La pauvreté dans le monde : solutions inopérantes et solutions efficientes

Gérard-François Dumont

▶ **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. La pauvreté dans le monde : solutions inopérantes et solutions efficientes. Les Analyses de Population & Avenir, 2016, pp.1-19. halshs-01517514v1

HAL Id: halshs-01517514
https://shs.hal.science/halshs-01517514v1

Submitted on 3 May 2017 (v1), last revised 7 Apr 2020 (v3)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les analyses de POPULATION & AVENIR
La revue des populations et des territoires

Publication dirigée par
Gérard-François Dumont

Octobre 2016

www.population-demographie.org/revue03.htm

La pauvreté dans le monde : solutions inopérantes et solutions efficientes

Gérard-François Dumont

Résumé

D'une part, la volonté annoncée de l'ONU en faveur de la réduction de la pauvreté mérite d'être interrogée dans les énoncés qui en résultent. D'autre part, divers exemples nationaux, pris sur plusieurs continents, montrent que certaines solutions qui semblent appropriées à court terme, se révèlent inopérante à moyen terme. En conséquence la réduction de la pauvreté doit s'appuyer sur d'autres éléments qui forment un triptyque.

Mots-clés

ONU ; pauvreté ; pauvres ; France ; Venezuela ; brésil ; Pam ; objectifs du Millénaire pour le développement ; Objectifs du développement durable ; ODD ; pouvoir d'achat des pauvres : sécurité ; éducation ; emploi informel ; État de droit

Abstract

On the one hand, the announced United Nations commitment to poverty reduction deserves to be addressed in the resulting statements. On the other hand, various national examples, taken on several continents, show that some solutions that seem appropriate in the short term prove to be ineffective in the medium term. Consequently, poverty reduction must be based on other elements that form a triptych.

Keywords

UN ; poverty ; poor; France ; Venezuela; Brazil; Pam; Millennium Development Goals ; Sustainable Development Goals; Purchasing power: security; Education; Informal employment; Rule of law

Sommaire

LA VOLONTE ANNONCEE DE L'ONU EN FAVEUR DE LA REDUCTION DE LA PAUVRETE..... 2
LES OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT : ENONCE ET RESULTATS..... 3
LES OBJECTIFS ODD, REPONSE PERTINENTE OU INVENTAIRE A LA PREVERT ?..... 5
LES LIMITES DE DIVERSES POLITIQUES CONTRE LA PAUVRETE..... 6
LES POLITIQUES CONDUITES SUR LE TERRAIN..... 6
LES POLITIQUES CENTREES SUR L'AMELIORATION DU POUVOIR D'ACHAT DES PAUVRES : L'EXEMPLE DE DEUX PAYS DU SUD..... 7
LA REPONSE PAR DE MASSIFS BUDGETS PUBLICS : L'EXEMPLE D'UN PAYS DU NORD..... 12
DES INSUFFISANCES DUES A DES APPROCHES TROP UNIDIMENSIONNELLES DE LA PAUVRETE..... 14
LE TRIPTYQUE DE POLITIQUES REUSSIES CONTRE LA PAUVRETE..... 15
LA SECURITE, SOCLE IMPERATIF DE TOUTE POLITIQUE CONTRE LA PAUVRETE..... 15
L'EDUCATION ET LE DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI FORMEL..... 16
L'ÉTAT DE DROIT SOCIAL..... 18

Puisque tout homme doit pouvoir vivre décemment, l'existence de la pauvreté est insupportable. L'humanité, et tout particulièrement les églises, ont, tout au long de l'histoire, déployé des œuvres caritatives pour améliorer la situation des pauvres, quelles que soient les causes de leur pauvreté. De leur côté, les puissances publiques ont souvent facilité l'action de telles œuvres, ont décidé de s'y substituer ou de lancer des politiques visant à globaliser les actions contre la pauvreté. Pour afficher leur volonté dans ce sens, les États de la planète réunis dans l'ONU se sont accordé sur des objectifs et des échéances. Il convient donc d'abord de préciser ces objectifs et d'essayer d'en évaluer les résultats. Parallèlement, afin de résoudre ce drame qu'est la pauvreté, des États ont engagé des politiques fondées essentiellement sur l'instauration d'un pouvoir d'achat minimal pour ceux qui sont dans le besoin. Une analyse de telles politiques, en considérant des pays du Sud et du Nord, conduit à s'interroger sur leur efficacité dans le temps. Elle nous amène aussi à insister sur d'autres types d'approches afin que les politiques contre la pauvreté réussissent.

La volonté annoncée de l'ONU en faveur de la réduction de la pauvreté

La volonté annoncée des États membres de l'ONU en faveur de la réduction de la pauvreté s'est concrétisée dans deux ensembles programmatiques[1], l'un en 2000

[1] En escomptant que l'extinction de la pauvreté soit possible ; cf. Sachs, Jeffrey, *The End of Poverty. Economic Possibilities For our Time,* New York, Penguin Press, 2005.

intitulé les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), l'autre en 2015 intitulé Objectifs de développement durable pour la planète (ODD).

Les objectifs du Millénaire pour le développement : énoncé et résultats

Au nombre de huit, les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) forment un plan approuvé par tous les pays du monde et par toutes les grandes institutions internationales œuvrant pour le développement. Leur énoncé souhaite encourager le déploiement des efforts des pays, notamment pour répondre aux besoins des plus pauvres dans le monde entre 2000 et 2015. En effet, le premier OMD porte sur la question de la pauvreté puisqu'il est formulé ainsi : « réduire l'extrême pauvreté et la faim ». Cet objectif se décline en trois cibles dont deux sont chiffrées. La première cible vise à « réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la part des individus vivant avec moins d'un dollar par jour ». Comme le nombre d'individus concernés avoisinait 1,9 milliard en 1990, la cible est donc d'au moins 900 millions. La deuxième cible, également considérée comme un moyen de la réduction de la pauvreté, consiste à « fournir un emploi décent et productif à tous, femmes et jeunes inclus ». Un tel objectif suppose, pour être atteint, des politiques efficaces en matière d'emploi et implicitement une amélioration de la productivité. Enfin, la troisième cible de cet objectif 1 vise à « réduire de moitié entre 1990 et 2015 la part des individus souffrant de la faim », qu'il s'agisse de malnutrition ou de sous-nutrition. Un tel objectif sous-tend notamment des politiques agricoles plus efficaces et l'encouragement à des productions vivrières là où elles ont parfois été délaissées.

Parmi les sept autres OMD, la plupart participe, au moins indirectement, de la lutte contre la pauvreté. Par exemple, l'objectif 2 souhaite « assurer à tous l'éducation primaire » donc pour tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde. L'objectif 3, « promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes », concerne également la scolarisation, qui doit être la même pour les deux sexes. L'objectif 4, « réduire la mortalité infantile », concerne aussi l'enseignement puisque la mortalité infantile est également liée au niveau d'éducation des mères. L'objectif 5, « améliorer la santé maternelle », vise aussi à diminuer le nombre d'enfants orphelins de mère ; il suppose la diffusion de politiques sanitaires organisant des visites médicales prénatales et de bonnes conditions, notamment d'hygiène, au moment de l'accouchement.

