteurs privés (à travers notamment la privatisation et le changement du cadre législatif entre autres). A partir de la deuxième moitié des années 1990, les pays réformateurs avancés ont commencé à recueillir les fruits des réformes systémiques et des politiques de stabilisation entreprises avec détermination. Ils ont retrouvé le chemin de la croissance économique, ont dominé l'inflation et ont accompli de grands progrès sur la voie de leur pleine intégration dans l'économie mondialisée.

L'Azerbaïdjan a connu une évolution socio-économique similaire aux autres économies en transition de l'ex-URSS avec, tout d'abord, une très forte contraction économique dans la première moitié des années 1990

.....

puis une reprise marquée. Toutefois comme dans le cas de l'Arménie, le choc initial de la transition systémique a été accentué par le conflit armé qui a opposé ces deux pays voisins. Outre le coût financier et humain de cette guerre, l'Azerbaïdjan a dû faire face à la perte de 20% de son territoire et à près d'un million de réfugiés et de personnes déplacées. L'Arménie, quant à elle, a dû gérer le mouvement de 360000 réfugiés et de 70000 personnes déplacées alors même que le tremblement de terre de 1988 avait déjà laissé près de 400000 personnes sans toit. A cela, il faut ajouter parmi les effets négatifs du conflit le quasi-blocus de l'Arménie qui a rendu très difficile les échanges extérieurs et privé le pays de ses approvisionnements énergétiques une fois la fermeture de sa centrale nucléaire.

Entre 1990 et 1993, le PIB arménien a été divisé par plus de deux et ne correspondait en 1993 qu'à 47% de son niveau de 1990 (REPUBLIC OF ARMENIA, 2003 : 16) tandis qu'entre 1989 et 1995, le PIB de l'Azerbaïdjan baissait de 63%. L'ampleur de cette chute est d'autant plus marquante si l'on rappelle que la baisse moyenne pour la CEI était de 42% (WORLD BANK, 2003 : 1). En Azerbaïdjan, la croissance a redémarré à partir de 1996 et le PIB a cru à un rythme annuel moyen d'environ 9% entre 1997 et 2002. Mais malgré ces bonnes performances économiques, le PIB

restait en 2001 encore inférieur de près de 40% à son niveau de 1989 (WORLD BANK, 2003 : 1). En Arménie, la croissance économique a redémarré à partir de 1994 sur un rythme soutenu avec une croissance moyenne annuelle du PIB de 6,7% entre 1994 et 2002. Dans un contexte de stabilisation économique et de l'adoption d'un modèle économique libéral et ouvert, cette croissance a été tirée en Azerbaïdjan par l'industrie pétrolière qui a connu un taux de croissance annuelle de 14.5% entre 1997 et 2002 et, en Arménie, par l'afflux massif de capitaux étrangers provenant soit de l'assistance internationale officielle, soit de transferts non officiels en provenance des millions d'arméniens travaillant à l'étranger de manière plus ou moins provisoire.

Dans les deux pays, il est crucial de remarquer que la transition systémique a été marquée par un processus très brutal de désindustrialisation dont les nombreuses friches industrielles qui parsèment aussi bien l'Arménie que l'Azerbaïdjan sont l'illustration la plus frappante. La part de l'industrie dans le PIB est passée en Arménie de 60% en 1989 à 25% en 1994 puis 20,1% en 2001 et tout cela sans plan de reconversion ce qui indique le choc pour la masse des travailleurs de ce secteur et la culture ouvrière qui y était attachée. L'Arménie qui du temps de l'Union soviétique était un

pays principalement industriel dans lequel la part de l'agriculture dans le PIB ne dépassait pas les 12% à vu la part de l'agriculture s'accroître très fortement à la suite de ce processus de désindustrialisation rapide. Si au pire de la crise économique, il a pu atteindre 43% du PIB, il était redescendu en 2001 à 25,2% (UNDP, 2003 : 7). Durant la même période 1989-2002, la part du secteur des services est passée de 30% à 53,6%. Dans le cas de l'Azerbaïdjan, le secteur manufacturier qui représentait 24% du PIB en 1992 n'en représentait plus que 6,7% en 2002 et il n'y avait aucun signe de reprise dans ce secteur (WORLD BANK, 2003 : 9). Par ailleurs, l'agriculture contribue à 18% du PIB et fournit un revenu et un emploi à près de 40% des ménages. Dans les deux pays, le développement de l'agriculture dans le cadre d'une stratégie de développement territoriale mettant l'accent sur l'articulation entre activités agricoles et non agricoles en zone rurale est donc essentielle.

Les conséquences sociales de la transition systémique

L'ampleur et la brutalité du processus de paupérisation dans les pays d'Europe de l'Est et d'Asie Centrale sont illustrés par l'évolution du taux de pauvreté absolu (2,15US\$ par jour par personne) qui a augmenté dans

cette région de 2 à 21% entre 1988 et 1998 (WORLD BANK, 2000 : 31). D'un point de vue général, on a assisté avec la transition dans ces pays à une baisse importante de l'indicateur de développement humain. Alors qu'il avait augmenté dans la région durant les trois décennies précédentes passant de 0,625 dans les années 60 à 0,838 dans les années 80, il a chuté dans les années 1990 et atteignait 0,773 en 1993 (UNDP, 1999 : 151).

