

PARTIE I

Chapitre 4

Comment en finir avec la pauvreté chronique ?

par

Andrew Shepherd, Réseau consultatif sur la pauvreté chronique, Overseas Development
Institute, Londres, Royaume-Uni¹

Près d'un demi-milliard de personnes dans le monde sont en situation de pauvreté chronique. Les personnes chroniquement pauvres sont prises au piège de l'extrême pauvreté, qui perdure pendant de nombreuses années et même sur plusieurs générations. Les décideurs déterminés à en finir avec la pauvreté doivent concevoir des politiques qui non seulement sortent les individus de la pauvreté et de la vulnérabilité, mais aussi les empêchent d'y basculer de nouveau, et qui traitent les causes de la pauvreté chronique. Cela suppose de porter une attention particulière à la proportion élevée de pauvres chroniques qui vivent dans des États fragiles. Les gouvernements qui souhaitent venir à bout de la pauvreté chronique doivent mettre en place des politiques de protection sociale assurant un revenu minimum aux personnes chroniquement pauvres – comme des garanties d'emploi, des dispositifs d'aide sociale, des transferts sous conditions, des pensions, des allocations pour enfant à charge et des allocations d'invalidité, etc. Ils doivent également procéder à une réorientation en profondeur et à une nouvelle hiérarchisation des priorités des politiques et programmes – en particulier dans les secteurs de l'agriculture, l'éducation, l'énergie et l'emploi. Par ailleurs, ils doivent clairement distinguer entre les politiques destinées à prévenir l'appauvrissement, celles visant à aider les individus à s'affranchir de la pauvreté et celles dont le but est d'en traiter les causes profondes. La définition d'un objectif pour chacun de ces axes de travail permettrait d'améliorer la qualité des politiques mises en œuvre. Quels pourraient être ces objectifs ?

- Objectif 1 : renforcer et soutenir les moyens permettant d'échapper à la pauvreté jusqu'à ce que l'extrême pauvreté soit pratiquement éliminée.
- Objectif 2 : réduire à zéro l'appauvrissement.
- Objectif 3 : réformer les institutions et éliminer la discrimination sociale (dont la discrimination liée au sexe), les normes et les inégalités qui maintiennent les individus dans la pauvreté.

Il y a dans le monde au minimum un demi-milliard de personnes en situation de pauvreté chronique

Selon toute probabilité, le cadre de développement de l'après-2015 aura pour ambition de mener à leur terme les chantiers initiés avec les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) – l'éradication de l'extrême pauvreté et du dénuement. La capacité de ce nouveau cadre à favoriser la concrétisation de ce noble objectif dépendra du nombre de « diversions » qu'il contiendra et de la manière dont l'objectif d'éradication de la pauvreté sera formulé. Dans la plupart des pays, pour éradiquer l'extrême pauvreté et le dénuement, il faudra s'attaquer à la pauvreté chronique (encadré 4.1) mais aussi à la pauvreté moins persistante².

Encadré 4.1. Qui sont les personnes chroniquement pauvres ?

La pauvreté chronique est définie comme une situation d'extrême pauvreté vécue pendant de nombreuses années, une vie entière, ou qui se perpétue de génération en génération. En pratique, cela peut se traduire par le fait de connaître la pauvreté à deux moments distincts séparés de plusieurs années (Hulme et Shepherd, 2003). La grande pauvreté (personnes vivant significativement en dessous du seuil de pauvreté) peut être utilisée comme variable approximative pour mesurer la pauvreté chronique – ce qui est une nécessité étant donné que les données de panel permettant d'analyser la pauvreté dans le temps ne sont disponibles que pour quelques pays. La grande pauvreté est généralement moins largement répandue que la pauvreté chronique, mais les personnes les plus pauvres sont également chroniquement pauvres (McKay et Perge, 2011).

La pauvreté chronique est souvent multidimensionnelle. Autrement dit, les personnes qui souffrent de pauvreté chronique sont pauvres non seulement en termes monétaires, mais aussi sur bien d'autres plans – le degré et la nature de cette caractéristique multidimensionnelle sont néanmoins très variables d'un pays à l'autre (Apablaza et Yalonetzky, 2012 ; CPRC, 2004 ; chapitre 3).

Selon les estimations (prudentes) du *Chronic Poverty Report* de 2008-09, quelque 320-443 millions – près d'un demi-milliard – d'individus dans le monde sont chroniquement pauvres, selon un critère de revenu/consommation (CPRC, 2008). Ces chiffres, jugés trop bas, ont été contestés (Nandy, 2008). Il est possible que bien plus de personnes subissent des privations multidimensionnelles – et par conséquent persistantes – ou souffrent d'une profonde exclusion, de discrimination, de vulnérabilité et d'un manque de moyens. Il est à prévoir que la proportion de pauvres qui se situent juste en dessous du seuil de pauvreté – et qui peuvent par conséquent en sortir relativement facilement, du moins un temps – va diminuer, et que la pauvreté qui subsistera va devenir de plus en plus difficile à traiter (Chandy et al., 2013).

Encadré 4.1. Qui sont les personnes chroniquement pauvres ? (suite)

La pauvreté chronique est principalement observée en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne, surtout dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Si le nombre de pauvres est plus élevé en Asie du Sud, la pauvreté est plus profonde en Afrique subsaharienne.

