

Coralie Bryant et Christina Kappaz

## Paix et pauvreté

Un développement équitable pour réduire les conflits

Traduit de l'américain par Arnaud Blin

Éditions Charles Léopold Mayer 38, rue Saint-Sabin Paris (France) **Les Éditions Charles Léopold Mayer**, fondées en 1995, ont pour objectif d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme (FPH) et de ses partenaires.

#### Les auteurs

Coralie Bryant est professeur et directrice du Programme de développement économique et politique de l'École des affaires internationales et publiques de l'université Columbia à New York. En parallèle, elle travaille avec l'Institut des études politiques de Paris (Sciences-Po) sur la mise en place d'un Atelier sur le développement. Elle a occupé un poste de haute responsabilité à la Banque mondiale où elle fut l'un des rédacteurs et négociateurs principaux du premier policy paper sur la gouvernance.

Christina Kappaz est consultante sur des projets de développement économique. Elle travaille à Chicago avec Millenia Consulting sur une série de projets aux États-Unis et en Amérique latine. Christina a travaillé à la Banque mondiale de 1991 à 1994 et à la Banque interaméricaine de développement entre 1994 et 1996. Christina a travaillé principalement en Amérique latine mais elle a aussi participé à des projets en Europe de l'Est et en Europe centrale ainsi qu'en Afrique et dans les Caraïbes.

First printed in English by Kumarian Press, Inc., 1294 Bloomfield Avenue, Bloomfield, Connecticut 06002, USA, Copyright © 2005 Kumarian Press, Inc. Published by arrangement with Kumarian Press, Inc. All rights reserved.

Publié en anglais par Kumarian Press, Inc., 1294 Bloomfield Avenue, Bloomfield, Connecticut 06002, USA, Copyright © 2005 Kumarian Press, Inc.

Publié avec l'accord de Kumarian Press, Inc.

Tous droits réservés.

© Éditions Charles Léopold Mayer, 2008

Dépôt légal, septembre 2008

Essai n° 168 \* ISBN: 978-2-84377-140-8 Graphisme et mise en page: Madeleine Racimor Pour Abigail, Isaiah et Camila... dans l'espoir que leur génération connaîtra une époque avec davantage de paix et moins de pauvreté.

## 1. Pauvreté: le problème global

« La tâche est de mettre un terme, ou au moins de soulager, à la pauvreté la plus criante et la plus atroce. Ceci constitue le problème prédominant, problème aussi désespérant que réel, et le point de départ d'où nous devons tout commencer. »

Fernand Braudel, Grammaire des civilisation

#### Introduction

La pauvreté – partout dans le monde, pas simplement dans les pays « en développement » –, c'est par là que nous devons commencer. Dans la citation mise en exergue, Braudel se référait à l'Inde, mais il aurait pu tout aussi bien parler de toute autre nation où la pauvreté reste un phénomène dominant. Aujourd'hui, la pauvreté est avec la sécurité l'un des soucis majeurs sur la scène internationale. Au début des années 1990, beaucoup espéraient que la fin de la guerre froide, le démantèlement de l'Union soviétique, le démembrement de l'Apartheid en Afrique du Sud, et la vitesse croissante du commerce transfrontalier marqueraient le début d'une ère qui verrait

l'amélioration de notre bien-être. Mais ce n'est pas ce qui est arrivé. En réalité, la pauvreté et la guerre ont ravagé la vie de millions d'individus.

La pauvreté, la violence et la guerre interagissent, générant ainsi des schémas complexes. La plupart des guerres qu'on a pu observer depuis la fin de la guerre froide ont eu lieu là où la pauvreté est la plus forte. Et elles ont accentué cette pauvreté tout en causant des pertes humaines chez les populations civiles - surtout parmi les femmes et les enfants - beaucoup plus importantes que lors des conflits antérieurs. La recherche sur le rapport entre pauvreté et paix, en d'autres termes sur les causes économiques de la guerre, produit aujourd'hui des résultats empiriques prometteurs qui permettent d'identifier des politiques et des programmes tout à fait applicables et qui pourraient permettre d'endiguer les conflits qui dégénèrent en guerres (Kaldor, 2001; Duffield, 2001; Stewart, 2002; Nafziger et al., 2002; Collier, 2002, 2003). D'évidence, définir avec exactitude ce qu'on entend par guerre et par paix pose problème dès lors que l'on s'engage dans des recherches empiriques. Par exemple, on peut considérer que la pauvreté, surtout lorsqu'elle engendre la mort prématurée, est une forme de violence silencieuse. C'est un des arguments du travail de Watt sur la famine (Watt, 1983).

Nous considérons la paix comme étant davantage qu'une absence de guerre. La paix repose sur le bien-être, la sécurité et l'absence de violence politique ou émotionnelle. De plus, nous postulons que la réduction de la pauvreté contribue à augmenter les chances de paix en réduisant les incidences de conflits susceptibles de générer et de nourrir la guerre.

Laissez-nous vous présenter Azusa, une jeune femme de treize ans du nord de l'Ouganda, qui a vécu dans un camp de personnes déplacées dans leur propre pays durant dix années de sa courte vie. Ou Jonas, un jeune soldat démobilisé de Sierra Leone, qui ne possède ni terre, ni qualifications. Ou Nana, une femme âgée de la tribu Sioux du Nord Dakota, aux États-Unis. Ou Rica Ruparelia, une immigrée vivant dans un minuscule appartement et qui survit en faisant des ménages à Birmingham, en Angleterre. Ou Jose, un ex-guérillero paralysé qui vit dans un bidonville de Bogotá, en Colombie. Ou Alonso, travailleur saisonnier qui part cueillir des fruits lorsqu'il réussit à passer la frontière entre les États-Unis et le Mexique. Ou Vernon, qu'on retrouve occasionnellement derrière le comptoir d'un Mac Donald's et qui vit à douze pâtés de maison de la Maison blanche. Ou Pierre, travailleur au chômage qui vit en France, à Beauvais.

Voilà quelques exemples d'individus parmi ceux saisis par la pauvreté globale, certains par la faute de la guerre, d'autres à cause de facteurs économiques, certains pour les deux raisons. Chacun d'entre eux a sa propre histoire, évolue dans son propre contexte national et se trouve dans une situation particulière mais tous doivent faire face aux mêmes problèmes, aux mêmes luttes, aux mêmes angoisses. La caractéristique qu'ils ont tous en commun est la probabilité que, sauf intervention extérieure ou chance inespérée, leur pauvreté sera retransmise à leurs enfants. Certains lutteront pour émigrer; d'autres resteront. Mais tous sont diminués par les circonstances actuelles, dont la plupart échappent à leur contrôle.

Nous connaissons les chiffres: 1,2 milliard d'individus, sur les 6,6 milliards que compte la planète, vivent avec moins de 1 \$ par jour. La moitié de ces hyper pauvres sont des enfants. Si l'on augmente le seuil de pauvreté à 2 \$, la proportion saute de 20 % à 50 % de la population mondiale. Le problème n'est pas l'apanage des pays pauvres. Une pauvreté significative existe aussi au sein des pays riches. Par exemple, aux États-Unis, 32 millions de personnes (12 % de la population) vivent au-dessous du seuil de pauvreté nationale – chiffre qui fait que le taux de pauvreté étasunien est le plus élevé des neuf pays les plus industrialisés. Il comprend par ailleurs la plus haute proportion d'enfants vivant dans la pauvreté 1.

<sup>1.</sup> Il faut noter que ce chiffre fut considéré comme un progrès par rapport à la pauvreté aux États-Unis puisque cela représentait une baisse par rapport

La pauvreté s'est accrue ou s'est maintenue dans diverses régions du globe. D'après le Rapport sur le Développement humain (2002) du PNUD, les pays de l'ancienne Union soviétique ont connu une croissance négative après 1990. Les économies des cinq pays de l'Asie centrale ont diminué chaque année entre 1990 et 1999 tout en voyant augmenter considérablement les inégalités<sup>2</sup>. Les pays des Balkans n'ont toujours pas surmonté les difficultés, et pour certains, l'effusion de sang, qui ont suivi le morcellement de l'ex-Yougoslavie. Dans beaucoup de pays africains, les revenus par tête d'habitant ont stagné. Les années 1990 ont été lamentables pour l'Amérique latine en termes de croissance et de réduction de la pauvreté. L'Asie - surtout l'Asie orientale – complimentée à la fin des années 1980 pour sa croissance, a vu une grande partie de sa progression anéantie durant les années 1990. Avec le revirement négatif de l'économie japonaise, l'impressionnante croissance asiatique s'est estompée, réduisant la portée de ce qui avait été l'une des plus grandes victoires de la lutte contre la pauvreté. Le carnage de la guerre en Irak a également détruit l'économie du pays.

Interpellés par le poids, l'étendue et les implications de ces vastes problèmes liés à la pauvreté, les 189 États membres des Nations unies ont adopté, en septembre 2000, les Objectifs du Millénaire pour le Développement lors d'un sommet à New York. Les États signataires y ont fait le serment d'atteindre huit objectifs, le premier d'entre eux se fixant de réduire de moitié l'extrême pauvreté et la faim dans les pays pauvres à l'horizon 2015. Chacun des huit objectifs se sont vu assigner une cible et des indicateurs permettant de juger des progrès accomplis, ou non accomplis. De fait, nous reviendrons en détail sur ces objectifs au chapitre 6. Un document de l'ONU rédigé dans le cadre du sommet sur les Objectifs du Millénaire affirmait que « si les années 1980 furent décrites comme une "décennie perdue" en matière de développement, les années 1990 furent la décennie des promesses décues » (PNUD, 2001). Il reste à déterminer de quelle manière sera caractérisée la première décennie du nouveau millénaire. Jusqu'à présent, les guerres et les rumeurs annonçant d'autres guerres, plutôt que la croissance et une amélioration du bien-être, ont dominé le début des années 2000.

Parmi les promesses déçues durant les années 1990 figure le déclin inexorable de l'assistance officielle au développement (AOD). Une des données-clés de l'AOD est le pourcentage du revenu national brut (RNB) qu'un pays est prêt à lui fournir. Le but fixé par les instances internationales est d'arriver à ce que toutes les grandes nations donatrices puissent allouer 0,7 % de leur RNB. Seuls le Danemark, la Suède, la Norvège, le Luxembourg et les Pays-Bas ont réalisé cet objectif en 2006; le niveau atteint par les États-Unis est de 0,8 % de leur RNB (OCDE, 2008). L'assistance officielle au développement a décliné durant les années 1990. Elle a augmenté récemment mais le niveau d'assistance officielle des États-Unis est d'un chiffre net de 23,5 milliards en 2006, ce qui les place au dernier rang parmi les nations donatrices si on rapporte leur contribution au RNB (OCDE, 2004).

Certains gouvernements ont promis récemment d'augmenter leur investissement dans l'AOD. Aux États-Unis, la Millenium Challenge Corporation a été créée. Il s'agit d'une nouvelle agence gouvernementale promise par le président Bush en 2002

aux 17 % affichés en 1990. La brève période de boom économique que connurent les États-Unis dans les années 1990 réduisit le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, ramenant le chiffre à 12 %. Pour une description détaillée de la pauvreté aux États-Unis, voir Gary Burtless & Timothy Smeeding, "The Level, Trend, and Composition of Poverty" et Timothy Smeeding, Lee Rainwater, and Gary Burtless, "US Poverty in a Cross-National Context" in Sheldon Danziger and Robert Haveman (eds.), Understanding Poverty, Russell Sage Foundation and Harvard University Press, New York and Cambridge, 2001.

<sup>2.</sup> Ces pays d'Asie centrale sont le Kazakhstan, la Kirghizie, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan. L'Afghanistan voisin est également sérieusement appauvri après des décennies de crises, y compris la guerre contre l'Union soviétique, la guerre civile, le règne des talibans et la guerre de 2001. Shahrbanou Tadjbakhsh a développé ceci dans "Development Aid Effectiveness in Central Asia: Progress or Regress? An Examination of Outcomes and Ownership of reform Policies", Columbia University, 2003.

lors de la Conférence sur le développement de Monterrey (Mexique). Néanmoins, aucune des sommes allouées actuellement n'a atteint les niveaux annoncés à cette occasion. Les affectations budgétaires pour l'année fiscale 2004, soit 1,4 milliard de dollars, sont marginalement plus élevées que celles de 2003. Regardons le tableau dans son ensemble: la totalité du programme américain d'assistance au développement ne représente guère plus qu'une minuscule fraction du budget comparé aux sommes gigantesques attribuées actuellement à la défense, sommes qui croissent de manière exponentielle.

Les bénéfices résultant des flux de capitaux privés ont constitué une promesse encourageante des années 1990. Effectivement, les capitaux privés représentent la source principale de capitaux à travers le monde. En 1999, les flux de capitaux privés constituaient ainsi 80 % du montant total des ressources circulant chaque année vers les pays en développement, soit pratiquement le double des niveaux des années 1990 (PNUD, Rapport sur le développement humain 1999). Mais, encore une fois, les données mondiales peuvent être trompeuses. Un examen des flux par région révèle que les capitaux privés ne gravitent que rarement autour des pays les plus nécessiteux. En 1995, seuls douze pays en développement ont bénéficié de 80 % du montant total des flux de capitaux privés, alors que les quarante-neuf pays d'Afrique subsaharienne n'en ont reçu que 5 %.

Malgré tout cela – et c'est là la bonne nouvelle –, il y a eu de sérieux progrès dans trois des quatre domaines liés à la pauvreté: l'espérance de vie, la mortalité infantile et l'alphabétisation se sont améliorés dans de nombreux pays d'Asie et d'Afrique lors des deux dernières décennies. Il est intéressant de noter que les programmes mis en place dans les pays ayant à faire face à ces problèmes ont pu aboutir, parfois dans des contextes macroéconomiques défavorables. Ceci est révélateur quant aux potentialités des projets et des programmes bien conçus, y compris dans des conjonctures difficiles.

Des progrès ont été accomplis dans d'autres domaines: davantage de pays ont un nombre élevé d'associations au niveau des collectivités, en bref, plus de société civile. Davantage de pays organisent des élections, tolèrent des mouvements d'opposition (et donc des débats politiques), et en viennent à apprécier le rôle et l'importance de la société civile dans le développement participatif. Beaucoup ouvrent leurs économies de manière à avoir des marchés plus efficaces et davantage de commerce d'exportation. Ce type de démarches, si elles sont associées à des politiques favorables aux pauvres et attentives aux problèmes de distribution, a le potentiel de réduire la pauvreté.

De nombreuses personnes défendent l'idée que l'économie de marché et la démocratie sont liées. Mais le travail empirique axé sur les causes donne des résultats différents. Les travaux de Putnam en Italie suggèrent ainsi qu'une augmentation de l'activité associative au niveau des collectivités engendre une croissance économique, point de vue qui va à l'encontre de la vision des économistes, ces derniers avançant généralement l'argument inverse. En réalité, il s'agit là d'un vieux débat: la démocratie précède-t-elle la croissance économique ou est-ce la croissance économique qui précède la démocratie <sup>3</sup>?

D'autres progrès ont également été réalisés avec les décisions récentes d'augmenter l'assistance officielle au développement en Europe, aux États-Unis et au Canada, même s'il reste à voir de quelle manière les engagements seront respectés et si les fonds seront vraiment affectés. Durant les dix dernières années, les donations privées qui soutiennent les organisations non gouvernementales d'aide internationale et de développement se sont bien maintenues. Ce financement s'applique en grande partie aux programmes et projets de réduction de la pauvreté,

<sup>3.</sup> Considérons par exemple De la démocratie en Amérique (1835-1840) d'Alexis de Tocqueville, La Richesse des nations (1776) d'Adam Smith, L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme (1904-1905) de Max Weber, Capitalisme, socialisme et démocratie (1942) de Joseph Schumpeter, ou les trois volumes de Le Drame asiatique. Une enquête sur la pauvreté des nations (1968) de Gunnar Myrdal, parmi d'autres.

d'aide aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays, et de reconstruction post-conflit.

## Pourquoi la pauvreté constitue-t-elle un problème global?

Pourquoi parler de pauvreté globale? Nous entendons par « global » le fait que la pauvreté est désormais à la fois un phénomène commun à toutes les nations et un phénomène agissant de manière interactive entre ces nations. Il est nécessaire de focaliser notre attention sur la pauvreté non pas uniquement vis-à-vis de ces pays que l'on a taxés avec euphémisme de « sousdéveloppés » mais vis-à-vis de tous les pays. La pauvreté a, en n'importe quel endroit du monde, des répercussions sur d'autres pays qui sont substantiellement différentes aujourd'hui de ce qu'elles ont pu être durant des périodes historiques antérieures. Vous pourriez évidemment poser cette question: la pauvreté dans un pays n'a-t-elle pas toujours eu un impact sur d'autres pays? En réalité, pas dans la même mesure. La pauvreté en Espagne au XVIIIe siècle avait moins de chance qu'aujourd'hui d'avoir un impact en Angleterre, ou d'accentuer la pauvreté en Thaïlande, au Canada, ou au Japon. Aujourd'hui, en effet, ces pays sont plus interdépendants (R. Bryant, 1980, 2003). La Chine a connu un ralentissement économique durant l'épisode du virus SRAS et les marchés boursiers des pays de l'OCDE ont alors frémi. Ou encore, la valeur du dollar chute dans les marchés des changes et cela provoque une diminution de la valeur des réserves des banques centrales dans une douzaine de pays. Ou enfin, la crise des subprimes aux États-Unis touche aujourd'hui l'économie de tous les pays du monde.

Nous sommes plus investis dans les économies des uns et des autres et plus liés par les flux de capitaux, par les échanges, par le commerce. L'information sur les événements et sur les problèmes du moment se déplace rapidement sur les réseaux informatiques et influence les décisions de multiples acteurs dans de

multiples endroits. Un nombre plus important de personnes voyage sur des distances plus grandes et le font plus fréquemment. Des économies mieux intégrées, les fonds de retraites investis dans des sociétés distantes de plusieurs millions de kilomètres, les maladies qui voyagent en jet, et la communication informatique qui rétrécit l'espace font que les ralentissements économiques et les problèmes socioéconomiques qui nourrissent la colère et l'anxiété se transmettent à des vitesses jamais encore observées dans l'histoire. De la même manière, les problèmes de pauvreté étant interdépendants, leurs chances d'amélioration restent variées, complexes et, souvent, imprévisibles.

Ces anciennes distinctions entre pays « développés » et « en développement » ou entre pays du « premier » et du « tiers » monde ne décrivent plus une réalité et ne sont guère utiles. Les pays qui connaissent des problèmes de pauvreté ont plus de choses en commun que ce qu'on pense habituellement. Oui, les contextes sont différents. Ceci est vrai à l'intérieur des pays, et entre eux. Mais les termes « développés » et « en développement » ne rendent pas compte de cette différence. Nous sommes nous-mêmes obligées d'utiliser cette terminologie par endroits dans cet ouvrage pour la bonne raison qu'un nouveau langage n'est pas encore apparu. Mais nous sommes conscientes que ces termes ne sont pas exacts. Les défaillances du marché se manifestent à travers le monde, les problèmes liés aux politiques publiques sont omniprésents et les efforts entrepris par ceux qui travaillent sur le développement dans les pays pauvres se sont souvent avérés utiles pour combattre la pauvreté dans les pays riches de l'OCDE.

Dans les pays riches? Eh oui! Ce que les praticiens du développement font dans des pays comme l'Ouganda ou le Sri Lanka peut avoir une utilité dans un pays industriel de l'OCDE – même si, paradoxalement, cela peut s'avérer plus difficile. Par exemple, les méthodes participatives d'évaluation en milieu rural – une manière formidablement utile de se connecter avec des personnes qui sont si chroniquement pauvres qu'elles sont dans l'incapacité à la fois de raconter leur histoire et d'identifier des moyens d'aller de l'avant – sont plus faciles à mettre en place dans des villages africains que dans les bidonvilles industriels de Paris ou de Bonn. Les campements sur les bords du périphérique parisien, les bidonvilles de Berlin, ou les vieux immeubles de Moscou se caractérisent par des niveaux plus bas de confiance et par une criminalité plus répandue. La confiance mutuelle, nécessaire pour le développement participatif, a été corrodée par des expériences urbaines dures qui rongent l'espoir. De fait, il y a plus de confiance mutuelle dans une Afrique subsaharienne moins urbanisée.

Cela dit, les liens entre les personnes travaillant dans le secteur du développement et les divers programmes de lutte contre la pauvreté traversent les frontières et font qu'on apprend les uns des autres, d'une manière presque semblable à ce qu'on constate pour d'autres activités du secteur privé. À ce titre, observons le travail de la Grameen Bank, ce programme de microcrédit à l'efficacité reconnue en matière de prêts au Bangladesh, et dont le fondateur, Muhammad Yunus, a reçu le prix Nobel de la paix en 2006. Ce programme est également mis en œuvre dans les quartiers pauvres des États-Unis, même si les membres du personnel américain de la Grameen Bank rencontrent davantage de difficultés que leurs collègues au Bangladesh. Pareillement, certaines organisations non gouvernementales parmi les plus importantes et les plus efficaces, par exemple Save the Children UK ou Oxfam Grande-Bretagne, ont procédé à des restructurations organisationnelles afin d'effacer la frontière entre leurs programmes nationaux et internationaux pour avancer vers une meilleure harmonisation de l'ensemble de leur travail.

Oxfam Grande-Bretagne a ainsi fait appel aux organisateurs locaux qui avaient piloté le programme de microcrédit au Bangladesh afin qu'ils travaillent en Grande-Bretagne avec les résidents de cités pour développer des programmes de microcrédit. Les participants anglais étaient initialement

opposés au programme, car ils étaient sceptiques quant à la nécessité pour des personnes d'un pays développé de faire appel à des ressortissants d'un pays sous-développé. L'encadrement d'Oxfam répondit simplement : « Pourquoi présumer que nous avons plus de droit à travailler dans leur pays qu'ils en ont de travailler dans le nôtre? Pourquoi supposer que l'instruction ne peut se faire que dans un seul sens?» (Lindenberg et Bryant, 2001, p. 110). De fait, les échanges de points de vue et de perspectives entraînèrent d'importantes innovations en termes de réflexion. L'un des organisateurs bengalis suggéra un moyen pour les résidents des cités britanniques d'améliorer le ramassage des ordures – et ce d'une manière susceptible de générer du profit pour les entrepreneurs résidents dans les cités. Les participants à leur tour l'aidèrent à mieux comprendre le rôle de l'État. Bien qu'ils se furent organisés d'eux-mêmes pour effectuer le ramassage des déchets, ils questionnèrent aussi le bien-fondé, à long terme, de reprendre à leur compte les tâches incombant à l'État plutôt que de mettre l'État devant ses responsabilités.

Une nouvelle manière de penser est plus que nécessaire pour établir les similitudes entre les problèmes de la pauvreté dans les pays riches et dans les pays pauvres, et donc pour définir des programmes similaires de réduction de la pauvreté, en faisant fi des étiquettes « en développement » et « développé », obstacles à la réflexion et à la découverte. Ceci est d'autant plus vrai que la mondialisation a sensiblement changé l'économie politique internationale. Les mouvements transfrontaliers de capitaux, d'emplois, de réfugiés, et même de terroristes font que nous vivons tous désormais dans des pays « en développement. »

Nous ne sommes pas les premières à mettre en lumière cette réalité. En effet, Simon Maxwell, directeur de l'Institut du Développement Outre-mer (Overseas Development Institute) de Londres, a soulevé cette question fondamentale dès 1997 lors d'une conférence à l'Institut pour les études sur le développement (Institute for Development Studies) au cours de laquelle furent posés des jalons importants et où il s'exprima ainsi: «Les

pays développés n'ont-ils pas besoin de se moderniser? Ne sont-ils pas confrontés à des douleurs de croissance liées aux changements structurels de leurs économies? Ne luttent-ils pas contre la défaillance du marché? Si les études de développement par induction constituent effectivement le travail de ceux qui étudient les mécanismes du développement, alors de nombreux thèmes sont pertinents pour le Nord et pour le Sud: restructuration de l'État; réduction de la pauvreté et moyens de subsistance; développement politique et gouvernance; inégalités des sexes, capital social; service et participation — la liste est longue — et bien sûr comprend l'exclusion sociale » (Maxwell, 1998, p. 25).

En réponse à ces changements, nous ne proposons pas un nouveau fonds social ou une nouvelle agence spécialisée générant plus de bureaucratie que de productivité. Nous conseillons plutôt une réflexion sérieuse sur la nature de la pauvreté, sur ses causes, ses relations avec la violence et la guerre, et sur les leçons retenues par rapport à l'efficacité des politiques, des programmes et des projets de réduction de la pauvreté. Cela a un sens de se pencher sur les interdépendances qui caractérisent les problèmes de pauvreté à travers le monde. Les actions qui ont lieu dans un endroit ont des conséquences surprenantes à travers l'espace et le temps. Bien que peu de ces connecteurs puissent être examinés en détail dans cet ouvrage, ce que nous proposons ici est d'explorer la connaissance que nous avons en matière de pauvreté telle qu'elle se manifeste à travers le monde.

Une approche plus nuancée, plus sophistiquée et plus intégrée est nécessaire pour créer des passerelles transfrontalières sur le plan des connaissances et pour renforcer de manière simultanée et sur divers niveaux les capacités institutionnelles de façon à réduire efficacement la pauvreté et l'incidence des conflits. Des changements importants sont nécessaires pour développer les capacités internationales permettant de progresser en matière de pauvreté globale, même si nous

convenons que le gros du travail opérationnel sur le court terme devra toujours être accompli aux niveaux national et local.

Les stratégies de réduction de la pauvreté sont nécessaires sur le plan international, au niveau national et pour les communautés du monde entier. De plus, construire cette stratégie se fait d'autant mieux que l'on s'inspire et que l'on écoute de larges structures participatives établies par des mouvements citoyens. Le défi n'est pas d'arriver à une gouvernance plus efficace en soi, mais bien de déboucher sur une gouvernance plus efficace qui soit également responsable de la participation citoyenne sur le plan local.

Les recherches sur la pauvreté se focalisent pour la plupart sur un pays ou sur des comparaisons entre pays, et elles favorisent les mesures et les comparaisons sur le degré et l'étendue de la pauvreté, parfois en faisant référence aux relations entre la pauvreté et la croissance économique. Il n'est pas surprenant de voir que dans ce contexte, les politiques relatives à la pauvreté sont principalement envisagées comme des politiques nationales même si une certaine attention est portée au travail accompli dans certaines activités sectorielles, par exemple sur la différence entre la pauvreté urbaine et la pauvreté rurale, ou sur le développement de l'agriculture, de l'éducation, de la santé et du secteur privé.

Nous adoptons pour notre part une approche différente. Bien que nous entretenions l'espoir d'apporter le maximum de données pertinentes, notre objectif dans cet ouvrage est de survoler un large territoire, d'en signaler les traits les plus saillants sans toutefois nous attarder pour éviter de perdre notre vision d'ensemble. Cette vision d'ensemble montre que la pauvreté est un problème global; que la pauvreté, l'inégalité, et l'exclusion sociale créent des conditions qui provoquent, ou encouragent, la violence voire la guerre; et que l'argument selon lequel on ne sait pas comment réduire la pauvreté n'est plus pertinent, s'il l'a jamais été, avec tout ce que l'on a appris sur l'efficacité des méthodes de réduction de la pauvreté.

La pauvreté ne concerne pas un « autre » plus ou moins lointain ou exotique mais bien « nous-mêmes ». Le fait que la recherche sur la pauvreté au sein des pays industrialisés s'effectue séparément de la recherche sur la pauvreté ailleurs constitue un obstacle fondamental à la façon dont est posé le problème. Un ouvrage peu connu de Harold Brookfield intitulé Interdependent Development («Le développement interdépendant ») démontre l'interdépendance des actions entreprises par les pays riches et leurs conséquences sur les pays pauvres, ainsi que le cycle mutuel de retransmission qui s'installe entre les pays (Brookfield, 1975). Davantage de recherches de ce type sont nécessaires – pas uniquement dans les domaines du commerce et de la finance mais aussi dans ceux touchant les pratiques environnementales, les migrations, l'innovation, les changements technologiques et institutionnels. Des systèmes multiples dans chacun de ces domaines affectent la pauvreté d'une manière globale.

La pauvreté chronique dans les pays riches a des caractéristiques particulièrement destructrices. Être pauvre en Amérique du Nord, par exemple, implique une stigmatisation, un sentiment de honte, plus élevés qu'au Malawi. Les quartiers pauvres dans des zones urbaines denses - Birmingham, Chicago ou Rome – sont plus dangereux que les villages des zones rurales du Malawi, d'Inde ou de Thaïlande. Lorsqu'on est pauvre et entouré d'abondance, la vie quotidienne vous fournit un rappel constant de votre statut social peu élevé ou de votre échec au sein de la société, rappel qui, doucement mais sûrement, fait que vous intégrez une image de vous négative. Le cynisme, la haine, la frustration sont en augmentation. Des personnes actives dans le secteur du développement qui ont travaillé, par exemple, à la fois à Calcutta et dans le South Bronx (New York) admettent volontiers qu'il est plus difficile de réduire l'impact que peut avoir la pauvreté sur le bien-être des individus dans le South Bronx.

Amartya Sen souligne avec force comment le fait d'être pauvre dans un pays riche peut être pire en comparant l'espérance de vie très basse des Noirs Américains par rapport à celle des hommes d'Asie du sud (Sen, 2000). Une autre différence est la présupposition largement partagée par l'opinion publique que la pauvreté dans les pays riches est due la plupart du temps à l'échec personnel (les «bons à rien » qui sont paresseux, incapables, et/ou qui ont des problèmes de toxicodépendances). Ceci entraîne une autre présupposition: les réponses uniques constituent la solution au problème – il faut une clinique pour les toxicomanes, un programme de logement pour les sans domicile fixe, des programmes spécialisés pour l'emploi. Lorsque ces réponses ne rencontrent pas la réussite, le problème est jugé sans espoir et il est souvent rayé de l'ordre du jour. Pourtant, la pauvreté en Inde, au Tibet ou au Tadjikistan est rarement perçu par les pays riches ou par les citoyens de ces pays comme un échec personnel ou comme pouvant être solutionné par une intervention unique.

#### De nouvelles opportunités

Et pourtant, il y a une place pour l'espoir. Nous vivons à une époque où les possibilités de faire davantage, et plus efficacement, sont sans précédent. Notons tout d'abord que, en termes de nouvelles opportunités, il existe de plus en plus de programmes de recherches sur la paix où les connaissances en matière de résolution des conflits et de médiation sont enseignées dans les communautés à risque. Par exemple, l'American Friends Service Committee a développé un programme d'« Aide pour renforcer la paix » dans les lycées des quartiers défavorisés connaissant un taux de violence élevé. Des programmes professionnels de recherche sur la paix sont en place au sein de plusieurs universités. Sur le front de la pauvreté et des inégalités, de nombreuses leçons ont été tirées de décennies d'expérience dans les domaines du microcrédit et de la microfinance, des

fonds sociaux, des investissements dans la santé, de l'éducation, de la médiation, des manières de faciliter le pluralisme, de l'innovation institutionnelle et de l'instruction. Et l'on connaît également beaucoup mieux les mécanismes politiques qui peuvent faire une différence. La prochaine génération, celle qui est actuellement en 3e cycle universitaire, se tourne en masse vers des programmes d'étude sur la résolution des conflits, le développement et l'action humanitaire. Les jeunes gens qui en font partie sont extrêmement motivés et, surtout, ont reçu une meilleure éducation et font preuve de plus grandes connaissances en termes de pratiques efficaces.

Les populations pauvres en savent généralement beaucoup plus sur les choix qui s'offrent à elles. Elles sont plus alphabétisées et mieux organisées qu'auparavant. Les planteurs de café des hauts plateaux n'hésitent pas à conduire de longues distances sur des camions délabrés afin de trouver une connexion Internet leur permettant de consulter les cours du café. Des petits producteurs de graines de soja dans des villages indiens aussi se déplacent dans des endroits où ils peuvent se connecter pour consulter les marchés à terme des matières premières du Chicago Board of Trades 4. Et des millions d'individus parmi eux en savent réellement plus que quiconque sur la manière d'organiser des programmes et des projets locaux. L'augmentation du nombre d'actions, d'associations, d'organisations et de groupes collectifs locaux a été plus élevée durant les deux dernières décennies que ce qu'on a pu observer dans toute l'histoire.

Les gens apprennent comment construire à partir de leur patrimoine, comment utiliser les processus participatifs pour identifier les problèmes et les résoudre, et comment encourager l'innovation institutionnelle. Ils ont donc plus à apporter pour faire la différence.

L'Internet a facilité une grande partie de cette croissance et de ces changements, atténuant les coûts des transactions liés à la construction de réseaux communautaires transfrontaliers et rendant l'information plus accessible de manière à ce que les citoyens puissent tenir leur gouvernement plus responsable. Tout ceci représente des transformations majeures pour ce qui concerne les capacités que peuvent avoir les gens de générer des changements.

De leur côté, les organisations non gouvernementales peuvent plus facilement trouver les fonds nécessaires pour des projets utiles. Il y a également davantage de compétition entre les groupes pour ce type d'aide, ce qui a pour effet d'augmenter les chances d'obtenir le soutien nécessaire pour réduire la pauvreté. Une plus grande attention est portée à la médiation de conflits ayant des racines dans les rivalités ethniques, l'économie politique ou les problèmes raciaux. L'apprentissage de la gestion des conflits crée la possibilité d'obtenir davantage de résultats pacifiques, améliorant ainsi les conditions qui, au départ, entraînent l'effusion de sang. La création d'opportunités de paix est au cœur du développement.

Bien que notre époque foisonne d'opportunités, les menaces sont également très répandues. De ce fait, il est encore plus important de saisir toutes les opportunités qui permettront d'avancer de manière efficace pour soulager la pauvreté. Les changements politiques, techniques et scientifiques des deux dernières décennies ont ouvert de nouvelles voies pour la recherche et le développement ainsi que pour de nouvelles politiques, de nouveaux programmes et de nouvelles approches. L'innovation sociale est en marche. Des milliers de nouvelles

<sup>4.</sup> Voir l'article en première page du *New York Times* daté du 3 janvier 2003, signé Amy Waldman. Les « e.choupals », mot dérivé du terme hindi désignant un lieu de rencontre, se sont bien popularisés. L'entreprise derrière e.choupals, ITC LTD, a fait beaucoup pour réduire le fossé digital. « Il y en a désormais 1 700 dans cet État, le Madhya Pradesh, et un total de 3 000 en Inde. Ils desservent 18 000 villages, touchant 1,8 million d'agriculteurs. » Lorsque les cours des marchés des graines de soja chutent, c'est annonciateur de mauvaises nouvelles pour les millions de producteurs indiens de graines de soja. Grâce aux e.choupals, ils peuvent – et ils le font – suivre les cours du Chicago Board of Trade.

ONG et d'associations de collectivités s'activent pour changer les choses. Notre époque est une époque de découverte.

