

PARTIE I

Chapitre 5

Exemples de solutions adoptées, à l'échelon local, pour mesurer la pauvreté : Bangladesh, Guatemala, Indonésie, Mexique et Ouganda

Les quatre précédents chapitres du rapport ont mis en lumière une large palette de solutions théoriques destinées à améliorer la façon dont est définie et mesurée la pauvreté. Dans ce chapitre, des spécialistes et des responsables de l'action publique de pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine illustrent, à l'aide d'exemples concrets, comment certaines de ces solutions ont été mises en pratique. Il s'agit de solutions ayant aidé à repérer les personnes vulnérables, au regard de diverses dimensions de la pauvreté, au Mexique ; à appréhender des privations précises et à y remédier grâce à des approches participatives en Indonésie ; et enfin à jauger le degré d'autonomie des femmes – du point de vue de ces dernières – au Bangladesh, au Guatemala et en Ouganda.

Solution n° 1 au Mexique : mesurer les multiples dimensions de la pauvreté¹ **Gonzalo Hernández Licona, Conseil national d'évaluation de la politique de développement social (CONEVAL), Mexique**

Un médecin pourrait difficilement établir un diagnostic correct en se contentant de mesurer la tension de son patient. Il en va de même avec les problèmes sociaux, notamment la pauvreté : si, par souci de simplicité, nous ne nous référons qu'à un seul indicateur – le revenu, par exemple – nous risquons d'obtenir un tableau erroné des maux sociaux dont souffre un pays.

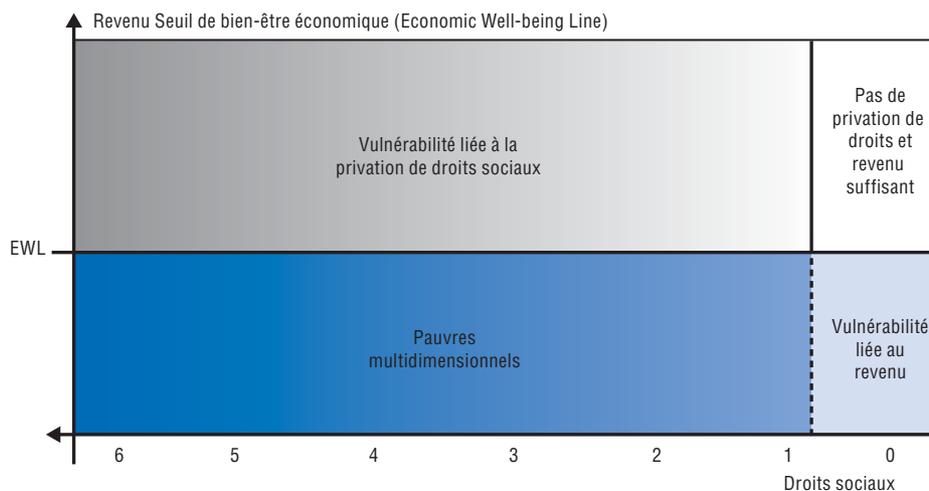
C'est pour cette raison que le Conseil national pour l'évaluation des politiques de développement social (CONEVAL) a été institué par la Loi générale sur le développement social (*Ley General de Desarrollo Social*) votée par le Mexique en 2004 et que deux missions importantes lui ont été confiées : mesurer la pauvreté envisagée sous différents angles, et évaluer les programmes sociaux et les politiques sociales. Selon la loi, la mesure de la pauvreté doit :

- établir un lien clair entre les programmes sociaux et la pauvreté afin d'orienter les décisions des pouvoirs publics ;
- être définie en tenant compte des droits sociaux et du bien-être ;
- intégrer les mesures des indicateurs suivants : revenu, inégalités en matière d'éducation, accès aux services de santé et à la sécurité sociale, qualité des espaces de vie, logement, accès aux services de base, accès à la nourriture et cohésion sociale.

Le défi méthodologique que représentait l'élaboration de cette mesure multidimensionnelle de la pauvreté était considérable. Comment l'avons-nous résolu ? Nous avons d'abord recensé les droits sociaux reconnus à la population mexicaine (tels que l'accès aux services de santé ou à la sécurité sociale) et établi une distinction entre les personnes jouissant de tous ces droits sociaux et celles qui sont privées d'au moins un de ces droits. Nous avons ensuite établi une cartographie de la population en fonction du revenu en établissant une distinction entre les personnes ayant un revenu suffisant pour satisfaire tous leurs besoins essentiels et celles ne disposant pas de ressources financières suffisantes en référence à un seuil de pauvreté appelé indicateur de bien-être économique (EWL ; voir graphique 5.1).

