

Une approche plus large de la lutte contre la pauvreté

Opportunités, insertion et sécurité matérielle

L'expérience des années 90 a débouché sur une approche de la lutte contre la pauvreté qui consiste non seulement à promouvoir la croissance économique, mais aussi à s'attaquer aux inégalités profondément ancrées, aux défaillances des institutions, à l'exclusion sociale et à d'autres risques.

Nora Lustig et Nicholas Stern

S'APPUYANT SUR de nouvelles observations et une meilleure compréhension des conséquences et des causes de la pauvreté, le *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 — Combattre la pauvreté*, publié par la Banque mondiale, affirme qu'il est possible de réduire considérablement la pauvreté dans le monde (voir le tableau page 5). Le développement économique reste crucial pour y parvenir. Mais la pauvreté est aussi le produit d'une dynamique économique, sociale et politique intégrée dont les divers éléments se renforcent de telle façon qu'ils peuvent atténuer ou aggraver le dénuement dans lequel vivent les pauvres. Le combat contre la pauvreté exige de mener l'action — aux niveaux local, national et mondial — sur trois fronts : opportunités, insertion et sécurité matérielle.

Les enseignements des années 90

Il y a dix ans, le *Rapport sur le développement dans le monde* faisait ressortir le contraste qui avait marqué les années 70 et 80 entre l'Asie de l'Est, où la pauvreté avait fortement reculé, et l'Afrique, l'Amérique latine et l'Asie du Sud, où la pauvreté avait moins diminué, voire augmenté. Le rapport 1990 proposait une stratégie à deux volets pour lutter contre la pauvreté : promouvoir une croissance économique à forte intensité de main-d'oeuvre et investir dans la santé et l'éducation des pauvres. Le rapport notait que les groupes de population vulnérables aux chocs et qui ne pouvaient pas bénéficier de cette stratégie avaient besoin de filets de protection. Le développement économique — la libéralisation des échanges et des marchés en général, des politiques macroéconomiques saines, des investissements dans les infrastructures et la valorisation des pauvres — était considéré comme indispensable à la réduction de la pauvreté.

Tandis que les études ne cessent de confirmer la corrélation positive entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté et le développement humain (voir le graphique ci-contre), l'expérience des années 90 a reconfirmé que nul n'a tout pouvoir sur la croissance. Les divergences considérables dans la croissance traduisent les interactions d'un certain nombre de forces : l'histoire et la géographie du pays, ses insti-

tutions et choix de politique et les chocs extérieurs qu'il subit. Des politiques économiques saines sont résolument propices à la croissance, mais il en va de même de la politique sociale — par exemple, de l'éducation des filles. Les guerres, les troubles civils et les catastrophes naturelles ont tous eu des conséquences dévastatrices sur les résultats économiques. L'instabilité macroéconomique, les chocs négatifs des termes de l'échange et une croissance plus lente chez les partenaires commerciaux font aussi obstacle à la croissance.

Cependant, la mesure dans laquelle la pauvreté diminue pour un taux de croissance économique donné varie considérablement selon les pays et selon les périodes. Dans les pays où l'inégalité des revenus est faible, la croissance est deux fois plus efficace pour réduire la pauvreté que dans ceux où l'inégalité est forte. Et dans les pays où la répartition du revenu se dégrade en période de croissance, la croissance n'a pas un impact aussi

Les tendances de la pauvreté ont suivi celles de la croissance durant les années 80 et 90

(En pourcentage)

Augmentation annuelle moyenne de la proportion de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour



Source : estimations de la Banque mondiale

marqué sur la pauvreté. Par exemple, on a estimé que le taux de pauvreté au Bangladesh, de 53 % en 1995–96, aurait été inférieur de 7 à 10 points si l'inégalité n'avait pas augmenté entre 1992 et 1996. On a également pu constater que la réduction des inégalités entre les actifs des individus, y compris la terre et l'éducation, peut améliorer l'efficacité et la croissance.