#### Les organisations internationales et le travail sur la pauvreté

L'intégration économique et financière grandissante qui transcende les frontières a changé de manière irrévocable le système international au sein duquel les gouvernements nationaux définissent leurs politiques. Dans bien des domaines, le pouvoir des États s'est déplacé, à la fois vers le haut en direction des organisations internationales, et vers le bas en direction des gouvernements locaux et vers une société civile en phase de mutation accélérée. Ainsi pris en étau, les appareils d'État ont désormais des niveaux de liberté moindres car l'interdépendance sociale, financière et environnementale provoque un effet d'accumulation. Bien que les États-Unis tentent actuellement d'asseoir leur hégémonie par le truchement d'une politique unilatérale, cette stratégie risque d'être de courte durée. Le livre de Joseph Nye, Le Paradoxe de la puissance américaine, est sous-titrée avec à-propos « Pourquoi l'unique superpuissance du monde ne peut y aller toute seule » (Nye, 2002). Dans cet ouvrage, l'auteur illustre, documents à l'appui, la thèse bien connue et largement partagée qu'il est plus sage de travailler de manière coopérative plutôt qu'unilatérale (voir aussi, par exemple, Brainard, Graham, Purvis, Radelet, et Smith 2003).

Si la pauvreté est un problème global, quelles sont les organisations internationales qui l'abordent dans tous les pays du monde ? À y regarder de plus près, très peu ont entrepris cette tâche, ce qui constitue une anomalie. De bonnes raisons peuvent expliquer qu'elles soient mandatées d'une façon aussi limitée, mais cet état de fait a des implications malheureuses. Les deux principales organisations internationales qui sont mandatées pour aborder le problème de la pauvreté – la Banque mondiale et le Programme des Nations unies pour le

développement (PNUD) – font face à d'énormes contraintes. La Banque mondiale, régie par ses statuts et son Conseil des administrateurs, est mandatée pour effectuer des prêts auprès des pays pauvres et à revenus moyens, mais pas auprès du monde entier. Quelles sont alors les capacités de la Banque mondiale à sensibiliser les gens à certains problèmes: les politiques adoptées par les pays riches qui ont des effets pervers sur les pays pauvres, par exemple, ou même les politiques qui vont jusqu'à accentuer la pauvreté au sein des pays riches? Exploiter son impressionnante plate-forme pour un tel dessein ne serait pas très bien reçu par le Conseil des administrateurs de la Banque, où le pouvoir est solidement détenu par le Groupe des huit plus grandes puissances industrielles.

À l'inverse, il est intéressant de noter que l'autre grande organisation des accords de Bretton Woods – le Fonds monétaire international – travaille de manière effective avec tous les pays membres et effectue des consultations avec des pays riches sur leurs performances macroéconomiques. Il semble que la finance internationale nécessite une intervention de portée internationale, mais que ce ne soit pas le cas du développement international.

Le Programme des Nations unies pour le développement a beaucoup moins de ressources et c'est un organisme qui fait principalement des donations et non des prêts. Bien qu'il ne mette pas de programme en œuvre dans les pays riches, il les inclut dans ses programmes de recherche et donc dans ses collectes de données statistiques. Le *Rapport sur le développement humain*, qui paraît tous les ans, comprend par exemple des mesures comparatives fort utiles avec divers indicateurs de développement sur les pays industriels riches. Même si cela a pu causer des controverses politiques (surtout quand une grande puissance est mise dans l'embarras), cette démarche est importante. Ce genre de rapport permet que le public soit mieux informé, public qui, s'il se sent embarrassé par les performances de son pays, pourrait

alors peser sur les choix entrepris lors du processus de décision politique.

De nombreux pays pauvres ont suivi le mouvement avec la publication de leurs propres rapports nationaux de développement humain, décrivant en détail l'état de la pauvreté au sein de leur propre pays. Mais ne serait-il pas utile aussi d'avoir un rapport sur le développement pour la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Japon, le Portugal, l'Espagne ou les États-Unis? Cela aurait des effets révélateurs et même provocants si de tels rapports étaient disponibles. Toutefois, même s'il existe des poches de pauvreté dans tous ces pays, et même si l'exclusion sociale fait partie du tissu de la société, ces aspects du sous-développement ne suscitent aucune étude de la part des organisations internationales.

Or, ni le PNUD, ni la Banque mondiale, ni les autres banques de développement multilatéral, ni les agences spécialisées des Nations unies (UNICEF, UNESCO, etc.) ne sont mandatés pour programmer des actions dans des pays qui sont au-delà d'un certain niveau de revenus. Cela implique, entre autres choses, que si ces organisations internationales développent de nouvelles modalités pour leurs projets, ces derniers ne pourront pas être rendus utiles pour les populations prises dans l'étau de la pauvreté chronique au sein des pays à revenus moyens ou élevés. Cela veut également dire que certains instruments utiles – tels que les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) ou les publications sur les dépenses publiques <sup>5</sup> – ne

sont pas requis pour certains pays au-delà d'un certain niveau de revenus.

Cela signifie aussi que les connaissances transnationales sur qui fait quoi pour réduire la pauvreté sont essentiellement générées par les ONG, les entités du secteur privé ou la société civile, alors que les informations sur le secteur public ne sont pas diffusées. Or, les politiques nationales constituent une partie du problème de la pauvreté – à la fois dans les pays opulents et dans les pays pauvres. Mais la Banque mondiale n'a pas accès aux données des pays riches sur leurs politiques nationales. Les politiques agricoles ou commerciales sont un cas d'espèce. Les États-Unis et les membres de l'Union européenne pratiquent tous des politiques de subvention pour l'agriculture (en particulier pour le coton, le sucre et le riz) qui offrent un soutien plus important aux grandes exploitations qu'aux petits producteurs. Cette pratique a pour effet d'accentuer la pauvreté de zones rurales allant du Mississippi à la Californie ou de Marseille à Dresde. Cela réduit également l'accès aux marchés dont ont désespérément besoin les petits producteurs d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie.

Cette question est soulevée à l'occasion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), par exemple pour les « guerres des bananes », mais pas dans d'autres organisations internationales. Et pourtant, pour que ces organisations s'acquittent de leurs missions – la Banque mondiale, par exemple, déclare que « notre rêve est un monde libéré de la pauvreté » –, il faudrait logiquement qu'elles se penchent sur ces problèmes, même si les solutions dépassent les frontières entre les pays développés et les pays en développement. Si la Banque réclame aux pays africains de contenir, ou d'annuler, les subventions agricoles existantes, pourquoi l'existence ou l'impact de ces subventions en Europe seraient-ils absents des documents de la Banque ? Bien entendu, la logique politique de ce silence est évidente étant donné le pouvoir dont disposent les puissances

28

<sup>5.</sup> Les Documents stratégiques pour la réduction de la pauvreté (DSRP) sont exigés de la part du FMI et de la Banque mondiale pour tous les pays éligibles ayant fait une demande de soulagement de la dette. La Revue des dépenses publiques est un produit de la Banque mondiale qui analyse les dépenses publiques d'un pays pour observer les tendances et les implications qu'elles peuvent avoir sur le développement humain. Ces documents sont utilisés pour discuter avec les hauts dirigeants d'un pays, présidents, Premiers ministres ou ministres des Finances, concernant les politiques publiques et en vue de clarifier ce qui doit être fait dans l'avenir en matière de dépenses publiques.

industrielles nord-américaines et européennes sur le processus de décision.

Cela nous ramène logiquement au rôle central joué par la société civile. Elle agit souvent par-delà les frontières et a un impact positif non négligeable. Un nombre croissant d'organisations de la société civile commence à agir sur le plan mondial pour attirer l'attention sur la pauvreté et sur les effets d'appauvrissement dus à la guerre. C'est par exemple le travail de la société civile qui a attiré neuf millions de personnes dans la rue au mois de février 2003 pour protester contre la guerre en Irak. Cette manifestation fut organisée presque entièrement via l'Internet et à des coûts extrêmement bas.

C'est aussi le dur labeur effectué sur une période de dix années par diverses ONG internationales qui permet de placer l'allégement de la dette à l'ordre du jour de la politique internationale. Cet exemple est particulièrement important puisqu'il soulevait un problème complexe et qu'il impliquait des gens qui protestaient *pour* quelque chose plutôt que *contre* quelque chose. Il est très difficile de bâtir un mouvement pour le changement positif.

#### Aperçu de ce qui nous attend

Les arguments majeurs de ce livre seront développés en deux parties. Les deux premiers chapitres fournissent un résumé d'ensemble du problème central de la pauvreté – son incidence, sa mesure, ses liens avec l'exclusion sociale, l'inégalité et la violence. On abordera ensuite dans le chapitre 3 le rôle particulier que tiennent le développement institutionnel et l'action collective. Est incluse dans ces débats la corrélation entre la réduction de la pauvreté et la construction de conditions pour que la paix et une meilleure sécurité puissent se développer.

La deuxième partie – les chapitres 4, 5 et 6 – présente les leçons tirées de l'expérience de ce qui marche et de ce qui peut faire une différence. Seront donc exposés ici les politiques, les

programmes, les projets et l'action des personnes qui jouent un rôle efficace dans la diminution de la pauvreté. Une partie importante de ces chapitres provient du travail de terrain effectué dans le domaine du développement. Nous cherchons là à mettre en valeur le travail de développement international effectué par des personnes agissant pour le compte d'associations, de collectivités ou d'ONG, de fondations et parfois d'agences officielles de développement lorsque ce travail a fonctionné et a fait une différence.

Dans les trois derniers chapitres, nous verrons comment les politiques publiques, les programmes et les projets peuvent interagir, puis nous aborderons le thème central et considérable de la mise en œuvre, le « grand absent » de la plupart des livres sur la pauvreté. La préoccupation pour les résultats, qui caractérise actuellement le domaine du développement, se limite généralement au renouvellement de l'emballage plutôt qu'à l'amélioration du produit. Nous sommes persuadées qu'une amélioration de la mise en œuvre par le travail répétitif et difficile lié à la résolution des problèmes, est fondamentale si l'on veut obtenir des résultats. Enfin, nous terminerons avec quelques mots sur la nécessité d'avoir davantage de cohérence au niveau des politiques et davantage de développement institutionnel international — la gouvernance mondiale — si l'on veut que la pauvreté et la guerre finissent par s'atténuer.

Nous proposons en priorité une mise au point pratique et non théorique. Nous n'allons pas parler de menus travaux de réparation à la va-vite, ni chercher la panacée. Nous parlerons plutôt des leçons à tirer de l'approche participative pour que les gens puissent avoir une part active dans leur société. Nous parlerons aussi de l'action collective, de choix politiques innovants, de réseaux d'ONG qui plaident en faveur des politiques publiques, ainsi que de la restitution de programmes.

## Retour aux questions essentielles: qui sont les pauvres? où sont-ils?

C'est en essayant de répondre à la question « qui est pauvre ? » que l'on comprend l'ampleur des problèmes de définition portant sur la pauvreté. Comme nous l'avons dit plus haut, si l'on s'attache à mesurer les revenus – et si l'on s'en tient plus spécifiguement à la définition d'1 \$ par jour par habitant – 1,2 milliard de personnes sur les six milliards que compte la planète sont pauvres. Les définitions servent à formuler les problèmes et façonnent la manière dont un problème est perçu, mesuré, et d'une certaine façon, conditionné par les stratégies choisies pour le résoudre. Mais la subjectivité entre dans toute définition de la pauvreté. Or, qui définit ce qu'on entend par être pauvre? Lorsque l'on consulte les personnes pauvres au sujet de leur propre définition de la pauvreté, elles évoquent une multitude d'éléments interconnectés qui dépassent le cadre du simple revenu et qui dépassent, en somme, ce que la plupart des observateurs extérieurs identifient comme étant la base de la pauvreté.

Vivre dans la pauvreté signifie beaucoup plus que vivre en manquant d'argent. Les personnes pauvres parlent de vulnérabilité, d'impuissance, de mal-être. Bien qu'il s'agisse là de caractéristiques de la pauvreté, ces éléments constituent aussi les causes de la pauvreté et nourrissent ainsi le cercle vicieux. Les pauvres qui parlent d'eux-mêmes peuvent être entendus dans l'ouvrage extensif de Deepa Narayan, Robert Chambers et de leurs collègues (Narayan, Chambers, et al, 2000). Les auteurs de cet ouvrage ont demandé à des personnes pauvres de définir et de dépeindre leurs situations. En plus du manque d'argent ou de travail, les personnes interrogées ont identifié plusieurs douzaines d'éléments interconnectés les uns avec les autres. Parmi quelques exemples, ils citent le manque d'accès aux semences et à l'assistance technique, les longs trajets pour se rendre sur le lieu de travail, la mauvaise santé, le bas niveau d'éducation, les

abris inadéquats, le stress familial, l'insécurité physique, la criminalité, le dédain et la grossièreté affichés à leur égard par les pourvoyeurs potentiels de services, mais aussi la violence, l'exclusion et le racisme. Tous ces aspects par lesquels la pauvreté touche l'avenir d'une famille tissent des toiles de problèmes interconnectés qui se renforcent les uns les autres (Narayan, Chambers, et al., 2000).

En résumé, deux découvertes majeures émergent de la représentation que se font les pauvres de leur propre situation. Premièrement, la pauvreté est causée et perpétuée par l'interaction de différents aspects du mal-être. Deuxièmement, toute intervention doit prendre en considération l'interdépendance de tous ces éléments. Une évolution sera possible si l'on tient compte du contexte, celui de la personne, de la communauté, et de la nation.

Pourtant, la pauvreté n'est pas mesurée par des indices qui captent cette réalité complexe. Elle est toujours mesurée en termes de revenus ou d'estimations du pouvoir d'achat. Bien que le PNUD ait contribué de manière significative à la mesure de la pauvreté avec son Indice de développement humain (IDH) et son Indice de pauvreté humaine (IPH), en tenant compte de facteurs autres que le revenu, ces indices ne sont en fait que des composés de mesures telles que l'espérance de vie, le taux d'alphabétisation et l'accès aux soins médicaux. Le travail de mesure de la vulnérabilité, de l'exclusion et d'autres facteurs liés au mal-être vient à peine d'être entamé. L'établissement de meilleures définitions finira par avoir des répercussions importantes sur notre connaissance du problème et sur les approches destinées à le résoudre. Néanmoins, certains parmi ceux qui étudient le phénomène soulignent que, puisque tous les facteurs liés à la pauvreté sont interconnectés, les estimations basées sur des mesures classiques fournissent une approximation tout à fait raisonnable du nombre de personnes qui sont comptabilisées comme pauvres (Kanbur et Squire, 1999).

Les sondages réalisés auprès des ménages, et qui sont généralement effectués par la Banque mondiale, sont désormais considérés comme le moyen le plus fiable de mesurer la pauvreté, malgré les problèmes inhérents à ce type de sondage. Malheureusement, nous ne disposons pas d'assez de sondages récents de ce type pour en permettre un usage extensif. La mesure de la pauvreté d'un pays est effectuée en constituant un panier de biens de consommation nécessaires à la survie puis en établissant, à partir de données sur les revenus, une estimation des groupes capables d'acheter un tel panier. Parfois, les pays établissent un seuil de pauvreté à partir de leurs données sur les revenus pour ensuite, à partir d'estimations statistiques, calculer combien de personnes tombent au-dessous de ce seuil. En somme, si l'on peut noter des progrès significatifs dans la manière dont on mesure la pauvreté d'un pays, beaucoup reste à faire dans ce domaine où les pays riches ne sont guère plus en avance que les autres. Trop souvent, on travaille avec des données qui, tout simplement, sont des extrapolations de données antérieures de recensements de populations.

Bien que les définitions de la pauvreté fondées sur les revenus constituent l'indice de base quand il s'agit de savoir qui est pauvre, la focalisation sur le revenu présente des limites. En effet, cette approche implique souvent de se concentrer sur la croissance économique nationale et sur l'hypothèse que la croissance, si elle est positive, sortira tout le monde de la pauvreté en augmentant les revenus. Cependant, dans la réalité, la pauvreté chronique persiste même durant les périodes de croissance économique élevée si elle n'est pas accompagnée par des programmes de redistribution qui peuvent inclure la mise en place d'un système de taxation progressive. Un tel système est l'une des conditions sine qua non au recul de la pauvreté. Mais mettre en place – et maintenir – dans tous les pays un impôt progressif est extrêmement compliqué sur le plan politique.

À mettre l'accent uniquement sur les revenus, l'on risque d'oublier les libertés fondamentales de l'individu. Non

seulement elles sont indispensables pour elles-mêmes, mais elles ont aussi le pouvoir d'augmenter la croissance économique et de soulager la pauvreté. Dans les années 1980, le « miracle asiatique » a retenu notre attention et les économistes du développement ont commencé à comprendre qu'il était non seulement important d'agir dans le domaine de la finance et de la croissance industrielle mais qu'il était tout aussi vital d'investir dans le social. La croissance économique du Japon, par exemple, était générée, entre autres choses, par l'investissement dans l'éducation et par la réforme agraire, les deux ayant amélioré significativement l'accès aux biens et aux services.

Mais la plus grande limite de ces définitions de la pauvreté fondées sur le revenu tient au fait que le revenu est un moyen d'accéder à autre chose et non un objectif en soi. Donc, mesurer les revenus n'est utile que lorsque l'on mesure la capacité à acheter d'autres biens jugés importants tels que la sécurité sociale, l'éducation, la nourriture et autres biens. Il est clair que la pauvreté entraîne des manques et des insuffisances qui peuvent s'avérer plus handicapants que des revenus insatisfaisants. En d'autres termes, une augmentation des revenus peut, et c'est souvent le cas, améliorer la manière dont les personnes s'arrangent de certains manques, mais il est possible aussi que certaines insuffisances soient plus difficiles à surmonter que d'autres, ce qui fait qu'on ne peut pleinement appréhender la pauvreté en tenant compte des seuls revenus. La question est bien de savoir quelle augmentation des revenus serait nécessaire pour surmonter le manque d'accès aux biens. Si quelqu'un est sans abri, sans terre, ou sans eau potable, ou s'il souffre de handicaps physiques ou s'il est malade, alors seule une augmentation extrêmement élevée de ses revenus pourrait pallier ses manques.

34

PAIX ET PAUVRETÉ : LE PROBLÈME GLOBAL

Tableau 1.1 – Nombre total de personnes vivant avec moins d'1\$ par jour (millions et %)

1987			1998		2001*
Région	Nombre	Proportion de la population	Nombre	Proportion de la population	Proportion de la population
Asie de l'Est et Pacifique	417,5	26,6%	278,3	15,3 %	14,32 %
Chine	114,1	23,9 %	65,1	11,3 %	ND
Europe de l'Est et Asie Centrale	1,1	0,2 %	24	5,1 %	3,46%
Amérique latine et Caraïbes	63,7	15,3 %	78,2	15,6%	9,91%
Moyen Orient et Afrique du Nord	9,3	4,3 %	5,5	1,9 %	2,35 %
Asie du Sud	474,4	44,9 %	522	40 %	31,89 %
Afrique Sub- saharienne	217,2	46,6%	290,9	46,3 %	46,38%
Total	1183,2	28,3 %	1 198,9	24%	***

Source : Les statistiques pour 1987 et 1988 sont dérivées du *Rapport sur le déve-loppement dans le monde 2000* de la Banque mondiale et elles sont basées sur les sondages auprès des ménages et ajustées pour la parité du pouvoir d'achat 1993.

Malgré tout, comme le niveau de revenu est la mesure la plus couramment utilisée, il s'avère utile de voir quelles tendances se dégagent avec cet indicateur (1987 à 2001). Comme le montre le tableau 1.1, la diminution de la pauvreté a lieu exclusivement en Extrême-Orient, notamment en Chine. Si les pays de cette région ont réduit considérablement le nombre de pauvres, ce nombre a augmenté durant la même période en

Europe de l'Est, en Asie centrale, en Amérique latine, aux Caraïbes, en Asie du Sud, en Afrique subsaharienne et n'a que légèrement diminué au Moyen-Orient et en Afrique du Nord.

Tableau 1.2 – Pauvreté de revenu, profil d'un échantillon de pays (pourcentage de la population vivant avec moins d'1\$ et moins de 2\$ par jour)

Pays	Année de l'étude	Pourcentage de la population vivant avec moins de 1 \$/jour	Pourcentage de la population vivant avec moins de 2 \$/jour
AFRIQUE Botswana Ghana Mozambique Nigeria Sierra Leone Afrique du Sud Ouganda	1986 1999 1996 1997 1989 1993	33,3 44,8 37,9 70,2 57 11,5	61,4 78,5 78,4 90,8 74,7 35,8 55°
ASIE Bangladesh Sri Lanka Chine Inde Indonésie Thaïlande	1996 1995 1999 1997 1999	29,1 6,6 18,8 44,2 12,9 2	77,8 45,4 52,6 86,2 65,5 28,2
EX-UNION SOVIÉTIQUE Russie Ukraine Ouzbékistan	1998 1999 1993	7,1 2,9 3,3	25,1 31 26,5
AMÉRIQUE LATINE Chili Colombie Mexique Pérou	1998 1998 1998 1996	19,7 15,9 15,5	8,7 36 37,7 41,4

a. Les données pour l'Ouganda utilisant les mesures internationales sont indisponibles. Les données présentées ici représentent le pourcentage de personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté nationale.

Source : Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 2001 et Rapport sur le développement dans le monde, 2003.

<sup>\*</sup> Cette dernière colonne, qui nous fournit des données très utiles pour 2001, provient de la base de données POVCAL établie sous la supervision de Martin Ravaillion. Nous remercions Shubham Chaudhuri pour l'aide qu'il nous a donnée pour cette mise à jour.

Le tableau 1.2 fournit les chiffres de quelques pays afin de donner une meilleure vue d'ensemble du pourcentage de personnes vivant avec moins de 1 \$ ou de 2 \$ par jour. Cette table montre comment les chiffres augmentent de manière vertigineuse dès lors que l'on utilise le seuil des 2 \$ par jour. Il faut remarquer aussi l'augmentation de la pauvreté sur certaines périodes ainsi que l'aggravation de la situation de certains pays.

On retrouve cette diversité entre les régions en examinant les indicateurs de la Banque mondiale qui mesurent des caractéristiques de la pauvreté, qui ne sont pas directement liés aux revenus, telles que la santé et l'éducation. Globalement, le nombre d'élèves du primaire a augmenté au cours des vingt-cinq dernières années mais, comme c'est le cas avec les données sur la pauvreté basée sur les revenus, des différences considérables existent entre les régions avec des progrès beaucoup plus lents enregistrés en Afrique subsaharienne. En 1995, le taux d'analphabétisme pour l'ensemble du monde était de 25 %. À l'échelle mondiale, ce taux a diminué durant les dix dernières années, grâce principalement aux baisses enregistrées dans ce domaine en Asie de l'Est. Pour autant, le nombre de personnes analphabètes a augmenté de 17 millions en Asie du Sud et de 3 millions en Afrique subsaharienne.

Durant les années 1990, le taux de mortalité infantile a baissé dans toutes les régions sauf l'Europe de l'Est et l'Asie Centrale. Toutefois, dans certains pays comme le Kenya et le Zimbabwe, le taux de mortalité infantile a augmenté. Malgré des améliorations globales dans ce domaine, la progression s'est avérée plus lente que prévu ce qui fait que les objectifs ciblés en 1990 pour l'année 2015 ne seront pas atteints. En moyenne, l'espérance de vie pour les pays en développement est passé de 55 ans en 1970 à 65 ans en 1997, mais nous sommes loin encore de l'espérance de vie de 78 ans dont bénéficient les habitants des pays de l'OCDE.

Afin de comparer la pauvreté de revenus dans les pays pauvres et dans les pays riches, les Nations unies et d'autres organismes ont défini les niveaux minimaux de revenus quotidiens nécessaires pour des pays ayant des niveaux de prospérité différents. Dans *Ending Poverty* (« En finir avec la pauvreté »), Marris présente un tableau où il compare la pauvreté de revenus dans les pays du premier monde (les pays industriels), du second monde (les pays de l'ex-URSS) et du tiers-monde. Il utilise respectivement les mesures de moins de 1 \$ par jour, de moins de 5 \$ par jour et de moins de 15 \$ par jour. Il conclut que 28 % des personnes vivant dans la pauvreté habitent dans le tiers-monde, 20 % dans le second monde, et 10 % dans le premier monde (Marris, 1999, p. 27).

Dans les pays de l'OCDE, la pauvreté a connu des changements structurels. Dans les années 1960, par exemple, un pourcentage élevé des pauvres était constitué de personnes âgées. Désormais, ce n'est plus le cas. Aujourd'hui, ce sont les enfants qui forment la proportion la plus élevée de pauvres au sein des pays riches. Dans le cas particulier des États-Unis, à peu près 17 % des enfants de moins de six ans grandissent dans la pauvreté (Douglas-Hall & Koball, 2005). Parmi les neufs puissances industrielles les plus riches de la planète, les États-Unis possèdent le pourcentage le plus élevé d'habitants vivant dans la pauvreté avec 32,3 millions de personnes, soit 12 % de leur population vivant au-dessous du seuil national de pauvreté (US Census, 2000). Plusieurs pays riches, par exemple l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni, la France et les Pays-Bas, ont adopté des stratégies de redistribution et de taxation favorables aux pauvres, leur permettant ainsi de diminuer la pauvreté d'une manière plus efficace qu'aux États-Unis et démontrant par là l'importance que peuvent avoir les différences institutionnelles (Haveman et Burtless, 2000).

Une majorité des 1,2 milliard de personnes vivant dans le monde avec moins d'1\$ par jour est constituée d'enfants (UNICEF, 2000). Les enfants et les minorités sont les deux éléments déterminants qui apparaissent encore et toujours dans toutes les données statistiques sur la pauvreté de tous les pays

du monde. Les mutations démographiques expliquent en partie ce phénomène. De nombreux pays riches (Europe, Japon, etc.) subissent un vieillissement de leurs populations, alors que d'autres pays plus pauvres ont au contraire une population essentiellement jeune. Dans beaucoup de pays d'Afrique, un pourcentage élevé de la population a moins de 15 ans: 50 % en Ouganda, 47 % en Angola et en Zambie.

La période allant de 1990 à 2000, avec ses guerres civiles et la pandémie de sida, a ajouté une autre dimension au mal-être des enfants vivant dans la pauvreté. À lui seul, le sida a provoqué une hausse considérable du taux de mortalité infantile et a rendu 13 millions d'enfants orphelins. Des pays qui avaient fait des progrès pour réduire le taux de mortalité infantile. comme le Zimbabwe qui avait vu son taux de mortalité infantile descendre jusqu'à 30 pour mille, ont, en l'espace de six années, régressé au point de voir leur taux de mortalité infantile doubler pour atteindre les 60 pour mille (UNSIDA, 2000). Le taux d'infection continue de monter et, comme cela arrive avec les jeunes filles et les femmes en âge d'avoir des enfants, les chiffres augmentent de manière exponentielle. D'ailleurs, le sida n'est pas l'unique menace à la santé des enfants. Même si les estimations varient, il est fort probable qu'un quart des enfants de la planète se retrouve sans protection contre la polio, la rougeole, la tuberculose, la diphtérie et le tétanos (Alliance internationale Save the Children, 2001, p. 3).

Cette évolution de la pauvreté infantile réclame un changement politique radical pour gérer les multiples aspects de ce problème. Le phénomène des foyers familiaux dirigés par des adolescents est de plus en plus répandu, surtout en Afrique subsaharienne. Ceci se traduit par une augmentation du travail infantile et souvent implique une scolarité fortement tronquée. Ainsi, la probabilité de voir la prochaine génération s'enfoncer encore davantage dans la pauvreté augmente.

Dans de nombreux pays, les minorités sont surreprésentées parmi les populations pauvres, qu'il s'agisse des Roms (Tsiganes)

en Europe de l'Est, des populations d'origine algérienne en France, des Afro-américains aux États-Unis, des Dalits ou intouchables en Inde, des Burakumin au Japon, des minorités ethniques en Chine ou des populations indigènes des États amazoniens du Brésil. Il y a aussi les nouveaux pauvres – ces Russes, Ukrainiens, Géorgiens, Tadjiks, Ouzbeks et autres peuples d'Asie centrale – pour qui la transition postcommuniste s'est accompagnée de pertes d'emploi et du démantèlement du système qui assurait la sécurité sociale ainsi que d'autres avantages sociaux. Les Afghans et les Irakiens, par les guerres récentes, ont été rajoutés à la liste des personnes projetées par les événements politiques dans la pauvreté ou dans une plus grande pauvreté.

En bref, voilà les pauvres de notre temps: les enfants, les minorités, les victimes de la guerre et des troubles économiques. La pauvreté et l'insécurité ne sont pas uniquement des caractéristiques de la vie dans les pays les plus pauvres d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, mais aussi des problèmes que l'on retrouve dans les Balkans, le Caucase, l'Asie Centrale, le Tibet et la Chine, ainsi que dans les Appalaches et les réserves sioux aux États-Unis, dans les quartiers pauvres d'Europe, dans les petits villages de Pologne et d'Italie, dans les quartiers d'immigrants et les bidonvilles industriels d'Angleterre, parmi les communautés d'immigrants africains en France, et dans la communauté kurde éparpillée sur plusieurs pays – pour n'en citer que quelques-uns.

#### Pourquoi y a-t-il davantage de pauvres?

Notre survol de l'étendue de la pauvreté ne répond pas à la question de savoir pourquoi les gens sont pauvres et pourquoi on trouve dans autant de pays un si grand nombre de personnes qui retombent dans la pauvreté alors qu'elles y avaient auparavant échappé. Néanmoins, étant donné que nombre de pays ont connu une croissance économique significative et que des

Paix et pauvreté

millions de personnes ont réussi à s'extraire de la pauvreté durant la dernière décennie, nous sommes en droit de nous poser la question de savoir pourquoi d'autres n'y sont pas parvenus. Quels sont les éléments majeurs qui entraînent cette pauvreté?

Plusieurs facteurs sont à prendre en compte. Dès lors que l'on cherche les causes de la pauvreté ou du retour à la pauvreté chez les personnes s'en étant préalablement extraites, les catastrophes humaines (avec des origines diverses: mauvaises politiques, génocides, guerres, manque d'investissement) devancent les catastrophes naturelles. Ajoutons que la pauvreté rurale est toujours plus importante que la pauvreté urbaine. Aussi bien dans les pays riches que dans les pays pauvres, de mauvais choix politiques débouchent sur un sous-investissement dans le développement agricole ou sur une mauvaise gestion des investissements destinés à l'agriculture. Malgré tout, c'est bien la guerre qui est aujourd'hui le principal facteur de pauvreté.

Le World Refugee Survey (Rapport annuel sur les réfugiés), qui se caractérise par une grande prudence au niveau de la collecte de données et des estimations, rapporte qu'il y avait à l'échelle planétaire 13 millions de réfugiés en 2003. Ajoutons à ce chiffre les 21,8 millions de personnes déplacées dans leur propre pays et l'on arrive à 34,8 millions de personnes déracinées dans le monde (World Refugee Survey, tableau 1). Il y a six pays ayant plus de deux millions de personnes déracinées à l'intérieur de leurs frontières plus quinze autres pays qui en ont 500 000. Les catastrophes naturelles, les épidémies et les catastrophes environnementales – et, bien entendu, les politiques nationales désastreuses – jouent toutes un rôle dans l'appauvrissement des populations. La gouvernance est souvent une cause principale de la pauvreté. Parfois, les États s'effondrent (Somalie) ou deviennent violents (Afghanistan) ou sont prisonniers de l'économie de guerre (Colombie). Ou bien encore, les gouvernements se retournent contre leurs citovens, préférant ponctionner plutôt qu'investir (le Zaïre de Mobutu, le Zimbabwe de Mugabe). Tous ces pays sont pauvres. C'est cette pauvreté qui a engendré les tensions qui ont elles-mêmes entraîné le choix de mesures politiques violentes et problématiques.

Le Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres (CRED) collecte des données sur les catastrophes naturelles. Il rapporte une nette augmentation du nombre de catastrophes naturelles, probablement due aux changements climatiques. « Dans la seule région Amérique latine et Caraïbes, il y a eu, entre 1980 et 1999, trente-huit cas de grandes sécheresses, inondations, ouragans, tempêtes tropicales, glissements de terrain, tremblements de terre, éruptions volcaniques et épisodes El Niño » (Skoufias, 2003, p. 1087). Jeffrey Sachs présente des données illustrant le déclin brutal des précipitations en Afrique depuis les années 1970 jusqu'à aujourd'hui, dans une région déjà très sèche qui vit de l'agriculture (Sachs, 2004, p. 31, figure 8).

Il y a d'autres causes de pauvreté qui sont plus subtiles et plus profondes et qui sont déjà oubliées une fois qu'elles commencent à provoquer des dégâts. La dégradation de l'environnement en est un exemple criant. S'étendant sur des décennies, elle grignote lentement mais inexorablement les ressources naturelles. La dégradation environnementale peut aussi avoir des conséquences néfastes sur la santé et engendrer ou exacerber les catastrophes naturelles. Jeffrey Sachs nous rappelle que la géographie compte elle aussi pour quelque chose en montrant qu'un pourcentage élevé d'Africains vit dans des zones rurales trop éloignées des centres commerciaux et sans accès à la mer (Sachs 2004). Nous avons tous tendance à chercher les causes immédiates sans voir les causes sous-jacentes. À long terme, le sousinvestissement dans les ressources humaines, en particulier l'éducation, la santé ou le capital humain, finit par laisser des traces. C'est aussi le cas des systèmes d'imposition particuliers destinés à augmenter le prestige d'un pays plutôt que la productivité. Tous ces facteurs contribuent à faire grandir la pauvreté.

Les racines de la pauvreté sont à chercher dans les problèmes politiques, moraux, sociaux, économiques, institutionnels et Paix et pauvreté

environnementaux. Les institutions qui biaisent les règlements pour que le crédit ne soit pas accessible, pour que les contrats et les droits de propriété ne soient pas respectés, paralysent l'investissement. Ces problèmes institutionnels accentuent la pauvreté. Les choix économiques, depuis la macroéconomie en haut de l'échelle jusqu'aux ménages tout en bas, ont un impact sur l'être humain. Les racines sociales de la pauvreté s'étendent de la discrimination institutionnelle jusqu'aux pratiques empêchant aux personnes l'accès aux biens et aux services. Les infrastructures juridiques qui protègent les privilèges au détriment de l'équité constituent par exemple un gros problème. Un autre problème est que le racisme et la discrimination sont tellement enracinés que des groupes entiers d'individus se voient refuser l'accès non seulement aux chances de générer des revenus mais aussi aux chances d'améliorer leurs propres capacités grâce à une éducation et une santé améliorées. Ce racisme s'accompagne d'un lourd tribut pour toute la société et il fait diminuer ses opportunités de croissance.

À la base, la pauvreté trouve ses origines dans un système politique et socio-économique qui ne fournit pas aux populations l'accès aux opportunités, à la connaissance et aux soins dont elles auraient besoin pour assurer leur bien-être.

