



# Qui gagne la guerre mondiale

Prakash Loungani

«**L**E GOUVERNEMENT américain a déclaré la guerre à la pauvreté, et la pauvreté a gagné», plaisantait Ronald Reagan, en se référant aux progrès limités qui avaient été accomplis dans la lutte contre la pauvreté aux États-Unis après la «déclaration de guerre» du Président Lyndon Johnson en 1964. Celui-ci avait engagé cette guerre «parce qu'elle est juste, parce qu'elle est judicieuse et parce que, pour la première fois dans notre histoire, il est possible de vaincre la pauvreté», selon ses propres paroles.

Quand la guerre mondiale contre la pauvreté a-t-elle été déclarée, quels sont ses objectifs et qui la gagne?

## Objectifs à l'échelle mondiale

La réduction de la pauvreté dans le monde, et en particulier dans les pays en développement, est un objectif des gouvernements et de la communauté internationale au moins depuis la deuxième guerre mondiale. Mais, en 1973, Robert S. McNamara, Président de la Banque mondiale à l'époque, a annoncé une intensification du combat en exigeant l'éradication de la pauvreté extrême avant la fin du XX<sup>e</sup> siècle.

«C'est Bob [McNamara] qui, dans son fameux discours de Nairobi en 1973, a proposé le terme «pauvreté absolue» ... qu'il a défini comme une situation de dénuement «en deçà de toute définition rationnelle de la décence humaine». Pour nous tous dans la communauté du développement, son appel à l'action dans la lutte contre la pauvreté résonne encore à nos oreilles», a déclaré James Wolfensohn, Président de la Banque mondiale.

En 2000, sous les auspices des Nations Unies, la communauté internationale a arrêté les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM), dont le premier établit un repère très explicite dans la guerre mondiale contre la misère :

**Objectif 1** : réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la part de la population dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour.

## La victoire est-elle à notre portée?

Trente ans après le discours de McNamara, des rapports de la Banque mondiale et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) semblent indiquer que, contrairement à ce que pensait Reagan de la lutte contre la pauvreté aux États-Unis, la guerre mondiale contre la pauvreté avance plutôt bien.

Bien que l'objectif de McNamara d'une éradication totale de la pauvreté extrême avant 2000 n'ait pas été atteint, le PNUD note dans son *Rapport mondial sur le développement humain 1997* que la pauvreté mondiale a diminué davantage ces 50 dernières années que pendant les 500 années précédentes, et que l'humanité est au beau milieu de «sa deuxième grande percée», la première étant la rapide progression de la prospérité aux États-Unis et en Europe qui est allée de pair avec l'industrialisation, à partir de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle.

Selon le *Rapport sur le développement dans le monde 2004* de la Banque mondiale, le taux mondial de pauvreté extrême, à

savoir le pourcentage de la population mondiale vivant avec moins de 1 dollar par jour, sera inférieur à 15 % d'ici 2015, une réduction de moitié par rapport à 1990. Le premier ODM sera donc probablement atteint (graphique 1, partie de gauche).

Ces rapports ont provoqué diverses réactions. Certains accusent la Banque d'arracher la défaite aux griffes de la victoire, affirmant que cet objectif a déjà été atteint (Zettelmeyer, «Bhalla contre la Banque mondiale», *F&D*, juin 2003). D'autres demandent pourquoi des rapports successifs de la Banque mondiale se contredisent souvent quant à l'ampleur du recul de la pauvreté et préconisent de soumettre les données à un contrôle extérieur pour assurer la «crédibilité du mode de comptage» (Deaton, «La pauvreté recule-t-elle?», *F&D*, juin 2002).

Mais avant même d'en arriver à ces débats, il y a lieu de s'inquiéter que la réalisation du premier ODM puisse être considérée par bon nombre dans la société civile comme une victoire vaine. En effet, selon Ravi Kanbur, économiste à l'université Cornell, et d'autres économistes, les concepts de base utilisés par les économistes en matière de pauvreté diffèrent de ceux qui semblent naturels pour la société civile. Trois différences sont notables.

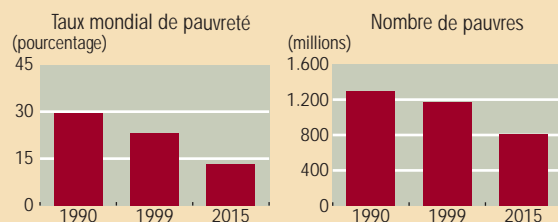
## Le comptage des pauvres

Premièrement, si les économistes mettent l'accent sur le *taux de la pauvreté*, c'est-à-dire la proportion de la population qui est pauvre, les activistes de la société civile s'intéressent sans doute davantage au *nombre absolu* de pauvres. Ni l'un ni l'autre de ces concepts n'est manifestement le meilleur, et les rapports sur les progrès de la guerre mondiale contre la pauvreté peuvent être fort différents en fonction du concept adopté.

Si les projections de la Banque mondiale s'avèrent exactes, il y aura 800 millions de pauvres en 2015 (graphique 1, partie de droite). Tout à fait par hasard, c'est le même chiffre que Robert McNamara a utilisé dans son discours de 1973 comme estimation du nombre de pauvres il y a trente ans. Pour la plupart des économistes (et bien d'autres observateurs), il est remarquable que le nombre de pauvres n'a pas augmenté en dépit d'un accroissement de plus de 50 % de la population mondiale au cours de la même période.

