

La pauvreté selon le PNUD et la Banque mondiale

Poverty according to the UNDP and the World Bank

Emmanuelle Benicourt



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/etudesrurales/68>

DOI : [10.4000/etudesrurales.68](https://doi.org/10.4000/etudesrurales.68)

ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2001

Pagination : 35-54

Référence électronique

Emmanuelle Benicourt, « La pauvreté selon le PNUD et la Banque mondiale », *Études rurales* [En ligne], 159-160 | 2001, mis en ligne le 03 janvier 2017, consulté le 21 septembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/68> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/etudesrurales.68>

Ce document a été généré automatiquement le 21 septembre 2021.

© Tous droits réservés

La pauvreté selon le PNUD et la Banque mondiale

Poverty according to the UNDP and the World Bank

Emmanuelle Benicourt

- 1 DEPUIS le début des années quatre-vingt-dix, la pauvreté est un thème récurrent au sein des organisations internationales de développement. En effet, en 1990, pour la première fois, la Banque mondiale consacre explicitement le *Rapport sur le développement dans le monde* à cette problématique. De son côté, le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) porte une attention croissante à cette réalité sociale : après avoir à la même époque élaboré la notion de développement humain, il avance celle de pauvreté humaine, et propose une série d'indicateurs reliés à cette dernière. Dix ans plus tard, existe-t-il des différences significatives dans les analyses de la pauvreté menées par ces deux institutions internationales ? Ou bien, cet intérêt partagé s'est-il concrétisé dans des grilles d'analyse et de recommandations normatives sensiblement proches ?
- 2 Afin de répondre à cette question, nous passerons en revue le discours tenu par le PNUD et la Banque mondiale. L'étude sera fondée essentiellement sur les rapports mondiaux – destinés à un large public – publiés au cours des années 1999 et 2000. Dans un premier temps, nous présenterons les différentes acceptions de la pauvreté retenues par ces organismes – les définitions qu'ils en donnent et les indicateurs qu'ils utilisent pour l'évaluer. Puis nous aborderons les causes de la pauvreté et les grilles d'analyse proposées par ces deux institutions. Enfin, nous nous intéresserons aux positions et aux recommandations normatives qui en découlent.

Définitions et mesures de la pauvreté

- 3 Aujourd'hui, tout le monde s'accorde sur le fait que la pauvreté est un phénomène complexe, pluridimensionnel, ne pouvant être réduit à sa simple expression monétaire (c'est-à-dire à un niveau insuffisant de ressources économiques pour vivre de façon

décente). Le PNUD déclare ainsi que « la pauvreté n'est pas un phénomène unidimensionnel – un manque de revenus pouvant être résolu de façon sectorielle. Il s'agit d'un problème multidimensionnel qui nécessite des solutions multisectorielles intégrées » [2000a : 34]. De même, la Banque mondiale affirme que la pauvreté a des « dimensions multiples », de « nombreuses facettes » et qu'elle est « la résultante de processus économiques, politiques et sociaux interagissant entre eux dans des sens qui exacerbent l'état d'indigence dans lequel vivent les personnes pauvres » [BM 2000 : 1].

Selon le PNUD

- 4 Dans le rapport *Vaincre la pauvreté humaine* (2000) du PNUD, un encadré définit spécifiquement l'« extrême pauvreté », la « pauvreté générale » et la « pauvreté humaine ». Ainsi, « une personne vit dans la pauvreté extrême si elle ne dispose pas des revenus nécessaires pour satisfaire ses besoins alimentaires essentiels – habituellement définis sur la base de besoins caloriques minimaux [...]. Une personne vit dans la pauvreté générale si elle ne dispose pas des revenus suffisants pour satisfaire ses besoins essentiels non alimentaires – tels l'habillement, l'énergie et le logement – et alimentaires ». La « pauvreté humaine », quant à elle, est présentée comme l'« absence des capacités humaines de base : analphabétisme, malnutrition, longévité réduite, mauvaise santé maternelle, maladie pouvant être évitée » [PNUD 2000a : 19].
- 5 Le PNUD évoque également dans ce rapport la pauvreté monétaire, sans toutefois en donner une définition précise. Un examen rapide des définitions données ci-dessus permet cependant d'affirmer que la pauvreté monétaire englobe la pauvreté extrême (également appelée pauvreté absolue) et la pauvreté générale (ou pauvreté relative) : les nuances entre ces deux types de pauvreté renvoient au seuil monétaire – ou de revenu – adopté. La pauvreté monétaire relève plutôt de la démarche de la Banque mondiale, alors que la pauvreté humaine semble être un concept spécifiquement onusien. Quelques clarifications s'imposent.
- 6 La pauvreté humaine est intrinsèquement liée à la notion de développement humain, qui voit le jour au début des années quatre-vingt-dix, à la suite des travaux d'Amartya Sen¹. Le développement humain représente, selon les termes du PNUD, l'élargissement des possibilités et des choix offerts aux individus. Plus précisément, « les trois possibilités essentielles sont celles de vivre longtemps et en bonne santé, d'acquérir des connaissances et un savoir, et de pouvoir accéder aux ressources nécessaires pour vivre dans des conditions décentes ». C'est par rapport au développement humain que la pauvreté humaine est définie : « [elle] signifie la négation des opportunités et des perspectives fondamentales sur lesquelles repose tout développement humain, à savoir vivre une vie longue, saine, constructive, et jouir d'un niveau de vie décent, ainsi que de la liberté, de la dignité, du respect de soi-même et d'autrui » [PNUD 1997 : 15-16].
- 7 Pour nous faire une idée un peu plus précise sur la manière dont le PNUD appréhende la pauvreté, présentons l'indicateur qu'il emploie pour la mesurer : l'IPH (indicateur de pauvreté humaine). Celui-ci est centré sur les « déficits rencontrés dans les trois domaines essentiels de l'existence humaine » [*ibid.* : 15].
- 8 Comme l'explique le PNUD, dans les notes techniques du *Rapport mondial sur le développement humain* consacré à la pauvreté (1997), cet indicateur « se concentre sur trois aspects essentiels de la vie humaine déjà envisagés dans le cadre de l'IDH [indicateur de développement humain] – longévité, instruction et conditions de vie

décentes – mais envisage ces aspects sous l'angle des manques. [...] dans le calcul de l'IPH, les insuffisances en termes de longévité sont représentées par le pourcentage de personnes risquant de décéder avant l'âge de 40 ans (P1) et le manque d'instruction est traduit par le pourcentage d'adultes analphabètes (P2). Quant au manque de conditions de vie décentes au niveau économique en général, il est représenté par un sous-indicateur composite comprenant lui-même trois variables : le pourcentage d'individus privés d'accès à l'eau potable (P31), celui des personnes privées d'accès aux services de santé (P32), et celui des enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition (P33). Le sous-indicateur composite P3 s'obtient en calculant la moyenne arithmétique des trois variables P31, P32, P33 » [PNUD 1997 : 141]. On calcule ensuite l'IPH en faisant la moyenne arithmétique des trois indicateurs P1, P2 et P3.