Un travail beaucoup plus détaillé est nécessaire pour expliquer avec précision pourquoi la pauvreté augmente, de façon à ce que les politiques destinées à la réduire soient mises en œuvre de manière plus ingénieuse.

Si l'on s'écarte un peu des explications les plus immédiates, on peut apercevoir les problèmes structurels sous-jacents aux racines de la pauvreté. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a élargi le concept de citoyenneté pour dépasser les seuls droits civiques et politiques en y incluant le droit aux besoins immédiats tels que la nourriture, les soins, le logement et la capacité de se faire entendre lors des décisions affectant le bien-être. Les États et les sociétés, riches ou pauvres, échouent trop souvent à s'acquitter de ces devoirs.

Dans le domaine des droits économiques et sociaux de base, on n'assistera à des progrès que lorsque davantage de volonté politique et de savoir-faire administratif seront mobilisés pour faire reculer la pauvreté.

Par le passé, bien souvent, le travail de développement ne s'est pas intéressé aux racines de la pauvreté, pas plus qu'il n'a considéré les pauvres comme ayant des droits économiques et sociaux en plus des droits civiques. Néanmoins, les ONG avancent désormais dans la bonne direction et nombre d'entre elles ont adopté une approche du développement fondée sur les droits. Comme le souligne l'organisation Oxfam America, qui a réorienté ses propres programmes de lutte contre la pauvreté en adoptant une approche fondée sur les droits, le travail de développement qui, par le passé, se focalisait sur des besoins spécifiques, a accompli des progrès mais sans que soient résolus les problèmes plus profonds liés à l'injustice sociale. Jusqu'à présent, le problème est que le travail de développement dans le sens classique ne modifie en rien le statu quo et « ne transforme en rien le système qui, génération après génération, perpétue les processus reproductifs de la pauvreté » (Offenheiser et Holcombe, 2001, p. 5).

Observer ce qui fonctionne peut permettre de progresser si davantage de mesures sont mises en œuvre pour adopter une approche fondée sur les droits. Au niveau local, on peut constater des résultats intéressants avec le travail quotidien réalisé par des gens ordinaires qui sont attachés à la justice sociale et qui travaillent sur leurs propres problèmes au sein de communautés locales. C'est en tirant les leçons de ce type d'expériences à la fois modestes et durables que l'on peut faire croître progressivement la volonté politique de s'attaquer à la pauvreté.

Dani Rodrik ajoute sa pierre à l'édifice en soulignant l'importance du travail participatif. Il a développé une équation qu'il a testée de manière empirique: l'augmentation de la croissance égale les chocs négatifs externes multipliés par les conflits sociaux latents et divisés par les institutions capables

de gérer les conflits (Rodrick, 1999, p. 82). Comme il dit: « J'ai constaté que dans les années 1970, les pays avec davantage de systèmes politiques participatifs étaient généralement meilleurs pour gérer les conséquences d'un choc » (Rodrick, 1999, p. 84). Nous explorerons cette question lorsque nous aborderons le sujet de l'exclusion sociale au chapitre 2 et celui du développement institutionnel au chapitre 3.

#### La pauvreté comme privation des capacités

La définition large et claire d'Amartya Sen – que la pauvreté est la privation des capacités – nous amène vers des approches beaucoup moins discriminatoires pour réduire la pauvreté, surtout celles qui augmente l'accès aux biens et aux services et aux capacités (Sen, 1981, 1984). La définition de la pauvreté d'Amartya Sen nous parle. De fait, nous avions développé durant les années 1980 - sans avoir l'avantage de connaître les travaux de Sen – une définition similaire qui mettait en exergue les capacités des personnes et qui ajoutait le concept du développement interdépendant (Bryant et White, 1982). En définissant la pauvreté comme le manque d'accès des pauvres aux capacités nécessaires pour permettre leur développement dans un monde interdépendant, nous faisions (nous faisons toujours) ressortir le développement humain et le fait que les personnes soient des agents de leur propre changement comme une fin en soi et non comme un produit de la croissance économique.

Lorsqu'Amartya Sen a ajouté le concept de capacités à la théorie du développement, il se détourna de l'approche utilitariste, en d'autres termes de l'approche « liberté par rapport aux besoins », pour poser le problème des libertés positives – ce qui est possible pour les personnes. Donc, le problème ne se pose pas, par exemple, en termes de liberté par rapport à la faim, mais en termes de capacités à bien se nourrir. Amartya Sen a d'ailleurs étendu cette approche à d'autres libertés, écrivant que « certaines capacités (par exemple, apparaître en public sans

honte) peuvent dépendre en grande partie du type d'habillement, etc., qu'une personne possède par rapport aux autres et en relation avec les standards établis au sein de cette communauté » (Sen, 1984, p. 28). Plutôt que de réfléchir de manière étriquée en faisant du revenu un élément fondamental, l'approche favorisant les capacités permet de mettre en avant les valeurs positives qui devraient être disponibles pour l'être humain: pouvoir se libérer de la faim, mais aussi de la mauvaise santé, du racisme, de l'illettrisme et de bien d'autres problèmes.

La colère affichée par des millions de personnes en réaction aux programmes de développement des années 1970 et 1980 a contribué à une critique sérieuse de la part de l'école de la dépendance. Les gens se demandèrent à qui il appartenait de décider des priorités nationales concernant le développement. Et pourquoi autant de ces décisions étaient-elles prises en dehors des frontières de leurs pays? Et pourquoi le développement étaitil trop souvent subi comme un phénomène d'exploitation? (Goulet, 1971; Freire, 1973; Barnet et Muller, 1974; Evans, 1979). L'élan qui poussa à une redéfinition du développement axée sur les capacités était généré par l'idée que l'augmentation des capacités - c'est-à-dire les capacités des peuples à résoudre leurs problèmes, leur accès aux moyens de générer la richesse, les activités créant une valeur ajoutée à leur productivité – est essentielle au développement. Ceci, tout en étant conscient qu'il y avait et qu'il y a toujours, des contraintes du fait que nous sommes interdépendants: ma propre surutilisation des ressources diminue les chances d'un autre à accéder et à utiliser ces ressources. Il y a aussi des problèmes entre les générations: l'extraction des richesses naturelles peut enrichir la génération actuelle tout en appauvrissant la suivante.

Lorsqu'il y a des années nous avons adopté une approche similaire en arguant que le développement, étant fondamentalement concerné par la réduction de la pauvreté, devrait être défini comme augmentant les capacités des personnes à influer sur leur avenir dans un monde interdépendant, nous décrivions le développement comme faisant partie d'un processus systémique plus large. Nous voulions également suggérer que l'un des objectifs à part entière du développement est de faire en sorte que ce soit les peuples qui définissent eux-mêmes leur ordre du jour en matière de développement. Cette approche met également l'accent sur la question critique de la représentation en matière de processus de développement: qui décide ce qui est, et ce qui n'est pas, du « développement » ?

L'analyse critique du développement est chargée d'histoires d'insuccès. Beaucoup soulignent de manière répétée comment les professionnels du développement prétendent savoir ce qui doit être fait dans une localité, dans un secteur ou même dans un pays sans se soucier des populations concernées. Encore aujourd'hui, après tout ce qui a été écrit à ce sujet et malgré l'auto-analyse effectuée au sein des milieux du développement, le problème demeure. C'est pourquoi il existe un fort mouvement qui pousse à intégrer les populations dans le processus de décision afin que leurs voix soient entendues et que leurs visions des choses soient considérées. Le développement participatif est désormais considéré par beaucoup comme essentiel au processus de changement.

La question de savoir qui fait quoi pour réduire la pauvreté sera toujours problématique. D'une part, à cause de l'inévitable concentration du pouvoir décisionnel (les problèmes sont innombrables dès lors que l'on passe du niveau international au niveau local) et d'autre part en raison des intérêts concurrents et des inégalités de pouvoir. Les événements internationaux entraînent des décisions internationales; les systèmes politiques nationaux varient sensiblement du point de vue des responsabilités ou des processus participatifs; les gouvernements locaux sont souvent saisis localement par des élites puissantes.

Une transformation fondamentale est en train d'émerger. Elle se construit à la fois sur les concepts de capacités et de développement humain et sur le travail des praticiens du développement qui consultent directement les populations pauvres

pour mieux appréhender les éléments qui définissent leur pauvreté. Les définitions officielles commencent à se focaliser davantage sur le caractère multidimensionnel de la pauvreté et sur l'impact que peuvent avoir sur elle le choix et la liberté. Elles se focalisent moins sur certaines caractéristiques telles que les carences en termes de revenu ou d'éducation. Ces définitions prennent en compte certains éléments tels que l'exclusion sociale, la vulnérabilité et l'impuissance, soit autant de facteurs-clés qui déterminent à la fois la pauvreté et les éléments qui limitent la capacité de personnes à se sortir de la pauvreté.

L'idée que le développement humain est réservé aux pays riches et que les pays pauvres doivent se cantonner à la seule croissance économique a été largement réfutée. Une comparaison entre l'Indice de développement humain du PNUD et le PNB d'un pays révèle qu'il n'y a aucune corrélation directe entre le niveau de revenus et le développement humain. Le Costa Rica et la Corée du Sud, par exemple, ont des indices de développement humain très similaires mais le Costa Rica a un niveau de revenus moitié moins élevé que celui de la Corée (UNDP, Human Development Report, 2001, p. 13). En Asie de l'Est, comme le souligne Amartya Sen, la concentration des efforts sur l'éducation, sur un seuil minimal de sécurité sociale et sur la réforme agraire ont contribué à élargir la participation économique, ce qui a eu pour effet de booster la croissance dans un environnement de plein emploi. Le Brésil, qui a connu une croissance comparable de son PIB par habitant, n'a pas atteint le même niveau de développement, en partie à cause d'une sévère inégalité sociale, du manque de propriété terrienne, du chômage et des carences du système de sécurité sociale (Sen, 1999, p. 45). Ceci illustre les problèmes liés à une approche favorisant la croissance économique nationale mais omettant d'accroître les autres libertés.

#### La pauvreté, l'impuissance, le mal-être

Les conditions de vie auxquelles sont confrontées les populations pauvres sont préoccupantes non seulement parce que les chiffres absolus de pauvreté et les inégalités augmentent mais aussi parce que des tendances inquiétantes révèlent que les pauvres sont de plus en plus vulnérables. Ce sont les pauvres qui, les premiers, subissent un nombre croissant de guerres civiles violentes, de catastrophes naturelles et de crises financières. En Asie de l'Est, la crise financière de 1997 a mis un frein à des décennies de progrès en matière de réduction de la pauvreté en provoquant la perte de dix millions d'emplois et la chute brutale des salaires (UNDP, HDR, 2001, p.99). L'instabilité des marchés financiers et leur impact planétaire redéfinissent les conditions de la protection des pauvres.

Même dans des zones stables, la sécurité de l'emploi et celle des revenus sont fragilisées par la compétition globale, par le démantèlement des systèmes de protection sociale, par l'effritement des lois de protection du travail ainsi que par des fusions et des restructurations ayant entraîné des licenciements massifs. En dépit de la croissance économique, l'Europe a connu un taux de chômage moyen de 11 % durant les années 1990 (UNDP, HDR, 2001, p. 99). Avec la dépendance grandissante de l'économie mondiale envers les marchés du secteur privé, les dépenses publiques n'ont fait que décliner.

En plus de l'insécurité des revenus, les pauvres doivent supporter une insécurité grandissante en matière de santé. À la fin de l'année 2000, au moins 36,1 millions de personnes avaient le sida, chiffre sous-estimant le nombre total de victimes du fait que les données sur le sida en Afrique sont incomplètes et qu'on ne connaît pas très bien l'étendue du virus en Chine. Le sida est devenu la maladie tueuse des pauvres. Au Botswana, 36 % des adultes sont contaminés par le VIH ainsi que 20 % des Sud-Africains. 3 millions de personnes sont mortes du sida en 2000 – dont 2,4 millions en Afrique subsaharienne. Comme le dit

une personne faisant autorité en la matière : « [le sida] apporte un holocauste tous les deux ans... c'est l'épidémie la plus létale répertoriée dans l'histoire » (Berwick, 2001, p. A17).

Cependant, les problèmes de santé des pauvres vont au-delà du sida. La tuberculose tue 2 millions de personnes chaque année. La malaria sévit aujourd'hui comme elle le faisait durant les siècles passés, tuant un enfant toutes les 30 secondes – et pourtant cette maladie attire beaucoup moins l'attention et suscite beaucoup moins de recherches que le sida. Personne ne court de « malariathon » pour la recherche sur cette maladie.

Les guerres, et surtout les inévitables camps de réfugiés qui en sont la conséquence, constituent de véritables catastrophes pour la santé publique et un drame humanitaire immédiat pour les réfugiés eux-mêmes. Des maladies que l'on croyait vaincues réapparaissent (rougeole, poliomyélite). Dans les camps de réfugiés, les systèmes sanitaires inappropriés provoquent la diarrhée. De nouveaux virus apparaissent, et ils se propagent à un rythme tel qu'on ne peut gérer la contagion. Pour résumer, la guerre engendre à l'échelle mondiale des cauchemars épidémiologiques pour les chercheurs et les personnes travaillant dans le secteur de la santé publique

Les effets que peuvent provoquer les catastrophes naturelles sur les pauvres ont un impact tout aussi dévastateur. Comme le note Kofi Annan, « l'origine principale des victimes et des dommages provoqués par les catastrophes est peut-être à chercher dans la vulnérabilité de ceux qui vivent dans des zones à risque. [...] Surtout, nous ne devons jamais oublier que c'est la pauvreté, et non le libre arbitre, qui pousse les populations à vivre dans des zones à risque. Le développement économique durable et équitable n'est pas uniquement bon en tant que tel, mais il est bon aussi parce qu'il constitue une des meilleures polices d'assurance contre les catastrophes. » (Annan, 1999)

### Relations entre la pauvreté et la guerre

Les personnes pauvres sont plus souvent victimes de la violence que n'importe quel autre groupe social, que ce soit dans les pays riches ou dans les pays pauvres. Lorsqu'on demande aux pauvres à quels problèmes ils doivent faire face, ils citent le plus souvent l'insécurité et la violence permanentes comme des problèmes majeurs et fréquents: de la violence domestique aux quartiers sensibles et aux simples conditions de la vie quotidienne – cabanes dépourvues de serrures ou de fenêtres, cambriolages accompagnés de coups, conditions de travail dangereuses, crimes de rue (Narayan, Chambers, et al., 2000). Pire, la police – lorsqu'elle est appelée – peut être abusive plutôt que secourable. Le risque d'être escroqué est beaucoup plus élevé chez les pauvres, que ce soit par des fonctionnaires ou par des commercants lors des transactions de biens et de services. Dans les pays dépourvus de systèmes de régulation efficaces, les médicaments sont souvent frauduleux, de l'« aspirine » fabriquée avec de la craie pressée, de faux médicaments contre la malaria, des avortements à haut risque... la liste est pratiquement sans fin.

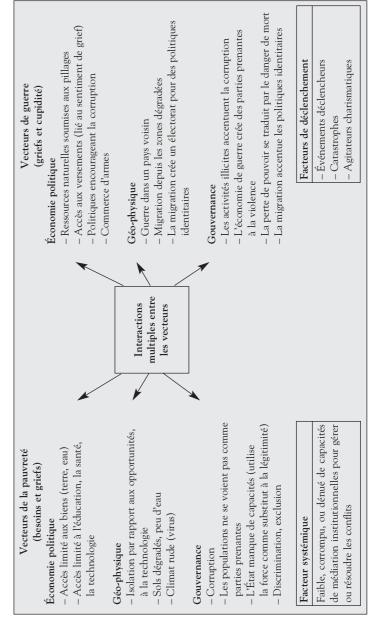
Qu'en est-il des rapports moins visibles entre la pauvreté et la violence? Quand et dans quelles circonstances peut-on vraiment affirmer que la pauvreté, l'inégalité et l'exclusion sociale créent un climat de guerre? En fait, la recherche n'est pas assez avancée pour que l'on puisse en tirer des liens de cause à effet. Et pourtant, un faisceau de preuves semble démontrer une profonde interdépendance. Des quatre-vingt-deux conflits armés majeurs qui se sont déroulés entre 1989 et 1992, seuls trois furent des conflits entre États, les autres ayant lieu à l'intérieur d'un pays, la plupart de ces pays étant pauvres (*The Economist*, 24 mai 2003). Paul Collier montre comment, dans les pays pauvres où les rebelles peuvent piller des ressources afin d'acheter des armes, les conflits armés ont tendance à générer rapidement une économie de guerre qui rend la résolution du conflit beaucoup plus difficile, comme cela a été le cas en

Colombie, au Congo et en Angola. Lorsqu'il y a une diaspora qui travaille à l'étranger et qui a pour volonté de se venger du régime en place, les guerres trouvent un financement. Lorsqu'un pays pauvre dénature son environnement à tel point qu'il est impossible de revenir en arrière, les populations migrent – légalement ou illégalement – dans des pays pauvres limitrophes avec des frictions qui se développent dans ces pays sur la question des ressources, celles-ci étant souvent déjà limitées.

Les politologues soulignent très justement que ceux qui sont chroniquement pauvres sur plusieurs générations ne se révoltent pas (Marx; Nelson, 2001). Souvent, les pauvres ne commettent pas d'actes d'extériorisation contre leur condition. Ils ont beaucoup plus tendance au contraire à s'infliger du mal à eux-mêmes ou à leurs proches, par exemple avec l'abus de stupéfiants, les attaques sur des personnes de leur entourage, les mauvais traitements vis-à-vis de leurs enfants, etc. De tels actes autodestructeurs reflètent un sentiment d'impuissance à changer d'existence et une érosion du sentiment d'autopréservation due au fait que la vie est de toute façon extrêmement précaire (Bourgois, 1995). Les pauvres ne sont pas systématiquement des révoltés même s'ils sont pour la plupart profondément frustrés par les innombrables obstacles qui leurs interdisent l'accès, à eux et à leurs enfants, à une vie agréable. À travers ses observations et ses interviews, Janice Perlman a bien documenté la manière dont les squatters de certains bidonvilles de Rio de Janeiro redoublent d'efforts pour se conformer aux comportements de la classe moyenne, espérant ainsi se faire accepter par la société (Perlman, 1970). Et pourtant, ces mêmes habitants de favelas se faisaient maltraiter par des autorités qui présumaient avoir affaire à des criminels.

La nature de leurs aspirations empêche-elle les pauvres de se mobiliser par la violence? À quel moment et par quel processus la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités créent-elles les conditions pour que certaines personnes deviennent des terroristes, des agitateurs, des émeutiers et des rebelles? Car cela arrive. Souvent, les rebelles, les agitateurs ou les révolutionnaires réagissent à la pauvreté et aux inégalités puis expliquent leurs actions comme étant motivées par la volonté d'aider les autres, même si eux-mêmes n'ont pas connu les conditions de vie contre lesquelles ils s'insurgent. Peu nombreux furent les révolutionnaires de 1789 issus de milieux pauvres même s'il n'y a aucun doute que Danton et d'autres étaient parfaitement conscients des inégalités extrêmes qui caractérisaient la société française, et qu'apparemment, ils en étaient scandalisés. Eux aussi ont agi pour autrui dans leur quête pour l'égalité et la liberté même s'il est intéressant de rappeler que l'économie francaise avait subi une série de mauvaises récoltes provoquant un désastre économique national. Au printemps 1789, les réserves de blés étaient au plus bas et le prix du pain dans les zones urbaines - où habitaient les futurs leaders du mouvement révolutionnaire – ne cessait d'augmenter, créant une grave disette qui ne fit que s'étendre (Andress, 2004). Alors que les dirigeants révolutionnaires proviennent souvent des classes moyennes ou supérieures, ils parviennent à convaincre ceux qui sont au banc de la société de se joindre à leur combat pour une vie meilleure. C'est le cas aujourd'hui de l'organisation terroriste Al-Qaïda. Le chef de l'organisation, Oussama Ben Laden, est issu d'une riche famille saoudienne mais il bénéficie d'un soutien important parmi les pauvres qui voient en lui le réparateur des injustices auxquelles ils doivent faire face.

Si la pauvreté et la guerre sont souvent inextricablement liées, les circonstances qui font que la pauvreté engendre la guerre dépendent d'une série de facteurs: événements déclencheurs, réseaux, actions collectives locales, agitateurs, disponibilité de ressources susceptibles d'être pillées (les pierres précieuses, par exemple), règlements de compte de diasporas vengeresses. Parmi les populations les plus désespérément pauvres, certains individus deviennent disponibles pour participer à des actions collectives violentes: gangs, sectes, crime organisé, rébellion.



- Interdépendances entre les vecteurs de la pauvreté et de la guerre Figure 1.1

Dès lors que les pauvres sont persuadés qu'ils n'ont plus aucun espoir de se sortir de leur condition, les activités criminelles, révolutionnaires ou même belliqueuses deviennent plus attirantes. Mais cela dépend de l'interaction particulière entre le catalyseur, le contexte et la cause. Si l'on regarde les dernières études effectuées par la Banque mondiale, l'université d'Oxford, l'US Institute of Peace et l'Académie internationale de la paix, il apparaît que l'économie politique est un facteur de guerre beaucoup plus important que ce qu'on pense habituellement. L'illustration 1.1 constitue une manière de synthétiser ce travail.

Le point essentiel qui se dégage de l'illustration est que tous les éléments déclencheurs de la pauvreté ont des connexions rationnelles (et tragiques) avec les déclencheurs de la guerre. Par exemple, si quelqu'un n'a aucun accès aux ressources naturelles (terre, eau), il devient compréhensible, même si cela est scandaleux, qu'un jour il en vienne à piller ces ressources naturelles (par exemple les diamants alluviaux, les pierres précieuses, le bois) pour de l'argent. Dès lors qu'un meneur réussit à « persuader » les pillards que le combat apportera d'autres gains, la bataille peut commencer. Le pillage s'étend et une économie de guerre naît.

Autre exemple: la guerre embrase un pays voisin et les réfugiés affluent aux frontières. Les populations du pays d'accueil peuvent éprouver du ressentiment à l'égard de ces intrus, surtout si elles étaient déjà pauvres avant l'arrivée des réfugiés. Les différences ethniques n'en deviennent que plus visibles, à la fois pour les réfugiés et pour les populations qui les voient arriver. Il s'ensuit une pression croissante sur les ressources et davantage de tensions. Si une effusion de sang éclate, qui peut dire avec exactitude quels sont les facteurs ayant causé la guerre: les différences ethniques ou les pénuries de ressources naturelles? Probablement les deux. Et le point le plus important est que ces deux facteurs interagissent.

La gouvernance est souvent aussi citée comme une cause de la violence, probablement à juste titre. Mais la gouvernance peut être à la fois la cause et la conséquence de l'économie politique au sein de laquelle elle est partie prenante. Le pillage et les activités illicites engendrent pots-de-vin et corruption. Le phénomène ne fait que s'accroître avec la banalisation de ces activités.

Ted Gurr décrivit naguère le concept de privation relative, soit une perception de l'injustice née du décalage entre, d'un côté, les valeurs et les attentes individuelles, et de l'autre, l'impossibilité d'accéder à la satisfaction de ces attentes (Gurr, 1968). Les personnes qui ont réussi à s'extraire de la pauvreté et qui y sont brutalement replongées par une crise ou par une catastrophe naturelle nourrissent un sentiment de colère et de frustration beaucoup plus fort que ceux qui n'ont jamais pu échapper à leur condition. C'est pourquoi la privation relative est plus explosive qu'une pauvreté durable.

Si nous devons encore travailler pour mieux comprendre les racines de la guerre, nous en connaissons bien les conséquences. Les pays qui subissent la guerre en sortent plus pauvres car le bilan doit comptabiliser non seulement des victimes humaines mais aussi un environnement naturel abîmé et des infrastructures détruites. Cette régression en termes de développement humain et de destruction de l'environnement, avec les conséquences économiques que cela implique, a pour effet non seulement de voir tomber le niveau des revenus mais aussi de voir se réduire le potentiel futur de croissance économique.

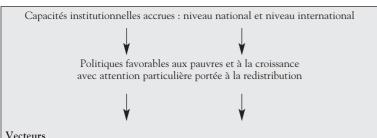
Comme nous l'avons dit précédemment, les déplacements massifs de populations et une concentration élevée de personnes dans les camps de réfugiés engendrent des crises sérieuses en matière de santé et d'hygiène publiques. La tuberculose se propage. De nouveaux virus sont introduits auprès de populations mal ou pas du tout immunisées. Or, aujourd'hui, les virus voyagent aussi en jets, phénomène qui à lui seul devrait attirer

l'attention du grand public sur les problèmes de la pauvreté globale et de ses rapports avec les conflits.

#### Un cadre pour réduire la pauvreté

Réduire la pauvreté de manière substantielle est à notre portée. Nous en savons aujourd'hui davantage sur ce qui fonctionne et cela ouvre beaucoup plus de perspectives pour aller de l'avant. Nous vivons à une époque de nouvelles connaissances et notre apprentissage social change lui aussi. Les compétences et les techniques sont importantes pour accélérer cet apprentissage. Les capacités d'organisation aussi ont leur importance. Les barrières structurelles peuvent être détruites comme le mur de Berlin fut détruit. C'est précisément parce que nous pensons qu'un progrès substantiel peut être accompli que nous allons procéder tout au long de cet ouvrage à l'élaboration d'un cadre de réduction de la pauvreté.

Tableau1.3 - Éléments nécessaires et leurs vecteurs pour réduire la pauvreté mondiale



- Action collective au niveau local apprendre à travers des projets participatifs
- Coopération nationale entre acteurs non-étatiques pour une politique nationale et un changement institutionnel
- Les projets et programmes efficaces en faveur des pauvres fournissent des exemples
- Mouvements de solidarité trans-nationaux pour la résolution de conflits et la réduction de la pauvreté
- · Plaidoyers à tous les niveaux de la gouvernance gagner le soutien pour les politiques favorables aux pauvres et à la croissance

Une feuille de route est proposée dans le tableau 1.3. Les composantes principales sont: le changement de politiques, le développement institutionnel, les actions collectives au niveau local, les programmes et projets agissant comme vecteurs de changements. D'évidence, ces composantes doivent être agencées par des représentations et des processus intermédiaires et l'action intermédiaire réclame des compétences. C'est pourquoi dans la seconde partie du livre, nous nous tournons vers la question du « comment » réduire la pauvreté, soit les aspects opérationnels sur la façon d'effectuer le changement. Heureusement, ces compétences sont actuellement en train d'être développées, et améliorées, grâce au travail de terrain accompli de par le monde par l'intermédiaire de vastes programmes de recherches universitaires sur le développement.

Il est effectivement important que de vastes réseaux de la société civile maintiennent la pauvreté à l'ordre du jour sur le plan international. Comme le disent Strobe Talbott et Nancy Birdsall dans la préface d'un ouvrage sur le sujet: « Pour la première fois depuis des années, le sort des plus pauvres dans le monde a été déplacé tout en haut de l'ordre du jour en Amérique.» (Brainard, Graham, Purvis, Radelet, & Smith, 1994). Ceci est vrai.

Cependant, les prescriptions politiques pour des programmes bilatéraux ne sont pas suffisantes. À trop vouloir se focaliser sur les contraintes étroites des politiques publiques d'assistance bilatérale, on risque d'éluder la question de l'aspect global du problème. Nous devons considérer les questions sur l'accès aux ressources, sur l'inégalité, sur l'exclusion sociale, c'est-à-dire sur tous ces facteurs de pauvreté qui peuvent aussi conduire à la violence. Ensuite, nous pourrons nous tourner vers ce qui a pu être appris sur le plan de l'efficacité par les ONG, par les organismes internationaux et par les agences bilatérales. La pauvreté dans tous les pays est désormais un problème global de la plus haute importance qui doit être intégré à la question de la sécurité à

#### Paix et pauvreté

laquelle aspirent les populations. La lutte contre la pauvreté est indispensable si l'on cherche à assouvir notre besoin collectif de paix.

# 2. L'accès aux biens et aux services et le rôle de l'exclusion sociale

« Le concept d'exclusion sociale est peut-être supérieur au concept de pauvreté... il se concentre sur le caractère multidimensionnel de la privation et fournit ainsi un bon aperçu des facteurs accumulés qui contribuent à maintenir les populations en état de privation. »

A.S. Bhalla et Frédéric Lapeyre, Poverty and Exclusion in a Global World, 1999

#### Introduction

Commençons ce chapitre en affirmant qu'il est particulièrement important de soutenir les populations pauvres lorsqu'elles tentent de développer leur propre productivité. En effet, le seul moyen pour elles de s'extraire de la pauvreté est d'accéder et d'utiliser les biens et services. Étant donné que la grande majorité des pauvres vit et travaille dans des zones rurales, l'accès aux biens et aux services (par exemple, la terre, l'eau, les

avancées de la recherche agricole, la technologie, les infrastructures et les marchés) est visiblement au cœur des préoccupations et des efforts pour échapper à la pauvreté <sup>1</sup>. Cela est vrai aussi pour les habitants pauvres des zones urbaines, qu'ils mènent une vie de subsistance au sein de vastes squats ou dans des bidonvilles. Assurer cet accès devient donc le principal objectif de n'importe quelle stratégie de réduction de la pauvreté. Pour atteindre cet objectif, il est impératif d'augmenter la disponibilité des services mais aussi d'éliminer les obstacles empêchant d'y accéder et de les exploiter. L'accès aux biens et aux services peut être rendu difficile par des facteurs liés à la situation géographique, au temps ou aux conditions d'application de projets ou de programmes tels que l'alphabétisation, la langue ou les exigences de résultats. En plus de ces facteurs, des barrières structurelles à la société, telles que la discrimination, les préjugés, le racisme, ou la tradition, peuvent exclure certaines personnes de l'accès aux biens et aux services.

Comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, il existe une forte corrélation, à l'échelle mondiale, entre la pauvreté et le statut de minorité. La persistance de la pauvreté durant des décennies (parfois durant des siècles) pour beaucoup de groupes minoritaires démontre l'existence de processus et de relations sociales qui excluent systématiquement certaines personnes de la participation active et pleine à la société. Le concept d'exclusion sociale fournit un cadre qui permet d'examiner ces processus et de mieux appréhender les multiples causes de la pauvreté.

L'idée selon laquelle les populations pauvres resteront obligatoirement pauvres dans l'avenir est tellement ancrée que la majorité de la population se persuade que rien ne peut être fait pour changer ses conditions. L'une des contributions majeures au débat sur l'exclusion sociale est d'avoir montré que cette quasi-certitude renforçait le mal-être des populations concernées. Pour ces populations marginalisées, cette situation est perçue comme un acte de violence silencieuse. Les marginaux, les minorités, les groupes exclus à cause de la couleur de leur peau, de leurs croyances ou de leur appartenance ethnique constituent autant de personnes qui vivent au sein de sociétés ayant complètement oublié leurs problèmes et leurs besoins immédiats.

Dans ce chapitre, nous examinerons la place qu'occupe l'accès aux biens et aux services dans le phénomène de la pauvreté et nous analyserons le rôle de l'exclusion sociale, obstacle à cet accès et facteur de perpétuation de la pauvreté. Nous tenterons de définir le concept d'exclusion sociale et de clarifier en quoi ce concept peut être utile pour comprendre la pauvreté et pour aider à trouver des solutions. Nous examinerons aussi comment la pauvreté persistante, lorsqu'elle se combine avec l'exclusion sociale, peut conduire à une grave atteinte au bienêtre de l'individu – ce sur plusieurs niveaux – au point de constituer une forme de violence structurelle. Le concept d'inégalité étant utile pour comparer les groupes noyés dans une pauvreté durable, ce chapitre permettra aussi d'effectuer un tour d'horizon des débats sur l'inégalité et sur les moyens de la mesurer. La conclusion permettra de voir comment une meilleure connaissance de ces divers aspects de la pauvreté constitue un premier pas vers une solution au problème.

#### Augmenter l'accès aux biens et aux services

Notre définition du développement met l'accent sur le droit des gens à développer les capacités nécessaires pour construire leur propre avenir. Cette définition va de pair avec le concept du développement d'Amartya Sen, à savoir la liberté de chaque individu à réaliser son potentiel. Les moyens dont disposent les

<sup>1.</sup> L'un des comptes rendus parmi les plus complets et les plus incisifs concernant les problèmes auxquels sont confrontées les populations pauvres se trouve dans le *Rural Poverty Report 2001* publié par Oxford University Press pour le compte du Fonds international pour le développement de l'agriculture. Voir l'ensemble du compte rendu sur la nécessité d'accéder aux biens, et surtout les pages 3 à 12.

personnes dépendent à long terme des biens qu'ils possèdent. Même si l'accès à l'emploi est une solution à court terme qui soulage la pauvreté de revenus, l'accès durable à des biens tels que les compétences techniques transférables d'un travailleur à un autre, constitue la meilleure solution à long terme. C'est vers les biens et services que les familles se tournent en temps de crise. Et c'est la viabilité de ces biens qui amortit les chocs et la vulnérabilité des familles face à la crise.

Helen Bishop nous dit, à propos de la crise mondiale de la santé, que « la souffrance physique des pauvres n'est pas uniquement répugnante en soi mais sert aussi de baromètre pour mesurer l'équité de l'ordre social sous-jacent [...]. Les inégalités en matière de santé sont le résultat d'injustices sociales [telles que] un accès limité à la sécurité sociale, une nourriture insuffisante, une eau et un air impurs, des conditions de travail dangereuses et une pauvreté extrême. » (Bishop, 2001, p. 33)

L'étendue des biens et services essentiels comprend aussi bien la santé, la nutrition, l'éducation et l'accès à un toit que la technologie, la terre, le crédit et la sécurité. On peut y inclure également le capital social des individus et des communautés. L'importance d'une approche fondée sur les biens et services est de mieux en mieux acceptée par les milieux de la recherche sur le développement. Le rapport sur le développement dans le monde (RDM) de la Banque mondiale pour l'an 2000 était consacré à la pauvreté. Il établit un cadre pour appréhender la pauvreté comme un phénomène fondé sur les biens et services, les utilisations de ces biens et services et la fragilité de ces utilisations. Le RDM dresse une typologie des biens et services (naturels, humains, physiques, financiers, sociaux, politico-institutionnels, géographiques) et de leur niveau (familial, communautaire, extracommunautaire). L'analyse de la Banque mondiale montrait qu'une série de facteurs sans rapport avec le marché, à savoir les institutions, les normes et les valeurs morales, influencent l'accès aux biens et aux services.

