Document generated on 07/12/2025 5:16 a.m.

L'Actualité économique

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

Christophe Ehrhart

Volume 82, Number 4, décembre 2006

URI: https://id.erudit.org/iderudit/016405ar
DOI: https://doi.org/10.7202/016405ar

See table of contents

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)
1710-3991 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Ehrhart, C. (2006). Croissance, redistribution et lutte contre la pauvreté : l'évolution non linéaire de l'approche de la Banque mondiale. *L'Actualité économique*, *82*(4), 597–641. https://doi.org/10.7202/016405ar

Article abstract

This article reviews sixty years of the activity of the World Bank, by stressing the variations over time of its attitude with regard to the fight against poverty. Indeed, during the 1950s and 1960s, the World Bank considered that the best means of fighting poverty consisted in creating the conditions of the fastest possible growth by carrying out heavy investments in physical infrastructures. However, faced with the persistence of mass poverty and high inequalities in a great number of developing countries despite rather satisfactory performances in terms of growth, at the end of the 1960s the World Bank put for the first time the "war against poverty" at the centre of its agenda. Then during the 1970s it endeavoured to work out new growth strategies which are more favourable for the poor. Under the era of structural adjustment, the vision of the World Bank changed in many respects. During the first half of the 1980s, in a context of the debt crisis, the World Bank was led to put aside the objective of poverty reduction to favour the recovery of macroeconomic balances and the potential of growth of countries in difficulty. However, in response to criticism concerning the social costs of its adjustment programs, the international financial institution, at the end of the 1980s, reaffirmed its commitment to reduce poverty by giving greater importance to the social effects of short-term adjustment and proposing afterwards new strategies towards long-term poverty reduction.

Tous droits réservés © HEC Montréal, 2007

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

L'Actualité économique, Revue d'analyse économique, vol. 82, nº 4, décembre 2006

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

Christophe EHRHART
Centre d'Études et de Recherches Économiques et Sociales de l'Université de la Réunion (CERESUR)
Université de la Réunion
Centre d'Études en Macroéconomie et Finance Internationale (CEMAFI)
Université de Nice – Sophia Antipolis

Résumé – Cet article passe en revue 60 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. Durant les années cinquante et soixante, 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 soixante, et pour la première fois, « la guerre contre la pauvreté » au centre de son agenda puis elle s'efforça d'élaborer, pendant les années soixante-dix, 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 quatre-vingt, 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 quatre-vingt, une plus grande importance aux conséquences sociales de l'ajustement à court terme et surtout en proposant par la suite de nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté à long terme.

Abstract – This article reviews sixty years of the activity of the World Bank, by stressing the variations over time of its attitude with regard to the fight against poverty. Indeed, during the 1950s and 1960s, the World Bank considered that the best means of fighting poverty

* L'auteur (cehrhart@univ-reunion.fr, ehrhart@unice.fr) remercie Claude Berthomieu et un rapporteur anonyme pour leurs commentaires qui l'ont aidé à la mise en forme finale de ce texte dont il demeure cependant seul responsable du contenu.

consisted in creating the conditions of the fastest possible growth by carrying out heavy investments in physical infrastructures. However, faced with the persistence of mass poverty and high inequalities in a great number of developing countries despite rather satisfactory performances in terms of growth, at the end of the 1960s the World Bank put for the first time the « war against poverty » at the centre of its agenda. Then during the 1970s it endeavoured to work out new growth strategies which are more favourable for the poor. Under the era of structural adjustment, the vision of the World Bank changed in many respects. During the first half of the 1980s, in a context of the debt crisis, the World Bank was led to put aside the objective of poverty reduction to favour the recovery of macroeconomic balances and the potential of growth of countries in difficulty. However, in response to criticism concerning the social costs of its adjustment programs, the international financial institution, at the end of the 1980s, reaffirmed its commitment to reduce poverty by giving greater importance to the social effects of short-term adjustment and proposing afterwards new strategies towards long-term poverty reduction.

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 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 plus de 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.

1. Cependant, comme le reconnaît explicitement la Banque mondiale (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.

Une façon commode de saisir l'évolution de la vision de la Banque mondiale sur ce sujet est de reprendre la définition d'une stratégie de développement avancée par Bourguignon (2004). Selon ce dernier, dès lors qu'elle vise à réduire la pauvreté absolue sous toutes ses formes (monétaires et non monétaires), une stratégie de développement est entièrement déterminée par ses considérations en matière de croissance et de répartition. Par conséquent, le véritable défi à relever lors de l'établissement d'une stratégie de ce type consiste à identifier la nature des liens entre croissance et répartition, le poids variable alloué respectivement aux objectifs de croissance et de redistribution dans les diverses stratégies de lutte contre la pauvreté dépendant essentiellement de la manière dont ces deux variables interagissent.

L'objectif de cette étude est de montrer que la Banque mondiale a opté alternativement pour différentes stratégies de réduction de la pauvreté qui ont mis l'accent, à des degrés divers, sur les mesures destinées à stimuler la croissance d'une part, et sur les politiques de redistribution d'autre part. Ainsi, nous verrons notamment que soit elle a misé principalement voire exclusivement sur la croissance pour réduire la pauvreté, soit elle a intégré des instruments de redistribution dans son dispositif de lutte contre la pauvreté, concevant que la croissance économique est une condition nécessaire mais non suffisante de réduction de la pauvreté.