- 9 Contrairement à l'IDH dans lequel les conditions de vie sont mesurées par le PIB réel par habitant, l'IPH n'intègre pas la dimension « monétaire » de la pauvreté. Dans ce même rapport, le PNUD justifie son choix de la manière suivante : « Le PNB pris en compte dans l'IDH est en fait un amalgame des moyens publics et privés, les services publics étant financés à partir du revenu national dans son ensemble. Le revenu privé ne saurait rendre compte correctement des ressources économiques dont un individu peut profiter, lesquelles comprennent des services publics essentiels (tels que les infrastructures médicales et l'approvisionnement en eau potable). » [*Ibid.* : 19] Puisque les individus peuvent également bénéficier des services publics, un indicateur reposant uniquement sur le revenu privé aurait pour conséquence la surestimation de la pauvreté.
- 10 Cependant, l'attitude du PNUD, consistant à ne comptabiliser que les « services publics », peut présenter des limites analogues ou symétriques (soit une sous-estimation de la pauvreté). Afin de justifier sa position face à d'éventuelles remarques proposant une approche complémentaire en termes de revenus, il poursuit : « L'un des problèmes posés par la mesure de la pauvreté monétaire est que l'application à tous les pays d'un seuil de pauvreté identique peut gravement induire en erreur, parce que la conception du « nécessaire » varie d'une société à l'autre. » [*Ibid.* : 19] Le PNUD invoque l'argument selon lequel il est difficile d'établir un seuil de pauvreté satisfaisant sur le plan international, et renvoie ainsi au débat qui oppose les partisans de la pauvreté absolue et ceux de la pauvreté relative. Il aurait toutefois été possible de calculer, pour chaque pays, des taux spécifiques pour la « pauvreté monétaire ». L'adoption d'un seuil national tel que 40 ou 50 % du revenu médian, comme c'est actuellement le cas pour la majorité des pays développés, aurait pu être relativement satisfaisante. Le PNUD semble néanmoins déterminé à ne pas faire entrer cette variable dans son indicateur en évoquant les « [difficultés à] déterminer les spécificités et [à] estimer les seuils de pauvreté respectifs pour chacun des pays. Les seuils officiels nationaux ne peuvent atteindre cet objectif, car ils subissent des influences d'un autre ordre, notamment politique, et ne peuvent servir dans le cadre de comparaisons internationales. S'il est aisé de constater la nécessité d'un seuil de pauvreté variable, il est moins évident de déterminer ce seuil dans différentes communautés » [*ibid.* : 20]. Curieusement, le PNUD affirme ici que la fixation d'un seuil de revenu recouvre des enjeux politiques de taille. Mais le lecteur n'est-il pas en droit de se demander pourquoi le choix des domaines « essentiels » ne subit pas, lui aussi, ces « influences d'ordre politique » ? Le PNUD ne fournit, à aucun moment, de réponse satisfaisante à cette question, ce qu'on ne peut manquer de relever.

Selon la Banque mondiale

- 11 Cette institution ne parle pas explicitement, comme le PNUD, de « pauvreté humaine ». Bien qu'elle ne donne pas de définition précise des types de pauvreté qu'elle analyse, son raisonnement distingue pauvreté absolue et pauvreté relative. La pauvreté absolue correspond à un niveau de revenu nécessaire pour assurer la survie des personnes. En général, ce seuil est calculé en fonction d'un régime alimentaire de base. La pauvreté relative, quant à elle, reflète une conception plus axée sur la répartition des revenus ; elle signifie avoir « moins que les autres ». Cette notion renvoie au niveau de revenu nécessaire pour participer à et vivre dans une société particulière (logement, habillement...). Les types de pauvreté abordés par la Banque mondiale sont donc particulièrement centrés sur l'aspect monétaire.
- 12 Toutefois, la Banque mondiale ne s'en tient pas à cette analyse simpliste. Elle n'omet pas d'évoquer les interrelations entre les différentes facettes de la pauvreté, et explique que l'étude approfondie de certains secteurs – ou domaines – est fondamentale pour saisir la pauvreté dans sa complexité. Ces domaines sont la santé et l'éducation, la vulnérabilité (l'incertitude et le risque frappant particulièrement les populations pauvres), le manque de parole (*voicelessness*) et le manque de pouvoir (*powerlessness*).
- 13 Pour évaluer ces divers domaines, la Banque mondiale passe en revue une série d'indicateurs ou « pistes de réflexion » possibles. En ce qui concerne la santé, l'indicateur retenu est quasiment le même que celui du PNUD. Elle opte en effet pour le taux de mortalité infantile, et celui des moins de 5 ans. Dans le domaine éducatif, les indicateurs adoptés sont soit le taux d'inscription brut, soit, lorsque les données sont disponibles, le taux d'inscription net.
- 14 Parmi les « nouveautés » du rapport 2000, il y a la vulnérabilité, dont la Banque mondiale précise qu'un indicateur ne saurait l'évaluer dans sa dimension dynamique (les taux de fréquence d'entrée et de sortie de la pauvreté). Face à cela, elle préconise de mener des études à partir des données fournies par les enquêtes de consommation ou les recensements (tout en admettant que ces informations sont souvent insuffisantes). « Comme ce concept est dynamique, il ne peut être mesuré en observant les ménages une fois seulement [...]. Il existe maintenant un consensus croissant sur le fait qu'il n'est ni possible ni souhaitable d'appréhender la vulnérabilité par un seul indicateur. » [BM 2000 : 19] La Banque mondiale n'évoque toutefois pas les indicateurs susceptibles de constituer une approche plus satisfaisante. Pour cette institution, la « vulnérabilité » ne semble donc pas être mesurable à proprement parler.
- 15 En ce qui concerne le manque de parole (*voicelessness*) et le manque de pouvoir (*powerlessness*), elle admet d'emblée qu'ils sont difficiles à quantifier. Elle évoque néanmoins des démarches possibles, et invite le lecteur à se reporter à un encadré où il est dit que des « groupes de discussion » peuvent être très fructueux pour comprendre ce que les pauvres revendiquent. Elle explique en effet qu'au sein de tels groupes, « les personnes pauvres ont discuté d'un ensemble d'institutions importantes dans leur vie quotidienne et identifié ensuite les critères décisifs pour leur évaluation ». Les critères évoqués sont les suivants : « la confiance, la participation, la responsabilité (*accountability*), l'aptitude à s'unir, la réactivité (*sensibility*), le respect, l'équité et l'impartialité (*fairness*), la bienveillance, l'écoute et l'amour. Les personnes pauvres ont défini ces critères avec des termes simples et clairs avant de noter les institutions »

[*ibid.* : 21]. On s'attendrait à ce que la Banque mondiale explicite cette méthode d'évaluation ou à ce qu'elle en donne les résultats. Or, il n'en est rien.

- 16 Ces remarques relatives aux divers champs envisagés par la Banque mondiale pour évaluer la pauvreté peuvent laisser penser que sa démarche est aussi « ouverte » que celle du PNUD. Cependant, en y regardant de plus près, il s'avère qu'elle est sensiblement différente. En effet, elle n'élabore pas d'indicateur comme l'IPH et ne cherche pas à le faire. Elle explique ainsi que son « rapport ne cherche pas à définir un indice synthétique [...]. Plutôt, il se concentre sur l'indigence dans ses différents aspects, et en particulier, sur le cas des pauvres au niveau du revenu (*income-poor*) » [*ibid.* : 19]. Sa mesure de la pauvreté se limite à une évaluation monétaire. La Banque mondiale commence par cerner les populations pauvres en se basant sur un critère de revenu (ou de consommation). Puis, elle cherche à voir comment les divers domaines se combinent, se renforcent ou s'exacerbent pour accroître ou diminuer l'état d'indigence de cette catégorie sociale.
- 17 Pour déterminer la catégorie des *income-poor*, elle fixe des seuils de pauvreté. Le seuil retenu pour évaluer la pauvreté « absolue » est mieux connu sous le nom de « seuil de \$ 1 par jour » (en réalité il correspond à un niveau de \$ 1,08 selon les prix de 1993). Il est ensuite traduit en un seuil « national » (c'est-à-dire en monnaie locale) par le biais d'une formule de parité du pouvoir d'achat. La Banque mondiale retient aussi un seuil supérieur, connu sous le nom de « \$ 2 par jour », égal au double du seuil précédent. Le choix de l'un ou de l'autre dépend du niveau de développement. S'agissant des pays à revenu intermédiaire, comme l'Amérique latine ou certains pays d'Asie, le second seuil est considéré comme étant un meilleur indicateur de la pauvreté réelle des populations. Le premier seuil est, quant à lui, adapté aux pays les moins avancés, dont l'Afrique subsaharienne.
- 18 Une fois le seuil de pauvreté fixé, la Banque mondiale utilise d'autres indicateurs qui lui permettent de faire une analyse plus fine. Tel le *headcount ratio*, proportion de personnes se situant sous le seuil de pauvreté appelé également « incidence de la pauvreté ». Toutefois, l'indicateur « par tête » ne donne aucune information sur les différences de revenus au sein de la population pauvre. Face à cela, le *poverty gap*, c'est-à-dire la distance des personnes par rapport au seuil de pauvreté, vise à déterminer la « profondeur » de la pauvreté. Il rend ainsi compte du niveau de revenu dont disposent les pauvres, et le compare avec le seuil de pauvreté fixé. Enfin, le *squared poverty gap* évalue le degré d'inégalité des revenus au sein de la population pauvre. La répartition du revenu parmi les pauvres peut en effet constituer une information utile pour comprendre leurs convergences ou divergences d'intérêt.
- 19 La Banque mondiale est-elle plus lucide que le PNUD en admettant que les composantes non économiques ne sont pas quantifiables ? En effet, parmi les « nouvelles » dimensions de la pauvreté (le *voicelessness* et le *powerlessness*), des indicateurs clairs et précis font défaut. Ou bien, la « pauvreté humaine » reflète-t-elle une finalité différente du développement, impliquant des politiques particulières de lutte contre la pauvreté ?