Mais la mise en œuvre et les moyens d'atteindre les OMD ne sont guère précisés. Toutefois, puisque leur échéance 2015 est désormais passée, il est possible d'en évaluer les résultats. Examinons ici seulement ceux de l'objectif 1 tels qu'ils sont présentés par l'ONU[2]. Entre 1990 et 2015, l'extrême pauvreté a diminué de façon significative. En 1990, près de la moitié de la population des pays en développement vivait avec moins de 1,25 dollar par jour ; cette proportion est tombée à 14 % en 2015. En considérant la totalité des populations du monde, le nombre de personnes vivant dans une extrême pauvreté a diminué de plus de moitié, passant de 1,9 milliard en 1990 à 836 millions en 2015. Notons que les progrès ont essentiellement eu lieu depuis 2000 puisque ce nombre était encore de 1 751 millions en 1999. Ces baisses peuvent être jugées d'autant plus positives qu'entre-temps, le nombre d'habitants sur la Terre s'est accru sous l'effet de ce qu'on appelle la transition démographique, de

[2] Objectifs du millénaire pour le développement, Nations unies, rapport 2015.

l'augmentation de l'espérance de vie dans les pays ayant terminé leur transition démographique et des effets d'inertie démographique[3].
Entre 1991 et 2015, le nombre de personnes faisant partie des classes moyennes des actifs, vivant avec plus de 4 dollars par jour, a presque triplé. En 2015, dans les régions en développement, ce groupe représente la moitié de la population active, contre seulement 18 % en 1991.
Quant à la proportion de personnes sous-alimentées dans les régions en développement, elle a baissé de près de moitié depuis 1990, passant de 23,3 % en 1990-1992 à 12,9 % en 2014-2016.
Même si certains de ces chiffres sont encourageants, ils sont insatisfaisants pour quatre raisons. La première tient au fait que la pauvreté et la faim sont encore très présentes dans le monde. En effet, en dépit des progrès, au milieu des années 2010, plus de 800 millions de personnes vivent encore dans une extrême pauvreté et souffrent de la faim. Plus de 160 millions d'enfants de moins de cinq ans ont une taille inadaptée à leur âge à cause d'une alimentation insuffisante et 57 millions d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire ne sont pas scolarisés. Dans le monde, près de la moitié de la population active travaille encore dans des conditions précaires, bénéficiant rarement des prestations associées à un travail décent. Environ 16 000 enfants meurent chaque jour avant leur cinquième anniversaire, le plus souvent de causes évitables.
Une deuxième raison d'insatisfaction est que les avancées ont été très inégales entre les régions et les pays, donnant lieu à des écarts importants. Globalement, les progrès ont été plus intenses en Asie qu'en Afrique. Effectivement, l'objectif atteint de réduction de 50 % du nombre de personnes en grande pauvreté, vivant avec moins de 1,25 dollar par jour (1,12 euro), est essentiellement dû à l'impact des progrès réalisés en Asie de l'Est et en particulier en Chine. Quand ces progrès touchent un pays comptant le cinquième de la population du monde, l'impact sur les statistiques internationales est évidemment important[4]. Et, en introduction au rapport 2015 de l'ONU sur les OMD, le secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, écrit : « En 2011, dans le monde, près de 60 % du milliard de personnes extrêmement pauvres vivaient dans cinq pays seulement ».
En troisième lieu, à l'intérieur des pays, les inégalités se sont parfois aggravées selon les territoires, souvent entre les zones rurales et urbaines.
Enfin, certains pays, notamment sous l'effet de guerres, de conflits civils, ou de mauvaises gouvernances politiques, ont même connu des aggravations. Par exemple, dans les pays affectés par des conflits, la proportion des enfants non scolarisées a augmenté.
Aussi, parmi les huit objectifs du millénaire pour le développement fixés par l'ONU, le premier, relatif à l'éradication de l'extrême pauvreté et la faim d'ici 2030 dans le monde, présente un bilan en demi-teinte, ce qui justifie, à l'approche de l'échéance 2015 des OMD, une reformulation des objectifs par les États membres de l'ONU, débouchant sur les objectifs de développement durable pour la planète (ODD).

[3] L'inertie démographique signifie que l'analyse d'une population doit prendre en compte l'évolution démographique cachée dans la composition par sexe et par âge (la pyramide des âges). Ainsi, un pays peut enregistrer une croissance démographique naturelle, donc un excédent des naissances sur les décès, en dépit d'une fécondité très abaissée en raison de sa pyramide des âges héritée lui donnant (encore) une proportion relativement élevée de femmes en âge fécond. À l'inverse, un pays peut avoir un accroissement naturel négatif, donc moins de naissances que de décès, en dépit d'une fécondité élevée, en raison de sa pyramide des âges héritée lui donnant (encore) une proportion relativement faible de femmes en âge fécond.
[4] C'est vrai aussi en cas de forte récession, comme lors du « Grand bond en avant » évoqué plus loin.

Les objectifs ODD, réponse pertinente ou inventaire à la Prévert ?

La première caractéristique des ODD, ou « Agenda 2030 », par rapport aux OMD est leur nombre : ils sont 17 au lieu de 8. Cette augmentation veut traduire la volonté de proposer une approche plus globale et de traiter de l'ensemble des enjeux du développement, au Nord comme au Sud. En conséquence, et par exemple, il s'agit donc d'adosser aux objectifs généraux de réduction de la pauvreté qui, au sein des OMD, concernaient surtout le Sud, des objectifs en matière de préservation de l'environnement, dans lesquels le rôle du Nord est également important.

Une autre caractéristique des ODD demeure conforme aux OMD : il appartient à chaque pays d'agir pour atteindre les objectifs. En matière de moyens, la conférence d'Addis Abeba tenue en juillet 2015 appelle à une collaboration entre acteurs publics, locaux et privés afin que leur mobilisation permette de financer l'accès à ces objectifs, en s'appuyant sur un engagement renouvelé des pays industrialisés, notamment de l'Union européenne, à consacrer 0,7 % de leur revenu national à l'aide publique au développement à l'horizon 2030.

Une autre caractéristique est une quantification accrue, avec 169 indicateurs différents pour assurer le suivi des objectifs et concernant toutes les dimensions du développement durable : lutte contre la pauvreté et la faim, santé et hygiène, éducation, égalité entre les sexes, travail décent et croissance économique, « énergies propres et d'un coût abordable », lutte contre le changement climatique, « villes et communautés durables », conservation de la biodiversité marine et terrestre ou encore « paix et la justice ». Mais le document énonçant ces 169 indicateurs ne se demande pas si les systèmes statistiques sont suffisamment fiables pour permettre de livrer les informations nécessaires au renseignement des bases de données.

Concernant la pauvreté, elle est toujours dans l'énoncé de l'objectif 1, résumé par la formule « pas de pauvreté ». Elle est désormais dissociée de la faim qui fait l'objet d'un objectif 2 : « faim zéro ». Le premier objectif est plus précisément intitulé : « Eliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde ».

Pour justifier cette place première de la réduction de la pauvreté, l'ONU propose les éléments de contexte suivants : en 2015, 836 millions de personnes vivent dans l'extrême pauvreté ; environ une personne sur cinq dans les régions en développement vit encore avec moins de 1,25 dollar par jour ; l'écrasante majorité des personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour appartient à deux régions : l'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne ; on trouve souvent des taux de pauvreté élevés dans les petits pays fragiles et touchés par un conflit ; un enfant sur quatre âgé de moins de 5 ans dans le monde a une taille insuffisante par rapport à son âge ; et chaque jour en 2013, 32 000 personnes ont dû abandonner leur foyer pour être à l'abri d'un conflit[5].

Mais le fait que l'objectif « pas de pauvreté » soit suivi de pas moins de 16 objectifs interroge. En effet, les 17 ODD où l'on trouve un nombre élevé de thèmes – climat, nature, santé, éducation, justice, paix… – font un peu penser à un inventaire à la Prévert, c'est-à-dire à une énumération hétéroclite ne distinguant de vraies priorités. Le risque de dilution des objectifs[6] est donc réel.

En outre, comme les OMD, les ODD ne sont pas prescriptifs, ce qui signifie que les pays peuvent, ou non, mener les politiques pour atteindre les objectifs. Mais il est vrai que la poursuite des objectifs suppose une mise en œuvre variée selon la situation de départ

[5] http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/poverty/, consulté le 20 octobre 2016.
[6] « Les dix-sept objectifs de l'ONU pour une planète durable », *Le Monde*, 25 septembre 2015.

et les caractéristiques propres de chaque pays. Examinons donc désormais ce que des pays ont pu entreprendre contre la pauvreté.

Les limites de diverses politiques contre la pauvreté

Parmi les différentes politiques de lutte contre la pauvreté, il faut distinguer celles qui relèvent d'actions de terrain voulues par des États ou dues à des initiatives privées, le plus souvent dans un cadre associatif. Pour examiner ce type d'action, considérons successivement ces deux types.