Mais l'inégalité des revenus ou des actifs physiques n'explique pas tout. Les personnes que les inégalités sociales — telles que le système des castes en Inde ou la discrimination contre les femmes ou certaines ethnies ou races — confinent à des emplois faiblement qualifiés ou rémunérés bénéficient moins de la croissance. Il ressort de certaines études sur l'Amérique latine qu'à expérience et qualification égales, les groupes autochtones reçoivent des salaires plus faibles que les groupes non autochtones, ce qui donne à penser que le marché du travail est discriminatoire.

Réformes économiques et pauvreté. Les réformes favorables au marché ont généralement été associées à une amélioration des résultats économiques. Par exemple, les taux moyens d'inflation dans les pays en développement sont tombés d'environ 15 % au début des années 80 à 7 % en 1997, indiquant une évolution générale dans le sens de politiques budgétaires et monétaires plus disciplinées. D'après certaines études, les réformes en Amérique latine ont ajouté environ 2 points au taux de croissance moyen au début des années 90. Des études analogues dans les économies en transition d'Europe de l'Est et de l'ex-URSS, où les réformes axées sur le marché ont connu des succès très inégaux, concluent que les pays qui ont mis en œuvre des réformes énergiques à un stade précoce ont enregistré une plus forte croissance. En Chine, l'introduction de mécanismes de marché, d'abord dans l'agriculture puis dans le reste de l'économie, a entraîné une croissance spectaculaire.

Les réformes ont été bonnes pour les pauvres dans la mesure où elles ont fait baisser l'inflation et augmenter les taux de croissance. Cependant, en dépit des réformes, la croissance dans le monde en développement a été décevante. Le problème tient en partie au fait qu'un grand nombre de ces pays ont subi des chocs extérieurs importants, comme la hausse des taux d'intérêt mondiaux, les flux de capitaux volatiles et la dégradation des termes de l'échange. Mais il tient aussi à ce que, dans certains pays, les réformes n'ont pas donné tous les résultats escomptés, ou ont même parfois complètement échoué. Par exemple, la libéralisation du secteur financier et des mouvements de capitaux dans le contexte d'institutions financières fragiles et d'un contrôle déficient est un facteur important de crises bancaires dans le monde. Dans d'autres cas — notamment dans certains pays de l'ex-URSS —, les réformes ont échoué en raison de la mainmise sur l'État par des entreprises et des individus puissants qui ont orienté les actions des gouvernements, notamment en influant sur la formulation de nouvelles lois et règles pour les tourner à leur avantage. Cette mainmise donne lieu à des privilèges et monopoles qui sapent le fonctionnement d'une économie de marché libre et concurrentielle et accentuent les inégalités.

Des études de pays montrent que les réformes ont un impact très variable sur les pauvres. Par exemple, les réformes agricoles axées sur le marché se sont généralement traduites par des taux de croissance plus élevés dans ce secteur, et les pauvres ont été nombreux à en bénéficier. Des études de cas au Chili, en Chine, au Ghana, en Ouganda et au Vietnam montrent que les ré-

formes ont contribué à faire bénéficier les petits exploitants d'une hausse des prix au producteur en éliminant les offices de commercialisation, en modifiant les taux de change réels, en abaissant les droits de douane et en supprimant les contingents. En revanche, dans certains autres pays, la libéralisation et la privatisation de l'agriculture ont porté préjudice aux paysans pauvres. Au Cameroun, alors que l'office de commercialisation assurait l'entretien des routes rurales, cette responsabilité n'a pas été réattribuée après les réformes. En Zambie, les paysans des régions reculées étaient auparavant implicitement subventionnés par une politique de prix uniforme qui ne tenait pas compte des coûts de transport, tandis que les petits agriculteurs ne disposant pas d'installations de stockage étaient implicitement subventionnés par le maintien des prix à des niveaux constants tout au long de l'année. Après les réformes, les forces du marché ont éliminé les subventions implicites, l'infrastructure des transports s'est considérablement dégradée et les crédits agricoles et la commercialisation sont devenus plus erratiques; bien des agriculteurs ont perdu au change.

