

## *Pauvreté et inégalités : situation et politiques de réduction*

---

**Jean-Luc DUBOIS**

*Economiste à l'IRD (ex. ORSTOM)*

*Affecté au centre d'économie d'éthique pour l'environnement et le développement (C3ED) de l'Université de Versailles St-Quentin en Yvelines (UVSQ)*

On remarque, à l'étude des résultats statistiques d'un certain nombre de pays, qu'il n'est guère facile de réduire la pauvreté, même si certaines de ses manifestations ont eu tendance à s'estomper au cours des dernières décennies. Ceci malgré une croissance économique mondiale régulière et, dans certains pays, des politiques mises spécifiquement en place pour lutter contre la pauvreté. Les récentes crises financières et les fluctuations économiques, qui ont touché des parties du monde en pleine expansion comme l'Asie du Sud-Est, ont, de plus, remis en cause certains des acquis de la croissance précédente. Enfin, il semble qu'en période de croissance, les inégalités tendent à s'accroître dans tous les pays, ce qui a aussi un effet direct sur le niveau de la pauvreté.

Or, le premier objectif de lutte contre la pauvreté, au 21<sup>ème</sup> siècle, est, en termes monétaires, de réduire, d'ici 2015, de moitié le nombre de pauvres et, en termes de conditions de vie, de permettre un accès universel à l'enseignement primaire, de réduire des 2/3 la mortalité infantile et des 3/4 la mortalité maternelle par un meilleur accès aux soins de santé primaires (PNUD 1997).

Pour comprendre cet objectif, il nous faut faire un rapide point sur la situation actuelle, en matière de pauvreté comme d'inégalités, avant d'aborder les orientations généralement préconisées, en matière de politique publique, pour la lutte contre la pauvreté. Face au consensus international actuel, on peut d'ailleurs envisager une approche plus spécifiquement française qui mettrait l'accent sur la variété des manifestations de la pauvreté et sur l'articulation entre pauvreté et inégalités au sein du processus de développement. Mais, auparavant, il nous faut voir ce qu'on entend par pauvreté, autrement dit en présenter les différentes définitions.

### **Différentes formes de pauvreté et d'inégalités**

Notons, cependant, qu'il n'est pas toujours pertinent de considérer le problème de la pauvreté en dehors de celui des inégalités. C'est, néanmoins, ce que font nombre d'organisations et même de gouvernements lors de l'élaboration des politiques publiques

### *Qu'appelle-t-on pauvreté ?*

On distingue, de façon fonctionnelle, trois formes de pauvreté : (i) la pauvreté monétaire « ou de revenu », qui exprime un aspect de niveau de vie et résulte d'une insuffisance de ressources engendrant une consommation insuffisante ; (ii) la pauvreté des conditions de vie ou « d'existence » qui traduit le fait qu'il devient difficile de satisfaire un grand nombre de besoins fondamentaux et que l'on se trouve en situation de manque dans des domaines relatifs à l'alimentation (déséquilibre nutritionnel), à la santé (non accès aux soins primaires), à l'éducation (non-scolarisation), au logement, etc. ; et (iii), la pauvreté de potentialités ou de « capacités » qui fait que l'on n'a pas réussi à constituer le capital minimal qui permet de vivre, de fonctionner correctement et de créer, dans une société donnée, engendrant une insuffisante mise en valeur des capacités individuelles (Herpin et Verger 1998).

Ces trois définitions se rapportent, cependant, à la seule dimension économique de la pauvreté. Il existe des relations entre ces trois formes, même si elles n'ont pas toutes été explicitement mesurées par des études statistiques. Ainsi, on peut observer que la pauvreté monétaire, qui fluctue à court terme, a un effet à moyen terme sur les conditions de vie et à plus long terme sur les potentialités.

Un exemple classique est celui du ménage qui, face à une baisse de son revenu, se voit obligé de retirer certains de ses enfants de l'école. Ainsi, la pauvreté monétaire qui en résulte entraîne une non-scolarisation des enfants engendrant une pauvreté d'existence. De plus, l'arrêt de l'accumulation de capital éducatif entraîne une pauvreté dans les potentialités de ces enfants qui se manifestera à terme. Le même raisonnement peut être tenu au niveau global en considérant une baisse du PIB et des dépenses publiques. Ces dernières peuvent entraîner une détérioration du fonctionnement des services sociaux et une réduction des possibilités d'accès à l'éducation et à la santé pour le plus grand nombre, engendrant alors une baisse des potentialités collectives. Cette situation a été connue par nombre de pays africains lors de la crise économique des années 80.

