



LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : LA RÉVOLUTION PACIFIQUE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

PATRICE DUFOUR*

Lorsqu'il était directeur général du Fonds monétaire international, Michel Camdessus portait toujours sur lui un petit carton qu'il n'hésitait pas à remettre aux responsables nationaux et internationaux qu'il rencontrait. Sur cette fiche étaient consignés les sept objectifs internationaux de développement. Ces objectifs, issus des conférences mondiales organisées par l'ONU dans la première moitié des années 1990, avaient été adoptés au Sommet social de Copenhague par la communauté internationale soucieuse de réduire la misère et de parvenir à un développement durable (cf. encadré n°1).

Plus récemment, lors du Sommet du Millénaire organisé en septembre 2000 par les Nations unies, l'ensemble des chefs d'État et de gouvernement du monde entier ont rappelé leur engagement à lutter contre la pauvreté : « Nous ne ménagerons aucun effort pour délivrer nos semblables - hommes, femmes et enfants - de la misère, phénomène abject et déshumanisant qui touche actuellement plus d'un milliard de personnes. Nous sommes résolus à faire du droit au développement une réalité pour tous et à mettre l'humanité entière à l'abri du besoin. En conséquence, nous décidons de créer - aux niveaux tant national qu'international - un climat propice au dévelop-

pement et à l'élimination de la pauvreté ».

Sous l'impulsion de son président, James Wolfensohn, la Banque mondiale participe activement à cette mobilisation mondiale et n'hésite pas à affirmer : « Notre rêve est un monde libéré de la pauvreté ». Cet engagement laisse sceptique plus d'un observateur. Pourtant, une série de travaux et d'initiatives récents permettent de penser que la Banque est fermement décidée à faire « sa refondation sociale », pour reprendre la juste formule employée par Laurence Caramel et Serge Marti, dans le journal *Le Monde*¹. Trois développements récents illustrent cette mutation, initiée depuis quelques années et maintenant bien engagée :

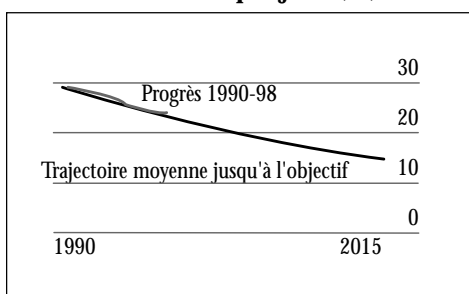
- devant la persistance de la pauvreté en Afrique et en Asie du Sud, les répercussions de la crise financière sur les pays d'Asie de l'Est, et la détérioration des conditions de vie en Europe de l'Est et dans les pays de l'ex-URSS, la Banque s'est mise à l'écoute des pauvres, partout dans le monde ;
- ces témoignages ont débouché sur une analyse beaucoup plus fine des engrenages qui provoquent et entretiennent la pauvreté, et une recherche sur les orientations que devrait prendre la lutte contre ce fléau ;
- tirant les leçons de ces recherches, la Banque mondiale et le Fonds monétaire

* Enseignant et consultant international.

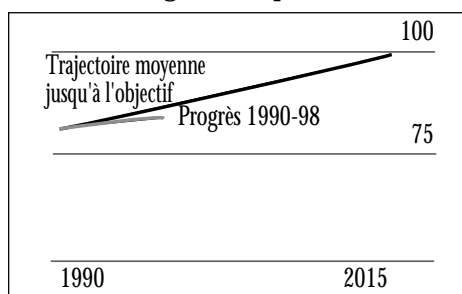
Encadré n° 1**Les sept objectifs internationaux de développement**

1. Réduire de moitié entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui vit dans l'extrême pauvreté.
2. Scolariser tous les enfants dans l'enseignement primaire d'ici 2015.
3. Progresser vers l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici 2005.
4. Réduire des deux tiers les taux de mortalité infantile et juvénile entre 1990 et 2015.
5. Réduire des trois quarts les taux de mortalité liée à la maternité entre 1990 et 2015.
6. Mettre les services de santé en matière de reproduction à la disposition de tous ceux qui en ont besoin d'ici 2005.
7. Appliquer des stratégies nationales axées sur le développement durable d'ici à 2005, de manière à réparer les dommages causés aux ressources environnementales.