Cet exercice nous a permis de repérer les « pauvres multidimensionnels » : il s'agit de personnes dont le revenu est inférieur à la valeur d'un panier composé de produits alimentaires et non alimentaires, et qui sont privées d'au moins un des droits sociaux reconnus (partie en bas à gauche du graphique 5.1). Il ne faut toutefois pas se contenter de repérer les personnes pauvres. Le graphique révèle aussi l'existence de foyers vulnérables. On trouve parmi ceux-ci des foyers percevant des revenus assez élevés, mais qui sont cependant privés d'au moins un des droits sociaux reconnus aux citoyens mexicains. Ce serait par exemple le cas d'un travailleur indépendant qui gagnerait 3 500 USD par mois pour toute sa famille, mais qui n'aurait pas accès aux services de santé ou à la sécurité sociale. Il serait considéré comme vulnérable en termes de droits sociaux. D'autres personnes qui ne sont privées d'aucun des droits sociaux peuvent tout de même être

Graphique 5.1. **Mesure de la pauvreté selon l'indice de pauvreté multidimensionnel du Mexique**



vulnérables si leurs revenus sont très bas et si elles risquent à l'avenir de se trouver privées de leurs droits sociaux. La méthodologie permet également de repérer les personnes dont les revenus sont supérieurs au seuil de pauvreté et qui ne sont privées d'aucun des droits sociaux reconnus (partie en haut à droite du graphique 5.1), les personnes dont la situation est celle vers laquelle tendent la politique de développement social et l'action des pouvoirs publics en général au Mexique.

Un travailleur indépendant qui gagne 3 500 USD par mois pour toute sa famille, mais qui est privé d'accès aux services de santé ou à la sécurité sociale, est vulnérable au regard des droits sociaux

Cette mesure multidimensionnelle des problèmes sociaux peut amener à orienter les politiques publiques non seulement vers la réduction de la pauvreté, mais aussi vers la réduction de la vulnérabilité grâce à des politiques économiques et sociales plus appropriées. Elle concourt également à résoudre un certain nombre de difficultés méthodologiques, notamment en ce qui concerne les pondérations et les seuils. Puisque les droits sociaux ont tous la même importance, la pondération est la même pour toutes les dimensions sociales. Nous utilisons également les seuils fixés par les réglementations mexicaines, comme le niveau d'instruction minimum dans l'enseignement secondaire tel qu'il est défini par la Constitution.

Solution n° 2 en Indonésie : transposer des objectifs mondiaux en objectifs locaux **M. Kuntoro Mangkusubroto, Directeur de l'Unité opérationnelle de la Présidence indonésienne pour le contrôle et la supervision du développement, Indonésie**

À la fois finalité et moteur du développement, les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ont acquis une valeur emblématique. Ils ont incité les gouvernements à élaborer des politiques, et les populations locales à entreprendre des programmes et des activités qui améliorent le bien-être des individus. Lorsque ces programmes sont réellement mis en place sur le terrain, les OMD font réellement avancer.

En ce qui concerne les rapports et le niveau d'agrégation des données, la situation est cependant nettement moins idyllique. Les finalités et les objectifs sont définis de manière trop vague et les chiffres utilisés pour mesurer s'ils sont atteints ne sont pas ventilés de manière suffisamment fine. Il en résulte que les objectifs retenus ne sont parfois pas adaptés aux besoins s'exprimant au niveau local et que ce qui ressort des rapports n'est guère fidèle à la réalité. Prenons l'exemple de la réduction de la pauvreté : la définition reposant uniquement sur le revenu ne permet pas de rendre véritablement compte de la pauvreté réelle qui est par nature multidimensionnelle. De plus, l'absence de données ventilées dans les rapports nous empêche de percevoir l'injustice qui peut se cacher derrière la réalisation d'un objectif de réduction de la pauvreté (chapitre 3).

La pauvreté est un phénomène qui touche des individus et des communautés, et revêt différentes formes. Dans certaines communautés, elle se fait durement ressentir sous la forme d'une privation d'accès à l'eau, dans d'autres sous la forme d'une privation de services essentiels, dans d'autres encore, ce sont les revenus qui sont au cœur du problème. Il faut définir la pauvreté en fonction des formes qu'elle revêt pour telle ou telle personne ou dans telle ou telle communauté, et trouver des solutions adaptées pour leur donner les moyens d'en sortir. Comme les problèmes et les solutions varient d'un lieu à un autre, les données publiées dans les rapports doivent être ventilées suffisamment finement pour rendre compte valablement des progrès réalisés ou de l'absence de progrès.

