

## Le glissement dans la pauvreté : un problème négligé dans les stratégies de lutte contre la pauvreté

*par M. H. Suryanarayana, Centre international pour l'action en faveur des pauvres*

**Les pays en développement** se sont beaucoup penchés sur la question du ciblage des programmes d'aide sociale, en particulier dans le contexte des réformes économiques. Mais on perçoit peu que pour réduire la pauvreté il ne suffit pas uniquement de lutter contre l'indigence des personnes qui sont actuellement pauvres. Pour soutenir le processus, il est également important de veiller à ce que les personnes qui, sans être pauvres, sont vulnérables ne glissent pas dans la pauvreté.

Prenons le cas de l'Inde. Son programme de réajustement actuel met fortement l'accent sur l'amélioration du rapport qualité/prix des différents instruments politiques, comme cela a également été le cas des programmes de réforme mis en œuvre dans plusieurs autres pays pauvres en développement, tels que la Jamaïque, le Sri Lanka et la Zambie. La principale raison à cela est la nécessité affirmée d'atteindre la stabilité macroéconomique en supprimant le déficit du budget de l'État. Comme partout ailleurs, les programmes d'aide sociale destinés à lutter contre la pauvreté sont devenus les cibles faciles des réductions budgétaires. On affirme en effet que, si les dépenses de l'État sont supérieures à ses recettes, cela est notamment dû à des erreurs de ciblage affectant la mise en œuvre des programmes d'aide sociale, soit parce qu'ils ne parviennent pas à atteindre la population ciblée – par exemple, les pauvres – soit parce qu'ils couvrent une population trop vaste, donnant ainsi lieu à une fuite des bénéficiaires au profit de personnes qui ne sont pas pauvres. En dehors des inévitables dépenses d'administration et de fonctionnement qu'engendre tout programme, ce sont les « erreurs d'inclusion » liées à une trop large couverture des avantages conférés par ces programmes qui sont pointées du doigt comme cause des dépenses explicites injustifiées qui grèvent le budget de l'État.

Dans une société multiethnique telle que celle de l'Inde, le fonctionnement démocratique impose la nécessité de former des coalitions politiques ; pour conquérir le vote populaire, les partis politiques doivent en effet constituer de vastes coalitions capables d'exprimer les intérêts de larges pans de la population. Or, pour y parvenir, les partis politiques indiens ont dû se prononcer en faveur de programmes de réforme économique qui ne nuiraient pas aux pauvres, car cette catégorie de la population constitue une majorité des électeurs du pays. Pour éviter de s'aliéner ce vaste bloc d'électeurs, les gouvernements indiens successifs ont par conséquent fortement mis l'accent sur la réduction de déficit budgétaire principalement en minimisant les fuites des bénéficiaires des programmes d'aide sociale au profit des personnes qui ne sont pas pauvres.

Une telle stratégie néglige le fait qu'un filet de sécurité exhaustif, protégeant non seulement les pauvres mais également les personnes vulnérables, est nécessaire. Étudions par exemple le cas de la réorganisation du système de distribution public indien, par lequel l'État indien vend à la population des céréales alimentaires à des prix subventionnés. Jusqu'au milieu des années 1990, il était destiné à l'ensemble de la population mais, depuis cette date, il a été réformé afin d'exclure de son champ d'application les personnes qui ne sont pas pauvres, sans toutefois veiller à ce que l'ensemble des nécessiteux continuent à en bénéficier.

Et qu'en est-il des personnes qui, sans être pauvres, sont vulnérables et risquent de glisser dans la pauvreté pour diverses raisons, notamment par manque de crédit ou pour cause de maladie ? Les données microéconomiques disponibles concernant l'Inde, le Kenya, le Pérou et l'Ouganda laissent penser qu'il est nécessaire d'étudier des options politiques pour étendre également les mesures de protection sociale à cette population.

Pour illustrer ce point, étudions des données microéconomiques relatives à l'État indien de l'Andhra Pradesh. Dans cet État, environ 65 pour cent des ménages répartis dans 36 villages des districts de Nalgonda, Khammam et East Godavari étaient pauvres il y a 25 ans. Grâce à une série de programmes gouvernementaux, 14 pour cent des ménages sont parvenus à sortir de la pauvreté. On s'attendrait donc à ce que l'effectif global de la population pauvre dans ces villages ait concomitamment diminué. Or on constate avec étonnement qu'il est toujours à peu près identique après un quart de siècle d'efforts en faveur du développement. La raison de cette situation est que, au cours de cette même période, environ 12 pour cent des ménages qui n'étaient pas pauvres le sont devenus en raison de crises financières et sanitaires. Ces ménages avaient besoin d'un soutien politique adéquat, par exemple pour accéder à temps au crédit ou à des équipements médicaux (Krishna et al., 2004a). Des études menées dans 20 villages de l'ouest du Kenya conduisent aux mêmes conclusions. Au cours des 25 dernières années, 19 pour cent des ménages dans ces villages sont parvenus à se hisser au-dessus du seuil de pauvreté, mais ce progrès ne s'est pas traduit par une diminution du taux de pauvreté global de ces villages car une proportion identique de ménages est tombée dans la pauvreté pour des raisons telles que la maladie, les soins médicaux et les dépenses liées à des rites funéraires (Krishna et al., 2004b).

Ce que montrent ces exemples, c'est qu'on ne peut pas obtenir une réduction durable de la pauvreté en prévoyant simplement un ensemble d'interventions constituant un filet de sécurité destiné uniquement à la population pauvre actuelle. Il est également important de mettre en place des politiques appropriées destinées aux personnes vulnérables mais qui ne sont pas pauvres, afin d'éviter qu'elles ne le deviennent. Cela remet en question le bien-fondé des stratégies qui consistent à cibler étroitement les programmes d'aide sociale. Une politique appropriée de lutte contre la pauvreté à plusieurs fronts nécessite une bonne appréciation des causes asymétriques de l'entrée dans la pauvreté et de la sortie de cet état – et des stratégies adéquates pour empêcher que se produise ce premier phénomène et favoriser au contraire la survenue du deuxième.

#### Références bibliographiques :

- Krishna, Anirudh, et al., (2004a): "Falling into Poverty in Villages of Andhra Pradesh: Why Poverty Avoidance Policies are needed?" *Economic and Political Weekly*, 17 juillet.  
Krishna, Anirudh, et al., (2004b): "Escaping poverty and becoming poor in 20 Kenyan villages", *Journal of Human Development*, juillet.

Le **Centre international pour l'action en faveur des pauvres (CIP)** est un projet conjoint entre le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Gouvernement du Brésil pour promouvoir la coopération Sud-Sud dans la recherche appliquée et de formation sur la pauvreté. Le CIP est spécialisé dans l'analyse des questions de la pauvreté et l'inégalité et aussi de proposer des recommandations pour la formulation de politiques visant à la réduction de la pauvreté. Le CIP est relié directement avec l'Institut de Recherche Économique Appliquée (IPEA), qui fait recherche pour le gouvernement du Brésil, et le Bureau des Politiques de Développement, PNUD.

Le CIP publie des Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Country Studies.

Rapport sur le CIP et toutes les publications disponibles à l'adresse suivante:

[www.undp-povertycentre.org](http://www.undp-povertycentre.org)