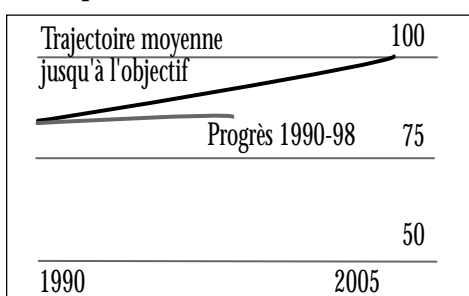
Graphique n° 1
Population dispo-
sant de moins
d'un dollar par jour (%)



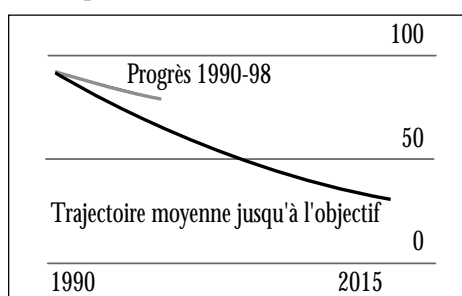
Graphique n° 2
Taux net de scolarisation dans
l'enseignement primaire (%)



Graphique n° 3
Ratio de scolarisation des filles
par rapport aux garçons (enseignement
primaire et secondaire) (%)



Graphique n° 4
Taux de mortalité
des moins de 5 ans
(pour 1000 naissances vivantes)



ont profondément modifié leur démarche opérationnelle d'appui aux pays en développement et en transition.

Chacune de ces étapes a donné lieu à des publications de qualité qui viennent

enrichir le débat actuel sur la pauvreté et les moyens de lutter contre elle. Ce travail a aussi été décliné sur une base régionale et nationale, afin de mieux coller aux spécificités locales.



SE METTRE À L'ÉCOUTE DE « LA VOIX DES PAUVRES »

La première étape du cheminement suivi par la Banque mondiale a été de se mettre à l'écoute des plus démunis. « La Voix des pauvres² » donne la parole à plus de 60 000 hommes et femmes de 60 pays qui décrivent leur vécu et ce dont ils ont besoin pour améliorer leur sort.

De la Géorgie au Brésil, du Nigeria aux Philippines, cette étude retrace les luttes et les aspirations quotidiennes des pauvres, ainsi que les maux auxquels ils sont confrontés : la faim, le sentiment d'impuissance, l'isolement social, la corruption des fonctionnaires, l'inégalité entre hommes et femmes et le mépris des agents de l'administration locale. Si l'on en croit un grand nombre de personnes interrogées, la pauvreté est bien plus qu'une simple question de revenu. Être pauvre, c'est aussi être exclu des grandes décisions qui touchent sa propre vie et ne pas être représenté auprès des instances politiques locales ou nationales.

Une femme de Moldavie :

« La pauvreté est une souffrance ; on la ressent comme une maladie. Elle s'attaque non seulement au corps, mais aussi à l'esprit. Elle ôte toute dignité et conduit au désespoir le plus complet ».

Cette étude, qui se fonde sur les milliers d'entretiens que les auteurs ont eus avec des habitants de pays en développement du monde entier, dresse un certain nombre de constats qui, de l'aveu même des pauvres, ont un impact sur leur vie quotidienne.

La pauvreté a de multiples facettes

Si elle se manifeste d'abord par des privations - notamment la faim - la pauvreté se traduit aussi par un sentiment d'impuissance, d'exclusion et de honte. Les pauvres

n'ont pas accès aux services de base comme les transports ou l'eau potable. Incapables d'accéder à l'éducation, ils craignent la maladie et se sentent vulnérables.

L'État, en règle générale, ne parvient pas à toucher les pauvres

Ils estiment que les pouvoirs publics ne sont pas assez présents. De plus, les fonctionnaires n'hésitent pas à les humilier ou à les faire payer, lorsqu'ils cherchent à se faire soigner, à inscrire leurs enfants à l'école, à obtenir une aide sociale. Ils ont enfin perdu toute confiance dans la justice ou la police.

Une femme à la Jamaïque :

« Nous ne pouvons pas compter sur l'État, qui promet trop - et ne tient jamais rien... nous voulons exercer une plus grande influence sur les pouvoirs publics ».