Si les facteurs qui maintiennent les individus en situation de pauvreté pendant de longues périodes (ou en situation de pauvreté chronique) ne sont pas *explicitement* traités, il n'y a aucune chance de parvenir à la pauvreté zéro ou de s'en approcher. Le traitement de la pauvreté chronique fait partie de la lutte contre la pauvreté dans son ensemble, mais il convient de l'aborder différemment. En effet, il faut bien appréhender comment fonctionne la dynamique de la pauvreté et comment la pauvreté se transmet d'une génération à l'autre. Des études sur les forces en jeu dans la pauvreté permettent de comprendre comment et pourquoi les individus deviennent pauvres, restent pauvres ou sortent de la pauvreté (Baulch, 2012). On peut sortir de la pauvreté ou y basculer de façon temporaire ou permanente. Dans ce chapitre, j'explique pourquoi les politiques publiques qui permettent d'échapper durablement à la pauvreté préviennent l'appauvrissement permanent ou le basculement dans la pauvreté, et traitent les facteurs conduisant à la pauvreté chronique, devraient occuper une place centrale dans le cadre de développement post-2015. C'est le seul moyen d'avoir une chance de parvenir à la pauvreté zéro.

Les causes profondes de la pauvreté chronique sont généralement politiques et institutionnelles

Nous possédons les connaissances nécessaires pour faire face à la pauvreté chronique ; c'est le courage politique qui fait défaut

Les individus ne sont pas pauvres pendant de longues périodes sans une bonne raison, pas plus qu'ils ne souhaitent demeurer dans cette situation. Parfois l'environnement – l'économie, la société, la politique (et plus rarement, l'environnement matériel) – n'est simplement pas propice à une sortie de la pauvreté. C'est le cas, par exemple, lors d'instabilités politiques (chapitre 16, approche n° 4), ou lorsque le PIB par habitant est bas et la croissance économique faible. Parfois, les plus pauvres sont confrontés à des obstacles structurels profondément enracinés qui les empêchent de surmonter leur dénuement, la discrimination sur le marché du travail ou dans le système éducatif conduisant à l'exclusion sociale et politique. Parfois, les pauvres doivent faire face à de graves déficits de capacités, par exemple du point de vue de l'éducation et des compétences, de la nutrition ou de la santé (Sen, 1999), sans guère de possibilités d'y remédier.

On dispose, de façon quasi certaine, de suffisamment de connaissances aujourd'hui pour s'attaquer sérieusement à la pauvreté chronique et modifier la dynamique de la pauvreté dans de nombreuses sociétés ; ce sont rarement les connaissances qui posent problème. Pour y parvenir, cependant, les décideurs doivent être prêts à emprunter des idées, à se servir de l'expérience d'autres sociétés et à prendre des risques au nom des pauvres. Il existe néanmoins, dans n'importe quelle société, une sorte de cadre du « politiquement correct » (Bird et al., 2004), qui empêche de débattre librement de certaines

idées en public, ce qui a pour conséquence de restreindre l'espace idéologique que les dirigeants politiques sont libres ou désireux d'étudier. Les chercheurs, les journalistes et les militants ont un rôle important à jouer en remettant en cause ces cadres afin que des initiatives publiques ou privées de nature à remédier à la pauvreté chronique mais actuellement « inenvisageables » puissent être ouvertement débattues. Ainsi, il peut être « inenvisageable » pour les décideurs d'un pays donné de garantir une protection sociale minimale pour soutenir la consommation parce que l'on estime que cela engendre une dépendance et que cela coûte trop cher. Des données concrètes provenant de pays du Sud montrent qu'aucun de ces arguments n'est valable (chapitres 6 et 7). La politique – et la manière dont les institutions fonctionnent – est généralement au cœur du problème de la pauvreté chronique. Pourtant, dans la mesure où les personnes en situation de pauvreté chronique se regroupent rarement pour faire pression sur la classe politique ou sur le système politique, il n'y a souvent guère de motivation politique pour changer le cours des choses. Dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, il n'y a parfois guère de ressources à consacrer à des stratégies redistributives, mais la politique représente souvent un obstacle plus important. Une crise économique prolongée et de dimension de plus en plus mondiale n'arrangera probablement pas les choses, mais le contexte politique propice à des actions progressistes tient moins aux niveaux de croissance économique qu'à la nature des régimes politiques au pouvoir. Dans les États fragiles, il peut s'avérer fort difficile de mettre au point une solution politique fédératrice qui crée des conditions favorables à la cohésion sociale ainsi qu'à la croissance et à la prospérité à long terme (chapitre 16, approche n° 4).

Les politiques devraient favoriser une sortie durable de la pauvreté

Si les politiques ne permettent pas aux individus de s'affranchir définitivement de la pauvreté, la victoire sur la pauvreté ne pourra être que passagère

On peut estimer que la pauvreté chronique n'est rien d'autre que la pauvreté, en plus grave, ce qui fait qu'en appliquant les mêmes recettes à plus grande échelle – le « statu quo » –, il devrait être possible de parvenir à la pauvreté zéro. Dans ce contexte, le « statu quo » désigne les trois piliers de la réduction de la pauvreté présentés dans le *Rapport sur le développement dans le monde en 1990* de la Banque mondiale : 1) des politiques macroéconomiques qui préviennent l'inflation et favorisent la croissance économique ; 2) des politiques concernant le développement humain de base (santé, eau et assainissement, éducation) ; et 3) la protection sociale. Le *Rapport sur le développement dans le monde en 2000* y a ajouté un quatrième pilier, celui de « l'autonomisation », reconnaissant ainsi que les relations sociales et la politique sont des déterminants majeurs de la réduction de la pauvreté – et que l'autonomisation joue un rôle particulièrement important pour les personnes chroniquement pauvres, qui sont généralement relativement impuissantes (chapitre 16, approche n° 5 ; Banque mondiale, 2000).