Dans cet article, nous tenterons de retracer les trois principales phases qui symbolisent, selon nous, le caractère que nous qualifierons de « non linéaire » du développement de la pensée de la Banque mondiale dans ce domaine[2]. Dans une première section, nous rappellerons que, durant les années cinquante et soixante, 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. Dans une seconde session, nous montrerons que, 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 a placé, dès la fin des années soixante, et pour la première fois, « la guerre contre la pauvreté » au centre de son agenda puis elle s'est efforcée d'élaborer, pendant les années soixante-dix, de nouvelles stratégies de croissance qui soient plus favorables pour les pauvres. Enfin, au cours de la troisième et dernière phase (couvrant la période allant des années quatre-vingt au début des années deux mille) examinée dans une troisième section, l'approche de la Banque mondiale a subi également de nombreuses modifications. En fait, durant la première moitié des années quatre-vingt, face à des

2. Nous baserons notamment notre présentation sur différents documents de la Banque mondiale (surtout ceux qui ont marqué son changement d'attitude face au combat contre la pauvreté), l'ouvrage volumineux de Kapur, Lewis et Webb (1997) et les articles de Birdsall et Londoño (1997a,b) et de Kanbur et Vines (2000).

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 quatre-vingt, 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.

1. La réduction de la pauvreté, une conséquence indirecte et implicite de la croissance : les années cinquante et soixante

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.

1.1 *La stratégie de croissance maximale et l'« effet de ruissellement »*

Au début des années cinquante, la réalité principale définissant la situation des pays en voie de développement était le sous-développement caractérisé par un faible revenu *per capita*, 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. À 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 Berry et Stewart (1999), directement en réponse à ces nouvelles attentes politiques et économiques des pays en développement, les pionniers du développement[3] 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;
- l'intervention gouvernementale sous différentes formes était nécessaire pour exploiter ce potentiel et promouvoir l'industrialisation.

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

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 habitant. 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 (Meier, 2001).

En outre, durant les années cinquante et soixante, 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 Lewis (1954) et de Fei et 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 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

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.

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

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 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 (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 Bruno et 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 reconnut 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 cinquante » (Kapur *et al.*, 1997 : 119).

Plus exactement, durant les années cinquante, 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 (Birdsall et Londoño, 1997a).

Seulement, à la fin des années cinquante, 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 soixante, 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 croisant 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 soixante. 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 *per capita* (c.-à-d. 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.

À 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 soixante 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 *et al.* (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 soixante-dix en commençant à diversifier légèrement

au cours des années soixante 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'État. En particulier, pour 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 soixante 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'agriculture[6] 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 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'État ne pourrait que redistribuer la pauvreté.

1.2 *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. D'après

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.* Gillis *et al.* (1998).

le Bureau international du travail (BIT), « 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 » (BIT, 1976 : 15).

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. » (PNUD, 1996 : 52)

Vers la fin des années soixante, 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 : 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 soixante-dix, 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 (Berry et Stewart, 1999).

2. À la recherche d'une stratégie de croissance plus favorable pour les pauvres : les années soixante-dix

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 croissance[7]) 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 soixante-dix.

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 » (2.1). En second lieu, faisant de l'éradication de la pauvreté absolue, qu'il définissait comme « une condition de vie tellement dégra-

7. Dans les années soixante, 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).

dée par la maladie, l'illettrisme, la malnutrition et la misère noire qu'elle prive ses victimes des nécessités humaines de base » (citation extraite de Kapur *et al.*, 1997 : 240), 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 (2.2).

2.1 *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 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, 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 Singer et 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 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 Emmerij (1994), « pendant cette décennie, c'est la longueur de la période de transition [c.-à-d. les premiers stades du développement] qui a le plus frappé les esprits. On prétend souvent que la théorie du « ruissellement » est erronée et que les fruits de la croissance économique n'atteignent pas les 20 à 40 % les plus pauvres de la population. Ce n'est pas tout à fait vrai. À la longue, la croissance économique réussit à atteindre les objectifs sociaux, voire à réduire la misère absolue, mais pour ce faire, elle a parfois besoin de trois à cinq générations. En d'autres termes, la période de transition requise serait inacceptable sur le plan humain, et hors de portée de la responsabilité politique. » (Emmerij, 1994 : 501)

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 absolue[8] sans croissance économique vigoureuse, Ahluwalia *et al.* (1974) soutiennent, à la lumière de la diversité des expériences des pays en voie de 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 de 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 (Kakwani et Pernia, 2000).

---

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. D'après le PNUD, « 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 niveau de revenu en deçà duquel il n'est pas possible de se procurer une quantité de nourriture donnée » (PNUD, 1997 : 17). Voir également, entre autres, Salama (1998) et Destremau et 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.

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.

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 proprié-

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 – c.-à-d. 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.

taires 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 Stewart et Streeten (1976) et Berry et Stewart (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.

2.2 … *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 soixante-dix 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. À 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; Haq et Burki, 1980; Ranis, 1981; Streeten *et al.*, 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) » (Destremau et Salama, 2002 : 70-71).

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 (c.-à-d. 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 : 17).

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. À 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 *per capita* 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.

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.

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.

---

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 quatre-vingt) pour satisfaire la part non solvable des besoins ressentis par cette population très démunie.

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 réallocation 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'État 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'État.

Dans ces conditions, pour contourner cette contrainte politique (c.-à-d. 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 soixante-dix 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 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). 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 soixante-dix, 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 soixante-dix dans les pays en voie de développement a contribué à évincer progressivement de l'agenda de la Banque mondiale le combat contre la pauvreté. À la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, 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.

