
Travaux de recherche
du CEMAFI

2004/14

Croissance, redistribution et lutte contre la
pauvreté : l'évolution non linéaire de
l'approche de la Banque mondiale

Christophe EHRHART

TRAVAUX DE RECHERCHE DU CEMAFI
2004/14

Croissance, redistribution et lutte contre la pauvreté :
l'évolution non linéaire de l'approche de la Banque mondiale

Christophe EHRHART*

avril 2004 ; version corrigée : août 2004

Résumé :

Cet article passe en revue soixante années d'activités de la Banque mondiale, en mettant l'accent sur les variations dans le temps de son attitude face au combat contre la pauvreté.

En effet, durant les années 50 et 60, la Banque mondiale considérait que le meilleur moyen de lutter contre la pauvreté consistait à créer les conditions d'une croissance la plus forte possible en procédant à des investissements lourds dans les infrastructures physiques.

Toutefois, devant la persistance de la pauvreté de masse et de fortes inégalités dans bon nombre de pays en développement malgré des performances assez satisfaisantes en termes de croissance, la Banque mondiale plaça, dès la fin des années 60, et pour la première fois, "la guerre contre la pauvreté" au centre de son agenda puis elle s'efforça d'élaborer, pendant les années 70, de nouvelles stratégies de croissance qui soient plus favorables pour les pauvres.

Sous l'ère de l'ajustement structurel, la vision de la Banque mondiale a connu également de nombreuses modifications. Durant la première moitié des années 80, dans un contexte de crise de la dette, la Banque mondiale a été conduite à reléguer l'objectif de réduction de la pauvreté au second plan, au profit de la restauration des équilibres macroéconomiques et du potentiel de croissance des pays en difficulté. Cependant, en réponse à la critique des coûts sociaux de ses programmes d'ajustement, l'Institution Financière Internationale a réaffirmé son engagement à lutter contre la pauvreté en accordant, dès la fin des années 80, une plus grande importance aux conséquences sociales de l'ajustement à court terme et surtout en proposant de nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté à long terme.

Classification JEL : I30, O11, O15, O19, O20, O40

Mots clés : Banque mondiale, réduction de la pauvreté, croissance, inégalité, redistribution, développement

Adresse e-mail de l'auteur : ehrhart@unice.fr

Communication au 53^{ème} Congrès de l'AFSE, 16 et 17 septembre 2004

*Ce travail de recherche est un document provisoire soumis à la discussion.
Ne pas diffuser ni citer sans l'autorisation de l'auteur.*

* Docteur en Sciences Economiques, chercheur au CEMAFI.

INTRODUCTION

Durant la décennie précédente, les banques de développement multilatérales ont fait du combat contre la pauvreté leur objectif principal. En particulier, la mission prioritaire affichée à l'heure actuelle par la Banque mondiale, est de parvenir à "un monde sans pauvreté". En effet, avec l'Organisation des Nations unies (ONU), le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), la Banque mondiale s'est fixée une série d'objectifs internationaux de développement à atteindre d'ici à 2015 (considérant 1990 comme étant l'année de référence), dont notamment celui de réduire de moitié la proportion de la population mondiale vivant dans l'extrême pauvreté (moins d'un dollar par jour).¹

Or, depuis sa création, lors de la signature des Accords de Bretton Woods il y a maintenant soixante années, l'approche de la Banque mondiale en matière de lutte contre la pauvreté a connu des changements radicaux qui reflétaient, d'une part, les progrès croissants, accomplis par le milieu académique, dans l'analyse très complexe des interactions entre la croissance économique, l'inégalité des revenus et des richesses et la pauvreté et, d'autre part, le niveau d'intérêt, plus ou moins grand, manifesté par le monde politique à l'égard du thème de la réduction de la pauvreté.

Dans cet article, nous tenterons de retracer les trois principales phases qui symbolisent, selon nous, le caractère extrêmement non linéaire du développement de la pensée de la Banque mondiale dans ce domaine² :

- Durant les années 50 et 60, en accord avec les positions théoriques tenues par les premiers économistes du développement, la Banque mondiale considérait que le meilleur moyen de lutter contre la pauvreté consistait à créer les conditions d'une croissance la plus forte possible en procédant à des investissements lourds dans les infrastructures physiques (I).
- Toutefois, devant la persistance de la pauvreté de masse et de fortes inégalités dans la répartition des revenus et des actifs dans bon nombre de pays en développement malgré des performances assez satisfaisantes en termes de croissance, la Banque mondiale plaça, dès la fin des années 60, et pour la première fois, "la guerre contre la pauvreté" au centre de son agenda puis elle s'efforça d'élaborer, pendant les années 70, de nouvelles stratégies de croissance qui soient plus favorables pour les pauvres (II).
- Au cours de cette troisième et dernière phase (couvrant la période allant des années 80 au début des années 2000), l'approche de la Banque mondiale a subi également de nombreuses modifications. En fait, durant la première moitié des années 80, face à des problèmes de plus en plus préoccupants de balance des paiements et de remboursement de la dette, la Banque mondiale a été amenée en quelque sorte à reléguer l'objectif de réduction de la pauvreté au second plan, au profit de la restauration des équilibres macroéconomiques et du potentiel de croissance des pays en difficulté. Cependant, en réponse à la critique des coûts sociaux de l'ajustement, l'Institution Financière Internationale a réaffirmé son engagement à lutter contre la pauvreté en accordant, dès la fin des années 80, une plus grande importance aux dimensions sociales de l'ajustement à court terme et surtout en proposant de nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté à long terme dans le cadre de ses *Rapports sur le développement dans le monde* de 1990 et de 2000-2001 (III).

¹ Cependant, comme le reconnaît explicitement la Banque mondiale (2000-2001), cet objectif de développement jugé prioritaire par la communauté internationale aura du mal à être atteint compte tenu des progrès limités déjà accomplis dans l'élimination de la pauvreté extrême. En fait, pour que la pauvreté monétaire baisse effectivement de moitié de 1990 à 2015, il faudrait qu'elle recule à un taux composé de 2,7 % par an sur les vingt-cinq années de la période. Malheureusement, selon les estimations de la Banque mondiale, elle n'a diminué que d'environ 1,7 % par an entre 1990 et 1998. En outre, d'après l'Institution financière internationale, la lenteur des progrès observés dans certaines régions du monde est due au fait qu'elles ont connu des taux de croissance faibles ou négatifs. Dans certains cas, la montée des inégalités a amplifié ces résultats décevants. Par conséquent, selon la Banque mondiale, la réalisation de ces objectifs internationaux de développement (en particulier, la diminution de moitié de la pauvreté extrême) passe par des mesures visant à stimuler la croissance économique et à réduire les inégalités de revenus.

² Nous baserons notamment notre présentation sur l'ouvrage volumineux de D. Kapur, J.P. Lewis et R. Webb (1997) et les articles de Birsall et Londono (1997a, b) et de R. Kanbur et D. Vines D. (2000).

I. LA REDUCTION DE LA PAUVRETE, UNE CONSEQUENCE INDIRECTE ET IMPLICITE DE LA CROISSANCE : LES ANNEES 50 ET 60

Durant ces deux décennies, influencée sans aucun doute par les écrits des premiers économistes du développement, la Banque mondiale pensait que la meilleure façon d'aider les pauvres, c'était de stimuler la croissance économique. Elle avait donc foi dans les retombées positives sur les pauvres d'une croissance rapide tirée par les investissements lourds en capital physique et dans les infrastructures économiques, considérés comme étant les principaux ressorts du développement.

1. La stratégie de croissance maximale et l' « effet de ruissellement »

Au début des années 50, la réalité principale définissant la situation des pays en voie de développement était le sous-développement caractérisé par un faible revenu par tête, une structure agraire prédominante avec un large sous-secteur de subsistance et une forte dépendance à l'égard des pays avancés dans la fourniture d'intrants modernes. A l'exception de l'Amérique Latine, la plupart de ces pays étaient encore des colonies. Ainsi, la période d'après-guerre a vu de nombreux pays sous-développés lutter pour leur indépendance. Ces combats n'avaient pas pour seul but l'émancipation politique, mais également l'amélioration du bien-être des populations via l'accession à une plus grande indépendance économique.

Selon A. Berry et F. Stewart (1999), directement en réponse à ces nouvelles attentes politiques et économiques des pays en développement, les pionniers du développement³ se prononçaient en faveur d'une stratégie de développement basée en général sur les trois piliers suivants :

- l'industrialisation était un élément essentiel de ce que Fei et Ranis, à la suite de Kuznets, appelaient la transition vers la croissance moderne ;
- le surplus de travail dans l'agriculture offrait la ressource potentielle majeure ;
- et l'intervention gouvernementale sous différentes formes était nécessaire pour exploiter ce potentiel et promouvoir l'industrialisation.

Au niveau macroéconomique, la première génération des économistes du développement insistait sur les obstacles contraignants que constituaient les moyens de production physiques limités. Ainsi, dans la lignée du modèle de croissance de Harrod-Domar, les modèles de développement dominants à l'époque mettaient en avant le rôle moteur joué par l'accumulation du capital physique dans le processus de croissance du produit national des pays sous-développés. L'objectif central du développement était de parvenir à une hausse du revenu par tête. Parce que la population (le dénominateur) était croissante, l'accent devrait être placé sur l'atteinte d'un taux de croissance rapide du numérateur, le PIB ou le PNB, ce qui exigeait donc d'accroître le stock de capital physique disponible dans l'économie [G.M. Meier (2001)].

En outre, durant les années 50 et 60, les premiers économistes du développement et la Banque mondiale voyaient dans la croissance le principal moyen de réduire la pauvreté et d'améliorer la qualité de vie. Le développement devait donc s'appuyer sur une croissance rapide pour qu'il bénéficie au peuple et éradique la pauvreté. Cette foi dans la croissance prenait son origine dans l'hypothèse selon laquelle ses avantages finiraient par être largement distribués aux masses sous la forme d'emplois ou d'autres opportunités économiques.

En effet, particulièrement, les modèles de développement "classiques" de A.W. Lewis (1954) et de J.C.H. Fei et G. Ranis (1961) suggéraient que la croissance du secteur industriel, si elle était soutenue, conduirait effectivement à une propagation de ses bénéfices à travers, tout d'abord, un effet de diffusion verticale vers le bas ("vertical trickle down"⁴ effect) des riches vers les pauvres

³ Par référence à l'ouvrage édité par G.M. Meier et D. Seers (1988).

⁴ Le terme "trickle down", qui désigne l'économie des retombées, décrit, en fait, la croissance capitaliste dans une économie de marché comme étant un processus inégalitaire du point de vue distributif et dont les bénéfices se propagent uniquement de manière graduelle et en général de façon incomplète d'une minorité vers la majorité de la population.

dans le secteur moderne puis via un effet de diffusion horizontale ("horizontal spread effect") de l'enclave industrielle en expansion vers le secteur traditionnel.⁵

En fait, il était supposé que les fruits de la croissance iraient d'abord aux riches et, dans un second temps, que les pauvres finiraient par en bénéficier au fur et à mesure que le rythme d'accumulation du capital physique des riches s'intensifierait. Les pauvres toucheraient donc les dividendes de la croissance uniquement de façon indirecte via un flux vertical des riches vers les pauvres qui se produirait de son propre chef (selon les "forces du marché"). En outre, la réduction de la pauvreté devait arriver non seulement graduellement mais aussi dans un ordre hiérarchique bien précis, elle concernerait d'abord les capitalistes et les travailleurs urbains puis les paysans.

Cette croyance en l'économie des retombées implique donc que, même si la pauvreté diminue substantiellement dans un contexte de croissance rapide, il n'en demeure pas moins que, conformément aux enseignements des modèles d'une économie duale de Lewis (1954) et de Fei et Ranis (1961) et à la célèbre conjecture de S. Kuznets (1955), les inégalités de revenus ont tendance à s'accroître durant les premières étapes du développement, les pauvres ne recevant qu'une fraction proportionnellement plus faible de la totalité des bénéfices de la croissance.

Cette répartition initiale plus inégalitaire des revenus était considérée comme un "compagnon" inévitable de la croissance sur la base de l'argument théorique selon lequel l'industrialisation requiert de gros investissements en capital physique qui exigent eux-mêmes une épargne considérable. L'absence de marchés de capitaux suffisamment développés supposait que, pour parvenir à un tel niveau d'épargne, le revenu devait se déplacer vers les familles à haut revenu, qui avaient une plus forte propension marginale à épargner [N. Kaldor (1956)], de sorte à relâcher la "contrainte d'épargne" sur la croissance.

Il devait donc il y avoir un compromis clair entre répartition et croissance. En effet, comme la croissance économique constituait l'outil principal et indispensable de la réduction de la pauvreté dans les pays en voie de développement, les efforts pour couper-court à ce processus en augmentant les dépenses de bien-être seraient contreproductifs. De telles mesures représenteraient des palliatifs temporaires, aux dépens de l'épargne et de l'investissement productif, et des attaques directes et immédiates contre la pauvreté ne contribueraient qu'à gaspiller des ressources nationales limitées. En revanche, la croissance de la production domestique signifiait une augmentation inévitable mais graduelle des niveaux de vie. Dans la longue période requise pour l'industrialisation, l'intérêt initial pour la redistribution était donc jugé prématuré.

Les modèles "à deux écarts" de M. Bruno et H.B. Chenery (1962) soulignaient, par ailleurs, qu'un apport de ressources étrangères permettait de compléter l'offre d'épargne nationale généralement insuffisante pour couvrir la demande d'investissement domestique durant les premiers stades du développement, tout en renforçant la capacité d'importer les biens intermédiaires et d'équipement nécessaires à l'investissement intérieur.

Cet apport de capitaux extérieurs aux pays en voie de développement pouvait notamment prendre la forme de prêts accordés par la Banque mondiale. Durant les deux décennies, l'aide extérieure de la Banque mondiale destinée aux nations sous-développées avait pour objectif premier de combler leur déficit d'infrastructures économiques de base (par la mise en place, en grande partie dans les zones urbaines, de réseaux électriques, d'infrastructures de transport, etc.) qui constituait un environnement défavorable à l'amélioration de la productivité du capital physique privé. Bien qu'elle reconnût qu'une large gamme d'investissements étaient nécessaires pour le développement, la Banque mondiale insinuait qu'un seul type d'investissement était plus essentiel que tout autre, l'investissement en infrastructures physiques considéré comme une condition requise indispensable pour le développement du reste de l'économie.

Ainsi, d'après Kapur, Lewis et Webb (1997), "en délaissant l'agriculture, les services sociaux et la redistribution et en se concentrant plutôt sur les infrastructures, la Banque mondiale surfait sur le courant intellectuel des années 50".

⁵ Pour une présentation des différentes versions du "trickle down effect", voir notamment Arndt (1983).