Les politiques conduites sur le terrain

Parmi les actions internationales contre la pauvreté soutenues par les États, outre l'aide publique au développement qui mériterait à elle seule un examen détaillé, figure le Plan alimentaire mondial (PAM). Créé en 1961, le PAM fait partie du système des Nations Unies, mais cette agence est entièrement financée par des contributions volontaires. Sa mission consiste à agir dans les situations d'urgence afin d'apporter de la nourriture là où les besoins alimentaires d'une population font cruellement défaut en raison d'une guerre internationale, de conflits civils, de catastrophes naturelles ou de conditions climatiques qui ont temporairement considérablement minoré la production agricole d'un territoire.

L'objectif premier du PAM est donc d'assurer la survie de populations n'ayant plus d'alimentation ou se trouvant en situation de sous-alimentation. Aussi son action vise-t-elle d'abord à lutter contre la faim qui est, évidemment, un marqueur de la pauvreté. Chaque année, le PAM apporte de la nourriture à environ 80 millions de personnes dans près de 80 pays. La particularité de l'action du PAM est d'être dirigée tout particulièrement vers des populations difficilement accessibles en raison de l'enclavement de leur territoire ou de l'insécurité qui y règne.

Outre ses interventions d'urgence, le PAM œuvre pour permettre aux populations de pouvoir accéder à la sécurité alimentaire, par exemple en aidant à rendre de nouveau arables des terres après une catastrophe naturelle. Il s'agit de permettre aux personnes, aux communautés et aux pays de satisfaire leurs propres besoins alimentaires. Dans ce but, le PAM agit notamment avec d'autres agences de l'ONU, comme l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et le Fonds International pour le Développement Agricole (FIDA) dont les sièges sont à Rome, avec des gouvernements et des Organisations non gouvernementales (ONG) partenaires, comme la deuxième ONG française, l'association de solidarité internationale ACTED.

Selon un deuxième type d'actions auprès des pauvres, de nombreuses associations de bénévoles, à travers le monde, luttent contre ce facteur de pauvreté qu'est la faim, à l'exemple de ce qu'on appelle en France « les restaurants du cœur », créés en 1985 et prenant la suite de ce qui s'appelait la « soupe populaire », ou des nombreuses « banques alimentaires » existant dans le monde et qui sont des associations sans but lucratif ayant pour objectifs la collecte d'aliments, de préférence non périssables, et leur mise à disposition gratuite ou quasi gratuite aux plus démunis.

Au delà, nombre d'associations caritatives, comme Caritas, qui partage la mission de l'Église catholique de servir les pauvres et de promouvoir la charité et la justice partout dans le monde, ou l'Armée du Salut, ont un éventail d'actions allant bien au delà de la

lutte contre la faim, se préoccupant d'aider les pauvres à surmonter leurs difficultés en matière d'habillement, d'hygiène, de santé, de logement ou de recherche d'un travail.
Ces associations exercent un rôle essentiel en portant remède aux effets les plus criants de la pauvreté. Souvent, elles permettent de faire entendre la voix [!] des pauvres, à l'exemple de ATD Quart-monde, créée en 1957 par le père Joseph Wresinski, qui a, en 1987, fixé la date du 17 octobre comme « journée mondiale d'un refus de la misère », journée mondiale ensuite officiellement reconnue par les Nations Unies en 1992.
Selon cet exemple, nombre d'associations qui organisent la solidarité avec les pauvres agissent également pour promouvoir des décisions politiques susceptibles de réduire la pauvreté, notamment par des rapports et publications périodiques. Par exemple, Francine de La Gorce, alors vice-présidente du mouvement ATD Quart Monde, a publié des livres comme *Famille, terre de liberté*[7], pour souligner combien les pouvoirs publics doivent avoir des politiques familiales avisées comme moyen de prévenir la pauvreté.
L'action de toutes ses associations caritatives est impérative. Mais, en dépit des dons qu'elles arrivent à collecter et du fréquent bénévolat de leurs animateurs, leurs moyens sont inévitablement limités. Si l'on écarte quelques très riches fondations privées, comme la fondation Bill Gates, seuls les pouvoirs publics disposent de moyens conséquents grâce au prélèvement d'impôts ou de taxes ou aux recettes d'un secteur public nationalisé particulièrement rentable. C'est pourquoi différents États mettent en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté. De telles politiques représentent les budgets les plus élevés, en pourcentage du PIB des pays, lorsqu'elles visent de façon prioritaire l'amélioration du pouvoir d'achat des pauvres, notamment par l'attribution d'un revenu de base. Il convient donc d'examiner leur efficacité dans des pays ayant engagés de tels choix.
Les politiques d'amélioration du pouvoir d'achat des pauvres reposent sur l'idée selon laquelle chaque individu de la société doit disposer d'un pouvoir d'achat minimum. Ce dernier peut provenir du versement d'un revenu de base, éventuellement cumulable avec d'autres revenus, distribué par les pouvoirs publics et, dans certains cas, de la fourniture de biens à des prix préférentiels, financée également par les pouvoirs publics. Ce type de politique se traduit par la mise en œuvre de très importants budgets publics, à l'exemple de ce qui a été fait au Venezuela, au Brésil ou en France.
Considérons donc des exemples diversifiés de ces pays du Sud et de ce pays du Nord.

Les politiques centrées sur l'amélioration du pouvoir d'achat des pauvres : l'exemple de deux pays du Sud

Au Venezuela, Hugo Chávez est élu président en 1999. Après la grève générale de décembre 2001, l'appel, pendant les premiers mois de 2002, de plusieurs officiers supérieurs à la démission de Chávez et le choc du coup d'État avorté d'avril 20028, le président déploie, pour contrecarrer le mécontentement de nombre de Vénézuéliens, ce qu'il appelle des Missions sociales (Missiones), programmes encadrés par l'armée et financés par la rente pétrolière.
Les Missions sociales se présentent comme des dispositifs hybrides s'inspirant fortement des transferts monétaires conditionnels (TMC) mis en place au Venezuela dès 1989 et reposant sur un modèle de prise en charge universelle qui assure l'accès des populations défavorisées à un ensemble de services sociaux localisés[9].

[7] Paris, Science et service, 1986.
[8] Tentative avortée de destitution forcée du président du Venezuela Hugo Chávez, qui fut détenu et empêché d'exercer le pouvoir pendant 47 heures.
[9] Daguerre, Anne, « Les programmes de lutte contre la pauvreté au Venezuela », *Critique internationale,* 1/2010, n° 46.

Parallèlement, Chávez mise sur les missions pour mobiliser et renforcer sa base politique et électorale. Lorsqu'en 2004 l'opposition réclame un référendum révocatoire, disposition prévue dans la Constitution de 1999, les Missions jouent un rôle fondamental dans la mobilisation de l'électorat populaire[10] en faveur du président. Disposant d'une manne financière importante générée par la production pétrolière du pays, le président vénézuélien cherche à améliorer le niveau de vie de la population. Il crée le Fonden, un fonds spécial destiné à financer les programmes sociaux, auquel l'entreprise pétrolière d'Etat *Petroleos de Venezuela Société Anonyme* PDVSA contribue pour plusieurs milliards de dollars par an. Le rôle des Missions sociales est se solvabiliser les pauvres d'une part par des allocations et, d'autre part, en leur fournissant des biens au-dessous de leur prix de revient. Cela concerne par exemple les mères au foyer à faible revenu qui reçoivent une allocation équivalant à 80 % du salaire minimum, des adolescentes enceintes, des mineurs en situation de pauvreté (mission *Hijos de Venezuela*, « enfants du Venezuela ») ou les personnes âgées (missions *Amor Mayor*, littéralement « Amour plus grand » sachant que "mayor" signifie aussi "plus âgé" en espagnol) avec l'attribution de pensions aux retraités dans le besoin.