L'évaluation du nombre de pauvres est cependant sujette à de multiples difficultés. Difficultés conceptuelles, d'une part, en raison des formes différentes que peut prendre la pauvreté, mais aussi difficultés d'ordre méthodologique. Au niveau monétaire, tout d'abord, ces difficultés ont trait à la définition d'un seuil de pauvreté. Celui peut en effet être estimé soit à partir du revenu, moins précis dans sa mesure, soit de la consommation plus stable dans le long terme. Il peut être calculé sur une base absolue (à partir du coût du panier minimal de biens indispensables à la survie) ou relative (comme part de la population ou comme fraction du revenu moyen), avec la prise en compte d'indices de prix différents par régions pour raisonner en parité de pouvoir d'achat et d'échelles d'équivalence adulte pour comparer des ménages de structure différente. Sur la base de ce seuil, divers indicateurs d'incidence, d'intensité ou de sévérité de la pauvreté peuvent être calculés par régions et catégories sociales permettant des comparaisons sur le niveau de pauvreté (Aho, Larivière et Martin, 1998).

En ce qui concerne la pauvreté de conditions de vie, les difficultés méthodologiques sont d'un autre ordre. La variété des aspects de conditions de vie implique l'élaboration d'une multiplicité d'indicateurs socio-économiques relatifs à la santé (espérance de vie, taux de malnutrition, taux de mortalité infantile, etc.), à l'éducation (taux d'alphabétisation, taux de

scolarisation, etc.), à l'accès à l'eau (distance à l'eau courante, à un puits, etc.), au logement, aux moyens de transports, etc. Il devient alors difficile d'obtenir un indicateur synthétique de cette combinaison statistiquement fiable. Les essais d'élaboration de tels indicateurs comme celui de la " pauvreté humaine " (PNUD 1997) restent discutables à cet égard. La situation est la même en ce qui concerne la pauvreté des potentialités avec, en plus, le fait que si un certain nombre d'indicateurs sont disponibles (par exemple pour le capital humain), nombre d'autres restent encore à imaginer pour intégrer toutes les dimensions des potentialités.

On ne peut cependant restreindre la définition de la pauvreté à ces seules dimensions économiques. Pour une raison simple, c'est qu'on remarque, sur la base d'enquêtes récentes, qu'en Afrique rurale, et dans nombre de pays en développement, les populations sont beaucoup plus sensibles à la « pauvreté sociale » qui résulte de l'absence d'enfants ou de parents, de la présence de conflits et des risques d'exclusion du village, ou de la communauté d'appartenance. Ce besoin de liens sociaux pour se sentir riche, montre que la pauvreté est

En Afrique, et dans beaucoup de sociétés traditionnelles, ce sont surtout les inégalités sociales de pouvoir, retraçant l'opposition entre puissants et faibles, qui dominent. Ces formes d'inégalités engendrent ensuite les autres formes d'inégalités, plus économiques, qui retracent les différences entre riches et pauvres. Comme dans le cas de la pauvreté, la dimension sociale prédomine et entraîne des conséquences d'ordre économique

## La situation actuelle

La plupart des rapports internationaux ont mis en valeur une baisse tendancielle de la pauvreté sous ses différentes formes (Banque mondiale 1990, PNUD 1997). Baisse qui est cependant partiellement remise en cause, du moins à court terme, dans les pays secoués par les récentes crises financières. Par contre, il semble que les inégalités de toutes formes tendent ces dernières années à augmenter un peu partout dans le monde.

### *La pauvreté disparaît-elle ?*

En termes monétaires, c'est à dire sur la base d'un seuil de 1\$ par jour, en parité de pouvoir d'achat calculée sur la base de l'année 1985, on considère qu'il y aurait, en 1998, environ 1,3 milliards de pauvres dans le monde, soit près de 30% de la population mondiale. Ce qui dénote, par comparaison aux années 70, une baisse du nombre de pauvres en termes relatifs, mais aussi une hausse en termes absolus. Cependant ces résultats demeurent sujets à caution en raison des nombreux problèmes techniques que pose la comptabilité du nombre des pauvres à travers l'ensemble des pays. En effet, les enquêtes auprès des ménages utilisées à cet effet y sont peu nombreuses, souvent effectuées de façon irrégulière et les références techniques varient encore d'un pays à l'autre, malgré les efforts actuels d'harmonisation.