Plus exactement, durant les années 50, les deux principales caractéristiques de l'allocation des prêts de la Banque mondiale étaient la part élevée reçue par des économies plus riches (Europe, Japon et Australie) et une concentration sur les investissements d'utilité publique. Au cours de sa première décennie, la Banque mondiale a été gérée pour l'essentiel comme une banque d'investissement soumise aux principes de marché de Wall Street. En se limitant principalement au financement des projets de reconstruction de l'Europe et du Japon, son objectif était d'atteindre un taux de rendement financier adéquat de ses prêts pour justifier et soutenir l'existence de ce qui était alors une petite banque faisant face à beaucoup de sceptiques dans la communauté financière internationale.

Seulement, à la fin des années 50, il était devenu évident que la reprise économique en Europe et au Japon se poursuivait rapidement. Comme ce n'est pas la vocation de la Banque mondiale de se substituer aux fonds privés, les pays industrialisés cessèrent d'être ses clients, ayant démontré leur capacité propre à emprunter directement sur les marchés financiers internationaux. En conséquence, dès le début des années 60, avec la compétition croissante de la guerre froide pour rallier les jeunes nations d'Asie, d'Afrique et d'Amérique Latine au bloc de l'Ouest et l'apparition d'une rareté imminente de ses ressources financières (conséquence directe du déficit croissant de la balance des paiements américaine), la Banque mondiale est devenue une agence de développement concernée avant tout par la création des conditions propices à la croissance des pays économiquement moins développés. C'est ainsi que la Banque Mondiale a été amenée graduellement à prêter uniquement en pratique aux pays sous-développés pendant les années 60. Le critère d'allocation des crédits décidé par la Banque mondiale reposait de ce fait sur le concept de sous-développement identifié aux écarts relatifs de revenu par tête (i.e. de pauvreté) entre les pays riches et les pays pauvres. En répondant exclusivement de plus en plus aux besoins financiers des pays en voie de développement, la Banque Mondiale cherchait explicitement à réduire les inégalités internationales de développement en essayant d'élever le produit par habitant des pays sous-développés aux niveaux des pays avancés.

A l'instar de la décennie précédente, la question de la lutte contre la pauvreté au sein des pays pauvres est demeurée absente au cours des années 60 de l'agenda du développement de la Banque mondiale en raison notamment de la croyance encore ancrée, au sein de l'Institution même mais aussi, dans une moindre mesure, dans le milieu académique, dans les retombées positives sur les pauvres d'une croissance rapide.

Néanmoins, comme le font remarquer Kapur, Lewis et Webb (1997), la Banque mondiale a posé en quelque sorte les bases de sa politique de lutte contre la pauvreté qui sera menée dans les années 70 en commençant à diversifier légèrement au cours des années 60 l'allocation sectorielle de ses crédits au profit du développement de l'agriculture, de l'éducation, du réseau d'eau potable et de sociétés locales de financement du développement gérées par l'Etat. En particulier, de sorte à maintenir l'approvisionnement alimentaire au moins au même niveau que la croissance démographique (qui s'était accélérée avec les progrès de la médecine) et réduire par là même la vulnérabilité des pays sous-développés aux famines, les prêts de la Banque Mondiale ont joué un rôle majeur dans la diffusion au cours des années 60 de la "révolution verte" initiée d'abord en Asie puis étendue à l'Amérique Latine et, à un degré moindre, à l'Afrique. Cette stratégie particulière de modernisation de l'agriculture⁶ consistait à élever les rendements des parcelles de terres cultivées au moyen de l'introduction de nouvelles variétés améliorées (plus performantes et plus résistantes) de blé et de riz (les innovations biologiques), ce qui nécessitait dans le même temps des apports en eau adéquats (la mise en place d'un système d'irrigation) et des quantités accrues d'engrais et de pesticides chimiques. L'objectif recherché n'était pas tant d'améliorer le sort des nombreux pauvres au sein du secteur rural (puisque ce programme de promotion de l'agriculture concernait, pour des raisons d'économies d'échelle, essentiellement les exploitations de moyenne et grande taille) mais

⁶ On la qualifie aussi de "programme biologique" pour la différencier d'une seconde voie possible de modernisation de l'agriculture, le "programme technique" qui se rapporte à l'utilisation croissante de tracteurs, de moissonneuses-batteuses et d'autres types de machines afin de remplacer la main d'œuvre qui a quitté la ferme pour les villes [pour plus de détails sur ces deux stratégies, cf. M. Gillis et al. (1998)].

plutôt de repousser loin les limites de la productivité agricole et de limiter les chocs d'offre dus aux aléas climatiques et aux maladies végétales.

En résumé, la stratégie de "trickle-down" suivie, en grande partie, par la Banque mondiale durant ces deux décennies reposait sur l'hypothèse que, sans aucune intervention active du gouvernement dans le domaine redistributif, la croissance forte du PIB ou du PNB augmenterait automatiquement les niveaux de vie des pauvres via un effet de "percolation". Ainsi, conformément au paradigme du développement dominant à l'époque, l'approche de la relation entre croissance et répartition adoptée par la Banque Mondiale était, par conséquent, séquentielle : "croissance d'abord, redistribution – via les 'forces du marché' – ensuite", en raison du conflit supposé inéluctable, au moins durant les étapes initiales de l'essor économique, entre croissance et inégalité des revenus. L'argument avancé étant que tous les membres de la population seraient mieux lotis si la production nationale était tout d'abord maximisée puis redistribuée. Dans le cas contraire, l'Etat ne pourrait que redistribuer la pauvreté.

2. Le "mythe" du "trickle-down" ou la non réalisation des objectifs sociaux uniquement via la croissance

Cependant, en dépit de taux de croissance économique élevés sans précédent depuis deux décennies, les opportunités d'emplois se sont détériorées et la pauvreté et les inégalités sont restées fortes dans la plupart des pays sous-développés : "il était devenu de plus en plus évident, particulièrement à partir de l'expérience des pays en voie de développement, que la croissance rapide au niveau national ne réduit pas automatiquement la pauvreté ou l'inégalité ou n'assure pas un emploi productif suffisant" [Bureau International du Travail (1976)].

Le rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de 1996 explique que "ce phénomène est en partie imputable au fait qu'à l'origine, l'accès à la terre et à l'éducation était très inégalitaire, et en partie au fait que les ressources ont afflué vers les villes, induisant dès lors un développement rural plus lent que prévu. L'augmentation de la productivité agricole, qui était le préalable au développement industriel à grande échelle, ne s'est jamais produite. Et des millions d'individus désespérés, dans une population rurale en expansion, ont quitté leur village dans l'espoir de trouver une vie meilleure en ville, alors même que les emplois y étaient rares. Dans une certaine mesure, la pénurie d'emplois dans les zones urbaines était due à la faible croissance, mais aussi aux technologies importées des pays industrialisés, qui supprimaient des emplois. [En outre,] rares sont les gouvernements qui ont pris les mesures appropriées pour atténuer les retombées négatives sur les pauvres. De nombreux membres de ces gouvernements entretenaient des relations sociales, économiques et politiques étroites avec les classes fortunées, qui bénéficiaient de la croissance et ne souhaitaient pas que leurs richesses soient cédées aux pauvres".

Vers la fin des années 60, devant la persistance de la pauvreté de masse et de fortes inégalités dans le monde sous-développé, un nouveau consensus émergea parmi les théoriciens et les praticiens du développement, selon lequel il était insuffisant pour une stratégie de développement de se focaliser en priorité sur l'atteinte d'un taux de croissance maximal du PIB ou du PNB pour espérer remplir par la suite les objectifs sociaux, c'est à dire essentiellement l'augmentation de l'emploi productif, l'amélioration de la répartition du revenu national et la réduction de la pauvreté absolue.

On affirmait même que la plupart des pays en voie de développement avait poursuivi le mauvais objectif : alors directeur de l'Institut d'Etude du Développement (nouvellement créé) de l'Université de Sussex, D. Seers soulignait, dans un discours présenté lors de la conférence de la Société de Développement International tenue à New Delhi en novembre 1969, la nécessité de "détrôner le PNB", appelant à moins d'attention pour le PNB et à plus d'intérêt pour la pauvreté, l'emploi et les objectifs sociaux en général. Le développement impliquait donc d'autres objectifs, au-delà de la simple croissance du PIB ou du PNB. C'est ainsi que, durant la décennie 70, les "candidats" pour

remplacer le PNB comme objectif du développement furent successivement les stratégies de créations d'emplois productifs, de "redistribution avec la croissance" et de satisfaction des besoins humains essentiels.

II. A LA RECHERCHE D'UNE STRATEGIE DE CROISSANCE PLUS FAVORABLE POUR LES PAUVRES : LES ANNEES 70

La désillusion répandue à l'égard de la stratégie de "trickle-down" face aux retombées sociales négatives de la croissance économique sur les pauvres et les progrès réalisés dans la compréhension des processus de développement par nature complexes (mettant en avant la contribution positive de la valorisation des ressources humaines dans la croissance⁷) ont contribué sans aucun doute à infléchir le discours rhétorique de la Banque mondiale dans le sens d'une priorité croissante accordée aux segments les plus pauvres des populations vivant dans les pays en voie développement tout au long de la décennie 70.

En effet, dès les premiers mois après sa nomination en 1968 à la Présidence de la Banque mondiale, R.S. McNamara plaça la "guerre/croisade contre la pauvreté" au centre de l'agenda de l'institution, soutenant avec vigueur que la croissance seule, si elle ne parvenait pas à améliorer le niveau de vie absolu des millions de pauvres gens dans les zones les moins développées, était tout simplement insuffisante. Par conséquent, selon lui, des mesures directes s'avéraient non seulement nécessaires pour atténuer significativement la pauvreté absolue mais étaient également possibles sans aucun sacrifice en matière de croissance.

La principale question qui préoccupa la Banque mondiale tout au long du mandat de McNamara (1968-1981) était : comment rendre la croissance plus favorable aux pauvres ?

Durant les cinq premières années (1968-1973), la Banque mondiale examina surtout des possibilités de prêts dans des domaines très variés (tels que le contrôle de la croissance démographique, l'emploi, la nutrition, la santé, l'urbanisation, la fourniture d'eau potable et le développement de la petite agriculture) qui soient simultanément "bancables" selon les normes habituelles de productivité économique/rentabilité financière et favorables aux pauvres ("poor-friendly").

Finalement, lors du discours prononcé à Nairobi en 1973, McNamara décida de retenir, en quelque sorte après un processus d'élimination des propositions précédentes, la solution du développement rural fondé sur l'amélioration de la capacité productive des petits fermiers comme véhicule principal de sa politique d'allègement de la pauvreté. Sur deux points, ce discours marquait aussi une intensification supplémentaire dans la rhétorique de la Banque mondiale concernant le combat prioritaire contre la pauvreté de masse. En premier lieu, McNamara soulignait la nécessité de développer un nouvel indice de mesure du progrès économique qui donnerait un plus grand poids aux gains de revenus des pauvres que les mesures existantes du PIB ou du PNB, faisant allusion aux travaux de recherche en cours au sein de l'institution sur la formulation d'une stratégie de "redistribution avec la croissance" (1). En second lieu, faisant de l'éradication de la pauvreté absolue, qu'il définissait comme "une condition de vie tellement dégradée par la maladie, l'illettrisme, la malnutrition et la misère noire qu'elle prive ses victimes des nécessités humaines de base", l'objectif central à atteindre si possible à la fin du vingtième siècle, McNamara annonçait d'une certaine manière avant l'heure l'intérêt futur de la Banque Mondiale pour l'approche des nécessités de base insatisfaites (2).

⁷ Dans les années 60, la concentration initiale des modèles de croissance sur l'accumulation du capital physique fléchissait en faveur du concept nouveau de l'investissement en capital humain et de ses implications pour le développement. Il était de plus en plus reconnu que le développement dépendait des agents humains productifs qui, à travers l'acquisition de connaissances, une santé et une nutrition meilleures et un accroissement des compétences, pouvaient augmenter la productivité totale des facteurs [Meier (2001)].

1. De la stratégie de "redistribution avec la croissance"...

Dans un contexte apparemment paradoxal de "chômage" urbain croissant et de croissance pourtant raisonnable dans les pays sous-développés, le Bureau International du Travail (BIT) a lancé un Programme pour l'Emploi dans le Monde sur la période 1970-1975 qui, à travers l'étude de sept expériences nationales, avait pour objectif affiché de trouver des mesures appropriées pour accroître la productivité et le revenu des "pauvres avec emploi". Face à la pénurie d'emplois productifs et rémunérateurs dans le secteur formel et parce qu'ils souffrent de malnutrition, n'ont pas accès aux soins et manquent d'instruction, ces derniers sont contraints d'occuper en général des emplois peu productifs et mal rétribués dans un secteur informel en expansion.

Conduisant le premier rapport rédigé en 1970 sur le "problème de l'emploi" en Colombie, D. Seers affirmait, sur la base de projections du PNB et de l'emploi, que la croissance ne résoudrait pas la pauvreté à un taux acceptable et que la stratégie à suivre devrait placer l'emploi en premier, considérant la croissance comme un sous-produit de l'accroissement de l'emploi (la réalisation de l'objectif de plein-emploi impliquerait, selon lui, une accélération substantielle de la croissance du PNB) [BIT (1970)].

Cependant, les rapports suivants sur l'emploi délaissèrent quelque peu le thème du "chômage" en tant que tel pour le recentrer dans le cadre d'une analyse plus axée sur la relation entre croissance et pauvreté. En particulier, une autre mission majeure sur la situation de l'emploi au Kenya menée en 1972 par H. Singer et R. Jolly, soulignait d'abord la nécessité d'une expansion continue de l'économie et recommandait par la suite la mise en œuvre d'une stratégie de "redistribution (à partir) de la croissance" ("redistribution from growth") pour améliorer la productivité et donc les revenus perçus par la majorité des "pauvres qui travaillent"[BIT (1972)]. Par la suite, à la demande de McNamara, ce thème a été repris et développé par un groupe d'étude de la Banque mondiale dirigé par son économiste en chef H. Chenery sous le vocable de la "redistribution avec la croissance" ("redistribution with growth").

Rappelons tout d'abord que l'ouvrage de M.S. Ahluwalia et al. (1974) a été écrit à un moment où la croissance économique était considérée comme une donnée acquise, les doutes portant seulement et principalement sur le fait de savoir si les bénéfices de cette croissance étaient distribués de manière équitable. La question fondamentale qui se posait alors était la suivante : au bout de combien de temps le phénomène de "trickle-down" se produit-il et dans quelle mesure atteint-il les pauvres ?