Évolution de la pauvreté

En Arménie comme en Azerbaïdjan, la profonde récession économique de la phase initiale de transition a entraîné une détérioration très importante des conditions de vie de la population qui a dû faire face à la montée du chômage, de la pauvreté, des inégalités et à une détérioration des infrastructures et des services sociaux. Ainsi, en Azerbaïdjan, par exemple, dans la période de récession aiguë entre 1990 et 1994, l'indice de la consommation des ménages est passé de 100 à 25, ce qui donne une idée de l'ampleur du choc qu'a du affronter la population (WORLD BANK, 2003 : 25). Dans ce même pays, on pouvait observer que malgré les progrès économiques des dernières années, 49% de la population vivaient encore en 2001 sous le seuil de pauvreté (25,8 US\$ par personne par mois) – soit près de 4 millions de personnes - et 17% vivaient dans un état d'extrême pauvreté (15,5 US\$ par personne par

mois) – soit 1,3 millions de personnes (WORLD BANK, 2003 : 4). Dans le cas de l'Arménie, la pauvreté demeure aussi très élevée même si le retour de la croissance s'est traduit par une sensible réduction de la pauvreté qui a baissé de 54,7% à 50,9% entre 1996 et 2001 alors que le taux d'extrême pauvreté baissait durant la même période de 27,7% à 16% (REPUBLIC OF ARMENIA, 2003 :18).

Dans les deux cas, la pauvreté était plus forte en zone urbaine qu'en zone rurale. L'enquête 2001 sur le budget des ménages en Azerbaïdjan montre que la pauvreté monétaire touchait 55% des ménages urbains contre 42% des ménages ruraux dans un pays où 48% de la population vivent en zone rurale et 52% en zone urbaine (REPUBLIC OF AZERBAIJAN, 2003 : 22). Les populations urbaines des villes moyennes de Provinces sont particulièrement touchées (58%) par rapport aux grandes villes et notamment Bakou (taux de pauvreté de 49%) même si Bakou de par sa taille concentre le plus grand nombre de pauvres en absolu (25% de l'ensemble des pauvres sont concentrés à Bakou) (WORLD BANK, 2003 : 4). En Arménie, la pauvreté en zone urbaine était de 51,9% (dont 18,3% d'extrême pauvreté) contre 48,7% en zone rurale (dont 11,3% d'extrême pauvreté). Cependant d'un point de vue dynamique, les enquêtes des ménages montrent que la pauvreté

a moins diminué en zone rurale qu'en zone urbaine (une baisse de 4,05% entre 1999 et 2001 contre une baisse de 10,93% en zone urbaine). Ces moins bons résultats en zone rurale sont dus aux opportunités plus grandes d'accès à un revenu dans les grandes villes dans un contexte de croissance mais aussi à l'évolution défavorable des prix des produits agricoles qui en 2001 ne correspondaient plus qu'à 85% de leur niveau de 1997 alors le niveau général des prix à la consommation était à 102% par rapport au niveau de 1997 (REPUBLIC OF ARMENIA, 2003 : 18).

Les réfugiés et les personnes déplacées sont particulièrement vulnérables à la pauvreté. En Azerbaïdjan, le risque de pauvreté est de 55% si le chef de ménage a le statut de réfugié et 63% si le chef de ménage a le statut de personne déplacée (REPUBLIC OF AZERBAIJAN, 2003 : 23). Par ailleurs, parmi les 660000 personnes avec le statut de personne déplacée depuis le début des années 1990, plus de 55000 vivaient encore en 2002 dans des camps de toile, 320000 dans des maisons préfabriquées et 8000 dans des wagons de chemin de fer. Ce large groupe des personnes déplacées ou réfugiées cumulent dans l'ensemble de très mauvaises conditions de vie, un niveau très faible de revenu et d'accès à l'emploi et des risques importants de problèmes

de santé. S'ils sont les victimes du conflit armé avec l'Arménie, ils sont aussi les victimes d'une politique d'instrumentalisation de leur sort par les autorités azéries qui ne font que très peu d'efforts pour les intégrer économiquement et socialement en mettant en avant que leur problème se réglera de lui même quand ils pourront retourner sur leur terre.

Pour finir, on peut observer que la relation entre croissance et réduction de la pauvreté a été très lâche et que contrairement à la doctrine de la Banque mondiale et du FMI selon laquelle la croissance est toujours bonne pour les pauvres, le cas des deux pays montre bien que l'on est loin de la relation postulée de un à un entre croissance économique et réduction de la pauvreté (DOLLAR and KRAAY, 2000). Dans le cas de l'Arménie, il a été estimé que 1% de croissance économique s'est traduit par 0,468% de réduction de la pauvreté (REPUBLIC OF ARMENIA, 2003:21).