Grilles d'analyse de la pauvreté

Capacité, opportunités et potentialités

- 20 Depuis 1990, le PNUD fonde ses analyses sur les notions de capacité, d'opportunités et de potentialités. C'est ainsi qu'on lit dans le *Rapport mondial sur le développement humain* (1997) : « Selon le concept de capacité, la pauvreté d'une existence ne tient pas uniquement à l'état d'indigence dans lequel une personne se trouve effectivement, mais également au manque d'opportunités réelles – pour des raisons sociales ou des circonstances individuelles – de bénéficier d'une existence qui vaille la peine d'être vécue et qui soit considérée à sa juste mesure. Dans la notion de capacité, l'accent est mis sur les potentialités qu'un individu est en mesure ou non de réaliser, en fonction des opportunités dont il dispose. Ces potentialités désignent tout ce qu'un individu peut souhaiter faire ou être, par exemple, vivre longtemps, être en bonne santé. L'approche de la pauvreté en termes de capacités se concentre sur des états possibles (potentialités), tout en distinguant lorsque c'est possible, le choix qu'un individu possède mais néglige délibérément. » [PNUD 1997 : 17]
- 21 Le concept de capacité nécessite quelques éclaircissements. Pour le PNUD, une personne n'est pas uniquement pauvre en raison de son manque de revenus ou de moyens matériels (l'indigence), mais aussi en raison du manque de choix dont elle dispose effectivement. Dans ce cadre, les capacités « reflètent la liberté de réaliser des potentialités » [*ibid.* : 14]. Les choix qui s'offrent aux pauvres, les opportunités, constituent les moyens de réaliser les « potentialités », ces états possibles – ou souhaitables. Les opportunités proviennent de « raisons sociales ou de circonstances individuelles », et influencent la façon dont un individu peut ou non réaliser la vie à laquelle il aspire. Les potentialités, quant à elles, renvoient aux modes de vie que les personnes peuvent désirer, ce qu'elles veulent « faire ou être », comme, par exemple, savoir lire. Toutefois, rien n'est explicité quant à la manière dont s'opère le choix entre les diverses potentialités ; on ne sait pas non plus pourquoi une potentialité est jugée « bonne » ou « mauvaise ».
- 22 L'analyse du PNUD n'est pas sans ambiguïté : elle part de l'état d'indigence dans lequel une personne se trouve « effectivement » (ses conditions de vie) puis s'intéresse à ses opportunités « réelles » (ses choix possibles). Cela expliquerait la raison pour laquelle les individus pauvres ne bénéficient pas d'une existence qui « vaille la peine d'être vécue » ou qui soit considérée à sa « juste » mesure. Cependant, derrière ces termes vagues, on ne voit pas à quel type d'existence il est fait référence. Ce flou provient peut-être de l'importance accordée à la notion de « liberté ». Les pauvres doivent avoir le choix de l'existence qu'ils souhaitent mener, et la nature de cette existence ne devrait être imposée par personne : d'où la nécessité d'éviter tout jugement de valeur sur le « choix de vie » des pauvres. Position louable, certes, mais qui limite l'analyse.
- 23 En effet, le PNUD affirme qu'il tente de cerner les cas où une personne dispose d'« opportunités » mais les néglige délibérément. Curieusement, une personne peut avoir accès aux services de santé et d'éducation, et ne pas en tirer profit. Le PNUD considère alors que cette personne pauvre sur le plan monétaire ne l'est pas sur le plan des capacités, puisqu'elle a volontairement ignoré un choix possible. Bien sûr, l'analyse du PNUD n'est pas aussi simpliste, puisqu'il cherche à comprendre les raisons qui motivent les choix des individus. Mais rien n'est dit sur la manière dont sont conçues

les potentialités, ou sur les critères qui permettent de distinguer les « choix libres » des « choix contraints ».

- 24 Malgré la mise en avant de ces concepts « philosophiques » visant à expliquer la pauvreté, les deux rapports « mondiaux » publiés par le PNUD en 2000 ne fournissent pas de grille de lecture structurée des causes de la pauvreté. C'est pourquoi nous allons nous appuyer sur un ouvrage consacré à la lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne.
- 25 Les trois causes structurelles avancées dans *La lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne* sont : 1) les dotations inégales en facteurs de production ; 2) la gouvernance et la structure politique ; 3) les inégalités en termes d'opportunités.
- 26 Les facteurs de production se scindent en trois types de « capital » : le capital physique, le capital financier et le capital social. En ce qui concerne le capital physique, le PNUD s'intéresse tout particulièrement (pour cette région fortement marquée par la pauvreté rurale) au droit foncier et à la répartition des terres en fonction de leur nature ou de leur qualité. S'agissant du capital financier (les ressources financières), la pauvreté résulterait de « la difficulté d'accès et de la mauvaise distribution du crédit et de l'épargne. En effet, le crédit et l'épargne constituent des ressources essentielles pour les pauvres, leur permettant ainsi de saisir les occasions offertes par le marché » [PNUD 1999 : 115]. Enfin, pour ce qui est du capital social (notamment la santé et l'éducation), le PNUD évoque la problématique de la pauvreté et de l'exclusion. Pour lui, « l'aptitude des individus à tisser des liens constitue une autre forme de ressource de première importance, un capital social dont les manifestations premières se retrouvent dans la famille et la collectivité ». En ce qui concerne les facteurs de production, la question de la réforme agraire mise à part, le PNUD propose de raisonner en termes de « manques de droits d'accès à ». Il n'est pas question de porter atteinte à la structure de la propriété des actifs, mais d'accroître leur « accessibilité » aux populations pauvres.
- 27 La deuxième cause structurelle renvoie aux systèmes politiques des pays, aux « déficits en matière de gouvernance et d'habilitation de la population » [*ibid.* : 118]. Cette notion de gouvernance est un élément central de la stratégie de lutte contre la pauvreté mise en avant dans le rapport *Vaincre la pauvreté humaine* (2000). À la source de la pauvreté, il y aurait des systèmes législatifs et institutionnels particuliers qui entraveraient la prise en compte des intérêts des pauvres dans les processus de décision (leur participation). Le programme de recherche proposé est énoncé comme suit : « Il est essentiel de déterminer dans quelle mesure le cadre institutionnel et législatif n'est pas lui-même responsable de la production ou de l'aggravation de la pauvreté [...]. Des politiques efficaces doivent impérativement prendre en compte la promotion d'une large participation politique, l'obligation de rendre des comptes, la transparence de l'action des pouvoirs publics et la prise en compte des aspirations des groupes défavorisés. » [*ibid.* : 119]
- 28 La troisième cause structurelle réside dans ce que le PNUD appelle l'« inégalité d'accès aux opportunités de sortir de la pauvreté ». Par là, il entend l'inégalité d'accès aux services sociaux essentiels (santé primaire, éducation de base, eau potable) et aux opportunités économiques (qui recouvrent le microfinancement et l'accès au « marché »). Il serait ainsi souhaitable, dans cette perspective, d'étudier les « déséquilibres des prix proposés pour les biens et services produits par les pauvres, des opportunités d'accès à l'emploi, d'accès aux infrastructures (les régions pauvres le

seraient parce qu'enclavées) et des inégalités d'accès au logement, à l'habitat » [*ibid.* : 122].