Dans cette optique, comme le fait remarquer à juste titre L. Emmerij (1994), "ce qui émergeait le plus clairement durant cette décennie était l'importance de la période de transition [i.e. les premiers stades du développement]. On affirmait fréquemment que la théorie du "trickle-down" ne fonctionne pas, que les fruits de la croissance économique n'atteignent pas les 20 à 40 % les plus pauvres de la population. Ceci n'est pas très vrai. La croissance économique est efficace dans la réalisation des objectifs sociaux, y compris la réduction de la pauvreté absolue, à long terme ; mais elle pourrait prendre trois à cinq générations. En d'autres termes, la période de transition serait humainement inacceptable et politiquement irresponsable".

Derrière ce diagnostic que partagent explicitement Ahluwalia et al. (1974), il y avait l'acceptation de l'hypothèse de Kuznets (1955) selon laquelle l'inégalité de revenu commence par augmenter puis décroît au fur et à mesure que l'économie se développe, les bénéfices de la croissance allant inévitablement, au cours des premières étapes du développement, davantage aux riches qu'aux pauvres avant de se diffuser automatiquement par la suite plus largement au sein des couches sociales les plus défavorisées de la population.

Seulement, tout en reconnaissant que l'on ne peut pas espérer lutter durablement contre la pauvreté absolue⁸ sans croissance économique vigoureuse, Ahluwalia et al. (1974) soutiennent, à la

⁸ La pauvreté absolue renvoie à un seuil de pauvreté exprimé en valeur absolue et correspondant à la possibilité de satisfaire à des besoins minimaux. Du point de vue du revenu, une personne se trouve dans la pauvreté absolue si et seulement si son niveau de revenu est inférieur à un seuil de pauvreté défini. Ce seuil est souvent défini comme le

lumière de la diversité des expériences des pays en voie développement durant les deux décennies précédentes (en particulier le contraste frappant entre la croissance inégalitaire en Amérique Latine et la croissance plus équitable à Taiwan et en Corée du Sud), que l'inverse n'est pas vrai : rien n'impose que la croissance profite à tous (la contribution de la croissance à la diminution de la pauvreté absolue est variable selon les pays étudiés) et le délai nécessaire pour obtenir une réduction notable de la pauvreté absolue peut s'avérer être excessivement long, même dans une économie à croissance rapide, dès lors que la répartition initiale des revenus et des actifs est excessivement inégalitaire.

En fait, lorsqu'elle résulte uniquement des mécanismes de marché, la croissance bénéficie en général proportionnellement plus aux riches qu'aux pauvres. La croissance est plus favorable aux riches ("a pro-rich growth") parce que ces derniers ont des avantages inhérents (en termes de dotation en capital physique et humain) dans une économie de marché. En outre, dans beaucoup de pays en voie développement, les gouvernements ont adopté, sciemment ou non, des politiques biaisées au profit des riches. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les inégalités de revenus et de richesses aient tendance à persister, et même à s'accroître dans le temps [N. Kakwani et E.M. Pernia (2000)].

Pour rendre la croissance plus favorable aux pauvres ("a pro-poor growth"), c'est à dire accroître le taux de conversion de la croissance économique en réduction de la pauvreté monétaire dans des délais les plus courts possibles, des politiques axées directement sur la répartition du revenu national sont donc nécessaires.

Selon Ahluwalia et al. (1974), la résistance politique aux mesures de redistribution des actifs existants – via, par exemple, la réforme agraire et la nationalisation de tout ou partie de la propriété industrielle – rend improbable le succès de cette approche, appliquée à une grande échelle, dans la plupart des pays sous-développés. En fait, cette redistribution substantielle des actifs disponibles dans l'économie implique une telle rupture par rapport au passé qu'elle exige et constitue à la fois une révolution. Ce type de redistribution radicale n'est donc généralement pas mis en œuvre par les riches au pouvoir qui ont bénéficié de la croissance antérieure des inégalités.

Il découle de ces considérations que, d'après les auteurs, la seule voie réellement possible pour réduire sensiblement la pauvreté absolue (qui est l'objectif privilégié ici) est de rendre plus équitables les résultats du marché par l'adoption de politiques publiques qui permettent effectivement aux plus démunis de participer (et ainsi de bénéficier) plus au processus de création des richesses nationales. Concrètement, la stratégie de "redistribution avec la croissance" consiste essentiellement à prélever, à l'aide de l'élaboration d'un système d'imposition directe et indirecte plus progressif, une partie non négligeable du surcroît de revenu national qui irait, dans le cas contraire, vers les membres les mieux lotis de la société, de sorte à dégager des ressources d'investissement destinées à favoriser l'accumulation par des groupes ruraux et urbains prioritaires de la population d'actifs productifs supplémentaires ou complémentaires à ceux qu'ils détiennent déjà.⁹

Parmi les mesures envisagées, on peut trouver, par exemple, la promotion de programmes de nutrition, de santé et d'éducation pour les pauvres (l'acquisition de nouvelles compétences professionnelles vise, en particulier, à faciliter l'accès à terme des pauvres à des emplois plus productifs et mieux rémunérés dans le secteur moderne), l'investissement dans les réseaux d'irrigation qui drainent les terres exploitées par les petits fermiers, l'amélioration de l'accès au crédit et aux techniques nouvelles de production et la subvention des achats d'inputs nécessaires à la production des paysans travaillant dans le secteur des subsistances.

niveau de revenu en deçà duquel il n'est pas possible de se procurer une quantité de nourriture donnée [Cf. PNUD (1997), Paris. Voir également, entre autres, P. Salama (1998) et B. Destremau, P. Salama (2002)]. Lutter contre la pauvreté absolue (évaluée en termes monétaires) signifie donc réduire le taux de pauvreté ou l'incidence de la pauvreté, c'est à dire le pourcentage de personnes vivant en deçà de ce seuil de pauvreté.

⁹ Si, par exemple, le taux de croissance annuel du PNB est de 6 %, il peut être proposé par les autorités gouvernementales qu'un tiers de ce surcroît de revenu national – i.e. des fruits de la croissance - (soit 2 %) soit consacré prioritairement au développement de la capacité productive, entre autres, des petits agriculteurs, des travailleurs sans terre et des travailleurs indépendants dans le secteur informel.

Ainsi, dans le secteur rural où vivait la plupart des pauvres dans le tiers-monde, il s'agissait de promouvoir l'augmentation du rendement des petites exploitations agricoles – dont la production par hectare était, en outre, comparable voire même supérieure à celle des fermes de plus grande taille – cultivées par de petits propriétaires terriens secondés en général par des travailleurs sans terre, des cultivateurs à bail ou des métayers, qui était considérée par la Banque Mondiale comme un instrument primordial dans la lutte contre la pauvreté, la réforme agraire radicale étant probablement irréalisable dans des conditions politiques non révolutionnaires. Par ailleurs, dans les zones urbaines, l'utilisation de processus industriels plus intensifs en travail et l'amélioration de la productivité des travailleurs indépendants dans le secteur informel étaient particulièrement justifiées dans les pays affichant un excédent de main d'œuvre inemployée ou sous-employée.

En définitive, en améliorant de manière incrémentielle la distribution des actifs productifs (de sorte à offrir aux pauvres des sources permanentes de revenu) au cours du processus de croissance, la stratégie de "redistribution avec la croissance" contribue à réduire la pauvreté absolue (puisque la productivité et donc le pouvoir d'achat des pauvres augmentent) à un rythme plus élevé que la stratégie de croissance maximale du PNB et de "trickle-down" sans pour autant diminuer le niveau de revenu absolu et le stock d'actifs des riches, d'une part, et ralentir le taux de croissance de l'économie nationale, d'autre part. Autrement dit, en adoptant le principe de redistribution des dividendes de la croissance, les auteurs font le pari qu'une politique de réaffectation vigoureuse des ressources d'investissement dans une économie à croissance rapide, peut être une façon plus efficace d'accroître la capacité productive des pauvres que des transferts qui puisent dans les revenus et les actifs que détiennent déjà les riches, qui ont probablement un coût élevé en rompant la cohésion sociale et politique. De plus, en rendant plus équitables les résultats du marché dans un premier temps, il était supposé que cela réduirait la nécessité de recourir par la suite à la redistribution.

Seulement, comme l'indiquent F. Stewart et P. Streeten (1976) et Stewart et Berry (1999), la stratégie avancée par Ahluwalia et al. (1974) n'a jamais été appliquée au niveau envisagé par l'ouvrage, peut être en raison d'une défaillance de base au niveau politique dans son raisonnement, à savoir l'hypothèse optimiste selon laquelle une fois que les élites se seront octroyés préalablement une grande partie des fruits de la croissance passée, ils accepteront ensuite de canaliser une fraction significative des bénéfices de la croissance courante vers les segments les moins bien lotis de la population.

2. ... à l'approche des besoins humains essentiels

Le pessimisme quant à la possibilité de voir la croissance économique améliorer rapidement la situation des démunis dans la majorité des pays en développement – même quand elle vise avant tout à remédier à la pauvreté absolue – a augmenté à partir de la seconde moitié des années 70 l'intérêt porté à la stratégie de développement axée vers la satisfaction des besoins humains essentiels. En fait, lorsque l'approche des nécessités de base insatisfaites est devenue manifeste dans l'agenda de la Banque mondiale, la cause première était à nouveau une initiative du BIT. Cherchant à faire revivre les questions distributives mises en avant au début de la décennie, le BIT organisa en juillet 1976 une nouvelle Conférence sur l'emploi, la croissance et les besoins fondamentaux [BIT (1976)] avec la proposition centrale que la guerre contre la pauvreté devait être redéfinie comme une stratégie de satisfaction de ces besoins. A son tour, la Banque mondiale, une nouvelle fois sous l'impulsion de McNamara, reprit ce concept à son compte pour l'intégrer dans sa politique de financement du développement des pays pauvres.

D'après l'approche des nécessités de base insatisfaites [Banque mondiale (1980), M. ul Haq et S.J. Burki (1980), G. Ranis (1981) et P. Streeten et associés (1981)], l'objectif fondamental du développement est la promotion du bien-être des individus, en particulier celui des pauvres. Pour

atteindre cet objectif de "vie pleine" ("full life") des êtres humains, capturé au travers des caractéristiques de longévité (telles que l'espérance de vie à la naissance ou la mortalité infantile) ou de qualité de la vie (comme le degré d'alphabétisation ou de morbidité), cette approche insiste fortement sur la nécessité de fournir aux individus les moyens élémentaires leur permettant d'assurer leur bien-être. Selon Destremau et Salama (2002), "les besoins fondamentaux se composent alors de deux éléments :

- le minimum de ce qui est nécessaire à une famille à titre de consommation individuelle : des biens alimentaires, un logement, un habillement convenables, certains articles ménagers ou du mobilier (besoins qualifiés de biologiques) ;
- les services de base à la fois fournis et utilisés par la collectivité dans son ensemble, tels que l'eau potable, un système de collecte d'ordures et d'égouts, des moyens de transport publics, des services sanitaires et des services d'éducation (accès aux biens et services publics)."

Ici, le concept de pauvreté est donc élargi à des aspects non monétaires en définissant comme pauvre, toute personne (ou ménage) dont un ou plusieurs besoins essentiels ne sont pas satisfaits, indépendamment de son revenu (i.e. même si son niveau de revenu dépasse le minimum correspondant au seuil de pauvreté absolue). Autrement dit, "du point de vue des besoins essentiels, la pauvreté est le fait d'être privé des moyens matériels permettant de satisfaire un minimum acceptable de besoins, notamment alimentaires. Ce concept de privation, ou de dénuement, va bien au-delà d'une insuffisance de revenu individuel : il comprend également le besoin de prestations élémentaires de santé et d'une éducation de base, ainsi que des services essentiels qui doivent être fournis par la communauté afin d'empêcher les individus de sombrer dans la pauvreté. Ce concept tient également compte des besoins d'emploi et de participation à la vie de la société" [PNUD (1997)].

Sur le plan opérationnel, la satisfaction effective des besoins fondamentaux de la majorité de la population dépend non seulement (i) de la croissance de ses revenus primaires mais aussi (ii) de la disponibilité et des prix de ces biens et services de base.

i) Du côté de la demande, il est nécessaire d'augmenter le revenu primaire des pauvres en les rendant plus productifs, de sorte à accroître leur pouvoir d'achat en termes de besoins essentiels. A ce titre, en complément à d'autres options visant à améliorer la capacité productive des pauvres comme, par exemple, la stratégie de "redistribution avec la croissance", la satisfaction des besoins fondamentaux joue un rôle majeur dans la hausse de la productivité du travail des démunis puisqu'il s'agit aussi d'un investissement en capital humain. En effet, d'une part, l'éducation et la santé sont nécessaires – en plus des machines, de la terre et du crédit – pour élever la productivité des êtres humains. D'autre part, beaucoup de personnes pauvres n'ont pas d'actifs physiques (ni une petite ferme, ni une petite fabrique). Le seul actif qu'ils possèdent en général sont leurs deux mains et leur volonté de travailler. Dans une telle situation, le meilleur investissement est le développement des ressources humaines. Bien que, à court terme, la satisfaction des besoins essentiels puisse engendrer un ralentissement de la croissance économique en augmentant la consommation globale au détriment de l'épargne, de l'investissement et donc de la production, les partisans de cette nouvelle approche du développement soulignent que, à long terme, des niveaux supérieurs d'éducation, de santé et de nutrition ont des effets bénéfiques sur le taux de croissance du PIB par tête en rendant le capital humain plus productif, en réduisant le taux de fécondité des ménages et en créant un environnement politique favorable à un développement stable.

Seulement, il n'est pas suffisant de permettre aux pauvres de gagner un revenu primaire raisonnable. Il n'y a aucune garantie à ce que le revenu accru soit dépensé pour satisfaire des besoins fondamentaux. Ils ont aussi besoin de biens et services de base pour lesquels ils puissent dépenser leur revenu, ce qui requiert une (ré-)orientation du système économique vers la production de biens et services essentiels, à la fois via l'accroissement de l'offre publique de services sociaux et l'élargissement de la participation des pauvres dans le processus de production de ces besoins.

(ii) Ainsi, du côté de l'offre, une plus grande production de biens salariaux par le secteur privé et l'expansion et la redistribution des services publics sont essentielles, si l'on veut satisfaire les besoins fondamentaux de l'ensemble de la population.

En fait, beaucoup de pays en développement importent ou produisent localement, à l'aide de techniques relativement intensives en capital et en travail qualifié, des biens sophistiqués pour répondre aux besoins excessifs transférés des économies riches, d'une fraction aisée minoritaire de la population. Or, une stratégie de développement guidée par l'objectif de satisfaction des besoins élémentaires nécessite de choisir des biens finals adéquats et de les produire par des techniques appropriées. Dans cette optique, il faut encourager l'usage de méthodes plus intensives en travail dans la production de biens salariaux qui, en favorisant la création d'emplois mieux rémunérés et plus accessibles aux pauvres et en leur assurant donc des sources primaires de revenus, conduira à une répartition plus égalitaire du revenu national, ce qui engendrera à son tour une augmentation de la demande de ces produits et services essentiels. La poursuite d'une politique de satisfaction des besoins fondamentaux risque aussi de réduire la demande croissante de capital et de travail qualifié relativement rares et de ressources naturelles non renouvelables qui est induite par l'industrialisation et l'urbanisation rapides. Et, en augmentant le niveau de vie des pauvres dans les campagnes, cette stratégie des besoins essentiels contribue à limiter l'exode rural et le coût exorbitant des services sociaux dans les grandes villes surpeuplées.