3. Croissance, inégalité et pauvreté sous l'ère de l'ajustement structurel : des années quatre-vingt au début des années deux mille

Au début des années quatre-vingt, 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 quatre-vingt, l'impact à court terme des programmes d'ajustement sur la pauvreté n'était pas en général explicitement abordé par

11. Baptisés « consensus de Washington » par Williamson (1990), les programmes d'ajustement structurel désignent une série de réformes néolibérales (c.-à-d. 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). Notons que ce changement d'orientation économique coïncide avec l'arrivée au pouvoir de gouvernements conservateurs aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Allemagne qui font partie des pays actionnaires les plus influents de la Banque mondiale (Kanbur et Vines, 2000; Pender, 2001).

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 quatre-vingt que la pauvreté est finalement reconnue par la Banque mondiale comme une question centrale dans le processus d'ajustement. Ainsi, selon Ahluwalia (1994), le débat très animé durant les années soixante-dix 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 quatre-vingt, 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.

3.1 *Du débat sur les conséquences distributives à court terme des programmes d'ajustement orthodoxes …*

La crise du début des années quatre-vingt résulte de la conjonction de chocs extérieurs avec une situation antérieure plus ou moins fragilisée. En effet, au cours des années soixante-dix, 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 quatre-vingt, 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

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

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].

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 (Ribe et Carvalho, 1990).

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

En fait, d'après 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 » (Cornia, Jolly et 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 quatre-vingt. Les premières mesures de stabilisation macroéconomique à court terme envisagées par les institutions financières internationales

13. Cette négligence initiale des conséquences distributives des programmes d'ajustement était aussi largement due à un déficit informationnel. Comme le font remarquer Bourguignon, de Melo et Morrisson (1991), ni les outils 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 Sarrasin (1999).

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 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 : 8). 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].

3.1.2 *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 quatre-vingt, trois types de coûts qualifiés de « transitoires » ont été identifiés par la Banque mondiale comme inhé-

15. À 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 Maasland (1990).

rents 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 déclins 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 » (Huang et Nicholas, 1987 : 6). 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 quatre-vingt 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 (c.-à-d. de nature orthodoxe) ont de fortes chances d'être plus faibles et les bénéfices 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 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

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.

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 quatre-vingt, 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 quatre-vingt, 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 (Serageldin et Noël, 1990; 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.

3.2 *… 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 Lipton et Maxwell (1992), le « nouvel agenda de la pauvreté » (3.2.1). Au milieu des années quatre-vingt -dix, la Banque mondiale connaît une crise de légitimité majeure qui la contraint à revoir sa stratégie de développement. Dans le nouvel agenda du développement de la Banque mondiale, la réduction de la pauvreté n'occupe véritablement une place prioritaire qu'à partir de la fin des années quatre-vingt-dix (3.2.2). Cette réorientation manifeste de la politique de développement de la Banque mondiale vers l'éradication de la pauvreté se traduit, du point de vue rhétorique, par la proposition d'une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté (3.2.3) et, dans la pratique, par l'application d'une nouvelle approche

de la conditionnalité en matière d'assistance aux pays en développement (3.2.4). D'après 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 quatre-vingt-dix), consacre un « nouveau " nouvel agenda de la pauvreté " ».

3.2.1 *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 mondiale[18], 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. Être 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 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.

---

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

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'État 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.

À 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'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. Enfin, la fourniture de crédit aux pauvres via des institutions de microfinancement, telles que la *Grameen Bank* au Bangladesh, peut aider les pauvres à se procurer des actifs.

(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'État sont biaisées au détriment des personnes qui en ont le plus besoin, à savoir les pauvres[19]. 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.

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.

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 trouver temporairement en danger en cas de conjoncture défavorable. Les premiers ont besoin d'un système de transferts ciblés qui

19. La Banque mondiale (2004) souligne d'ailleurs que trop souvent, les pauvres ne bénéficient pas encore des services de base (la santé, l'éducation, l'adduction d'eau, l'assainissement et l'électricité).

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 (c.-à-d. 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'État 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 (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 soixante-dix, via des projets bien ciblés et le processus de libéralisation des marchés amorcé au cours des années quatre-vingt. 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 (Kanbur et Vines, 2000).

3.2.2 *La réduction de la pauvreté, un objectif prioritaire dans la nouvelle vision du développement de la Banque mondiale*

L'approche néolibérale du développement est restée dominante au sein de la Banque mondiale jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix (Kanbur et Vines, 2000). Cependant, dès le début de l'année 1995, la Banque mondiale fait face à une crise de légitimité profonde. Son interprétation du « miracle asiatique » (World Bank, 1993) qui attribue un rôle positif et plus conséquent à l'État (que les défenseurs du « consensus de Washington ») dans la croissance rapide et durable des « économies d'Asie à performances élevées » (*high-performing Asian economies*), l'incapacité des politiques d'ajustement structurel à engendrer des niveaux de croissance élevés et soutenus dans les pays moins développés et la crise mexicaine de 1994-1995 remettent sérieusement en question les principes fondamentaux de la vision néolibérale du développement. C'est dans ce contexte de crise de confiance importante qu'intervient, en juin 1995, la nomination de J. Wolfensohn à la tête du groupe de la Banque mondiale par l'Administration démocrate de B. Clinton. Sa principale mission est de proposer une nouvelle stratégie de développement qui redonne de la légitimité à l'action de la Banque mondiale dans les pays en développement et en transition (Pender, 2001).