Les Missions locales sont de « véritables administrations parallèles aux institutions sociales traditionnelles jugées peu efficaces, bureaucratiques et corrompues. Elles sont placées sous l'autorité du président de la République, qui désigne pour chacune d'elles une commission présidentielle, composée de représentants du ministère compétent, des forces armées et de la compagnie pétrolière nationalisée PDVSA. Chaque Mission est instituée par un décret présidentiel[35], qui en définit le budget, très largement alimenté par les ressources de PDVSA. » La redistribution des revenus de la rente pétrolière en faveur des pauvres et de la classe moyenne se veut fonder un nouveau pacte social, « grâce au financement des Missions et à l'absorption des jeunes issus de la classe moyenne dans le secteur public »[11]. Cette tentative de mise en place d'un nouveau pacte social se veut fondée « sur une alliance entre les classes moyennes, les habitants des quartiers pauvres (*barrios*), et l'armée »[12].

En outre, en septembre 2004, pour éliminer les problèmes de malnutrition, le gouvernement crée des magasins alimentaires, dénommés *Mercal* et dont les articles sont subventionnés par l'État à hauteur de 30 %. Près de 14 000 points de vente sont installés dans le pays, y compris dans les territoires les plus enclavés. Au milieu des années 2000, la moitié de la population, soit plus de 13 millions de personnes, fait ses courses dans ces magasins, qui vendent 6 000 tonnes de nourriture par jour et 250 produits alimentaires de base[13]. Toujours pour solvabiliser la population la plus modeste, le gouvernement subventionne l'acquisition de logements et fait adopter des lois pour limiter les taux d'intérêts.

Le Venezuela déploie en complément une campagne d'alphabétisation et de développement des études universitaires ainsi qu'un Système national public de santé s'accompagnant de l'installation de dispensaires dans les quartiers les plus pauvres. En novembre 2004, Hugo Chavez confie[14] qu'il a demandé à Fidel Castro de soutenir son plan : *"Je lui ai dit :* 'Ecoute, j'ai une idée. Il faut attaquer avec toutes les forces.' *Il m'a*

[10] Marina Terra, « Venezuela : les missions réorganisent les services publics et luttent contre la pauvreté », *Opera mundi*, São Paulo, 21 août 2012, repris dans *Courrier international* sous le titre « Venezuela. Une politique sociale financée par le pétrole », 6 mars 2013.
[11] Marina Terra, *id.*
[12] Marina Terra, *id.*
[13] Lamia Oulalou, « Mercal et ses 14 000 points de vente, un grand succès populaire », *Le Figaro*, 13 avril 2006.
[14] Marina Terra, *id.*

répondu : 'Tu peux compter sur mon soutien.' *Alors, des médecins [cubains] ont commencé à débarquer par centaines, un pont aérien a été lancé, il y a eu des avions dans tous les sens"*.

Ces actions donnent, évidemment, des résultats. À la lecture des bilans gouvernementaux, ils sont considérables. En réalité, ils sont sans doute moindres, si l'on pouvait effectuer librement des évaluations pour mesurer leur efficacité.

En outre, cette politique de lutte contre la pauvreté interroge déjà au moment de son déploiement et, plus encore, depuis pour quatre raisons.

D'abord, selon certains, il s'agit d'une politique clientéliste dont le véritable objet est de s'attacher et de fidéliser des électeurs par un quadrillage de services sociaux. Ainsi, selon Yolanda D'Elia et Luis Francisco Cabezas, chercheurs vénézuéliens à l'Institut latino-américain de recherches sociales, « les Missions sont devenues un outil de contrôle politique et social au service de la révolution »[15]. D'autres chercheurs se demandent si « les politiques sociales (de Chávez) ont été l'un des moyens privilégiés d'acheter la paix sociale dans une société fortement inégalitaire »[16].

Ensuite, l'un des principaux problèmes de la politique contre la pauvreté promu par le Président Chavez est qu'elle repose presque exclusivement sur la rente pétrolière. Effectivement, dès l'origine, les Missions s'inscrivent dans la gestion d'un État rentier « patrimonial », dont les recettes publiques peuvent être soumises à de fortes variations cycliques en raison de la fluctuation des revenus pétroliers liée à la volatilité des cours du brut. Or, par exemple au cours du deuxième trimestre 2014, confronté à la baisse du prix du pétrole et, donc, des ressources du budget national, le président du Venezuela, Nicolás Maduro, successeur de Chavez, dut procéder à des coupes budgétaires touchant notamment les Missions sociales.

En troisième lieu, en dépit du poids des forces de sécurité, le Venezuela connaît un haut niveau d'insécurité. D'ailleurs, selon des sondages réalisés au milieu des années 2010, pour le quotidien vénézuélien *El Nacional*, l'insécurité serait la première préoccupation de 61 % de la population. Les statistiques officielles sur cette question sont devenues lacunaires mais celles établies au milieu des années 2000 donnaient précisément, pour la période 2005-2007, un taux très élevé d'homicides : 33 pour 100 000 habitants pour l'ensemble du Venezuela et 105 à Caracas. Le Venezuela apparaît donc comme l'un des pays les plus violents au monde.

En quatrième lieu, l'économie du Venezuela ne s'étant pas diversifiée, elle continue de reposer sur les hydrocarbures. Sous ces trois effets – budgets publics trop dépendants des recettes d'hydrocarbures, insécurité, très faible diversification de l'économie – au milieu des années 2010, une étude universitaire considère que la pauvreté au Venezuela touche désormais près de la moitié des foyers, conséquence de la crise économique qui frappe le pays. La réduction du nombre de pauvres lors des années 2000, caractérisées par un prix élevé du baril de pétrole, a laissé la place à une augmentation de la pauvreté. En outre, les chercheurs soulignent que 33 % des familles vivant sous le seuil de pauvreté sont de "nouveaux pauvres"[17].

Tournons-nous désormais vers un grand pays émergent, le Brésil, dont le futur a souvent fait l'objet, dans le passé, de propos très optimistes puisque, selon la phrase attribuée au général de Gaulle : « Le Brésil est un pays d'avenir »[18].

---

[15] Marina Terra, *id.*

[16] Daguerre, Anne, « Les programmes de lutte contre la pauvreté au Venezuela », *Critique internationale,* n° 46, 2010.

[17] « La pauvreté rattrape les Vénézuéliens », *Courrier international*, 5 février 2015, selon une étude publiée par le quotidien *El Universal*.

[18] En réalité, de Gaulle aurait dit « Le Brésil est un pays d'avenir et il le restera ».

Au moins depuis les années 1990, le Brésil agit contre la pauvreté en cherchant à améliorer le pouvoir d'achat des plus nécessiteux. Il s'agit de compenser les insuffisances des revenus du travail par un accroissement des transferts sociaux[19].
En 1995, deux élus locaux, chacun de leur côté, José Roberto Magalhaes Teixeira, de Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB), maire de Campinas, et Cristovam Buarque du PT – Parti des travailleurs –, gouverneur de Brasilia, lancent un programme connu sous le nom de *Bolsa Escola* qui attribue un revenu minimum sous conditions. Il s'agit de verser une allocation aux familles ayant des faibles revenus en les encourageant à faire en sorte que leurs enfants fréquentent régulièrement l'école. Le principal objectif est de remplacer l'aide humanitaire sporadique des pouvoirs publics, tels que des paniers de nourriture, par un système de distribution directe de revenus pour les couches les plus pauvres de la population. Cela paraît plus pratique, plus objectif et mieux protégé de la corruption.
En 2001, sous le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, le programme devient fédéral par la loi du 11 avril 2001 et concerne plusieurs dizaines de millions d'habitants dans des millions de famille. Reçoivent une aide financière fédérale les familles dont le revenu est faible, inférieur à un montant précisé, dont les enfants vont régulièrement à l'école (présence attestée par un contrôle de fréquence) et qui se sont inscrites dans ce qui est appelé le programme « registre unique », système d'alimentation des données sociales du gouvernement fédéral créé par un décret du 24 juillet 2001. En effet, l'objectif est que chaque famille insérée dans le programme ait un nombre d'identification sociale (NIS) afin d'identifier toutes les familles pauvres et contrôler ainsi les paiements, donc écarter les risques d'éventuelle corruption.
En 2003 et 2004, le programme *Bolsa Escola* est incorporé par le président Lula Da Silva à un programme plus ambitieux d'aide aux familles dénommé *Bolsa Família* (PBF). Ce programme de versement de revenu par le gouvernement fédéral unifie et élargit différents programmes antérieurs : Programme de revenu minimum national lié à l'éducation (*Bolsa escola*) ; programme de revenu minimum national lié à la santé ; subvention des aliments ; programme aide-gaz ; accès national au programme Aliments. Il s'agit de faire reculer la pauvreté par le biais de transferts monétaires conditionnels.
À la suite du développement du programme *Bolsa Família* qui vise les familles aux revenus fiables, dont les enfants sont scolarisés[20] et suivent les programmes de vaccination obligatoires, en novembre 2015, près d'un quart de la population brésilienne en bénéficie, soit près de 50 millions de personnes.
Dans les années 2000 et au début des années 2010, le financement du programme ne pose pas de problèmes particuliers car l'économie du Brésil se porte bien, grâce aux produits primaires (produits agricoles, produits miniers, hydrocarbures) que le pays vend notamment aux pays émergents, comme la Chine et l'Inde, qui connaissent eux-mêmes un forte croissance économique[21]. Les résultats annoncés sont spectaculaires. Il est considéré que la combinaison du programme de lutte contre la pauvreté et de la croissance de l'économie du Brésil a permis, au cours de la décennie 2000, de sortir 35 millions de Brésiliens de la pauvreté.