Par ailleurs, la stratégie des besoins fondamentaux assigne un rôle clé aux services publics (éducation de masse, eau potable, planning familial, services de santé, etc.) dans la lutte contre la pauvreté pour les deux raisons principales suivantes :

Premièrement, la hausse de la productivité des pauvres à un niveau tel qu'ils puissent s'acheter au moins un panier minimum de besoins de base nécessaires pour une vie productive, peut prendre beaucoup de temps. Entre temps, certains groupes de revenus – en particulier les 10 % à 20 % du bas de l'échelle sociale – peuvent avoir besoin de programmes de subventions à court terme. Dans ce cas, la canalisation des services publics vers, par exemple, l'éducation primaire et la formation professionnelle des pauvres, contribue significativement à accroître plus rapidement leur capacité productive et donc leur pouvoir d'achat en termes de besoins essentiels (d'où une augmentation de la demande secondaire).

Deuxièmement, beaucoup d'individus pauvres ne sont pas eux-mêmes des producteurs mais font partie de la population dépendante. Parce qu'ils sont mal nourris, malades, infirmes, vieux, illettrés, vulnérables (les jeunes enfants et les femmes), membres de groupes ethniques faisant l'objet de discrimination ou de communautés vivant dans des régions distantes et négligées, ils ne retirent donc aucun gain direct d'une quelconque activité économique du type généralement pris en compte dans les études sur la répartition du revenu national. Leurs besoins élémentaires ne peuvent être satisfaits uniquement par des transferts et des services publics puisque, par définition, ils sont incapables de gagner des revenus personnels. Dans ces conditions précises, un accroissement de l'offre publique de consommation en faveur de ces segments très défavorisés de la population (engendrant ainsi une hausse de la demande tertiaire) s'avère alors particulièrement important lorsque la préoccupation immédiate est de réduire la pauvreté extrême.¹⁰

De plus, pour que ce type de redistribution des revenus ait effectivement lieu, il faut aussi faciliter l'accès généralisé à ces services sociaux offerts par une politique de subventions. Sinon, la redistribution ne se produira pas, parce que les pauvres n'en tireront aucun parti, la cherté des tarifs d'utilisation exerçant sur eux un effet dissuasif.

¹⁰ Incontestablement, une des contributions majeures de l'approche des besoins humains essentiels dans la compréhension de la pauvreté est d'avoir mis le doigt sur la distinction fondamentale entre les pauvres (qui sont identifiés au premier quintile de la répartition des revenus) et les extrêmement pauvres (qui ne peuvent pas être capturés par les mesures conventionnelles de la distribution des revenus car ils ne sont pas membres de la force de travail), envisageant déjà de tendre à ces derniers des "filets de sécurité" (mesure qui sera reprise par la Banque Mondiale à la fin des années 80) pour satisfaire la part non solvable des besoins ressentis par cette population très démunie.

Deux éléments sont nécessaires au succès de la stratégie des besoins fondamentaux. D'abord, des moyens financiers pour assurer la fourniture des produits et des services de base à des prix accessibles aux démunis. Ensuite, des réseaux de services publics, pour distribuer ceux-ci selon des modalités adaptées à leur utilisation par les économiquement faibles, en particulier dans les régions où vivent ces derniers.

Accompagné d'une assistance financière internationale, le financement de ces services et transferts publics nécessite, d'une part, la mise en place d'un système d'imposition directe (sur le revenu) et indirecte (notamment les impôts sur la consommation des biens de luxe) plus progressif et, d'autre part, une ré-allocation des ressources publiques existantes vers la satisfaction des besoins humains essentiels, dans un contexte si possible de croissance économique élevée.

En effet, un taux de croissance supérieur de l'économie permet, via le système fiscal, à la dépense publique d'augmenter, mais la réalisation des objectifs sociaux affichés dépend principalement de la modification de l'allocation des ressources de l'Etat à la fois entre les secteurs (par exemple, de la défense vers l'éducation) et au sein de chaque secteur (de l'éducation supérieure vers l'éducation primaire). Autrement dit, pour atteindre les laissés-pour-compte, il faut mettre l'accent sur des formes de services appropriées : des écoles primaires au lieu des universités, des cliniques de village à la place d'unités de soins intensifs dans des hôpitaux urbains. Il faut étendre les services sociaux aux démunis dans leurs villages ou dans leurs bidonvilles. Il faut des écoles et des cliniques dotées d'enseignants et d'un personnel de santé travaillant dans les zones où vivent les défavorisés.

Finalement, dans l'approche des nécessités de base insatisfaites, la production et le revenu (ou l'offre et la demande) sont conceptuellement liés. En effet, du côté de l'offre, les pauvres doivent accéder davantage à des emplois plus productifs, particulièrement dans la production directe de biens et services qui satisfont les besoins humains essentiels. Du côté de la demande, ils doivent être plus impliqués dans les activités productives génératrices du pouvoir d'achat requis pour obtenir les biens et services de base. En outre, pour être soutenable à long terme, le développement nécessite une croissance économique largement répartie qui soit entretenue par et repose sur la participation plus grande des pauvres à l'effort productif mais aussi aux fruits de la croissance.

Tandis que la redistribution sous la forme de services sociaux subventionnés aux pauvres, et de revenu ou de nourriture aux groupes inemployables ou vulnérables sur le plan nutritif a un rôle important à jouer dans la stratégie des besoins fondamentaux, l'augmentation des opportunités d'emplois plus productifs est le premier moyen pour accroître le revenu des pauvres. Sans une hausse de la production et de l'emploi et le développement des ressources humaines, ces services et transferts publics ne pourront pas être assurés durablement en raison de la marge de manœuvre budgétaire déjà assez réduite des pays les moins développés.

En somme, il s'agit de promouvoir l'investissement en capital humain afin de générer plus tard une meilleure productivité du facteur travail, facilitant son emploi et favorisant la croissance économique. Par conséquent, la notion de besoins essentiels n'est pas uniquement un concept de bien-être (individuel et social) dans la mesure où la satisfaction des besoins fondamentaux est productive, c'est à dire que la consommation de biens et services de base équivaut à un investissement en capital humain qui accroît simultanément les capacités des individus à contribuer à la croissance économique et à satisfaire leurs propres besoins primaires.

Néanmoins, une difficulté majeure de l'approche des besoins fondamentaux est que les efforts pour satisfaire les nécessités de base dans un délai court, dans une société qui poursuivait précédemment des politiques de satisfaction des besoins non essentiels, créeront des déséquilibres sur plusieurs marchés, avec des répercussions macroéconomiques. En pratique, il n'est pas facile de modifier rapidement la structure de production existante pour l'adapter à la nouvelle structure de la demande domestique.

En effet, d'une part, face à une offre momentanément inélastique (en particulier de la nourriture), la hausse de la demande de biens essentiels risque d'engendrer une augmentation des prix et des importations de ces nécessités de base, pouvant déboucher sur une spirale prix-salaires inflationniste (les agents économiques réclamant des accroissements de leurs revenus nominaux en

rapport avec cette hausse des prix) et une crise de la balance des paiements. D'autre part, la contraction de la demande (notamment de biens de luxe) dans le secteur manufacturier existant peut conduire à une chute de l'investissement privé et de la production et donc à une hausse du chômage. Voyant leurs intérêts malmenés, les groupes de revenus supérieurs tenteront de faire sortir leur capital du pays, et les personnels hautement qualifiés peuvent être amenés à émigrer. Les groupes sociaux mécontents peuvent se mettre en grève, et l'opposition politique peut même monter des coups d'Etat.

Dans ces conditions, pour contourner cette contrainte politique (i.e. pour ne pas trop heurter les intérêts des riches), la stratégie de satisfaction des besoins humains essentiels doit être mise en oeuvre de manière non radicale ou, mieux encore, être entreprise plutôt durant les premières étapes du développement que plus tard, lorsque la "croissance concentrée" aura déjà consolidé des intérêts puissants. En outre, la communauté internationale peut jouer un rôle particulièrement important en assistant les gouvernements dans la réalisation de cette transition et en protégeant la société de certaines perturbations macroéconomiques.

D'un point de vue rhétorique, la Banque mondiale s'est donc efforcée de formuler durant les années 70 des stratégies de croissance qui soient plus bénéfiques pour les pauvres. Celles-ci consistaient pour l'essentiel à mieux répartir les fruits de la croissance (supposée acquise) par le biais d'une redistribution incrémentielle des actifs productifs nouveaux (stratégie de "redistribution avec la croissance") ou à l'aide d'une intervention ciblée des pouvoirs publics dans des secteurs sociaux spécifiques pour couvrir les besoins essentiels de la population entière (approche des besoins humains essentiels). Recherchant avant tout à augmenter la capacité de production (et donc de revenu) des démunis et donc à briser le cercle vicieux de la persistance intergénérationnelle de la pauvreté, la Banque mondiale a axé sa politique de lutte contre la pauvreté de masse sur les deux principaux piliers suivants : le développement des petites exploitations rurales et l'amélioration de la qualité des ressources humaines. Elle a ainsi pris d'une certaine manière le contre-pied des directions privilégiées lors des deux décennies précédentes, à savoir la promotion à tout prix de l'industrialisation à travers un processus d'accumulation effréné du capital physique dans le secteur moderne.

Cependant, l'objectif affiché de réduction de la pauvreté était plus visible dans le discours de la Banque Mondiale que dans la politique de prêts qu'elle pratiquait. En effet, tout au long des années 70, les octrois de nouveaux prêts ont continué à être motivés par des efforts pour combler les insuffisances en matière d'infrastructures de base (36 % de l'ensemble des prêts de l'institution sur la période 1969-1982) et les "écarts" financiers externes qui étaient considérés comme les contraintes premières de la croissance économique. Ainsi, les proportions des prêts alloués à l'agriculture et aux secteurs sociaux (ressources humaines : éducation (4 %), population, santé et nutrition (1 %) ; développement urbain : 2 % ; réseaux de distribution d'eau et d'égouts : 5 %) ne représentaient respectivement que 28 % et 12 % de l'ensemble des prêts accordés sur la même période.

En fait, l'instabilité financière croissante (les problèmes de plus en plus préoccupants de balance des paiements et de remboursement de la dette) observée au cours des années 70 dans les pays en voie de développement a contribué à évincer progressivement de l'agenda de la Banque mondiale le combat contre la pauvreté. A la fin des années 70 et au début des années 80, le ralentissement de la croissance économique, la crise de la dette, la détérioration des termes de l'échange ont bouleversé de nombreux pays développés et en développement. La réflexion sur le développement axé sur l'amélioration du bien-être humain a été reléguée au second plan, tandis que les programmes de stabilisation puis d'ajustement structurel occupaient le devant de la scène.

III. CROISSANCE, INEGALITE ET PAUVRETE SOUS L'ERE DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL : DES ANNEES 80 AU DEBUT DES ANNEES 2000

Au début des années 80, l'engagement précédent (durant la décennie antérieure) de la Banque mondiale dans l'éradication de la pauvreté de masse s'est érodé rapidement au profit de la mise en

place immédiate de mesures de stabilisation macroéconomique visant à rétablir l'équilibre de la balance des paiements (par un alignement de la demande intérieure sur les capacités d'offre domestiques) dans un contexte de crise financière grave. Complétées par la suite par des réformes structurelles destinées à encourager l'investissement privé (par l'élimination des distorsions de marché), les mesures d'ajustement macroéconomique devaient créer les conditions d'une croissance soutenable à long terme.¹¹ Jusqu'au milieu des années 80, l'impact à court terme des programmes d'ajustement sur la pauvreté n'était pas en général explicitement abordé par le Fonds Monétaire International (FMI) ni la Banque mondiale. L'hypothèse implicite était que la croissance économique réduirait la pauvreté à long terme et que les conséquences sociales négatives étaient un coût inévitable de l'ajustement. En réaction à la critique externe des coûts sociaux de l'ajustement, ce n'est qu'à la fin des années 80 que la pauvreté est finalement reconnue par la Banque mondiale comme une question centrale dans le processus d'ajustement. Ainsi, le débat très animé durant les années 70 sur les effets à long terme des différentes stratégies de développement sur la répartition du revenu et la pauvreté absolue (en particulier la question de la conception de stratégies de développement qui assurent une croissance plus rapide des revenus des pauvres) a laissé peu à peu place, à partir du milieu des années 80, à un intérêt nouveau et récurrent pour un sujet tout aussi complexe, à savoir les incidences sociales à court terme des réformes macroéconomiques et structurelles soutenues par les Institutions Financières Internationales.

1. Du débat sur les conséquences distributives à court terme des programmes d'ajustement orthodoxes ...

La crise du début des années 80 résulte de la conjonction de chocs extérieurs avec une situation antérieure plus ou moins fragilisée. En effet, au cours des années 70, beaucoup de pays ont accumulé une dette extérieure de plus en plus lourde parce qu'ils ont financé par l'emprunt à l'étranger une part croissante de leurs investissements qui se sont avérés parfois peu productifs. Par suite, leur compte courant était nettement déficitaire et ils devaient emprunter de plus en plus pour rembourser les intérêts de la dette et continuer à investir. Dans certains cas, à ce déséquilibre extérieur s'ajoutaient le déficit budgétaire et/ou l'inflation.

Deux chocs extérieurs ont frappé ces pays au début des années 80, la hausse des taux d'intérêt réels accompagnée par une raréfaction du crédit international et, d'autre part, la détérioration des termes de l'échange (avec une chute exceptionnelle des prix des produits primaires).¹² En raison de ces chocs, ces économies déjà fragilisées ont connu une crise financière et ont dû engager, en contrepartie de l'octroi de nouveaux prêts de la part des Institutions Financières Internationales, des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel afin de rétablir, dans un premier temps, les équilibres macroéconomiques fondamentaux, et de parvenir ensuite à une meilleure allocation des ressources productives rares, de façon à leur permettre de retrouver un sentier de croissance sans déséquilibres. Au cours des premières années de cette initiative, le FMI et la Banque Mondiale ne se sont pas beaucoup préoccupés des conséquences négatives que de tels programmes pouvaient avoir sur les pauvres. Cela était dû en grande partie au fait que ces programmes étaient alors synonymes de stimulant de la croissance économique et par là même d'atténuation de la pauvreté. L'ajustement devait être de courte durée et, même si certaines mesures occasionnaient des coûts sociaux, une relance rapide de la croissance devait profiter à toutes les couches sociales, y compris aux pauvres.¹³

¹¹ Baptisés "Consensus de Washington" par J. Williamson (1990), les programmes d'ajustement structurel désignent une série de réformes néolibérales (i.e. orientées vers le marché) visant à restaurer les équilibres macroéconomiques interne et externe d'un pays frappé par la crise économique (volet stabilisation), tout en cherchant simultanément à accroître l'efficacité dans l'allocation de ses ressources productives (volet ajustement structurel).