Aujourd'hui, cependant, les dimensions de la protection sociale et de l'autonomisation dans ce programme d'action n'ont été pleinement prises en compte que dans les politiques de certains pays (Shepherd et Scott, 2011 ; chapitre 6). Beaucoup de gouvernements non seulement n'œuvrent pas activement à l'autonomisation de leur population, mais peuvent, en réalité, faire tout le contraire. L'éradication de la pauvreté passera sans conteste par un

renforcement du pouvoir détenu par les personnes les plus pauvres – pouvoir de négociation sur les marchés de l'emploi et des matières premières, pouvoir au sein du ménage et de la communauté, ou pouvoir de faire en sorte que la classe politique s'intéresse à leurs problèmes. Certains pays ne reconnaissent toujours pas la nécessité d'un véritable système de protection sociale assuré par l'État. Et certains, parmi lesquels figurent même des pays à revenu intermédiaire, ont peu investi dans l'éducation ou la santé publiques. Ainsi, même des programmes d'action bien établis sont loin d'être pleinement mis en œuvre, et la marge d'amélioration des politiques existantes reste ample.

Même si nous appliquions les recettes habituelles en redoublant d'efforts, cela ne suffirait pas à mettre un terme à la pauvreté chronique. Alors, que faut-il faire de plus ? Ce qu'il faut, c'est une réorientation en profondeur et une nouvelle hiérarchisation des priorités des politiques et programmes. La lutte contre la pauvreté chronique exige une dynamique et des politiques résolues dans quatre domaines : protection sociale, croissance pro-pauvres, développement humain pour les personnes difficiles à atteindre, et transformation sociale. Le Réseau consultatif sur la pauvreté chronique a commencé à produire une série de guides d'action à cette fin, secteur par secteur, sujet par sujet, et pour différentes catégories de pays (Hossain et al., 2012 ; Lenhardt et al., 2012 ; Scott et al., 2013). Certains des principaux points sont présentés ici.

Une solide protection sociale

Il est essentiel de mettre en place des systèmes de protection sociale qui soient soutenus par une réelle volonté politique nationale (chapitre 6). Cela suppose un investissement massif en faveur d'une forme de protection sociale qui assure un revenu minimum en tant qu'élément d'une solution politique permanente, plutôt qu'à offrir temporairement un filet de sécurité aux personnes vulnérables (Barrientos et Nuno-Zarazua, 2011). Des programmes d'aide sociale correctement ciblés peuvent bien fonctionner : à titre d'exemple, citons notamment de nombreux cas de transferts en espèces sous conditions en Amérique latine (encadré 6.1 du chapitre 6 pour un exemple au Mexique) et diverses pensions, allocations pour enfant à charge et allocations d'invalidité en Afrique australe (également au chapitre 6). Ce qui ne fonctionne pas, c'est la méthode du programme-pilote testé avec des fonds fournis par les donateurs dans un très grand nombre de leurs pays partenaires. Pourquoi ? Ces projets et programmes ne peuvent, au mieux, que préparer le terrain. Grâce aux systèmes de protection sociale, en revanche, les personnes vulnérables savent qu'il y aura un minimum social pour l'année en cours, l'année suivante et dans le futur. Cette garantie leur permet d'investir davantage dans l'éducation, la santé et l'alimentation de leurs enfants, ainsi que dans des actifs productifs.

Des emplois de meilleure qualité

Dans de nombreuses sociétés, certains groupes – employés du secteur agricole, de la construction et employés de maison, par exemple, et migrants internes – sont toujours confrontés à de bas salaires et à des conditions de travail malsaines, voire « non libres », dans la mesure où ces individus sont liés à un employeur ou un intermédiaire donné parce qu'ils sont tenus de rembourser une dette (Phillips, 2011). Le travail occasionnel et d'autres formes de travail journalier – qui sont de plus en plus proposés par des intermédiaires – échappent souvent, dans les faits, à la législation du travail. De nombreux économistes et ministères des finances ne sont pas prêts à favoriser la régularisation de ces emplois informels – souvent synonymes de précarité et d'exploitation – car ils en redoutent les conséquences

sur la création d'emplois. De ce fait, les pires formes de travail précaire ne constituent pas des voies de sortie de la pauvreté, mais simplement des moyens de survie. Dans le meilleur des cas, elles peuvent aider un ménage à s'extraire de la pauvreté, mais cela uniquement lorsqu'elles sont associées à un « portefeuille » d'autres activités économiques.

Si l'emploi doit jouer un rôle plus positif dans l'amélioration du sort des ménages chroniquement pauvres, la qualité des emplois doit faire partie des priorités. Par ailleurs, si la législation peut définir les grandes orientations d'une société, en reconnaissant l'importance des professions informelles et en jetant les bases de mécanismes de négociation collective des syndicats, elle peut ne pas avoir d'impact significatif sur les niveaux des salaires ou sur les conditions de travail. Ce rôle peut être dévolu aux garanties d'emploi qui étendent la protection sociale à l'économie informelle, en assurant un minimum de travail aux personnes qui, sans cela, auraient du mal à en trouver suffisamment. Le *Mahatma Gandhi Rural Employment Guarantee Act and Scheme* en Inde en est le meilleur exemple ; le *Productive Safety Nets Programme* éthiopien est un exemple de programme temporaire mais de grande ampleur dont le pays s'inspire actuellement pour mettre en place un système permanent. Cependant, ce sont les deux seuls systèmes qui fonctionnent. Un rôle accru de l'investissement direct étranger dans une économie, ainsi que la pression internationale des consommateurs et le contrôle exercé par les médias dont s'accompagnent ce type d'investissements, pourraient également constituer de puissants facteurs d'amélioration de la qualité de l'emploi (Scott et al., à paraître). Si une telle pression devait être exercée par des consommateurs du Sud, ce serait une force de changement encore plus puissante.