Évolution du marché du travail

L'effondrement initial de la production et les privatisations ont entraîné une contraction de l'emploi, une hausse du chômage et des emplois précaires qui ont constitué des problèmes complètement nouveaux pour des économies qui fonctionnaient auparavant en situation de plein emploi. Cette évolution du marché du travail

est aussi au cœur du processus de paupérisation du fait de la forte montée des travailleurs pauvres et des chômeurs et aussi de l'informalisation du marché du travail.

En Azerbaïdjan, le taux d'emploi de la force de travail est relativement haut (72%) par rapport aux standards internationaux mais cette participation cache une réalité difficile sur le marché du travail avec des niveaux de travailleurs précaires et pauvres très élevés et beaucoup de chômage déguisé (dans l'agriculture ou sous la forme du travail temporaire) qui poussent les travailleurs vers une seconde activité dans le secteur informel. En ce qui concerne l'évaluation du chômage, les informations données par le nombre de chômeurs enregistrés ne paraissent pas pertinentes du fait de la faiblesse des allocations chômage et des difficultés d'inscription qui ne poussent pas les travailleurs à la recherche d'un emploi à s'inscrire sur les registres des services de l'emploi. D'autre part, les statuts de réfugiés ou de personnes déplacées sont assortis d'avantages socio-économiques qui n'incitent pas ceux-ci à se déclarer à la recherche d'un emploi. C'est pourquoi, le taux de chômage officiel n'était que de 1,2% en 2001. Toutefois, le recensement de 1999 a montré que le taux de chômage était bien supérieur ; soit environ 12% (UNDP, 2002 : 24). De plus, le

taux de chômage de longue durée (plus de 12 mois) était très élevé en Azerbaïdjan ; touchant près de 60% des chômeurs en 2002 (REPUBLIC OF AZERBAIJAN, 2003 : 37).

En Arménie, suivant l'enquête sur la force de travail du deuxième quadrimestre 2002, le taux d'activité était de 61,9% tandis que le taux de chômage (définition BIT) était de près de 37% (REPUBLIC OF ARMENIA, 2003 : 98). Le chômage s'est stabilisé à un très haut niveau et apparaît comme une réalité durable pour de nombreux arméniens compte tenu du fait que le taux de chômage de longue durée était de 78% en 2002 (REPUBLIC OF ARMENIA, 2003 : 101). L'entrée au chômage compte tenu du taux de chômage de longue durée est donc un facteur très important de précarisation et de paupérisation.

L'autre facteur de précarisation, c'est l'effondrement des salaires réels durant la période hyperinflationniste de la première moitié des années 1990. En effet, le salaire réel moyen mensuel est passé en Azerbaïdjan, par exemple, de l'indice 100 en 1990 à l'indice 17,3 en 1994. En Arménie, les travailleurs ont du faire face à un effondrement de leur salaire réel qui est tombé d'une moyenne de 220 roubles à près de 25 roubles (en prix de 1989) entre 1989 et 1993. De ce fait, la part des salaires dans la structure des revenus a chuté en Arménie de 78% en 1988 à 37% en

1993 avec toutes les implications que cela implique en termes de montée de la précarité et des inégalités (REPUBLIC OF ARMENIA, 2003 : 17). A partir de 1995, les salaires réels ont recommencé à croître mais à un rythme annuel moyen relativement faible et bien insuffisant pour retrouver les niveaux d'avant la transition (BIT, 2003 : 91). Cette évolution a poussé les travailleurs vers l'immigration ou la pluriactivité en intégrant plus ou moins partiellement le secteur informel.

Un des éléments essentiels de l'évolution récente du marché du travail est que la reprise économique n'a pas eu d'effet d'entraînement en termes de création d'emploi. Ainsi en Arménie, chaque point de croissance économique a été associé avec une réduction de 0,6 de l'emploi (REPUBLIC OF ARMENIA, 2003 : 17). Cette situation de croissance sans emploi est due à la nature de la croissance qui s'est concentrée sur quelques secteurs bien délimités ayant que peu de potentiels en termes de création d'emplois ce qui explique que pour le secteur non agricole les destructions d'emplois soient supérieures aux créations.

Si le taux général d'emploi a baissé depuis le début de la transition, ce qui est particulièrement marquant c'est la redistribution sectorielle de l'emploi. En Arménie, la part du

secteur industriel dans l'emploi total a baissé de 30,4% à 14,1% entre 1990 et 2000, celle de la construction est passée de 11,6% à 3,6% et celle des services s'est réduite d'une moindre manière de 40,6% à 37,9% tandis que celle de l'agriculture a progressé fortement de 17,4% à 44,4% (UNDP, 2002 : chap.5, p. 3). De même, entre 1991 et 2000, la proportion de la force de travail œuvrant dans l'industrie en Azerbaïdjan est passée de 12% à 7% tandis que celle dans l'agriculture a augmenté de 32% à 41% ; la part des services restant stable aux environs de 48% (REPUBLIC OF AZERBAIJAN, 2003 : 35).