¹² Pour un exposé plus complet des raisons qui ont précipité au début des années 80 l'adoption des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel par la plupart des pays en développement, voir F. Bourguignon et C. Morrisson (1992) et/ou F.H.G. Ferreira et L.C. Keely (2000).

¹³ Cette négligence initiale des conséquences distributives des programmes d'ajustement était aussi largement due à un déficit informationnel. Comme le font remarquer F. Bourguignon, J. de Melo et C. Morrisson (1991), ni les outils

Avec le temps, cependant, il était devenu clair que les problèmes économiques étaient plus graves que l'on ne l'avait escompté, l'ajustement plus lent que prévu et que de nombreux pays, en particulier d'Afrique subsaharienne et d'Amérique latine, connaissaient de longues périodes de stagnation économique et, pour certains groupes de la société, de détérioration des conditions sociales [H. Ribe, S. Carvalho (1990)].

1.1 *La critique externe des coûts sociaux des programmes d'ajustement soutenus par la Banque mondiale*¹⁴

En fait, d'après B. Sarrasin (1999), l'opinion voulant que les politiques d'ajustement structurel aient aggravé la pauvreté dans les pays en développement s'est mise à "circuler" dans quelques organisations des Nations Unies à partir de 1983. Cependant, il a fallu plus de quatre années pour que la critique de l'ajustement, mise en avant notamment par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le BIT, des auteurs et des gouvernements opposés à cette mesure, fasse "réagir" la Banque Mondiale. La critique externe ne se limite pas à l'analyse de l'UNICEF. Cette institution est toutefois généralement reconnue pour présenter le discours dominant de la critique des coûts sociaux. Le rapport de 1984 de l'UNICEF sur "l'ajustement à visage humain" (publié par la suite en 1987) marque sans aucun doute une première étape importante dans la "sensibilisation" de la Banque Mondiale aux coûts sociaux de l'ajustement et à la nécessité de faire une plus grande place à la lutte contre la pauvreté.

Dans son ouvrage "L'ajustement à visage humain" [G.A. Cornia, R. Jolly et F. Stewart (1987)], l'UNICEF dénonce le caractère récessif des mesures d'ajustement qui entraînent les pauvres dans des conditions encore plus précaires que celles qui prévalaient auparavant. Il souligne, en effet, les implications sociales négatives de mesures qui ne semblent miser que sur la réalisation d'objectifs macroéconomiques. Mais, pour l'UNICEF, la cause originale de la détérioration des conditions de vie des pauvres et des enfants reste d'abord la récession économique apparue au début des années 80. Les premières mesures de stabilisation macroéconomique à court terme envisagées par les Institutions Financières Internationales pour répondre à la crise de la dette et qui misaient principalement sur des politiques de restriction de la demande domestique pour réduire les déficits des finances publiques et de la balance des paiements apparaissant, aux yeux de l'UNICEF, comme un "facteur aggravant" d'une situation déjà déplorable.

Sans remettre en cause la nécessité de procéder à l'ajustement, l'UNICEF a demandé au FMI et à la Banque mondiale d'être plus attentifs lors de la conception des programmes d'ajustement à la pauvreté et aux problèmes humains. Parmi beaucoup d'autres propositions, elle défendait le maintien d'un minimum de services élémentaires, notamment en faveur des plus vulnérables, et un partage plus équitable de la charge de l'ajustement. Mais surtout, l'UNICEF rappelait en filigrane que les aspects humains ne devaient pas être traités accessoirement, dans une sorte d'addendum venant compléter des programmes d'ajustement par ailleurs inchangés. Il convenait plutôt de les inscrire dans un nouveau cadre intégré de développement à long terme, où les individus joueraient le rôle central. Ainsi, l'UNICEF reprend l'essentiel des propositions contenues dans le Rapport sur le développement dans le monde de 1980 de la Banque mondiale elle-même mais dans un contexte d'ajustement rendu nécessaire par la réalité des difficultés économiques : "L'approche de l'ajustement à visage humain ajoute, dès lors, une dimension à l'ajustement - celle de la lutte contre la pauvreté - pratiquement de la même façon que la redistribution et les besoins essentiels ajoutaient cette dimension à la croissance. On peut la concevoir comme l'approche de l'ajustement sous l'angle des besoins essentiels. Du fait que la production par habitant chute dans de nombreux pays, de sorte que les revenus des pauvres diminuent même si la répartition des revenus reste

analytiques ni la compréhension des programmes d'ajustement n'étaient suffisamment développés pour connaître leurs impacts sur la distribution du revenu. De plus, les politiques elles-mêmes ne visaient pas spécifiquement des objectifs de répartition.

¹⁴ Notre présentation du débat sur les coûts sociaux de l'ajustement s'inspire en grande partie de l'ouvrage de B. Sarrasin (1999).

constante, et du fait que le fardeau des politiques d'ajustement pèse souvent de manière disproportionnée sur les pauvres, la nécessité d'ajouter cette dimension à l'ajustement - à savoir protéger les bas revenus pendant l'ajustement - est notablement plus forte qu'elle ne l'était lorsque la croissance pouvait être assumée" [Cornia et al. (1987)]. En bref, l'UNICEF implore donc, d'une part, un retour au développement axé sur la satisfaction des besoins humains plutôt que sur des préoccupations strictement économiques et demande, d'autre part, que la lutte contre la pauvreté soit intégrée aux programmes d'ajustement, et que le FMI et la Banque Mondiale soient "sensibles" aux conséquences possibles de leurs mesures de redressement financier et de libéralisation économique sur les plus démunis.¹⁵

1.2 La réponse de la Banque mondiale à cette critique

La Banque mondiale n'a pas tardé à réagir à ces critiques des coûts sociaux de l'ajustement. En effet, au milieu des années 80, trois types de coûts qualifiés de "transitoires" ont été identifiés par la Banque Mondiale comme inhérents à l'ajustement : " Premièrement, les mesures d'ajustement visant à équilibrer l'offre et la demande globales ont généralement, mais pas inévitablement, pour effet de freiner la production, l'emploi et la consommation. Ce sont les coûts normalement associés à la récession. Deuxièmement, les changements apportés à la structure des incitations contribuent à redistribuer les ressources et, du même coup, les avantages liés aux divers secteurs et diverses branches d'activité. Les hommes d'affaires et les salariés qui profitaient auparavant de subventions et d'autres formes de protection des forces du marché risquent de subir des déclin substantiels de leur revenu et de leur richesse alors que ceux dans des activités stimulées devraient en bénéficier. Troisièmement, les difficultés et la lenteur avec lesquelles les ressources productives peuvent trouver de nouveaux emplois en réponse aux variations des prix relatifs contribuent également aux coûts" [Y. Hang, P. Nicholas (1987)]. La Banque mondiale reconnaît donc finalement que l'ajustement a un caractère récessif, qu'il produit inévitablement des gagnants et des perdants et qu'il prendra beaucoup plus de temps que prévu.

Même si l'institution reconnaît certaines conséquences sociales négatives à court terme de l'ajustement, elle considère néanmoins que l'aggravation de la pauvreté observée au cours des années 80 résulte davantage de chocs extérieurs défavorables (récession économique mondiale, protectionnisme des pays industrialisés, détérioration des termes de l'échange, hausse des taux d'intérêt réels) et du recours dans le passé (particulièrement durant la décennie précédente) à de mauvaises politiques économiques, que des mesures utilisées pour y remédier.¹⁶ De plus, la Banque mondiale soutient que, malgré certains effets négatifs que pourraient causer les mesures d'ajustement sur les pauvres, des effets encore plus négatifs auraient eu lieu sans ajustement.¹⁷ Par ailleurs, les coûts transitoires d'un ajustement précoce et ordonné (i.e. de nature orthodoxe) ont de fortes chances d'être plus faibles et les bénéfiques à long terme plus élevés qu'un ajustement forcé, mis en place à la hâte. Les coûts sociaux associés à des programmes bien planifiés s'avèrent plus que compensés par les bénéfices à long terme d'une croissance plus rapide et viable en résultant. Autrement dit, bien qu'il soit possible que les programmes d'ajustement commencent par freiner la

¹⁵ A la suite notamment de cette célèbre critique des coûts sociaux de l'ajustement "classique" (de type FMI/Banque mondiale) effectuée par l'UNICEF, on a assisté à la prolifération des méthodes de mesure des effets des politiques d'ajustement sur la répartition des revenus. Voir à ce titre la revue très utile de la littérature proposée par A. Maasland (1990).

¹⁶ En fait, comme le soulignent à juste titre Ribe et Carvalho (1990), il est difficile de déterminer de façon empirique la nature et l'importance des conséquences des programmes d'ajustement, notamment parce qu'il n'est pas aisé de distinguer les coûts directement imputables à l'ajustement de ceux résultant de chocs exogènes défavorables ou des politiques inadaptées menées dans le passé.

¹⁷ Si l'on définit le non-ajustement comme le refus par un gouvernement de modifier sa politique budgétaire, monétaire et de change, ce qui le conduit, une fois les ressources empruntables à l'étranger épuisées, à toutes sortes de rationnements, à commencer par celui des importations, alors toute politique d'ajustement se révèle, d'après les simulations exposées par Bourguignon et Morrisson (1992), à la fois plus efficace (moindre baisse de l'activité économique) et plus équitable (moindre augmentation de la pauvreté) que ce non-ajustement.

croissance à court terme, cette situation est identifiée par la Banque Mondiale comme le "prix à payer" pour l'avènement d'une croissance plus forte à long terme de nature à faire reculer sensiblement la pauvreté. L'institution souligne aussi que plus longtemps on reporte l'ajustement (en cherchant à minimiser les effets sociaux à court terme par la pratique de politiques économiques expansionnistes), plus la transition sera difficile, et plus les pauvres en souffriront. *A contrario*, plus rapidement et plus vigoureusement on engage des politiques d'ajustement, plus les effets seront bénéfiques et soutenus.

Au cours des années 80, le débat relatif à l'impact des programmes d'ajustement sur la pauvreté, la répartition du revenu et la croissance a conduit à une évolution graduelle de la position politique de la Banque mondiale en ce qui concerne les effets sociaux de ses mesures d'ajustement. Durant la première moitié des années 80, les Institutions de Bretton Woods s'attendaient à ce que la restauration des équilibres macroéconomiques conduirait à une reprise rapide de la croissance favorable au recul de la pauvreté. Cependant, il était devenu évident que la reprise de la croissance prendrait plus de temps que prévu initialement et que, durant la période de transition, les programmes d'ajustement provoquaient un accroissement (au moins) temporaire de la pauvreté et de l'inégalité des revenus, des mesures (c'est-à-dire des transferts et des dispositifs sociaux) étaient donc nécessaires pour atténuer les coûts sociaux imposés par l'ajustement sur les groupes vulnérables de la population et pour ne pas compromettre la viabilité politique de ces réformes. Même si la Banque mondiale a fini par considérer le fait qu'il fallait accorder une plus grande importance aux dimensions sociales de l'ajustement [I. Serageldin, M. Noël (1990) et World Bank (2000)] (c'est-à-dire à l'atténuation des coûts sociaux à court terme de l'ajustement ainsi qu'à l'intégration à moyen-long terme des pauvres au processus de croissance), elle réaffirmait néanmoins que la meilleure façon de lutter contre la pauvreté était de promouvoir une croissance économique soutenue par la mise en œuvre de ses programmes d'ajustement structurel. Autrement dit, dans son *Rapport sur le développement dans le monde de 1990*, la Banque mondiale reconnaissait publiquement la nécessité d'établir des transferts et des filets de sécurité sociaux qui devaient accompagner une approche inaltérée/inchangée de l'ajustement de nature orthodoxe.

2. ... à la proposition de nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté à long terme

La publication, en 1990, à la fois du *Rapport sur le développement dans le monde* de la Banque mondiale et du premier *Rapport mondial sur le développement humain* du PNUD, marque le retour de la lutte contre la pauvreté au centre de l'agenda du développement à long terme ou, pour reprendre l'expression de M. Lipton et de S. Maxwell (1992), le "nouvel agenda de la pauvreté" (2.1). Par ailleurs, d'après S. Maxwell (2001a), la nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté, énoncée par la Banque mondiale, dans son *Rapport sur le développement dans le monde de 2000-2001* (qui est, en fait, une version actualisée du Rapport de 1990 à la lumière des événements des années 90), consacre un « nouveau "nouvel agenda de la pauvreté" » (2.2).

2.1 La croissance économique, une condition nécessaire mais non suffisante de réduction de la pauvreté : le Rapport sur le développement dans le monde de 1990

Pour que les gouvernements viennent à adopter des stratégies saines de développement et des politiques plus efficaces de lutte contre la pauvreté, il est indispensable, nous dit le Rapport sur le développement dans le monde de 1990 de la Banque mondiale¹⁸, qu'ils sachent combien le pays compte de pauvres, où ceux-ci vivent et, surtout, pourquoi ils sont pauvres.

Pour cela, il est nécessaire de définir tout d'abord la notion de pauvreté. Etre pauvre, au sens du Rapport de 1990, c'est ne pas pouvoir atteindre un niveau de vie minimum. La pauvreté a de multiples aspects et se caractérise notamment par des revenus insuffisants, la malnutrition, le

¹⁸ Notre présentation de la stratégie de lutte contre la pauvreté préconisée dans ce rapport s'inspire également des papiers de M. Walton (1990) et D. van de Walle (1990). Voir aussi particulièrement J. Valier (2000).

manque d'instruction, la faiblesse de l'espérance de vie, le manque d'accès aux services sociaux et l'absence de statut social et politique. Pour prendre en compte certaines dimensions non monétaires qui entrent dans l'équation du niveau de vie, la mesure de la pauvreté fondée sur la consommation ou le revenu est complétée par d'autres éléments d'appréciation comme la nutrition, l'espérance de vie, la mortalité des moins de cinq ans et les taux de scolarisation. Le Rapport de 1990 étend donc la définition de la pauvreté à la privation de besoins fondamentaux (nutrition, santé, éducation, logement, etc.), mais il conduit en fait la plupart de ses analyses à partir d'une approche monétaire.

Ensuite, il est aussi important de discerner les principales caractéristiques des pauvres (leur localisation, leurs sources de revenu, etc.) pour déterminer la politique à suivre en matière de lutte contre la pauvreté. Selon le Rapport de 1990, même si les pauvres forment une catégorie hétérogène et diffèrent d'un pays à l'autre et dans un même pays, il est néanmoins possible de faire certaines généralisations sur la nature de la pauvreté.