[19] Székely M. (2001), « The 1990s in Latin America : Another Decade of Persistent Inequality, but with Somewhat Lower Poverty ». IADB, Research Department Working Paper 454.
[20] Langellier, Jean-Pierre, « Au Brésil, une bourse pour aller à l'école », *Le Monde*, 17 septembre 2008.
[21] En effet, le commerce entre le Brésil et l'Union européenne est fort modeste ; cf. Dumont, Gérard-François, Verluise, Pierre, *Géopolitique de l'Europe : de l'Atlantique à l'Oural*, Paris, PUF, 2016.

Economy Watch[22] écrit: « Au moins 53 pour cent de la population du Brésil – 104 millions de Brésiliens – font désormais partie de la classe moyenne du pays, comparativement à seulement 38 pour cent il y a dix ans, selon une étude officielle du gouvernement, publiée jeudi [.....]. Selon la 16e édition du rapport du ministère des Finances, "L'économie brésilienne en perspective", publié à la fin du mois d'août 2014, la baisse du taux de pauvreté atteindra 70 % à la mi-2014, que ce soit à partir de l'action d'intégration des programmes sociaux ou de l'accroissement des possibilités pour les jeunes sur le marché du travail ».

Puis, au milieu des années 2010, le ciel s'assombrit pour trois raisons : des coupes budgétaires dans les programmes sociaux par suite d'une économie désormais en berne, des inégalités qui demeurent considérables et une insécurité encore très élevée.

Après sa croissance des années 2000, le PIB du Brésil, à peine en hausse de 0,1 % en 2014, enregistre en 2015 une récession (-3,7 %)[23], sa plus grave crise économique depuis un quart de siècle. Enfin, le commerce extérieur est pénalisé par la baisse des prix des matières premières, l'investissement chute et la consommation marque le pas.

Pour enrayer la dégradation des finances publiques et réduire la hausse de l'endettement public (déficit public à 6,75 % du PIB en 2014), le gouvernement coupe dans les dépenses, y compris dans *Bolsa familia*. Comme le Brésil souffre d'un déficit de compétitivité, d'un manque de productivité dans l'industrie et d'une défiance des investisseurs, le chômage augmente. Et les pauvres voient l'inflation s'accroître, sachant notamment que le gouvernement, au début de 2015, décide d'augmenter les prix subventionnés de l'électricité, de l'essence et des transports.

La deuxième difficulté du Brésil vient du fait que, malgré le programme *Bolsa familia*, les inégalités n'ont pas reculé. Selon l'OCDE, l'une des raisons des fortes inégalités tient à « l'étendue de l'économie informelle », assez importante au Brésil où « les emplois informels se concentrent principalement dans les secteurs à faible intensité de compétences, comme l'agriculture, la construction, l'hôtellerie et la restauration, les services domestiques et le commerce de gros et de détail »[24]. Toujours selon l'OCDE, les inégalités concernent aussi l'éducation : au Brésil, « les élèves de 15 ans ont des résultats relativement médiocres en mathématiques et dans deux autres domaines cognitifs du PISA, la lecture et les sciences. La faiblesse de ces résultats peut être en partie associée à un investissement insuffisant car le montant total des dépenses publiques d'éducation rapporté au PIB est faible »[25].

En 2003, un auteur[26] avait écrit : « la pauvreté au Brésil n'est pas tant l'effet de la faiblesse du revenu moyen que celui de l'existence de très fortes inégalités[27] ». Il précise : « Le Brésil est aussi un pays où la distribution du revenu est extrêmement inégale, en dépit de politiques sociales relativement développées : près de 40 % des dépenses publiques leur sont consacrés, soit environ 15 % du Produit intérieur brut (PIB) ». Trois ans plus tard, il republie des extraits de son texte issu de son premier article de 2003. Et, lors de la révision de son texte en 2014, il maintient son analyse première selon laquelle la Brésil est un des pays les plus inégalitaires du monde.

---

[22] « 35 millions de Brésiliens ont échappé à la pauvreté »: http://www.economywatch.com/in-the-news/35-million-brazilians-escaped-poverty-over-last-decade.21-09.html, 20 septembre 2012.
[23] http://www.tresor.economie.gouv.fr/pays/bresil, consulté le 13 octobre 2016.
[24] OCDE, Toujours plus d'inégalité. Pourquoi les écarts de revenus se creusent, 2012.
[25] OCDE, *id*.
[26] Sgard, Jérôme, « Pauvreté, inégalités et politiques sociales au Brésil » La Lettre du CEPII, n° 229, Décembre 2003.
[27] Observatoire des inégalités. Date de rédaction le 5 avril 2006 ; dernière révision le 8 octobre 2014.

Cette analyse d'un Brésil où les inégalités demeurent élevées est également celle de l'organisation *Christian Aid*[28] qui publie, en mai 2012, un texte intitulé "Le vrai Brésil : l'inégalité derrière les statistiques"[29].

En troisième lieu, en dépit des efforts conduits, le Brésil demeure un pays où l'État de droit reste à parfaire et où l'insécurité atteint des niveaux particulièrement élevés. D'une part, les Brésiliens ont été abasourdis par l'importance de la corruption mise en évidence par le scandale qui a éclaté au grand jour en 2015, impliquant le géant pétrolier, des entreprises du BTP et des membres des partis au pouvoir[30] (PT), scandale qui a débouché en août 2016 sur la destitution de la présidente Dilma Rousseff.

D'autre part, le Brésil détient un record mondial pour le nombre des homicides, avec, en 2013, 56 000 homicides, dont la majorité par armes à feu (par comparaison, la France métropolitaine, dont la population représente un tiers de celle du Brésil, a enregistré 665 homicides en 2013). En outre, le Brésil a la police la plus violente du monde : en 2012, les policiers y ont abattu 2 212 personnes – croit-on, car le nombre exact de personnes mortes sous les balles de policiers reste ignoré. Par comparaison, aux États-Unis (un tiers plus peuplé que le Brésil), où la police est souvent considérée comme ayant la main leste, la même année 2012 a compté 461 homicides dus à des policiers.

Enfin, le Brésil est un foyer du cybercrime, le 2e foyer mondial de la fraude sur Internet, ce qui, en 2014, a coûté 8 milliards de dollars aux banques du pays.

Considérons à présent un pays du Nord dont la politique s'est centrée sur la distribution d'un revenu de base *a priori* couplé avec un accompagnement des personnes bénéficiaires avec pour objectif de les faire sortir définitivement de la pauvreté. La réussite d'un tel programme est donc aisée à mesurer à l'examen des évolutions quantitatives.

La réponse par de massifs budgets publics : l'exemple d'un pays du Nord

À la suite d'actions menées localement par des départements, en 1988, le gouvernement français décide de généraliser une formule de revenu de base intitulée revenu minimum d'insertion (RMI). Ce dernier consiste à verser une allocation financière aux personnes sans ressources ou ayant des ressources inférieures à un plafond fixé par décret. Ce versement doit s'accompagner d'actions d'insertion supposées permettre une diminution du nombre de personnes pauvres.