Les programmes de lutte contre la pauvreté envisagent parfois de manière explicite de construire des biens et services ou de favoriser l'accumulation de biens. Quand les biens et services ne sont pas pris en considération, les programmes sont moins aptes à aider les gens à se sortir durablement de la pauvreté. On a vu, aux États-Unis par exemple, que certaines familles sont prises dans l'engrenage d'une pauvreté dépendante de l'assistance sociale dont elles ne peuvent se sortir car rien ne leur permet d'accumuler des biens et services et d'échapper à leur condition. Les critères pour recevoir l'aide sociale aux États-Unis ont traditionnellement eu pour effet de démotiver les familles dans leur recherche de ressources. En effet, il n'est possible de recevoir cette aide sociale que si l'on ne possède que peu de biens. Ainsi, cette politique n'incite pas à rechercher d'autres biens et contribue à perpétuer la pauvreté. Après la réforme de 1996 qui a transféré une partie de la responsabilité de l'assistance sociale aux États, beaucoup d'entre eux ont modifié les conditions de cette assistance. Certains États ont même supprimé le critère de possession de biens pour certains types d'assistance. Malgré tout, ces changements n'ont pas été appliqués à l'échelle nationale et dans certains États, une petite épargne ou l'achat d'une voiture sont suffisants pour empêcher une famille de recevoir de l'argent, des tickets-restaurant, ou la sécurité sociale (Dinan, 2003, p. 1). Globalement, cette politique continue de décourager l'accumulation de biens et services parmi les familles qui ont besoin d'assistance publique pour répondre à leurs besoins de base.

L'expérience a démontré que des interventions stratégiques, même modestes, peuvent produire des résultats significatifs lorsqu'elles se concentrent sur l'augmentation de l'accès aux biens et aux services. L'éducation pour les filles, par exemple, a augmenté progressivement le contrôle des femmes sur les revenus ménagers, améliorant ainsi le bien-être familial. Pareillement, la possibilité d'enregistrer leurs terres de manière sûre a permis aux petits exploitants chinois d'augmenter leur

productivité entre 1977 et 1985 (Lipton, 1993). Pour de nombreux chercheurs, un meilleur accès à l'éducation permet à la fois une croissance économique plus rapide et une meilleure distribution des richesses lorsque cette croissance a lieu.

Plus la technologie se perfectionne, plus le risque est grand de voir le fossé se creuser entre ceux qui la possèdent et qui la maîtrisent et les autres. De nombreux avantages peuvent être obtenus en augmentant l'accès aux technologies pour les populations pauvres. L'impact que peut avoir une technologie appropriée sur des besoins spécifiques ne peut être sous-estimé. Au Mali, par exemple, un groupe de femmes a réussi, par une initiative collective et avec l'aide du PNUD, à acheter un moulin mécanique (Thurow, 2002). Alors qu'auparavant ces femmes avaient besoin de trois jours pour moudre 45 kg de maïs, la machine accomplit la même tâche en quinze minutes. De même pour les arachides. L'achat, l'installation et l'entretien du moulin impliqua une formation professionnelle qui à son tour engendra une demande croissante d'instruction.

Ces femmes exploitèrent au mieux ces opportunités et ce cas de figure exprime de manière captivante comment on peut, en accédant modestement à une meilleure technologie, générer des bénéfices économiques et des progrès sociaux. Dans le cas qui nous intéresse, l'une des clés du succès doit être attribuée au fait que ces femmes ont elles-mêmes défini leurs besoins et le type de technologie qu'elles souhaitaient s'approprier.

Sur le plan local, l'une des meilleures manières de définir les objectifs de développement consiste à déterminer le niveau d'accès aux biens et aux services. Par exemple, l'organisation Care utilise un outil qu'elle a développé: l'indice de sécurité des moyens de subsistance des ménages. Il permet de mesurer les biens et services et de déterminer le moment où les ménages voient leurs biens et services réduits au point que leur situation est jugée urgente. Cet outil aide aussi à déterminer le type d'assistance dont ont besoin les ménages et les collectivités, ainsi que les stratégies d'intervention.

Dans cette même perspective de lutte contre la pauvreté fondée sur les biens et services, de nombreux praticiens s'éloignent peu à peu d'une stratégie de réponse aux besoins et cherchent plutôt à identifier les biens et services déjà présents dans une communauté afin d'établir une nouvelle stratégie. Contrairement à l'approche traditionnelle, cette approche part du principe que toutes les communautés, y compris les plus pauvres, possèdent des biens et services pouvant générer un processus de développement. Étant donné la mentalité de dépendance qui s'est ancrée au sein de certaines communautés à cause des stratégies de réponse aux besoins, les praticiens doivent travailler avec ces communautés pour changer leurs attitudes et leur faire comprendre le bien-fondé des nouvelles méthodes.

Aux États-Unis, cette approche, lancée par Jody Kretzman et John Mac Knight, s'est traduite par l'élaboration d'un modèle connu sous le nom d'Asset Based Community Development (ABCD, Développement communautaire basé sur les biens et services). Or, si les concepts et la terminologie de l'ABCD ont trouvé leur chemin au sein du développement international, leur application ne s'est pas généralisée. En matière de développement international, le rôle que jouent traditionnellement les importantes ressources financières externes est à l'opposé de l'approche ABCD, celle-ci visant avant tout à transformer les communautés en exploitant leurs propres ressources. Appliquée avec succès, l'approche ABCD repose sur une participation communautaire élargie et permet aux communautés de devenir plus indépendantes tout en favorisant l'accès aux ressources existantes (Kretzman et Knight, 1993). Cette approche permet aussi de faire le lien entre ces ressources et les aides fournies de l'extérieur.

On peut distinguer *in vivo* ces deux approches à travers l'exemple de deux projets ayant des objectifs similaires de revitalisation de communautés locales dans la Serbie postconflictuelle. Un projet financé par l'Usaid (United States Agency for International Development) écrase les communautés locales

avec le parachutage massif de biens et services externes sous la forme de financements et d'assistance technique fournis pour un laps de temps très court, soit 200 millions de dollars sur cinq ans. Un projet financé par l'Agence d'aide extérieure du gouvernement suédois présente aussi un défi à l'approche ABCD puisque ce projet transfère des ressources financières substantielles vers les communautés locales. Malgré tout, les sommes allouées sont plus modestes et l'équipe en charge du projet décide d'adopter l'approche ABCD. L'agence suédoise débourse 600 000 \$ sur dix-huit mois pour une municipalité comprenant vingt-sept communautés. Même si la structure de base du projet est similaire à celle d'un fonds d'investissement social classique, il a été prévu une participation et un soutien des communautés, celles-ci prenant une part active dans l'élaboration de projets liant leurs propres biens et services avec l'aide internationale. Des auxiliaires sont formés pour conduire le travail de planification au sein des communautés. Le projet fournit un soutien total aux propositions des communautés mais ne finance que 5000 \$ pour la mise en œuvre de chaque proposition, assurant ainsi que chaque communauté peut gérer sont propre projet (Bergdall, 2002).

La méthode ABCD doit relever plusieurs défis. Le premier tient à la mentalité conventionnelle – des populations bénéficiaires ainsi que des donateurs – qui veut que les problèmes des collectivités soient résolus par l'aide extérieure. Accoutumés à ce que les agences de développement versent des sommes substantielles pour soutenir des projets, les membres des collectivités peuvent se demander pourquoi ils devraient prendre une part plus active. Dans le cas de la Serbie, la population avait une expérience limitée en matière de développement et encore plus réduite en termes de processus participatifs. De plus, dans les situations post-conflictuelles, l'identification de biens et services préexistants est rendue plus difficile et les projets d'assistance doivent souvent aider les communautés à retrouver les biens détruits ou détériorés par la guerre.

Si les biens et services présents au sein d'une communauté sont importants, une autre pièce essentielle du puzzle est l'accès aux biens et aux services externes, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent être obtenus qu'en dehors de la sphère d'influence d'un individu ou d'une communauté. Ici, la clé du problème est d'optimiser et de renforcer les biens et services locaux tout en faisant pression pour obtenir le complément de biens et services nécessaires.

## Barrières structurelles à l'accès aux biens et aux services

Le manque d'accès aux biens et aux services enfonce durablement certains groupes dans la pauvreté – souvent même alors que le pays dans son ensemble profite de certaines avancées économiques. Dans de nombreux pays, la corrélation entre la pauvreté et le statut de minorité est résolument forte. C'est un fait que toutes les minorités ne sont pas pauvres et que tous les membres d'une communauté minoritaire dans un pays donné ne sont pas pauvres. Mais collectivement, les minorités ont plus de chances d'être pauvres que les groupes dominants. Le concept de minorité se réfère non seulement à des traits tels que l'appartenance ethnique ou la couleur de la peau mais également à tout ce qui peut distinguer un groupe de la majorité de la population, comme par exemple le handicap physique ou mental.

Les Indiens d'Amérique (*Native Americans*), les Noirs américains (*African-Americans*) et les Hispaniques aux États-Unis, les Antillais en Angleterre, les Algériens en France, les Nord-Africains en Italie, les Dalits en Inde, les Roms en Europe de l'Est, les *Bushmen* au Botswana, les Burakumins au Japon – voilà quelques noms sur une longue liste de groupements de population reconnus comme minoritaires au sein des sociétés où ils habitent. Les individus appartenant à ces groupes sont victimes

de discriminations dès qu'ils tentent d'accéder aux ressources indispensables pour produire et générer de la richesse.

Souvent, les membres d'un groupe minoritaire sont pauvres depuis tellement de générations que leur condition en vient à être acceptée par eux-mêmes ainsi que par la majorité de la population. Considérons par exemple comment les Roms – plus connus sous le nom de Gitans - sont considérés comme des mendiants dans les grands centres urbains d'Europe. Dans des cas comme celui-là, des barrières structurelles se dressent et empêchent les membres inhibés des groupes minoritaires d'accéder aux biens et aux services nécessaires à l'amélioration de leur condition et à toute possibilité d'utiliser ces biens et services. Les obstacles auxquels doivent faire face les minorités peuvent être le résultat de certaines coutumes ou pratiques et, dans le pire des cas, de lois discriminatoires. Par exemple, ne pas laisser aux Roms le droit d'aller à l'école, de devenir propriétaires ou de pratiquer certaines professions constitue une forme de discrimination légale.

Ces discriminations qui empêchent certaines personnes d'améliorer leur condition sont une forme d'exclusion sociale. Au centre du processus d'exclusion sociale, on retrouve les groupes sociaux dominants qui tentent discrètement d'empêcher certains groupes de générer des revenus, d'accumuler des biens ou d'accéder à l'instruction, à la formation professionnelle et aux services de santé, donc aux éléments essentiels à la productivité. Le terme d'exclusion sociale s'est répandu durant les années 1990. Bien qu'on débatte toujours sur sa signification exacte et sur son usage, nous pensons qu'il s'agit d'un concept utile pour comprendre les processus et les relations qui, dans une société, peuvent entraîner la création de barrières empêchant certains groupes minoritaires d'avoir accès aux biens et aux services.

#### Définir l'exclusion sociale

Bien que les sociologues parlent d'exclusion sociale depuis un certain temps, le concept s'est imposé en Europe grâce à René Lenoir, secrétaire d'État à l'action sociale dans le gouvernement Chirac et auteur, en 1974, de l'ouvrage Les Exclus. Lenoir discutait des exclus au sein d'un tissu social fondé sur l'emploi. Il est intéressant de voir que Lenoir ne parlait pas des minorités culturelles ou sociales mais des personnes exclues par des caractéristiques qui les transforment en victimes de discrimination – par exemple les alcooliques, les handicapés, les personnes âgées, les enfants victimes de sévices. Leur nombre, selon Lenoir, atteignait 10 % de la population française et c'est pourquoi il exigea que ces personnes soient prises en compte dans ce plan national de lutte contre l'exclusion.

Aujourd'hui, l'exclusion sociale intéresse de nombreux acteurs. L'Union européenne (UE) se concentre spécifiquement sur certains programmes de solidarité afin de prévenir l'exclusion sociale dans les États membres. L'UE a ainsi développé des protocoles sur l'intégration des Roms que les États membres doivent respecter. De plus, l'UE, utilisant ses propres fonds, travaille avec les pays candidats à l'adhésion européenne pour qu'ils puissent traiter les problèmes d'exclusion sociale. De son côté, l'État britannique a établi en 1997 un observatoire de l'exclusion sociale (Social Exclusion Unit). Certaines ONG, en particulier Médecins sans frontières, se sont penchés sur ce problème en France alors que d'autres – Oxfam, Save the Children, Care – l'ont également incorporé dans leur travail et leurs programmes (Lindenberg et Bryant, 2001, p. 109-115). La Banque interaméricaine de développement (BID) a elle aussi intégré l'exclusion sociale à ses programmes. À la BID, ce thème est directement rattaché aux problèmes raciaux et à la question de l'exclusion des minorités en Amérique latine, en particulier des populations indigènes et d'origine africaine, comme l'illustrent les propos du vice-président de la BID en juin 2001:

« L'exclusion sociale et économique est à l'ordre du jour de la BID [...]. Nous ne pouvons traiter le problème de la pauvreté si nous ne traitons pas le problème racial » (Burke, 2001).

Si le terme s'est désormais banalisé dans les pays industrialisés, beaucoup ont souligné le fait que ce concept est très semblable à ceux qui prévalent depuis un moment dans les pays en développement, où l'analyse sociale s'est concentrée sur la question de la marginalisation, de l'invisibilité et de la vulnérabilité de certains groupes (Oakley, 2001). Le concept d'exclusion sociale a permis une convergence de dialogue sur la pauvreté entre les pays riches et les pays pauvres. Des deux côtés, le cadre d'analyse est semblable même si la désignation des facteurs d'exclusion varie: les pays riches mettent plutôt l'accent sur l'accès au marché du travail et à des logements décents alors que les pays pauvres insistent davantage sur les biens publics de base, sur les moyens de subsistance, sur la participation politique et sur la sécurité.

Si les éléments constitutifs de l'exclusion sont variables, on peut toutefois en repérer certains: exclusion économique, y compris l'exclusion par rapport au marché du travail, aux terres arables, au crédit ou aux titres de propriété; exclusion par rapport aux biens publics tels que l'éducation, les services de santé ou la protection sociale; exclusion politique, y compris l'exclusion par rapport aux droits civiques et politiques, à la participation sociale et politique, à la représentation, à la transparence gouvernementale et au système judiciaire.

Si les analystes et les praticiens ont développé diverses définitions de l'exclusion, il n'en reste pas moins qu'au cœur du concept se trouve l'idée que sont exclus ceux qui ne participent pas pleinement à la vie de l'espace communautaire dans lequel ils résident et qui ne profitent pas de ses avantages. Plus largement, l'exclusion sociale repose sur des processus sociaux et institutionnels qui excluent certains groupes et les empêchent de participer pleinement à la vie sociale, économique, culturelle de la société au sein de laquelle ils évoluent (Narayan, 1999,

p. 4). Il y a des groupes de gens qui sont exclus de cette participation économique, politique et sociale pour des raisons très variées, par exemple l'infirmité, l'usage de la drogue, des pratiques culturelles différentes, le statut d'immigrant. Si un groupe se voit activement interdit l'accès aux avantages sociaux disponibles pour la majorité de la population, cela veut dire que les obstacles qu'il rencontre pour obtenir ces biens se multiplient.

L'exclusion sociale n'est pas un concept que l'on doit confondre avec celui de discrimination ou avec celui de pauvreté. La discrimination fait partie des processus qui peuvent entraîner l'exclusion. Le concept d'exclusion permet de comprendre comment la discrimination engendre l'exclusion. Mais la distinction entre l'exclusion et la pauvreté est importante. Tous les pauvres ne sont pas des exclus et tous les exclus ne sont pas pauvres. Pour exemple, les *gender studies* ont montré les différents processus par lesquels les femmes sont victimes d'exclusion, y compris dans les pays industrialisés où elles continuent d'être exclues des hautes sphères de la politique et des grandes institutions de la société. Pourtant, ces femmes n'ont pas forcément des revenus modestes même si elles sont pauvres en termes de possibilités d'évolution.

La différence entre la pauvreté enracinée dans une longue histoire d'exclusion et d'autres formes de pauvreté est illustrée par cet exemple entre deux communautés pauvres, l'une dans le Nord de l'Ouganda, l'autre en Serbie. À Teso, en Ouganda, les maisons et les granges traditionnelles en chaume révèlent le côté positif de la vie de leurs habitants. Ces derniers ont un sens esthétique, une culture et le sentiment de vivre dans un endroit qu'ils aiment. En bref, il est clair que des motivations sociales et économiques les encouragent à construire et à prendre soin de leur habitat.

En revanche, en Serbie, les Roms sont privés de nombreux droits fondamentaux, ce qui fait qu'ils n'ont pas le droit de louer ou d'acheter leurs terres. Même si, contrairement aux Ougandais, les Roms disposent de plus de 3 \$ par jour pour vivre,

les obstacles auxquels ils doivent faire face pour se sortir de la pauvreté sont complètement différents de ceux auxquels sont confrontés les Ougandais. Comme nous l'avons dit plus haut, le revenu n'est qu'un indicateur incomplet de la pauvreté car l'exclusion sociale peut – et souvent a – appauvri des populations entières durant des générations.

# Comment nous employons le concept d'exclusion sociale

Bien que le débat sur l'usage du terme d'exclusion sociale ne soit pas clos, de nombreux chercheurs et politologues ont conclu, comme nous, que le concept offre un cadre d'analyse fort utile. Lors d'une conférence sur le sujet à l'Institut des études sur le développement, on en est arrivé à la conclusion que « sur la valeur de l'exclusion sociale, il serait utile de porter notre attention sur le caractère multidimensionnel de la pauvreté, sur le problème des désavantages multiples, sur les éléments psychosociaux de la pauvreté, et sur l'importance de la représentation et de la participation au sens large » (O'Brien et al., 1997, p. 16).

Certains avancent que l'expression d'« exclusion sociale » est trop imprécise et qu'elle englobe trop de choses. Il est vrai que l'ampleur du concept pose des problèmes au niveau de sa mesure et de son analyse détaillée. Sachant cela, nous pensons qu'il ne doit pas être perçu comme une nouvelle définition de la pauvreté mais qu'il doit servir d'outil pour mieux comprendre la dynamique engendrant et perpétuant la pauvreté au sein de la société. De cette façon, nous sommes en accord avec Arjan de Haan lorsqu'il dit que « l'exclusion sociale est avant tout un cadre d'analyse et non [...] un nouveau terme désignant des groupes marginaux particuliers » (de Haan, 1998, p. 1). Nous pensons que le concept est extrêmement utile lorsqu'il est défini de manière précise. Dans le cadre de cette étude, nous choisissons de définir l'exclusion sociale comme le processus à travers

lequel des barrières systémiques sont imposées à un groupe minoritaire de telle façon qu'elles entravent l'accès aux biens pour les membres du groupe alors que ces biens sont facilement accessibles pour la majorité de la population.

Comme le note encore de Haan, « l'avantage de ce concept est qu'il attire l'attention sur les aspects fondamentaux de la privation, aspects qui sont tout aussi pertinents pour l'analyse que pour les politiques: la privation est un phénomène multidimensionnel, et fait partie intégrante des rapports sociaux » (de Haan, 1998, p. 2). Le concept d'exclusion sociale est également proche des notions de privation relative et de vulnérabilité. Il permet d'articuler le débat sur la pauvreté autour des causes plutôt qu'autour des conséquences. Le niveau de revenu, l'état de santé, le niveau d'instruction, etc. sont des symptômes et non des causes de la pauvreté. Un autre avantage de ce concept est qu'il encourage les analystes à observer les trajectoires que prennent ces symptômes à travers le temps (Oakley, 2001).

Étant donné que dans la vie d'une communauté la participation est liée aux chances offertes à chacun, le concept d'exclusion sociale est également utile lorsqu'on observe la pauvreté sous l'angle de ces capacités (Sen, 1999, p. 89). Une pauvreté relative peut engendrer une privation absolue dans la mesure où cette pauvreté empêche les individus de vivre comme ils le souhaiteraient. En d'autres termes, le fait d'être relativement pauvre dans un pays riche peut limiter de manière significative les capacités d'un individu, même si en termes absolus son niveau de vie est beaucoup plus élevé que celui d'une personne pauvre dans un pays pauvre.

L'exclusion sociale est un outil extrêmement utile pour comparer la pauvreté dans les pays riches et dans les pays pauvres. De plus, c'est un concept qui encourage la transversalité des approches des uns et des autres. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le concept d'exclusion sociale a favorisé le dialogue sur la pauvreté entre pays riches et pays pauvres. Auparavant, on disait qu'un tiers-monde habitait le premier monde et qu'un

premier monde habitait le tiers-monde. Au troisième millénaire, même cet aphorisme ne parvient pas à capter la complexité de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Un dernier point mérite d'être mentionné avant de continuer. L'exclusion est un processus par lequel des personnes se voient systématiquement refuser l'accès aux biens dont elles ont besoin et qu'elles désirent si elles veulent se sortir de la pauvreté. Donc, par exemple, si une population indigène choisit de manière délibérée et de sa propre volonté de vivre en marge de la société et de ne pas accéder au système éducatif ou de sécurité sociale offerts par la société mais plutôt de recourir à ses propres pratiques, alors ce groupe n'est pas structurellement exclu de l'accès à ces biens (par exemple les Amish aux États-Unis ou tout groupe indigène qui choisit de s'en tenir à son mode de vie traditionnel). En revanche, si la société empiète sur les biens d'un groupe autochtone en lui refusant l'accès à la propriété terrienne et en donnant des droits d'exploitation à un autre groupe sur leur propre terre, alors l'exclusion sociale joue un rôle. De même si les membres de ce groupe souhaitent accéder au système éducatif et qu'ils se voient refuser l'accès aux écoles.

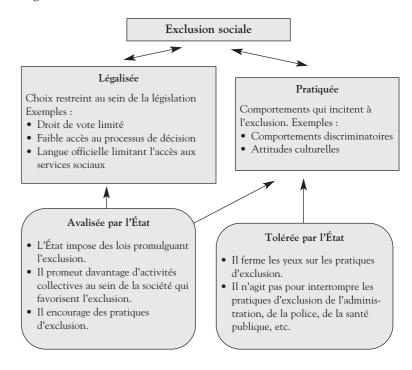
#### Continuum de l'exclusion sociale

Si le concept d'exclusion sociale fournit un cadre d'analyse utile, un examen plus nuancé des manières dont les gens sont exclus et de la façon dont fonctionne cette exclusion est nécessaire pour comprendre la complexité de la dynamique du phénomène et pour mettre en place les moyens de répondre efficacement aux divers aspects du problème.

L'exclusion sociale se manifeste à travers un continuum. Chaque élément de ce continuum se distingue des autres par le niveau d'exclusion et le degré d'institutionnalisation des processus qui engendrent l'exclusion. La manière dont les pratiques d'exclusion sont appliquées détermine la place que vont occuper

ces pratiques sur le continuum. Les pratiques d'exclusion peuvent être légalisées, c'est-à-dire qu'elles sont inscrites dans les lois et les institutions. Ou alors, elles peuvent être appliquées de manière informelle, c'est-à-dire diluées dans les attitudes culturelles et dans les comportements. Les efforts entrepris par un État pour mettre fin à l'exclusion légale peuvent s'avérer inefficaces si les attitudes et les comportements ne changent pas. En effet, exclusion légale et exclusion informelle interagissent de manière dynamique. Lorsque l'État participe aux pratiques d'exclusion informelles, cela peut être parce qu'il choisit de fermer les yeux en donnant son assentiment à certaines pratiques d'exclusion ou plus directement parce qu'il entérine cette exclusion informelle. Divers aspects de ces deux pratiques sont abordés en détail plus bas et représentés sur l'illustration 2.1.

Figure 2.1 – Continuum de l'exclusion sociale



Dans le pire des cas, l'exclusion sociale peut être institutionnalisée à travers des lois qui dictent qui a accès ou pas à certains
biens et services. Le régime de l'apartheid d'Afrique du Sud et
les lois ségrégationnistes aux États-Unis avant les années 1960
sont des exemples de politiques légalisant l'exclusion sociale,
avec pour conséquence directe le décret et l'application de législations qui excluent certains groupes ethniques et raciaux d'une
participation pleine à la vie sociale à divers niveaux. Le génocide rwandais, bien entendu, constitue un cas extrême, non seulement d'exclusion, mais également d'élimination physique d'un
groupe ethnique particulier. Dans d'autres cas, moins extrêmes,
d'exclusion légale, comme l'absence de droit de vote pour les
femmes ou pour d'autres groupes, la législation empêche
certains groupes d'accéder à certaines institutions mais ces
groupes ne sont pas complètement exclus de la société.

Dans les services publics, le choix et l'usage d'un langage officiel qui n'inclut pas les langues utilisées par certains groupes minoritaires constituent également une forme légale d'exclusion. Si d'un côté, ce type de politique peut fédérer divers groupes autour d'une langue commune, de telles pratiques empêchent souvent certains groupes ethniques d'accéder à divers services et contribuent même parfois à la disparition de langues autochtones. Au Guatemala, par exemple, toutes les affaires officielles sont traitées en espagnol même si la grande majorité de la population est indigène et qu'elle parle une langue maternelle autre que le castillan. En Inde, où l'éducation primaire est effectuée dans les langues régionales mais où les études supérieures et les affaires officielles sont effectuées en anglais, les populations rurales ont de grandes difficultés à accéder à l'université ou à obtenir des postes au sein du gouvernement. Malgré les efforts pour promouvoir l'ensemble des langues pratiquées en Inde avec la «formule des trois langues», les inégalités persistent, en partie parce que les langues autres que la langue maternelle ne sont pas étudiées avant le collège. De plus, elles ne sont pas employées pour l'instruction mais enseignées en deuxième et troisième langues, ce qui fait que les compétences dans ces langues sont souvent insuffisantes (Mallikarjum, 2001).

Aux États-Unis, les politiques récentes à l'égard des immigrants ont contribué explicitement à l'exclusion en créant des différences de droit entre diverses catégories d'immigrants légaux. Avec la réforme sociale (WelfareReform) et le passage du Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act de 1996, l'État fédéral américain a limité l'accès aux avantages sociaux pour les non-citoyens (assistance sociale, ticketsrestaurant et assistance temporaire des paiements) ce qui a eu pour effet d'empêcher de nombreux immigrants résidant légalement dans le pays d'accéder à certains services publics (Kappaz & Siegel, 2001). Plusieurs analystes se sont intéressés aux implications que peuvent avoir ces politiques sur l'exclusion institutionnelle de certains groupes et aussi sur l'exclusion et la ségrégation de citoyens américains. Étant donné que les enfants d'immigrants aux États-Unis sont, en majorité, des citoyens américains bien que leurs parents ne le soient pas<sup>2</sup>, cette différenciation des droits (à l'accès à certains services) a eu pour conséquence d'empêcher certains enfants d'immigrants nés sur le sol américain d'accéder à des services parce que leurs parents, qui ne sont pas nés américains, n'y avaient pas droit (Fix & Zimmerman, 1999).

Les organismes peuvent être structurés de telle manière qu'ils créent des barrières d'accès. Dans certains cas, ils excluent même certains groupes de la population. Plusieurs institutions-clés de l'appareil d'État américain sont structurées de telle façon que de véritables industries sont nécessaires pour permettre aux gens de naviguer au sein du système. Ceci est vrai, par exemple, pour le système d'assistance sociale, pour le service des impôts (*Internal Revenue System*, IRS) et pour le service de citoyenneté

<sup>2.</sup> À Chicago par exemple, 78 % des enfants de mères nées à l'étranger sont nés aux États-Unis et sont donc, de par la loi, citoyens américains (Cherlin et al., 2001).

et d'immigration (*Citizenship and Immigration Services*, USCIS). Dans ce service, les barrières ne sont pas uniquement linguistiques et culturelles mais également administratives: les procédures sont tellement complexes qu'elles obligent les postulants à recourir à des avocats pour remplir les formulaires.

Sans même institutionnaliser les pratiques légales d'exclusion, les États peuvent tout simplement soutenir les pratiques d'exclusion en donnant leur assentiment. Ce genre de pratique a lieu lorsque certaines lois ne sont pas mises en vigueur ou lorsque la discrimination est exercée d'une autre manière. L'établissement de profils par la police est un bon exemple de pratiques discriminatoires. Celles-ci sont également fréquentes au sein du système judiciaire. Le processus judiciaire, tout en respectant la loi, a fait des États-Unis le pays où la population carcérale est la plus élevée du monde (avec le triste record de 2,3 millions de détenus en 2008, soit environ un Américain sur 130). Un pourcentage disproportionné de cette population est constitué d'individus appartenant à des minorités. Alors que les Noirs américains ne représentent que 11 % de la population des États-Unis, ils forment 46 % de la population carcérale. Seulement 31 % des prisonniers noirs sont sous liberté conditionnelle, alors que c'est le cas de 55 % des prisonniers blancs.

L'institutionnalisation de l'exclusion peut avoir lieu à plusieurs niveaux. Comme nous le verrons au chapitre 3, les institutions ne sont pas composées uniquement d'organismes mais elles incluent également les normes et les règles du jeu qui gouvernent les divers aspects du comportement social. L'exclusion peut être répandue au sein d'une société alors même qu'elle n'est pas légalisée ni approuvée par l'État. Ce que nous désignons comme l'exercice de l'exclusion sociale se réfère à la domination d'attitudes culturelles et de comportements jugés acceptables qui agissent de telle manière que certains groupes sont systématiquement exclus de la société. L'interaction entre l'exclusion légale et l'exercice de l'exclusion sociale n'est pas linéaire. D'une certaine façon, il est nécessaire que les attitudes

culturelles changent pour que les lois soient modifiées. Mais il arrive parfois que les changements de lois précèdent les changements de comportement. Aux États-Unis et dans d'autres pays, par exemple, les lois contre la discrimination mises en application par ceux qui voulaient mettre fin aux pratiques discriminatoires ont précédé le changement d'attitude de la culture dominante. Avec le temps, ces lois de protection favorisèrent une mutation des pratiques et des normes. L'existence de lois antidiscriminatoires ne signifie pas que les gens vont soudainement changer leurs attitudes mais cela désigne certains comportements comme inacceptables et cela ouvre des perspectives de progrès sur le long terme.

Le degré d'exclusion sociale affiché par une société est variable et implique souvent une interaction complexe entre divers éléments. Dans le cas des Indiens d'Amérique aux États-Unis, par exemple, on a pu relever plusieurs cas d'exclusion pratiquée avec l'assentiment de l'État américain. Néanmoins, au même moment, certains membres de la population majoritaire ont soutenu la cause des Indiens et ont utilisé l'appareil étatique pour défendre leurs droits contre ces pratiques. Un cas d'espèce est celui du détournement des fonds de l'Indian Trust Monies opéré par le Bureau des affaires indiennes du ministère de l'Intérieur des États-Unis. Alors que cette agence ministérielle détourna des fonds durant des décennies, certains groupes de la société civile travaillant avec les populations amérindiennes réussirent à gagner des procès dans des tribunaux fédéraux, permettant ainsi de dénoncer certaines pratiques du Bureau et d'y mettre fin. Si cette victoire a permis d'effectuer un pas en avant, l'histoire de l'exclusion des Indiens d'Amérique n'est pas terminée et nous aurons l'occasion d'en reparler dans ce chapitre.

### L'inégalité

Si l'exclusion sociale et l'inégalité vont souvent de pair, elles constituent, d'un point de vue analytique, deux phénomènes différents. L'inégalité des revenus peut être mesurée et elle est donc le sujet de nombreuses études. Pourtant, lorsque les inégalités de revenus deviennent extrêmes, elles reflètent le fait, comme peut le faire l'exclusion sociale, que le système en place fonctionne bien pour certains et mal pour d'autres. Il existe des travaux féconds indiquant que les formes extrêmes de l'inégalité ont un impact négatif sur la croissance économique <sup>3</sup>. Les chercheurs parlent aujourd'hui de plus en plus de politiques « propauvres », politiques qui selon eux encouragent la croissance tout en assurant une bonne redistribution économique. Afin de mieux comprendre l'impact que peut avoir l'inégalité sur les politiques de croissance et de réduction de la pauvreté, il est nécessaire d'effectuer un comparatif entre les pays et d'examiner le problème des mesures. Cette démarche permettra aussi d'appréhender la complexité du débat sur les inégalités.

Lorsque les gens se comparent aux autres, ils ont tendance à se comparer à des proches, par exemple à leurs voisins ou à leurs collègues. Les sentiments les plus forts qui peuvent être associés à la pauvreté naissent de ce type de comparaisons. Ce constat implique que l'inégalité, surtout lorsqu'elle augmente, a un impact sur la société et sur la politique qui est beaucoup plus grand que celui que peut avoir la pauvreté chronique, surtout si

3. Voir le site Internet de la Banque mondiale, PovertyNet, qui effectue une mise à jour régulière des recherches sur les inégalités. Le 2 février 2003, on trouvait sur le site le rapport suivant: « Empiriquement, la proposition que l'inégalité originelle semblait être associée à un taux de croissance plus bas a été avancée par Persson et Tabelini (1994) et Aleksina et Rodrik (1994). En utilisant les séries de données à leur disposition, les deux études ont trouvé que les variables de l'inégalité avaient des coefficients négatifs pour les régressions de croissance lorsqu'on prend un repère pour les variables placées généralement du côté droit, comme le revenu initial, la scolarité et l'investissement en capital physique. L'étude de Benabou (1099a) fournissait une liste d'enquêtes empiriques réalisées dans plusieurs pays sur cette relation et la plupart arrivaient à la même conclusion. » On trouve aussi des études débouchant sur des conclusions contraires mais celles-ci pour la plupart utilisent des données différentes, à partir de la base de Deninger et Squire. Voir "The effect of Distribution on Growth",

www.worldbank.org/poverty/inequal/econ/growth.htm.

celle-ci est confinée à un espace géographique isolé. Malheureusement, le dicton « loin des yeux, loin du cœur » s'applique aux populations pauvres vivant dans des endroits reculés. Le fait de vivre dans l'isolement ajoute à leur malaise. Nous devons bien garder en tête que le bien-être de la société ne dépend pas uniquement des revenus moyens mais aussi de la manière dont les revenus sont répartis (Marris, 1999, p. 7).

En termes de faiblesse des revenus, les différences régionales (voir le tableau 1.1, précédemment cité) illustrent les inégalités considérables qui peuvent exister entre les pays et entre les régions. L'inégalité de l'économie mondiale est au centre du débat sur la pauvreté, sur ses conséquences et sur les moyens d'y remédier. Les chercheurs ont développé des méthodologies et des données permettant de mesurer les tendances qu'on peut observer dans ce domaine. Si certains arguent que l'inégalité décroît (Wolf, 2003), la plupart concluent que le fossé est en train de s'agrandir entre les nations et même au sein de certains pays (Schultz, 1998; Firebaugh, 1999; Milanovic, 1999; Ravallion, 2001). D'après le PNUD – qui se fonde sur des données de la Banque mondiale – le rapport entre le revenu moven des 5 % des personnes les plus riches et le revenu moyen des 5 % des personnes les plus pauvres est passé de 78 contre 1 en 1993 à 123 contre 1 en 1998. Le fossé entre le revenu des pays les plus riches et le revenu des pays les plus pauvres est passé de 30 contre 1 en 1960 à 60 contre 1 en 1990 et à 74 contre 1 en 1997 (PNUD, RDH, 1999). En 1997, les pays les plus riches (20 % de la population mondiale) possédaient 80 % du PNB mondial alors que les pays les plus pauvres n'en possédaient qu'1 %.

