

CHAPITRE 11

PAUVRETÉ ET INÉGALITÉS : SITUATION ET POLITIQUES DE RÉDUCTION

Jean-Luc DUBOIS

*Chargé de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD)
Chercheur au Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le
développement (C3ED), Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines*

Introduction

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^e 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 deux tiers la mortalité infantile et des trois quarts la mortalité maternelle par un meilleur accès aux soins de santé primaires¹.

¹ PNUD, 1997. – *Rapport mondial sur le développement humain 1997 : le développement humain au service de l'éradication de la pauvreté*. – Paris, Economica, 268 p.

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 termes de politiques publiques, pour lutter 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 d'abord 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 correspondantes. Pourtant, on remarque qu'il existe une étroite relation entre la pauvreté et les inégalités. Une relation que dénotent les correspondances entre leurs diverses formes et qui peut être décelée par la mesure de leurs effets respectifs sur la croissance et sur le développement. Pour cette raison, nous aborderons, tour à tour, les questions de définition de la pauvreté et des inégalités, quitte à revenir ensuite sur les relations qui existent entre elles.

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, cela engendrant une insuffisante mise en valeur des capacités individuelles².

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,

² HERPIN N. et VERGER D. (éds), 1997. - "Mesurer la pauvreté aujourd'hui". - *Économie et Statistique*, n° 308-309-310, Paris, INSEE, 272 p.

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 manifesterà 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 1980.

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-ci 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 indispensable 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 structures différentes. 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 pauvreté³.

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"⁴ 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.

³ AHO G., LARIVIÈRE S. et MARTIN F., 1998. – *Manuel d'analyse de la pauvreté. Application au Bénin*. – Laval, PNUD/Université nationale du Bénin, 370 p.

⁴ PNUD, 1997. – *Rapport sur le développement humain (le développement humain au service de l'éradication de la pauvreté)*. – Paris, Economica, 268 p.

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 multidimensionnelle : elle résulte, certes, d'une insuffisance de ressources mais elle se traduit aussi par une précarité des conditions de vie, par des risques d'exclusion sociale et des aspects proprement psychologiques liés à sa propre perception de la pauvreté⁵. Il faut donc prendre en compte certaines dimensions sociales en introduisant des notions nouvelles comme celles du capital social qui retrace le tissu de relations sociales ou de réseaux de sociabilité plus ou moins formalisés entre les individus, et de l'exclusion sociale qui traduit une perte de relations sociales et de droits personnels.

Quel lien avec les inégalités ?

On peut associer aux trois manifestations de la pauvreté, les mêmes trois formes d'inégalités : inégalités monétaires, inégalités des conditions de vie et inégalités des chances.

Comme précédemment se pose le problème de la mesure des différentes formes d'inégalités. Dans le cas monétaire, on s'appuie, comme pour la pauvreté, sur la distribution du revenu ou de la consommation par tête pour calculer des indicateurs d'inégalités et effectuer, par analyse de dominance, des comparaisons dans le temps ou entre régions et catégories sociales. Pour les inégalités de conditions de vie ou de chances, on effectue les mêmes comparaisons en se référant aux multiples indicateurs socio-économiques calculés pour les formes de pauvreté correspondantes.

Dans le cas monétaire, on peut mesurer, par des techniques économétriques, la relation entre pauvreté et inégalités : tout effet de croissance peut alors être réparti entre un effet de distribution, se traduisant par une hausse ou une baisse des inégalités, et un effet de revenu retraçant la hausse ou la baisse de la pauvreté. Par contre, on ne connaît guère la relation équivalente entre la pauvreté et les inégalités de conditions de vie. On a cependant remarqué que l'amélioration des indicateurs socio-économiques se poursuivaient, dans certains pays, en période de crise. Mais ceci peut aussi être le résultat d'un classique phénomène de latence dû au fait que le montant des dépenses publiques a souvent pu être maintenu à un niveau minimal. De même, en ce qui concerne les potentialités, on connaît mal les comportements de décapitalisation ou de substitution entre formes de capital diverses (physique,

⁵ VALTRIANI P., 1993. - "Un concept de pauvreté disjonctif", *Économie appliquée*, tome XLVI, n° 4, Presses universitaires de Grenoble, p. 151-154.

financier, humain, social, etc.) qui caractérisent les catégories sociales confrontées à des baisses de revenu.