On a donc assisté à un changement radical de la structure de l'emploi car si d'un côté, la crise économique et la privatisation se sont traduits par une désindustrialisation de l'autre côté, la montée de l'insécurité économique et la privatisation de la terre se sont traduits par un accroissement de la part de l'emploi dans le secteur de l'agriculture où une part importante de la population s'est réfugiée afin de faire face aux répercussions de la crise économique sur leurs conditions de vie. L'agriculture a joué un grand rôle comme amortisseur de la crise économique en permettant à un nombre élevé de ménages d'assurer leur subsistance. C'est une évolution très paradoxale car alors même que ces deux pays étaient engagés dans un processus de transition vers une

économie de marché, on a assisté à un fort accroissement des pratiques de subsistance principalement non marchandes (compte tenu de la faiblesse du surplus pour la majorité des familles paysannes, le marché ne constituait qu'un mécanisme d'appoint dans leur stratégie de sécurisation de leurs conditions de vie). Cependant les réformes à venir concernant la création d'un marché de la terre devant permettre de surmonter le problème de la fragmentation des terres et de la faible productivité de ce secteur afin d'accroître la production agricole sont potentiellement porteuses d'insécurité des conditions de vie des familles paysannes.

En conclusion, on peut dire que les changements sur le marché du travail ont conduit à une migration massive des travailleurs vers l'extérieur et à une fragmentation des travailleurs sur le territoire national. Avec d'un côté le petit groupe de ceux qui ont saisi les nouvelles opportunités d'emplois créées par les transformations engagées au début des années 1990; d'un autre côté, le groupe de ceux qui ont subi une détérioration de leurs conditions de travail ou une période de chômage mais qui commencent à bénéficier du retour de la croissance et enfin un troisième groupe composé des perdants de la transition qui sont exclus du marché du travail ou condamnés à des emplois précaires

sans beaucoup de chance d'échapper à cette situation (avec les conséquences que cela comporte en termes de sécurité économique).

Évolution des services sociaux

L'Arménie et l'Azerbaïdjan peuvent se prévaloir de très bons résultats en termes d'indicateurs humains hérités de leur passé socialiste. Le taux de scolarisation primaire est proche de 100%, le taux de mortalité infantile pour les moins de 5 ans est quant à lui relativement bas (13 et 15 morts pour 1000 naissances respectivement en Azerbaïdjan et en Arménie) et une espérance de vie de 65 ans en Azerbaïdjan et 73,5 ans en Arménie. Ces bons résultats sont l'héritage du système d'état providence socialiste qui avait mis en place un système d'éducation et de soins de santé quasi universel. Cependant, on assiste à une détérioration de la qualité de ce système depuis la transition tandis qu'une grande partie des crèches et des garderies ont fermé avec la privatisation, ce qui handicape les femmes quant à l'accès au marché du travail.

Les réformes de l'intervention publique mises en œuvre avec le soutien technique du FMI et de la Banque mondiale répondaient principalement à deux préoccupations concernant d'une part, la nécessité de couper les dépenses publiques (en réduisant le niveau des prestations sociales et en

arrétant de subventionner les prix des produits de base) et de privatiser en partie certains services sociaux (soins de santé, crèches, maternité, pensions, etc.) et, d'autre part, l'idée qu'il fallait revenir sur le principe d'accès universel aux différentes allocations sociales et développer à la place des politiques sociales ciblées sur les plus nécessiteux (FERGE, 1996 : 108). Si dans l'esprit des réformateurs un filet minimum de protections sociales devait être préservé afin d'éviter les réactions de rejet de la population vis-à-vis des transformations en cours, il était clair que la contrainte fiscale rendait insoutenable la continuation du précédent système universel de protection sociale.

Le faible niveau des salaires des enseignants dans l'éducation publique générale a provoqué une forte démotivation des enseignants et des problèmes de recrutement d'enseignants qualifiés qui se sont traduits par une baisse de la qualité de l'enseignement à laquelle il faut ajouter le problème de la détérioration des infrastructures physiques et du matériel pédagogique. Ainsi en Azerbaïdjan seulement 35 à 45% des élèves reçoivent des manuels scolaires gratuitement alors que par la loi, l'état devrait les fournir à tous. A cela il faut ajouter le caractère payant de certains services auparavant gratuits comme les transports et les repas scolaires qui pénalise les familles

pauvres. Dans le même temps, des sondages montrent que 31% des ménages arméniens ne peuvent pas faire face ou très difficilement à l'augmentation des dépenses scolaires et près de 7% des enfants ne vont pas à l'école (REPUBLIC OF ARMENIA, 2003 :31). Il faut dire aussi que dans ce pays, la politique budgétaire restrictive dans un contexte de récession et de perte de recettes fiscales a entraîné une baisse des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation et de la santé qui sont passées en Arménie de 7,7% du PIB en 1990-93 à 2,4% en 1994-2000 (UNDP, 2002 : chap. 1, p.5).