On remarque, de plus, une situation fortement inégalitaire, certains continents et régions étant plus touchés que d'autres. Si, en termes absolus, les pauvres sont surtout en Asie du Sud et de l'Est, en termes relatifs, ils se trouvent en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne. On dénote une tendance à la baisse dans toute l'Asie et à la hausse en Europe, Amérique Latine et Afrique subsaharienne. Il est difficile de savoir si les crises récentes du Mexique, d'Asie du Sud-Est, de Russie, et du Brésil ont réellement accru le nombre de pauvres dans ces pays ou seulement diminué le pouvoir d'achat de la classe moyenne et réduit les inégalités. Il est probable que des modifications sur la répartition de la pauvreté dans le monde en ont résulté, mais peu de mesure sur les effets réels de ces crises sont encore disponibles.

En termes de conditions de vie, comme de potentialités, les indicateurs socio-économiques montrent qu'il y a eu entre 1970 et 1995, une très forte amélioration, notamment en ce qui concerne l'accès à l'alimentation, à l'eau potable, à la santé et à l'éducation. Ainsi la mortalité infantile, très liée au contexte économique, familial comme social, a-t-elle fortement diminuée, même dans des pays où les revenus stagnaient. Cependant cette baisse a été plus marquée en Asie de l'Est et Amérique latine qu'en Asie du Sud et Afrique Subsaharienne. En

d'une situation de crise économique peut entraîner une forte détérioration de ces indicateurs expliquant, par exemple, le recul de l'espérance de vie en Russie, dans les pays de l'ex-URSS et dans certains pays d'Afrique Subsaharienne.

On peut remarquer que la pauvreté devient plus « fractale ». En effet, elle apparaît, de plus en plus, sous la forme de poches de pauvreté au sein même des zones les plus riches, et la pluralité de ses formes s'accroît avec l'apparition de toutes sortes d'exclusions relatives aux aspects culturels et psychologiques. Bien que les résultats et l'actuelle mobilisation contre la pauvreté permettent d'espérer une suppression de l'extrême pauvreté monétaire et la satisfaction des besoins essentiels pour tous, il est probable que de nouvelles pauvretés, plus sophistiquées, basées sur des formes d'exclusion sociale ou culturelle reprendront le flambeau des pauvretés plus classiques. C'est ce qui se passe déjà, par exemple, dans le rapport avec

modernes, une part croissante de la valeur ajoutée nouvelle, contribuant par là même à maintenir le niveau de pauvreté où se situent naturellement les « info-pauvres ». Dans l'histoire, la pauvreté a souvent changé de formes selon les pays et les époques. Il semble donc normal, au vu l'évolution mondiale actuelle, que des formes de pauvreté nouvelles et

## **Des politiques de réduction de la pauvreté et des inégalités**

Pourquoi donc vouloir réduire la pauvreté et les inégalités ? Les études statistiques montrent que toutes deux réduisent les possibilités de croissance et en diminuent l'efficacité. La pauvreté empêche la constitution du capital humain, en raison d'une santé ou d'une éducation déficiente, et l'émergence d'innovations dans les populations qui sont les plus à même de les survenir comme, par exemple, les enfants des migrants. Les inégalités accroissent les tensions sociales et ethniques qui peuvent déboucher sur des conflits sociaux, comme les « opérations villes mortes » au Cameroun, ou de véritables guerres civiles comme au Rwanda, au Libéria ou aux Comores.

### *Les orientations des politiques internationales*

Dans les orientations de politiques publiques proposées, au plan international, pour lutter contre la pauvreté, on peut distinguer la marque de deux grandes manières de considérer ce phénomène, qui tirent leurs fondements du 17<sup>ème</sup> siècle. Il y a, d'un côté, la vision européenne continentale basée sur une responsabilité sociale de la pauvreté et, de l'autre, une vision plutôt anglo-saxonne qui met l'accent sur la responsabilité individuelle.

Pour la première, la pauvreté est le résultat d'une mauvaise gestion des ressources humaines. Elle doit donc déboucher sur la mise en œuvre d'une politique sociale qui vise à

l'investissement dans des secteurs à forte proportion d'emplois peu qualifiés, mais aussi  
l'octroi de petits crédits permettant de démarrer des micro-activités de façon autonome ou à

Cependant, face à la pression des autres bailleurs de fonds nationaux, notamment au sein de l'Union européenne, pour que chaque pays définisse une politique spécifique de lutte contre la pauvreté, on peut s'interroger sur les constituants d'une approche proprement française. Celle-ci pourrait, d'ailleurs, s'appuyer sur trois éléments : la prise en compte des différentes manifestations de la pauvreté, la relation entre pauvreté et inégalités, et le besoin d'un développement qui soit socialement durable.