- 29 En bref, la grille d'analyse du PNUD tourne autour des notions de capacité, d'opportunités et de potentialités. Concrètement, les causes de la pauvreté avancées par cette organisation renvoient à des inégalités en termes de « droits d'accès à », aux choix réels ou opportunités dans certains domaines considérés comme essentiels.

Le manque de pouvoir et de parole

- 30 La Banque mondiale ne fait quasiment jamais référence aux potentialités ou aux capacités. En revanche, elle utilise largement la notion d'« opportunité ». Dans le *Rapport sur le développement dans le monde* (2000), elle évoque trois domaines à analyser pour saisir les causes de la pauvreté : 1) « le manque de revenus et d'actifs pour réaliser des besoins de base – l'alimentation, le logement, l'habillement, et des niveaux acceptables de santé et d'éducation » ; 2) « la sensation d'être sans parole et sans pouvoir dans les institutions de l'État et de la société » ; 3) « la vulnérabilité aux chocs défavorables, liée à l'inaptitude de pouvoir les gérer ou d'y faire face » [BM 2000 : 34].
- 31 Comme pour le PNUD, la première « cause » invoquée par la Banque mondiale a trait au manque d'actifs (*assets*). Ces actifs sont de plusieurs types : les ressources humaines, les ressources naturelles (terre), les ressources physiques (infrastructures), les ressources financières (épargne et accès au crédit), et les ressources sociales (réseaux de contacts et d'obligations réciproques).
- 32 Comme son homologue, la Banque mondiale n'aborde pas explicitement la question de la redistribution des actifs. Son analyse repose, en fait, sur le faible rendement des actifs des pauvres, et non sur leur quantité. Ce rendement, qu'elle qualifie de « productivité », serait faible dans la mesure où les pauvres sont privés d'« opportunités économiques ». En effet, selon elle, la pauvreté dépend de « l'accès aux marchés, ainsi que de l'ensemble des influences globales, nationales et locales sur les rendements dans ces marchés. Toutefois, les rendements ne relèvent pas seulement du comportement des marchés, mais également de la performance des institutions de l'État et de la société » [*ibid.* : 34]. La nouveauté consisterait donc à admettre qu'il existe, en sus des explications économiques, des facteurs politiques, institutionnels et législatifs. La question ne serait pas celle d'un niveau insuffisant de ressources, mais celle du comportement des marchés et du fonctionnement des institutions publiques.
- 33 Intervient également la problématique de la croissance. Pour comprendre le faible revenu des pauvres, il faut étudier la manière dont la croissance leur profite. Comme le PNUD, la Banque pense qu'une gouvernance solide est fondamentale : « La croissance – et son efficacité dans la réduction de la pauvreté – dépend également d'une gouvernance saine et stable. » [*Ibid.* : 34]
- 34 Le fonctionnement des institutions publiques devient, dans le *Rapport sur le développement dans le monde* (2000), une préoccupation manifeste de la Banque mondiale. Ce fonctionnement renvoie aux notions de *voicelessness* et *powerlessness*. La Banque met l'accent sur les « abus » de pouvoir qui « entravent les possibilités des pauvres de saisir les nouvelles opportunités économiques ou bien les empêchent d'entreprendre des actions hors de leur zone de sécurité immédiate. Les menaces physiques ou le pouvoir bureaucratique arbitraire rendent difficile tout investissement dans les affaires publiques, ainsi que toute prise de parole visant à faire connaître et à

faire prendre en compte leurs intérêts. Et des institutions irresponsables et non réactives sont parmi les causes du progrès relativement lent en matière d'expansion des actifs des personnes pauvres » [BM 2000 : 35-36]. Le « manque d'actifs » évoqué précédemment serait ainsi la résultante du comportement et de la nature des institutions de l'État. Il est donc ici question non seulement des structures de pouvoir, mais aussi de la conduite des « décideurs politiques ». Le fonctionnement des institutions publiques, qui ne sont alors ni « comptables » (elles ne rendent pas de comptes au public) ni « réactives » face aux attentes des pauvres, constitue par conséquent une des causes de la pauvreté. Les structures publiques sont présentées à la fois comme responsables du faible niveau des actifs des pauvres, et comme une entrave au fonctionnement des « marchés » qui permettraient aux pauvres de « saisir les opportunités économiques » et de sortir de leur condition sociale.

35 La « vulnérabilité » est la dernière cause de la pauvreté mise en avant par la Banque mondiale. Ce terme a trait à l'état d'insécurité constant des pauvres, les empêchant de faire face aux « chocs économiques » ou aux risques de la vie quotidienne. Cependant, les relations entre la « vulnérabilité », les « risques », les « chocs » et le montant des actifs dont disposent les pauvres ne sont pas très claires. La Banque affirme en effet que « les risques que les pauvres doivent affronter, comme conséquence de leurs circonstances, sont les causes de leur vulnérabilité. Mais la cause la plus profonde est l'inaptitude à réduire le risque ou à faire face aux chocs – une cause qui puise dans les autres causes de la pauvreté, en même temps qu'elle les nourrit. Un faible niveau d'actifs physiques, naturels et financiers rend les personnes pauvres particulièrement vulnérables aux chocs négatifs » [ibid. : 36-37]. Le faible niveau des actifs (leur quantité) est ici important. Face à ce constat, on s'attendrait à ce qu'une politique de redistribution soit proposée (plus on a d'actifs, plus on peut s'assurer contre les « chocs »). Ce n'est pourtant pas le cas. Cela est probablement dû au fait que la cause première de la vulnérabilité, pour la Banque, reste « l'inaptitude à gérer le risque ».

36 Ainsi, la Banque mondiale comme le PNUD admettent que la cause essentielle de la pauvreté est d'ordre politique. La structure et le fonctionnement des institutions publiques seraient un frein fondamental à son éradication ou, du moins, à sa réduction.

Stratégies de lutte contre la pauvreté

37 Le rapport du PNUD sur la pauvreté (2000) concentre son attention sur les réformes en matière de « gouvernance » (soit les structures politiques et institutionnelles des pays). De son côté, le cadre « normatif » de la Banque mondiale repose sur trois concepts : les opportunités, l'habilitation (ou la délégation de pouvoir : *empowerment*), et la sécurité. Le premier renvoie au fonctionnement de l'économie et aux réformes à réaliser pour que les pauvres puissent profiter des « opportunités économiques ». Le deuxième terme, *empowerment*, est plutôt à relier avec ce que le PNUD entend par « gouvernance ». La « sécurité », enfin, recouvre les mesures et politiques sociales visant à permettre une meilleure gestion des risques pour les populations pauvres. Cette différence provient sans doute du fait que le terme de « gouvernance » est un terme englobant, capable d'absorber n'importe quelle autre dimension – qu'elle soit d'ordre politique ou économique.