Dans la réalité, l'insuccès n'est pas contestable. Fin 1989, le nombre de bénéficiaires est inférieur à 500 000, puis il augmente pour, à compter de 1997, dépasser le million. Même à la fin des années 1990, à une période où l'économie française se porte bien et où le chômage baisse, il demeure au-dessus de ce seuil. Ensuite, à compter de 2004, donc bien avant les effets de la crise financière et des excès de l'endettement public révélés en 2008, il augmente à nouveau et dépasse les 1,2 million. Cet indicateur qu'est le nombre de bénéficiaires du RMI montre que la pauvreté, en France, avec des mesures axées sur un revenu de base, ne diminue pas. Les raisons avancées à l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI sont diverses.

---

[28] Christian Aid: http://www.christianaid.org.uk/

[29] http://www.christianaid.org.uk/images/real-brazil-summary.pdf

[30] « Comprendre le scandale Petrobras qui secoue le Brésil », *Le Monde*, 9 mars 2015, mise à jour le 5 mars 2016.

D'abord, dans la réalité, le RMI fonctionne comme un revenu de base sans véritable contrepartie[31], attribué selon des règles purement administratives. Le volet insertion du dispositif, bien qu'ayant été conçu dès l'origine comme un élément majeur, est souvent négligé, d'autant plus que les départements, collectivités territoriales chargées de sa mise en œuvre, sont débordés par le nombre. Aussi de nombreux allocataires du RMI ne font-ils l'objet d'aucun suivi parce que l'administration n'a guère les moyens de les suivre et de leur proposer suffisamment de projets d'insertion.
Ensuite, un calcul rapide des avantages relatifs conduit certains bénéficiaires du RMI, en particulier les moins qualifiés, à estimer que leur intérêt ne réside pas vraiment dans un retour à l'emploi payé au niveau du salaire minimum fixé par la réglementation (SMIC), notamment lorsqu'il s'agit de travail à temps partiel. Le revenu de base qu'est le RMI est alors jugé, selon certains, comme une « trappe à inactivité » incitant ceux qui en bénéficient à rester inactifs. En effet, le faible écart entre, d'une part, le RMI et les droits sociaux qui s'y attachent – les bénéficiaires du RMI sont automatiquement affiliés au régime général de la sécurité sociale et à la couverture complémentaire au titre de la couverture maladie universelle pour une durée d'un an renouvelable – et, d'autre part, le revenu et les droits moindres que pourrait engendrer une activité professionnelle "désincite" le retour vers l'emploi.
Le RMI entraînait donc chez certaines personnes une espèce d'addiction à l'assistanat, ce qui peut expliquer en partie la situation paradoxale du marché de l'emploi en France : de nombreuses offres d'emploi non satisfaites et, pourtant, un taux de chômage élevé.
Face aux critiques ci-dessus, deux mesures ont été prises. La première est la création en 2001 d'une nouvelle allocation, la prime pour l'emploi (PPE), destinée aux contribuables ayant une activité professionnelle mais percevant de faibles revenus, et devenue depuis le 1er janvier 2016, à la suite de nouvelles réformes, la prime d'activité[32]. En second lieu, le 1er juin 2009, face à la critique d'absence de projets et d'encouragement réel à l'insertion, et face au nombre toujours plus élevé de bénéficiaires, le RMI est remplacé par le revenu de solidarité active (RSA), qui se donne pour but de remédier aux principaux défauts du RMI.
Mais, en réalité, « le RSA, dont l'épure du projet contenait une simplification drastique, est une construction administrative très compliquée que même ses promoteurs ont du mal à expliquer... » [33] et « Au delà des prestations, la complexité s'est nichée dans les organisations et dans la « gouvernance » des politiques de lutte contre l'exclusion. » [34]
Ainsi, en France, au bout de plus d'un quart de siècle de mise en place d'un revenu de base, et en dépit d'autres mesures contre le risque pauvreté-exclusion sociale[35], de

[31] En octobre 2016, la justice française, précisément le tribunal administratif de Strasbourg, saisi par la préfecture, a annulé la délibération du Conseil départemental du Haut-Rhin de février 2016 qui souhaitait que les bénéficiaires du RSA effectuent du bénévolat.
[32] Résultant précisément de la fusion entre ce qui s'appelait le « RSA activité » et la prime pour l'emploi.
[33] Damon, Julien, « Lutter contre la pauvreté avec efficacité. Pistes d'évolution pour les structures associatives et administratives qui luttent contre la pauvreté » dans : Claude Bébéar (dir.), *Réformer par temps de crise*, Paris, Les Belles Lettres, 2012.
[34] Damon, Julien, *id*.
[35] En France, les prestations du risque pauvreté-exclusion sociale s'élèvent à 20,1 milliards d'euros en 2014 dont : revenu de solidarité active (RSA), 12,3 milliards d'euros ; prestations versées par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS-CIAS) avec 2,3 milliards d'euros ; autres prestations versées par les administrations publiques, pour 0,6 milliard, soit notamment l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) ; prestations versées par les Institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM : 2,6 milliards), seul régime du secteur privé intervenant sur le risque pauvreté-exclusion sociale. Celles-ci recouvrent principalement les aides liées à l'hébergement des personnes en situation précaire. Au fil des années, la croissance est portée par les dépenses de RSA.

nombreuses autres initiatives[36] et d'un système très élaboré de protection sociale[37] (maladie, retraite, politique familiale), non seulement la pauvreté n'a pas diminué en France, mais elle a augmenté. Et il faut noter que la pauvreté se révèle tout autant présente dans les grandes agglomérations que dans les autres territoires[38] bien que celles-là soient censées, selon la doctrine officielle des gouvernements français favorable aux « métropoles »[39], bénéficier de la mondialisation.

Des insuffisances dues à des approches trop unidimensionnelles de la pauvreté

Les exemples ci-dessus de pays tentant de conjurer la pauvreté par une amélioration du pouvoir d'achat des plus nécessiteux ont, bien sûr, des effets à court terme pour les personnes et les familles bénéficiaires. Mais, considérés dans leur évolution sur le moyen terme, ils conduisent à des résultats bien insuffisants, de façon générale comme au regard des moyens financiers déployés. Surtout, non seulement ils ne permettent pas d'en finir avec la pauvreté mais, tributaires des évolutions macro-économiques des pays, ils peuvent même connaître une augmentation de la pauvreté alors qu'il faudrait l'éradiquer. L'un des exemples, celui de la France, témoigne même d'une croissance de la pauvreté pendant une période où la croissance économique, alors satisfaisante, s'accompagnait d'une baisse du chômage.

Comment expliquer ces résultats décevants ? En réalité, ces politiques, même lorsqu'elles affichent d'autres objectifs que le souci de donner un pouvoir d'achat suffisant aux plus pauvres, privilégient une conception unidimensionnelle de la pauvreté, fondée essentiellement sur une insuffisance de revenus et/ou une amélioration des possibilités de consommation. Cette conception unidimensionnelle de la pauvreté conduit à centrer la politique destinée à l'éradiquer sur la distribution de ressources et de biens. Parfois, cette conception unidimensionnelle de la pauvreté est officiellement tempérée dans la présentation de ses modalités par la mise en œuvre d'autres mesures, concernant par exemple l'éducation (Brésil), la santé (Venezuela et France) ou l'insertion (France). Mais le fait de se centrer sur les possibilités de consommation des pauvres consiste implicitement à penser que le thermomètre de la pauvreté peut se contenter d'un seul indicateur, la connaissance du revenu des personnes.

Or, en réalité, la pauvreté, comme les processus de paupérisation, ont un caractère multidimensionnel qui ne peut se résumer à une dimension monétaire. La privation de droits, comme le droit à la sécurité, peut engendrer beaucoup plus sûrement un processus de paupérisation que la baisse d'un revenu liée par exemple aux difficultés rencontrées par l'entreprise où la personne travaille.

C'est pourquoi les politiques contre la pauvreté doivent être mieux réfléchies afin d'apporter des réponses adoptées pour contrecarrer les processus de paupérisation.