La pauvreté disloque les ménages

Tantôt les hommes, incapables d'admettre qu'ils ne peuvent gagner un revenu suffisant, s'abandonnent à l'alcoolisme ou aux violences domestiques ; tantôt les femmes acceptent n'importe quel emploi, même les plus humiliants pour nourrir leur famille. Dans un cas comme dans l'autre, la structure familiale est menacée d'éclatement. Quant aux inégalités entre les sexes, elles restent profondément enracinées, même quand les femmes acquièrent une certaine autonomie économique.

Le tissu social, seule protection des pauvres, se désagrège

Faute d'argent, les pauvres dépendent des liens communautaires de confiance et de réciprocité pour se protéger contre l'adversité. Or, le recul de la solidarité entraîne un accroissement de la violence et de la

criminalité dont les pauvres sont les premières victimes.

L'archevêque de Cantorbéry, Mgr. George Carey, commentait ainsi l'étude : « Cette publication présente avec force la corruption et le comportement souvent inhumain des institutions qui sont au contact direct avec les pauvres. Personne n'est épargné. Les pauvres du monde entier nous mettent au défi d'instaurer de nouveaux partenariats avec eux : des partenariats où ils peuvent faire l'expérience de l'amour, du respect, de l'écoute, de la compassion, de l'honnêteté, de l'équité, de l'unité et de l'esprit de service ».

LES TROIS PILIERS DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Le « Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : Combattre la

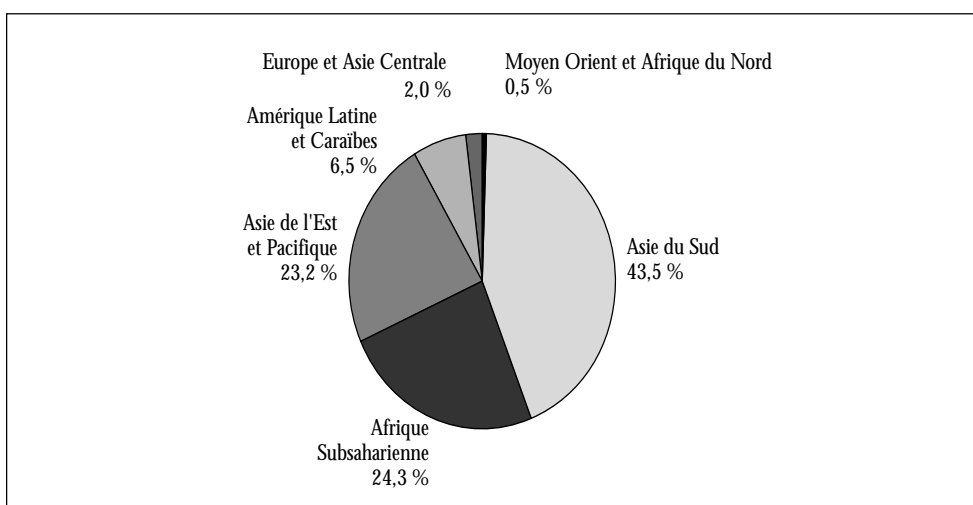
pauvreté³ » reprend ce constat accablant et cette définition élargie de la pauvreté pour la replacer, de manière quantitative, dans le contexte mondial : en effet, alors que de nombreux pays jouissent d'une prospérité sans précédent, 2,8 milliards d'êtres humains soit près de la moitié de la population mondiale, ont moins de 2 dollars par jour pour vivre. Selon le rapport, 1,2 milliard d'entre elles vivent avec moins d'un dollar par jour. Dans les pays pauvres, jusqu'à 50 % des enfants souffrent de malnutrition.

Alors que les conditions de vie se sont améliorées davantage pendant le siècle écoulé qu'au cours de tout le reste de l'histoire humaine, l'inégalité de la répartition de la richesse mondiale est un vrai scandale. Le revenu moyen des vingt pays les plus riches est 37 fois plus élevé que celui des 20 pays les plus pauvres et l'écart entre eux a doublé au cours des 40 dernières années.