Il faut définir la pauvreté en fonction des formes qu'elle revêt pour les personnes et les communautés qui en sont victimes

Outre des transferts monétaires – soumis ou non à conditions – en faveur des plus pauvres parmi les pauvres, l'Indonésie a instauré, pour tenter de régler le problème, un système consistant à demander directement aux communautés ce dont elles avaient besoin. Le Programme national d'autonomisation des communautés (*Program Nasional Pemberdayaan Mandiri*, ou PNPM) prévoit l'envoi de facilitateurs ayant pour mission de vivre au sein de communautés pendant une longue période afin de comprendre les membres qui les composent, de gagner leur confiance et de chercher avec eux des solutions pour remédier aux privations les plus graves dont ils souffrent : accès à l'eau, construction d'une passerelle pour avoir accès à d'autres services ou d'une microcentrale hydraulique. Le PNPM est peut-être désormais le programme de ce genre le plus vaste au monde. Avec le soutien de la Banque mondiale et de programmes d'aide au développement de divers pays, le PNPM pourrait devenir un point de départ essentiel vers l'élaboration d'une stratégie mondiale d'éradication de la pauvreté. Le fait qu'il soit défini et mis en place au niveau local, avec la participation active de la population, permet de s'assurer de sa pertinence.

Comment transposer une telle approche à une plus grande échelle ? Il est capital de pouvoir compter sur des facilitateurs bien préparés aptes à appréhender le phénomène de la pauvreté dans toutes ses dimensions. Un renforcement continu des capacités est nécessaire tant pour la mise en œuvre que pour l'établissement des rapports, surtout lorsqu'il s'agit d'établir des résultats agrégés au niveau national, puis international. L'établissement de rapports et de données agrégées n'est pas une tâche aisée car elle exige que l'on soit capable de rendre compte fidèlement de la complexité de la diversité, mais cela donnera une idée plus exacte des besoins à satisfaire, des mesures à prendre et des délais. On pourra alors agir immédiatement, tout en améliorant les capacités des individus, et en respectant leur dignité, atout essentiel pour faire avancer le développement.

S'il est adapté comme il se doit au contexte propre à d'autres pays, le PNPM pourrait devenir un modèle pour au moins une partie d'un programme d'éradication de la pauvreté sous toutes ses formes. Le Groupe de personnalités de haut niveau chargé du programme de développement de l'après-2015 a exploité certaines de ces idées durant le vaste processus de consultation qu'il a engagé et n'a pas hésité à les expliciter dans son rapport (chapitre 11). Il est désormais temps de donner corps à cette approche et de se doter des moyens nécessaires pour la transposer en programmes prêts à être exécutés.

Solution n° 3 en Indonésie : un indice qui nous parle de l'autonomisation des femmes

L'Indice de l'autonomisation des femmes dans l'agriculture² est un outil innovant qui permet de mesurer l'autonomisation et l'intégration des femmes dans le secteur agricole afin de trouver les moyens de surmonter les obstacles entravant leur participation et portant atteinte à l'égalité homme-femme. À partir de données recueillies auprès d'hommes et de femmes interrogés au sein d'un même foyer, cet indice correspond au pourcentage de femmes participant à l'exercice des responsabilités dans cinq domaines : les décisions concernant la **production** agricole, le pouvoir de décision concernant les **ressources** productives, la maîtrise de l'utilisation des **revenus**, la **prise de responsabilités** au sein de la communauté et la répartition du **temps**. Selon cet indice, une femme est considérée comme autonome si elle obtient des résultats « satisfaisants » dans quatre de ces cinq domaines.