Marquant l'émergence d'un « post-consensus de Washington » (PCW), cette nouvelle stratégie de développement a été en fait élaborée par J. Stiglitz, économiste en chef éphémère de la Banque mondiale entre février 1997 et novembre 1999. Brièvement, selon Stiglitz (1998a), le « consensus de Washington » (CW) préconisait l'application d'une série limitée d'instruments (comprenant la stabilité macroéconomique, la libéralisation commerciale et la privatisation) pour atteindre un objectif relativement étroit (la croissance économique). En revanche, le PCW admet qu'une gamme plus variée d'instruments (comme la mise en place de politiques de régulation financière, de concurrence, d'investissement en capital humain et de transferts technologiques) s'avère nécessaire pour aboutir à la réalisation d'une série plus grande d'objectifs du développement : l'accroissement du PIB par habitant et des niveaux de vie (santé, éducation) et la promotion d'un type de développement qui soit écologiquement soutenable, équitable et démocratique. En particulier, l'atteinte d'un développement équitable impose que tous les groupes sociaux, et non pas uniquement les plus favorisés, bénéficient effectivement des fruits du développement.

D'après Hayami (2003), un des piliers majeurs du PCW est d'envisager la réduction de la pauvreté comme un objectif à part entière du développement. En effet, comme l'affirme Stiglitz (1998b : 15), « si elle est couronnée de succès, la nouvelle stratégie de développement […] réduira la pauvreté - notre objectif doit être son élimination ». Par ailleurs, au moment de l'apparition de fortes turbulences financières en Asie de l'Est, Wolfensohn (1998) a attiré l'attention sur « l'autre crise » qu'il qualifie de « silencieuse », à savoir la montée en flèche de la pauvreté dans les pays en développement et en transition. Ainsi, ce n'est véritablement qu'à partir de 1998 que le combat contre la pauvreté devient un objectif prioritaire dans la politique de développement de la Banque mondiale (Pender, 2001).

Il est nécessaire de rappeler ici que les partisans du CW ne sont pas hostiles à l'idée que la diminution de la pauvreté constitue un objectif final du développement. Seulement, ces derniers considèrent que la croissance économique (elle-même stimulée par la mise en oeuvre des programmes d'ajustement structurel) représente l'instrument principal de la lutte contre la pauvreté (Hayami, 2003). Au contraire, sans pour autant nier la contribution significative d'une croissance rapide à la diminution de la pauvreté, l'approche du PCW fait de la réduction de la pauvreté un objectif du développement en tant que tel dans la mesure où « la croissance en elle-même ne garantit pas que les fruits [de celle-ci] soient équitablement répartis » (Stiglitz, 1998c : 19). Par conséquent, comme le fait remarquer Hayami (2003), la nouvelle approche du développement de la Banque mondiale est fortement orientée vers l'amélioration de la qualité de vie des pauvres via la redistribution des revenus primaires (résultant des activités marchandes) de la société en leur faveur. En d'autres termes, la Banque mondiale intègre la réduction des inégalités parmi les instruments de lutte contre la pauvreté.

3.2.3 *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 mondiale[20], 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 (Narayan *et al.*, 2000a,b) 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'État 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 (2001), ce que 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 mondiale reconnaît aussi la vision en termes de capacité de la pauvreté[21]. 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 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 à la page suivante).

---

20. Voir également les papiers de Lustig et Stern (2000) et de Cling (2002).

21. Selon le PNUD, « 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 » (PNUD, 1997 : iii). […] « 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.* : 4). […] « 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.* : 17).

TABLEAU 1

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	• Petite industrie; • mesures spéciales pour l'emploi; • promotion de la « révolution verte » dans la petite agriculture.		
Investissement dans le capital humain des pauvres	• Promotion de la santé et de l'éducation de base, en particulier pour les femmes; • microfinance.	Opportunités	• 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	• Subventions alimentaires; • fonds sociaux; • soutien à la redistribution au niveau communautaire.	Sécurité	• 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	• Démocratisation; • mesures pour construire le « capital social ».

SOURCE : Mosley (2001).

Sans pour autant nier l'importance de la contribution des deux autres axes prioritaires[22] 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 (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 mesures favorables aux marchés (*market-friendly policies*), telles que l'ouverture au commerce international, une inflation faible et un secteur public de taille modérée et des règles de droit bien établies, profitent, en moyenne, autant aux pauvres qu'aux non-pauvres » (Banque mondiale, 2001 : 74)[23]. 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 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 *per capita* 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 (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 « au premier rang desquels figurent les pauvres, dont les actifs, en particulier le capital humain de leurs enfants, peuvent être définitivement amoindris par des coûts même à court terme » (Banque mondiale, 2001 : 75). 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 mesures favorables au marché peuvent porter atteinte de manière permanente au bien-être des pauvres.

---

22. 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.

23. Cette affirmation s'appuie sur les résultats économétriques mis en évidence par Dollar et Kraay (2000).

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 « pour un taux de croissance donné, l'ampleur de la réduction de la pauvreté dépend des variations dans la répartition du revenu accompagnant la croissance et des inégalités initiales, au plan des revenus, des actifs et de l'accès aux opportunités qui permettent aux pauvres de bénéficier des fruits de la croissance » (Banque mondiale, 2001 : 61).