Qualité des institutions et des services sociaux. Les efforts dans le domaine des services sociaux dans le passé ont peut-être péché par optimisme face aux réalités institutionnelles, sociales et politiques. L'investissement public dans l'éducation et les soins de santé de base dans les pays en développement a augmenté, mais souvent moins vite que le PIB, ce qui pourrait être dû à un manque de volonté de développer les services sociaux. En outre, ces investissements ont été moins efficaces que prévu, en partie à cause de la médiocre qualité des services fournis et du manque général de réceptivité aux besoins des pauvres. Une autre question concerne l'efficacité des prestations, qui dépend étroitement des capacités institutionnelles locales, de la participation de la communauté, de la structure du marché et des influences politiques.

Risques et pauvreté. Les années 90 ont été caractérisées par des crises financières majeures, des catastrophes naturelles dévastatrices, des conflits civils meurtriers et la propagation de maladies comme le VIH/sida qui ont sapé la croissance dans maintes parties du monde, surtout en Afrique. Les pauvres sont les plus exposés à toutes sortes de calamités : problèmes de santé, chômage, catastrophes naturelles, crises économiques, pertes de récoltes, invalidité, décès prématuré et toutes formes de violence contre les personnes. Du fait qu'ils sont moins à même d'épargner et d'accumuler des actifs, les pauvres sont moins en mesure de faire face aux crises lorsqu'elles se déclarent. En outre, l'impact des chocs défavorables n'est pas toujours temporaire; ces chocs peuvent entraîner l'exclusion, causant un préjudice irréversible aux enfants, dû par exemple à la malnutrition ou à l'interruption forcée de la scolarité.

Opportunités, insertion et sécurité matérielle

Les événements des années 90 ont débouché sur une approche plus large de la lutte contre la pauvreté, selon laquelle les politiques visant à remédier aux inégalités profondément ancrées, aux défaillances des institutions, aux barrières sociales et aux vulnérabilités des personnes sont aussi cruciales que la poursuite de la croissance économique. Cette approche plus large découle aussi d'une plus grande prise de conscience du fait que la définition de la pauvreté ne se borne pas à de faibles revenus, au manque d'instruction et à la mauvaise santé. Une étude de fond pour le *Rapport sur le développement dans le monde*

La pauvreté en termes de revenu par région

	Population couverte par au moins une enquête (Pourcentage)	Personnes vivant avec moins de 1 \$ par jour (Millions)				
		1987	1990	1993	1996	1998 ¹
Asie de l'Est et Pacifique	90,8	417,5	452,4	431,9	265,1	278,3
Chine exclue	71,1	114,1	92,0	83,5	55,1	65,1
Europe et Asie centrale	81,7	1,1	7,1	18,3	23,8	24,0
Amérique latine et Caraïbes	88,0	63,7	73,8	70,8	76,0	78,2
Moyen-Orient et Afrique du Nord	52,5	9,3	5,7	5,0	5,0	5,5
Asie du Sud	97,9	474,4	495,1	505,1	531,7	522,0
Afrique subsaharienne	72,9	217,2	242,3	273,3	289,0	290,9
Total	88,1	1.183,2	1.276,4	1.304,3	1.190,6	1.198,9
Chine exclue	84,2	879,8	915,9	955,9	980,5	985,7

	Personnes vivant avec moins de 1 \$ par jour (Pourcentage)				
	1987	1990	1993	1996	1998 ¹
Asie de l'Est et Pacifique	26,6	27,6	25,2	14,9	15,3
Chine exclue	23,9	18,5	15,9	10,0	11,3
Europe et Asie centrale	0,2	1,6	4,0	5,1	5,1
Amérique latine et Caraïbes	15,3	16,8	15,3	15,6	15,6
Moyen-Orient et Afrique du Nord	4,3	2,4	1,9	1,8	1,9
Asie du Sud	44,9	44,0	42,4	42,3	40,0
Afrique subsaharienne	46,6	47,7	49,7	48,5	46,3
Total	28,3	29,0	28,1	24,5	24,0
Chine exclue	28,5	28,1	27,7	27,0	26,2

Source : Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 — Combattre la pauvreté* (New York, Oxford University Press pour la Banque mondiale)

Note : Le seuil de pauvreté est de 1,08 dollar par jour, sur la base de la parité des pouvoirs d'achat en 1993. Les estimations sont fondées sur les données du revenu ou de la consommation des pays de chaque région pour laquelle au moins une enquête a été effectuée pendant la période 1995-98. Pour plus de détails sur les données et la méthodologie, voir Shaohua Chen et Martin Ravallion, «How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?», document de travail consacré à la recherche sur les politiques (Washington, Banque mondiale, 2000).