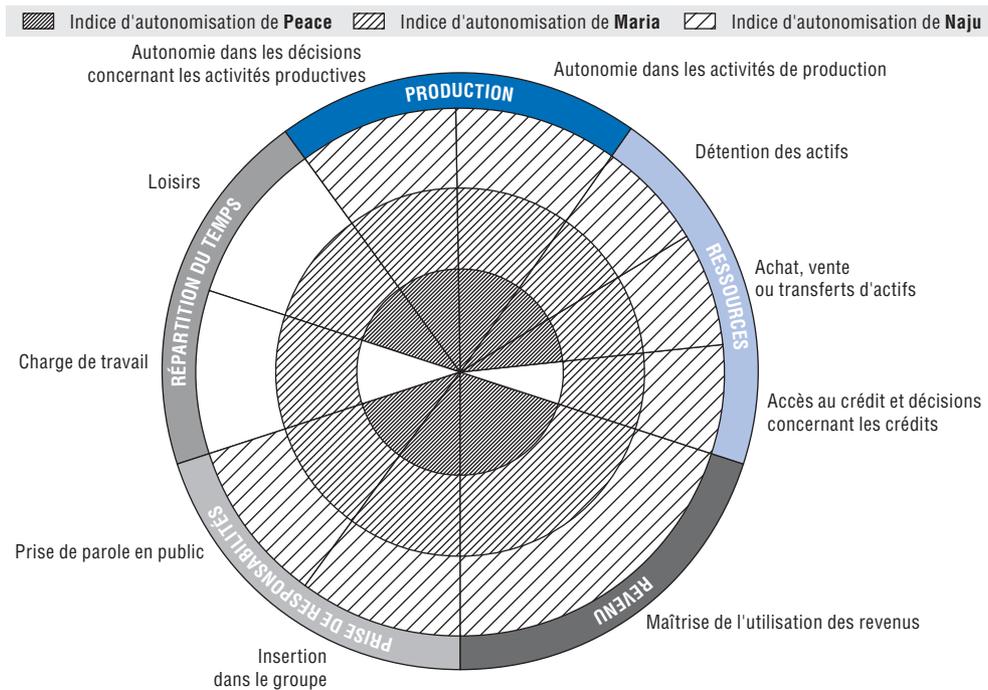
La présente étude de cas décrit ce qu'ont vécu trois femmes – Naju, Peace et Maria – qui ont obtenu d'excellents résultats dans les domaines couverts par l'indice d'autonomisation (voir graphique 5.2). Ces femmes vivent dans des continents différents, mais leurs parcours sont similaires : elles sont toutes allées au moins quelques années à l'école et ne veulent pas que leurs enfants sortent du système scolaire. Deux d'entre elles sont seules à élever leurs enfants tandis que la troisième a un mari acceptant que les décisions concernant la production agricole soient prises d'un commun accord avec sa femme.

Naju, Bangladesh. Naju vit dans le village d'Amtoli avec sa fille unique. Elle a divorcé de son mari, d'abord parce qu'il l'a quittée pour prendre une autre femme, et aussi parce qu'il l'a maltraitée lorsqu'il est revenu. Depuis 12 ans, Naju cultive du riz et des amandes sur ses propres terres et s'est ensuite lancée dans l'aventure de la pisciculture. Elle produit assez de riz pour subvenir aux besoins de son foyer et vend les amandes et le poisson sur le marché. La riziculture est sa principale activité agricole et la terre son bien le plus précieux.

Naju prend les décisions concernant ses cultures en toute indépendance. Elle estime que les femmes qui travaillent dans l'agriculture et qui prennent elles-mêmes leurs décisions ont du pouvoir, et pense que les membres de la communauté voient aussi en elle une personne capable d'exercer un pouvoir. Naju considère que la déresponsabilisation des femmes trouve son origine dans les relations entre hommes et femmes au sein du ménage, et provient précisément du fait que les maris n'écoutent pas leurs épouses ou ne coopèrent pas avec elles (IFPRI, 2012a).

Peace, Ouganda. Peace vit dans le district de Kole, au nord de l'Ouganda, où elle exploite deux potagers pour subvenir aux besoins de ses quatre enfants. Peace a dû abandonner l'école à l'âge de 11 ans parce que sa famille ne pouvait plus financer ses

Graphique 5.2. **Comparaison des résultats obtenus par Naju, Peace et Maria en matière d'autonomisation**



Note : Les zones grisées correspondent aux domaines pour lesquels l'autonomisation de chaque femme est jugée satisfaisante selon l'Indice d'autonomisation. On considère qu'une femme est autonome dans sa prise de décision si elle obtient des résultats satisfaisants dans quatre des cinq domaines.

études. Après la mort de son mari, elle n'a pas voulu se remarier pour ne pas augmenter la taille de son foyer.