---

[36] Campagnes hivernales de mobilisation contre la pauvreté (1984), services d'aide médicale urgente (Samu) sociaux pour aller au devant des sans-abri (1993), loi d'orientation pour la lutte contre les exclusions (1998), Couverture maladie universelle (1999), programmes de rénovation urbaine (2003), plan de cohésion sociale (2004), opposabilité du droit au logement (2007).

[37] En France, les dépenses de protection sociale représentent 715 milliards d'euros en 2013, soit 33,8 % du PIB, selon les données de la Drees (service statistiques du ministère des Affaires sociales), *La protection sociale en France*, rapport 2016.

[38] Dumont, Gérard-François (direction), *Géographie urbaine de l'exclusion*, Paris, L'Harmattan, 2011.

[39] « Une idéologie de la métropolisation ? », *Population & Avenir*, n° 722, mars-avril 2015.

Le triptyque de politiques réussies contre la pauvreté

Afin de réduire le nombre de personnes pauvres, il faut agir sur les facteurs explicatifs de la pauvreté, donc en amont sur les causes de la pauvreté et pas seulement en aval pour essayer d'en corriger les conséquences. Selon ce principe, une politique efficace contre la pauvreté repose sur une triade : la sécurité des personnes, le développement de l'éducation ainsi que de l'emploi formel et un État de droit social.

La sécurité, socle impératif de toute politique contre la pauvreté

L'insécurité sur un territoire, quelle que soit l'échelle géographique considérée (un quartier, une ville, une région ou un pays) engendre inévitablement de la pauvreté. C'est évidemment le cas des guerres qui déstabilisent la vie économique et sociale. Pour ne prendre qu'un exemple, le conflit civil qu'a connu la Côte d'Ivoire dans les années 2000 s'est accompagné d'une hausse de la pauvreté, le pourcentage des Ivoiriens subissant l'extrême pauvreté étant alors passé du dixième au tiers de la population[40], d'où d'ailleurs une importante hausse des taux de mortalité.

L'histoire contemporaine de la Chine offre un autre exemple. Lorsque Mao Zedong, pour écraser toute opposition, crée de l'insécurité en lançant en 1958 la politique dite du « grand bond en avant » maintenue jusqu'au début de 1960, cela se traduit par une forte désorganisation du fonctionnement de l'industrie et, surtout, de l'agriculture chinoise, et engendre des famines qui entraînent la mort de plus de 40 millions de Chinois[41], même si ce drame est ensuite masqué durant une vingtaine d'années par les statistiques largement truquées du régime communiste chinois.

Depuis que le gouvernement de la Chine a cessé de vouloir dicter autoritairement le comportement économique de tous les Chinois en suscitant des violences, comme à nouveau en 1966 avec la « révolution culturelle » qui causa plusieurs millions de morts[42], et, donc, d'organiser une sorte d'insécurité institutionnelle, la pauvreté a considérablement reculé d'autant plus que, parallèlement, la politique économique s'est ouverte en vue de privilégier la production dans le cadre de conceptions assez nettement capitalistes.

Des pays du Nord peuvent connaître, sur certains de leurs territoires, les mêmes difficultés. Par exemple, la France possède de nombreux quartiers marqués par une insécurité élevée, comme en témoignent des comportements violents ou le fait que des gardiens d'immeubles vont dormir en dehors de leur logement de fonction afin de trouver un peu de calme. Dans ces quartiers qui sont des quartiers de non-droit puisque leurs habitants ne bénéficient pas du droit à se déplacer sans crainte et sans danger[43], les activités et l'emploi ne sont pas florissants. Ainsi, des commerces, soumis à des violences et des rackets réguliers, ferment, faisant disparaître des emplois liés, et ne sont remplacés par aucune autre activité créatrice d'emplois ; quant aux entreprises, elles rechignent à s'y implanter, faute de garantie de sécurité. Du coup, un processus de paupérisation se développe. Aussi, en dépit des nombreuses mesures

---

[40] Sachs, Jeffrey D., The Age of Sustainable Development, Columbia University Press, 2015.
[41] Domenach, Jean-Luc, *Chine : L'archipel oublié*, Paris, Fayard, 1992.
[42] Courtois, Stéphane (direction), *Le Livre noir du communisme. Crimes, terreur, répression*, Paris, Robert Laffont, 1997.
[43] L'actualité française a de nouveau été marquée par des violences avec tentatives de meurtres de policiers au sud de Paris dans le quartier de la grande Borne, sur le territoires des commune de Grigny et Ris-Orangis, en octobre 2016.

sociales comme le RSA présenté ci-dessus, non seulement la pauvreté n'est pas jugulée mais elle s'aggrave.
Une politique visant à contrer les processus de paupérisation consiste donc d'abord à tout mettre en œuvre pour instaurer la sûreté des personnes, selon le terme utilisé dans l'article II de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression ». Au sens de cette Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, la sûreté est plus qu'un droit de l'homme ; c'est une garantie, c'est la donnée première de l'exercice des droits de l'homme. Pour que cette garantie soit réelle, elle doit être assurée par une force publique.
Cette importance de la sûreté est à nouveau formulée dans la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 dont l'article 3 précise : « Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne ».
Ainsi, toute la tradition démocratique place la sécurité, tant des personnes que des biens, au premier rang des droits de l'homme, sachant que les deux mots sûreté et sécurité sont équivalents puisqu'ils viennent du mot latin *securitas*.
Le dictionnaire Robert propose une définition selon laquelle la sûreté est la « situation d'un personne qui ne risque rien, qui n'est pas en danger ». Et la sécurité est, du point de vie de l'organisation, « les conditions matérielles économiques, politiques propres à créer un état de sécurité pour les individus ».
La sécurité est donc une mission impérative que l'État doit assurer sur l'ensemble des territoires placés sous sa souveraineté et pour l'ensemble de ses habitants. Elle est une condition première pour enrayer tout processus de paupérisation et doit être complétée d'une politique favorisant l'éducation et le développement de l'emploi formel.

L'éducation et le développement de l'emploi formel

Ces deux éléments sont essentiels. D'abord, l'accès à l'école est bien l'outil privilégié pour transmettre de façon égale des connaissances aux jeunes générations. L'école est un instrument également important pour réduire les inégalités de santé car elle peut faire connaître des règles d'hygiène et de prévention sanitaire, ce qui suppose notamment un accès égal à l'école pour les garçons et pour les filles. Dans les pays du Sud, l'école est également un lieu privilégié pour faire reculer l'analphabétisme.
Dans les pays du Nord où le taux de scolarisation est proche de 100 %, la question de l'éducation mérite d'importants efforts pour faire reculer l'illettrisme Ce phénomène concerne « toute personne incapable de lire et d'écrire en le comprenant un exposé simple et bref de faits en rapport avec la vie quotidienne ». Il est souvent un élément essentiel du processus de paupérisation. Plus précisément, les politiques contre la pauvreté doivent enrayer les risques d'illettrisme dès l'école primaire, aux âges entre 6 et 12 ans. Exténuer l'illettrisme aujourd'hui, c'est prévenir la pauvreté de demain. Or, tout se passe comme si la prise en compte de ce phénomène était insuffisante. Pourquoi ? Avançons comme explication un mythe récurrent : on veut croire que les lacunes de l'école primaire seront comblées au collège et celles du collège faire l'objet d'un rattrapage au lycée. Ce mythe fait fi des réalités de la biologie humaine, comme nous l'avons si souvent constaté auprès de personnes handicapées. Les handicapés physiques, qui ont eu le malheur d'être privés d'école dans leur enfance à cause de cela, ne parviennent que très difficilement (et même parfois pas du tout) à assimiler ce que