¹ Chiffres provisoires.

2000/2001 montre que les pauvres n'ont souvent aucun moyen d'agir sur les facteurs sociaux et économiques qui déterminent leur bien-être. Outre l'exclusion sociale, le manque de réceptivité des institutions publiques, la brutalité de la police et le comportement arbitraire des fonctionnaires sont souvent incriminés. En résumé, les pauvres définissent leur condition comme le manque d'opportunités, de possibilités d'insertion et de sécurité matérielle. À définition plus large de la pauvreté, il faut une plus large panoplie de mesures pour la combattre, et il est plus difficile de la mesurer et de comparer les résultats entre pays et dans le temps.

Opportunités. Les pauvres soulignent systématiquement l'importance cruciale des opportunités matérielles : emplois, crédit, routes, électricité, marchés pour leurs produits, écoles, eau salubre, services d'assainissement et soins de santé. Une croissance économique globale est indispensable à la création d'opportunités. L'investissement et l'innovation technologique sont les principaux déterminants de la croissance de l'emploi et des revenus. Une politique budgétaire et monétaire stable, des régimes d'investissement clairs et stables et des systèmes financiers sains créent un climat propice à l'investissement privé, lequel a également plus de chances de se développer là où le harcèlement administratif est réfréné, où l'état de droit règne et où l'on combat la corruption. En outre, l'investissement privé doit être étayé par l'investissement public, en particulier par le développement des infrastructures et des communications et la formation de la population active afin de combler l'écart technologique.

Les réformes axées sur le marché peuvent jouer un rôle crucial en créant des opportunités pour les pauvres. En particulier, les marchés internationaux offrent d'énormes possibilités de création d'emplois et d'augmentation du revenu dans l'agriculture, l'industrie et les services. Tous les pays où les revenus ont augmenté substantiellement ont tiré parti du commerce international, et les progrès ont été les plus marqués dans les pays dotés des infrastructures et des institutions nécessaires pour soutenir une vigoureuse réaction du côté de l'offre. Mais parce qu'il arrive que des réformes visant à instaurer un système de marché échouent et, pendant la transition, puissent porter préjudice aux pauvres, il faut tenir compte de la situation et des institutions du pays pour les concevoir et les agencer. D'autre part, des dispositifs doivent être en place pour dédommager les perdants des réformes, en particulier quand ils sont pauvres.

Donner davantage d'opportunités aux pauvres suppose de remédier aux inégalités tenaces qui caractérisent l'accès aux débouchés et aux actifs du marché. Pour que les marchés fonctionnent mieux pour les pauvres, le programme de réforme doit répondre aux préoccupations des petites entreprises et

producteurs. Par exemple, il est possible de créer un terrain propice à l'essor des petites entreprises en réduisant les formalités de licences, en simplifiant la fiscalité et les procédures d'enregistrement et d'appels d'offres, en abaissant les coefficients de fonds propres obligatoires pour les petites banques rurales et caisses d'épargne et en réformant le système de justice pour réduire les risques du crédit aux petits producteurs. Il est particulièrement important d'élargir l'accès au système financier. De nouvelles approches — regroupées sous l'appellation de microfinancement — ont été conçues au cours des deux dernières décennies, qui reposent sur la prestation de services financiers aux clients à faible revenu selon des principes économiques sains. Des pionniers comme la Banque Grameen au Bangladesh et les banques villageoises de Bank Rakyat Indonesia ont fourni des produits financiers adaptés aux besoins des clients à faible revenu en appliquant un système de suivi collectif pour optimiser les remboursements moyennant des taux d'intérêt qui couvrent les coûts opérationnels.