Offrir une éducation solide à ses enfants est la première des priorités de Peace, et toutes ses décisions en matière d'agriculture sont prises en fonction de cet objectif. Elle choisit des cultures qu'elle décrit comme des cultures « idéales pour nous procurer un revenu suffisant et nous aider à survivre ». Elle voudrait acheter des chèvres pour accroître ses revenus, ce qui l'aiderait à financer la scolarisation de ses enfants et à faire des économies. Peace considère que le patrimoine le plus précieux de son foyer est la terre agricole. En tant que parent isolé, elle possède l'ensemble des biens du ménage, ce qui est très important pour elle dans la mesure où ses droits se trouvent ainsi garantis. Peace définit une femme autonome comme une femme qui peut « se nourrir elle-même, voler de ses propres ailes, une femme qui doit pouvoir préparer son avenir et être clairvoyante » (IFPRI, 2012b).

L'autonomisation représente l'aptitude d'un individu à prendre des décisions

Maria, Guatemala. Maria vit avec son mari et ses quatre enfants dans la région montagnaise du département de Quetzaltenango. Contrairement à la plupart des femmes de son village, Maria est allée à l'université, et enseigne aujourd'hui dans l'enseignement secondaire comme son mari. Il y a 15 ans, Maria avait commencé à participer, au sein de sa communauté, à des projets agricoles orientés vers la culture légumière, mais elle a finalement arrêté pour retourner à l'école. « Mon mari m'a conseillé de poursuivre mes études », explique

Maria. Son plus grand souhait est que son fils aille à l'université. Elle attache beaucoup d'importance à l'éducation et est déçue que l'une de ses filles ait renoncé à faire des études pour se marier. Pour satisfaire les besoins de consommation de son foyer, Maria et sa famille cultivent du maïs et élèvent du petit bétail. Son mari effectue la plus grande partie du travail agricole au sein du ménage même si le couple s'occupe ensemble de leurs quatre cochons. Maria et Victor étudient et prennent ensemble toutes les décisions concernant leurs activités agricoles, de même que celles concernant les biens, les crédits et les dépenses.

Maria définit l'autonomisation comme l'aptitude d'un individu à prendre des décisions. Contrairement à certaines femmes de sa communauté privées par leurs maris de toute participation à l'exercice des responsabilités, Maria se sent autonome et fière de son diplôme universitaire. Victor fait écho à ce tableau en décrivant Maria comme « une femme magnifique et travailleuse qui me comprend et me soutient » (IFPRI, 2012c).

Notes

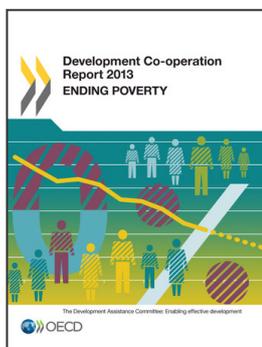
1. Pour l'élaboration de cette mesure, le CONEVAL a obtenu de précieuses informations auprès de plusieurs spécialistes de la pauvreté. David Gordon, Professor of Social Justice à l'Université de Bristol, nous a donné l'idée de représenter sur le même graphique toutes les catégories de population présentant des niveaux de besoins différents. James Foster, Professor of Economics and International Affairs à l'Université George Washington, États-Unis, et Sabina Alkire, Directrice de l'Initiative d'Oxford sur la pauvreté et le développement humain, ont étoffé notre méthodologie en intégrant des mesures de l'intensité de la pauvreté dans la partie consacrée aux privations. Nos remerciements vont à chacun d'entre eux.
2. Cet indice s'appuie sur la méthode de l'Oxford Poverty and Human Development Initiative ayant pour objet de mesurer la pauvreté multidimensionnelle définie au chapitre 3. Il a été élaboré en étroite collaboration avec l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI).

Références

- IFPRI (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires) (2012a), « WEAI Case Study Profile: Naju, Bangladesh », *Women's Empowerment in Agriculture Index*, Washington, www.ifpri.org/publication/weai-case-study-profile-naju-bangladesh.
- IFPRI (2012b), « WEAI Case Study Profile: Peace, Uganda », *Women's Empowerment in Agriculture Index*, Washington, www.ifpri.org/publication/weai-case-study-profile-peace-uganda.
- IFPRI (2012c), « WEAI Case Study Profile: Maria, Guatemala », *Women's Empowerment in Agriculture Index*, Washington, www.ifpri.org/publication/weai-case-study-profile-maria-guatemala.

PARTIE II

**Des politiques
qui font reculer la pauvreté**



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 :

OCDE (2013), « Exemples de solutions adoptées, à l'échelon local, pour mesurer la pauvreté : Bangladesh, Guatemala, Indonésie, Mexique et Ouganda », dans *Development Co-operation Report 2013 : Ending Poverty*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/dcr-2013-9-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.