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 la différence 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 formes⁶. 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 dollar par jour, en parité de pouvoir d'achat calculée sur la base de l'année 1985, on considère qu'il y aurait, en 1993, environ 1,3 milliards de pauvres dans le monde, soit près de 30 % de la population mondiale (tableau 1). Ce qui dénote, par comparaison aux années 1970, 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, en Amérique latine et en Afrique subsaharienne. Il est

⁶ Sur ce sujet, on pourra consulter : BANQUE MONDIALE, 1990. – *La pauvreté : Rapport sur le développement dans le monde*. – Washington, 287 p. ; PNUD, 1997. – *Rapport mondial sur le développement humain au service de l'éradication de la pauvreté*. – Paris, Economica, 268 p.

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 mesures sur les effets réels de ces crises sont encore disponibles.

**Tableau 1. Évolution de la pauvreté monétaire
(% de population des pays en développement
vivant avec moins de 1 dollar par jour)**

Régions	1987		1993	
	Millions	%	Millions	%
Asie de l'Est et Pacifique	464,0	28,8	445,8	26,0
Europe et Asie centrale	2,2	0,6	14,5	3,5
Amérique latine et Caraïbe	91,2	22,0	109,6	23,5
Moyen-Orient et Afrique du Nord	10,3	4,7	10,7	4,1
Asie du Sud	479,9	45,4	514,7	43,1
Afrique subsaharienne	179,6	38,5	218,6	39,1
Ensemble	1 227,1	30,1	1 313,9	29,4

Source : WORLD BANK, 1996. – *Poverty Reduction and the World Bank: Progress and Challenges in the 1990s.* – Washington Poverty and Social Policy Department.

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 (tableau 2). 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 en Amérique latine qu'en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne. En ce qui concerne l'éducation, l'enseignement primaire est devenu quasiment universel, à l'exception, toutefois, de l'Afrique subsaharienne où les taux de scolarisation ont baissé entre 1980 et 1993. L'espérance de vie s'est fortement améliorée, même si les conséquences actuelles du sida, non directement liées à la pauvreté, laissent présager, pour l'Afrique subsaharienne surtout, un recul de l'espérance de vie. De plus, le maintien, sur le long terme, 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'exclusion 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 l'information où les "info-riches" s'approprient, à travers les systèmes de redistribution 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 forme selon les pays et les époques. Il semble donc normal, au vu de l'évolution mondiale actuelle, que des formes de pauvreté nouvelles et communes aux pays du Sud et du Nord fassent leur apparition.

Tableau 2. Indicateurs de scolarisation primaire et de mortalité infantile (en pour mille)

Régions	Taux brut de scolarisation		Taux de mortalité infantile (%)			
	1980	1990	1970	1980	1990	1995
Asie de l'Est et Pacifique	110	121	80	56	45	40
Europe et Asie centrale	100	101	71	50	30	26
Amérique latine et Caraïbe	106	108	85	62	43	37
Moyen-Orient et Afrique du Nord	87	96	137	99	62	54
Asie du Sud	76	90	140	122	90	75
Afrique subsaharienne	79	72	138	115	99	92
Pays développés	93	103	26	13	8	7

Source : World Bank, 1998. – *World Development Indicators, CD-Rom 1997*. – Washington, 390 p.

Les inégalités augmentent-elles ?

Il semble bien que les inégalités augmentent un peu partout actuellement, à la fin des années 1990, et sous toutes les formes possibles. Cette situation n'est pas toujours nette en ce qui concerne les inégalités monétaires, mais l'emboîtement des diverses formes d'inégalité entraîne quand même un accroissement des inégalités de conditions de vie et même de chances, et en conséquence l'apparition de nouveaux modes d'exclusion. On retrouve cette situation un peu partout entre pays développés et pays en développement, entre catégories sociales au sein d'un même pays, entre hommes et femmes, entre personnes au sein d'un même groupe, etc. (tableau 3).