Des actifs productifs

Plutôt que de concentrer tous les efforts sur la productivité des cultures (ou parallèlement à cela), il y a d'autres domaines sur lesquels les ministères et autres organismes chargés de l'agriculture pourraient mettre l'accent pour aider les ménages agricoles pauvres à se doter des actifs – terres, bétail ou équipements supplémentaires – dont ils ont besoin pour s'extraire durablement de la pauvreté. Par exemple, un meilleur fonctionnement du marché favoriserait de meilleurs rendements et apporterait une valeur ajoutée en augmentant la concurrence, ou en améliorant la réglementation ou le fonctionnement des chaînes de valeur. L'intégration de la main-d'œuvre agricole dans le programme d'action sur l'agriculture permettrait de veiller à ce que les effectifs croissants de ménages sans terres, dont la totalité ou l'essentiel des revenus proviennent d'un emploi précaire, s'en sortent le mieux possible (Lenhardt et al., 2012). Il y a beaucoup à gagner également à aider ceux qui n'ont pas de terres à se procurer d'autres actifs non fonciers, comme du bétail, ou de l'équipement agricole qu'ils peuvent louer aux agriculteurs, ce qui leur permet de participer à l'économie du marché agricole en tant que travailleurs autonomes et non uniquement en tant qu'ouvriers.

Une énergie productive

Les personnes chroniquement pauvres sont moins susceptibles que les autres d'avoir accès à l'électricité, et risquent plus d'être tributaires de la biomasse pour la cuisine et d'autres besoins en énergie. L'accès à l'électricité va souvent de pair avec la sortie de la pauvreté. Il peut ouvrir la voie à un emploi non agricole et plus productif, permettre aux enfants issus de ménages pauvres de mieux réussir à l'école parce qu'ils peuvent faire plus longtemps leurs devoirs, et présente toutes sortes d'autres avantages. Ce n'est cependant

pas en fournissant une ou deux ampoules que le sort du plus grand nombre s'en trouvera amélioré. Pour permettre aux personnes chroniquement pauvres de participer à la révolution énergétique, il faudra réduire les frais de départ liés au raccordement au réseau, en faisant en sorte que les plus démunis puissent les payer sur de longues périodes ou soient subventionnés par les clients plus riches. D'autres mesures essentielles consisteront à étendre le réseau, ou à réaliser des investissements importants dans des énergies hors réseau décentralisées et durables sur le plan écologique. Parallèlement, les fournisseurs d'énergie doivent travailler avec d'autres organismes de développement afin de permettre aux ménages les plus pauvres d'acquérir l'équipement dont ils ont besoin pour faire en sorte que l'accès à l'énergie soit productif, et réduire ainsi le travail pénible (Scott et al., 2013).

Une scolarité plus avancée

Les efforts de développement ont été axés sur l'amélioration des taux de scolarisation dans l'enseignement primaire, mais ce n'est que lorsque les enfants peuvent mener à son terme le cycle de l'enseignement primaire et poursuivre dans l'enseignement post-primaire (enseignement secondaire, formation technique/professionnelle) que cela change quelque chose pour les ménages chroniquement pauvres. L'éducation est du « capital transférable », indispensable à la réussite de la transition vers la vie active et la participation au marché du travail et aux autres marchés (Bird et al., 2010). Le programme d'action en faveur de l'éducation doit mettre l'accent sur l'enseignement postprimaire et sur ses passerelles avec le marché du travail (Hossain et al., 2012). Les gouvernements doivent également étendre les dispositifs préscolaires, en particulier pour les enfants issus de ménages démunis, de nombreux éléments concrets démontrant en effet qu'ils favorisent la réussite scolaire des enfants pauvres. Les gouvernements doivent également faire en sorte d'accroître la demande effective d'éducation et supprimer les obstacles auxquels sont confrontés les ménages les plus pauvres (en améliorant sa qualité, et par le biais de transferts monétaires, de repas scolaires et de bourses).

D'autres domaines d'action importants méritent d'être remaniés ou renforcés : par exemple, les politiques relatives à la santé, au secteur juridique, les politiques sur le mariage, la succession et l'égalité homme-femme (chapitre 16, approche n° 1), ou encore les politiques relatives à l'économie sociale, aux personnes déplacées à l'intérieur du territoire et aux réfugiés. Le Réseau consultatif sur la pauvreté chronique a pour mission de fournir des orientations concrètes sur toutes ces questions.

Une autorité politique clairvoyante

Il y a aujourd'hui dans le monde 107 pays à revenu intermédiaire (PRI) – et, comme nous l'avons vu au chapitre 1, ces pays abritent une forte proportion des personnes extrêmement pauvres. Les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS) disposent des ressources nécessaires pour investir en faveur des personnes chroniquement pauvres – et beaucoup sont maintenant dotés de régimes politiques déterminés à le faire. Ces régimes relèvent de trois grands modèles : le modèle social-démocrate redistributif latino-américain (le Brésil, l'Équateur et éventuellement le Nicaragua peuvent être regroupés ici), le modèle est-asiatique fondé sur une croissance et un système éducatif s'articulant autour d'élites (République populaire de Chine, Corée, Taipei chinois et Vietnam), et une « troisième voie » populiste associant des éléments des deux premiers modèles (Cap-Vert depuis 1991, Thaïlande dans les années 2000, Tunisie avant le Printemps arabe). Les deux premiers modèles exigent de strictes conditions préalables sur

le plan politique (des partis socialistes ou communistes bâtis autour d'un mouvement ou un héritage empreint d'autoritarisme anticommuniste), mais peuvent s'avérer très efficaces dans la lutte contre la pauvreté chronique. La plupart des pays devront pourtant probablement emprunter cette troisième voie.

Dans tous ces modèles, une autorité politique clairvoyante et un solide programme de consolidation de la nation sont indispensables. La croissance économique peut être le talon d'Achille du modèle redistributif. Dans le modèle basé sur une croissance et un système éducatif s'articulant autour d'élites, les investissements dans les services de santé et la protection sociale ont généralement été réalisés tardivement – en réponse à une crise, à la violence ou à la menace de violence – au lieu d'être prévus dès le départ. Dans ces trois modèles, cependant, les transformations structurelles sociales et économiques ont joué un rôle fondamental dans la lutte contre la pauvreté chronique. Les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et les pays à faible revenu doivent débattre et décider quelle voie ils vont emprunter ; les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, qui ne sont pas réellement parvenus à remédier à la pauvreté chronique, auraient également tout intérêt à tirer des enseignements de la réussite des autres.