En fait, comme le rappelle Maxwell (2001b), les auteurs du Rapport de 2000-2001 affirment de façon explicite que « l'inégalité revient à l'ordre du jour » (Banque mondiale, 2001 : 39) 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 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, la croissance économique n'influe pas systématiquement, dans un sens ou un autre, sur l'inégalité des revenus. En d'autres termes, l'hypothèse de Kuznets (1955) est rejetée par les faits[24]. Plus fondamentalement, elle souligne 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,

24. En fait, comme le souligne Fields (2001), l'apparition d'une courbe de Kuznets dans la plupart des études empiriques transversales ne survient qu'en raison de la technique économétrique particulière utilisée (l'estimation par les MCO) et parce que les pays à revenu intermédiaire de la région latino-américaine ont des niveaux d'inégalité relativement supérieurs à ceux constatés dans des pays plus riches ou plus pauvres. La seule prise en compte d'effets fixes spécifiques aux pays dans les estimations récentes sur des données de panel aboutit à la disparition de la relation de Kuznets entre développement et inégalité. Selon lui, la raison qui explique ces résultats divergents entre les deux procédures économétriques est que, en matière de répartition des revenus, « ce qui se passe au sein des pays est différent de ce qui se passe entre les pays » (Fields, 2001 : 43). En bref, selon cet auteur, ce n'est ni le taux de croissance économique, ni le niveau de développement qui détermine le degré de répartition du revenu. Fields (2001 : 69) rappelle à ce sujet que « ceci est à vrai dire un résultat de longue date. Deux décennies auparavant, j'écrivais : " La croissance en elle-même ne détermine pas l'évolution de l'inégalité dans un pays. Le facteur plutôt décisif est le type de croissance économique lui-même déterminé par l'environnement dans lequel la croissance se produit et par les décisions politiques prises " » (Fields, 1980 : 94).

la Banque mondiale (2000-2001) défend l'idée que l'existence de fortes inégalités est mauvaise pour la croissance : « une forte inégalité initiale […] peut ralentir le recul de la pauvreté en réduisant la croissance économique globale » (*ibid.* : 66). Il en est ainsi parce que « dans les sociétés inégales, l'action collective a plus de chances de se heurter à des difficultés, reflétées éventuellement par le dysfonctionnement des institutions, l'instabilité politique, une prédilection pour les politiques populistes de redistribution ou une plus grande volatilité dans les politiques, tous [ces] facteurs peuvent limiter la croissance » (*ibid.* : 66)[25].

Pris ensemble, ces deux arguments induisent que « les politiques visant à améliorer la répartition du revenu et des actifs peuvent être bénéfiques à deux égards : en stimulant la croissance et en donnant aux pauvres une part plus grande des fruits de la croissance » (*ibid.* : 67).

Selon la Banque mondiale (2000-2001), la réduction des inégalités repose avant tout sur l'application de « solutions gagnantes sur les deux tableaux » (*win-win solutions*) qui consistent à redistribuer les actifs sans affecter les incitations ou causer des conflits : « les politiques doivent tendre à accroître le capital humain et les actifs physiques des pauvres en faisant un usage judicieux du pouvoir redistributif de la dépense de l'État et, par exemple, des formes de réformes agraires fondées, entre autres, sur les principes de marché » (*ibid.* : 67). 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'État doivent être financées. À ce sujet, le Rapport de 2000-2001 souligne que « pour que l'État puisse mener une politique redistributive efficace, il faut qu'il en ait la volonté et qu'il puisse mobiliser des ressources, en particulier auprès des classes non défavorisées de la population » (*ibid.* : 94). Cependant, pour ne pas altérer les incitations économiques, il est nécessaire de trouver, selon la Banque mondiale, des solutions fiscales qui préservent l'efficience tout en augmentant simultanément l'équité. Par conséquent, les réformes fiscales recommandées doivent réduire réellement les taux d'imposition pour améliorer l'efficience et accroître le montant des recettes fiscales en renforçant la

25. Apparue à la fin des années quatre-vingt et connaissant un essor considérable durant la décennie suivante, la « nouvelle » littérature (par opposition à la littérature dite « ancienne » qui a trait à l'hypothèse de Kuznets) s'est plutôt intéressée à l'influence de la répartition initiale des revenus et des richesses sur le taux de croissance à long terme. Ainsi, divers mécanismes de causalité économiques et politico-économiques ont été suggérés par la théorie pour justifier l'existence d'un lien négatif entre inégalité et croissance. L'idée générale défendue est que la réduction de l'inégalité initiale excessive des revenus et des richesses, via des mesures de redistribution du gouvernement, peut contribuer à augmenter le rythme futur de croissance de l'économie. Les estimations économétriques indiquent notamment que l'inégalité initiale des actifs (des terres et du capital humain) s'avère être un déterminant négatif significatif du taux de croissance futur. Pour une présentation détaillée, voir particulièrement Ehrhart (2003).

collecte des impôts[26]. Le Rapport de 2000-2001 rappelle d'ailleurs que « le pouvoir de coercition de l'État peut être un puissant atout pour les autorités nationales décidées à favoriser l'accumulation d'actifs par les pauvres, mais […] une ingérence indue de l'État peut entraver le fonctionnement des marchés et éroder les incitations à l'investissement privé – détruisant les possibilités d'emploi au lieu d'en créer » (*ibid.* : 93). Les programmes coercitifs de réforme agraire et de nationalisation des actifs industriels sont donc exclus de l'agenda. Plus encore, il s'agit d'éviter de recourir à un niveau d'imposition plus élevé, puisque « le pouvoir redistributif des finances publiques réside plus du côté des dépenses que du côté des recettes » (*ibid.* : 80). 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 (2001b), 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 « gagnantes sur les deux tableaux » (c.-à-d. 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.