Dans les deux pays, on constate un coût croissant des soins de santé à la charge du patient qui résulte d'une part, des problèmes de disponibilité des services publics de santé et du développement de services privés de soins de santé et, d'autre part, du coût des médicaments imputé de manière de plus en plus grande au malade. A cela, il faut ajouter bien souvent les paiements informels effectués au profit des docteurs et des travailleurs des services de santé. Ces transformations ont conduit à une dramatique réduction des services de santé délivrés gratuitement et de leur qualité ce qui a particulièrement touché les groupes vulnérables de ces sociétés qui n'avaient pas les moyens de se tourner vers le secteur privé.

Évolution des inégalités

L'expérience historique socialiste en Europe de l'Est est marquée par un choix politique fondamental qui est celui d'un modèle égalitariste. Cette ambition socialiste égalitaire s'est traduite par une dynamique de nivellement dans la répartition des revenus résultant de l'abolition de la propriété privée (objectif considéré comme central dans le projet socialiste) et du resserrement général des écarts inter catégoriels de salaire (en particulier entre travailleurs manuels et non manuels). Durant les années 1990, les inégalités se sont considérablement aggravées entraînant une différenciation sociale de plus en plus marquée au sein des sociétés d'Europe de l'Est et d'Asie Centrale. Ces changements brutaux dans la distribution des revenus constituent avec la paupérisation et la montée du chômage une des conséquences sociales les plus déstabilisantes pour ces sociétés.

Dans le cas de l'Arménie, le coefficient de Gini a connu une des plus fortes hausses de toutes les économies en transition passant d'environ 0,27 en 1987 à près de 0,60 en 1994; et malgré une baisse récente, il était toujours estimé à un niveau extraordinairement élevé en 2001; soit 0,535 (REPUBLIC OF ARMENIA, 2003 :19). Ces changements radicaux et rapides dans la distribution des revenus sont quasi

.....

uniques dans l'histoire et expliquent que la reprise économique n'a pas eu l'impact positif sur la pauvreté que les institutions internationales prévoyaient mais qu'au contraire elle a accru la polarisation sociale. En ce qui concerne l'Azerbaïdjan, le coefficient de Gini était estimé par la Banque Mondiale à 0,44 en 1999 ce qui signifiait une forte augmentation par rapport au niveau d'avant la transition. Ces très fortes inégalités existantes dans la distribution des revenus ont largement privé les pauvres des fruits de la croissance.

La différenciation salariale et la valorisation des compétences ne sont pas les seuls responsables de la montée des inégalités dans la distribution des revenus. Le retour de la propriété privée et le développement du marché ont offert de nombreuses opportunités à certains groupes sociaux pour créer de nouvelles richesses mais aussi pour sortir de l'ombre les richesses accumulées sous les régimes socialistes. Dans ce contexte, on a assisté à des phénomènes d'enrichissement personnel rapides liés d'une part, à l'investissement des patrimoines amassés auparavant par la nomenklatura et les trafiquants et d'autre part, à la conversion des technocrates de l'ancien système en entrepreneurs capitalistes dans le cadre de la privatisation des entreprises d'Etat (conversion du capital politique en capital économique).

Par ailleurs, avec le passage à l'économie de marché, les différences en terme de consommation (aussi bien en volume qu'en terme de modèle de consommation) se sont considérablement accrues compte tenu de la fin de l'économie de pénurie et de l'augmentation du choix pour les consommateurs. La forte différenciation des modèles de consommation qui a suivi le processus de transition a rendu encore plus visible le phénomène de polarisation sociale. Cette croissance des inégalités est à l'origine de la perception de plus en plus forte d'un conflit entre pauvres et riches dans les sociétés d'Europe de l'Est et d'Asie Centrale. Si le sentiment conflictuel fondé sur les clivages politiques était dominant avant la transition, on constate depuis une perception beaucoup plus forte et fréquente des conflits liés à la distribution des revenus.

Les populations face aux processus de précarisation de leurs conditions de vie

Au début de la transition, la population était consciente des implications sur la distribution des revenus de la transition systémique mais elle pensait majoritairement que ce changement serait source d'opportunités et d'amélioration de leur situation. Toutefois, la dynamique de changement social qui a pris place - marquée par la montée des

.....

inégalités et de la pauvreté - a produit une désillusion d'autant plus grande que l'enthousiasme populaire avait été important lors de la phase initiale. Ainsi, une fois passée cette phase initiale d'optimisme, la majorité de la population des économies en transition a commencé à se méfier du développement des inégalités économiques et à être favorable à un modèle social de marché devant assurer un niveau minimum de sécurité économique contrairement au modèle néolibéral poursuivi à partir du début des années 1990.

Dans ce contexte, la légitimité des inégalités croissantes est faible et la population dans sa grande majorité considère qu'il est de la responsabilité de l'Etat de lutter contre la pauvreté et le chômage afin de préserver la cohésion sociale ; la remise en cause des fonctions de protection sociale de l'Etat suscite, dès lors, de grandes craintes de la part de la population. Ainsi, selon un sondage de 2000 en Arménie, 68,3% de la population critiquait la situation présente et 73,4% désapprouvaient les réformes économiques entreprises (UNDP, 2002 : 3.1).