La bonne gouvernance

- 38 Les réformes d'ordre politique ci-après s'articulent autour d'un vaste ensemble de mesures telles que la lutte contre la corruption, l'instauration de la démocratie (pour agir sur le fonctionnement des institutions) ou la décentralisation (pour changer la structure de ces institutions).
- 39 Pour le PNUD, la gouvernance est la clef de voûte des politiques nationales de lutte contre la pauvreté. C'est le « chaînon manquant » qui expliquerait les maigres résultats en matière de réduction de la pauvreté, malgré la multiplication des programmes mis en place depuis dix ans. Dans un encadré consacré à la « gouvernance humaine », il est écrit qu'elle « englobe les méthodes que les sociétés utilisent pour distribuer le pouvoir, et gérer les ressources et les problèmes d'ordre public » [PNUD 2000a : 56]. Elle relève de trois principes : la maîtrise (ou la participation des pauvres aux processus de décision politique), l'équité (l'égalité des chances) et la responsabilité (le degré de « transparence » des structures politiques, leur mode de fonctionnement, leur caractère « comptable » ou « responsable » face aux citoyens).
- 40 La Banque mondiale considère également la « gouvernance » comme un élément central de la nouvelle politique de développement. Ces réformes concernent la partie II du rapport 2000 intitulée « *Empowerment* ». Cela ne dit toutefois pas comment la « bonne gouvernance » ou la « gouvernance humaine » peut advenir par des réformes ayant trait à la structure et au fonctionnement des institutions publiques (démocratie, décentralisation) mais aussi à l'essor de la « société civile ».

La démocratie

- 41 La mise en place d'une structure politique démocratique, avec la tenue régulière d'élections libres, est une mesure importante, à la fois pour le PNUD et pour la Banque mondiale.
- 42 La Banque examine le lien qui existe entre la nature d'un régime politique et la réduction de la pauvreté. En se référant à Amartya Sen², elle explique : « Les manques de voix ou de pouvoir sont à la fois des dimensions clés de la pauvreté [...]. La démocratie est intrinsèquement précieuse pour les humains en tant que manifestation de la liberté humaine. Les libertés politiques ont un impact énorme sur les vies et les capacités (*capabilities*) des citoyens. » [Ibid. : 112]
- 43 Elle tente d'étayer ses propos à l'aide d'exemples concrets mais peu convaincants. Il est ainsi presque contradictoire de lire que l'Inde est la plus grande démocratie du monde, alors que ce pays fait partie de ceux qui ont une incidence de la pauvreté parmi les plus élevées. En réalité, il semble que le flou tiende à la non-définition de la démocratie et au fait que les mesures s'appliquant à l'instaurer visent à modifier « l'environnement » d'une société : l'existence de la démocratie dans un pays crée, certes, un contexte favorable, mais ne garantit en rien les résultats en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté.
- 44 Malgré toute l'attention portée à ce type de régime politique, le PNUD et la Banque mondiale affirment que la démocratie n'est pas un remède universel. La Banque explique que « la démocratie – à la fois représentative et participative – est bonne en soi. Mais les processus politiques démocratiques à eux seuls ne sont pas suffisants pour garantir que la réduction de la pauvreté compte parmi les priorités dans les efforts

d'une société » [*ibid.* : 113]. De son côté, le PNUD admet ouvertement que les élections ne suffisent pas à instaurer une gouvernance favorable aux pauvres, et que « la démocratie n'est pas un antidote à la pauvreté » [*ibid.* : 56].

- 45 Pour que la démocratie donne des résultats, la Banque mondiale fait trois propositions : « Premièrement, les processus démocratiques doivent atteindre tous les niveaux majeurs de la prise de décision [l'Inde serait ainsi un pays réellement démocratique mais il aurait eu historiquement des difficultés à garantir que la responsabilité (*accountability*) atteigne tous les niveaux de prise de décision]. Deuxièmement, les citoyens devraient se voir accorder un accès systématique à l'information afin qu'ils puissent tenir pour responsables les fonctionnaires et hommes politiques [...]. Troisièmement, de fortes organisations de la société civile peuvent promouvoir l'habilitation politique [*empowerment*] des pauvres, en faisant pression sur l'État afin qu'il serve mieux leurs intérêts et afin d'accroître l'efficacité des programmes de lutte contre la pauvreté. » [BM 2000 : 114] Le PNUD s'en tient à une affirmation quelque peu naïve : « Les personnes qui ne vivent pas dans la pauvreté doivent être soucieuses de l'éliminer et les pauvres doivent s'organiser en vue d'exiger son élimination. » [PNUD 2000a : 56] La démocratie à elle seule ne permet donc pas d'instaurer une bonne gouvernance. Des mesures touchant à la structure du pouvoir (vers une forme plus « décentralisée ») sont ainsi préconisées par ces deux institutions internationales.

La décentralisation

- 46 Déjà, dans le *Rapport sur le développement dans le monde* (1999), la décentralisation est vue comme une réforme de première importance puisqu'elle permet de « repenser l'État ». Selon ce rapport, « la décentralisation implique le transfert de pouvoirs politiques, financiers et administratifs aux échelons infranationaux de l'administration. Un gouvernement n'est pas décentralisé tant que le pays ne compte pas de collectivités territoriales élues et autonomes, capables de prendre des décisions ayant force obligatoire dans au moins quelques domaines d'action publique. Tantôt il faudra créer ces collectivités territoriales, tantôt il suffira d'accroître les ressources et les responsabilités des administrations existantes [...]. L'État peut déléguer certaines de ses compétences [de plusieurs façons]. La déconcentration renforce l'autonomie des services locaux, tandis que la privatisation ôte toute responsabilité au secteur public. Leurs implications politiques sont différentes. La déconcentration maintient le lien hiérarchique entre les organismes locaux et l'administration centrale, la privatisation l'élimine complètement, le remplaçant par le moteur du profit. La décentralisation investit le citoyen de la responsabilité de l'État, souvent par le biais d'élections locales » [BM 1990 : 114].
- 47 Dans le rapport 2000, la Banque mondiale tient à peu près le même discours. Certes, la privatisation a disparu en tant que forme explicite de décentralisation, mais cette dernière demeure un moyen d'accroître l'efficacité du secteur public [BM 2000 : 106]. Un pays n'est considéré comme décentralisé que si les décideurs locaux sont élus (« responsabilisant » ainsi le citoyen vis-à-vis de l'État et inversement) et si ceux-ci peuvent prendre des décisions dans quelques domaines (non spécifiés). Il est toutefois surprenant de lire que la déconcentration est censée « renforcer l'autonomie des services locaux » alors que le « lien hiérarchique entre les organismes locaux et l'administration centrale » est maintenu.

- 48 Le PNUD reprend sensiblement les mêmes définitions mais, comme dans le rapport 2000 de la Banque mondiale, il n'est pas explicitement fait mention de la privatisation. On lit ceci : « La décentralisation à proprement parler [...] comprend le transfert du pouvoir à des collectivités locales élues. Les collectivités locales ont alors le pouvoir de prendre des décisions indépendamment du pouvoir central. Si ces entités sont élues, leurs décisions ont plus de chances de refléter les intérêts de la population locale. » [PNUD 2000a : 60] Pour le PNUD, la décentralisation « à proprement parler » implique d'une part l'instauration de processus électoraux, d'autre part une véritable délégation de pouvoir au niveau local.
- 49 Les modalités de mise en œuvre des réformes de décentralisation sont aussi vagues pour le PNUD que pour la Banque mondiale. La logique voudrait que les pouvoirs fiscaux des collectivités locales soient accrus. Pourtant, les propositions de ces deux organismes ne sont pas novatrices. La Banque mondiale explique ainsi que « les autorités et agences locales ont besoin d'une autonomie considérable, y compris sur des questions fiscales, ainsi que d'un appui considérable et de protection de la part du centre » [BM 2000 : 106-107]. D'après le PNUD, la décentralisation, qui entre dans le cadre plus global de la gouvernance, ne s'accompagne pas, non plus, d'un transfert entier du pouvoir fiscal : « Un système de gouvernance plus favorable aux pauvres [...] met en place un système de transfert de ressources qui combine les subventions de péréquation et le partage des recettes fiscales, bien conçu en vue de compenser les disparités régionales sans freiner les incitations à mobiliser les ressources locales. » [PNUD 2000a : 62] La « décentralisation » préconisée n'est donc ni particulièrement audacieuse, ni particulièrement claire.
- 50 Même ainsi, la décentralisation à elle seule ne suffit pas. Elle doit s'accompagner d'une participation accrue de la population. Pour la Banque mondiale, une « large participation de la population est vitale au succès de la décentralisation – sans elle, les bénéfices potentiels de l'information locale ne peuvent être réalisés » [BM 2000 : 108]. Aussi, selon le PNUD, « la question de savoir si les pauvres bénéficient véritablement de la décentralisation est plus complexe, étant liée à leurs propres organisation et autonomisation et aux coalitions qu'ils peuvent créer avec d'autres forces populaires » [PNUD 2000a : 63].