Le fait qu'il y ait différentes formes de pauvreté qui s'articulent dans le temps et qui sont en correspondance avec des formes équivalentes d'inégalités donne un axe de direction pour des politiques publiques. Les mesures préconisées peuvent avoir autant pour objectif de combattre la pauvreté que de maîtriser les inégalités et peuvent différer selon les formes de pauvreté. Des inégalités qu'il ne faut pas systématiquement chercher à supprimer mais plutôt à réorienter pour qu'elles engendrent des dynamiques d'innovation et d'investissement dans des



Il faut donc prévoir des politiques qui permettent de maîtriser ces coûts sociaux qui sont les conséquences inévitables des restructurations en cours à l'échelle mondiale. Elles peuvent s'intégrer dans de nouvelles stratégies de développement qui soient soutenables tant d'un point de vue économique que social et dont il faut définir de façon précise les modalités.



**Tableau 3 Comparaison des inégalités par régions (coefficient de Gini)**

<b>Régions</b>	<b>Années 60</b>	<b>Années 70</b>	<b>Années 80</b>	<b>Années 90</b>	<b>Moyenne</b>
Asie de l'Est et Pacifique	37,43	39,88	38,70	38,09	38,75
Europe de l'Est et Asie centrale	25,09	24,63	25,01	28,94	26,57
Amérique Latine et Caraïbe	53,24	49,06	49,75	49,31	49,78
Moyen-Orient et Afrique du Nord	41,39	41,93	40,45	38,03	40,49
Asie du Sud	36,23	33,95	35,01	31,88	35,08
Afrique Subsaharienne	49,90	48,19	43,46	46,95	46,05
<b>Pays développés</b>	<b>35,03</b>	<b>34,76</b>	<b>33,23</b>	<b>33,75</b>	<b>34,31</b>

*Source : Deininger et Squire 1996*

## BIBLIOGRAPHIE

- AHO G., LARIVIERE S. et Martin F. (eds), 1998, *Manuel d'analyse de la pauvreté : applications au Bénin*, Université nationale du Bénin, Université Laval, PNUD, 370 p.
- Banque mondiale, 1990, *La Pauvreté : Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, 287 p.
- BRUNSVICK Y. et DANZIN A. (eds.), 1998, *Naissance d'une civilisation : Le choc de la mondialisation*, Editions Unesco, Paris, 111 p.
- COHEN D., 1996, *Richesse du monde et pauvreté des nations*, Flammarion, 165 p.
- DEININGER K. et Squire L., 1996, "A New Data Set Measuring Income Inequality", *The World Bank economic Review* Vol.10 n°3, Washington, pp.565-91.
- DEMERY L. et Walton M., 1998, *Are Poverty and Social Goals for the 21<sup>st</sup> Century Attainable ?* The World Bank, Washington, mimeo 31 p.
- GROOTAERT C, 1997, *Réformes économiques et analyse de la pauvreté : l'expérience de la Côte d'Ivoire*, L'Harmattan, Paris, 240 p.
- HERPIN N. et Verger D. (eds.), 1997, *Mesurer la pauvreté aujourd'hui*, Economie et Statistique n°308-309-310, INSEE, Paris, 272 p.
- LACHAUD J-P., 1998, *Pauvreté, ménages et genres en Afrique Sub-saharienne. Nouvelles dimensions analytiques*, Séries de recherche, CED, Université de Montesquieu Bordeaux IV, 321 p.
- PNUD, 1997, *Rapport mondial sur le développement humain 1997 : le développement humain au service de l'éradication de la pauvreté*, Economica, Paris, 268 p.
- VALTRIANI P., 1993, "Un concept de pauvreté disjonctif", *Economie appliquée* tome XLVI n°4, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, pp. 151-154.
- World Bank, 1996, *Poverty Reduction and the World Bank : Progress and Challenges in the 1990s*. Poverty and Social Policy Department, Washington.
- World Bank, *World Development Indicators*, CD-Rom 1997, Document 1998, 390 p., Washington

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité  
Ministère des Affaires Etrangères

*EXAMEN ET EVALUTATION DE L'APPLICATION DU  
PROGRAMME D'ACTION DE LA CONFERENCE INTERNATIONALE  
SUR LA POPULATION ET LE DEVELOPPEMENT (1994)*

**Contribution de la France**

*A LA 21<sup>EME</sup> SESSION EXTRAORDINAIRE  
DE L'ASSEMBLEE GENERALE  
DE L' ORGANISATION DES NATIONS UNIES*

*New York*

*30 juin – 2 juillet 1999*

**ANNEXES**