La pauvreté chronique devrait occuper une place centrale dans le cadre du développement post-2015

Des objectifs spécifiques pourraient placer la pauvreté chronique et la vulnérabilité au cœur du cadre de développement post-2015

Certains craignent que l'enthousiasme suscité par une démarche axée sur les biens publics mondiaux (chapitre 13) ne se traduise, dans le cadre de développement post-2015, par un foisonnement de cibles et d'objectifs, dont beaucoup pourraient ne pas avoir grand-chose à voir avec l'éradication de l'extrême pauvreté et du dénuement. Une telle approche pourrait détourner l'attention de certains des problèmes fondamentaux mentionnés plus haut. Le cadre de développement post-2015 doit se concentrer sur des cibles et objectifs qui aideront très directement à parvenir à l'éradication de la pauvreté – qui est l'objectif primordial – au lieu de s'acharner à élaborer un cadre unique pour les questions de développement et d'environnement ; l'éradication de la pauvreté pourrait être noyée parmi le reste dans un cadre monolithique tel que celui-là. En revanche, un cadre centré sur la pauvreté peut – bien entendu – inclure des biens publics mondiaux³, le cas échéant.

L'égalité comme objectif

Il serait extrêmement constructif d'avoir, entre autres objectifs, celui de réduire les inégalités de revenu (chapitre 1) ou de disposer au moins d'un ensemble d'indicateurs des inégalités en fonction des différents objectifs fixés. Cela permettrait d'attirer l'attention sur le sort des plus pauvres. Le coefficient de Gini est l'indicateur des inégalités de revenu le plus connu et le plus couramment utilisé, mais il ne met pas particulièrement en évidence les progrès à réaliser en faveur des plus pauvres (Cobham et Sumner, 2013). L'indice de Palma, qui s'intéresse plus particulièrement à la situation des 40 % les plus pauvres par rapport à celle des 10 % les plus riches, représente une amélioration. Dans de nombreuses sociétés, cependant, il y a parmi la catégorie des 40 % les plus démunis bien plus de personnes que celles qui sont considérées comme en situation d'extrême pauvreté, et ce sera de plus en plus vrai au-delà de 2015. C'est pourquoi le Réseau consultatif sur la pauvreté chronique propose

une « mesure médiane » des inégalités, qui comparerait les 5 %, 10 % et 20 % les plus pauvres aux individus du milieu de la distribution (Lenhardt et Shepherd, 2013). Cette mesure aurait l'avantage de permettre à un décideur de définir un objectif réaliste, à savoir faire progresser les plus pauvres vers le niveau moyen (elle ne concernerait pas seulement le revenu : elle pourrait également s'appliquer à la santé, l'éducation, etc.). La comparaison serait ainsi bien plus pertinente pour les responsables de l'action publique que les indices de Gini ou de Palma. De tels objectifs peuvent être atteints en 15 ou 20 ans.

Rallier l'engagement du plus grand nombre en faveur de la suppression des inégalités constituera cependant un défi politique de taille. La consultation sur les inégalités lancée par les Nations Unies⁴ est une première étape dans la réflexion, mais il faudra également déployer des efforts significatifs pour préparer le terrain au plan politique à l'échelon international et national afin qu'un nombre suffisant de pays s'attaque aux inégalités. Une solide alliance contre les inégalités, qui regrouperait des pays œuvrant activement à la résorption des inégalités et des entités qui s'efforcent de lutter contre ce problème (organisations non gouvernementales, institutions des Nations Unies), pourrait permettre d'inciter d'autres pays et communautés du développement à prendre plus pleinement en compte les inégalités.

Plusieurs seuils de pauvreté

Le monde a surtout retenu une définition établissant le seuil de l'extrême pauvreté à 1.25 USD par jour, mais il faut néanmoins s'intéresser à ce qui se passe au-dessus et en dessous de ce seuil. Quels que soient les avantages de ce seuil de pauvreté d'un point de vue méthodologique (chapitre 2 ; Anand et al., 2010), si le cadre de développement post-2015 a pour objectif de sortir durablement les individus de la pauvreté et d'éviter qu'ils ne s'appauvrissent de nouveau, il doit prendre également en compte les niveaux de revenu de 2 USD et 4 USD par jour. Sans cela, il y a un risque qu'une fois passé au-dessus du seuil de pauvreté de 1.25 USD par jour, un ménage n'entre dans une zone non couverte par l'action publique. À titre d'exemple, les raisons qui justifient l'accès à la protection sociale ont toujours été de faire en sorte que les plus pauvres aient une chance de dépasser le seuil de pauvreté. Une fois que les individus ont franchi ce seuil, leurs droits aux prestations peuvent donc s'interrompre. Par ailleurs, les programmes à orientation économique – comme le microfinancement et le développement des chaînes de valeur – ont largement profité à ceux qui se situent au-dessus du seuil de pauvreté. Les personnes les plus exposées à l'exploitation et au travail non libre peuvent ne pas se situer dans la tranche de l'extrême pauvreté, et sont par conséquent susceptibles d'échapper aux stratégies de réduction de la pauvreté et de protection sociale ciblées sur les pauvres vivant avec moins de 1.25 USD par jour, ce qui risque de les rendre encore plus vulnérables face à l'exploitation. Seuls huit pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure – Brésil, Chili, Costa Rica, République dominicaine, Iran, Jordanie, Thaïlande et Tunisie – ont réduit en même temps la pauvreté évaluée à 1.25 USD par jour et à 2 USD par jour.