Certains auteurs expliquent cette situation par le fait que la compétition économique oblige les plus forts, ou les mieux qualifiés, à se regrouper à travers des "appariements sélectifs" qui leur assurent une certaine sécurité et leur permettent de s'imposer sur les différents marchés. Ce faisant, ils laissent de côté les plus faibles et les moins qualifiés. Le progrès technique actuel et la montée des technologies de

l'information et des communications ne feraient qu'accentuer ce phénomène qui serait ainsi la source de l'accroissement des inégalités⁷.

**Tableau 3. Comparaison des inégalités monétaires par région
(coefficient de Gini)**

	Années 1960	Années 1970	Années 1980	Années 1990	Moyenne
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 Caraïbes	53,24	49,06			
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
Pays développés	35,03	34,76	33,23	33,75	34,31

Source : DEININGER K. and SQUIRE L., 1996. – "A New Data Set Measuring Income Inequality", *The World Bank Economic Review*, vol. 10, n° 3, Washington, p. 565-591.

Note : le coefficient de Gini retrace l'inégalité de la distribution des revenus (ou des consommations) des ménages. Il varie entre 0, égalité absolue où chaque ménage reçoit une part identique du revenu, et 100, inégalité absolue lorsque un seul ménage reçoit la totalité du revenu.

On sait cependant que dans un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne confrontés à la crise, comme la Côte d'Ivoire, l'Ouganda ou Madagascar, un tassement des inégalités a permis, à certains moments, d'éviter un trop fort accroissement de la pauvreté⁸. Il est probable que le même phénomène ait joué lors de la crise en Asie du Sud-Est, d'autant que les tendances inégalitaires y étaient plus faibles que dans d'autres régions du monde.

De nombreuses études montrent que la montée des inégalités empêche la réduction de la pauvreté, freine la croissance et détruit la cohésion sociale. Avec, dans tous les cas, une augmentation des risques de conflits sociaux ou politiques, qui engendrent mouvements migratoires et fuites de capitaux dont les conséquences sont négatives sur le plan économique.

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

⁷ COHEN D., 1996. – *Richesse du monde et pauvreté des nations*. – Flammarion, 165 p.

⁸ GROOTAERT C., 1997. – *Réformes économiques et analyse de la pauvreté : l'expérience de la Côte d'Ivoire*. – Paris, L'Harmattan, 240 p.

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 développer 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 politiques publiques proposées, au plan international, pour lutter contre la pauvreté, on distingue deux grandes orientations dans l'approche de ce phénomène qui tirent leurs fondements du XVII^e 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 compenser les besoins non satisfaits de la population et aider à la réinsertion sociale des pauvres. La seconde, actuellement dominante aux États-Unis, considère toute situation de pauvreté comme le résultat d'un échec individuel dont la responsabilité incombe à la personne elle-même. Des initiatives individuelles peuvent alors l'aider à s'en sortir, l'État n'intervenant que pour évaluer le nombre de pauvres et instaurer des filets de sécurité spécifiques. Il est, de ce fait, révélateur qu'au sein de l'Union européenne, le gouvernement anglais ait à l'origine refusé de s'associer à la définition d'une politique sociale commune, bien que ce soit l'approche anglaise de la ligne de pauvreté qui ait été retenue pour évaluer le nombre de pauvres.

On retrouve ces deux tendances au sein des organisations internationales qui, à travers leurs approches méthodologiques, les répercutent dans les pays en développement. Ainsi, il y a notamment, d'un côté, le PNUD et le BIT qui mettent l'accent sur la "pauvreté humaine" (mesurée par une batterie d'indicateurs socio-économiques) et sur le développement humain, en considérant, parallèlement à la dimension économique, les dimensions sociales, culturelles et politiques du développement. Il y a, de l'autre côté, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international qui insistent sur la pauvreté monétaire (mesurée par des seuils et des indicateurs monétisés) et sur la croissance pour réduire la pauvreté.

Les interventions correspondantes

Il en résulte un ensemble d'interventions que l'on peut répartir autour de trois grandes directions d'action : une réorientation de la croissance, des actions dans les domaines sociaux et l'instauration de filets de sécurité pour les plus pauvres.