En premier lieu, la pauvreté mesurée par le revenu et les conditions sociales est beaucoup plus grave en milieu rural, où les pauvres représentent souvent 80 % du nombre total de pauvres en Afrique et en Asie. En Amérique latine, l'incidence de la pauvreté dans les zones rurales est un peu inférieure en raison notamment du degré supérieur d'urbanisation.

En second lieu, les pauvres manquent d'actifs, en particulier de terres (soit ils possèdent des surfaces faibles de terre improductive soit ils n'en ont pas du tout) et de capital humain (compétences et niveau d'instruction). Or, la possession d'actifs influe directement sur les possibilités de revenu. Faute de terre, les pauvres doivent louer leur force de travail. Faute de capital humain suffisant, ils sont condamnés à des travaux qui ne demandent aucune qualification. Ceci signifie que les principales sources de revenu des pauvres proviennent de l'activité agricole (puisque les pauvres se rencontrent principalement, et dans des proportions écrasantes, en milieu rural) et de la vente de travail non qualifié dans les zones rurales et urbaines.

En troisième lieu, ceux qui sont pauvres du point de vue monétaire s'avèrent aussi être pauvres au regard d'autres dimensions sociales. En particulier, les pauvres ont en général moins accès que les autres catégories de la population aux biens et équipements publics. Dans l'ensemble, les services sociaux de l'Etat n'atteignent pas les pauvres des campagnes. Même en milieu urbain, les quartiers pauvres sont moins desservis que les autres. Cet accès restreint des pauvres aux services sociaux affecte négativement à son tour leur capacité de revenu.

Enfin, comme ils ne sont pas généralement en mesure d'amortir les effets d'une chute soudaine et inattendue de leurs revenus (par l'emprunt ou l'assurance, par exemple, en cas d'affaiblissement des systèmes de transferts familiaux et communautaires), les ménages les plus démunis sont aussi extrêmement vulnérables devant l'adversité. En effet, des chocs imprévus, comme de très fortes fluctuations dans l'agriculture, une détérioration des termes de l'échange ou des famines, peuvent précipiter dans la misère des communautés entières.

A partir de ces caractéristiques générales des pauvres, le Rapport de 1990 de la Banque mondiale conclut que la stratégie la plus efficace pour faire reculer la pauvreté à long terme comprend deux volets d'égale importance : (i) la création d'activités rémunératrices pour les pauvres grâce à un modèle de croissance encourageant l'utilisation efficace de la main d'œuvre et (ii) l'amélioration des conditions de vie actuelles des pauvres et de leur aptitude à saisir les chances qui leur sont données grâce à l'accès aux services sociaux. D'ailleurs, l'expérience montre que les pays d'Asie de l'Est (en particulier l'Indonésie mais aussi la Malaisie et la Thaïlande) qui ont réussi à réduire sensiblement la pauvreté à long terme ont misé sur une croissance à relativement forte intensité de travail avec, au premier plan, l'agriculture et ont également consenti des dépenses sociales appropriées. Dans ces pays, la croissance orientée vers l'emploi a suscité une demande de facteurs de production détenus par les pauvres et, dans le même temps, l'élévation du niveau de compétence et de la qualité de la main d'œuvre a permis aux pauvres de saisir les opportunités créées par la croissance économique.

(i) Le premier volet de cette stratégie de lutte contre la pauvreté consiste à donner aux pauvres la possibilité d'utiliser la plus abondante de leurs ressources, à savoir leur force de travail. Pour parvenir à un mode de développement qui fasse effectivement reculer la pauvreté, il faut non seulement ouvrir des possibilités de revenu aux pauvres mais aussi leur donner les moyens de participer à la croissance.

En effet, d'une part, l'amélioration des opportunités de revenu pour les pauvres est subordonnée à l'application d'un modèle de croissance à forte intensité en travail. Par conséquent, les interventions des pouvoirs publics doivent être de nature à stimuler le développement rural et à faciliter la création d'emplois dans les zones urbaines. La promotion du développement rural nécessite de ne pas taxer excessivement l'agriculture (qui est le principal secteur à forte intensité en travail), de fournir un gros effort en faveur de l'infrastructure rurale (électricité, transport, eau, écoles, etc.) et d'ouvrir aux petits fermiers l'accès aux innovations techniques. On a constaté que le développement de l'infrastructure augmentait la productivité des pauvres en milieu rural. Dans de nombreux pays, l'amélioration des réseaux de transport et de commercialisation a stimulé la croissance agricole. En Asie et en Amérique latine, le développement de l'irrigation ainsi que l'adoption de variétés à haut rendement et d'autres progrès techniques ont considérablement accru les possibilités d'emploi des pauvres et ont contribué à régulariser leurs revenus. Par ailleurs, les gouvernements peuvent stimuler la création d'emplois en milieu urbain en supprimant les distorsions graves sur les marchés des produits et des facteurs et en fournissant une infrastructure urbaine adéquate qui favorise davantage la croissance des petites entreprises. D'après le Rapport de 1990, un régime plus neutre des échanges extérieurs peut favoriser un mode d'expansion industrielle à plus forte intensité de travail dans les secteurs qui concurrencent les importations aussi bien que dans les secteurs exportateurs. Et lorsque les pouvoirs publics interviennent sur les marchés des capitaux et du travail, ils aggravent souvent ce que la protection a de défavorable pour la main d'œuvre. Beaucoup de pays réduisent le coût des importations de biens d'équipement (par l'application de tarifs douaniers faibles et la surévaluation des taux de change), accordent des avantages fiscaux à l'investissement en biens d'équipement et subventionnent le crédit, ce qui a pour effet d'abaisser le prix du capital et donc de faciliter une industrialisation à trop forte intensité de capital. Les politiques suivies à l'égard du marché du travail (salaires minimums, réglementations sur la sécurité de l'emploi et sécurité sociale) ont pour conséquence d'élever le coût de la main d'œuvre dans le secteur moderne et de diminuer la demande de travail.

D'autre part, des mesures expresses doivent être prises pour améliorer la participation des pauvres à la croissance en leur ouvrant plus largement l'accès à la terre, au crédit ainsi qu'à l'infrastructure et aux services publics. Dans les économies reposant sur l'agriculture, l'amélioration de l'accès à la terre profiterait directement aux pauvres. Bien qu'en règle générale, une vaste redistribution de la propriété foncière ne soit pas politiquement envisageable, des mesures plus modestes de transfert de terres et de réforme des régimes des baux, de la fiscalité ou du système de subventions ont parfois amélioré l'accès à la terre et les possibilités de revenus des pauvres. Lorsque les pauvres possèdent des terres, la fourniture d'intrants (eau d'irrigation, engrais et pesticides, etc.) peut accroître la productivité des sols. De plus, en facilitant leur accès aux marchés et en mettant à leur disposition des services de transport et d'information et des innovations technologiques adaptées à la petite agriculture, on leur permettra de réagir aux incitations économiques. La fourniture de crédit aux pauvres par des moyens novateurs et efficaces peut aider les pauvres à se procurer des actifs, mais l'expérience suggère que souvent, ces initiatives n'atteignent pas les plus défavorisés ou qu'elles n'ont pas une rentabilité suffisante. En effet, de nombreux pays en développement ont cherché à élargir l'accès du crédit aux pauvres au moyen, notamment, de grands programmes de crédit subventionné. Dans la pratique, le crédit institutionnel à bon marché est devenu un programme de transfert aux non-pauvres. Le maintien des taux d'intérêt à un niveau artificiellement bas a faussé la répartition des ressources financières et a ouvert la porte au clientélisme et à la corruption. Le crédit non institutionnel ou informel (souvent plus cher et portant rarement sur des échéances lointaines ou de grosses sommes) est resté, dans les faits, la source de crédit la plus courante pour les pauvres. Ainsi, le prêt de groupe peut être une méthode plus

prometteuse pour faciliter l'accès du crédit aux pauvres. Dans ce cas, en principe, le défaut de remboursement par un des membres du groupe compromet l'accès futur du groupe au crédit. Le fait que les membres du groupe d'emprunteurs sont solidairement responsables réduit le risque de défaillance et rend moins chère l'attribution de crédit à des clients dispersés. L'exemple le mieux connu dans ce domaine est celui de la "Grameen Bank" au Bangladesh qui a réussi à servir une clientèle extrêmement pauvre en obtenant des taux de recouvrement supérieurs à 95%.

ii) Parallèlement aux politiques suggérées précédemment pour orienter la croissance dans un sens plus favorable aux pauvres, l'investissement dans le capital humain est la seconde clé de la réduction de la pauvreté à long terme. En effet, d'après le Rapport de 1990 de la Banque mondiale, à long terme, à moins d'investir davantage dans le capital humain des pauvres, la lutte contre la pauvreté a peu de chances de réussir. Améliorer l'éducation, la santé et la nutrition, c'est s'attaquer aux pires conséquences de la pauvreté. Mais tout porte à croire que les investissements en capital humain, surtout par l'éducation, s'attaquent aussi à certaines des causes majeures de la pauvreté. Les services sociaux sont donc une part essentielle de toute stratégie à long terme qui vise à faire reculer la pauvreté.

Malgré les progrès (particulièrement dans les secteurs de la santé et de l'enseignement) globalement encourageants des pays en développement, un grand nombre de pauvres continuent à ne pas avoir accès aux services sociaux même les plus élémentaires car, dans la plupart de ces pays, les dépenses en services sociaux de l'Etat sont biaisées au détriment des personnes qui en ont le plus besoin, à savoir les pauvres. Il est pourtant reconnu que la satisfaction des besoins essentiels atténue directement certains des effets les plus graves de la misère. Des individus en bonne santé, bien nourris et instruits, jouissent à l'évidence de meilleures conditions de vie que des personnes malades, affamées et incultes. Ils sont également plus productifs et mieux à même de saisir les occasions nouvelles. L'amélioration de la nutrition et de la santé, par exemple, allonge le temps pendant lequel les pauvres sont aptes à travailler. Ces investissements dans le capital humain ont aussi d'autres retombées positives importantes. Le niveau d'instruction des mères joue un rôle essentiel dans le déclin des taux de mortalité infantile et juvénile et dans l'amélioration de la nutrition des enfants, laquelle se répercute ensuite sur leur aptitude à apprendre et à obtenir de bons résultats à l'école. La disponibilité de services de planning familial permet aux parents de mieux planifier et d'espacer les naissances, et la santé des mères comme des enfants s'en trouve amélioré. A long terme, le relèvement du niveau d'instruction favorise l'acceptation du planning familial et abaisse le taux de fécondité.

Par conséquent, la construction et le développement des infrastructures physiques nécessaires (des dispensaires de soins de santé primaires, des écoles élémentaires, etc.) constituent une priorité absolue, surtout en milieu rural. La fourniture d'eau potable et d'autres services essentiels d'assainissement et de lutte contre les maladies sont également primordiaux. L'expansion du secteur social ne bénéficie cependant pas automatiquement aux pauvres. Il faut aussi modifier les priorités et le financement des services sociaux. En fait, l'efficacité et l'équité pourraient aller de pair en tirant un meilleur parti des dépenses sociales actuelles (en privilégiant, par exemple, l'enseignement primaire par rapport à l'enseignement supérieur et les dispensaires de village par rapport aux hôpitaux des villes) et en s'efforçant davantage de recouvrir auprès des utilisateurs (notamment les plus aisés) le coût de certains services. Il serait raisonnable d'appliquer des tarifs médicaux plus élevés dans les régions prospères ou les quartiers riches des villes et de consacrer ces recettes appréciables au subventionnement des services de santé dans les régions pauvres. Une augmentation des droits de scolarité dans le secondaire et le supérieur dégagerait des ressources qui pourraient servir à améliorer la qualité de l'enseignement en général et, au besoin, à développer l'enseignement primaire.

Toutefois, même lorsqu'il existe des services sociaux peu coûteux ou gratuits, les pauvres peuvent ne pas en profiter. Il y a à cela deux raisons : il se peut qu'ils ne comprennent pas les avantages de ce qui leur est offert ou bien qu'ils puissent en être détournés par ce qui peut leur en coûter, comme le temps de travail perdu à se rendre dans un dispensaire ou la perte de revenu subie

par un ménage lorsqu'un enfant va à l'école. Dans ce cas, des interventions des pouvoirs publics peuvent être nécessaires pour inciter davantage les parents à avoir moins d'enfants et à laisser leurs enfants, en particulier leurs filles, aller à l'école.

Cependant, même réussie, cette stratégie ne profitera peut-être pas à certains pauvres (par exemple, aux infirmes, aux personnes âgées et à ceux qui vivent dans les régions pauvres en ressources). D'autres, s'ils en bénéficient, demeureront extrêmement vulnérables à des catastrophes personnelles (comme la mort du soutien de famille) et à des catastrophes nationales, comme la sécheresse ou la récession économique. D'où la nécessité, si l'on veut s'attaquer à la pauvreté sur tous les fronts, de compléter la stratégie de base par un système de transferts bien ciblés et la mise en place de filets de sécurité. Plus précisément, le Rapport de 1990 de la Banque mondiale identifie deux grands groupes qui nécessitent une attention particulière : ceux qui sont dans l'incapacité de participer au processus de croissance et ceux qui se trouvent temporairement en danger en cas de conjoncture défavorable. Les premiers ont besoin d'un système de transferts ciblés qui leur assure un niveau de vie acceptable. Pour les seconds, le mieux est de prévoir à leur intention divers filets de sécurité. Des interventions étatiques bien conçues (i.e. ciblées vers les plus démunis) relevant de trois catégories (mesures d'aide alimentaire, programmes publics d'emploi et mesures de protection sociale) peuvent servir ces objectifs et représentent un complément essentiel aux deux éléments de la stratégie envisagée. L'Etat a donc un rôle à jouer en venant en aide aux communautés dans les périodes d'insécurité et en assurant le minimum aux laissés-pour-compte de la croissance.

En somme, le Rapport sur le développement dans le monde de 1990 représentait le consensus du moment que la croissance économique était nécessaire mais non suffisante pour réduire la pauvreté [R. Kanbur (1991)]. Dans ce document, la Banque affirmait clairement que, en plus de la promotion d'un type particulier de croissance (un modèle de croissance performant à forte intensité de main d'œuvre), la provision de services sociaux (favorables au développement du capital humain des pauvres) et la mise en place de filets de sécurité sociale étaient aussi indispensables pour faire reculer la pauvreté à long terme. D'une certaine façon, ce Rapport de 1990 a permis d'établir un pont entre les deux tendances principales des décennies précédentes : l'attaque directe de la pauvreté, durant les années 70, via des projets bien ciblés et le processus de libéralisation des marchés amorcé au cours des années 80. Ainsi, de façon non surprenante, la Banque mondiale a accru ses prêts en faveur des secteurs sociaux, tout en poussant dans le même temps les pays en développement à libéraliser leurs marchés intérieurs et extérieurs.