Il est possible d'accroître les actifs des pauvres en augmentant la part des dépenses publiques qui leur sont consacrées, notamment au titre des services sociaux et économiques de base, et en réduisant les contraintes du côté de la demande. On peut citer, par exemple, les bourses d'études, les plans de redistribution des terres (comme les réformes agraires négociées, décentralisées et définies par la communauté qui ont été opérées au Brésil et aux Philippines), l'attribution de titres de propriété et les améliorations du marché de la location foncière. Des mesures spéciales doivent être prises pour rapprocher, physiquement ou vir-

tuellement, les zones éloignées des débouchés du marché. (Par exemple, l'Internet a ouvert les marchés du monde entier aux artisans pauvres de plusieurs pays d'Amérique latine, d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient et d'Asie du Sud.)

Insertion. Les dispositions visant à améliorer le fonctionnement des institutions publiques et sociales sont favorables à la fois à la croissance et à l'équité dans la mesure où elles réduisent les entraves administratives et sociales à l'activité économique et à la mobilité sociale. La participation des communautés à la définition des priorités budgétaires — dont on a vu un exemple à Porto Alegre, au Brésil — peut aider à focaliser l'action publique sur les priorités sociales. La décentralisation, avec l'appui de ressources financières et techniques adéquates ainsi que de mécanismes participatifs pour empêcher la domination des élites locales, peut rendre les institutions de l'État plus réceptives aux besoins des pauvres en multipliant les interactions avec eux.

La diffusion des informations et les évaluations au niveau de la collectivité peuvent rendre les bureaucraties plus responsables et réceptives. En Ouganda, par exemple, les journaux et la radio ont commencé à publier le montant des fonds reçus par les écoles; depuis que cette pratique est en place, les écoles conservent près de 100 % de ces fonds hors salaires, contre environ 20 % auparavant. En Inde, le «carnet de notes» décernées aux services publics de Bangalore montre comment un système d'évaluation par le public peut rendre les administrations plus comptables envers leurs clients. La simplification des formalités administratives — afin d'améliorer le fonctionnement des marchés pour les pauvres — peut aussi limiter les possibilités de corruption.

Les pauvres tendent à manquer des ressources et informations nécessaires pour accéder au système judiciaire. En soutenant les organismes d'aide juridique qui diffusent des informations sur les droits et procédures légales et aident les pauvres à défendre leurs droits, on peut réduire l'incidence de la brutalité policière et des pratiques arbitraires et protéger le peu de biens qui appartiennent aux pauvres. L'insertion des pauvres implique aussi de rendre les systèmes politiques plus inclusifs et participatifs.

Les normes et institutions sociales qui renforcent les inégalités entre les groupes sociaux peuvent être la source de graves spoliations et conflits. La réforme des systèmes juridiques qui sanctionnent les pratiques limitant l'accès des femmes à la propriété, la participation au processus politique, etc., peuvent représenter de réelles avancées pour les femmes. L'attribution obligatoire des titres de propriété aux couples mariés a réduit les privilèges des hommes en matière d'accès à la terre en Amérique latine. Les systèmes de microfinancement collectif ont permis aux femmes pauvres de participer au marché. Les programmes d'action en faveur des groupes désavantagés en Inde ont beaucoup aidé à réduire l'exclusion des castes inférieures. Les subventions destinées à encourager la scolarisation des filles et l'emploi des femmes dans l'enseignement ont contribué à réduire la discrimination sexuelle dans l'éducation.

Sécurité matérielle. La prévention des épidémies ou des maladies par des campagnes de santé publique, des inondations par la construction de barrages et des crises économiques par des politiques macroéconomiques et financières saines est un moyen d'atténuer la vulnérabilité. Mais les efforts les plus résolus ne peuvent empêcher toutes les calamités. Il est essen-



Nora Lustig est conseillère principale pour la pauvreté et l'inégalité à la Banque interaméricaine de développement et était directrice du Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001. Nicholas Stern est économiste en chef et Premier Vice-Président de la Banque mondiale.

tiel d'être prêt à réagir aux chocs, financiers ou naturels, qui frappent l'ensemble de l'économie.