On assiste au retour d'une vision conflictuelle du monde social caractérisée par une opposition entre perdants et gagnants de la transition qui se traduit par la prolifération des sources de conflictualités et

d'indignation. La nouvelle question sociale - celle du déchirement progressif du lien social - pose le problème classique de la sociologie et de la philosophie politique qu'est celui de la production de la coopération entre individus basée sur un accord équitable et légitime (BHALLA and LAPEYRE, 1999b).

Le problème est qu'il n'existe pas de vecteurs efficaces du mécontentement des populations précarisées susceptibles d'amorcer une redéfinition du modèle de transition et de ses finalités. Comme l'avait montré Hirschman (1970), la propension à recourir à la dénonciation (the voice option) dépend de l'existence d'institutions et de mécanismes pouvant véhiculer le mécontentement de manière efficace et peu coûteuse afin d'enclencher un mécanisme de récupération et d'effectuer un changement de l'intérieur. Les syndicats ont été discrédités et affaiblis par les changements dans la structure de l'emploi, la société civile est encore faible même si elle se développe rapidement, et le jeu démocratique est encore imparfait et n'est pas susceptible d'engendrer des changements significatifs du fait du large consensus des élites au sujet du projet de néo-modernisation. Cette soumission progressive du politique aux contraintes de l'intégration constitue une perte de maîtrise de leur destin par les collectivités citoyennes et provoque un profond malaise

social dont le cœur est le sentiment de dépossession, et de vulnérabilité des individus face à des logiques globales sur lesquelles l'ordre mondial ne leur accorde aucun pouvoir (LATOUCHE, 1997 : 144).

Mais la capacité à s'indigner reste intacte même si elle ne trouve pas un moyen d'expression à travers les institutions qui véhiculent traditionnellement la critique (syndicats et partis de gauche et sociaux démocrates). Or cette indignation est source de résistance diffuse qui mine l'apparition d'une régulation commune autour d'un projet de développement. Elle conduit à des comportements de défection et à l'extension des pratiques irrégulières propres à une situation d'anomie. L'analogie la plus flagrante avec le modèle de Hirschman (1970), c'est le phénomène de migration externe massif qui s'apparente à son option de fuite (exit option). Aussi bien en Arménie qu'en Azerbaïdjan, la transition systémique a été accompagnée de migrations massives du segment le plus actif de la population qui a quitté le pays pour trouver des opportunités de revenu à l'étranger. En ce qui concerne l'Arménie où le phénomène a été le plus fort, on estime qu'entre 1991 et 2000, près de 900000 personnes ont quitté le pays pour des raisons économiques. Les trois quarts des migrants se sont dirigés vers les pays de la CEI dont 80% vers

la Fédération de Russie. Les transferts de revenu de ces travailleurs émigrés représentaient en 2001 environ 8 à 9% du PIB (UNDP, 2003 : 7).

Face à une crise grave de légitimité et à une contestation croissante du cours des réformes, les élites porteuses du projet de néo-modernisation se sont engagées aux côtés du FMI et de la Banque mondiale dans l'élaboration des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) dont le but est de renforcer la base sociale du consensus autour de l'objectif d'intégration dans l'économie mondialisée qui est nécessaire à la mise en œuvre dans de bonnes conditions des politiques d'adaptation des espaces nationaux aux normes de l'économie mondialisée.

Les DSRPs

Les DSRPs constituent le nouveau cadre contraignant pour les pays voulant accéder aux ressources de la Banque mondiale et du FMI. Ce nouveau visage de la conditionnalité exige que les pays mettent en place un dispositif participatif devant permettre la formulation d'une stratégie de lutte contre la pauvreté par le pays lui-même et la mobilisation des différents acteurs du développement pour sa réussite. Si à première vue, on pourrait penser que les DSRPs sont un élément important de

promotion des pratiques démocratiques et de redistribution du pouvoir d'initiative, il faut bien remarquer que si les populations sont invitées à participer à la "nouvelle stratégie de développement", le terrain de la participation est préalablement soigneusement balisé car tout le monde ne participe pas au processus participatif et tout n'est pas soumis au processus de concertation (l'objectif d'intégration dans l'économie mondialisée et l'adaptation à ses normes n'est pas négociable). L'objectif des DSRPs est de faciliter les changements requis par l'adaptation aux nouvelles exigences de l'internationalisation de l'économie en réduisant les sources de résistance et de freinage. Les DSRPs matérialisent un discours d'acteurs dominants qui veulent réaménager les différents niveaux de pouvoir de façon à assurer l'adhésion d'un certain nombre d'acteurs locaux et nationaux aux objectifs présélectionnés dans le cadre du projet d'intégration et d'en renforcer ainsi la légitimité.