2.2 La réduction des inégalités, un instrument de la lutte contre la pauvreté : le Rapport sur le développement dans le monde de 2000-2001

D'après le Rapport sur le développement dans le monde de 2000-2001 de la Banque mondiale¹⁹, les dimensions de la pauvreté sont multiples et doivent bénéficier d'une attention égale. Contrairement au Rapport de 1990, la définition de la pauvreté ne se borne pas à de faibles revenus (ou à une faiblesse de la consommation), à un manque d'instruction et à une nutrition et à une santé défectueuses. Se fondant sur les témoignages des pauvres eux-mêmes et sur l'évolution de la réflexion sur la pauvreté, le Rapport de 2000-2001 va plus loin en incluant dans la définition de la pauvreté le sentiment d'impuissance et l'incapacité à faire entendre sa voix dans les institutions de l'Etat et de la société, d'une part, et la vulnérabilité (liée elle-même à l'incapacité de faire face) aux chocs négatifs de différentes natures, d'autre part. Toutes ces formes de dénuement limitent considérablement, nous dit la Banque mondiale (2000-2001), ce que A. Sen (1999) appelle les "capacités dont dispose un individu, c'est-à-dire les libertés fondamentales qui lui permettent de mener le genre d'existence auquel il ou elle aspire". Ainsi, dix années après le PNUD qui a adopté cette approche dans le cadre de ses Rapports mondiaux sur le développement humain, la Banque

¹⁹ Voir également les papiers de N. Lustig et N. Stern (2000) et de J.P. Cling (2002).

mondiale reconnaît aussi la vision en termes de capacité de la pauvreté.²⁰ En résumé, les pauvres définissent leur condition comme le manque d'opportunités, de possibilités d'insertion et de sécurité matérielle.

Par conséquent, le combat contre la pauvreté exige de mener l'action sur trois fronts d'égale d'importance : le développement des opportunités, l'insertion et la sécurité matérielle.

Or, comme le fait remarquer à juste titre P. Mosley (2001), les axes "sécurité" et "opportunités" descendent en ligne directe des volets "filets de sécurité sociale" et "investissement dans le capital humain des pauvres", alors que le concept d'« insertion » est une idée nouvelle qui ne figure pas dans le Rapport précédent de 1990 (cf. tableau ci-dessous).

Comparaison des Rapports sur le développement dans le monde de 1990 et de 2000-2001

Rapport sur le développement de 1990		Rapport sur le développement de 2000-2001	
Volets principaux	Recommandations politiques	Axes prioritaires	Recommandations politiques
Croissance intensive en travail	<ul style="list-style-type: none"> • Petite industrie ; • mesures spéciales pour l'emploi ; • promotion de la "révolution verte" dans la petite agriculture 		
Investissement dans le capital humain des pauvres	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion de la santé et de l'éducation de base, en particulier pour les femmes ; • microfinance 	Opportunités	<ul style="list-style-type: none"> • Microfinance ; • réforme agraire et autres politiques de redistribution des actifs ; • mesures fiscales pour réduire les inégalités ; • orientation des dépenses publiques en faveur des pauvres
Filets de sécurité sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Subventions alimentaires ; • fonds sociaux ; • soutien à la redistribution au niveau communautaire 	Sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures de protection sociale ciblées ; • mesures de soutien à la diversification des actifs ; • assurance ; • protection contre les crises économiques (régulation financière) ; • prévention des conflits
		Insertion	<ul style="list-style-type: none"> • Démocratisation ; • mesures pour construire le "capital social"

Source : Mosley (2001).

²⁰ Selon le PNUD (1997), "la pauvreté possède une multiplicité de visages, et va bien au-delà d'une insuffisance de revenu. La pauvreté se reflète aussi dans de mauvaises conditions de santé ou d'éducation, dans le manque d'accès au savoir et aux possibilités de communication, dans l'impossibilité d'exercer des droits politiques et de faire valoir les droits de la personne humaine et dans l'absence de dignité, de confiance et de respect de soi-même. Il faut ajouter la dégradation de l'environnement et la paupérisation de pays entiers, dans lesquels la quasi-totalité de la population vit dans la pauvreté". [...] "La pauvreté peut signifier davantage que l'absence de ce qui est nécessaire au bien-être matériel. La pauvreté, c'est aussi la négation des opportunités et des possibilités de choix les plus essentielles au développement humain" (ibid.). [...] "La notion de pauvreté au regard du développement humain [...] se définit plus particulièrement dans une analyse en termes de capacité. Selon le concept de capacité, la pauvreté d'une existence ne tient pas uniquement à l'état d'indigence dans lequel une personne se trouve effectivement, mais également au manque d'opportunités réelles – pour des raisons sociales ou des circonstances individuelles – de bénéficier d'une existence qui vaille la peine et qui soit considérée à sa juste mesure" (ibid.).

Sans pour autant nier l'importance de la contribution des deux autres axes prioritaires²¹ dans la stratégie de lutte contre la pauvreté, nous allons concentrer notre attention sur les principales recommandations politiques destinées à développer les opportunités des pauvres dans la mesure où, pour la première fois, la Banque mondiale (2000-2001) intègre de manière explicite les mesures de redistribution des actifs parmi les instruments de réduction de la pauvreté.

Dans ce Rapport, la Banque mondiale rappelle néanmoins que la croissance économique globale est indispensable au développement des opportunités matérielles des pauvres. Elle affirme, à ce sujet, que "les politiques qui accompagnent amicalement le marché ("market-friendly policies") - telles que l'ouverture au commerce international, la faible inflation, un gouvernement de taille modérée et des règles de droit bien établies – bénéficient, en moyenne, aux gens pauvres que toute autre personne".²² Ainsi, le canal par lequel ces réformes orientées vers le marché améliorent la situation économique des pauvres est la croissance agrégée dont "tous les groupes de revenus profitent, en moyenne, de manière égale". En d'autres termes, cette recommandation politique de la Banque mondiale comprend deux éléments centraux : les politiques de type "market-friendly" favorisent, d'une part, la croissance économique, laquelle bénéficie, d'autre part, aux pauvres.

Or, comme le souligne P. Kirby (2002), les auteurs de ce Rapport de 2000-2001 ne s'interrogent pas véritablement sur la pertinence de la relation entre la libéralisation accrue des marchés et l'atteinte d'un taux de croissance économique plus élevé. Or, les taux de croissance mondiaux du PIB par tête ont été significativement plus faibles durant la période 1980-2000 par rapport à ceux observés durant la période 1960-1980, ce qui remet en cause le lien positif, supposé par la Banque mondiale (2000-2001), entre les réformes orientées vers le marché et la stimulation d'une croissance forte. De plus, ayant soutenu que la croissance économique bénéficie autant aux gens pauvres qu'à toute autre personne, la Banque mondiale admet alors que la libéralisation des marchés peut engendrer des coûts qui touchent certains groupes de revenus et que "même les coûts à court terme" peuvent affecter "de manière irréversible" les actifs des pauvres, "en particulier le capital humain de leurs enfants". Lors de cet "aveu", utilisé pour mettre en avant le rôle important que remplissent les politiques sociales dans l'allègement des fardeaux que les réformes imposent, elle reconnaît donc que les politiques de type "market-friendly" peuvent porter atteinte de manière permanente au bien-être des pauvres.

Cependant, d'après Kirby (2002), au lieu d'explorer de manière plus approfondie les canaux par lesquels la libéralisation des marchés peut endommager davantage les conditions de vie des pauvres et donc d'envisager des solutions pour y remédier, le Rapport de 2000-2001 consacre son attention aux canaux par lesquels la croissance économique peut bénéficier aux pauvres. Elle soutient que "l'ampleur de la réduction de la pauvreté dépend de la manière dont la répartition se modifie avec la croissance et des inégalités initiales des revenus, des actifs et des accès aux opportunités qui permettent aux pauvres de participer à la croissance".

En fait, comme le rappelle S. Maxwell (2001b), les auteurs du Rapport de 2000-2001 affirment de façon explicite que "l'inégalité est de retour dans l'agenda" et consacrent un espace considérable à ce thème, particulièrement dans les chapitres trois et cinq. Il y a deux raisons principales qui justifient la place importante accordée à l'inégalité dans la politique de lutte contre la pauvreté :

En premier lieu, l'élasticité de la réduction de la pauvreté par rapport à la croissance (qui mesure l'ampleur de la diminution de la pauvreté induite par un montant donné de croissance économique), est évidemment supérieure si l'inégalité est faible ou si elle baisse : une faible inégalité est favorable à la réduction de la pauvreté parce que, pour tout accroissement donné du revenu national, un volume plus grand de ressources réelles sera disponible pour les groupes à revenus faibles ; la

²¹ Brièvement, d'après le Rapport de 2000-2001, faciliter l'insertion des pauvres au sein de la société consiste pour l'essentiel à rendre les institutions publiques plus réceptives à leurs besoins et à éliminer la discrimination fondée sur le sexe, la race, l'appartenance ethnique et le statut social. Par ailleurs, assurer la sécurité matérielle des pauvres revient à rendre les pauvres moins vulnérables aux maladies, aux chocs économiques, aux mauvaises récoltes, aux catastrophes naturelles et à la violence et à les aider à traverser ces épreuves lorsqu'elles surviennent.

²² Cf. Dollar D., Kraay (2000), "Growth is good for the poor", World Bank, Development Research Group, mars, mimeo.

baisse de l'inégalité est également un élément favorable dans la mesure où la part dans le revenu des pauvres s'accroît. Le Rapport de 2000-2001 ajoute même que, en moyenne, il n'y pas de relation transversale systématique entre la croissance et l'inégalité et, plus fondamentalement, que l'impact de la croissance sur la réduction de la pauvreté varie en fonction du degré d'inégalité : par exemple, en Ouganda, la croissance, accompagnée d'une atténuation des inégalités, a contribué à un allègement substantiel de la pauvreté, tandis que, au Bangladesh, l'accentuation des inégalités a limité l'étendue de la réduction de la pauvreté permise par la croissance.

En second lieu, la Banque mondiale (2000-2001) défend l'idée que l'existence de fortes inégalités est mauvaise pour la croissance : "l'inégalité élevée [...] peut amoindrir [les possibilités] de réduction de la pauvreté en abaissant la croissance économique globale". Il en est ainsi parce que "les sociétés inégalitaires sont plus sujettes à des difficultés [dans le domaine] de l'action collective, à l'instabilité politique, à une propension pour les politiques redistributives populistes, ou à une plus grande volatilité des politiques – tous [ces éléments] peuvent affaiblir la croissance".²³

Pris ensemble, ces deux arguments induisent que "les politiques qui améliorent la répartition du revenu et des actifs peuvent engendrer un double bénéfice – en augmentant la croissance et en améliorant la part de la croissance qui revient aux gens pauvres".

Selon la Banque mondiale (2000-2001), la réduction des inégalités repose avant tout sur l'application de "solutions doublement payantes" ("win-win solutions") qui consistent à redistribuer les actifs sans affecter les incitations ou causer des conflits : "les politiques devraient se focaliser sur le renforcement du capital humain et des actifs physiques des gens pauvres en utilisant de manière judicieuse le pouvoir redistributif de la dépense du gouvernement et, par exemple, des formes de réformes agraires fondées, entre autres, sur le marché". En pratique, les priorités affichées incluent : la réallocation de la dépense publique de sorte à favoriser l'accès des pauvres à la santé, à l'éducation et aux infrastructures physiques ; les réformes d'ordre institutionnel et politique pour assurer une fourniture plus efficace des services sociaux ; et l'accroissement de la participation des pauvres dans la délivrance de ces services.

Mais ces interventions de l'Etat doivent être financées. A ce sujet, le Rapport de 2000-2001 souligne qu'une "redistribution publique efficace requiert la volonté et la capacité d'accroître les recettes fiscales, particulièrement celles provenant des non pauvres". Cependant, pour ne pas altérer les incitations économiques, il est nécessaire de trouver, selon la Banque mondiale, des solutions fiscales qui préservent l'efficacité tout en augmentant simultanément l'équité. Par conséquent, les réformes fiscales recommandées doivent réduire réellement les taux d'imposition pour améliorer l'efficacité, et accroître le montant des recettes fiscales en renforçant la collecte des impôts.²⁴ Le Rapport de 2000-2001 rappelle d'ailleurs que "le pouvoir coercitif de l'Etat peut être une force puissante de soutien à la formation des actifs des personnes pauvres. Mais [...] l'action importune de l'Etat peut détériorer le fonctionnement des marchés et les incitations à l'investissement – détruisant des opportunités d'emplois". Les programmes coercitifs de réforme agraire et de nationalisation sont donc exclus de l'agenda. Plus encore, il s'agit d'éviter de recourir à un niveau d'imposition plus élevé, puisque "la majeure partie du pouvoir redistributif des finances publiques repose sur le côté dépense, plutôt que sur le côté recettes". Il est important de ne pas mécontenter les non pauvres, parce que, entre autres choses, leur soutien politique est primordial pour aboutir à une croissance largement répartie.

En résumé, d'après Maxwell (2001), les caractéristiques essentielles de l'argumentation développée dans le Rapport de 2000-2001 sur la redistribution sont les suivantes : d'une part, la réduction des inégalités importe pour des raisons instrumentales, en tant que facteur d'accroissement de la croissance économique et de réduction plus rapide de la pauvreté et, d'autre part, une répartition plus égalitaire du revenu national peut être atteinte au moyen de solutions "doublement

²³ Pour des explications complémentaires, voir C. Ehrhart (2003).

²⁴ Certains impôts, comme, par exemple, les droits de succession ou les taxes immobilières, qui n'altèrent pas les incitations, sont présentés par la Banque mondiale, comme étant "très progressifs".

payantes" (i.e. sans altérer les incitations économiques, ou recourir à un choix contraint entre équité et efficacité) en se focalisant largement sur le développement des actifs productifs des pauvres.

CONCLUSION

En définitive, il faut reconnaître que l'approche de la Banque mondiale dans le domaine de la lutte contre la pauvreté a beaucoup évolué et de façon non linéaire. En fait, elle a opté alternativement pour différentes stratégies de réduction de la pauvreté qui supposent ou reposent elles-mêmes sur des conceptions bien distinctes de la relation entre croissance et répartition.

Pendant les années 50 et 60 mais aussi durant une grande partie des années 80, la Banque mondiale a adopté une stratégie de croissance maximale et tablant sur l'hypothèse optimiste de "trickle-down" qui stipulait que, en l'absence de mesures de redistribution mises en œuvre par les pouvoirs publics, la croissance rapide du produit national devrait réduire automatiquement la pauvreté. Plus exactement, au cours des années 50 et 60, les interventions gouvernementales eurent pour objectif de favoriser la croissance (notamment du secteur privé) par le bais d'investissements lourds dans les infrastructures physiques, mais celles-ci ne devaient servir, en aucun cas, à réduire les inégalités considérées comme un compagnon inévitable et nécessaire au développement économique. Durant les années 80, selon les Institutions Financières Internationales, la réalisation des réformes économiques libérales (orientées vers le marché) devait aboutir à la reprise d'une croissance soutenue de nature à faire reculer la pauvreté.