En cas de crise économique ou financière, il faut veiller à ce que les mesures d'austérité laissent intactes les dépenses publiques importantes pour les pauvres. Par exemple, les programmes d'emploi, les transferts monétaires et les dispositifs d'assurance sociale peuvent aider les pauvres à survivre aux «macro- et microchocs». Il est tout aussi important d'assurer le maintien des programmes de protection sociale contracyclique et d'être prêt à les mettre en oeuvre en cas de choc. Une approche exhaustive des risques et vulnérabilités devrait inclure des «fonds d'urgence» destinés à financer les secours en cas de catastrophe naturelle, ou des règles budgétaires qui assurent le financement des filets de protection quand ils sont nécessaires.

Besoin d'actions internationales

Les actions nationales et locales ne sont souvent pas suffisantes pour assurer un recul rapide de la pauvreté. Il y a bien des domaines où un effort international, notamment des pays industrialisés, est nécessaire. Les pays industrialisés pourraient créer des opportunités en ouvrant plus totalement leurs marchés aux importations provenant des pays pauvres (produits agricoles, textiles et services notamment). On estime que le protectionnisme de la part des pays industrialisés cause chaque année une perte de bien-être équivalant à plus du double de l'aide au développement. Une plus grande participation des pays pauvres et des groupes déshérités pourrait conduire à une plus grande équité des règles qui gouvernent les interactions de l'économie mondiale. En outre, les pays donateurs pourraient renforcer la capacité des pays en développement à combattre la pauvreté en augmentant l'aide à ceux dont la politique générale soutient la lutte contre ce fléau ainsi qu'en finançant l'initiative renforcée du FMI et de la Banque mondiale en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ) de manière à approfondir l'allègement de la dette dans tous les cas possibles.

De concert avec les gouvernements et le secteur privé, les institutions financières internationales doivent améliorer leur gestion de manière à réduire l'instabilité économique et le risque

de crise. Les gouvernements des pays industrialisés, souvent en coopération avec le secteur privé, devraient fournir davantage d'aide à l'appui des biens publics internationaux : développement et distribution de vaccins contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme, production et diffusion de nouveaux procédés de culture adaptés aux climats tropicaux et semi-arides. La coopération internationale sera aussi nécessaire pour protéger l'environnement et endiguer les conflits armés. En particulier, la communauté internationale pourrait limiter les conflits en prenant des mesures pour réduire le commerce international des armes, promouvoir la paix et soutenir la reconstruction physique et sociale dans les pays sortant de conflits.

La réduction de la pauvreté est certes un défi colossal. Mais maintenant que nous comprenons mieux ce que cela suppose et compte tenu des perspectives plus prometteuses de l'économie mondiale, il est possible de réaliser des progrès rapides — à condition qu'existent la volonté politique et un véritable esprit de partenariat entre les gouvernements, la société civile et le secteur privé. **R&D**

Cet article est fondé sur le Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 — Combattre la pauvreté (New York, Oxford University Press pour la Banque mondiale).



*The Financial Sector Vice Presidency
and the World Bank Institute are pleased to sponsor*

**Workshop:
Non-Bank Financial Institutions
Development and Regulation**

February 26–March 2, 2001
Washington, DC

*For further information, please contact
Dan Goldblum via fax at +1-202-522-7105
or via email at dgoldblum@worldbank.org*

The unprecedented growth of non-bank financial institutions in the developing world is increasing the awareness of policymakers to the challenges of a coherent policy program for NBFIs development. This workshop, organized by the World Bank, aims to assist policymakers in creating a policy framework conducive to the development of NBFIs within a sound regulatory and supervisory environment.

Among the featured topics are the following:

- ◆ Regulatory Structure
- ◆ Insurance
- ◆ Mutual Funds
- ◆ Pension Schemes
- ◆ Securities Firms

The workshop will be held at the World Bank.



SYNTHESIS
CONSULTORES
INTERNACIONALES

**Your Partner in Central America for
solid economic & financial analysis**

Visit us at www.synthesisci.com