Graphique 1  
**Objectif atteint**

L'objectif de réduction de la pauvreté sera probablement atteint, même si 800 millions d'êtres humains seront encore pauvres.



Source : Banque mondiale.

# contre la pauvreté?

Mais la société civile pourrait considérer ce nombre constant de pauvres comme un signe d'échec. Le nombre absolu de pauvres étant toujours aussi élevé, les organisations non gouvernementales (ONG) et les autres organismes qui travaillent directement avec les pauvres ne percevront probablement pas vraiment une baisse du nombre de personnes qui se présentent aux soupes populaires, du nombre de sans-abri qui ont besoin d'un refuge, ou du nombre d'enfants qui vivent dans la rue. Il est probable que les ONG ne croiront pas aux affirmations selon lesquelles la pauvreté a reculé notablement, parce que leur réalité est tellement différente.

## Des agrégats qui masquent des différences

Une deuxième raison de frustration est que, même si le taux mondial de pauvreté est en baisse, il existe de fortes disparités entre les régions et au sein des pays.

En Afrique subsaharienne, la misère a carrément augmenté ces dernières années et il est prévu que près d'une personne sur deux sera pauvre en 2015 : le taux de pauvreté devrait être de plus de 45 % (graphique 2, partie de gauche), plus ou moins comme en 1990. En chiffres absolus, l'Afrique subsaharienne devrait compter 400 millions de pauvres en 2015 — contre 240 millions en 1990 — soit la moitié du total mondial (graphique 2, partie de droite). Par contre, en Asie de l'Est, tant le taux de pauvreté que le nombre absolu de pauvres auront fort diminué d'ici 2015.

Non seulement il est probable que ces disparités entre régions persisteront, mais il existe de vives disparités au sein de pays dont le taux de pauvreté national a diminué. Certains pays, tels que le Ghana, enregistrent depuis quelques années une baisse du taux national de pauvreté, mais une forte hausse autour de la capitale. Dans d'autres pays, la pauvreté dans les zones urbaines et rurales évolue dans des directions opposées; au Mexique, la pauvreté augmente dans la région du Chiapas, alors que le taux de pauvreté est en baisse à l'échelle nationale. Au Soudan, le recul de la pauvreté est concentré dans le Sud du pays, où vit la minorité chrétienne,

alors qu'il est plus lent pour la majorité musulmane qui vit dans le Nord.

S'il est donc utile de disposer de mesures agrégées du taux de pauvreté au niveau mondial et national avec des objectifs correspondants tels que les ODM, il est nécessaire aussi de désagréger ces données. La progression persistante de la misère en Afrique subsaharienne est une tragédie, peu importe que l'ODM relatif à la réduction de la pauvreté au niveau mondial soit atteint ou non.

## Les règles du jeu

Troisièmement, les progrès de la guerre contre la pauvreté sont beaucoup moins impressionnants si l'on «change les règles du jeu» et si l'on définit la pauvreté extrême comme un revenu inférieur à 2 dollars par jour (au lieu de 1 dollar). Selon cette nouvelle définition, le taux mondial de pauvreté est aujourd'hui de plus de 50 % et ne devrait tomber qu'à 40 % environ d'ici 2015, et, en Afrique subsaharienne, il serait supérieur à 70 % en 2015.

Quel est le niveau de revenu au-delà duquel on ne devrait plus être considéré comme extrêmement pauvre? Les points de vue varient selon les tendances idéologiques, et cette question ne peut être résolue de façon objective. Certains estiment que la pauvreté devrait être définie par rapport aux conditions qui prévalaient dans le passé. C'est ce qu'affirme Donald Boudreaux, économiste à l'université George Mason : «dans les sociétés capitalistes d'aujourd'hui, presque tout le monde jouit des avantages matériels dont ne profitaient autrefois que les très riches».

D'autres voient les choses très différemment. Par exemple, pour l'Union européenne, la pauvreté correspond à un revenu inférieur à 50 % du revenu médian de l'Union. Si elle fait de la guerre contre la pauvreté un combat presque impossible à gagner, cette définition s'inspire de l'idée selon laquelle la pauvreté doit être définie par rapport aux autres membres de la société, et non par rapport à un niveau absolu ou à un point de référence dans le passé.

Ces divergences expliquent pourquoi, par exemple, les récentes augmentations du taux de pauvreté aux États-Unis suscitent des réactions aussi différentes. Les uns estiment que, en dépit des récentes augmentations de la pauvreté, les conditions d'existence matérielles de presque tous les Américains dépassent de loin celles dont jouissaient même les plus riches dans le passé. Pour les autres, la hausse du taux de pauvreté en pleine affluence est scandaleuse, d'autant qu'un transfert minime de ressources des riches vers les pauvres neutraliserait toute augmentation de la pauvreté.

En fin de compte, qui sort gagnant? Il est difficile de nier que des progrès sont accomplis dans la guerre mondiale contre la pauvreté. Mais, notamment en raison des trois différences fondamentales de perspective décrites ci-dessus, nous devons être prêts à recevoir du front des rapports contradictoires sur l'ampleur des progrès accomplis et du travail qui reste à faire. ■

*Prakash Loungani est Assistant du Directeur du Département des relations extérieures du FMI.*