Toutefois, à chaque fois, la Banque mondiale a fini par admettre que la croissance économique était une condition nécessaire mais non suffisante de la réduction de la pauvreté. En effet, au cours des années 70, devant l'émergence d'une forme de croissance "excluante" dans bon nombre de pays en développement, elle a essayé de construire des stratégies de croissance qui soient plus favorables pour les pauvres. Celles-ci consistaient pour l'essentiel à mieux répartir les fruits de la croissance par le bais d'une redistribution incrémentielle des actifs productifs nouveaux (stratégie de "redistribution avec la croissance") ou à l'aide d'une intervention ciblée des pouvoirs publics dans des secteurs sociaux spécifiques pour couvrir les besoins essentiels de la population entière (approche des besoins humains essentiels).

Par ailleurs, en réaction aux critiques, à la fin des années 80, des coûts sociaux de ses programmes d'ajustement, la Banque mondiale a proposé une nouvelle stratégie de croissance destinée à la fois à lutter plus efficacement contre la pauvreté à long terme (par la promotion d'une croissance intensive en travail et le développement du capital humain des pauvres) et à atténuer les incidences sociales à court terme de l'ajustement (par l'établissement de filets de sécurité sociale).

Enfin, dix ans après son Rapport de 1990, et en réponse à la remise en cause de l'efficacité de la libéralisation des marchés par les partisans d'un "Post-Consensus de Washington"²⁵ [J.E. Stiglitz (1998, 2002)], la Banque mondiale admet explicitement, dans son Rapport de 2000-2001, que les mesures de libéralisation des marchés peuvent non seulement ne pas profiter aux pauvres mais qu'elles peuvent aussi porter atteinte de manière irrémédiable à leur bien-être. Malheureusement, comme le souligne Kirby (2002), elle a consacré peu d'attention à l'évaluation empirique de l'ampleur de l'aggravation de la pauvreté provoquée par la libéralisation des marchés et, par conséquent, elle ne dit presque rien sur la façon dont les marchés devraient être régularisés (mis à part sa recommandation controversée en faveur du contrôle temporaire des mouvements des capitaux dans certaines situations bien précises). Malgré sa reconnaissance du fait que l'action de l'Etat est nécessaire pour rendre plus égalitaire la répartition des revenus et des actifs afin que les pauvres puissent bénéficier davantage de la croissance, les types d'instruments proposés en matière de redistribution doivent rester, selon la Banque mondiale, dans les limites de ce qui "est amical pour le marché" ("market-friendly") et ne risquent donc pas de réduire de façon significative la pauvreté dans les sociétés fortement inégalitaires.

²⁵ Brièvement, d'après Stiglitz (1998), le rejet du "Consensus de Washington" impose non seulement de s'interroger sur la nature des politiques (et des hypothèses sous-jacentes) requises pour aboutir à une croissance rapide, mais aussi de réexaminer les objectifs, les stratégies et les processus de développement.

Or, contrairement à cette conception de type "market friendly" du rôle de l'Etat en matière de redistribution, les économistes néostructuralistes de la CEPAL (Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes) soutiennent que la poursuite d'un processus de croissance équitable est difficilement réalisable en présence de fortes inégalités des revenus et des richesses. En effet, ces derniers considèrent que les objectifs de croissance et de répartition peuvent être conciliés simultanément (une répartition plus égalitaire du revenu national peut être compatible avec une croissance rapide) grâce au maintien des équilibres macroéconomiques dans des marges acceptables, à la promotion d'emplois réellement productifs, à l'essor des investissements en capital humain et à une politique de diffusion rapide et à grande échelle de la technologie [C. Berthomieu, C. Ehrhart (2000)]. Par ailleurs, d'une manière générale, les recommandations néostructuralistes en matière de politiques publiques découlent d'une vision équilibrée de la relation entre l'Etat et le marché [que M. Aoki, K. Hyung-Ki et M. Okuno-Fujiwara (1998) qualifient de "market enhancing view" (i.e. l'amélioration de l'efficacité du marché par des interventions gouvernementales adéquates] qui redonne sa place à l'Etat pour initier, stimuler et orienter les activités du secteur privé [C. Berthomieu, C. Ehrhart (2002) et C. Ehrhart (2004)]. Par conséquent, les néostructuralistes estiment que la réduction substantielle de la pauvreté exigerait des actions directes plus conséquentes des pouvoirs publics dans le domaine redistributif que les mesures préconisées par la Banque mondiale dans son Rapport de 2000-2001. L'amélioration de la répartition des revenus et des actifs (en particulier, la terre et le capital humain) représentant, selon l'approche néostructuraliste, la voie la plus rapide pour réduire de manière directe et indirecte - via la croissance économique - la pauvreté extrême.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ahluwalia M.S., Chenery H.B., Bell C.L.G., Duloy J.H., Jolly R. (1974), *Redistribution with growth*, Oxford University Press, Oxford.

Aoki M., Hyung-Ki K., Okuno-Fujiwara M. (1998), *The Role of Government in East Asian Economic Development : Comparative Institutional Analysis*, Clarendon Press, Oxford.

Banque Mondiale (1980), *Rapport sur le développement dans le monde*, Banque Mondiale, Washington D.C.

Banque mondiale (1990), *Rapport sur le développement dans le monde : la pauvreté*, Economica, Paris.

Banque mondiale (2000-2001), *Rapport sur le développement dans le monde : Combattre la pauvreté*, Editions ESKA, Paris.

Berry A., Stewart F. (1999), "The evolution of development economics and Gustav Ranis's role" (chap. 1), in Saxonhouse G.R., Srinivasan T.N. (ed.), *Development, duality, and the international economic regime. Essays in honor of Gustav Ranis*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Berthomieu C., Ehrhart C. (2000), "Le néostructuralisme comme fondement d'une stratégie de développement alternative aux recommandations néolibérales", *Economie Appliquée*, tome LIII, n° 4, décembre, pp. 61-91.

Berthomieu C., Ehrhart C. (2002), "Le néostructuralisme n'est pas un « néolibéralisme modéré » : réponse à H. Ben Hammouda", *Economie Appliquée*, tome LV, n°1, mars, pp. 237-242.

Birdsall N., Londoño J.L. (1997a), "Asset inequality does matter : lessons from Latin America", Office of the Chief Economist (OCE) working paper, Banque Interaméricaine de Développement, mars.

Birdsall N., Londoño J.L. (1997b), "Asset inequality matters : an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction", *American Economic Review*, vol. 87, n°2, pp. 32-37.

- Bourguignon F., de Melo J., Morrisson C. (1991), "Poverty and income distribution during adjustment : issues and evidence from the OECD project", *World Development*, vol. 19, n° 11, novembre, pp. 1485-1508.
- Bourguignon F., Morrisson C. (1992), *Ajustement et équité dans les pays en développement. Une approche nouvelle*, OCDE, Paris.
- Bureau International du Travail (1970), *Towards Full Employment : a programme for Colombia*, BIT, Genève.
- Bureau International du Travail (1972), *Employment, incomes and equality : a strategy for increasing productive employment in Kenya*, BIT, Genève.
- Bureau International du Travail (1976), *Employment, growth and basic needs : a one world problem*, BIT, Genève.
- Bruno M., Chenery H.B. (1962), "Development alternatives in an open economy", *Economic Journal*, vol.72, n° 285, pp. 79-103.
- Cling J.P. (2002), "Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté" (chap. I), in Cling J.P., Razafindrakoto M., Roubaud F. (éd.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris.
- Cornia G.A., Jolly R., Stewart F. (1987), *L'ajustement à visage humain. Protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*, publié pour l'UNICEF par les Editions Economica, Paris.
- Destremau B., Salama P. (2002), *Mesures et démesure de la pauvreté*, PUF, Paris.
- Dollar D., Kraay (2000), "Growth is good for the poor", World Bank, Development Research Group, mars, mimeo.
- Ehrhart C. (2003), *Répartition des revenus et des richesses et développement économique. Analyse théorique et études empiriques : le cas de l'Amérique Latine et de l'Asie de l'Est*, Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, CEMAFI, Université de Nice - Sophia Antipolis, décembre.
- Ehrhart C. (2004), "La relation entre l'Etat et le marché dans le développement économique : l'expérience latino-américaine", in Berthomieu C., Chaabane A. et Ghorbel A. (éd.), *La restauration du rôle de l'Etat dans la croissance et le développement économiques*, Editions Publisud, Paris, janvier.
- Emmerij L. (1994), "The employment problem and the international economy", *International Labour Review*, vol. 133, n° 4, pp. 449-466.
- Fei J.C.H., Ranis G. (1961), "A theory of economic development", *American Economic Review*, vol. LI, n°4, septembre, pp. 533-565.
- Ferreira F.H.G., Keely L.C. (2000), "The World Bank and structural adjustment : lessons from the 1980s" (chap. 6), in Gilbert C.L., Vines D. (ed.), *The World Bank : structures and policies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gillis M., Perkins D.H., Roemer M., Snodgrass D.R. (1998), *Economie du développement*, traduction de la quatrième édition américaine par B. Baron-Renault, collection Ouvertures Economiques, De Boeck Université, Paris, Bruxelles.
- Haq M. ul, Burki S.J. (1980), Meeting basic needs : an overview, Poverty and basic needs series, Banque Mondiale, Washington D.C.
- Huang Y., Nicholas P. (1987), "The social costs of adjustment", *Finance and Development*, vol. 24, n°2, juin, pp. 6-8.
- Kakwani N., Pernia E.M. (2000), "What is pro-poor growth ?", *Asian Development Review*, vol. 18, n°1, pp. 1-16.

- Kaldor N. (1956), "Alternatives theories of income distribution", *Review of Economic Studies*, vol. XXIII, pp. 83-100.
- Kanbur R. (1991), "Poverty and development : the Human Development Report and the World Development Report, 1990", PRE Working Paper n° 618, World Bank.
- Kanbur R., Vines D. (2000), "The World Bank and poverty reduction : past, present and future" (chap. 3), in Gilbert C.L., Vines D. (ed.), *The World Bank : structure and policies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kapur D., Lewis J.P., Webb R. (1997), *The World Bank : its first half century, volume 1 : History*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Kirby P. (2002), "The World Bank or Polanyi : markets, poverty and social well-being in Latin America", *New Political Economy*, vol. 7, n°2, juillet, pp. 199-219.
- Kuznets S. (1955), "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, vol. XLV, n°1, mars, pp. 1-28.
- Lewis A.W. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labour", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, mai, pp. 139-191.
- Lipton M., Maxwell S. (1992), "The new poverty agenda : an overview", Institute of Development Studies, Discussion Paper n°306, août.
- Lustig N., Stern N. (2000), "Une approche plus large de la lutte contre la pauvreté : opportunités, insertion et sécurité matérielle", *Finances et Développement*, vol. 37, n°4, décembre, pp. 3-7.
- Maasland A. (1990), "Methods for measuring the effect of adjustment policies on income distribution", PRE Working Paper Series, n° 474, World Bank.
- Maxwell S. (2001a), "WDR 2000 : is there a new « new poverty agenda » ?", *Development Policy Review*, vol. 19, n°1, mars, pp. 143-149.
- Maxwell S. (2001b), "Innovative and important, yes, but also instrumental and incomplete : the treatment of redistribution in the new « new poverty agenda »", *Journal of International Development*, vol. 13, n°3, pp. 331-341.
- Meier G.M., Seers D. (1988), *Les Pionniers du développement*, Economica, Paris.
- Meier G.M. (2001), "The old generation of development economists and the new" (chap. 1), in Meier G.M., Stiglitz J.E. (ed.), *The frontiers of development economics. The future in perspective*, Oxford University Press, New York.
- Mosley P. (2001), "Attacking poverty and the « Post-Washington Consensus »", *Journal of International Development*, vol. 13, n°3, pp. 307-313.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (1990), *Rapport mondial sur le développement humain*, Economica, Paris.
- PNUD (1996), *Rapport mondial sur le développement humain*, Economica, Paris.
- PNUD (1997), *Rapport mondial sur le développement humain*, Economica, Paris.
- Ranis G. (1981), "Basic needs, distribution and growth : the beginnings of a framework", Economic Growth Center Discussion Paper n° 365, Yale University.
- Ribe H., Carvalho S. (1990), "L'ajustement et les pauvres", *Finances et développement*, vol. 27, n° 3, septembre, pp. 15-17.
- Salama P. (1998), "Des pauvretés en général et de la pauvreté en particulier dans le tiers-monde : évaluations et mesures", in Poulin R., Salama P. (éd.), *L'insoutenable misère du monde : économie et sociologie de la pauvreté*, Collection "L'alternative", Editions Vents d'Ouest, Québec.

- Sarrasin B. (1999), *Ajustement structurel et lutte contre la pauvreté en Afrique. La Banque mondiale face à la critique*, Collection "Points de vue", Editions L'Harmattan, Paris.
- Sen A. (1999), *Development as freedom*, Knopf, New York.
- Serageldin I., Noël M. (1990), "S'occuper des dimensions sociales de l'ajustement en Afrique", *Finances et Développement*, vol. 27, n°3, septembre, pp. 18-20
- Stewart F., Streeten P. (1976), "New strategies for development : poverty, income distribution and growth", *Oxford Economic Papers*, vol. 28, n° 3, pp. 381-405.
- Stiglitz J.E. (1998), "More instruments and broader goals : moving toward the post-Washington consensus", The Wider Annual Lecture, Helsinki, Finlande, 7 janvier.
- Stiglitz J.E. (2002), *La grande désillusion*, Editions Fayard, Paris.
- Streeten P. avec Burki S.J., Haq M. ul, Hicks N., Stewart F. (1981), *First things first : meeting basic human needs in developing countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Valier J. (2000), "Pauvretés, inégalités et politiques sociales dans les Tiers-mondes depuis la fin des années quatre-vingt", *Conseil d'Analyse Economique : Développement (n° 25)*, La Documentation Française, Paris, pp. 127-156.
- van de Walle D. (1990), "Politiques de lutte contre la pauvreté", *Finances et Développement*, vol. 27, n°3, septembre, pp. 6-8.
- Walton M. (1990), "Lutte contre la pauvreté : expérience et perspectives d'avenir", *Finances et Développement*, vol. 27, n°3, septembre, pp. 2-5.
- Williamson J. (1990), "What Washington means by policy reform" in Williamson J. (Ed.), *Latin American adjustment : how much has happened ?*, Institute for International Economics, Washington D.C., pp. 5-20.
- World Bank (2000), "Social dimensions of adjustment programs", A submission to the World Summit for Social Development five-year review, juin.