Graphique n° 5

Où vivent les pauvres des pays en voie de développement

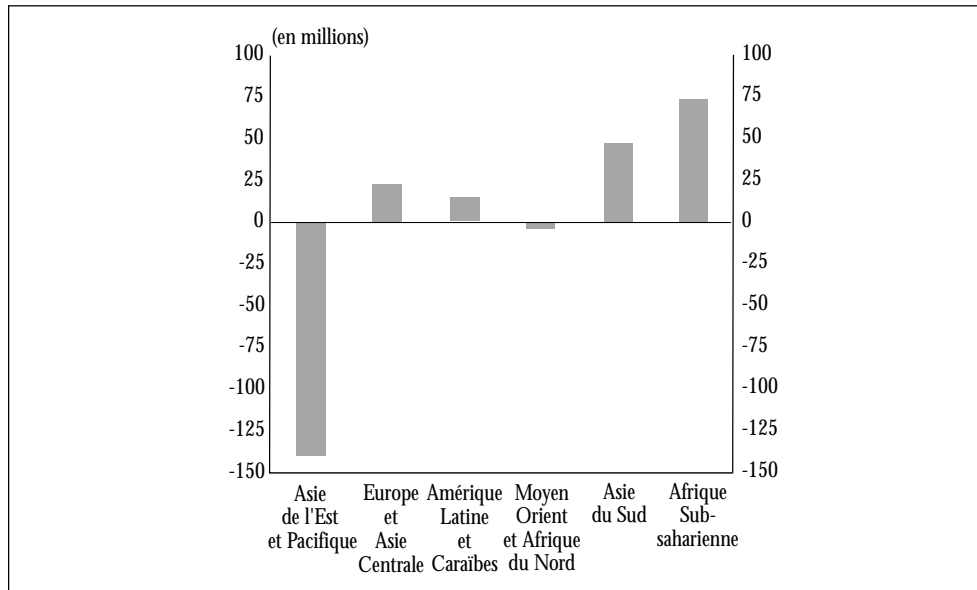
Répartition de la population disposant de moins de 1 dollar par jour, 1998 (1,2 billion)



Source : World bank 2000.



Graphique n° 6
Evolution de la pauvreté dans le monde
Changement du nombre de personnes disposant de moins
de 1 dollar par jour, 1987-1998



Source : World bank 2000.

Les progrès accomplis sont très inégaux suivant les régions. En Asie de l'Est, le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour est tombé d'environ 420 millions à 280 millions entre 1987 et 1998. En Amérique Latine, en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne, en revanche, la pauvreté ne cesse de s'aggraver. Quant aux pays d'Europe de l'Est et de l'ex-URSS, ils ont vu le nombre d'habitants vivant dans la pauvreté multiplié par 20.

La situation est tout aussi contrastée au niveau des pays. Dans certains pays, la mortalité infantile est beaucoup plus basse dans les groupes ethniques qui jouissent d'une grande influence politique. En Amérique Latine, les taux de scolarisation des groupes autochtones sont très inférieurs à ceux des autres groupes. En Asie du Sud, le nombre d'années de scolarisation des filles n'atteint que les deux tiers de celui des garçons.

Après avoir analysé la pauvreté sous l'an-

gle qualitatif et quantitatif, le rapport préconise que tous les acteurs du développement (autorités nationales et locales, pays donateurs, organisations internationales, ONG, société civile, entreprises, etc.) se mobilisent autour de trois grands axes prioritaires :

- créer des opportunités économiques pour les pauvres, en stimulant la croissance, en infléchissant le fonctionnement des marchés en leur faveur, et en renforçant leurs actifs productifs comme la terre ou l'éducation ;
- donner aux pauvres le pouvoir d'influencer les décisions qui affectent leur vie et éliminer les discriminations fondées sur le sexe, la race, l'appartenance ethnique ou le statut social ;
- rendre les pauvres moins vulnérables face aux maladies, aux crises économiques, aux mauvaises récoltes, au chômage, aux catastrophes naturelles et à la violence, et les aider à traverser ces épreuves quand elles surviennent.

Il existe de nombreux exemples de réussites encourageantes dans ces domaines, tels que le « Souk virtuel » qui permet à des artisans de vendre leurs produits dans le monde entier, la nouvelle approche de la réforme agraire au Brésil, la discrimination positive en faveur des parias en Inde, la mise en place d'un dispositif de protection sociale en Corée, au Chili ou en Namibie. Mais il faut compléter ces initiatives nationales et locales par une mobilisation à l'échelle internationale, pour alléger la dette, renforcer l'efficacité de l'aide, ouvrir les marchés, et s'attaquer aux grands défis de notre temps : la volatilité des marchés financiers, la lutte contre le Sida et les maladies tropicales, la fracture numérique, par exemple. Il faut enfin, donner aux pays en développement les moyens de prendre une part active dans les négociations et les grands débats internationaux qui vont façonner le monde à venir.

UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE DE QUALITÉ RESTE UN PRÉALABLE INDISPENSABLE

Le rapport « Combattre la pauvreté » aura - à juste titre - insisté sur les mesures ciblées qui sont à prendre pour aider les plus démunis à améliorer leur condition. Il reconnaît cependant que la croissance économique reste un élément fondamental de tout effort pour vaincre la pauvreté. La croissance rend plus faciles l'investissement et la redistribution, mais l'expérience récente a montré qu'une simple augmentation du produit intérieur brut ne suffisait pas à garantir une amélioration durable des conditions de vie pour tous. Elle pouvait, au contraire, contribuer à accentuer les inégalités.

Un troisième ouvrage « The Quality of Growth⁴ » publié le 25 septembre 2000 apporte une contribution bienvenue au dé-

bat entre les inconditionnels de la croissance à tout va et les partisans d'une stratégie qui donne une priorité absolue à la lutte contre la pauvreté, en mettant l'accent sur les aspects qualitatifs de la croissance.

Son auteur principal, M. Vinod Thomas s'interroge : « Quels sont les facteurs qui contribuent le plus à maintenir la croissance, au-delà d'une reprise temporaire, et à engendrer de véritables progrès sur le plan du bien-être ? ». Sans nier l'importance du marché et d'une saine gestion macro et microéconomique, il se penche sur quatre facteurs qui peuvent entraîner une amélioration spectaculaire des conditions de vie dans les pays en développement. Il s'agit essentiellement de l'accès à l'éducation, du souci de l'environnement, de la lutte contre la corruption et du renforcement des libertés publiques.

A partir de données récentes, le rapport conclut que certains pays - comme l'Ukraine ou l'Indonésie - pourraient multiplier par deux leur revenu par habitant, s'ils s'efforçaient d'améliorer leur système juridique et de lutter contre la corruption pour arriver à un niveau intermédiaire comme celui de la Corée du Sud ou de la République tchèque. Il s'étonne aussi de la myopie qui consiste à mesurer les progrès d'un pays à partir du seul PIB, alors que le patrimoine d'un pays ne se limite pas au capital physique, mais englobe aussi son capital humain et social, ainsi que son capital naturel et écologique. Pour faire progresser véritablement les pays, les politiques de développement devraient donc accorder la même attention à ces différents facteurs.

DE NOUVEAUX INSTRUMENTS D'INTERVENTION

Comprendre et analyser la pauvreté ou disserter sur ce qu'il conviendrait de faire ne serait pas d'une grande utilité si, parallèlement, la Banque mondiale ne cher-



chait pas à modifier ses modalités d'intervention pour tenir compte des pistes ouvertes par les multiples recherches engagées. Que ce soit au niveau des projets d'investissement ou des politiques économiques nationales, les instruments de la Banque placent désormais la lutte contre la pauvreté au cœur de leurs préoccupations.

Le portefeuille de projets financés par la Banque mondiale a profondément évolué au cours des 20 dernières années. Alors qu'en 1980, le financement des infrastructures et des secteurs dits « productifs » (agriculture et industrie) constituait l'essentiel des interventions de la Banque, les secteurs sociaux et les réformes structurelles représentent la plus grande part de ses engagements. Un nombre croissant de projets s'appuient sur une démarche participative, qui permet aux communautés - et notamment les moins favorisées - d'évaluer elles-mêmes leurs besoins et de choisir les moyens d'améliorer leurs conditions de vie. Dans les zones rurales d'El Salvador, du Guatemala et du Honduras, des comités locaux de parents gèrent les finances des écoles, veillent à la fréquentation scolaire, engagent les enseignants et contrôlent leur performance professionnelle. Dans quatre villes d'Amérique Latine - Guatemala, Caracas, São Paulo et Recife - les associations de quartier, organisations non gouvernementales, collectivités locales et entreprises privées s'emploient à améliorer l'habitat et les services locaux pour améliorer la santé et faire reculer la criminalité. A ce jour, plus de 60 pays ont créé des fonds de développement social, qui ont financé plus de 100 000 programmes de proximité dans le monde entier, pour la construction d'équipements communautaires, le micro-crédit, la santé publique, l'éducation, etc.