La mesure précise de l'inégalité est rendue difficile du fait que les données sur les revenus qui servent à mesurer la distribution de ces revenus dans un pays sont subdivisées en déciles. Mais il peut y avoir d'énormes différences au sein du décile le plus élevé, surtout dans les pays avec une population importante. Souvent, à cause de l'augmentation des revenus qu'on a pu observer au cours des dix dernières années, les 10 % les plus élevés des

revenus contiennent une sous-catégorie de milliardaires ayant accumulé des richesses à une échelle inconnue jusqu'alors.

Un travail minutieux a été réalisé dans ce domaine par Branko Milanovic. Celui-ci fait la distinction entre trois types d'inégalités: le PIB par habitant non pondéré; le PIB par habitant pondéré par le nombre d'habitants; « une véritable distribution mondiale des revenus», la distribution nationale et « inter-nationale » des revenus. Il en déduit, dans son ouvrage très accessible, Worlds Apart: Inter-National and World Inequality, 1950-2000 (Deux mondes à part : l'inégalité inter-nationale et l'inégalité mondiale, 1950-2000), que «durant la période 1988-1993 [le troisième concept, celui de la distribution inter-nationale des revenus montre une augmentation importante de l'inégalité, due d'abord à une croissance plus lente des revenus dans les zones rurales des pays asiatiques les plus peuplés comparée aux pays riches de l'OCDE, ensuite à des différences de plus en plus marquées entre les revenus des populations urbaines et rurales en Chine, enfin à des revenus en baisse dans les pays en transition. » (Branko Milanovic, 2002, p. 1).

Cette inégalité croissante a engendré des tensions entre les pays riches et les pays pauvres révélées par les ONG lors de leurs protestations aux réunions sur le commerce international. Si la décennie passée a été comparée à l'âge d'or de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle lorsque les élites des pays industrialisés accumulaient de gigantesques fortunes, il n'en reste pas moins que les niveaux d'inégalité sont beaucoup plus élevés aujourd'hui qu'ils ne l'étaient alors. La pauvreté dont nous avons parlée coexiste aujourd'hui avec l'extrême richesse. Les biens additionnés des trois milliardaires les plus riches de la planète sont plus élevés que le PNB combiné de tous les pays les moins développés – qui abritent 600 millions d'individus (PNUD, RDH, 1999, p. 3). Entre 1994 et 1998, les 200 personnes les plus riches du monde ont doublé leur valeur nette, pour un total dépassant le milliard de dollars. Il y a 250 ans, la différence de revenu par habitant entre les pays les plus riches et les pays les plus pauvres était d'un rapport de 5 à 1. La différence entre l'Europe et l'Asie du Sud était de 2 à 1. La différence aujourd'hui entre la Suisse et le Mozambique, toujours en termes de revenu par habitant, est estimée d'un rapport de 400 à 1 (Landes, 1998).

Certains pays sont non seulement dans l'incapacité de croître, mais sont en train de devenir plus pauvres. La Russie est plus pauvre qu'elle ne l'était il y a 20 ans. La République du Congo aussi. Le Rwanda, le Burundi, la Sierra Leone, le Myanmar, l'Irak, le Zimbabwe, le Tadjikistan, l'Afghanistan sont des pays où les populations vivent avec un niveau de santé, d'éducation et de nutrition très bas ainsi qu'avec un accès limité à la terre, au capital et à l'épanouissement de leur personne. Ces populations travaillent parfois plus dur que leurs grands-parents avec davantage d'individus au sein des familles qui travaillent comme salariés ou à leur propre compte sans pour autant arriver à se sortir de leur condition difficile. Certains ne travaillent pas du tout parce qu'ils ont été mutilés par des cocitoyens durant des guerres civiles ou parce qu'ils sont devenus des réfugiés ou sans domicile fixe.

Un problème fondamental de la problématique de l'inégalité consiste à savoir jusqu'où les politiques économiques actuelles, en particulier la globalisation et la libéralisation du marché, sont bénéfiques aux pauvres et aux riches. Une étude réalisée par Lundberg et Squire montre comment les échanges commerciaux peuvent accentuer l'inégalité. Les auteurs de cette étude soulignent la corrélation négative entre le commerce et la croissance des revenus pour les populations les plus pauvres et la corrélation positive pour le reste de la population (Lundberg et Squire, 2003).

Une partie du problème réside dans le fait que les chercheurs utilisent des données différentes qui définissent et mesurent les inégalités de manières très diverses. En somme, il n'existe aucun consensus parmi les économistes sur la manière de mesurer les inégalités. Lors d'une conférence importante sur le sujet organisée par la Brookings Institution (Washington) en 2004,

Martin Ravaillion fit une communication lumineuse qui résume bien la problématique (Ravallion, 2004).

Dans le cadre de ce débat, la Banque mondiale, dans son site internet PovertyNet, montre que les inégalités sont en hausse dans plusieurs pays. En Europe centrale et en Asie centrale, les années de transition qui ont suivi l'effondrement de l'URSS ont été marquées par une forte augmentation des inégalités. L'inégalité au sein des pays de l'OCDE augmenta durant les années 1990, surtout aux États-Unis, en Suède et au Royaume-Uni. Entre le début des années 1980 et le début des années 1990, certains pays ont connu une tendance inverse, en particulier la Corée du Sud, l'Indonésie et la Malaisie, même si les progrès enregistrés par cette dernière furent anéantis au cours de la décennie suivante. Durant la même période, la Chine, la Russie et la Thaïlande ont connu les plus fortes augmentations du coefficient GINI, le standard pour mesurer le degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée.

Ces niveaux d'inégalité révèlent le gouffre séparant les riches et les pauvres, gouffre qui transcende les frontières nationales car il existe des poches de pauvreté dans les pays riches et des poches de richesse dans les pays les plus pauvres. Aux États-Unis, 10 millions de foyers (9,7 % des foyers) étaient victimes d'insécurité alimentaire entre 1996 et 1998. Ces foyers ne disposaient pas suffisamment de nourriture pour répondre à leurs besoins (Nord, Jemison, Bickel, 1999).

En 1998, pour la quatrième année consécutive, le revenu moyen des ménages a augmenté aux États-Unis. Malgré cela, l'inégalité s'est maintenue avec un niveau de pauvreté inchangé, ou presque, statistiquement – 13,4 % en 1997 et 12,7 % en 1998 (Dalaker, 1999). Malgré un boom économique record, les niveaux de pauvreté et d'inégalité sont demeurés inchangés statistiquement entre 1993 et 2000. Aux États-Unis toujours, les tendances à long terme font état d'une augmentation de l'inégalité des revenus. En 1996, la part des revenus ménagers dont bénéficiaient les 20 % des foyers les plus riches était de

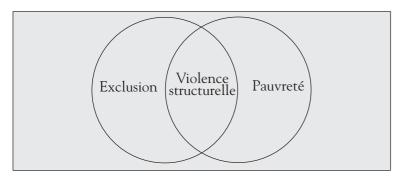
49 %, chiffre en nette augmentation. À l'opposé, la part de revenus que se partageaient les 20 % des foyers les plus pauvres diminuait de 4 % en 1967 à 3,7 % en 1996. Cela implique que les 60 % des ménages situés au centre de cette distribution des revenus ont reçu une part moins importante de ces revenus. En 1998, l'index GINI pour les États-Unis était de 14 % supérieur à ce qu'il était en 1967 (Weinberg, 1999).

### Impact de l'exclusion sociale et de l'inégalité sur la violence

L'inégalité et l'exclusion sociale ont un impact sur les conflits et sur la violence. Lorsqu'on parle d'exclusion sociale, on parle du déni systémique à l'accès aux libertés et aux droits dont profitent d'autres membres de la société. Dans le cas où l'exclusion sociale est répandue et où elle s'associe à l'inégalité et à la pauvreté chronique, il se crée un déni permanent qui se transforme en une violence structurelle silencieuse ressentie dans la vie quotidienne de la population. Cela peut entraîner un ressentiment profond, ainsi que de la colère et de la frustration, autant de sentiments ayant le potentiel d'éclater en violence physique. Comprendre l'exclusion est donc vital pour la construction de la paix. Dans cette section, nous examinerons deux formes de violence qui peuvent être associées et/ou nourries par l'exclusion sociale: la violence structurelle et la violence physique. Comme nous l'avons souligné au chapitre 1, notre démarche vise à explorer certaines relations et certains liens-clés entre la violence et les éléments constitutifs de la pauvreté comme l'exclusion, mais nous n'avons pas pour objectif de fournir les preuves d'un lien causal direct entre les deux.

Il est probable qu'il existe des variables qui interviennent pour décider si oui ou non l'exclusion sociale se transforme en violence structurelle. Comme on peut le voir sur l'illustration 2.2, tous les cas de pauvreté ou d'exclusion n'entraînent pas forcément la violence structurelle. Mais dans le cas particulier où la pauvreté et l'exclusion se rencontrent, la violence structurelle a tendance à se manifester.

Figure 2.2 – La violence structurelle : l'intersection de l'exclusion et de la pauvreté



#### La violence structurelle

De même que dans le chapitre 1 nous avons défini la paix comme un phénomène qui dépasse la simple absence de guerre, la violence est un phénomène qui épouse des formes multiples et qui doit être appréhendé comme tel. Comme l'avait remarqué Martin Luther King, « la violence est tout ce qui prive de dignité et qui entraîne un sentiment de désespoir et d'impuissance. » (Uvin, 1998). Pour John Galtung, le prééminent théoricien de la paix et des conflits, la violence structurelle est « l'impossibilité pour les pauvres d'accéder à une existence décente et digne parce que leurs capacités physiques et mentales de base subissent la contrainte de la faim, de la pauvreté, de l'inégalité et de l'exclusion » (Uvin, 1998, p. 103).

Dans son analyse du génocide rwandais, Peter Uvin a élargi le concept de violence structurelle, la définissant comme « un processus structurel caractérisé par une dynamique ancienne d'exclusion, de marginalisation, d'inégalité, de frustration et de racisme » (Uvin, 1998, p. 7). Les éléments constitutifs de la violence structurelle sont « l'inégalité ethnique, le racisme

institutionnalisé et organisé par l'État, les politiques régionales, le manque de dignité et de respect de soi, la présence généralisée de l'impunité, l'absence de justice, les violations des droits de l'homme [et] la présence opprimante de l'État » (Uvin, 1998, p. 45).

Les chercheurs qui se sont intéressés aux populations des quartiers difficiles des villes étasuniennes, surtout ceux travaillant sur les Afro-américains et les Hispaniques, ont également décrit la vie de ces populations pauvres comme une existence de violence structurelle (Bourgois, 1995; Kaljee, 1995). La violence structurelle est une combinaison de pauvreté, de rejet et d'exclusion, nourrie par le racisme et par les préjugés, qui étouffe l'amour-propre et qui renforce la perception de soi comme d'un étranger incapable de se joindre à la société et d'améliorer ses conditions de vie.

Le concept de violence structurelle nous permet donc d'identifier et de prendre en compte le type de violence non physique infligé à des personnes qui sont confrontées quotidiennement aux injustices ancrées dans leur société. Cette violence prend la forme de privations et du déni de moyens d'existence adéquats. Elle prend aussi la forme d'une violence émotionnelle contre l'amour-propre et contre l'espoir d'avoir un avenir:

« Pour les populations pauvres, un développement constructif n'implique pas uniquement une augmentation des revenus mais également une augmentation de l'accès aux moyens de production, une réduction de l'insécurité et de la vulnérabilité et la création d'un avenir radieux et plein d'espoir, l'accès au pouvoir à travers la participation, la justice, la liberté et l'accès à l'information et à l'éducation, la possibilité de surmonter des faiblesses physiques grâce à l'accès à la santé et à la nutrition, des relations sociales caractérisées par la dignité humaine, la coopération et un sens de l'équité... L'absence systématique [de ces divers éléments] pour certains groupes, en particulier dans un contexte de croissance macroéconomique, peut être appelé violence structurelle. » (Uvin, 1998, p. 107).

L'impunité est un élément créateur de violence structurelle dès lors que l'incapacité du système judiciaire à punir les criminels et à réprimer les injustices perpétue le sentiment d'impuissance et agit comme un frein à toute tentative de changement. En Inde, par exemple, chaque année voit des membres de castes se livrer à des actes de meurtre, de viol et de mutilation à l'égard des Dalits, généralement en toute impunité (Meerman, 2001, p. 1465). Même après l'adoption de la loi de protection des Dalits en 1989 (Acte pour la prévention des atrocités), la violence n'a pas cessé: 8540 crimes ont été recensés contre les Dalits en 1997, dont 261 meurtres et 302 viols (Meerman, 2001, p. 1465).

Les politiques de développement peuvent participer aux processus d'exclusion si elles ne remettent pas en question la manière dont est distribuée l'assistance au développement. Elles peuvent aussi perpétuer la violence structurelle si elles encouragent les inégalités au sein d'une société. Dans les sociétés où la violence structurelle est déjà présente, l'aide au développement se greffe parfois aux vecteurs de l'exclusion. Certaines études ont montré qu'une grande partie de l'aide au développement profite aux tranches les plus riches de la population (Voyame, 1996, et Godding, 1993, cités par Uvin, 1998).

Ces processus se perpétuent notamment lorsque, dans les pays pauvres, les personnes travaillant dans le secteur du développement vivent de manière privilégiée alors qu'une partie de la population continue à vivre dans une pauvreté absolue. Cet exemple d'offre d'emploi dans une ONG à Haïti illustre ce problème. Alors que ce pays connaît une pauvreté extrême, l'annonce décrit les conditions de travail pour les expatriés en ces termes:

« Les conditions de vie et de travail en Haïti sont généralement très bonnes. Le bureau et le complexe figurent parmi les plus agréables dans le monde de [nom de l'ONG]. Les logements sont de grand standing, la plupart de maisons disposant de jardins agréables. Les services publics tels que l'eau et l'électricité

sont peu fiables mais le bureau et les résidences sont équipés de systèmes de secours tels que des citernes, des générateurs et des communications radios. Il existe de bonnes écoles et lycées qui dispensent les cours en français ou en anglais. Les infrastructures médicales étant rudimentaires, les maladies graves sont traitées à Miami. »

Même s'il est difficile de recruter des personnes se déplaçant avec leurs familles pour travailler dans des pays pauvres, il est impératif de ne pas reproduire le problème qu'on cherche à surmonter. Si ceux qui travaillent dans le secteur du développement veulent résoudre le problème de l'exclusion sociale, il faut qu'ils commencent à réfléchir sérieusement sur le style de vie qu'ils vont choisir. Cela ne veut pas dire qu'ils doivent priver les membres de leur famille d'une bonne éducation ou de services de santé adéquats mais ils se doivent de communiquer avec les groupes minoritaires d'une manière qui n'offense personne. De cette façon, ils pourront mieux appréhender les mécanismes qui alimentent l'inégalité et l'exclusion dans les pays où ils travaillent.

L'histoire des Amérindiens aux États-Unis est un autre exemple de violence structurelle. La version hollywoodienne de l'Ouest américain masque la dure réalité de l'exclusion sociale telle qu'elle se manifeste dans les réserves indiennes après une longue série de traités violés. Aujourd'hui, les Indiens d'Amérique et d'Alaska constituent les populations les plus pauvres de tout le pays et ce sont les seuls groupes ethniques qui se sont appauvris entre 1998 et 2000 (US Census Bureau, 2002). Sur la même période, 25,9 % des Indiens d'Amérique et d'Alaska vivaient au-dessous du seuil de pauvreté national (US Census Bureau, 2002).

Paula Limerick, dans son étude sur le problème des Amérindiens de l'ouest des États-Unis dans les années 1980, souligne que, dans un contexte de luttes entre Indiens et non-Indiens pour les terres, la pêche et les droits de pâturage, l'opinion majoritaire, loin des réserves indiennes, affichait « une tendresse

particulière pour l'Indien comme symbole de la modération écologique et de la sagesse primitive » alors que, « plus près de l'épicentre des disputes, la question était ressentie d'une tout autre manière » (Limerick, 1987, p. 338). Pour les Indiens, l'histoire de l'Ouest américain n'est qu'une longue déchéance où ils n'ont cessé de perdre leur accès à la terre, leurs coutumes et leur nourriture traditionnelles. La violence physique manifeste se traduisit par une effusion de sang. La malnutrition, une espérance de vie écourtée, des enfants chétifs et la perte du patrimoine forment une violence structurelle qui perdure jusqu'à ce jour.

La violence structurelle persistante qui affecte la nation sioux illustre le problème. Dee Brown a raconté l'histoire lointaine des Sioux dans Bury my heart at Wounded Knee (Brown, 1988; Enterre mon cœur à Wounded Knee, 1995). Plus récemment, le Wall Street Journal a relaté la situation des Sioux aujourd'hui, un peuple dont l'espérance de vie – 48 ans (2002) – est la plus basse du monde occidental, à l'exception de Haïti (46 ans). Cette situation tragique est due en grande partie à un siècle de violence structurelle, nourrie récemment par les réductions budgétaires entreprises par le président Reagan dans les années 1980. Comme le souligne Limerick, Reagan coupa les fonds alloués à de nombreux programmes d'aide aux populations indiennes, y compris au Service de santé Indien 4.

De nombreux paiements fédéraux sont accordés en compensation des terres occupées par l'État américain. Mais les territoires réservés sont sous tutelle de l'État fédéral. Les Indiens qui

y résident ne peuvent utiliser leurs terres pour des hypothèques, ce qui ajoute aux problèmes qu'ils peuvent déjà avoir pour obtenir des prêts. Au milieu des années 1980, le chômage dans les réserves atteignait 50 % en moyenne, et dans le pire des cas 70 %, comme chez les Sioux Pine Ridge et Rosebud. Voilà un exemple concret de ce que peut être la violence structurelle.

L'histoire des Indiens se résume à une longue tentative des autres étasuniens de transformer, par des moyens légaux ou illégaux, la culture des tribus indiennes d'Amérique. C'est la peur de ces cultures – celles des Sioux, des Apaches, des Utes, des Chippewas ou des Iroquois – qui fit redoubler les efforts pour transformer la culture indienne traditionnelle. Lorsque ce ne fut pas la ferveur religieuse du révérend père Meeker, dans le Colorado, incitant les Indiens à renoncer à la chasse et aux courses de chevaux pour se consacrer à l'agriculture, ce furent les efforts entrepris durant les années 1960 pour retirer les enfants de leurs familles pour les envoyer étudier ailleurs afin d'éradiquer toute trace de leur culture. Le résultat, évidemment, est un sentiment encore plus profond d'appartenance à une culture indienne, sentiment qui se traduit par une conscience politique et culturelle plus élevée <sup>5</sup>.

### Violence physique

Lorsque plusieurs éléments constitutifs de la violence structurelle coexistent et perdurent sur des périodes longues, il se crée un environnement de frustration et de désespoir. La violence structurelle, accentuée dans un environnement de frustration, peut alors exploser en violence physique. Nous ne pouvons pas évidemment prouver que la violence structurelle et l'exclusion sont des causes directes de la guerre ou de la violence physique mais nous soutenons qu'il existe une corrélation entre ces deux formes de violence. Au minimum, on peut avancer que les environnements où existe la violence structurelle,

<sup>4.</sup> Quand les Indiens d'Amérique furent poussés dans des réserves, on leur donna de la viande salée et de la farine, ce qui constitua les ingrédients majeurs de leur régime alimentaire puisqu'ils furent déplacés sur des terres où ils ne pouvaient produire leur propre nourriture. Auparavant, leur alimentation comprenait du poisson, des fruits rouges, des fruits, de la viande de gibier, des courges, des noix, soit un régime alimentaire riche en substances nutritives. En dix ans de vie en réserves, ils connurent de graves problèmes de santé avec une combinaison mortelle: l'inactivité et la mauvaise alimentation.

<sup>5.</sup> En 2004, la Smithsonian Institution a créé le premier musée national d'art indigène, le Museum of Native American Art.

non seulement ne promeuvent pas la paix, mais sont un terreau pour les conflits physiques. Comme le souligne Uvin, « une société caractérisée par la violence structurelle produit un sentiment populaire profond de colère, de frustration, de cynisme et d'ignorance, ainsi que le désir de désigner des boucs émissaires » (Uvin, 1998, p. 8).

En examinant les liens entre l'exclusion et les conflits, on voit que « rien ne prouve que l'exclusion en soi conduit aux conflits violents » (Martin, 1999, p. 6). Lorsqu'un lien existe, c'est par l'intervention d'événements particuliers ou parce que les dirigeants choisissent d'exploiter la situation à des fins politiques. De tels événements, ayant entraîné un bain de sang, se sont produits dans les Balkans (au Kosovo par exemple), au Rwanda ou après la partition de l'Inde en deux entités (Inde et Pakistan). Plus récemment, la découverte de pétrole au Soudan, dans un contexte de violence latente, a participé aux événements qui ont provoqué la catastrophe du Darfour, dans l'ouest du pays.

L'exclusion, sans ce type d'événements ou d'éléments déclencheurs et dans d'autres contextes politiques et économiques, a plus de chances de provoquer des stratégies de survie. Certaines se manifestent sous une forme négative, violence physique, mauvais traitement des enfants et des épouses, alcoolisme ou abus de stupéfiants par exemple. Le plus souvent, ce sont des réponses moins violentes qui se développent telles que la volonté de s'isoler de la société, la dépendance totale au noyau familial et la méfiance envers les autres.

D'autres réactions plus positives peuvent aussi se produire comme le renforcement de formes classiques de solidarité et de capital social au sein des groupes exclus, la construction d'une économie informelle et l'élaboration de stratégies d'intégration et d'action collective. Dans ce cas la stratégie choisie dépend de « facteurs contextuels, tels que la manière dont sont historiquement résolus les conflits, les caractéristiques du régime politique, le degré de contrôle civil des armées et de la police, le

degré d'indépendance et d'impartialité du système judiciaire, la présence de groupes armés » (Martin, 1999, p. 11). Ces conclusions rejoignent notre hypothèse selon laquelle l'exclusion peut être considérée comme un préalable au conflit, même si elle n'en est pas la cause directe. Néanmoins, il est indéniable que l'exclusion sociale et la violence structurelle peuvent mener à la violence. Il est probable que plus la violence structurelle épouse des formes extrêmes, plus les personnes auront des difficultés à exprimer leur mécontentement et moins il y aura de possibilités de réactions et de transformations pacifiques.

#### Conclusion et perspectives positives

Nous disposons de concepts essentiels pour mieux appréhender le problème complexe et bien ancré de la pauvreté:

- le concept d'accès aux biens et aux services pour comprendre le phénomène de pauvreté;
- les concepts d'exclusion sociale et de violence structurelle pour comprendre comment cet accès aux biens et aux services peut être limité.

Comme nous l'avons déjà souligné, l'exclusion sociale nous ramène toujours aux acteurs et aux institutions. La recherche de moyens pour avancer implique qu'il faut trouver et écouter ceux qui prennent une part active au problème. Il s'agit entre autres des groupes sociaux, de l'État, des entreprises, des autorités locales, des élites locales, des chefs militaires, des institutions religieuses et des associations de collectivités (Oakley, 2001). Tous ont un rôle à jouer dans la transformation des normes, des pratiques et des valeurs au sein des collectivités, de la société civile et de l'État.

S'il n'existe pas de remèdes miracles à ces problèmes ancestraux, il existe des mesures, des changements d'orientation politique (réformes, répression de la discrimination, fonds pour l'insertion) et des projets d'interventions qui peuvent, avec du temps et de la volonté, ébranler et réduire les mauvaises habitudes. Les institutions sont créées par des personnes. Elles peuvent donc être changées par des personnes. Les transformations institutionnelles sont souvent perçues comme réclamant des changements politiques et économiques. Ceci n'est pas faux. Mais il s'agit aussi de changements culturels. Les cultures sont fondamentalement dynamiques et elles se développent par l'accumulation de strates successives. Elles se transforment régulièrement, souvent assez rapidement, avec chaque génération. Fondamentalement, elles changent à mesure que les gens changent de perspective et de comportement au vu des événements qui marquent leur existence (nouvelles informations, nouveaux désirs, nouvelles motivations).

Dans les cas sérieux d'exclusion sociale, les sanctions légales et réglementaires sont nécessaires pour stimuler le changement. L'Union européenne, à travers ses efforts pour développer l'insertion sociale et la solidarité, exige des gouvernements de ses États membres et des pays candidats qu'ils préparent des stratégies d'insertion nationale vis-à-vis des groupes ayant été victimes d'exclusion sociale. Ainsi par exemple, plusieurs pays admis dans l'UE en mai 2004 furent sommés de développer des stratégies pour résoudre les problèmes des Roms, un groupe traditionnellement marginalisé dans plusieurs pays membres et exclu socialement en Pologne et en Slovaquie. L'Acquis communautaire de l'UE agit comme la base légale que tous les membres se doivent d'appliquer. Dans l'un de ses chapitres, l'Aquis communautaire détaille les conditions requises en matière de protection sociale et de lutte contre l'exclusion sociale <sup>6</sup>. Plus

que la législation sur les droits civiques aux États-Unis dans les années 1960, les mesures prises par l'UE pour sanctionner l'exclusion sociale et les fonds alloués à la promotion de l'insertion sociale parviennent à changer le cours de l'histoire pour les groupes minoritaires en Europe.

Des changements importants interviennent grâce à des réformes institutionnelles qui facilitent l'accès à certains services publics essentiels, tels que l'éducation, pour les communautés victimes dans le passé d'exclusion sociale. Au XIX<sup>e</sup> siècle, l'accès à l'école publique gratuite pour tous – chose qui semble aller de soi aujourd'hui – eut des répercussions considérables aux États-Unis pour le progrès du pays et pour son caractère inventif. À la fin du XX<sup>e</sup> siècle, les changements intervenus en matière d'égalité entre les hommes et les femmes au niveau des services publics constituent un autre exemple de transformation institutionnelle. En bref, la transformation des cadres légaux et l'ouverture du système judiciaire jouent un rôle fondamental dans la résolution du problème de l'exclusion sociale, surtout lorsque ces changements concernent les droits de propriété et les droits du travail.

Les politiques d'insertion sociale ont donc un caractère multidimensionnel. L'analyse de Jacob Meerman montre le rapport triangulaire entre la pauvreté, le statut de minorité et les options pour réduire les tensions (Meerman, 2002). Même si Meerman fait exprès de ne pas utiliser le terme d'exclusion sociale, le traitement et les conditions de vie des minorités qu'il décrit entrent parfaitement dans le cadre que nous avons établi pour définir l'exclusion sociale. Meerman examine quatre groupes minoritaires dans des pays où des efforts ont été fournis pour réduire la pauvreté chez certains groupes minoritaires: les Dalits en Inde, les Noirs à Cuba et aux États-Unis, les Burakumins au Japon. Ce qu'il découvre confirme de manière empirique ce que disait Gunnar Myrdal, à savoir que les comportements des États changent les comportements des personnes (Myrdal, 1968). Il observe également que Cuba est plus performant que les autres

<sup>6.</sup> Nous sommes reconnaissantes à Ivana Aleksic, Joanna Brzesca, Christophe Merdes, Renata Nowak-Garmer, Guillaume Roty, Marta Shaaf, et Gelu Sulugiuc qui ont effectué les recherches et qui ont rédigé l'étude commanditée par l'unité de développement social de la Banque mondiale, le Rapport de l'Atelier de l'Université Colombia intitulé *Great Expectations: The EU and Social Development in Poland and Serbia*, pour leur compte rendu sur le travail de protection sociale de l'UE dans les pays ayant récemment accédé à l'UE (mai 2004).

pays en ce qui concerne l'insertion des Noirs, ceux-ci ayant accès à une qualité de vie égale à celle de la majorité de la population.

Meerman fonde ses recherches sur la théorie du capital humain, nous rappelant les différentes manières dont sont associés le capital humain et la croissance économique à long terme. Ses recherches se concentrent surtout sur ces gouvernements qui ont accompli des efforts pour que les minorités se sortent de la pauvreté. Or, même dans ce contexte favorable, il apparaît que les progrès sont très lents. Néanmoins, on peut quand même observer un certain progrès, ce qui veut dire que l'on peut apprendre beaucoup de choses en regardant ce qui fonctionne, ce point étant évidemment le thème principal de notre livre.

La réussite de Cuba dans ce domaine, nous dit Meerman, fut le résultat d'une série de mesures destinées à fournir des biens et des services à la population noire, pour lui permettre de se hisser au même niveau que la majorité de la population, la parité étant mesurée en termes de revenus, de distribution des emplois, de niveau d'éducation et de santé. Les mesures cubaines comprenaient un meilleur accès à une éducation de qualité, la garantie d'un emploi et une politique de promotion de l'égalité. Les causes de cette réussite sont à chercher dans le contexte particulier de la révolution, celle-ci ayant transformé de fond en comble la structure de la société alors que l'État prenait le contrôle des moyens de production et donc de l'emploi. Il faut également noter que la révolution provoqua une fuite massive des cerveaux qui permit à d'autres, notamment des personnes appartenant aux minorités, d'accéder rapidement aux postes laissés vacants.

Notre démarche – l'exclusion sociale et la violence structurelle comme cadre de compréhension de la pauvreté – a également des implications pour la définition des programmes et des projets. Tout d'abord, les programmes devraient être inclusifs. Chaque programme ou projet devrait être accompagné d'une analyse détaillant la manière dont les différents groupes seront

insérés. De son côté, la communauté devra s'assurer que les obstacles à l'insertion sont éliminés et que de nouveaux obstacles ne sont pas engendrés par l'effet pervers des mesures entreprises.

Ensuite, il faut s'assurer que les programmes et les projets mis en œuvre s'attaquent en priorité aux pratiques de l'exclusion les plus anciennes. Dans le cas du Rwanda, après le génocide, l'aide au développement soutint la construction de la paix, la justice, le renforcement de la société civile, le contrôle des droits de l'homme, la résolution de conflits, etc., autant de mesures destinées à éliminer les pratiques de l'exclusion. Avant le génocide, ce type de programme n'existait pas et l'aide au développement se cantonnait à des stratégies classiques conçues pour soulager la pauvreté (Uvin, 1998, p. 100). Comme le dit de Haan, « l'accroissement de la cohésion sociale peut être une condition préalable au soulagement de la pauvreté plutôt qu'une priorité secondaire » (de Haan, 1998, p. 14).

Parmi les autres types de projets susceptibles de traiter spécifiguement du problème de l'exclusion, il y a ceux qui favorisent la dimension multiculturelle. Une mesure importante consiste à inclure cette dimension dans le système d'éducation, afin d'enseigner aux enfants le respect des différentes identités culturelles. On pourrait envisager d'utiliser des techniques d'enseignement et d'établir des programmes d'étude insistant sur le respect des cultures et des minorités, par exemple sur les handicapés. Les projets de microcrédit et les petits projets menés sous l'égide des fonds d'action sociale sont particulièrement bien adaptés pour donner aux groupes d'exclus un accès aux biens et aux services que le marché n'a jamais pu leur fournir. Certains projets visent à augmenter l'accessibilité des services publics aux personnes de cultures différentes. Aux États-Unis, une prise de conscience grandissante permet aux services publics, notamment dans le domaine de la santé, d'acquérir ce qu'on appelle une compétence culturelle. On peut définir cette dernière comme une série de comportements, d'attitudes et de mesures

politiques qui permettent à un système, à une association ou à des spécialistes de travailler efficacement dans des situations interculturelles (Cross, 1989).

Un autre domaine, toujours dans l'optique de l'exclusion sociale, dans lequel des changements sont nécessaires est celui de la recherche et de la compilation de données. Comme l'a souligné la Banque de développement interaméricaine (BID) dans sa stratégie sur l'exclusion sociale en 2001, le fait de disposer de statistiques fiables sur le statut des minorités aidera à « rendre visible l'invisible » (BID, 2001). En Amérique latine, par exemple, beaucoup moins d'efforts ont été consacrés aux droits des Noirs qu'à ceux des populations indigènes. Pourtant, des études récentes ont montré que les populations noires, elles aussi victimes d'exclusion dans la plupart des pays d'Amérique latine, sont beaucoup plus nombreuses que les populations indigènes. Le nombre de personnes ayant une ascendance africaine en Amérique latine est estimé entre 80 et 150 millions d'individus (Oakley, 2001). Les régions où sont concentrées les populations Afro-latines ont tendance à être très pauvres, comme la côte pacifique en Colombie et en Équateur, les marches septentrionales de l'Amérique du Sud, le littoral de l'Amérique centrale et la région du Nordeste brésilien.

Avec le concept d'exclusion sociale, les méthodes de recherche changent puisqu'elles se focalisent sur les processus et les relations qui entraînent la privation. La recherche sur l'emploi devrait s'intéresser non seulement au statut d'un emploi et à ses effets, mais aussi aux pratiques du marché du travail qui déterminent ces effets (de Haan, 1998, p. 12). La recherche se doit de privilégier les acteurs et les processus – ce qu'Amartya Sen désigne comme les racines relationnelles de la privation. En fin de compte, l'exclusion sociale réclame un regard plus aiguisé sur tout ce qui concerne les droits de l'homme, en particulier les droits économiques et sociaux, longtemps négligés, et les droits civiques et politiques.

Tout ceci nous ramène au problème fondamental de la participation. Car il est essentiel d'écouter les pauvres et les exclus et d'utiliser ce qu'ils peuvent nous apporter, non seulement pour approfondir nos connaissances mais aussi pour que nous progressions vers des solutions plus justes et plus équitables.

# 3. Politiques, institutions et actions collectives

« Comment pouvons-nous expliquer les performances radicalement différentes des économies sur la longue durée ? Les institutions, avec les contraintes classiques de la théorie économique, déterminent les opportunités dans une société. »

Douglas North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, 1990

#### Introduction

Le cadre que nous avons défini jusqu'à présent pour comprendre et pour tenter de résoudre le problème de la pauvreté et de la violence met l'accent sur la participation et sur le changement structurel. Les éléments systémiques qui affectent les capacités d'accès aux biens et aux services des populations pauvres, et donc leurs capacités à s'extraire de la pauvreté, sont au cœur de la problématique. Dans ce cadre particulier de réduction de la pauvreté, les institutions jouent un rôle critique. Les institutions influencent le comportement des gens, définissent des paramètres comme la participation et influencent

directement l'accès aux biens et aux services et l'insertion dans la société. Dans le cadre de cet ouvrage, le développement institutionnel constitue notre dernier concept. Ensuite, nous entamerons l'analyse pratique des politiques, des projets et des techniques utilisés pour un travail efficace de réduction de la pauvreté.