3.2.4 *Les nouvelles dispositions et modalités d'action de la Banque mondiale en matière de lutte contre la pauvreté*

À la fin des années quatre-vingt-dix, parallèlement à l'évolution significative de son discours sur la lutte contre la pauvreté, les modalités pratiques d'intervention de la Banque mondiale ont connu également des changements importants notamment sous l'impulsion de son président. En effet, Wolfensohn (1998) a dressé les principaux contours d'une nouvelle approche de l'assistance au développement. Selon lui, « le développement n'est pas simplement une question d'ajustement. [...] Le développement, c'est mettre en place *toutes* les pièces, en même temps et dans l'harmonie » (*ibid.* : 11). Ainsi, il a plaidé en faveur de l'adoption d' « un modèle de développement intégré » (*ibid.* : 11) qui ne se focalise pas exclusivement sur la stabilisation macroéconomique, mais qui « prenne en compte simultanément les aspects financiers, sociaux, politiques, institutionnels, culturels et environnementaux de la société » (*ibid.* : 21). Quelques mois plus tard, il a proposé le « Cadre de développement intégré » (CDI) qui est devenu depuis un élément central de la politique de la Banque mondiale en matière d'assistance aux pays à faible revenu (Wolfensohn, 1999).

---

26. Certains impôts, comme, par exemple, l'impôt sur les successions et l'impôt foncier, qui n'altèrent pas les incitations, sont présentés par la Banque mondiale, comme pouvant avoir un caractère très progressif.

D'après la Banque mondiale (2000), le CDI a été mis au point afin de traduire dans les opérations une vision intégrée du développement. Cette nouvelle vision envisage le développement sous quatre angles, à savoir les aspects structurels, humains, physiques et sectoriels. Ces divers éléments doivent être placés sur un pied d'égalité avec les dossiers macroéconomiques et financiers, et être traités simultanément. Conçu pour aboutir à une plus grande efficacité dans la lutte contre la pauvreté, le CDI repose sur cinq grand principes : les stratégies de réduction de la pauvreté doivent être pilotées par les pays; axées sur les résultats et les mesures susceptibles d'avoir un effet bénéfique sur les pauvres; globales, dans la mesure où elles reconnaissent la nature multidimensionnelle de la pauvreté; orientées vers le partenariat à travers la participation concertée des partenaires du développement (le gouvernement, les parties prenantes au niveau national et les bailleurs de fonds extérieurs); et inscrites dans une perspective à long terme du recul de la pauvreté.

Pour la plupart des pays pauvres très endettés (PPTE), le CDI est mis en pratique à travers l'élaboration et la mise en œuvre des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP). Ainsi, depuis fin 1999, les PPTE doivent établir des DRSP pour pouvoir obtenir une réduction de leur dette ainsi que des prêts à des taux privilégiés de la part du FMI et de la Banque mondiale. En général, le DRSP doit inclure les trois éléments fondamentaux : un diagnostic sur la pauvreté; des objectifs, des indicateurs et des systèmes de suivi de la pauvreté; et les mesures prioritaires que les pouvoirs publics comptent prendre sur une période de trois ans pour diminuer la pauvreté.

La mise en œuvre du dispositif DRSP a fait l'objet d'examens réguliers depuis son lancement. Par exemple, d'après l'étude la plus récente (au moment où nous écrivons) réalisée conjointement par les institutions de Bretton Woods, ce nouveau dispositif est en place dans quarante-deux pays à faible revenu (World Bank and International Monetary Fund, 2004)[27]. Selon cette étude, des progrès significatifs ont été constatés dans les domaines suivants : l'analyse des multiples dimensions de la pauvreté; la définition de stratégies de réduction de la pauvreté au sein de cadres macroéconomiques cohérents de nature à favoriser la stabilité macroéconomique et la croissance; la définition d'indicateurs appropriés de mesure des progrès effectués vers la réalisation des objectifs nationaux de développement (qui résultent de l'adaptation des Objectifs internationaux du millénaire pour le développement aux conditions spécifiques locales); et une hausse des dépenses publiques destinées à réduire la pauvreté, en particulier dans les secteurs sociaux clés. Cependant, l'examen du dispositif des DRSP révèle aussi qu'il faut prêter davantage attention, d'une part, aux sources de la croissance (et aux obstacles auxquels elle se heurte) et à l'impact de celle-ci sur la répartition des revenus et, d'autre part, à l'incidence des politiques macroéconomiques, structu-

27. Voir également d'autres rapports d'évaluation des DRSP rédigés récemment par la Banque mondiale (World Bank, 2004a, b).

relles et sectorielles sur la croissance et aux effets distributifs de ces dernières. En outre, à partir d'une analyse lexicographique détaillée des 14 DRSP disponibles au moment de la rédaction de leur article, Cling *et al.* (2003) soulignent que la majorité des DRSP considère toujours la croissance comme le principal instrument de réduction de la pauvreté et néglige largement toute politique active de réduction des inégalités[28].

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 cinquante et soixante mais aussi durant une grande partie des années quatre-vingt, 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 cinquante et soixante, les interventions gouvernementales eurent pour objectif de favoriser la croissance (notamment du secteur privé) par le biais 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 quatre-vingt, 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 soixante-dix, 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

28. On peut considérer que la nomination, début octobre 2003, de F. Bourguignon au poste d'économiste en chef de la Banque mondiale constitue, à nouveau, en quelque sorte une réponse à ces deux principales insuffisances / critiques. En effet, dans un entretien (disponible à l'adresse suivante : http://econ.worldbank.org/staff/fbourguignon), F. Bourguignon se donne notamment pour objectifs d'améliorer les outils et les techniques d'évaluation des effets des politiques et des stratégies de développement sur la pauvreté et les inégalités (*cf.* Bourguignon et Pereira da Silva, 2003) et d'amener la Banque mondiale à accorder une plus grande attention au rôle de la répartition des revenus et des richesses dans le processus de développement.