A l'échelle nationale, les programmes d'ajustement structurel ont cédé la place à l'élaboration, par les gouvernements, après consultation de la société civile et des opérateurs économiques, de cadres stratégi-

ques de lutte contre la pauvreté. Ceux-ci ouvrent la voie non seulement à la remise de dette dans le cadre du programme en faveur des pays pauvres très endettés, mais aussi aux concours budgétaires du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Entre janvier et septembre 2000, quinze pays avaient préparé leur cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. L'originalité de ces documents tient au fait qu'aux traditionnels « critères de performance » à caractère économique et financier, s'ajoute désormais une batterie d'indicateurs sociaux qui permettent d'évaluer les progrès des pays en matière de lutte contre la pauvreté.

De manière plus globale, la Banque mondiale a proposé à une douzaine de pays pilotes, d'élaborer un cadre de développement intégré. Au-delà des facteurs économiques et financiers, cet instrument a pour ambition de faire ressortir l'interdépendance de tous les aspects du développement - qu'ils soient sociaux, structurels, humains, qu'ils touchent à la gestion publique, à l'environnement ou aux infrastructures - dans une vision prospective. Cette vision se veut être celle du pays et suppose des autorités une réelle volonté de consulter la société civile comme les milieux professionnels. Elle offre aussi à l'ensemble des partenaires de développement l'occasion de coordonner leur action, et les invite ardemment à porter leur action sur les résultats effectifs des efforts de développement plutôt que sur les moyens. Un rapport d'étape, préparé après 15 mois d'expérience⁵ fait ressortir l'intérêt d'une démarche participative qui, au côté des dimensions macroéconomiques, réhabilite les aspects institutionnels, physiques et humains. Par contre, l'expérience butte sur la difficulté d'institutionnaliser les mécanismes de consultation nationale, de penser au long terme lorsque l'on est confronté à une crise immédiate et de couvrir simultanément les quatre dimensions du processus : vision à long terme, appropria-

tion de la démarche par le pays, partenariat systématique et mesure des résultats.

IL EST TROP TÔT POUR CONCLURE...

Beaucoup d'observateurs ne manqueront de brocarder ces nouvelles orientations, en n'y voyant qu'un nouvel habillage de politiques qui restent inspirées par le fameux « consensus de Washington », le credo néo-libéral qui consacre la primauté du marché. Et pourtant, la reconnaissance des insuffisances du marché et la prise en compte des dimensions politiques du développement témoignent d'un réel changement. Les concepts qui

sous-tendent la démarche de la Banque mondiale ont même un aspect révolutionnaire, car c'est un réel défi de mettre en œuvre sur le terrain les idées de démocratie participative et d'inciter les élites des pays en développement à partager le pouvoir avec ceux qui n'avaient pas voix au chapitre. Les pays sont invités à remédier aux inégalités sociales par une révolution pacifique en associant tous les partenaires (Etat, société civile, secteur privé) à la définition des politiques de développement. Le temps presse car, comme le rappelait récemment James Wolfensohn, « un monde injuste est un monde dangereux⁶ ». Seule une évaluation périodique des efforts entrepris et des résultats obtenus permettra de savoir comment la Banque mondiale progresse dans cette nouvelle voie⁷...

NOTES

1. *La Banque mondiale fait sa refondation sociale* in *Le Monde Economie* du 19 septembre 2000.
2. *Voices of the poor (volume I - Can Anyone hear us? Volume II - Crying out for Change)* par Deepa Narayan et autres, Oxford University Press and The World Bank, mars et septembre 2000.
3. *World Development Report 2000-2001 : Attacking Poverty*, Oxford University Press and The World Bank, septembre 2000.
4. *The Quality of Growth* par Vinod Thomas et autres, Oxford University Press & The World Bank, septembre 2000.
5. *Cadre de développement intégré - expérience des pays pilotes : mars 1999-juillet 2000*, Rapport soumis au Comité de développement du 25 septembre 2000.
6. *Interview de James Wolfensohn* au journal *l'Express* du 12 octobre 2000.
7. Voir à ce propos le rapport *Poverty Reduction and the World Bank : Progress in Fiscal 1999*, publié en juillet 2000.