Le rôle de la société civile

- 51 Dans le *Rapport sur le développement dans le monde* de 1999, favoriser l'organisation des populations pauvres en associations ou en communautés est un aspect essentiel de la « nouvelle conception de l'État » : « En dehors du secteur public, de nombreux acteurs – groupes de proximité, syndicats, universités, fondations caritatives, associations d'usagers, ONG et associations de quartier – influent sur la gestion des affaires publiques. Ces groupes peuvent, entre autres, obliger les élus locaux à être comptables de leurs actes. Constituant ce qu'on appelle la « société civile », ils peuvent aussi rechercher, parallèlement à l'administration, un mode de gouvernement plus à l'écoute de la population et plus efficace. » [BM 1999 : 129] Le PNUD fait également de cette mesure un axe fondamental de la nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté : alors que la gouvernance est considérée comme le « chaînon manquant », l'organisation des pauvres est perçue comme le « fondement de la réussite ».

- 52 La fonction primordiale de la société civile est de promouvoir les intérêts des pauvres. Selon le PNUD, « ce dont les pauvres ont le plus besoin, c'est d'une capacité organisationnelle accrue, plus de pouvoir pour influencer l'orientation de leur vie. L'assistance extérieure doit tendre à mettre en place cette capacité et ne doit se limiter à fournir des biens et services – ce qui est, en fin de compte, une fonction du gouvernement » [*ibid.* : 87]. Bien que le thème de l'organisation des pauvres n'y ait pas le même poids qu'au sein du PNUD, la Banque mondiale soutient également qu'il faut « faciliter la croissance des organisations des pauvres [en] levant les obstacles juridiques ou autres qui empêchent la formation d'associations, et en fournissant un cadre administratif et judiciaire qui les soutienne » [BM 2000 : 109].
- 53 Pour la Banque, la finalité est d'instaurer des partenariats entre divers segments de la population et l'État, et d'engager un débat public sur ces questions d'ordre politique. Il s'agit de « mettre en valeur la perception d'intérêts communs entre les pauvres et les non-pauvres. L'objectif est d'introduire systématiquement, au sein du débat public, l'idée que la réduction de la pauvreté est un bien public et qu'elle peut favoriser le bien-être des non-pauvres » [*ibid.* : 109]. C'est dans une perspective de médiation qu'elle est importante : l'essor de la société civile doit permettre, à terme, de « forger une alliance stratégique avec l'État » [PNUD 2000a : 74].
- 54 En fait, il n'est pas question de promouvoir les intérêts des pauvres, mais d'atténuer les possibilités de conflit social. La Banque mondiale tient à ce propos un discours fort éclairant : « La mesure dans laquelle la fragmentation sociale conduit au conflit dépend largement des institutions politiques et administratives [...]. Les organisations de la société civile et de l'État peuvent faire beaucoup pour poser les bases institutionnelles de la coopération pour le bien commun. Les institutions doivent être participatives, crédibles, comptables, afin que les personnes puissent voir les avantages de la coopération. Les systèmes constitutionnels et légaux, ainsi que des systèmes de représentation politiques sont nécessaires pour que les groupes puissent faire valoir leurs intérêts à travers des mécanismes autres que la violence. » [BM 2000 : 127-128] Ainsi, la promotion de la participation des pauvres entre dans le cadre de la gestion des conflits sociaux. Il convient de donner une assise populaire aux mesures gouvernementales et de trouver des compromis satisfaisant l'ensemble de la population (pauvres ou non). Mais, pour aboutir à des résultats en matière de lutte contre la pauvreté, aux mesures d'ordre politique il faut ajouter des mesures d'ordre économique.

Les opportunités

- 55 Avant de présenter certaines actions « économiques » censées favoriser la réduction de la pauvreté, notons que le discours de la Banque mondiale est, sur ce point, beaucoup plus développé que celui du PNUD. Ce dernier ne consacre pas de chapitre spécifique aux réformes de politique économique. Ses positions à ce titre sont peu détaillées et se résument à ce qu'il appelle « la croissance favorable aux pauvres ». Au contraire, deux des quatre sections du rapport de la Banque mondiale traitent de ces questions.

La croissance

- 56 Pour ces deux institutions, un des thèmes centraux de politique économique est celui de la croissance. Celle-ci est nécessaire à la lutte contre la pauvreté, et la forme qu'elle

prend détermine les résultats dans ce domaine. Le PNUD déclare ainsi : « La croissance est certes ce qu'il faut, mais il doit s'agir d'une croissance qui favorise les membres les plus pauvres de la société. » [PNUD 2000a : 40] La Banque mondiale, quant à elle, avance que « la croissance est essentielle pour étendre les opportunités économiques des personnes pauvres [...]. La question consiste à savoir comment on peut réaliser une croissance rapide, soutenable et favorable aux pauvres » [BM 2000 : 38].

- 57 Le PNUD ne précise pas les raisons qui le conduisent à affirmer que la croissance est nécessaire à la lutte contre la pauvreté. En revanche, la Banque mondiale étudie cette question sur presque deux chapitres. Elle part du constat suivant : « À mesure que les pays deviennent plus riches, en moyenne l'incidence de la pauvreté diminue. » [*Ibid.* : 45] Dans un encadré [« Figure 3.4 : La croissance économique fut une force pour la réduction de la pauvreté dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix », p. 48] [*ibid.* : 48] elle examine (à l'aide de 4 graphiques) la corrélation entre le taux de croissance moyen du PIB par an et le taux annuel moyen de l'évolution de l'incidence de la pauvreté. Toutefois, seul un des quatre graphiques envisage cette corrélation au niveau mondial, les trois autres se concentrant sur la région de l'Asie de l'Est et du Pacifique.
- 58 Le choix de l'Asie de l'Est n'est pas anodin puisque cette région a connu un taux de croissance considérable au cours des vingt dernières années. Si l'on regarde de plus près le graphique consacré à l'ensemble des régions en développement, la thèse de la Banque mondiale (la croissance comme condition de réduction de la pauvreté) semble loin d'être fondée. Seules deux régions (Asie de l'Est et Pacifique, Europe et Asie centrale) la confirment. Cependant, l'évolution constatée dans les autres régions en développement ne permet pas d'avoir une position aussi tranchée. L'Afrique subsaharienne et l'Amérique latine se trouvent dans une situation relativement proche (taux de croissance et taux d'évolution de l'incidence de la pauvreté proches de 0). En ce qui concerne l'Asie du Sud, son taux de croissance moyen de 4 % par an ne s'est pas traduit par une réduction du nombre relatif de pauvres (taux d'évolution proche de 0). Enfin, alors que le taux de croissance du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord était quasi nul, c'est là que l'incidence de la pauvreté a le plus diminué (environ - 8 % par an).
- 59 Les actions à entreprendre pour obtenir une croissance « rapide, soutenable et favorable aux pauvres » ne se cantonnent pas à la seule sphère économique. Le modèle idéal censé résoudre tous les maux est présent de manière récurrente dans le discours de la Banque mondiale : « Un environnement d'affaires contribuant à l'investissement privé et aux innovations technologiques est nécessaire, tout comme l'est la stabilité politique et sociale pour poser les soubassements de l'investissement public ou privé [...]. Les marchés sont centraux à la vie des pauvres. Les faits montrent qu'en moyenne les pays qui sont ouverts aux échanges internationaux et qui ont des politiques monétaires et fiscales saines ainsi que des marchés financiers bien développés profitent d'une croissance plus élevée. Là où des réformes en faveur du marché ont été réalisées avec succès, en moyenne, la stagnation a pris fin, et la croissance est répartie. » [*Ibid.* : 38] Voilà qui est limpide...
- 60 Le PNUD a une position moins tranchée. Certes, il est également favorable à l'ouverture aux échanges internationaux et à un accès accru aux marchés, mais les mesures concrètes qu'il préconise sont souvent d'ordre politique (changer les « règles du jeu », instaurer une bonne gouvernance au niveau du commerce international, renforcer le pouvoir de négociation des pays pauvres...). Par ailleurs, son point de vue sur la