Notre argumentation est basée sur l'idée qu'une nouvelle conceptualisation du développement est nécessaire, conceptualisation qui fait une moindre distinction entre pays « développés » et pays « en développement » et dont le fondement est tout simplement d'essayer de réduire la pauvreté. Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas de grandes différences institutionnelles entre les pays essentiellement riches et les pays où la pauvreté est répandue (ni même entre les pays riches). Mais, s'il existe des différences, il y a plus de similitudes institutionnelles qu'on ne veut généralement l'admettre. Beaucoup de ces institutions au fonctionnement douteux existent de par le monde et pas uniquement dans les pays du tiers-monde: par exemple, les systèmes de taxe régressive, la corruption, l'absence de transparence dans les dépenses publiques, les violations des droits de l'homme, etc.

De plus, on retrouve les mêmes catégories d'institutions dans toutes les sociétés, même si chaque institution diffère par un contexte particulier. Pour être efficace dans le travail de développement, il est impératif de bien comprendre l'importance des institutions, de bien reconnaître les différents types d'institutions et de bien savoir identifier chacune d'entre elles. Sinon, on risque de s'exposer à d'innombrables problèmes et à des résultats médiocres. La mise en œuvre de réponses efficaces aux problèmes liés à la pauvreté dépend d'une bonne compréhension des différences institutionnelles.

Ce chapitre est consacré au rôle des institutions dans la lutte contre la pauvreté. Nous examinerons en détail comment les institutions peuvent améliorer l'accès des pauvres aux biens et aux services, en particulier en ce qui concerne le droit à la propriété. Nous parlerons également des évolutions institution-

nelles, en particulier de l'impact de l'action collective sur ces évolutions et de son rapport avec le capital social.

#### Les institutions et la réduction de la pauvreté

Pour avoir une bonne idée de la façon dont les institutions engendrent ou font obstacle à la réduction de la pauvreté, il est nécessaire de bien clarifier ce qu'on entend par institutions et de bien comprendre le rôle qu'elles peuvent jouer. Nous souscrivons à la définition employée par Douglas North et d'autres économistes qui envisagent les institutions en tant que règles du jeu, c'est-à-dire les mesures politiques, les normes, et les comportements usuels (Williamson, 1985; Eggertsson, 1990; North, 1990; Banque mondiale, Governance Policy Paper, 1991). Les économistes spécialistes de la problématique institutionnelle envisagent les institutions comme un concept qui dépasse les simples mesures législatives même si elles font aussi partie des règles du jeu. Pour ces économistes, les institutions peuvent également inclure tous les comportements hautement valorisés qui se manifestent par des combinaisons solides et durables de « règles » et de « rôles ». Par exemple, une loi ne se cantonne pas à une parcelle de législation mais elle est ancrée dans une pratique et une éthique. Les institutions sont autant de valeurs, de règles et de rôles dont la portée est beaucoup plus vaste que ne peuvent l'être celle des politiques et des organisations.

L'habitude qu'on a d'utiliser les termes d'institution et d'organisation de manière interchangeable a pour effet de dévaluer le rôle que peuvent jouer les institutions dans notre existence. Toutes les organisations ne sont pas des institutions, même si beaucoup le sont. Par exemple, le football américain est une institution aux États-Unis, mais il prend de multiples formes organisationnelles: il y a les enfants de quartiers qui jouent sur le terrain du lycée, il y a les clubs professionnels et il y a la Ligue nationale du football américain (National Football League, NFL). Certaines de ces organisations apparaissent ou

disparaissent mais l'institution du football américain demeure. A contrario, certaines organisations sont liées à un lieu et peuvent être considérées comme des institutions, la Bibliothèque publique de la ville de New York par exemple. Les institutions peuvent donc revêtir une forme organisationnelle. Ce dernier point est important car nous allons parler du besoin impératif de renforcer et de réformer les institutions internationales et certaines d'entre elles ont une configuration organisationnelle précise comme les agences des Nations unies ou la Banque mondiale.

Tableau 3.1 – Institutions contre organisations

Institutions	Organisations			
Les institutions sont les règles du jeu d'une société ou, plus formellement, les contraintes imaginées par l'homme qui donnent une structure à l'interaction entre les êtres humains. Elles se composent des règles formelles (droit écrit, droit coutumier, réglementations), de contraintes informelles (conventions, normes de comportement, modes de conduites auto-imposés), et, pour ces deux cas, de caractéristiques de mise en vigueur.	Les organisations sont les joueurs : des groupes d'individus alliés par un objet commun en vue d'accomplir un objectif. Elles comprennent les corps politiques (partis politiques, sénat, conseil municipal, agences de contrôle); les corps économiques (entreprises, syndicats de travailleurs, entreprises familiales, coopératives); et les corps d'instruction (écoles, universités, centres de formation professionnelle).			

Source: Douglass North, 1995, p. 23.

Les institutions prennent des formes diverses, formelles et informelles. Certaines sont profondément ancrées dans une culture, d'autres sont codifiées par des lois. Si les institutions peuvent encourager des actions collectives positives et fournir de l'ordre aux systèmes de comportement, elles peuvent aussi conduire à des schémas d'exclusion et de violence. En tant que règles gouvernant les comportements, il est clair que les

institutions jouent un rôle vital pour déterminer les stratégies de subsistance des pauvres. L'évolution des pratiques du développement vers des approches participatives, ces dernières étant établies par des stratégies adaptées à des communautés et leurs capacités plutôt que par des solutions définies et imposées de l'extérieur, réclame une connaissance plus approfondie des institutions de chaque communauté et de leur dynamique. Comme d'autres l'ont également souligné, « le développement participatif est impossible si l'on ne comprend ni la nature des institutions ni les règles du jeu entre les parties prenantes » (Davies & Hossain, 2000). Afin d'illustrer cette complexité institutionnelle dont on doit tenir compte pour s'efforcer de résoudre les problèmes structurels de la pauvreté, ouvrons maintenant le débat par une brève discussion sur les institutions autochtones et sur les institutions dont le fonctionnement est perturbé.

L'ensemble des institutions autochtones – que nous définissons comme l'ensemble des normes et des règles ancrées dans une culture – influent sur la manière dont chacun intègre des éléments extérieurs à sa culture (parfois même en innovant). De nombreux aspects des institutions autochtones sont semblables à ce qu'on appelle les institutions sociales, définies comme « les règles que les individus partagent entre eux et qui sont utilisées pour réguler les comportements collectifs » (Johnson, 1997). Les anthropologues et les psychologues du comportement ont beaucoup contribué à la connaissance de ces processus. Néanmoins, davantage de recherches sont impératives dans ce domaine.

Imaginez à quel point nos valeurs profondes et notre motivation peuvent guider chacun de nos choix quotidiens. Nos cultures sont normées et réglées – institutionnalisées – et elles nous façonnent d'une manière qui nous échappe parfois. Par ailleurs nous façonnons nous-mêmes nos propres institutions. Les cultures et leurs institutions sont fondamentalement dynamiques, toujours en train de changer et de s'adapter, mais souvent d'une manière tellement progressive que ces changements

sont imperceptibles. Lorsque l'interaction multiculturelle est intense, le rythme des changements s'accélère et, avec lui, les tensions ou les conflits. Autrement dit, les institutions autochtones agissent sur la manière dont les gens s'adaptent ou apprennent lorsqu'ils sont en contact avec des personnes très différentes.

On pourrait écrire des volumes entiers sur les différences entre les communautés ethniques dans les pays d'Afrique subsaharienne et le rôle que les institutions autochtones ont joué dans la vie sociale, économique et politique de ces pays. Les romanciers africains nous ont fourni des aperçus beaucoup plus pénétrants sur toutes ces dynamiques que n'ont su le faire la plupart des politologues. Pourtant, l'ouvrage général de Mamadou Dia, Africa's management in the 1990's (La gestion de l'Afrique dans les années 1990) a bien contribué à faire avancer notre connaissance sur les institutions africaines, l'auteur présentant directement le problème de la déconnexion – et des coûts exorbitants qui l'accompagnent – entre les valeurs culturelles occidentales et les valeurs partagées par les communautés africaines.

Les dirigeants reconnus – depuis Gengis Khan jusqu'à Atatürk et Gandhi – invoquent les institutions autochtones précisément à cause de la force qu'elles génèrent en tant que valeurs fondamentales et parce qu'elles engendrent la confiance dans un environnement donné. Ces dirigeants savent que les institutions comptent et que le changement n'intervient que lorsque les peuples sentent qu'il a une valeur fondamentale au regard des normes établies. Malheureusement, certaines de ces normes établies peuvent être problématiques. Les superstitions et les préjugés peuvent constituer des normes établies et ils peuvent être à l'origine de sérieux dysfonctionnements.

Heike Behrend fournit un exemple éclatant d'institutions autochtones complexes et s'associant plus ou moins bien dans son étude approfondie sur les origines de la *Lord's Resistance* Army ougandaise et tout particulièrement sur le rôle central de sa fondatrice, Alice Lakwena (Behrend, 2000). Lakwena était

une jeune femme qui prétendait avoir été visitée par un esprit lui ayant demandé d'organiser la résistance du nord contre le gouvernement installé dans le sud, le pays étant dominé par des populations du sud, alors que les populations du nord connaissaient de sérieux problèmes liés à la pauvreté et à l'environnement. Lakwena mena effectivement un mouvement de résistance: 7 000 hommes et femmes ont marché vers la capitale Kampala avant d'être décimés par les forces de l'ordre. Alors que l'instigatrice du mouvement dut se résigner à fuir, il demeure à ce jour des groupes de militants et des bandes de voyous plus ou moins regroupés sous la bannière de l'actuelle Lord's Resistance Army qui continuent à mener des actions violentes, principalement contre les civils, et en particulier contre les enfants, dans le nord de l'Ouganda.

Le comportement, les convictions et l'attitude de Lakwena nous paraissent bizarres, peu accoutumés que nous sommes à invoquer les esprits. Pourtant, Lakwena nous rappelle Jeanne d'Arc, elle aussi ayant entendu un appel à entrer en résistance. Cette analogie illustre le fait que les Occidentaux, immergés dans leur culture, ont tendance à se rattacher à Jeanne d'Arc alors qu'ils ont du mal à comprendre qu'on puisse être possédé par un esprit dès lors que le contexte leur est étranger. Dans les deux cas, les conséquences se firent sentir au niveau institutionnel et le sang coula. L'environnement d'origine de Lakwena, marqué par la pauvreté, l'illettrisme et la destruction écologique a des conséquences sociales et psychologiques qui influent sur des choix d'avenir. Un certain nombre d'institutions dans le nord de l'Ouganda jouèrent un rôle: une situation de pauvreté et de déchéance des droits civiques poussèrent les populations à réagir positivement aux propositions de Lakwena. Au même moment, les foyers de conflit et de violence se nourrissaient d'une économie de guerre qui s'institutionnalisait, comme l'a bien démontré Paul Collier (Collier, 2000).

Regardons désormais un peu plus en détail les institutions victimes de dysfonctionnements car elles sont incontournables

dans le processus de développement. Leurs problèmes doivent être abordés. Lorsque nous parlons d'institutions en proie aux dysfonctionnements, nous parlons de celles qui entraînent des actions destructives et qui minent le bien-être des êtres humains. Une institution peut bien ou mal fonctionner. La corruption, le racisme, la violence sont des institutions. Les institutions qui fonctionnent mal sont en grande partie responsables du problème de la pauvreté. L'exclusion sociale, les préjugés, et les comportements « acceptables » résultent souvent de visions différentes de l'histoire. Or, cette vision varie selon l'appartenance à un sexe, à une religion ou à une ethnie. Des comportements répétés peuvent déboucher sur l'exclusion de certains alors que des opportunités sont disponibles pour les populations de souche. La discrimination, ouverte ou voilée, contre ceux qui sont « différents » – d'un point de vue ethnique, physique, religieux ou culturel – débouche sur le fait que certains se voient bloquer l'accès aux moyens leur permettant de répondre à leurs besoins fondamentaux. Ceci est le dysfonctionnement institutionnel. Sur ce sujet, écoutons Alain de Janvry et ses coauteurs:

« Nous devons expliquer pourquoi les institutions en proie au dysfonctionnement ont tendance à se maintenir durablement durant de longues périodes et pourquoi de nouvelles normes sociales ont autant de difficultés à s'imposer. Ceci est expliqué généralement par la "dépendance du chemin" (path dependency, l'empreinte du passé sur les politiques publiques, ndt), le "dilemme du prisonnier" ou le manque d'information sur les gains futurs. Selon la première explication, les dépenses élevées déjà engagées par des institutions du passé font que la transition vers de nouvelles institutions qui pourraient s'avérer meilleures n'est pas perçue comme avantageuse du point de vue social. D'après la seconde explication, il s'avère qu'en l'absence de coopération, il est peut-être trop coûteux pour un individu de ne pas respecter les règles existantes et donc il devient rationnel, au niveau individuel, que des institutions perçues

comme optimales (le système des castes, par exemple) se maintiennent. Enfin, selon la troisième explication, le parti pris en faveur du *statu quo* est provoqué par l'incertitude sur la manière dont les bénéfices seront distribués avec le changement » (De Janvry, Sadoulet, Thorbecke, 1993, p. 567-568).

Le dysfonctionnement institutionnel est courant dans la sphère privée. Il peut parfois être jugé acceptable par le public. Il en est ainsi du comportement bureaucratique, des systèmes de loi et des règlements sous toutes leurs formes. Lorsque les politiques publiques et leur mise en œuvre excluent certaines personnes des droits légaux leur permettant d'accéder aux services publics, le problème devient un problème d'ordre public. Les fonctionnaires locaux tout autant que les responsables politiques se doivent de faire respecter l'autorité de la loi. Pourtant, certains responsables — particulièrement dans les domaines de la justice et des systèmes de police — sont notoirement connus pour leurs abus de pouvoir. Dans ce cas de figure, le dysfonctionnement institutionnel peut entraîner une violence structurelle.

#### Les institutions comme politiques

Les politiques publiques constituent d'importantes formes d'institutions. Certaines actions et certains comportements sont institutionnalisés en tant que politiques. De leur côté, les politiques publiques jouent un rôle important dans la formation et le maintien d'autres institutions. L'inexistence des politiques a pour effet de donner un avantage à certains plutôt qu'à d'autres et donc d'accentuer les inégalités existantes. Les politiques ne créent pas toujours un terrain de jeu neutre. Les impôts dégressifs, la faiblesse ou l'absence d'État de droit dans certains quartiers pauvres, le sous-investissement dans la santé publique et les infrastructures scolaires et une protection faible ou inexistante de l'environnement forment quelques exemples de cette situation. Notons que les impôts dégressifs figurent parmi les

mesures les plus difficiles à obtenir pour les populations pauvres. Pour y arriver, il est nécessaire d'avoir une bonne organisation, du temps et de la documentation. Et pourtant, les personnes qui ont le plus besoin de se mobiliser sont les moins aptes à le faire vu les coûts impliqués et le peu de chance d'aboutir à des résultats positifs.

Pour les communautés pauvres, il est encore plus difficile d'obtenir que leur environnement soit plus propre et plus sain que d'obtenir une réforme des impôts. Les abus dans le domaine de l'environnement parviennent à des niveaux jamais atteints dans les quartiers résidentiels des classes moyennes. Il s'agit d'égouts à l'air libre se déversant sur des sentiers de terre au milieu d'installations de squatters, d'air noirci par la suie, de vapeurs et de poussières qui envahissent l'espace de travail, de peinture à base de plomb qui se détache de taudis monstrueux. Les poumons abîmés, les bébés atrophiés, les diarrhées: tout cela est le résultat de manquements dans le domaine de l'environnement. À elles seules, les maladies sapent toute l'énergie nécessaire à l'action collective.

Il est indéniable que les mesures politiques ont de l'importance et que les réformes peuvent jouer un rôle central dans la réduction de la pauvreté. Néanmoins, il est extrêmement difficile d'obtenir un soutien pour des politiques favorables aux pauvres. Et même lorsque ces politiques sont adoptées, il est encore plus difficile de s'assurer qu'elles seront mises en œuvre.

La meilleure des politiques ne sert strictement à rien si elle n'est pas mise en œuvre correctement. C'est ce point que souligna tout particulièrement Gunnar Myrdal dans son *Drame asiatique* durant les années 1960, ouvrage qui mettait en exergue l'héritage de « l'État mou » qui voit le gouvernement proposer des lois définissant des politiques qui vont bien au-delà de ce que ce gouvernement avait l'intention de faire (Myrdal, 1968). Les politiques sont ainsi faites qu'elles peuvent donner l'illusion que le pouvoir exécutif exprime sa vision sous forme de « mesures politiques » sans pour autant qu'ils mettent ces

mesures en pratique. Le processus lent, répétitif et monotone qui consiste à donner vie à des politiques, à les exécuter, est le domaine le plus négligé de la politique.

L'une des raisons pour lesquelles nous accordons autant de place dans ce livre aux programmes et projets qu'aux politiques est que nous sommes nombreux parmi ceux qui travaillent sur les problèmes de la pauvreté à avoir été souvent confrontés à un cadre politique qui n'est pas favorables aux pauvres. Alors que même dans un contexte social et politique imparfait et avec peu d'opportunités, les projets élaborés à la base parviennent malgré tout à faire une différence. Avec le temps, ces projets contribuent aussi à développer une certaine conscience de ce qui doit être fait et à influer sur les orientations politiques.

# Le rôle des institutions dans l'accès aux biens et aux services

Comme nous l'avons dit précédemment, le degré d'insertion des personnes dans divers domaines de la société influence l'accès aux biens et aux services de ces personnes et leur aptitude à réaliser leur potentiel en exploitant leurs biens et leurs compétences. L'exclusion sociale peut être institutionnalisée à divers niveaux, depuis les lois et règlements formels jusqu'aux règles et normes sociales informelles. Le changement institutionnel, souvent très lourd à enclencher dans les institutions autochtones ainsi que dans les politiques publiques, est nécessaire pour combattre l'exclusion sociale. Pour illustrer ce point, regardons quels sont les facteurs institutionnels qui favorisent l'exclusion en matière de soins médicaux.

Les prestations médicales, le financement des soins et la recherche médicale sont déterminés par les institutions. Quelle crise sanitaire ou quelles maladies pourront attirer l'attention du public et un soutien financier? Cela dépend largement des normes du moment, de ce qui est alors perçu comme une urgence et des règles qui déterminent l'origine du pouvoir

décisionnel. Le sida est un fléau dévastateur. Un démographe renommé souligne son impact meurtrier, surtout en Afrique:

«La croissance de l'espérance de vie qui a eu lieu en Afrique dans les années 1980 a été sérieusement ébranlée par l'épidémie de sida. Au cours des 20 dernières années, plus de 60 millions de personnes ont été infectées par le virus du sida dans le monde, dont 10 millions sont encore en vie. Seulement 6 % de ces cas touchent les pays les plus développés alors qu'en Afrique, le sida est la première cause de mortalité. Les projections des Nations unies font état de pays africains où les deux tiers des enfants âgés de 15 ans en l'an 2000 seront infectés par le virus avant d'atteindre l'âge de 50 ans (Nations unies, 2002). Pour les 35 pays africains les plus touchés, l'espérance de vie à la naissance a chuté de 6,5 ans dans les années 1990, chiffre qui selon les projections pourrait tomber de 2,5 années supplémentaires pour la période 2000-2005 » (Lee, 2003, p. 172).

D'autres maladies qui retiennent moins l'attention sont tout aussi meurtrières. La malaria, la tuberculose et la rougeole reçoivent beaucoup moins de soutien financier pour la recherche sur le traitement curatif ou symptomatique, alors que chaque jour ces maladies frappent des centaines de millions d'individus dans les pays les plus pauvres, à commencer par les enfants. Ces maladies sont connues sous le nom de maladies « orphelines » du fait que les grandes entreprises pharmaceutiques, argumentant qu'il n'y a aucun profit à tirer à développer des médicaments pour ces maladies, choisissent de ne pas le faire. En effet, trop peu de malades seraient capables de payer pour les médicaments dont ils ont besoin.

La malaria est l'une des maladies les plus insidieuses qui soit. Des spécialistes indépendants qui étudient cette maladie estiment qu'elle tue 2 millions de personnes par an, surtout en Afrique et surtout des enfants de cinq ans ou moins. Avant d'être « dépassée » par le sida en 1999, c'était la maladie la plus meurtrière d'Afrique (Rosenberg, *New York Times Final Edition*, p. 38). Une fois la maladie contractée, et même si l'on a la

chance d'avoir survécu et d'avoir pu récupérer, on doit vivre le restant de ses jours en sachant que de nombreuses variétés se mettent en rémission et refont surface à intervalles réguliers. Il n'y a pas de guérison pour cette maladie, seulement des traitements qui ont un effet plus ou moins grand sur les symptômes. De nouvelles souches évoluent qui résistent aux médicaments. Les personnes qui voyagent en Afrique pour la première sont frappées par les conséquences que peut avoir la malaria sur la vie de tous les jours. Intégrée dans les esprits, elle fait en quelque sorte partie du paysage: c'est une maladie institutionnalisée. Sa présence est tellement forte qu'elle en vient à être acceptée au point que le public ne sait réagir au sous-financement dont souffre la recherche pour trouver un remède. En Afrique, les populations se résignent et font face alors que la maladie sape leurs forces et leur énergie. Dans les pays riches, la malaria est un phénomène lointain qu'il est difficile de placer au centre des préoccupations quotidiennes. À l'inverse, le sida touche les gens sur l'ensemble de la planète, les pauvres aussi bien que les riches.

Les facteurs institutionnels qui influent sur l'accès à la santé sont la faillite des marchés, l'incurie du secteur public, la faillite des systèmes de distribution censés répondre aux besoins des pauvres, le sous-investissement en matière de formation professionnelle, d'infrastructures, de recherche et de développement. La manière dont ces problèmes sont traités dépend des normes politiques et sociales. Celles-ci déterminent un niveau acceptable du système de sécurité sociale et donc jusqu'où il demeure une responsabilité publique. Aux États-Unis, par exemple, le postulat politique est que la sécurité sociale est une affaire privée. Pourtant, les faillites du marché touchent les systèmes d'assurances dans les pays riches autant que dans les pays pauvres. Aux États-Unis, plus de 40 millions de personnes vivent sans couverture médicale, aussi bien pour les soins courants que pour les maladies graves. Toujours aux États-Unis, les problèmes de santé des Indiens d'Amérique sont aussi sérieux que ce qu'on peut observer dans n'importe quel pays pauvre.

Comme l'illustre la recherche sur plusieurs pays effectuée par Timothy Smeeding et Katharine Ross Phillips, les programmes américains de transferts de paiement et d'assurance ou assistance sociale sont beaucoup moins développés que dans d'autres pays et leur impact sur la réduction de la pauvreté est beaucoup plus faible qu'il ne l'est en Scandinavie ou de manière générale en Europe (Lustig, 2001, p. 272, 273).

Les normes sociales qui font que les soins médicaux sont considérés aux États-Unis comme étant du domaine privé sont ancrées dans la culture politique américaine. Il n'existe pas de courant suffisamment fort aux États-Unis pour que d'autres normes sociales puissent faire contrepoids de manière à ce que l'opinion publique s'insurge contre le fait que des millions d'individus n'ont pas de couverture médicale et que le système de santé publique est loin d'être financé à des niveaux suffisants pour que soient prises en charge les personnes dépourvues d'assurance médicale. Au même moment, d'autres pays tentent de trouver des solutions pour fournir une couverture médicale à tous leurs citoyens alors que les budgets publics sont limités. Ce constat a pour résultat de pousser ces pays à rejeter leurs anciennes normes qui envisageaient la couverture médicale comme un bien public auquel tout le monde avait droit pour un coût très bas, voire nul. Désormais, on voit qu'ils adoptent de nouvelles normes selon lesquelles les coûts de la couverture médicale doivent être partagés entre le secteur public et le secteur privé.

À l'échelle mondiale, les problèmes de santé publique qui touchent les 2 milliards de pauvres que compte la planète sont absolument considérables et l'on est en droit de se demander comment ces problèmes pourront être résolus. Quels types de systèmes de sécurité sociale et de politiques d'assistance pourraient être mis en place et comment les financer? Avant de nous tourner vers le type d'action collective susceptible de mobiliser la volonté politique nécessaire pour que des choix soient définis, nous allons examiner l'évolution des institutions formelles et

informelles du secteur de la santé. Nous nous tournerons en particulier vers les systèmes d'assurance et les mécanismes de partage des coûts.

La recherche la plus pointue en matière d'assurances alternatives et de politiques d'assistance s'est concentrée sur l'Amérique latine et sur l'Asie alors que l'Afrique, malheureusement, a été délaissée. Nora Lustig, dans Shielding the Poor (« Protéger les pauvres »), parle des divers modes de protection sociale, à la fois dans les pays riches et dans les pays pauvres (Lustig, 2001). Le problème des ménages est de gérer une maladie grave ou catastrophique. L'utilisation de l'épargne pour maintenir le niveau de vie d'un ménage durant les périodes de crises n'est pas possible pour les personnes les plus pauvres. Lorsqu'il est impossible pour le soutien de famille de travailler, cela devient un véritable défi pour la famille d'avoir à la fois à s'occuper du malade et de trouver une autre source de revenus et il en résulte généralement un étiolement des biens et services. Dans ces circonstances, les ménages font des échanges avec d'autres ménages, ils déscolarisent leurs enfants et les envoient travailler ou mendier, ils vendent leur maison, leurs outils ou leurs animaux de trait et mangent des semences. Ces stratégies ont des conséquences pour les pauvres qui s'avèrent très néfastes sur le long terme.

De nombreux pays tentent de combiner des schémas d'assurances médicales privées et publiques. Mais les familles ont des difficultés à trouver une couverture médicale privée, à la fois à cause d'un manque d'information et parce que les familles qui en ont le plus besoin sont exclues par les compagnies privées. L'État doit assumer un rôle central, soit à travers un système universel de sécurité sociale financé entièrement par l'État (par exemple, le *National Health Service* au Royaume-Uni), soit avec un système mixte combinant le public et le privé mais où l'État prend en charge les personnes sous un certain seuil de revenus. Les options de financement comprennent souvent une prise en charge médicale mandatée par l'employeur ou un impôt

obligatoire sur la masse salariale. Néanmoins, ces dernières approches ne touchent qu'une infime proportion des populations les plus pauvres, proportion qui devient microscopique pour les populations rurales pauvres. Il est évident qu'au vu de la faiblesse financière des systèmes publics, surtout dans les pays faisant face aux besoins les plus grands, les institutions chargées de fournir une couverture médicale ne parviennent à répondre aux besoins que d'une fraction minuscule de la population.

C'est dans ce contexte que les donateurs commencèrent, durant les années 1980 et 1990, à réclamer que les fonds soient récupérés sous la forme de frais d'usagers utilisés pour les soins médicaux. Le débat public continue de faire rage sur ces frais d'usagers et sur leur impact. En conclusion de son étude empirique sur l'Indonésie et la Chine, Paul Gertler argumente que les frais d'usagers ne sont pas toujours appropriés, surtout dans le cas de maladies graves (Gertler, 2001). On pourrait défendre l'argument selon lequel les frais d'usagers dissuadent les excès en matière d'utilisation de fonds publics pour ce qui concerne les maladies bénignes. Toutefois, les frais d'usagers ont un impact négatif sur les plus faibles dès lors qu'il s'agit de maladies graves. De toute manière, même si la plupart des pays ont adopté un système de couverture privée et/ou publique, les ménages n'ont la plupart du temps aucune couverture pour les maladies les plus graves. Dans le domaine de la couverture médicale privée, le marché fait preuve de failles sérieuses. En conséquence, il y a un rôle certain pour l'État qui se doit de suppléer au manque à gagner résultant d'incapacités de travail et de dépenses pour les soins médicaux.

L'accès à l'instruction et les éléments institutionnels qui l'accompagnent sont comparables à ce qu'on vient de voir à propos de la santé publique. Néanmoins, on peut noter des différences importantes entre les deux secteurs. Si l'étendue des besoins est la même dans les deux cas, on peut toutefois considérer que l'espoir de voir des progrès s'accomplir dans l'avenir est sensiblement plus élevé en matière d'éducation, domaine où

le rôle de l'État, d'ailleurs, est beaucoup mieux accepté par l'opinion publique. Il existe un certain nombre d'institutions formelles au niveau international qui soutiennent l'idée de la scolarité pour tous. La plupart des pays ont signé le Pacte international des Nations unies sur les droits économiques et sociaux dans lequel la scolarité est définie comme un droit. Les dirigeants internationaux qui se sont réunis en 1995 au sommet social des Nations unies ont signé une déclaration promettant de fournir la scolarité primaire pour tous d'ici 2015. La Convention relative aux droits de l'enfant, ratifiée par tous les pays sauf deux (États-Unis et Somalie) réaffirme le droit de tous les enfants à accéder à une scolarité de qualité. Néanmoins les textes écrits ne constituent qu'un premier pas et ils doivent être accompagnés d'une série d'engagements institutionnels si l'on veut qu'ils soient appliqués. Les défenseurs de la cause et les analystes politiques sont arrivés à la conclusion que les objectifs de 2015 ne seront pas atteints à l'allure où vont les choses. Néanmoins, les campagnes internationales telles que la campagne mondiale pour l'éducation lancée par Oxfam poussent les dirigeants politiques à mettre en œuvre des stratégies leur permettant de respecter leurs engagements.

Comme pour le cas de la sécurité sociale, un certain nombre de normes et de comportements sociaux doivent être considérés pour assurer l'accès à une scolarité de qualité. Il faut prendre en compte les attitudes par rapport à l'éducation, surtout celle des filles, ainsi que les visions à court et long terme des parents qui perçoivent leurs enfants comme un apport économique immédiat sans voir le bénéfice qu'ils pourraient tirer à avoir des enfants scolarisés. Les coutumes et les normes qui privilégient l'idée que l'accès à la scolarité se doit d'être gratuit ont été remises en question par des gouvernements qui se sont cru obligés d'imposer des frais de scolarité parce que les ressources publiques étaient insuffisantes, ceci en dépit de la Convention relative aux droits de l'enfant qui défend le droit (art. 28) à « un enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous »

(Pegozzi, 2001). Des études récentes démontrent que les frais de scolarité ont un impact négatif sur l'accès à l'enseignement avec pour conséquence l'exclusion des couches les plus pauvres d'une scolarité de qualité. D'après Oxfam International, il coûte aux 40 % des familles les plus pauvres dans les pays en développement plus de 10 % de leur revenu annuel pour envoyer deux enfants à l'école primaire (Oxfam, 2001). En Zambie, les parents prennent en charge entre la moitié et les trois quarts des coûts relatifs à la scolarisation de leurs enfants (Oxfam, 2001). Des études de cas ont démontré que les frais de scolarité empêchent les parents d'envoyer leurs enfants à l'école. Lorsqu'en 1994, le Malawi supprima les frais de scolarité, le taux de scolarisation doubla en l'espace d'une année! (Oxfam, 2001).

Malgré tout, l'enseignement pour tous financé par l'État exige une augmentation significative de ses ressources financières pour qu'il puisse améliorer l'accès à la scolarité et la qualité de l'éducation publique. Ceci exige un travail sur divers niveaux afin de déterminer les priorités budgétaires et de trouver les moyens d'augmenter les fonds publics disponibles. L'annulation de la dette est donc devenue un enjeu-clé de cette bataille, ses partisans arguant que les fonds utilisés pour le paiement de la dette devraient être redirigés vers les dépenses sociales, notamment l'éducation. Alors que ces débats font rage et que les financements publics restent insuffisants, l'innovation institutionnelle touche des communautés à travers le monde qui réclament un meilleur accès à l'éducation – plus exactement un meilleur accès à une éducation meilleure. En Afrique subsaharienne, par exemple, certaines communautés ont créé des écoles communautaires – c'est-à-dire des écoles que ces communautés bâtissent et dont elles ont le contrôle.

#### Cadres institutionnels juridiques

Des institutions influent sur la condition des populations pauvres. Il s'agit des institutions juridiques, avec à la fois les institutions judiciaires et la loi. L'accès des pauvres aux biens et aux services physiques tels que le logement, la terre, les animaux de trait, les outils et la technologie ne dépend pas uniquement de la possession de capital mais aussi – surtout – de l'accès au crédit ainsi qu'à des cadres institutionnels tels que l'application des contrats, les droits légaux et un système judiciaire capable de faire respecter ces droits. On a beaucoup écrit sur l'autorité de la loi, généralement sans vraiment discuter de la manière de l'instituer. Pourtant, dans le domaine de la loi, comme pour beaucoup de grandes questions, tout est affaire de détails. Les systèmes judiciaires et l'efficacité de leur fonctionnement varient au sein de n'importe quel pays. Les pauvres sont les plus susceptibles de se voir priver de leurs droits, soit parce qu'un nombre insuffisant de droits est assuré, soit parce que les processus de mise en application sont inadéquats. Souvent, les personnes pauvres encourent des risques lorsqu'elles tentent de protéger même leur plus infime droit de propriété.

Les problèmes de droits de propriété pour une maison ou un terrain constituent un exemple type de la fragilité des droits aux biens et aux services. Dans ce domaine, une des étapes importantes est l'enregistrement du titre de propriété. Comme l'habitation ou l'abri est souvent le bien le plus important que peut posséder une famille et que ce bien est fondamental pour avoir accès au crédit, l'absence de titre officiel de propriété est un obstacle majeur à l'amélioration des revenus. Le bon fonctionnement du marché de l'immobilier repose sur l'existence d'un système d'enregistrement des transactions immobilières et des titres de propriété (Bryant, 1996, 1998; de Soto, 2001). Dans les faits, les pauvres sont souvent dans l'impossibilité d'obtenir un titre de propriété pour leurs habitations ou leurs terrains. Parfois, cela tient aux caprices des lois foncières, parfois à l'histoire des registres fonciers. Le Brésil, par exemple, a des registres fonciers qui datent de l'arrivée des colons portugais et néerlandais au XVIe siècle. Les disputes sur les droits à la terre, combinées avec un taux élevé de paysans sans terre, se

sont transformées en contentieux et même en conflits violents dès lors que les pauvres se sont mobilisés pour revendiquer leurs droits à la propriété foncière.

Les institutions ou entreprises chargées des registres fonciers et de l'enregistrement de titres fonciers sont susceptibles d'être corrompues. Une des causes majeures du phénomène des paysans sans terre dans de nombreux pays pauvres est que les grands propriétaires terriens peuvent contrôler avantageusement les processus d'enregistrement des terres rurales (Lipton, 1993, Bryant, 1996, 1998; De Soto, 2000). Les paysans et les citadins pauvres sont particulièrement vulnérables face aux caprices des processus d'enregistrement qui se caractérisent par l'inefficacité, l'insuffisance et l'opacité. Il arrive que des petits propriétaires qui croient avoir enregistré leur titre de propriété découvrent que tel n'est pas le cas lorsqu'ils tentent d'obtenir une hypothèque pour investir dans leurs récoltes. Les pauvres qui occupent un abri dans une zone de squatters peuvent croire que le récépissé qu'ils ont acheté leur donne le droit à la propriété des lieux jusqu'à ce qu'ils découvrent que ce récépissé n'a aucune valeur.