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 quatre-vingt, 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 » (Stiglitz, 1998a, 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'État 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 extrême dans les sociétés fortement inégalitaires. D'ailleurs, les résultats trouvés par une étude récente de la Commission Economique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2003) suggèrent qu'une légère réduction des inégalités contribuerait énormément à atténuer le dénuement extrême dans cette région caractérisée par la persistance de fortes inégalités dans la répartition des revenus et des richesses. De la même manière, dans les pays africains très inégalitaires (tels que le Gabon, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe), les mesures de redistribution pourraient être des outils efficaces de réduction de la pauvreté (Bigsten et Shimeles, 2004).

BIBLIOGRAPHIE

AHLUWALIA, M.S. (1996), « Comment on "Inequality, Poverty and Growth: Where do We Stand?" by Albert Fishlow », *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 40-45.

AHLUWALIA, M.S., H.B. CHENERY, C.L.G. BELL, J.H. DULOY et R. JOLLY (1974), *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, Oxford.

ARNDT, H.W. (1983), « The "Trickle-down" Myth », *Economic Development and Cultural Change*, 32(1) : 1-10.

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

BANQUE MONDIALE (1990), *Rapport sur le développement dans le monde 1990 – La pauvreté*, Editions Economica, Paris.

BANQUE MONDIALE (2000), *Rapport sur le développement dans le monde 1999-2000 – Le développement au seuil du XXIe siècle*, Editions ESKA, Paris.

BANQUE MONDIALE (2001), *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001 – Combattre la pauvreté*, Editions ESKA, Paris.

BANQUE MONDIALE (2004), *Rapport sur le développement dans le monde 2004 – Des services pour les pauvres*, Editions ESKA, Paris.

BERRY, A. et F. STEWART (1999), « The Evolution of Development Economics and Gustav Ranis's Role » (chap. 1), *in* G.R. SAXONHOUSE et T.N. SRINIVASAN (éds), *Development, Duality, and the International Economic Regime. Essays in Honor of Gustav Ranis*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

BIGSTEN, A. et A. SHIMELES (2004), « Prospects for "Pro-poor" Growth in Africa », UNU/WIDER, Research Paper n° 2004/42, juillet.

BIRDSALL, N. et J.L. LONDOÑO (1997a), « Asset Inequality does Matter: Lessons from Latin America », Office of the Chief Economist (OCE), working paper, Banque Interaméricaine de Développement, mars.

BIRDSALL, N. et J.L. LONDOÑO (1997b), « Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction », *American Economic Review*, 87(2) : 32-37.

BOURGUIGNON, F. (2004), « The Poverty-growth-inequality Triangle », paper presented at the Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi, February 4.

BOURGUIGNON, F., J. DE MELO et C. MORRISSON (1991), « Poverty and Income Distribution during Adjustment: Issues and Evidence from the OECD Project », *World Development*, 19(11) : 1485-1508.

BOURGUIGNON, F. et C. MORRISSON (1992), *Ajustement et équité dans les pays en développement. Une approche nouvelle*, OCDE, Paris.

BOURGUIGNON, F. et L.A. PEREIRA DA SILVA (2003), *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution: Evaluation, Techniques and Tools*, World Bank and Oxford University Press, New York.

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 Pproblem*, BIT, Genève.

BRUNO, M. et H.B. CHENERY (1962), « Development Alternatives in an Open Economy », *Economic Journal*, 72(285) : 79-103.

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (2003), *L'objectif du Millénaire de réduire la pauvreté en l'Amérique latine et dans les Caraïbes*, publication des Nations unies, Santiago, Chili, février.

CLING, J.P. (2002), « Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté » (chap. I), *in* J.P. CLING, M. RAZAFINDRAKOTO et F. ROUBAUD (éds), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris.

CLING, J.P., P. DE VREYER, M. RAZAFINDRAKOTO et F. ROUBAUD (2003), « La croissance ne suffit pas pour réduire la pauvreté : le rôle des inégalités », DIAL, document de travail n° 2003/04, mai.

CORNIA, G.A., R. JOLLY et F. STEWART (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. et P. SALAMA (2002), *Mesures et démesure de la pauvreté*, PUF, Paris.

DOLLAR, D. et A. 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.

EMMERIJ, L. (1994), « Le problème de l'emploi et l'économie internationale », *Revue internationale du travail*, 133(4) : 493-511.

FEI, J.C.H. et G. RANIS (1961), « A Theory of Economic Development », *American Economic Review*, LI(4) : 533-565.

FERREIRA, F.H.G. et L.C. KEELY (2000), « The World Bank and Structural Adjustment: Lessons from the 1980s » (chap. 6), *in* C.L. GILBERT et D. VINES (éds), *The World Bank: Structures and Policies*, Cambridge University Press, Cambridge.

FIELDS, G.S. (2001), *Distribution and Development: A New Look at the Developing World*, Russell Sage Foundation, The MIT Press, New York.

FIELDS, G.S. (1980), *Poverty, Inequality, and Development*, Cambridge University Press, Cambridge.

GILLIS, M., D.H. PERKINS, M. ROEMER et D.R. SNODGRASS (1998), *Économie du développement*, traduction de la quatrième édition américaine par B. Baron-Renault, collection « Ouvertures économiques », De Boeck Université, Paris, Bruxelles.

HAQ, M. UL. et S.J. BURKI (1980), « Meeting Basic Needs: An Overview », Poverty and Basic Needs Series, Banque mondiale, Washington D.C.

HAYAMI, Y. (2003), « From the Washington Consensus to the Post-Washington Consensus: Retrospect and Prospect », *Asian Development Review*, 20(2) : 40-65.