Par réorientation de la croissance, on entend le fait de favoriser une croissance au sein de laquelle les pauvres peuvent jouer un rôle en y participant à leur manière. Cela consiste non seulement à encourager le démarrage d'activités génératrices de revenus pour les pauvres par 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 travers des associations de toutes sortes : coopératives villageoises, clubs de quartier, associations de ressortissants, tontines, etc. L'objectif est surtout d'éviter que la croissance n'engendre de nouvelles inégalités qui ne puissent être compensées que par une redistribution des plus riches vers les plus pauvres. Ce qui aurait plus pour effet d'encourager l'assistanat qu'une prise en charge des pauvres par eux-mêmes.

En parallèle, d'autres interventions mettent l'accent sur le renforcement du capital humain des pauvres, à travers l'enseignement et les soins de santé primaires, et même du capital social, en favorisant l'adhésion à divers regroupements à finalité économique. L'objectif prioritaire est alors de lutter contre la pauvreté des potentialités, rejoignant en cela l'octroi de crédits qui compense les insuffisances en capital financier ou les réformes agraires concernant le capital physique. Dans ce cadre, une attention toute particulière doit être accordée aux femmes qui, en prise avec les réalités socio-économiques familiales, peuvent accentuer par leurs comportements l'impact des diverses mesures.

Enfin, pour les plus démunis, des interventions ciblées sous la forme de distribution de vivres alimentaires contre du travail, de travaux à haute intensité de main d'œuvre, de crédits de formation, d'emplois pour les jeunes, etc., permettent, à court terme et de façon transitoire, de surmonter des situations de pauvreté extrêmes et imprévues.

Ces différentes formes d'interventions peuvent aider à réaliser à temps les objectifs fixés pour 2015⁹. Mais elles ne pourront pas pour autant se substituer à la nécessité de favoriser l'investissement intérieur, de respecter les équilibres macro-économiques, de maintenir une bonne gouvernance et la stabilité politique, imposant une prévention des conflits sociaux ou politiques de long terme.

⁹ DEMERY L. and WALTON M., 1998. – *Are poverty and Social Goals for the 21st Century Attainable?*. – Washington, The World Bank, mimeo, 31 p.

Peut-on envisager une approche plus spécifiquement française ?

Par tradition, la France n'aborde pas le problème de la pauvreté de façon déconnectée du contexte général et ne réduit pas sa mesure à la détermination d'une ligne de pauvreté monétaire. Sa définition de la pauvreté a d'ailleurs influencé la définition européenne de la pauvreté (Conseil européen de 1984) : "*des personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux dans l'État membre où elles vivent*". Définition qui fait référence à une pluralité de ressources et un minimum de conditions de vie, et qui montre qu'une situation ne peut être appréhendée qu'à travers ses multiples dimensions. Il en résulte que tout processus de développement qui veut la faire évoluer sur le long terme doit mettre l'accent sur ces dimensions. Ce qui a pour effet de justifier des interventions très diversifiées qui ont toutes à terme un effet sur la pauvreté.

Dans ce cadre, la dimension sociale, qui recouvre les aspects de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion sociale, s'inscrit au même titre que les dimensions économique, culturelle ou politique. Cette tradition, qui avait sa justification dans les courants de pensée sur le développement défendus par F. Perroux, a favorisé une pratique volontariste et multidimensionnelle du développement. Elle peut connaître un nouveau regain en s'appuyant sur les travaux actuels de A. Sen, prix Nobel d'économie 1998.

Cependant, 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, amène à s'interroger sur les constituants d'une approche proprement française. Celle-ci pourrait 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 secteurs ou des actions qui concernent les pauvres. C'est notamment le rôle de politiques fiscales incitatives particulières. Le développement socialement soutenable donne alors un cadre pour intégrer croissance économique et dimensions sociales.

Une telle approche pourrait ouvrir la voie à une nouvelle synthèse car, sans nier pour autant la pertinence de l'approche traditionnelle anglo-saxonne, elle affirmerait l'existence d'un cadre plus global et plus explicatif des programmes de lutte contre la pauvreté et contre les inégalités.

Conclusion

On peut résumer la situation actuelle en ce qui concerne la pauvreté par quelques traits caractéristiques qui permettent de mieux la comprendre et d'orienter les politiques publiques.