Cette question se complique encore avec les problèmes d'exécution des contrats et des processus bureaucratiques. Lorsque les personnes pauvres dirigent des petites entreprises, elles sont à la merci des usuriers locaux qui exigent des taux d'intérêts exorbitants. Cela est en partie dû au fait que celui qui fait crédit s'inquiète à juste titre des risques encourus lorsqu'on accorde un prêt. Mais cela devient un cercle vicieux dès lors qu'une petite entreprise a besoin de crédit si elle veut un jour produire des bénéfices. Le véritable parcours du combattant qui consiste à obtenir toute une série de permis pour créer une entreprise ne fait qu'obstruer les choses. De plus, si un petit producteur vend ses articles et ses produits à crédit, l'exécution des contrats à de fortes chances de ne dépendre que des pressions sociales. Faire respecter des contrats et accéder rapidement à des petites créances ne sont pas des démarches faciles dans des

régions où la densité de population pauvre est élevée ni dans les quartiers défavorisés des zones urbaines.

L'environnement juridique n'est pas à négliger pour ce qui concerne les droits de l'homme, pour les revenus et pour les droits de propriété. Les chercheurs travaillant avec Hernando de Soto ont bien illustré ce constat lorsqu'ils décidèrent « de créer une fabrique de vêtements dans la banlieue de Lima et de l'enregistrer. L'équipe travailla six heures par jour, remplissant des formulaires, se déplaçant en bus jusqu'au centre de Lima pour faire la queue avant de trouver le bureau approprié. Il leur fallut 289 jours pour rendre leur micro-entreprise conforme à la loi, pour un coût de 1231 \$, soit 31 fois le salaire mensuel minimum au Pérou » (*The Economist*, 2001, p. 21).

La création d'un environnement juridique qui aide les pauvres à gagner leur vie plutôt qu'à les en empêcher constitue un enjeu institutionnel majeur si l'on veut réduire la pauvreté. Pour cela, le travail institutionnel doit être effectué en amont avec le développement de facultés de droit, de registres publics accessibles aux citoyens, de tribunaux. Une plus grande responsabilité de la part des systèmes bureaucratiques locaux et une amélioration de l'instruction publique par rapport aux droits de propriété sont indispensables.

Un domaine où l'on peut constater de considérables progrès en termes d'innovation institutionnelle est celui de la gestion communautaire de la propriété commune. Les biens qui « appartiennent » à une communauté et qui sont gérés par celle-ci représentent dans de nombreux pays un aspect important de la vie pour les populations rurales pauvres. Ces « propriétés communes » comprennent aussi bien les forêts de villages mexicains que les terres collectives du Malawi. Les institutions sociales jouent un rôle prépondérant dans ce domaine puisqu'elles déterminent l'usage de la propriété commune. Récemment, on a mis l'accent sur la gestion de ces ressources à cause de leur rôle dans la production de capital social. Les compétences techniques et les énergies générées par les personnes qui gèrent des ressources

communes ont des effets sur la résolution d'autres problèmes. En ce sens le terme de « capital » est approprié puisqu'il tient compte de son aspect fongible (Ostrom, 1990).

Le développement de propriétés communes réclame une bonne compréhension de la complexité qui affecte n'importe quel type de ressource. Comme c'est le cas pour tout ce qui concerne le contrôle de la propriété, l'application réussie des lois gouvernant la propriété commune dépend de la légitimité des normes en usage pour allouer et utiliser cette propriété. Bien qu'il existe de nombreux cas de réussite parmi les collectivités qui gèrent des ressources durables sous un régime de propriété commune, certains chercheurs ont découvert que la réussite dépend de la disponibilité des ressources et du nombre de demandes. Par exemple, C. Johnson avance que des règles sociales partagées peuvent encourager des moyens d'existence durables mais seulement si les bénéfices tirés de la ressource ne sont pas trop importants et si la distribution des bénéfices est étendue. Lorsque les règles sociales renforcent une distribution étroite des bénéfices, les moyens d'existence risquent de ne pas pouvoir se maintenir (C. Johnson, 1997).

En prenant en compte une analyse des institutions existantes et en créant des systèmes capables de soutenir et de renforcer les institutions locales, la gestion durable peut être établie sous un régime de propriété commune. De plus, on peut beaucoup apprendre à travers les exemples existants de gestion durable sous régime de propriété commune parmi les populations pauvres où les traditions soutiennent les efforts collectifs pour maximiser les moyens d'existence de tous les membres d'une communauté partageant une ressource commune. À mesure que l'on connaît mieux les ressorts de la gestion de la propriété commune au sein des communautés pauvres à travers le monde, on voit émerger des potentialités d'actions collectives capables faire une différence.

## L'action collective, la société civile et le changement de politique

Le caractère le plus visible des institutions – que notent tous les observateurs, quelles que soient leurs divergences – est qu'elles sont une construction sociale. Ce constat est également le point le plus encourageant. L'évolution des constructions sociales rend les institutions dynamiques et permet leur transformation. Les institutions victimes de dysfonctionnement, par exemple, peuvent être soutenues par d'autres institutions. Ce processus se met généralement en route via des actions collectives.

Si l'on commence à la base, des personnes vivant au sein de communautés partout dans le monde travaillent ensemble sur les problèmes de pauvreté. Le nombre d'organismes communautaires et locaux est mal répertorié mais l'on sait que, grâce à l'urbanisation et à une plus grande alphabétisation, des millions d'associations, de groupes locaux, de clubs et d'ONG ont fleuri durant les trois dernières décennies dans la plupart des pays en développement (Uphoff, 1998; Bebbington, 1999; Lindberg & Bryant, 2001). En 1995, l'OCDE estimait que le nombre d'ONG locales officielles était de 250 000 dans les pays en développement. Dès l'an 2000, on estimait à un million le nombre d'ONG locales dans le monde.

Au milieu des années 1980, la Fondation Interaméricaine proposa à Albert Hirschman, alors en congé sabbatique de l'Institute for Advanced Study de l'université de Princeton, d'aller sur place pour observer de près des projets mis en œuvre par des collectivités. Après quatorze semaines d'observation et d'entretiens répartis sur six pays d'Amérique latine, Hirschman fut surpris de constater que plusieurs résultats allaient à l'encontre de ce à quoi on pouvait s'attendre dans le contexte observé. Parmi les résultats les plus surprenants, il constata un niveau élevé de coopération et d'action collective, d'où le titre

du livre qu'il tira de cette expérience, Getting ahead collectively (« Avancer de manière collective »).

Hirschman était curieux de comprendre les raisons de la coopération qu'il observa dans le cadre des projets de la Fondation Interaméricaine. Parmi les nombreuses idées qu'il avança dans son ouvrage, soulignons le « principe de conservation et la mutation de l'énergie sociale ». Selon ses propres mots:

« Parmi ces situations complexes d'action collective, beaucoup partageaient la même caractéristique. Quand on examina l'historique des personnes ayant pris une part active aux projets, on s'aperçut que la plupart avaient déjà participé à d'autres actions collectives, généralement plus radicales et qui n'avaient pas accompli leurs objectifs, souvent à cause de la répression gouvernementale. C'est comme si les aspirations antérieures des protagonistes pour le changement social et leur penchant pour l'action collective ne les avaient jamais quittés malgré le fait que leur première expérience ait avorté. Plus tard, cette énergie sociale s'active à nouveau mais elle va probablement revêtir une forme très différente [...]. Un renouveau d'énergie plutôt qu'une toute nouvelle éruption. Désormais, j'appellerai ce phénomène le principe de conservation et de mutation de l'énergie sociale » (Hirschman, 1984, p. 43).

Ce thème des « surprises » est l'un des thèmes préférés d'un autre spécialiste du développement, Norman Uphoff. Lui aussi a souligné que l'une des grandes choses qui caractérisent le travail de terrain est de pouvoir démontrer que de nombreux événements positifs que l'on croyait impossibles à réaliser sont effectivement possibles – et surprenants – en pratique. L'un des exemples favoris d'Uphoff concerne le succès rencontré par un projet sur l'eau au Sri Lanka, le projet Gal Oya, qui impliqua plusieurs associations d'usagers d'origines ethniques diverses. Alors même que la violence ne cessait de croître entre Tamouls et Cinghalais, ces associations d'usagers comprenaient dans chaque groupe des Tamouls et des Cinghalais, sans qu'aucun incident majeur n'ait eu lieu qui favorise une ethnie par rapport

à l'autre. Les droits de l'utilisation de l'eau peuvent s'avérer très conflictuels, surtout entre ceux qui se trouvent en amont et en aval d'un cours d'eau. Mais l'histoire du Gal Oya démontre magistralement comment un système de petites associations d'usagers bien organisées peut surmonter les problèmes classiques d'un usage frauduleux de l'eau par le vol et le détournement. Uphoff insiste sur le fait que l'exemple du Gal Oya va à l'encontre des prévisions qui peuvent ressortir de la théorie classique des sciences sociales et qui voudrait que l'action collective, dans un tel contexte, ne peut aboutir à des résultats probants.

Combien cela est différent de la vision du XIXe siècle qui percevait la paysannerie comme foncièrement passive alors que les pauvres des zones urbaines étaient censés fournir l'élan nécessaire au changement! Rappelons la fureur de Marx, par exemple, face à la réaction de la paysannerie lors du 18 Brumaire de Louis Napoléon Bonaparte, lorsqu'il invectiva les paysans, les accusant d'agir aussi passivement qu'un « sac de patates ». L'anomie des paysans constituait alors leur plus grand ennemi. On ne peut savoir si Marx avait alors raison mais il est incontestable que les paysans, les petits propriétaires et les pauvres en général sont mieux organisés, mieux éduqués, plus actifs d'un point de vue collectif et savent mieux se faire entendre au XXIe siècle qu'à aucune autre époque.

Parfois, les groupes locaux sont des groupes de protestation. Il arrive aussi que des groupes se constituent pour saisir les opportunités qui se présentent d'attirer vers eux des ressources, par exemple à partir de fonds d'investissement sociaux. Mais, des *barrios* aux bidonvilles, des squatters aux groupes d'agriculteurs et d'ouvriers, des mosquées aux temples, il y a eu une montée soudaine d'efforts collectifs locaux pour des protestations, des projets, des plaidoyers, des loisirs (sports, performances), ou tout simplement pour le partage d'idées et le soutien mutuel. En Afrique, en Asie et en Amérique latine, l'action collective locale est en augmentation. Celle-ci a joué

un rôle de première importance dans certaines révolutions historiques qui se sont déroulées sans effusion de sang – le renversement du régime Marcos aux Philippines, le démantèlement du mur de Berlin en 1989 et, plus récemment, le changement de régime en Indonésie <sup>1</sup>. En bref, l'action collective peut être décrite comme un continuum qui commence avec l'action collective occasionnelle destinée à organiser un groupe local, qui se poursuit avec une organisation systématique d'associations communautaires plus importantes et qui se termine avec un travail à plus long terme réunissant une coalition d'organismes ayant pour objectif de modifier le système en profondeur.

### Le capital social et le changement institutionnel

Nous avons parlé jusqu'à présent des nouvelles stratégies de gestion établies par les pauvres et de l'émergence de la société civile. À plusieurs niveaux, ces éléments sont liés au changement institutionnel (Ostrom, 1988, 1990, 1992; Putman, 1993; Fischer, 1998; Helliwell, 2001). Simultanément, au niveau macro du regroupement et de l'intervention, il y a davantage de réflexion sur le travail des banques de développement multilatéral et sur l'« architecture » financière internationale. Les chercheurs qui travaillent à ce niveau macro s'intéressent aussi au développement institutionnel, qu'ils entendent comme une transformation systémique majeure en termes de cadre légal et de changement structurel (Bryant, 2001; Eichengreen, 2001; Kennen, 2001). Le changement institutionnel qui intervient au niveau macro peut opérer en synergie avec une vaste action collective de base de manière à générer des résultats positifs. Mais ces deux dynamiques peuvent aussi, tout au contraire, aller dans des directions opposées. Qu'ils opèrent en synergie ou en opposition, le changement institutionnel et l'action collective sont liés de toute manière puisque l'action de l'un affecte l'autre et inversement. On voit les effets positifs de cette synergie lorsque, par exemple, des organismes communautaires tentent de protéger les droits de propriété et d'exploitation au moment même où une banque de développement multilatéral tente de pousser à la réforme légale et judiciaire de manière à ce que le respect des contrats soit accessible à tous.

Pour autant les acteurs du niveau macro et du niveau micro peuvent aussi agir les uns contre les autres. Lorsque, par exemple, le FMI redonne de manière conditionnelle le pouvoir de décision à des structures formelles et centralisées, il affaiblit les groupes communautaires qui se battent pour obtenir une plus grande autonomie locale. Le défi est de faire en sorte que les transformations d'en haut et celles d'en bas agissent de concert pour aider les pauvres. Il ne s'agit plus ici du vieux débat entre la centralisation et la décentralisation ou encore entre la croissance équilibrée ou déséquilibrée, même si ce débat reste important. Il s'agit plutôt de réfléchir aux combinaisons et aux enchaînements optimaux, c'est-à-dire ceux capables d'améliorer les capacités des populations et susceptibles de leur ouvrir un avenir plus prometteur dans ce monde interdépendant qui est le nôtre (Bryant, 2001). Pour revenir à ces résistances contre les conditions imposées par le FMI, on voit encore une fois la nécessité d'opérer des changements institutionnels, surtout pour ces organismes tels que le FMI qui ont un impact considérable sur les politiques de réduction de la pauvreté.

#### Les prochaines étapes: ce qui peut être accompli

Nous pouvons désormais voir ce qui peut être accompli, dans une perspective institutionnelle, pour effectuer le changement structurel nécessaire pour atteindre les racines de la pauvreté. Les changements d'orientations politiques sont fondamentaux, surtout pour les politiques qui ont un impact direct sur l'accès des populations aux biens et aux services. Et puis, il y a un besoin

<sup>1.</sup> Bien que la violence se soit manifestée sous diverses formes dans chacune de ces révolutions, le changement s'est accompli grâce à l'action pacifique d'une forte proportion de la population.

impératif d'augmenter notre capacité à prendre en considération les institutions locales dès lors que sont mis en œuvre des programmes, des projets et des politiques. Une attention particulière doit également être portée à la création d'un environnement favorable à la transformation et à la croissance institutionnelle. De nombreux spécialistes de terrain qui travaillent dans le secteur du développement évoquent le besoin de renforcer les institutions. Dans de nombreux cas de figure, il s'agit plus spécifiquement d'un renforcement organisationnel. Néanmoins, il existe de nombreuses façons de faire coïncider le travail de développement avec le renforcement des institutions et des organisations. Le dialogue sur les politiques publiques, l'attention portée aux cadres légaux et l'amélioration des systèmes judiciaires sont autant d'éléments qui permettent de bâtir les capacités institutionnelles.

Pour ce qui est de modifier des orientations politiques, on trouve déjà des ONG qui travaillent dur pour faciliter l'accès à certains biens et services. Comme nous l'avons mentionné antérieurement, Oxfam International joue un rôle prépondérant dans le cadre de la campagne mondiale pour l'éducation où elle dirige une coalition d'ONG qui appelle à un meilleur accès à un enseignement de qualité. Médecins sans frontières et d'autres travaillent d'arrache-pied sur les problèmes liés aux prix des médicaments et à leur accessibilité pour les pauvres. Des coalitions d'ONG travaillent de manière beaucoup plus efficace qu'auparavant, grâce notamment aux transformations des technologies de l'information et à l'avènement de l'internet. Les communications à longues distances permettent à la fois de changer et de surveiller les politiques localement mais aussi de garder le contact avec les populations locales. Ces changements technologiques s'accompagnent d'une plus grande prise en compte de la base pour mettre en œuvre divers programmes et projets. Ils ont pour effet de pousser des organismes qui traditionnellement travaillaient sur des opérations précises à se tourner de plus en plus vers un travail de plaidoyer (advocacy work) en faveur de la participation des populations locales à ses projets.

Ces efforts coordonnés pour un travail de plaidoyer sont autant d'exemples d'actions collectives efficaces. Les percées les plus intéressantes qu'on peut observer sont intervenues entre les grosses ONG et leurs partenaires dans les pays pauvres. L'adoption de programmes d'allégement de la dette pour les Pays pauvres très endettés (PPTE) est un exemple éclatant du rôle complémentaire que peuvent jouer les ONG, et de leurs plaidoyers dans un domaine très technique et fortement politisé. Les ONG locales dans les pays en développement, surtout celles associées à des mouvements sociaux et politiques, ont fait connaître leur inquiétude vis-à-vis de la dette de leurs pays respectifs dès le début de cette crise de la dette au début des années 1980. Les mouvements de protestations prirent de plus en plus d'ampleur lorsque les programmes d'ajustement structurel des années 1980 et 1990 aggravèrent les conditions de vie des groupes les plus pauvres de la société. Même si les ONG implantées dans les pays endettés jouèrent un rôle actif et s'organisèrent en réseaux autour du thème de l'allégement de la dette, ce furent surtout les grosses ONG basées dans les pays riches qui prirent les choses en main et qui forcèrent les États donateurs et les institutions financières internationales à traiter le problème (Lindenberg & Bryant, 2001). Cette collaboration s'est ensuite poursuivie sur le terrain, les organismes locaux aidant à surveiller la manière dont les gouvernements s'acquittaient de leurs promesses d'effectuer des investissements sociaux grâce à l'allégement de la dette publique.

Pour réussir, en plus d'une action collective efficace, le travail de plaidoyer réclame une bonne analyse politique. L'évaluation institutionnelle peut contribuer à cela tout en aidant à développer des programmes et des projets plus efficaces. Elle implique le recensement des règles du jeu, des normes, des rôles et des questions qui agissent au sein d'un organisme, d'une communauté, d'une région ou d'un secteur professionnel. Ce type d'approche fut souvent adopté dans le secteur du développement au cours des années 1990, grâce notamment au travail important de la Banque mondiale. Les outils continuent d'être développés par des instituts de recherche et par des universités. C'est en établissant ainsi un inventaire des institutions que l'on parviendra à établir des recommandations pour l'avenir.

Les évaluations institutionnelles sont importantes pour le travail au sein des communautés en particulier lorsque l'on cherche à renforcer leurs capacités de développement. Elles sont aussi utiles lorsque l'on réforme un secteur — par exemple l'éducation — pour permettre aux décideurs de comprendre le fonctionnement global de leur secteur. On voit aussi que lorsqu'un donateur travaille avec des ONG ou des organismes communautaires, une évaluation institutionnelle est utile pour estimer le potentiel de réussite des projets mis en œuvre.

Alors, comment réalise-t-on une évaluation institutionnelle? Idéalement, une telle évaluation devrait être faite au sein d'ateliers de travail participatifs. Si cela n'est pas possible, la conduite d'entretiens et de groupes d'étude (focus groups) peut également fonctionner. En dernier recours – et souvent, c'est le seul moyen disponible étant donné les ressources limitées – une évaluation institutionnelle rudimentaire peut se résumer à une recherche documentaire accompagnée d'entretiens téléphoniques pour clarifier le contenu des documents et des dossiers pertinents.

Malgré tout, en matière d'évaluation institutionnelle, l'approche fonctionnelle s'avère la plus profitable. Une institution se caractérise par ses fonctions fondamentales: la prise de décision, le financement, le personnel, la motivation, la communication, la surveillance et les contacts vers l'extérieur. Ces fonctions ont chacune leur spécificité, les efforts effectués, le niveau de sophistication et la prise en compte des détails peuvent être différents. Ces fonctions peuvent jouer un rôle tant au sein d'un club, d'un groupe et d'une famille que d'une organisation complexe ou d'un secteur professionnel tout entier. En

bref, ces fonctions sont incontournables. Donc, en examinant la manière dont elles agissent et en observant ceux qui prennent une part active dans leur réalisation, on peut plus facilement identifier les faiblesses à compenser et les atouts qui pourraient être davantage consolidés. Ceci aide aussi à mieux identifier les personnes qui sont partie prenante et qu'il faut inclure dans le processus de développement. Le dispositif le plus pratique pour présenter les informations récoltées lors d'une évaluation institutionnelle se présente sous la forme d'une matrice qui inclut toutes ces fonctions et ce à plusieurs niveaux : national, régional et local. Un exemple type est présenté à la figure 3.1.

Figure 3.1 – Matrice pour l'évaluation institutionnelle

Domaine Niveau	Définir les politiques et prendre des décisions	Financer	Recruter le Personnel et le motiver	Commu- niquer	Surveiller et évaluer	Faire des demandes à l'extérieur
National						
Règles						
Rôles						
Questions						
Région						
Règles						
Rôles						
Questions						
Quartier/ collectivité						
Règles						
Rôles						
Questions						

L'évaluation institutionnelle est un outil destiné à effectuer un diagnostic, c'est une radiographie en quelque sorte. C'est un outil qui présente les mêmes avantages et les mêmes inconvénients qu'une radiographie. Premièrement, il s'agit d'un instantané photographique qui permet un arrêt sur image. Deuxièmement, on peut l'utiliser pour donner certaines recommandations mais la photographie en elle-même, la matrice, n'a pas valeur d'ordonnance. L'évaluation a pour fonction de nous éclairer sur ce qui fonctionne et sur ce qui ne fonctionne pas.

Le grand avantage à réaliser une évaluation institutionnelle participative avec l'appui d'une communauté ou d'une organisation communautaire est que l'on peut beaucoup mieux exploiter la matrice. Dans le contexte d'un atelier de travail, par exemple, les membres d'une communauté ou d'une organisation peuvent recenser des fonctions pour ensuite identifier les éléments qu'ils contrôlent ou qu'ils sont susceptibles d'influencer collectivement et ceux sur lesquels ils ont moins d'emprise. Ayant eux-mêmes effectué leur classement, et armés de leur propre évaluation collective, ils peuvent alors travailler pour améliorer leur condition.

Regardons maintenant un exemple concret afin de mieux comprendre le fonctionnement d'une évaluation institutionnelle. Le plan de reconstruction du nord de l'Ouganda de la Banque mondiale de 1992 contient une petite donation – un fonds d'aide à l'action communautaire – ayant pour objectif d'aider les populations à identifier les projets dont elles ont vraiment besoin et qui leur permettront de reconstruire leur existence (le fonds d'aide à l'action communautaire – désormais un fonds social – a été étendu dans la poursuite de ce programme et le projet le plus récent a été présenté au Conseil de la Banque mondiale en 2002). Une évaluation institutionnelle pourrait permettre d'identifier les effets, positifs ou non, de ce fonds de petites subventions.

Dans le tableau 3.1, sur la ligne montrant les règles au niveau national, on trouverait: les disparités financières entre le nord

et le sud, le nombre insuffisant de succursales bancaires capables de traiter les petits comptes, l'excès de pouvoir central au sein du cabinet du Premier ministre, le manque de contrôle sur les comptes et donc une responsabilité financière insuffisante. Au niveau des régions, dans la colonne « financement », on trouverait les difficultés des systèmes locaux et des banques à canaliser les flux vers les petits groupes communautaires. Ceux qui étaient chargés de surveiller ce projet ont rencontré précisément tous ces problèmes après le début de la mise en œuvre. Ces problèmes furent difficiles à résoudre alors qu'ils auraient pu être identifiés avant le démarrage du projet.

On peut également utiliser l'évaluation institutionnelle afin d'anticiper l'effet d'un changement d'orientation politique sur un secteur. Pour ce faire, on recense les règles, les rôles et les normes de ce secteur sur la matrice. L'évaluation institutionnelle peut aussi utiliser une version abrégée de la matrice avec uniquement les fonctions qui sont d'un intérêt immédiat pour l'usager. Par exemple, pour planifier la certification du café produit par une grande coopérative, on pourrait adapter l'outil d'évaluation institutionnelle de manière à focaliser l'attention sur le processus de certification par les autorités compétentes. Une seconde évaluation institutionnelle pourrait s'attacher au processus de décision, au financement et à l'organisation du personnel de la coopérative lorsqu'elle fait une demande de certification puis lorsque celle-ci lui est accordée.

La matrice d'évaluation institutionnelle peut également servir lorsqu'un donateur travaille avec un organisme communautaire de taille modeste qu'il veut renforcer et développer. Souvent, le donateur, malgré ses bonnes intentions, alourdit ainsi les procédures que le petit groupe communautaire n'est alors plus capable de supporter. Donc, au lieu de le renforcer, le donateur soumet l'organisme à des tensions. Si le donateur avait fait un travail préalable d'évaluation, il aurait été plus à même de renforcer le groupe local. Par exemple, le donateur aurait pu identifier les besoins en communication ou en personnel afin

d'augmenter les capacités du groupe communautaire. Le renforcement institutionnel réclame souvent de nouveaux mécanismes tels que le recouvrement des coûts afin d'améliorer la durabilité financière des groupes locaux. Dans de tels cas, les évaluations institutionnelles peuvent déterminer la viabilité des divers schémas de recouvrement des coûts par des analyses sur les caractéristiques des clients du groupe ou sur la nature de la demande pour les services offerts par le groupe. En examinant les règles et les normes d'un organisme, les évaluations institutionnelles aident à définir des projets de changement institutionnel adaptés et réalistes.

Le renforcement institutionnel réclame beaucoup plus que la mise en place des compétences organisationnelles. Un environnement propice doit être établi au niveau de la politique, des programmes et des projets afin que les institutions puissent se développer et se réformer. Au niveau politique, des facteurs tels que les barèmes fiscaux ou les déductions d'impôts pour les donations philanthropiques peuvent avoir un effet sur le développement institutionnel, tout comme les conditions d'enregistrement exigées pour donner une forme officielle aux institutions par le biais de structures organisationnelles. L'environnement juridique, tout particulièrement pour ce qui concerne les droits de propriété, le respect des contrats, la liberté d'expression et d'organisation, a un impact important sur le niveau du développement institutionnel et sur les éventuelles transformations institutionnelles dans un pays donné. Il est nécessaire d'examiner et d'aborder chacun de ces problèmes spécifiques. Au niveau des programmes, le renforcement institutionnel peut impliquer une réforme judiciaire ou le développement d'associations professionnelles, de programmes d'échanges et d'instituts de recherche indépendants. Au niveau des projets, mettre en place un environnement propice est possible si l'action collective se nourrit de projets participatifs.

#### Conclusion

Les institutions jouent un rôle à tous les niveaux de la société et ont donc une place prépondérante dans n'importe quelle stratégie de réduction de la pauvreté. Il est impératif de bien comprendre la nature des institutions en tant que règles du jeu, en tant que normes et en tant que comportements si l'on ne veut pas les réduire par méprise à de simples organisations. Les institutions définissent les paramètres autour desquels se formule le travail de lutte contre la pauvreté et elles fournissent les mécanismes qui permettent de mener cette lutte à bien. Les transformations institutionnelles seront nécessaires à tous les niveaux si l'on veut éliminer encore davantage les obstacles qui empêchent les populations de se sortir de la pauvreté. Si les institutions sont lentes à se réformer, elles n'en restent pas moins dynamiques. Le changement doit finalement être guidé par ceux qui sont au sein même d'une institution, ce qui nécessite des approches participatives. Une bonne compréhension des institutions de la vie de n'importe quelle communauté fournit les éléments permettant de mettre en œuvre des politiques, des programmes et des projets plus efficaces.

# 4. Politiques, programmes ou projets?

« Pourriez-vous m'indiquer, s'il vous plaît, quel chemin je devrais emprunter maintenant? Cela dépend en grande partie de l'endroit où vous voulez arriver », dit le chat.

Lewis Carroll, Les Aventures d'Alice au pays des merveilles

#### Introduction

Au début de cet ouvrage, nous nous sommes engagés auprès des lecteurs à ce que la seconde partie du livre soit consacrée à ce qui peut être accompli sur le terrain. Beaucoup de choses ont été apprises durant le processus de recherche de solutions efficaces à la réduction de la pauvreté. Mais posons-nous la question: qu'est-ce qui marche, et qu'est-ce qui pourrait marcher? La promesse faite au début du livre n'est pas sans comporter de risques, bien entendu. La plupart des livres sur la pauvreté s'arrêtent une fois présenté le travail analytique – c'est alors au lecteur d'en inférer comment aller de l'avant. Certains livres

détaillent, à travers des expériences concrètes, les échecs rencontrés dans le passé. D'autres s'attachent à démontrer la réussite que peuvent engendrer certaines approches. Nous choisissons de prendre un autre chemin, moins fréquenté.

Cet autre chemin aura pour fil d'Ariane la question du « comment ? ». Nous parlerons des relations entre les politiques, les programmes et les projets et nous choisirons de nous concentrer sur ce qui a fonctionné sans nous attarder sur ce qui n'a pas marché. Nous voulons aussi garder à l'esprit la manière dont opèrent les trois niveaux du développement et les relations qu'il peut y avoir entre eux. Certaines connaissances sont accumulées le long de la chaîne qui relie la politique au projet. Mais ce retour d'information est imparfait. Les flux de communications sont bruyants et incomplets. L'un des points-clés de la problématique est que les projets réussis ne sont pas rares — mais ils sont rarement captés par le radar des décideurs qui sont en position de pouvoir. Néanmoins, les projets couronnés de succès dans les villages ou dans des communautés donnent un aperçu de ce dont on a besoin.

L'action se situe sur trois niveaux: les politiques (publiques), les programmes, les projets. Ajoutons qu'il ne s'agit pas uniquement de tenir compte de décisions émanant du gouvernement national à propos de règles du jeu politiques, mais aussi des acteurs des niveaux intermédiaires (provinces, régions), des gouvernements locaux, des ONG et des acteurs de la société civile. L'interaction entre le secteur public et le secteur privé a une importance considérable à tous les niveaux du processus et pour toutes les décisions, depuis les impôts jusqu'aux investissements sur la santé, de la politique de l'énergie aux problèmes d'approvisionnement d'eau pour les collectivités.

Nous commencerons avec les politiques publiques, sachant qu'elles sont souvent mises en œuvre par le biais de programmes et de projets. Les politiques publiques font partie intégrante des règles du jeu essentielles – c'est-à-dire les normes, comportements et règles formelles ancrés et dominants qui déterminent

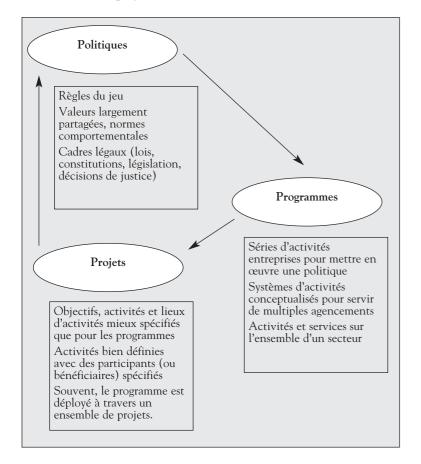
la répartition des ressources et leurs modes de distribution. Les politiques publiques se résument la plupart du temps à un vaste agrégat de règles superposées (dont le but est, par exemple, d'augmenter le niveau de fréquentation scolaire et la qualité de l'éducation nationale) alors que les programmes équivalent aux approches que l'on choisit d'employer (par exemple, améliorer la qualité de l'éducation nationale en améliorant la formation des enseignants ou augmenter le niveau de fréquentation scolaire en fournissant les déjeuners aux écoles). Les projets, enfin, sont de solides véhicules qui permettent aux politiques publiques et aux programmes d'atteindre et d'attirer le plus directement possibles les individus (par exemple en fournissant des déjeuners aux écoles des zones les plus défavorisées du pays). Les projets offrent des occasions de se familiariser avec ce qui marche et de mieux appréhender les facteurs contextuels qui influencent les résultats. En faisant remonter l'information jusqu'en haut de la chaîne, on peut mieux négocier la prochaine vague de réformes ou le changement des orientations politiques.

# Qu'avons-nous appris sur les politiques de pauvreté?

Il existe un vaste débat sur les combinaisons politiques qui s'avèrent les plus efficaces pour réduire la pauvreté. Ces dernières années, ce débat a dépassé le cadre confiné des agences de développement, des institutions politiques et du monde académique pour gagner la rue. Depuis qu'elles ont fait la une des journaux lors du sommet de l'OMC à Seattle en 1999, des manifestations passionnées accompagnent désormais pratiquement tous les sommets économiques et commerciaux. Les manifestants viennent des pays riches et des pays pauvres et représentent souvent une palette idéologique extrêmement large. Les protestations se nourrissent de l'assertion que les politiques actuelles sont erronées puisque la pauvreté persiste (tout comme la dégradation de l'environnement ainsi que d'autres maux

sociaux) et, pire encore, que les politiques actuelles sont injustes puisque les inégalités persistent et que certaines personnes tirent bénéfice des orientations actuelles alors que d'autres sont laissées pour compte. Le débat s'est considérablement polarisé et il oppose désormais deux camps distincts, les « globophiles » et les « globophobes » – selon la terminologie d'Oxfam – dont les discours extrémistes rendent le dialogue difficile.

Figure 4.1 – Caractéristiques des politiques, des programmes, des projets



Alors que le débat continue de faire rage, des travaux sérieux ont été entrepris qui, à notre avis, tendent à prouver que certaines orientations politiques conduisent à une réduction de la pauvreté. Mais avant de nous intéresser à cette question, attardons-nous un instant sur les idées fondamentales qui animent le débat pour nous tourner ensuite vers les aspects pratiques de la problématique.

Au cœur du débat, on trouve une série de recommandations souvent désignées sous le terme de « consensus de Washington » du fait qu'elles proviennent des deux institutions du système de Bretton Woods basées à Washington, le FMI et la Banque mondiale, elles-mêmes soutenues par les grands pays donateurs du monde industriel. Le « consensus de Washington » est désormais communément utilisé pour désigner des politiques qui promeuvent la libre entreprise, les régimes de libre-échange et un rôle plus effacé de l'État (la formule est souvent attribuée à John Williamson mais celui-ci était beaucoup plus prudent dans son usage du terme). En réalité, il n'y a jamais eu de véritable consensus autour de ces questions et les débats étaient ouverts même au sein de (et entre) la Banque mondiale et du FMI. Ici, il est important de rappeler que le FMI se concentre sur les crédits à court terme de stabilisation, souvent afin d'encourager des améliorations des politiques macroéconomiques, des taux de change, des masses monétaires et de l'inflation. De son côté, la Banque mondiale se concentre sur le développement à long terme. Étant donné la nature de leurs mandats, il est évident que les deux institutions vont – et cela arrive effectivement – parfois être en désaccord sur ce qui doit être fait dans un pays donné.