croissance n'est pas aussi affirmé que celui de la Banque mondiale. Tout ce qu'il dit, c'est que la pauvreté ne peut être considérée comme un problème unidimensionnel, relevant uniquement d'un manque de ressources : « L'infusion de ressources extérieures pourrait être utilisée aux fins de la redistribution, mais si les ressources sont utilisées pour des transferts en faveur des pauvres, elles risquent de ne pas avoir des effets durables [...]. Les anciennes prescriptions visant à traiter le problème en complétant une croissance rapide par des dépenses sociales et des filets de sécurité portaient d'une erreur de diagnostic. » [PNUD 2000a : 40] Ainsi, une croissance rapide peut se faire au détriment de certaines catégories sociales, notamment les plus pauvres. Pour lui, la redistribution n'est pas une solution.

- 61 Bien sûr, la Banque mondiale admet également que la croissance peut être génératrice d'inégalités. Elle s'interroge d'ailleurs sur une éventuelle relation entre la croissance et l'inégalité de répartition du revenu, mais constate qu'aucune corrélation simple ne peut être établie. Cela la conduit à avancer que des politiques tendant à une répartition plus égale des ressources ne se font pas nécessairement au détriment de la croissance. Néanmoins, celle-ci reste première. « Toutes les politiques visant à l'équité (*pro-equity*) n'auront pas forcément les effets désirés. Si la réduction de l'inégalité se fait aux dépens d'autres facteurs contribuant à la croissance [...], les bénéficiaires de la redistribution peuvent disparaître. L'expropriation d'actifs sur une grande échelle peut mener à un soulèvement politique et à des conflits violents, minant la croissance. » [BM2000 : 56-57] La croissance est donc un des critères de réussite des programmes, et les politiques redistributives passent au second plan. Certes, la Banque admet les difficultés qu'il y a à établir un lien clair entre croissance et pauvreté, mais en fin de compte, elle maintient que la croissance est fondamentale (en général, en moyenne, la plupart du temps) pour réaliser des progrès dans la lutte contre la pauvreté.
- 62 Le PNUD, quant à lui, préconise une voie nouvelle dans cette lutte. Il propose l'alternative de « la croissance favorable aux pauvres » qui renvoie à un schéma général d'action. Il s'agit de créer des politiques « inclusives », modifiant la nature même de la croissance. Cette conception de l'inclusion (systèmes sociaux ne désavantageant pas les pauvres) ferait perdre leur sens aux notions de transfert ou de redistribution (qui sont, rappelons-le, des erreurs de diagnostic).
- 63 Dans un encadré intitulé « Qu'est-ce qu'une croissance favorable aux pauvres ? », on n'en trouve malheureusement pas de définition précise. Y sont exposés les signes auxquels on peut reconnaître ce type de croissance, et les « indications » portent sur les résultats accomplis en matière de lutte contre la pauvreté. Toutefois, relever les exemples de croissance favorable aux pauvres ne donne pas d'information sur la teneur des politiques appliquées.
- 64 Quelles mesures doivent être prioritaires, et d'où viennent les résultats ? Le PNUD explique que ce type de croissance est induit par la « croissance rapide des revenus privés dans les secteurs où les pauvres sont concentrés [agriculture, industrie, petites entreprises en zone urbaine] ou par la réaffectation des recettes publiques en vue de couvrir les dépenses qui ont de fortes incidences sur les pauvres [services sociaux de base, routes rurales ou microfinancement] » [PNUD 2000a : 41]. Notons, d'une part, que la première « caractéristique » est vide de tout contenu concret. D'autre part, nous sommes en droit de nous demander si la « réaffectation des recettes publiques » n'est pas elle-même une forme de redistribution, cette erreur de diagnostic. La position du PNUD est ambiguë à ce sujet.

- 65 Pour cet organisme, atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté passe par la croissance et le développement humain. La première semble être uniquement induite par les initiatives individuelles, alors que la seconde relève de l'État. Celui-ci doit mettre en œuvre un ensemble de mesures visant à promouvoir le bien-être de la population : « Dans de nombreux pays dont le plan de lutte contre la pauvreté a été évalué, les politiques d'ajustement structurel guident l'élaboration des politiques – et limitent les ressources affectées à la réduction de la pauvreté. L'État n'est plus présent dans les domaines où il n'a pas besoin de l'être – les offices de commercialisation et les entreprises du secteur public. Mais il ne se retire pas de domaines tels que la réduction de la pauvreté, où il doit disposer des ressources et des capacités nécessaires pour jouer un rôle dynamique. » [*Ibid.* : 42] Ces propos du PNUD sont pour le moins curieux. En effet, les domaines dans lesquels l'État n'a pas sa place sont ici clairement identifiés. Et pourtant, ce même rapport souligne que seule une politique globale, multisectorielle, est à même de donner des résultats dans la lutte contre la pauvreté. L'affirmation selon laquelle l'État devrait se retirer des « offices de commercialisation » et des « entreprises du secteur public » est par ailleurs en contradiction avec celle, évoquée précédemment, selon laquelle la fourniture « de biens et services [est], en fin de compte, une fonction du gouvernement » [*ibid.* : 87]. La place de l'État dans les stratégies de lutte contre la pauvreté est loin d'être établie.
- 66 En somme, le PNUD ne détaille pas les mesures menant à une « croissance favorable aux pauvres » et se borne à en citer des manifestations. Dans les propositions évoquées, il avance des mesures redistributives qui ne concordent pas avec les objectifs généraux (une politique inclusive) qu'il s'est fixé. La Banque mondiale, quant à elle, a une position plus tranchée en ce qui concerne les mesures économiques à privilégier pour lutter contre la pauvreté. Toutefois, son argumentation est loin d'être rigoureuse : elle raisonne en général, en moyenne, dans la plupart des cas.

Les marchés

- 67 Le PNUD comme la Banque mondiale considèrent que l'accès aux marchés est de première importance dans le contexte des programmes de lutte contre la pauvreté. Bien que le PNUD avance que les marchés permettent aux pauvres de « saisir les opportunités », son discours est beaucoup moins développé que celui de la Banque mondiale. C'est pourquoi les remarques qui vont suivre s'appuieront essentiellement sur le discours de cette dernière.
- 68 La Banque mondiale ne cesse de plaider pour le marché, sans jamais expliciter ce qu'elle entend par là. Elle se contente d'invoquer des faits qui montreraient que les pays ayant réalisé des réformes favorables au marché (*market-friendly reforms*) – consistant à « remplacer l'intervention étatique dans les marchés par des incitations privées, et à remplacer la propriété publique par la propriété privée » [BM 2000 : 61] – auraient obtenu de bons résultats dans la réduction de la pauvreté. Il est également dit que les pauvres dépendent de « marchés formels et informels pour vendre leurs produits et leur travail, pour financer leurs investissements, et pour s'assurer contre les risques. Des marchés qui fonctionnent bien sont importants pour générer la croissance et étendre les opportunités des personnes pauvres » [*ibid.* : 61]. Cependant, le « bon fonctionnement » en question n'est jamais explicité. Cela est d'autant plus décevant qu'un chapitre entier traite des politiques permettant de « mieux faire fonctionner les marchés pour les populations pauvres ».