HUANG, Y. et P. NICHOLAS (1987), « The Social Costs of Adjustment », *Finance and Development*, 24(2) : 6-8.

KAKWANI, N. et E.M. PERNIA (2000), « What is Pro-poor Growth? », *Asian Development Review*, 18(1) : 1-16.

KALDOR, N. (1956), « Alternatives Theories of Income Distribution », *Review of Economic Studies*, XXIII : 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. et D. VINES (2000), « The World Bank and Poverty Reduction: Past, Present and Future » (chap. 3), *in* C.L. GILBERT et D. VINES (éds), *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge University Press, Cambridge.

KAPUR, D., J.P. LEWIS et R. WEBB (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*, 7(2) : 199-219.

KUZNETS, S. (1955), « Economic Growth and Income Inequality », *American Economic Review*, XLV(1) : 1-28.

LEWIS, A.W. (1954), « Economic Development with Unlimited Supplies of Labour », *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 22 : 139-191.

LIPTON, M. et S. MAXWELL (1992), « The New Poverty Agenda: An Overview », Institute of Development Studies, Discussion Paper n° 306.

LUSTIG, N. et N. STERN (2000), « Une approche plus large de la lutte contre la pauvreté : opportunités, insertion et sécurité matérielle », *Finances et Développement*, 37(4) : 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*, 19(1) : 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*, 13(3) : 331-341.

MEIER, G.M. et D. SEERS (1988), *Les Pionniers du développement*, Economica, Paris.

MEIER, G.M. (2001), « The Old Generation of Development Economists and the New » (chap. 1), *in* G.M. MEIER et J.E. STIGLITZ (éds), *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*, 13(3) : 307-313.

NARAYAN, D., R. PATEL, K. SCHAFFT, A. RADEMACHER et S. KOCH-SCHULTE (2000a), *Voices of the Poor: Can Anyone Hear US?*, Oxford University Press, New York.

NARAYAN, D., R. CHAMBERS, M.K. SHAH et P. PETESCH (200b), *Voices of the Poor: Crying out for Change*, Oxford University Press, New York.

PENDER, J. (2001), « From 'Structural Adjustment' to 'Comprehensive Development Framework': Conditionality Transformed? », *Third World Quarterly*, 22(3) : 397-411.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (1990), *Rapport mondial sur le développement humain 1990 : définition et mesure du développement humain*, Economica, Paris.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (1996), *Rapport mondial sur le développement humain 1996 : croissance économique et développement humain*, Economica, Paris.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (1997), *Rapport mondial sur le développement humain 1997 : le développement humain au service de l'éradication de la pauvreté*, 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. et S. CARVALHO (1990), « L'ajustement et les pauvres », *Finances et développement*, 27(3) : 15-17.

SALAMA, P. (1998), « Des pauvretés en général et de la pauvreté en particulier dans le tiers-monde : évaluations et mesures », *in* R. POULIN et P. SALAMA (éds), *L'insoutenable misère du monde : économie et sociologie de la pauvreté*, Collection « L'alternative », Éditions 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 », Éditions L'Harmattan, Paris.

SEN, A. (1999), *Development as Freedom*, Knopf, New York.

SERAGELDIN, I. et M. NOËL (1990), « S'occuper des dimensions sociales de l'ajustement en Afrique », *Finances et Développement*, 27(3) : 18-20

STEWART, F. et P. STREETEN (1976), « New Strategies for Development: Poverty, Income Distribution and Growth », *Oxford Economic Papers*, 28(3) : 381-405.

STIGLITZ, J.E. (1998a), « More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus », The Wider Annual Lecture, Helsinki, Finlande, 7 janvier.

STIGLITZ, J.E. (1998b), « Towards a new Paradigm for Development: Strategies, Policies and Process », Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva, 19 octobre.

STIGLITZ, J.E. (1998c), « An Agenda for Development in the Twenty-first Century », *Annual World Bank Conference on Development Economics* : 17-31.

STIGLITZ, J.E. (2002), *La grande désillusion*, Editions Fayard, Paris.

STREETEN, P., S.J. BURKI, M. UL. HAQ, N. HICKS et F. STEWART (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 », dans *Conseil d'analyse économique : développement*, La Documentation Française, Paris, 25, p. 127-156.

VAN DE WALLE, D. (1990), « Politiques de lutte contre la pauvreté », *Finances et Développement*, 27(3) : 6-8.

WALTON, M. (1990), « Lutte contre la pauvreté : expérience et perspectives d'avenir », *Finances et Développement*, 27(3) : 2-5.

WILLIAMSON, J. (1990), « What Washington Means by Policy Reform », *in* J. WILLIAMSON (éd.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington D.C., p. 5-20.

WOLFENSOHN, J.D. (1998), « L'autre crise », discours prononcé devant le Conseil des Gouverneurs, Washington, 6 octobre.

WOLFENSOHN, J.D. (1999), « Une proposition concernant un cadre de développement intégré », Banque mondiale, 21 janvier.

WORLD BANK (1993), *The East Asian miracle. Economic Growth and Public Policy*, Oxford university Press, New York.

WORLD BANK (2000), « Social Dimensions of Adjustment Programs », A submission to the World Summit for Social Development five-year review, juin.

WORLD BANK (2004a), « The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003 », World Bank, Washington D.C.

WORLD BANK (2004b), « Partnerships in Development: Progress in the Fight against Poverty », World Bank, Washington D.C.

WORLD BANK AND INTERNATIONAL MONETARY FUND (2004), « Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation », 20 septembre.