Des cibles pour parvenir au point zéro et éviter tout retour en arrière

Les décideurs qui veulent *réellement* en finir une fois pour toutes avec la pauvreté doivent concevoir des politiques qui non seulement sortent les individus de la pauvreté et de la vulnérabilité, mais aussi les empêchent d'y sombrer, et qui traitent les causes de la pauvreté chronique. Cependant, les politiques relatives à chacun de ces aspects ne sont pas nécessairement les mêmes. La notion de pauvreté peut recouvrir des réalités très

différentes : par exemple, lorsque l'on dit que « 31 % de la population sont extrêmement pauvres », cela peut être dû à bien des combinaisons différentes de pauvreté chronique, de sortie de la pauvreté ou d'appauvrissement. Bien qu'il soit désormais possible de mesurer ces différences dans quelques pays, il faut pour élaborer des politiques plus efficaces que les gouvernements et les autres parties prenantes disposent d'informations de meilleure qualité sur la dynamique de la pauvreté – et sur l'analyse de ses causes.

Le fait de définir une cible à atteindre pour chacun de ces objectifs d'action permettrait non seulement d'améliorer la qualité des politiques, mais créerait également une demande de nouveaux investissements – longtemps attendus – dans des données d'études longitudinales sur les ménages, indispensables au suivi de leurs progrès au fil du temps. L'encadré 4.2 donne une idée de la teneur des nouveaux objectifs et cibles relatifs à cette dynamique de la pauvreté. S'il faut encore développer et évaluer plus avant ce schéma, il sous-entend néanmoins une nouvelle approche qui place la pauvreté chronique et la

Encadré 4.2. Un objectif d'élimination de la pauvreté exprimé sous forme de nouvelles cibles relatives à la dynamique de la pauvreté

- Objectif 1 : renforcer et soutenir les moyens permettant d'échapper à la pauvreté en termes de revenu jusqu'à ce que l'extrême pauvreté soit pratiquement éradiquée (les pays doivent fixer leurs propres objectifs pour parvenir au point zéro d'ici 2030).
- Objectif 2 : réduire l'appauvrissement (le fait que les individus deviennent pauvres) à zéro (ce qui implique une protection contre les chocs économiques, climatiques et autres chocs environnementaux ainsi que les chocs et contraintes spécifiques qui peuvent appauvrir les individus).
- Objectif 3 : réformer les institutions, éliminer la discrimination (y compris entre les sexes) et les autres normes sociales et inégalités qui se recoupent et maintiennent les individus dans la pauvreté. Cet objectif exigera des pays qu'ils élaborent leurs propres réformes spécifiques.

Graphique 4.1. Un objectif dynamique pour l'après-2015 : vaincre l'extrême pauvreté



Note : Il conviendrait d'associer les objectifs 1 et 2 pour chaque pays, certains devant en effet privilégier davantage l'objectif 1 et moins l'objectif 2, et inversement.

vulnérabilité au cœur du cadre. Cette démarche est essentielle dans la mesure où le nombre de ménages se situant juste en dessous du seuil de l'extrême pauvreté va progressivement diminuer, et qu'il sera plus difficile de hisser les individus au-dessus du seuil de pauvreté (Chandy et al., 2013).

Ce que l'intégration de ces cibles et objectifs dans le nouveau cadre a d'intéressant, c'est qu'elle va permettre d'examiner les politiques et les données d'une manière nouvelle et beaucoup plus sophistiquée, mais néanmoins réaliste. Cette vision dynamique pourrait également être appliquée à d'autres dimensions du dénuement dans le cadre du développement post-2015, pour lesquelles des seuils peuvent être définis (tel que décrit au chapitre 3). Par exemple, dans l'éducation, les seuils pourraient être l'achèvement du cycle de l'enseignement primaire, ou l'achèvement de neuf ou dix années de scolarité.

Afin de suivre de près la réalisation de ces objectifs, des enquêtes par panel pourraient être menées dans tous les pays pour mesurer l'évolution dans le temps de plusieurs de ces dimensions, ce qui permettrait également, le cas échéant, de mettre au point un indice de pauvreté multidimensionnelle. Il faudrait que les pays créent un cadre de référence leur permettant de suivre les déterminants de la pauvreté ; ils pourraient également, si nécessaire, retracer les sorties et les entrées des ménages dans la pauvreté multidimensionnelle. Pour ce faire, ils pourront mettre au point aux alentours de 2015 un panel pour déterminer ce que sont devenus les ménages déjà étudiés jusqu'à dix ans auparavant⁵ (étant donné la récession mondiale, le choix de l'année de référence sera déterminant). Ils devront ensuite se contraindre à des enquêtes régulières afin de suivre l'évolution des déterminants de la pauvreté. Les études de la Banque mondiale sur la mesure des niveaux de vie⁶ pourraient être adaptées à cette fin. Ces modifications des modes de collecte de données sont financièrement réalisables : le coût de l'alignement d'un pays sur un panel de données de référence, ou sur toute autre grande enquête, vers 2015, pourrait s'élever à 200 000 USD en moyenne, selon sa taille ; pour l'ensemble des pays en développement, le total se situerait bien en dessous de 100 millions USD.

Corriger les inégalités à l'échelle mondiale, renforcer l'expression locale

Il est évident que ces cibles sont plus ambitieuses pour beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne qu'elles ne le sont pour d'autres. Il faudra certes, pour accélérer les progrès en cours, une redistribution du revenu mondial (voir encadré 4.3), mais aussi l'élaboration de politiques nationales couplée à une transformation socio-économique. Le niveau d'aide au développement nécessaire à chaque pays peut être évalué en fonction de l'ampleur des efforts supplémentaires à déployer pour renforcer les tendances courantes. Il faudra également modifier les politiques internationales en rapport avec la vulnérabilité économique, par exemple se prémunir contre les chocs commerciaux et le changement climatique, car celles-ci ne protègent pas les pays les plus pauvres.