- 69 Certes, la Banque mondiale admet que certaines réformes allant dans le sens des « marchés » ont été décevantes. Toutefois, la cause qu'elle met en avant pour expliquer cette apparente contradiction se trouve « ailleurs » : il ne faut surtout pas imputer les échecs aux réformes elles-mêmes. Parmi les facteurs responsables, il y a les « chocs externes » qui comprennent la hausse des taux d'intérêt mondiaux (alourdissant le service de la dette des pays en voie de développement) ainsi que le ralentissement de la croissance dans les pays industrialisés (engendrant une réduction des exportations des pays en voie de développement). Les échecs sont également dus à ce que la Banque appelle « l'environnement » : « Le manque d'institutions de soutien, les erreurs au niveau des séquences de réformes, et la captation du processus par des individus ou des groupes puissants sont à la source de la plupart des réformes ratées. » [BM 2000 : 64] On comprend un peu mieux la valeur accordée à la « gouvernance ». L'environnement (la structure politique et sociale du pays) devient ainsi la base du bon fonctionnement de ce système économique. Le raisonnement de la Banque mondiale est irréfutable : si l'environnement est sain, l'échec est à imputer aux « chocs externes ». Mais ceux-ci ne renvoient-ils pas à la structure même du modèle qui est mis en avant ? En effet, un pays « fermé aux échanges internationaux » est peu sensible à une réduction de la croissance dans les pays développés.
- 70 Reste le problème de l'accès aux marchés financiers pour les pauvres, question aujourd'hui à la mode. Dans ce domaine, les résultats sont, certes, selon la Banque mondiale, enthousiasmants, mais ces mesures ont bénéficié essentiellement aux personnes situées autour de la ligne de pauvreté. Aussi les ménages les plus pauvres restent-ils exclus de ce type de mesure. Le « défi » est donc de pouvoir étendre ces politiques de microfinancement à l'ensemble de la population pauvre. Il s'agit d'adapter la taille des prêts et des remboursements – les rendant plus « flexibles » – aux besoins des emprunteurs. Or, la Banque reconnaît elle-même que ce type de mesure n'est pas économiquement viable : pour les ménages les plus démunis, une stratégie de fourniture de liquidités (*cash-transfers*) doit être mise au point.
- 71 L'accès aux « marchés » ne peut pas, non plus, résoudre le problème de l'assurance des pauvres, particulièrement délicat d'après la Banque mondiale, en raison de phénomènes d'« anti-sélection » (*adverse selection*) ou d'« aléa moral » (*moral hazard*). Les définitions données sont les suivantes : l'aléa moral renvoie à la « possibilité que les personnes s'engagent dans des activités plus risquées une fois qu'elles sauront que le risque est assuré, et l'anti-sélection reflète la tendance des personnes – les plus exposées à un risque donné – à s'assurer contre ce risque » [*ibid.* : 216]. Toujours est-il que ces phénomènes conduiraient les agents privés à une sous-provision (par référence à un optimum social) dans le domaine de l'assurance. C'est donc une sorte de « défaillance du marché » qui justifierait (une fois n'est pas coutume) l'intervention publique.
- 72 Néanmoins, le problème semble plus complexe et tient en fait au système lui-même. La Banque fait remarquer que la majorité des institutions d'assurance ou de crédit se situent à un niveau local. Or, si ce niveau local (la communauté par exemple) se trouve composé de paysans pauvres, comment cette institution pourra-t-elle répartir les risques au sein d'une population homogène ? Ainsi, entre deux lignes (consacrées essentiellement aux « défaillances de marché »), on entrevoit la raison pour laquelle l'État doit être celui qui fournit l'assurance des pauvres : « Puisque le secteur public peut mettre en commun les risques sur une région plus vaste, la possibilité existe pour

qu'il fournisse de l'assurance à un coût plus faible que les agents informels. » [Ibid. : 148] L'intervention publique serait-elle alors plus efficace que lesdits « marchés » ? Ceux-ci, non seulement ne répondent pas à la demande de la population (sous-provision), mais ne peuvent le faire.

73 Même si l'on ne sait pas ce que recouvre ce terme, ces marchés apparaissent, après examen, peu susceptibles d'aider les pauvres dans les deux domaines que nous avons examinés, à savoir le financement de leurs investissements (qui pose des problèmes pratiques aux ménages les plus démunis) et l'assurance contre les risques.

74

75 En conclusion, on peut dire que le PNUD et la Banque mondiale ont de la pauvreté des approches sensiblement différentes. Cette différence se traduit dans les définitions données et dans les indicateurs employés pour l'évaluer. À travers le concept de « pauvreté humaine », le PNUD opte pour une définition englobante de cette réalité sociale, et l'indicateur composite retenu pour la mesurer vise à inclure des domaines considérés comme essentiels (santé et éducation). La Banque mondiale, quant à elle, tout en reconnaissant la complexité de la pauvreté, adopte une démarche « monétaire ». Elle cherche à voir comment divers éléments se combinent pour exacerber la condition des *income-poor*.

76 Cependant, ces différentes méthodes d'appréhension de la pauvreté ne se retrouvent pas dans une grille de lecture différenciée. Entre ces deux institutions, il n'existe pas de divergences profondes quant aux causes de la pauvreté qu'elles avancent, ou aux recommandations qu'elles font en matière de lutte contre la pauvreté. Pour l'une et l'autre, la bonne gouvernance (un système politique démocratique et décentralisé) et les opportunités (la croissance et l'accès aux marchés) sont les principaux remèdes à la pauvreté. Néanmoins, les mesures préconisées ne sont pas toujours claires ni justifiées de façon convaincante.

BIBLIOGRAPHIE

Banque mondiale (BM) — 1990, *World development report : poverty* [traduction française : Rapport sur le développement dans le monde : la pauvreté]. — 1999, *Rapport sur le développement dans le monde : le développement au seuil du XXI^e siècle*. — 2000, *World development report : attacking poverty* [traduction française : Rapport sur le développement dans le monde : combattre la pauvreté].

Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) — 1997, *Rapport mondial sur le développement humain*. — 1999, *La lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne*. Paris, Economica. — 2000a, *Vaincre la pauvreté humaine*. — 2000b, *Rapport mondial sur le développement humain*.

NOTES

1. . Pour un aperçu succinct des thèses développées par cet auteur, voir *L'économie est une science morale*, Paris, La Découverte, 1999.

2. . *Inequality reexamined*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1997 [traduction française : *Repenser l'inégalité*, Paris, Le Seuil, 2000] ; *Development as freedom*, New York, Knopf, 1999.

RÉSUMÉS

Cet article se propose de comparer la façon dont la Banque mondiale et le PNUD abordent la question de la pauvreté. Sont d'abord rappelées les définitions de la pauvreté et les indicateurs de sa mesure que ces deux organismes retiennent. Puis sont présentées les grilles d'analyse qu'ils avancent pour expliquer ce phénomène. Enfin, on procède à l'examen critique des réformes politiques (la gouvernance) et économiques (les opportunités) qu'ils préconisent pour lutter contre elle. On montre ainsi que, malgré les divergences manifestes dans leurs définitions et mesures de la pauvreté, la Banque mondiale et le PNUD ont des grilles d'analyse sensiblement proches et que leurs propositions et recommandations sont quasiment identiques.

Poverty according to the UNDP and the World Bank. - This comparison of how the UNDP and World Bank approach the question of poverty starts by presenting their definitions as well as the indicators used to measure it. The analytical grids they use to explain poverty are then examined. The political and economic reforms recommended by these two institutions for the fight against poverty then come under critical scrutiny. Despite obvious differences in their definitions and measures of this phenomenon, the World Bank and UNDP make a rather similar analysis. Furthermore, their proposals and recommendations are nearly identical.

AUTEUR

EMMANUELLE BENICOURT

École des hautes études en sciences sociales, Paris