les neurones frais de l'enfance acquièrent sans beaucoup d'effort, sous condition d'une pédagogie adaptée[44].
Plus généralement, l'éducation permet d'acquérir des compétences facilitant l'insertion dans le marché du travail. Les taux de chômage sont généralement corrélés avec le niveau de formation, donc beaucoup plus élevés pour les personnes sans diplômes que pour les autres.
Ensuite, la politique contre la pauvreté doit tout faire pour réduire l'emploi informel car, sans que des chiffres absolument précis puissent être avancés, il y a incontestablement une corrélation entre l'importance de la pauvreté et celle de l'emploi informel. Ce dernier concerne tous les travailleurs qui ne sont pas couverts par des dispositions formelles. Certes, ce type d'emploi procure des revenus à des personnes mais ne leur offre ni protection, ni espoirs de pérennisation de leurs revenus. En outre, l'emploi informel, par définition, ne peut participer aux recettes contribuant à la protection sociale des populations.
Deux types d'emploi informel se distinguent, appelant des réponses en partie différentes. Le premier concerne des personnes qui exercent des activités légales (dans l'agriculture, l'industrie, le bâtiment et les travaux publics, les services à domicile ou les transports) mais qui ne disposent d'aucune protection réglementaire. La loi ne leur est pas appliquée alors même qu'ils opèrent dans le cadre de la loi. Pour lutter contre ce type d'emploi informel, l'amélioration des services d'inspection du travail est nécessaire, ainsi que l'accès à l'assistance juridique de personnes abusées par leurs employeurs. Mais d'autres pistes sont à envisager comme la simplification des lois imposant des réglementations trop contraignantes, la minoration de contraintes fiscales engendrant des charges excessives pour l'emploi formel ou des mesures de simplification fiscale pour encourager les contribuables à s'acquitter spontanément de leurs obligations. Il faut ainsi agir sur les causes de l'informalité et lever les obstacles à l'entrée dans l'économie formelle.
Le second type d'emploi informel recouvre des activités illégales (trafic de drogue, de faux médicaments, de faux papiers, prostitution, etc.) qui, du fait de leur nature, se trouvent hors du champ d'application de la loi. Ce type d'activité doit être durement sanctionné.
Selon les pays, les politiques visant, par la réduction de l'emploi informel, à diminuer la pauvreté, peuvent être différenciées[45]. Cette réduction peut passer par des mesures de régularisation de personnes ayant un emploi informel, comme l'Espagne l'a fait en 2005 pour près de 700 000 immigrants[46]. L'Espagne a alors fait coup double en donnant une protection sociale à 700 000 personnes et en élargissant la couverture du secteur formel pour accroître la capacité redistributive du système fiscal et de protection sociale[47]. En Chine, où l'emploi informel concerne environ 200 millions de personnes au sein de ce qu'on appelle la population flottante[48], c'est la suppression du livret de résidence (*Hukou*) qui serait une grande avancée favorable à l'emploi formel.

---

[44] Dumont, Gérard-François, " Les sept défis de la lutte contre l'exclusion sociale ", *Population & Avenir*, n° 647bis, mars-avril 2000.
[45] Sur divers exemples d'expériences, cf. José Luis Daza, *Économie informelle, travail non déclaré et administration du travail*, Genève, Bureau international du Travail, juin 2005.
[46] Selon les chiffres officiels communiqués le 9 mai 2005, sur les 690 679 demandes de régularisation, seules 3,15 % ont été rejetées.
[47] La secrétaire espagnole à l'immigration Consuelo Rumi a alors reconnu que la régularisation consolidait la sécurité sociale (puisque les employeurs devait désormais cotiser) et grossissait les recettes fiscales par la réduction du travail au noir.
[48] Dumont, Gérard-François, Yiliminuer, Tuerxun, « Les migrations internes accentuent l'inégalité historique du peuplement de la Chine », *Informations sociales*, n° 185, septembre-octobre 2014.

Une autre nécessité des politiques de lutte contre la pauvreté est le développement de ce que nous appellerons un « État de droit social ».

L'État de droit social

L'État de droit (*Rule of Law*, en anglais) est un système institutionnel dans lequel chacun est soumis au même droit, que ce soit l'individu ou la puissance publique. Un tel système signifie donc, par ailleurs, l'égalité des sujets de droit (individus, associations, entreprises) devant les normes juridiques et l'existence de juridictions indépendantes.
L'État de droit implique notamment la lutte contre la corruption puisque celle-ci, par définition, signifie le non-respect de certaines normes juridiques. Or, cette lutte requiert une bonne gouvernance. Les efforts à conduire en ce domaine sont considérables, que l'on considère les niveaux de corruption des pays du monde publiés annuellement par *Transparency international* ou l'indice *Ibrahim* sur la gouvernance en Afrique, dont la dernière parution couvre 37 des 54 États africains, soit 70 % de la population du continent[49]. Selon cet indice, en Afrique, la gouvernance ne s'est pas améliorée entre 2006 et 2016, surtout à cause d'une nette détérioration de la sécurité et de l'État de droit. Cette détérioration s'explique par divers éléments, dont la corruption et la bureaucratie à propos desquelles des indicateurs, fournis par la Banque mondiale, mesurent la probabilité pour le citoyen de se voir confronté à des fonctionnaires corrompus, ainsi que le volume et le poids de la paperasserie.
Au delà de l'État de droit *stricto sensu*, ce que nous appelons l'État de droit social est celui qui se conforme à l'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 : « Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays ». L'État de droit social doit, tout autant, se conformer à l'article 25 de la même délibération : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales ».
L'État de droit social consiste donc à élaborer des lois, politiques et programmes visant à assurer une protection à tous les travailleurs et une couverture de la sécurité sociale à tous les habitants. Il doit aussi apporter des réponses aux questions spécifiques des besoins des personnes SDF (sans domicile fixe)[50].

***

La diminution incontestable de la pauvreté dans le monde ces dernières décennies doit, comme en Asie, au déploiement de politiques économiques ouvertes se substituant à des politiques autarciques, ayant permis de faire croître l'offre de biens et services, de politiques éducatives et sanitaires conformes à un État de droit social. Effectivement, une grande part de l'humanité est parvenue, depuis deux siècles et demi, à limiter la misère et faire reculer la mortalité auparavant massive de ses enfants, de ses adolescents et de ses parturientes[51].

---

[49] « L'état de droit décline dramatiquement en Afrique », Euractiv, octobre 2016. L'étude *Ibrahim* se penche notamment sur la sécurité, les droits de l'Homme, la stabilité économique et le développement humain.
[50] Damon, Julien, « Zéro SDF » : est-ce possible ? », *Population & Avenir*, n° 695, novembre-décembre 2009.
[51] Deaton, Angus, *La grande évasion, Santé, richesse et origine des inégalités*, Paris, PUF, 2016.

En revanche, les effets de l'aide internationale sont peu concluants. Cette aide n'a pas été un levier essentiel de la lutte contre la pauvreté dans les pays du Sud. En effet, les pays ayant, ces dernières décennies, bénéficié des montants par habitant les plus élevés en matière d'aide au développement, comme l'Algérie (qui a bénéficié, pendant plusieurs décennies, d'un paiement surévalué de ses hydrocarbures par la France), Haïti ou Madagascar, n'ont pas réduit leur pauvreté de façon sensible par rapport à d'autres pays ayant reçu des aides au développement beaucoup plus modestes. Cela ne signifie nullement que l'aide internationale ne soit pas nécessaire pour apporter à ces pays de meilleures possibilités d'investir dans les infrastructures, l'éducation ou la santé. Mais cette aide, pour être efficace, doit être « appropriée » et il faut de nombreux relais pour accompagner les démarches d'appropriation. En outre, l'aide internationale doit être bien contrôlée pour éviter les pratiques de corruption qui nuisent à son efficacité.

Demain, la pauvreté doit continuer de reculer. Dans ce dessein, la priorité des États concernés doit être d'assurer la sécurité sur l'ensemble des territoires placés sous leur souveraineté, de satisfaire aux besoins éducatifs, de déployer une économie dynamique limitant l'emploi informel, de favoriser l'amélioration de la santé et de l'hygiène publiques, notamment grâce aux réseaux d'assainissement, et de déployer un État de droit social. Et, pour la satisfaction des besoins élémentaires de l'homme, les États doivent se rappeler cette phrase de Montesquieu : « Les terres produisent moins en raison de leur fertilité que de la liberté des habitants », à commencer par la liberté d'aller et venir dans son territoire de vie, donc la sécurité.

G.-F.D.

Toutes les Analyses de Population & Avenir sur :
http://www.population-demographie.org/LAP06.htm