En outre, un accord sur l'après-2015 n'a pas vocation à donner des orientations sur la marche à suivre dans chaque pays, sur la manière d'associer et d'ordonner au mieux les politiques, ou sur la façon de traiter des problèmes liés au contexte qui maintiennent les individus dans la pauvreté : la discrimination, l'exclusion, les normes sociales, etc. Pour que des transformations s'opèrent à ces égards, ainsi que dans d'autres dimensions déterminantes des relations sociales, économiques et politiques, des évolutions politiques progressives et de solides relations entre l'État et la société civile seront indispensables. Les organisations de la société civile doivent être en mesure de faire pression sur les gouvernements au sujet de questions difficiles, de diriger des campagnes publiques et de

Encadré 4.3. **Les riches doivent consommer moins, les pauvres plus**

La pauvreté chronique propulse la question de la durabilité au premier rang des priorités, dans la mesure où des frontières planétaires sont manifestement en jeu. Il est indispensable que les individus et les pays riches réduisent leur consommation pour que les effectifs croissants d'individus et de pays pauvres puissent augmenter la leur, dans un processus de convergence de la consommation. Cette réflexion sur la réduction de la consommation dans les pays riches, et de plus en plus au sein des élites et des classes moyennes supérieures des pays émergents, est un aspect du débat sur les inégalités qui n'a pas encore été dûment relayé par les responsables de l'action publique à l'échelle mondiale et nationale.

La volonté d'enrichir le cadre de développement de l'après-2015 d'objectifs de développement durable est tout à fait louable (chapitre 11). Malheureusement, tant que les dirigeants et les classes politiques des économies riches et émergentes n'auront pas convaincu leurs populations de commencer à réduire leur consommation en procédant aux investissements nécessaires en faveur de la croissance verte* (OCDE, 2011), de la réduction de la consommation énergétique, et de modes différents/plus respectueux de l'environnement de production, de construction, de production énergétique et alimentaire, cela restera un vœu pieux.

* La croissance verte consiste à favoriser la croissance et le développement économiques tout en veillant à ce que les biens naturels continuent à fournir les ressources et les services environnementaux dont dépend notre bien-être. Elle est plus particulièrement axée sur les synergies à exploiter et les arbitrages à opérer entre les piliers environnementaux et économiques du développement durable.

travailler sur le terrain pour infléchir les normes et pratiques sociales qui concourent à l'appauvrissement. Ces organisations ont également un rôle crucial à jouer, tout comme les administrations locales, dans l'expérimentation de nouvelles méthodes.

Conclusions

La lutte contre la pauvreté chronique passe non seulement par une protection sociale à même d'améliorer le sort des pauvres en les rapprochant du seuil de pauvreté, mais implique également d'aller plus loin et de procéder à un réexamen en profondeur de la contribution que peut apporter chaque secteur. Il ne suffira pas de viser sans distinction la croissance économique, le développement humain, l'autonomisation et la protection sociale : la croissance économique doit profiter aux plus pauvres ; les personnes les plus difficiles à atteindre doivent bénéficier des progrès réalisés en matière de développement humain ; les stratégies d'autonomisation doivent combattre la discrimination et l'exclusion systématiques qui, dans certaines situations, maintiennent durablement les individus dans la pauvreté ; enfin, la protection sociale doit être systématique. Des données concrètes provenant de pays à revenu intermédiaire qui se sont attaqués avec succès à la pauvreté chronique semblent indiquer que la transformation structurelle sociale et économique joue un rôle important, mais qu'elle n'explique pourtant pas tout.

Traiter le problème de la pauvreté dans les États en situation de fragilité est l'un des moyens de parvenir à une pauvreté zéro. Dans ce domaine, comme dans d'autres, la priorité doit être donnée aux actions à l'échelon national. La politique joue un rôle déterminant – et la démocratie n'est pas la seule voie possible, même si elle s'avère généralement un atout à long terme. Le cadre de développement de l'après-2015 ne peut imposer de solutions politiques, mais il peut suggérer une réduction de la vulnérabilité,

l'inclusion des plus marginalisés, et la réalisation d'une plus grande égalité – y compris pour les femmes pauvres et vulnérables. Toutes ces dimensions sont nécessaires à l'éradication de la pauvreté, mais ce sont également les clés d'une paix, d'une cohésion sociale et d'une croissance économique durables. Le nouveau cadre peut également proposer les valeurs de référence à atteindre dans ces différents domaines.

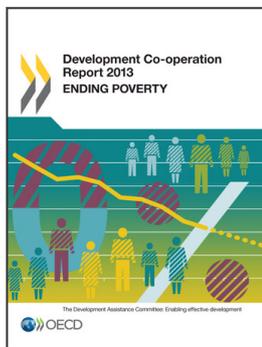
Notes

1. Je tiens à remercier Amanda Lenhardt, Amdissa Teshome, Bob Baulch, Felix Tete, Karori Singh, Lucia Dacorta, Lucy Scott, Nicola Phillips, Prakash Karn et Tim Mahoney pour leurs observations sur l'avant-projet de chapitre. J'en assume bien entendu l'entière responsabilité.
2. Même si « zéro » est défini comme n'étant pas tout à fait équivalent à zéro – par exemple, la Banque mondiale propose que la valeur soit fixée à 3 % de la population dans le cas de la pauvreté monétaire (Kim, 2013 ; Ravallion, 2012).
3. Les biens publics mondiaux sont les avantages dont peut profiter n'importe qui, n'importe où, par exemple un climat stable, ou le fait de ne pas être victime de maladies infectieuses.
4. Cette consultation conjointe de la société civile et des Nations Unies, codirigée par l'UNICEF et ONU Femmes avec le soutien des gouvernements du Danemark et du Ghana, est un échange de vues ouvert et collégial permettant à la société civile, au monde universitaire, aux gouvernements et aux Nations Unies de réfléchir à la teneur du programme de développement de l'après-2015. Voir www.worldwewant2015.org/inequalities.
5. Une nouvelle enquête menée en 2015 prélèverait au moins une partie de son échantillon dans une enquête précédente, afin de créer un « panel » instantané de ménages étudiés à deux moments distincts, ce qui permettrait d'obtenir des mesures des taux de sortie, d'appauvrissement et de pauvreté chronique.
6. Voir <http://go.worldbank.org/IPLXWMCNJO>.