Les autorités azéries ont préparé un DSRP intérimaire pour la Banque mondiale et au FMI en juin 2001 et ont finalisé leur stratégie de réduction de la pauvreté en octobre 2002. La stratégie est basée sur une accélération de la croissance dans le cadre d'une économie de marché performante. Ce document insiste sur la multiplication des opportunités d'accès à un

revenu grâce à la croissance et met l'accent sur le maintien de la stabilité macroéconomique, le maintien de l'équité dans l'accès à l'éducation et aux services de santé, sur l'amélioration des infrastructures, sur la réforme du système de protection sociale au profit des plus vulnérables et sur l'amélioration des conditions de vie des réfugiés et des personnes déplacées. Les autorités arméniennes ont adopté le DRSP intérimaire en mars 2001 puis ont finalisé leur stratégie en 2003. Dans les deux cas, la stratégie repose sur l'hypothèse de l'existence d'un enchaînement vertueux - libéralisation, croissance et réduction de la pauvreté - qui justifierait le versant prescriptif du discours dominant, et notamment la place centrale des politiques de libéralisation et de la croissance dans une stratégie de lutte contre la pauvreté. Ce glissement des politiques de développement vers des politiques de lutte contre la pauvreté permet d'écarter toute réflexion liée à la question de la redistribution du pouvoir et des ressources et de réaffirmer le caractère indiscutable du projet néo-modernisateur.

Tout le paradoxe de la nouvelle approche des organisations de Bretton Woods tient dans le fait qu'elles prétendent donner la parole aux pauvres alors que, dans le même temps, elles ne permettent pas que leurs revendications et leurs

.....

initiatives ne s'écartent de la voie qu'elles ont soigneusement balisée. En d'autres mots, les pauvres et les marginaux peuvent participer tant qu'ils ne cherchent pas à modifier les règles du jeu et ne remettent pas en cause le projet d'intégration de manière plus ou moins radicale (BALIBAR, 1992 : 157). Les processus DRSPs sont donc l'expression de rapports de force qui doivent être rapportés à des logiques d'acteurs bien réels. Le non-dit dans l'approche fonctionnelle de la participation par les organisations de Bretton Woods, c'est que la distribution du pouvoir d'initiative n'est jamais égale et que l'on ne s'en empare pas librement. Mais la relation de pouvoir n'est pas figée. L'introduction de dispositifs participatifs, aussi insatisfaisants soient-ils, peut potentiellement favoriser l'émergence de sujets actifs, capables de mettre en doute les initiatives qui leur sont proposées. Les DRSPs en permettant aux organisations de la société civile de disposer de plus d'informations et de moyens de discussion ne transforment évidemment pas les rapports de force mais ils modifient les ressources disponibles et leur répartition et cela peut contribuer à changer les relations de négociation.

Lien social et développement durable : perspectives pour le futur

Si le retour de la croissance économique n'est pas problématique à condition d'effectuer les réformes nécessaires en termes de libéralisation et de déréglementation comme le montrent les cas de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan, l'objectif de croissance durable mis en avant par les partisans du projet néo-modernisateur est bien plus problématique dans un contexte de fragmentation sociale et de perte du lien social. Le FMI est bien conscient de cette menace grandissante sur les conditions de l'accumulation sous sa forme mondialisée lorsqu'il remarque que:

“The challenge therefore is how to minimize the tensions between globalization and the pressures for socialization of risk. If such tensions go unaddressed, the danger is that the domestic consensus in favor of open markets will ultimately erode and trigger a generalized resurgence of protectionism” (IMF, 1997: 154).

Entreprendre le chemin du développement durable, c'est reconnaître que le processus de développement est loin d'être un processus consensuel et qu'il a besoin pour être couronné de succès et pour transformer la société en profondeur, de convaincre les individus d'y participer, de

.....

surmonter leur hostilité ou leur indifférence. A cette fin, la contrainte n'est pas suffisante. Le processus de développement a besoin de la mobilisation des énergies créatrices, de la volonté des acteurs d'investir du temps et des ressources, d'être innovants, de résoudre des problèmes, de faire des sacrifices. Mais cette mobilisation se fait *ex ante*, bien avant la validation du processus, c'est-à-dire bien avant que la certitude du résultat soit acquise. Les participants font donc un pari sur l'avenir et choisissent malgré leurs objectifs divergents et parfois conflictuels de coopérer, c'est-à-dire qu'ils font confiance à un projet qu'ils considèrent comme juste et pour lequel ils ont un intérêt mutuel à ce qu'il réussisse (Lapeyre, 2002). Ils ne feront jamais ce pari s'ils considèrent que les règles du jeu sont faussées et s'ils n'ont pas les moyens d'enclencher des mécanismes de récupération en cas de dérapage du processus par rapport aux objectifs autour desquels s'était défini le projet d'action en commun.