Premièrement, on remarque une tendance à la baisse de la pauvreté dans son ensemble, avec cependant l'apparition de nouvelles formes de pauvreté et une dissémination de plus en plus fractale à travers continents, pays et milieux. Il en résulte une pauvreté plus sophistiquée mais aussi sans doute de mieux en mieux connue et analysée. Dans le même temps, la tendance récente à un accroissement des inégalités risque de freiner la réduction de la pauvreté.

Deuxièmement, en ce qui concerne l'organisation de la lutte contre la pauvreté, on remarque une mobilisation mondiale sans précédent résultant d'une sensibilité accrue à toute forme de pauvreté. Certes les modes d'appréhension historiques originels peuvent différer, mais au fur et à mesure que progresse la compréhension des problèmes, et avec l'apparition de nouvelles formes de pauvreté, on assiste à une convergence des méthodes et des mesures mises en œuvre pour les traiter.

En fait, il faut situer le problème actuel de la pauvreté et celui des inégalités dans le cadre de la naissance d'une "nouvelle civilisation"¹⁰. La mondialisation de l'économie avec toutes les restructurations qu'elle implique, l'émergence des nouvelles technologies d'information et de communication contribuent à fortement modifier la situation socio-économique des individus et des ménages, créant de nouvelles formes de pauvreté et d'inégalités. Une situation qui s'est déjà produite à plusieurs reprises dans l'histoire des siècles passés.

L'apparition de nouvelles formes de pauvreté, comme l'exclusion sociale, et la montée des inégalités, avec la détérioration de la cohésion sociale qu'elle implique, sont autant de coûts sociaux engendrés par les restructurations en cours à l'échelle mondiale. Des coûts sociaux qui lorsqu'ils deviennent trop élevés peuvent remettre en cause la croissance, tant dans sa finalité que dans son efficacité. Il en résulte que les stratégies de développement, si elles veulent être soutenables sur le long terme devront autant prendre en compte les aspects de croissance équilibrée, en termes macroéconomiques, que des considérations d'équité et de justice sociale. En d'autres termes, il faut imaginer des stratégies de développement qui soient socialement soutenables, c'est-à-dire n'engendrant pas de déséquilibres sociaux graves qui annihileraient les bénéfices de la croissance et hypothéqueraient les conditions de

¹⁰ BRUNSVICK Y. et DANZIN A. (éds), 1998. – *Naissance d'une civilisation : le choc de la mondialisation*. – Paris, UNESCO, 111 p.

vie des générations futures. Il leur faudra, d'une part, valoriser l'ensemble des potentialités humaines et sociales par une participation accrue au processus de croissance et, d'autre part, préserver la cohésion sociale. Il reste cependant encore à définir de façon précise, en termes d'interactions sociales et économiques, les modalités de telles stratégies.

Pour en savoir plus

- BANQUE MONDIALE, 2000. – *Attacking Poverty, World Development Report 2000*. – Washington, mimeo, 287 p.
- DEININGER K. and SQUIRE L., 1996. – "A New Data Set Measuring Income Inequality", *The World Bank Economic Review*, vol. 10, n° 3, Washington, p. 565-591.
- LACHAUD J.P., 1998. – *Pauvreté, ménages et genres en Afrique subsaharienne. Nouvelles dimensions analytiques*. – CED, Université de Montesquieu Bordeaux IV, 321 p. (Séries de recherche).
- PONTY N., 1998. – "Mesurer la pauvreté dans un pays en développement", *Stateco*, n° 90-91, Paris, INSEE, p. 53-67.
- WORLD BANK, 1996. – *Poverty Reduction and the World Bank: Progress and Challenges in the 1990s*. – Washington Poverty and Social Policy Department.
- WORLD BANK, 1998. – *World Development Indicators, CD-Rom 1997*. – Washington, 390 p.

A tall, slender wooden sculpture of a human figure with multiple heads, standing on a circular base. The figure has a long neck and thin limbs, with several heads stacked vertically. The sculpture is positioned on the left side of the cover.

POPULATION ET DÉVELOPPEMENT :

Les principaux enjeux cinq ans après la Conférence du Caire

Coordonné par

Alain LERY
et Patrice VIMARD