Références

- Anand, S., P. et J. Stiglitz (2010), *Debates on the Measurement of Global Poverty*, Oxford University Press, Oxford.
- Apablaza, M. et G. Yalonetzky (2012), « Chronic Multidimensional Poverty or Multidimensional Chronic Deprivation », *Research in Progress*, 34a, Oxford Poverty and Human Development Initiative, Oxford.
- Banque mondiale (2001), *Rapport sur le développement dans le monde 2000-01 : Combattre la pauvreté*, Banque mondiale, Washington.
- Banque mondiale (1990), *Rapport sur le développement dans le monde 1990 : La pauvreté*, Banque mondiale, Washington.
- Barrientos, A. et M. Nuño-Zarazúa (2011), *Social Transfers and Chronic Poverty: Objectives, Design, Reach and Impact*, Centre de recherche sur la pauvreté chronique, www.chronicpoverty.org.
- Baulch, B. (dir. pub.) (2012), *Why Poverty Persists: Poverty Dynamics in Asia and Africa*, Edward Elgar, Londres.
- Bird, K., K. Higgins et A. McKay (2010), « Conflict, Education and the Intergenerational Transmission of Poverty in Northern Uganda », *Journal of International Development*, vol. 22, n° 8.
- Chandy, L. et al. (2013), « The Final Countdown: Prospects for Ending Extreme Poverty by 2030 », *Document d'orientation*, Brookings Institution, Washington.
- Cobham, A. et A. Sumner (2013), « Putting the Gini Back in the Bottle? The « Palma » as a Policy-Relevant Measure of Inequality », King's International Development Institute, King's College London.
- Centre de recherche sur la pauvreté chronique (CPRC) (2004), *Chronic Poverty Report 2004-05*, Centre de recherche sur la pauvreté chronique, Londres.
- CPRC (Centre de recherche sur la pauvreté chronique) (2008), *Chronic Poverty Report 2008-9: Escaping Poverty Traps*, Londres..
- Hossain, N., L. Scott et A. Shepherd (2012), *Education Policy Guide: Chronic Poverty and Education – A Guide to What Works in Policy and Practice*, Réseau consultatif sur la pauvreté chronique, Londres.

- Hulme, D. et A. Shepherd (2003), « Conceptualizing Chronic Poverty », *World Development*, vol. 31, n° 3.
- Kim, J.Y. (2013), « Un monde sans pauvreté est à notre portée », discours du président de la Banque mondiale Jim Yong Kim à l'Université Georgetown, www.worldbank.org/en/news/speech/2013/04/02/world-bank-group-president-jim-yong-kims-speech-at-georgetown-university.
- Lenhardt, A. et A. Shepherd (2013), « A New "Median" Inequality Indicator to Support Poverty Eradication », blog du Réseau consultatif sur la pauvreté chronique, 19 avril 2013, www.chronicpoverty.org/blog/255-a-new-%E2%80%98median%E2%80%99-inequality-indicator,-designed-to-support-poverty-eradication.
- Lenhardt, A. et al. (2012), *Agriculture Policy Guide: Meeting the Challenge of a New Pro-Poor Agricultural Paradigm: The Role of Agricultural Policies and Programmes*, Réseau consultatif sur la pauvreté chronique, Londres.
- McKay, A. et E. Perge (2011), « Is Severe Poverty a Good Proxy for Chronic Poverty? Evidence from a Multi-Country Study », Document de travail n° 179 du Centre de recherche sur la pauvreté chronique, Centre de recherche sur la pauvreté chronique, Londres.
- Nandy, S. (2008), « Misunderestimating' Chronic Poverty? Exploring Chronic Poverty in Developing Countries Using Cross-Sectional Demographic and Health Data », *Global Social Policy*, vol. 8, n° 1.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2011), *Vers une croissance verte*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264111332-fr>.
- Phillips, N. (2011), « Unfree Labour and Adverse Incorporation in Global Production Networks: Comparative Perspectives on Brazil and India », Document de travail n° 176 du Centre de recherche sur la pauvreté chronique, Centre de recherche sur la pauvreté chronique, Londres.
- Ravallion, M. (2012), « How Long Will it Take to Lift One Billion People Out of Poverty? », Document de travail n° 6325 consacré à la recherche sur les politiques de la Banque mondiale, Banque mondiale, Washington.
- Scott, L. et al. (2013, à paraître), *Employment Policy Guide: Working Out of Chronic Poverty*, Réseau consultatif sur la pauvreté chronique, Londres.
- Scott, A., L. Scott et S. Pachauri (2013, à paraître), *Energy Policy Guide: Energy for All – Ensuring Access to Improved Energy Services which Can Contribute to the Elimination of Chronic Poverty*, Réseau consultatif sur la pauvreté chronique, Londres.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.
- Shepherd, A. et L. Scott (2011), *Tackling Chronic Poverty: Policy Implications of Research on Chronic Poverty and Poverty Dynamics*, Centre de recherche sur la pauvreté chronique, www.chronicpoverty.org.
- Sumner, A. (2011), « Where Do the Poor Live? », *World Development*, vol. 40, n° 5.



Extrait de :
Development Co-operation Report 2013
Ending Poverty

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/dcr-2013-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Shepherd, Andrew (2013), « Comment en finir avec la pauvreté chronique ? », dans OCDE, *Development Co-operation Report 2013 : Ending Poverty*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/dcr-2013-8-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.