En Arménie et en Azerbaïdjan, comme dans le cas de nombreux

pays d'Europe de l'Est et d'Asie Centrale, ce sont les conditions même de l'émergence d'un projet global coopératif qui sont détruites par la perte du lien social et la remise en cause des espaces de prévoyance et de sécurisation mis en place dans la phase historique précédente. Or il est fondamental de percevoir que les problèmes de compétitivité, de développement et de transition impliquent chaque fois une forme de créativité sociale qui ne peut être réveillée dans un contexte de perte du lien social. L'enjeu majeur de cette phase historique de transformation dans le Caucase et en Asie Centrale, c'est donc la redéfinition d'un projet de développement qui répondrait aux demandes de développement d'une large masse de la population en termes d'amélioration de leurs conditions de vie et de travail dans le cadre de leur milieu de vie. Face au retour d'une vulnérabilité de masse, les demandes de sécurité et de dignité d'existence appellent à la construction d'un ensemble de droits collectifs fondamentaux et non leur destruction.

.....

*Frédéric Lapeyre, docteur en études du développement de l'Université Catholique de Louvain, est professeur à Institut d'Etudes du Développement de l'Université Catholique de Louvain et membre du Projet d'Histoire Intellectuelle des Nations Unies. Il est aussi expert pour les organisations internationales sur les questions de pauvreté et d'exclusion sociale. Il a notamment participé au groupe d'experts auprès de la Commission mondiale sur l'impact social de la mondialisation mise en place par le Bureau International du Travail. Auparavant, il a été chargé de cours à l'Institut Universitaire d'Etudes du Développement à Genève et Fulbright Fellow à Brown University. Parmi ses publications les plus récentes : "Le rêve d'un développement sans conflit", *Nouveaux Cahiers de l'IUED*, no.13; 2002 ; "Paupérisation et précarisation sociale dans les Territoires Palestiniens Occupés" in *Critique Economique*, no.10, 2003; "Les Territoires palestiniens occupés en 2002: crise économique et pauperisation", in *Afrique du Nord et Moyen-Orient - Espace et conflits, Les études de la Documentation Française*, 2003 ; *The contributions of the United Nations to Development Theory and Practices*, *Bloomington: Indiana University Press*, 2004 ; *Poverty and Exclusion in a Global World*, 2nd revised edition, *New York: Palgrave*.*

Bibliographie

- BALIBAR, E. (1992), "Inégalités, fractionnement social et exclusion", in AFFICHARD, J. & DE FOUCAULD, J.-B., *Justice sociale et inégalités*, Paris: Esprit.
- BHALLA, A. & LAPEYRE, F. (1999a), (2nd revised edition 2004), *Poverty and Exclusion in a Global World*, London: Macmillan/Palgrave.
- BHALLA, A. & LAPEYRE, F. (1999b), "Global Integration and Social exclusion With Special Reference to Poland and Hungary", *European Journal of Development Research*, vol.11, no.1.
- BRADA, J., SCHONFELD, R. & SLAY, B. (1995), "The Role of International Financial Institutions in Central and Eastern Europe", *Journal of Comparative Economics*, no.20.
- DOLLAR D. & KRAAY, A. (2000), "Growth is good for the poor", *Policy Research Working Paper*, no.2587 Washington : World Bank.
- FERGE, Z. (1996), "Social citizenship in the new democracies", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.20, no.1.
- GOMULKA, S. (1995), "The IMF-Supported Programs of Poland and Russia 1990-1994: Principles, errors and results", *Journal of Comparative Economics*, no.20.
- HIRSCHMAN, A. O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge: Harvard University Press.
- IMF, (1997), "Forces of globalization must be embraced", *IMF Survey*, vol.26, no.10.
- KORNAI, J. (1994), "Transformational recession : The main causes", *Journal of Comparative Economics*, no.19.
- LAPEYRE, F. (2002), "Le rêve d'un développement sans conflit", *Nouveaux Cahiers de l'IUED*, no.13.
- LATOUCHE, S. (1997), "La mondialisation et la fin du politique : diagnostic et perspectives", *Revue MAUSS*, no.9.
- REPUBLIC OF ARMENIA (2003), *Poverty reduction strategy paper*, Yerevan: Republic of Armenia.
- REPUBLIC OF AZERBAIJAN, (2003), *State Programme on poverty reduction and economic development 2003-2005*, Baku: Republic of Azerbaijan.
- SHU-YAN, Ma (1998), "Third world studies, development studies and post-communist studies: Definition, distance and dynamism", *Third World Quarterly*, vol.19, no.3.
- UNDP (1999), *Human Development Report*, New York, UNDP.
- UNDP (2002), *Azerbaijan Human Development Report 2002*, Baku: UNDP.
- UNDP (2002), *Growth, Inequality and Poverty*, Yerevan: UNDP.
- UNDP (2003), *The concept paper – Sustainable economic development policy for Armenia*, Yerevan: UNDP.
- WORLD BANK (2000), *Making transition work for everyone*, Washington: World Bank.
- WORLD BANK (2003), *Memorandum of the President of the IDA and the IBRD and IFC to the executive directors on a country assistance strategy for Azerbaijan Republic*, Report no.25790-AZ, Washington: World Bank.

Map 5. Ethnic groups of Central Asia