Il est aussi plus ou moins complexe d'appliquer ce modèle selon le pays. Pour des raisons diverses, les petits pays sont plus dépendants de donateurs extérieurs (certains à cause d'une capacité financière limitée) alors que les pays plus grands (Chine et Inde, par exemple) le sont moins. Donc, contrairement à ce qui transparaît dans l'information destinée au grand public, la

réalité est à la fois complexe et dense. Malgré tout, des politiques macroéconomiques relativement classiques ont dominé la politique internationale de développement depuis le milieu des années 1980. Les politiques de base qui constituent ce qu'on a appelé depuis le consensus de Washington ont émergé durant les années 1970 lorsqu'elles étaient taxées d'« approche macroéconomique néoorthodoxe». D'après Joan Nelson, cette approche «faisait appel, non seulement à des politiques macroéconomiques rectificatives, mais aussi à des réformes structurelles à moyen terme, y compris des changements vers des politiques d'échanges commerciaux axées vers l'extérieur, une réduction du rôle de l'État et des réformes du secteur public » (Nelson, 1990, p. 11). Lorsque le consensus de Washington a connu son apogée à la fin des années 1980 et au début des années 1990, les recommandations favorisaient une croissance économique alimentée par une plus grande ouverture et par la libre entreprise avec une poussée vers une libéralisation rapide des marchés, vers la privatisation des entreprises publiques et vers l'élimination des subventions domestiques.

À mesure que le bilan en termes de réduction de la pauvreté, et aussi de croissance et de stabilité économiques, a été examiné à la loupe, les thèses du consensus de Washington n'en sont apparues que plus faillibles, y compris aux yeux de ceux qui défendaient au départ leur validité. L'un des critiques les plus virulents du consensus de Washington est un ancien du « sérail » : Joseph Stiglitz, économiste en chef de la Banque mondiale entre 1997 et 2000, commença à formuler sa critique, en particulier du FMI, alors qu'il était encore à la Banque mondiale. Dans un article écrit en 2000, Nancy Birdsall, qui fut viceprésidente exécutive de la Banque interaméricaine de développement durant l'heure de gloire du consensus de Washington, soulignait que l'optimisme par rapport à l'impact mondial que pourraient avoir la croissance économique et la libéralisation était désormais « tempéré par le bilan plus mitigé des pays en transition par rapport à l'amélioration de la répartition des revenus et à leur capacité à protéger leurs citoyens des chocs extérieurs et de la volatilité des flux internationaux de capitaux » (Birdsall & al., 2002, p. 1). De fait, disait-elle encore, les architectes du consensus de Washington sont eux-mêmes à la recherche d'un nouveau paradigme.

À cause des conseils donnés par le FMI et par la Banque mondiale à de nombreux pays durant les années 1980 et 1990 et des conditions imposées par ces deux institutions, un nombre élevé de programmes ont totalement déraillé. Le premier problème, et le plus évident, tient au fait que les ordonnances furent imposées aux pays sans prise en compte du contexte institutionnel, des institutions financières ou de la nature des systèmes politiques et sociaux, et donc sans tenir compte de la capacité de ces pays à s'adapter aux réformes préconisées (Wade, 1990; Nelson, 1998). Dans de nombreux cas, l'établissement des conditions et la manière dont elles furent contrôlées étaient loin d'offrir entière satisfaction, en particulier pour les petits États africains sans accès à la mer. Lorsque se déclencha la crise financière en Asie de l'Est – en Thaïlande, avant de se propager dans plusieurs pays d'Asie de l'Est qui, quelques années plus tôt, étaient désignés comme les exemples parfaits de la réussite -, les populations glissèrent vers la pauvreté, alors qu'elles pensaient quelque temps auparavant y avoir échappé, créant ainsi davantage de tensions politiques.

Évidemment, cette époque était fortement marquée par le conservatisme du Président américain Reagan et du Premier ministre britannique Thatcher. De nombreux pays, surtout les pays en transition de l'ancienne Union soviétique, avaient un besoin réel d'assistance pour réformer le secteur public et pour développer le secteur privé. Et ce n'étaient pas uniquement leurs institutions financières et leur secteur bancaire qui avaient besoin de développement institutionnel. Leurs processus décisionnaires, leurs cadres juridiques, leurs capacités de mise en œuvre et leurs institutions de résolution de conflit nécessitaient également un sérieux travail de consolidation. Les dirigeants du

G8 avaient peur de la désintégration de l'Union soviétique et la pression fut intense pour éviter le chaos, ce qui fit qu'on injecta le plus possible d'argent et le plus rapidement possible dans l'économie russe. On fit alors la sourde oreille à ceux qui prônaient une préparation plus approfondie et un développement institutionnel <sup>1</sup>.

L'imposition d'une libéralisation rapide, les mesures d'austérité, la privatisation des entreprises publiques et le retrait des subsides eurent pour effets conjugués d'aggraver le problème de la pauvreté dans ces pays, la Russie et l'Europe de l'Est en constituant un exemple criant (Nolan, 1999; Stiglitz, 202). L'économie russe subit l'équivalent de plusieurs grandes dépressions, avec un PIB diminuant de plus d'un tiers durant les premières années pour se contracter encore davantage les années suivantes. L'espérance de vie chuta dramatiquement. En Afrique, les programmes d'ajustement accompagnés de conditions draconiennes ne pouvaient être mis en œuvre la plupart du temps. De plus, certaines parties de ces programmes avaient pour effet de générer des tensions sociales importantes. Dans les cas les plus dramatiques, ces programmes réactivèrent les tensions ethniques latentes comme par exemple au Rwanda où les Hutus appréhendaient les programmes d'ajustement car, à leurs veux, ils consolidaient, à leurs dépens, le pouvoir économique des Tutsis en leur facilitant l'accès à la terre. Ces tensions auraient pu être gérées s'il y avait eu un plus grand espace pour s'exprimer en public et pour discuter des alternatives. En bref, s'il y avait eu plus de voix disponibles pour articuler et gérer les vraies craintes et les réticences. S'il est vrai que l'explosion de la violence au Rwanda était alimentée par plusieurs questions non résolues sous-jacentes aux tensions, il n'en demeure pas moins que les ingénieurs des programmes d'ajustement qui travaillaient dans un contexte ethnique tendu ne prirent pas en compte cet aspect de la situation. Force est de constater qu'il nous reste un long chemin à parcourir pour bien comprendre comment engendrer un développement institutionnel permettant de gérer un vrai conflit avant qu'il n'éclate et ne provoque des pertes substantielles en vies humaines.

# Leçons générales pour établir une politique favorable aux pauvres

Plusieurs leçons peuvent être tirées de l'expérience du consensus de Washington pour développer des politiques adaptées et favorables aux pauvres. La première leçon est qu'une diminution efficace de la pauvreté n'est possible qu'avec une politique adaptée au contexte particulier de chaque pays et non par le biais d'une ordonnance uniforme applicable à tous les cas de figure. Au cœur de la critique de Stiglitz, il y a l'idée que le consensus de Washington s'appuie sur une formulation économique formatée au « moule à gaufres », en d'autres termes qu'un ensemble standard de recommandations est imposé à des pays sans tenir compte ni des contextes sociaux, historiques et institutionnels propres à chaque pays ni de l'asymétrie des informations les concernant (Press, 2002).

Une deuxième leçon à tirer sur les mesures politiques est qu'elles doivent être appliquées progressivement suivant le contexte particulier du pays. Stiglitz, encore une fois, résume bien ce problème:

« De toutes les bévues du FMI, ce sont peut-être les erreurs sur l'enchaînement et le rythme, ainsi que l'incapacité à percevoir le contexte général de la société qui ont le plus retenu l'attention – forcer la libéralisation avant de mettre en place des filets de sécurité et des instances de contrôle adéquates, avant même que les pays puissent encaisser les changements

<sup>1.</sup> Un chef de division de la Banque mondiale chargé de travailler sur le secteur du développement public dans les pays émergents de la Communauté des états indépendants (CEI) dit un jour avec dédain que « nous pourrions tout aussi bien arriver en Russie avec un gros camion et déverser l'argent – voilà le peu de cas qu'on fait pour les contrôles de qualité habituels associés aux prêts. »

soudains de l'humeur des marchés qui font partie intégrante du capitalisme moderne; forcer des politiques qui conduisent à la destruction d'emplois avant que soient mises en place les conditions essentielles pour créer des emplois; forcer la privatisation avant que ne soient établis les cadres adéquats de concurrence et de contrôle » (Stiglitz, 2002).

L'incapacité à voir l'existence d'institutions adéquates et les besoins de les renforcer fut d'autant plus un problème que les mesures politiques étaient mal appliquées. Dans de nombreux pays pauvres, beaucoup trop peu d'attention fut portée au développement institutionnel et l'investissement dans ce domaine fut insuffisant. La transparence et la responsabilité sont étroitement liées aux structures institutionnelles. Or, les mesures imposées aggravèrent le problème de la responsabilité dans de nombreux pays. En effet, les donateurs étaient jugés responsables des déconvenues (jugement souvent justifié) alors que les dirigeants les plus puissants se remplissaient les poches et que rien de ce qui devait être accompli ne l'était.

La troisième leçon qui se dégage est que les mesures politiques doivent être coordonnées avec les projets. C'est un sujet que nous explorerons dans la seconde partie de ce chapitre. Les débats politiques sur le consensus de Washington furent compliqués à la fois par l'usage des crédits de stabilisation du FMI et par les financements des politiques d'ajustements structurels de la Banque mondiale (des prêts accordés rapidement, transférés directement au Trésor national plutôt qu'aux projets, et cela uniquement lorsque les pays bénéficiaires remplissaient les conditions préalables). Dans chacun de ces cas, la liste des conditions imposées était longue. Comme les prêts allaient directement dans les caisses de l'État, il était clair que l'on contournait tout effort participatif.

Malgré tout, de nombreux responsables des groupes de travail de la Banque mondiale s'échinèrent à faire ce qu'ils savaient être de première importance: des projets participatifs. Mais ils formaient un groupe marginal. Les hommes et femmes de terrain qui travaillaient sur les projets figuraient parmi ceux que l'on écoutait le moins et que d'ailleurs on ne daignait même pas inviter aux débats sur ce sujet essentiellement macroéconomique. La double action des prêts déboursés rapidement et des conditions imposées de l'extérieur eut pour effet logique d'étouffer l'intérêt porté aux projets, au renforcement des capacités et à la mise en œuvre. Dans de nombreux cas, les donateurs se persuadèrent que les capacités pouvaient être renforcées tout simplement en imposant de développer certaines capacités pour obtenir les prêts, par exemple en faisant de la réforme de la fonction publique une condition au prêt sans que la réforme elle-même ne reçoive de soutien.

Cette période ne favorisa pas la capitalisation du savoir, celui qu'on aurait pu glaner par le biais des projets, des programmes et des politiques. Comme nous le rappelle Judith Tendler, les économistes qui s'inscrivent dans les courants de pensée dominants s'intéressent peu aux travaux relatifs à certains secteurs particuliers, pas plus qu'à la relation entre les systèmes sociaux et l'économie politique et ils ne suivent pas de près l'évolution de la pensée sur l'organisation industrielle ou la théorie de la gestion (Tendler, 2000). Par voie de conséquence, il était très difficile pour les personnes de terrain intéressées par ces sujets de communiquer aux économistes leurs inquiétudes sur les problèmes potentiels pouvant découler de mesures trop dures et imposées trop rapidement et qui, de fait, n'étaient pas fondées sur l'expérience mais sur des présuppositions théoriques <sup>2</sup>. Encore une fois, tout ceci met en lumière le besoin qu'il y a

<sup>2.</sup> Les disciplines fondamentales du développement sont les sciences économiques, les sciences politiques, la sociologie, les relations internationales et la gestion du développement (administration publique et sciences du management). Pour chaque secteur, par exemple la santé, l'éducation, l'agriculture, l'environnement, l'énergie, les transports, etc. il existe un vaste corpus d'études spécialisées sur la théorie aussi bien que sur la pratique. Rien que dans le domaine économique, il y a une division entre l'agroéconomie et les autres disciplines économiques, ainsi que la frontière classique entre micro et

d'associer, de consulter et de travailler avec des personnes – une approche fondée sur les personnes donc – plutôt que d'imposer des édits depuis le haut de la pyramide sans que la base soit consultée.

#### Des séries de mesures politiques efficaces

Si nous ne pouvons établir une liste exhaustive des options politiques, contraints que nous sommes par l'espace limité de ce livre, nous restons néanmoins persuadées que les résultats empiriques mettent en évidence quatre ensembles de mesures pour la réduction de la pauvreté: a) les politiques qui assurent un degré de sécurité suffisant aux populations pour qu'elles puissent profiter d'une vie normale; b) les politiques facilitant une croissance favorable aux pauvres *et* une distribution équitable des bénéfices de cette croissance; c) les politiques qui augmentent le degré de responsabilité et de transparence de la gouvernance; d) les politiques qui, à l'échelle mondiale, encouragent une participation équitable dans les échanges commerciaux. Chacune de ces mesures sera maintenant décrite plus en détail.

#### Les politiques qui assurent un degré de sécurité suffisant

Les populations pauvres vivent dans un environnement physique, économique, et sanitaire où le degré d'insécurité est très élevé: mauvaises récoltes, violence domestique, criminalité, brutalités policières, guerres de gangs, banditisme, et, dans le

macroéconomie. Pire, il y a des tensions importantes entre les économistes travaillant plutôt sur les aspects théoriques (par exemple le département d'économie de l'université de Stanford) et ceux axés sur les études de terrain et le travail empirique (par exemple l'université de Cambridge). Cette tension existe aussi chez les politologues, d'autant qu'ils se penchent de plus en plus sur les aspects théoriques des sciences politiques. En général, le travail des politologues sur le développement est insuffisant par rapport aux besoins. Étant donné l'importance accordée à la critique au sein des sciences politiques, il est difficile pour les politologues de se focaliser les questions

pire des cas, violences ethniques ou religieuses cautionnées par l'État. Leurs logements, pour autant qu'elles en aient un, sont trop souvent peu sûrs (les squatters disposent rarement de titres, d'infrastructures adéquates, ni même de serrures pour fermer les portes à clé). Les transports publics, lorsqu'ils desservent les quartiers pauvres, sont peu sûrs et peu fiables. L'eau est souvent dangereuse pour la santé et, dans beaucoup d'endroits, n'est même pas disponible.

Les mesures politiques destinées à répondre à ces problèmes comprennent le renforcement des politiques de contrôle et leur mise en application (code du logement, inspections, gestion de l'eau, conditions de travail, accès à la sécurité sociale), la réforme de la police, la législation relative aux droits de l'homme et son application, la réforme judiciaire, le maintien de l'ordre public, en particulier pour ce qui concerne le crime organisé, la prohibition des marchés de la drogue, la prise en compte des droits à la propriété pour les pauvres (titres et enregistrement, réglementations bancaires) et les règles de divulgation de l'information pour combattre la corruption (accès public à l'information relative aux contrats, aux rapports financiers, aux modes de vérification des comptes.) Tout cela est difficile à réaliser. En effet, ces mesures ne peuvent être accomplies sans que les populations et les collectivités ne soient largement consultées.

relatives à « ce qui doit être fait ». De par la culture et la nature de leur discipline, ils sont en effet mal équipés pour expliquer comment et pourquoi des événements qui, en théorie, ne devaient pas arriver, se produisent dans la pratique. Nous avons un exemple de cela avec le cas de l'association du Sri Lanka décrite dans le chapitre précédent. On a vu aussi que les politologues furent incapables d'expliquer la libération de Nelson Mandela ou les révolutions de « velours » (non violentes) en Europe de l'Est après la chute du mur de Berlin.

#### Les politiques facilitant une croissance favorable aux pauvres et une distribution équitable des bénéfices de cette croissance

La réduction de la pauvreté est conditionnée par la stabilité macroéconomique et par la croissance économique. Toutefois, la croissance économique n'est importante que dans les domaines où celle-ci touche les pauvres et où ces derniers peuvent en tirer profit. Pour qu'un pays parvienne à engendrer la croissance, il doit être capable de produire et d'effectuer des échanges commerciaux à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières. Les politiques macroéconomiques – la capacité à exporter, la liberté des échanges, la capacité à éviter la surévaluation de la monnaie nationale, les encouragements à l'investissement étranger direct – sont essentielles à la croissance économique. Mais ces politiques sont insuffisantes dès lors que les inégalités sont trop criantes par rapport à la répartition des revenus au sein d'une nation.

Alors que les économistes continuent de s'interroger sur l'importance relative de la croissance, même ceux qui pensent qu'elle constitue l'un des vecteurs principaux de la diminution de la pauvreté reconnaissent qu'il faut un type particulier de croissance pour qu'un impact significatif se fasse sentir dans ce domaine. Comme le résume Nicolas Stern, économiste en chef de la Banque mondiale en 2001, « les deux rails parallèles d'une politique de croissance favorable aux pauvres consistent d'une part à favoriser le climat d'investissement de manière à stimuler la production, les investissements, l'emploi, la croissance... et d'autre part à responsabiliser les populations pauvres pour qu'elles participent au processus de croissance » (FMI, 2001, p. 7). Des études comparatives sur plusieurs pays ont démontré que plus la répartition des revenus est équitable et plus la croissance favorise la diminution du nombre de pauvres (Ravallion, 1999). S'appuyant sur les études menées par Ravallion et d'autres (Datt et Ravallion, 1992; Kakwani, 1993; Ravallion, 1999), la Banque mondiale et le FMI ont produit une série de directives pour développer des stratégies de réduction de la pauvreté qui mettent en avant le fait que l'impact que peut avoir la croissance économique dépend des « modes de distribution et de la répartition sectorielle de la croissance » (Ames *et al.*, 2001, p. 5).

En termes de répartition sectorielle, certaines études ont montré comment la croissance peut avoir un impact plus grand sur la diminution de la pauvreté si la croissance se produit dans les secteurs de l'économie où les pauvres sont concentrés. Dans les pays où les populations pauvres vivent principalement dans les zones rurales, la croissance du secteur agricole a pour effet de réduire la pauvreté parce qu'elle a un double effet: augmenter les revenus des agriculteurs pauvres et accroître la demande de biens et de services produits par les populations pauvres. Certaines études ont montré que dans ces pays, la croissance dans les secteurs agricoles et tertiaires a un impact sur la pauvreté alors que ce n'est pas le cas pour le secteur industriel (Ames et al., p. 6).

Les politiques qui améliorent la répartition des biens et services au sein d'une société, comme la réforme des baux ruraux, les dépenses publiques pour les pauvres et les mesures augmentant l'accès des pauvres aux marchés financiers, forment les éléments constitutifs d'une stratégie de diminution de la pauvreté (Ames et al., 2001, p. 3). Nous pensons qu'une politique d'impôt progressif a aussi son importance (pour peu qu'elle soit équitable dans sa répartition, avec des crédits pour les revenus salariaux, etc.). L'accès aux biens et aux services et aux marchés accroît les profits que pourront tirer les pauvres de la croissance économique et commerciale. Par exemple, les avoirs fonciers déterminent qui va bénéficier d'une augmentation du commerce agricole. L'agriculture de petits propriétaires s'avère extrêmement efficace pour lutter contre la pauvreté mais dans de nombreux pays, le secteur agricole est dominé par les gros propriétaires. En Amérique latine, par exemple, plus de la moitié de la population rurale pauvre n'a pas accès à la terre (Oxfam, 2002, p. 86).

En ce qui concerne les politiques capables de générer une croissance économique, nous sommes d'accord avec les études qui montrent que le degré d'ouverture n'est pas aussi important que le niveau d'investissement public et le degré de stabilité économique. Comme le souligne Rodrick, « les pays qui ont connu la croissance la plus rapide depuis le milieu des années 1970 sont ceux qui ont réinvesti une large part de leur PIB et qui ont réussi à maintenir leur stabilité macroéconomique » (Rodrick, 1999, p. 1). La réussite des pays d'Asie de l'Est comme la Corée du Sud tient à une stratégie cohésive d'investissements domestiques et de libéralisation progressive des importations. Comme nous le verrons plus loin dans la section sur les politiques ayant trait au commerce mondial, le rythme de libéralisation est un élément-clé de la croissance. Le rapport 2002 d'Oxfam sur le commerce note que les pays qui « ont le mieux réussi leur intégration aux marchés mondiaux - comme la Chine, la Thaïlande et le Vietnam – ne sont pas ceux qui ont libéralisé leurs importations le plus vite », alors que les pays qui ont suivi les conseils du consensus de Washington pour une libéralisation rapide, comme le Pérou, loin de connaître la même réussite, ont vu la pauvreté s'accentuer, en particulier dans certains secteurs de leur économie (Oxfam, 2002).

Les investissements publics (surtout dans les secteurs de la santé, de la sécurité sociale et de l'éducation) ont une importance critique. Ces investissements affectent directement la productivité et la capacité des populations à bénéficier de la croissance. Les investissements dans les infrastructures (transports, électricité et télécommunications) sont nécessaires pour attirer les investisseurs et facilitent l'accès aux marchés pour les agriculteurs.

L'importance de l'investissement dirigé vers les institutions montre le rôle critique de l'État pour que s'accomplisse une croissance favorable aux pauvres avec une répartition équitable. Pour s'épanouir, les marchés ont besoin que les États fournissent un accès à l'information et assurent la stabilité, la prévisibilité et le respect de la loi. Les gens doivent être sûrs que les contrats seront respectés, sinon ils ne pourront faire des emprunts qu'au sein de leur famille ou de leur clan, situation loin d'être idéale si l'on veut la croissance. Ils doivent aussi avoir accès à des biens et services consignés avec transparence. Il est en effet difficile d'acheter une maison sans une recherche du titre de propriété ou sans qu'on sache si les traites mensuelles assurent l'achat de la propriété). Voilà ce que font les États et que ne peuvent faire les marchés. Mais les États ont besoin de marchés qui soient décentralisés (par exemple, accessibles aux pauvres des zones rurales) et suffisamment transparents et responsables pour éviter la fraude et la corruption.

## Les politiques qui augmentent le degré de responsabilité et de transparence de la gouvernance

Du fait que l'État joue un rôle aussi important, les gouvernements se doivent d'être à la fois responsables et transparents. Pour cela, ils doivent mettre en œuvre des mesures qui assurent des élections libres et compétitives, un corps législatif ayant les moyens d'agir et des règles établies et respectées pour la gestion financière et les modes de restitution gouvernementaux. La responsabilité et l'ouverture sont inextricablement liées. L'accès public à l'information, la liberté de critiquer et le droit de s'opposer à la ligne politique gouvernementale participent à un climat politique qui permet aux couches sociales défavorisées de prendre une part active au débat sur qui obtient quoi. Les pauvres, comme nous l'avons dit au chapitre 2, représentent les pièces les plus faibles de n'importe quel échiquier politique. Et même si la révolution des moyens de communication a rendu plus facile leur accès à l'information, le fossé technologique dans le domaine informatique freine considérablement leur réactivité quant à leurs besoins essentiels.

#### Les politiques qui, à l'échelle mondiale, encouragent une participation équitable dans les échanges commerciaux

Le commerce mondial est un facteur important pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Néanmoins, les bénéfices potentiels du commerce mondial ne peuvent être réalisés que si l'équité est respectée. Peu de pays peuvent assurer leur croissance économique et la prospérité de leurs citoyens sans commercer avec l'étranger (même des pays importants, comme la Chine, qui pourraient théoriquement assumer les coûts d'une plus grande autarcie n'ont pas choisi cette voie. Cela n'est donc même pas une option pour les petits pays enclavés d'Afrique). Pour autant, en l'état actuel des choses, le commerce mondial ne respecte pas l'équité de tous. Par de nombreux aspects, les régimes commerciaux des pays industrialisés du Nord font obstacle aux pays pauvres qui rencontrent ainsi de nombreuses difficultés à vendre leurs produits sur les marchés du premier monde.

La problématique du commerce et de la mondialisation est au cœur du débat féroce qui se tient autour des choix d'orientations politiques. Nous nous alignons personnellement avec ceux qui cherchent un terrain d'entente permettant de faire avancer les choses, c'est-à-dire ceux qui ne rejettent pas la mondialisation mais qui tentent plutôt de trouver un moyen pour que les règles du jeu ne favorisent pas injustement certains par rapport à d'autres, comme c'est le cas aujourd'hui. Comme le disait Amartya Sen, «l'objectif de base est de combiner les grands avantages du commerce que mettent en avant la plupart des défenseurs de la mondialisation avec le besoin primordial de préserver l'impartialité et l'équité qui motive une grande partie de la protestation altermondialiste » (Oxfam, 2002, p. 17).

De meilleurs termes commerciaux pourraient faire diminuer la pauvreté tout simplement parce qu'ils pousseraient les revenus des pays en développement vers le haut. Oxfam International estime qu'une hausse de 1 % de la part des exportations mondiales des pays africains amènerait une augmentation de 70 milliards de dollars des revenus, soit cinq fois la somme que reçoit l'Afrique en termes d'assistance et de soulagement de la dette (Oxfam, 2002, p. 6). Pour l'ensemble des pays en développement, Oxfam estime qu'une augmentation de 5 % de la part des exportations mondiales se traduirait par une hausse de 350 milliards de dollars des revenus, soit sept fois ce que ces pays reçoivent comme aide extérieure (Oxfam, 2002, p. 6). Bien qu'il faille rester prudent sur ce qui ne sont que des estimations, le commerce étant un phénomène dynamique, ces chiffres donnent néanmoins une idée sur les effets que peut avoir une augmentation des échanges commerciaux sur les pays en développement. Dans le même ordre d'idées, la Banque mondiale a calculé les coûts entraînés par les barrières commerciales pour les pays en développement, estimant que les tarifs douaniers et les subventions pratiqués par les pays industrialisés provoquent des pertes annuelles de l'ordre de 20 milliards de dollars pour les pays en développement (Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 2001).

Pour tirer profit du commerce, les pays pauvres doivent avoir accès aux marchés des pays riches et ils doivent pouvoir s'aligner sur les marchés mondiaux à égalité de chance avec les autres pays. Or, actuellement, les pays pauvres sont confrontés à des tarifs douaniers inégaux, à des productions subventionnées et à une surproduction dans les pays riches qui entraînent le dumping et la baisse des cours mondiaux et encouragent l'application de règles commerciales qui sont défavorables à ces nations pauvres.

Les pratiques commerciales irrégulières et le « deux poids, deux mesures » des pays riches, qui prêchent à l'extérieur le type de politiques de développement qu'ils sont incapables de mettre en œuvre chez eux, sont des phénomènes connus de tous et reconnus par tous ceux qui participent au débat sur le développement. Comme le soulignait le *Wall Street Journal*, la Banque

mondiale et les gouvernements des pays industrialisés encouragent la libéralisation du commerce en Afrique « alors que les États-Unis, pour commencer, augmentent les subventions – un total de 311 milliards de dollars l'année dernière – allouées à leurs propres agriculteurs [...]. Les pays industrialisés continuent à payer des subventions à leurs agriculteurs ce qui [affirment les donateurs] étouffe le développement des nations pauvres. Non seulement les subventions protègent les cultivateurs américains et européens des bas prix pratiqués sur les marchés mondiaux, mais en plus elles font baisser les cours mondiaux en encourageant la surproduction » (Wall Street Journal, 2002, p. A1, A14). Plus généralement, les pays en développement qui exportent vers les pays riches doivent faire face à des barrières tarifaires quatre fois plus élevées que celles auxquelles sont confrontés les pays riches (Oxfam, 2002).

L'impact des barrières tarifaires sur les pauvres est d'autant plus grand que les secteurs les plus touchés sont ceux où sont employés la majorité des personnes pauvres, à savoir l'agriculture et les industries à forte main-d'œuvre comme la production de textiles. Les subventions dans le secteur de l'agriculture pratiquées par les pays riches ont pour conséquence le dumping des exportations ou, en d'autres termes, l'exportation de produits agricoles à des prix inférieurs aux coûts de production. Oxfam estime que les États-Unis et l'Union européenne exportent à des prix inférieurs d'un tiers aux coûts de production.

L'excès d'offre structurelle entraîne également la chute des cours des matières premières. Des matières premières à bas prix font que les populations pauvres ne profitent pas du commerce. Le cours du café, par exemple, a chuté de 70 % depuis 1997 (Oxfam, 2002, p. 11). Mais si les cours sont bas pour des produits tels que le café ou le cacao, le marché pour les produits manufacturés dérivés de ces matières premières est fort. Par exemple, si les exportations de cacao génèrent 2 milliards de dollars, les ventes de chocolats produits par les confiseurs génèrent plus de 60 milliards de dollars (Oxfam, 2002, p. 161). Les

barrières tarifaires contribuent à la difficulté qu'ont les pays pauvres à tirer profit des marchés de produits à valeur ajoutée forte. Ce phénomène est dû au fait que l'augmentation des tarifs est basée sur le montant de la valeur ajoutée d'un produit.

Les politiques qui encouragent une pratique équitable des échanges commerciaux sur le plan international sont vitales pour que la pauvreté diminue. Ces politiques doivent encourager une réduction des tarifs et des subventions, l'élimination des pratiques de dumping des exportations et la signature d'accords sur les matières premières.

# L'universalité de la liste des mesures politiques efficaces

Cette liste abrégée de mesures politiques nécessaires pour réduire la pauvreté illustre l'immensité du chemin à parcourir. De plus, étant donné les problèmes de pauvreté, d'inégalité et d'exclusion sociale auxquels sont confrontées les nations les plus puissantes et auxquels on n'accorde pas suffisamment d'attention, cette liste devrait aussi être adaptée aux besoins particuliers, toujours dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, des grands pays postindustriels.

Réfléchissons un instant à l'applicabilité de cette liste vis-àvis d'un pays industriel riche. Dès le début, nous avons défini la pauvreté comme un problème global. Et c'est effectivement un problème global et pas simplement national. Or, quelles implications cela a-t-il pour les politiques des pays riches par rapport à leurs populations pauvres? Voit-on une pression internationale quelconque pour que ce problème soit résolu? Et quelles politiques, au niveau national, seraient les plus efficaces dans ce domaine?

Regardons à nouveau notre liste. Combien de mesures peuvent s'appliquer au cas étasunien? Notre liste commençait avec les problèmes de sécurité. Si les États-Unis devaient avoir une stratégie nationale plus efficace et cohérente de lutte contre la

pauvreté, devraient-ils se poser la question de savoir si les citoyens américains pauvres ont besoin de plus de sécurité? Dès lors que les fusillades sont la cause première de décès chez les jeunes Noirs américains, il est difficile de ne pas considérer la sécurité comme un problème vital. Aux États-Unis, les collectivités locales qui ont fait l'effort de dialoguer avec les groupes de quartier pour mieux connaître leur expérience de la bruta-lité policière, de la criminalité et du trafic de drogue ont mieux réussi à répondre au problème de la sécurité dans les quartiers pauvres.

La répartition des revenus et l'accès aux biens et aux services déterminent l'impact que peut avoir la croissance sur la diminution de la pauvreté. Cela se vérifie à l'échelle mondiale. Les politiques commerciales, sur le plan national et sur le plan mondial, ont autant d'effets sur les pays pauvres que sur les pays riches. Cela implique que l'on doive réexaminer la nature du soutien public pour les secteurs domestiques des pays riches afin d'engendrer une meilleure répartition commerciale à l'échelle mondiale. Dans les pays riches, la réduction du soutien qu'apporte l'État aux grands producteurs agricoles pourrait aussi libérer des fonds publics qui seraient alors dirigés vers des programmes de soutien aux pauvres.

Nous pensons que notre liste est parfaitement applicable au cas étasunien (ainsi qu'à d'autres pays industriels). Étant donné les capacités institutionnelles dont bénéficient les États-Unis, une attention plus soutenue sur ces questions – et sur d'autres qui en découlent – permettrait de progresser sur le front de la lutte contre la pauvreté. Or, il n'est pas impossible d'avancer sur ce front. Nous sommes conscientes que, de leur côté, beaucoup d'observateurs restent sceptiques, invoquant le manque de volonté politique plus que le manque de capacités. Néanmoins, la volonté politique est quelque chose qui émane de l'ensemble du pays, d'une population qui change d'avis sur ce qui doit être fait, et qui de ce fait peut amener du changement. Un tel scénario n'est pas inconnu aux États-Unis – le dernier en date

concerne le mouvement pour les droits civiques des années 1950 suivi par le mouvement contre la guerre au Vietnam des années 1960 – et il pourrait fort bien se reproduire. Notre espoir est que ce livre contribue à sa façon à un retournement d'attitude du public et à un changement d'orientation du militantisme politique.

#### Accéder aux réformes politiques

Pour réduire la pauvreté, il faut soit développer, soit réformer les politiques publiques. Mais réformer les politiques est extrêmement difficile. Néanmoins, essayons de voir comment – dans une conjoncture beaucoup plus favorable que lorsque des conditions sont imposées de l'extérieur – la réforme peut être rendue possible. Il va de soit que les politiques doivent être bien étudiées et bien articulées. Cependant, l'un des aspects cruciaux d'une telle réforme est la capacité à construire une volonté politique et un soutien public permettant de guider les choix politiques et de les faire adopter par le gouvernement. De nombreux intervenants participent à ce processus.

L'un des changements les plus encourageants de notre époque est l'expansion de la société civile. Il existe des centaines de milliers de groupes qui se sont organisés pour promouvoir des objectifs particuliers. Ces groupes peuvent être des ONG représentant des collectivités, des cellules locales d'un organisme national ou des partenaires d'une ONG internationale comme Oxfam, CARE, Save the Children ou Catholic Relief Services. Rappelons que, selon les estimations, il existe aujourd'hui près d'un million d'ONG locales de par le monde.

Si les associations de quartier s'intéressent d'abord aux questions pratiques touchant par exemple aux services fournis à la collectivité, elles s'engagent maintenant de plus en plus dans des actions militantes destinées à changer certaines politiques publiques (voir Lindenberg et Bryant, 2001). L'une des grandes transformations à laquelle on a pu assister depuis une dizaine

d'années est le degré de militantisme dans lequel se sont engagées de nombreuses associations, souvent par le bais de coalitions. La révolution des techniques de l'information a eu pour effet d'accélérer ce processus et a rendu beaucoup plus facile le développement de coalitions associatives transnationales. En d'autres termes, le processus qui permet de faire pression sur l'État pour changer ses orientations politiques s'est considérablement ouvert. Simultanément, cette ouverture rend la réforme politique plus accessible et aussi beaucoup plus compliquée. Cette complication vient du fait qu'un nombre beaucoup plus grand d'acteurs est intégré à ce processus et qu'il est généralement plus difficile d'arriver à une décision avec davantage de participants.

Mais on ne peut revenir en arrière. Le travail de plaidoyer et la priorité donnée à la réforme politique restent et resteront à l'ordre du jour. De bien des façons, le rôle joué par le travail de plaidoyer au sein des organisations œuvrant pour le développement reflète la sophistication grandissante qui caractérise ce milieu, désormais beaucoup plus à l'écoute de l'environnement politique qui est à la racine des problèmes qu'on cherche à résoudre.

Pour arriver à réformer les politiques publiques, ce travail de plaidoyer utilise une vaste panoplie d'activités qui comprend non seulement le lobbying auprès des corps législatifs mais aussi l'enseignement, le développement et la distribution d'outils offrant une meilleure connaissance des choix politiques. Ces outils incluent les analyses et les rapports, les discours publics, les articles de journaux, les produits médiatiques, les livres ainsi que les efforts de mobilisation comme l'organisation de manifestations.

Les activités de plaidoyer peuvent être canalisées pour introduire des dispositions législatives spécifiques, pour influencer des groupes particuliers ou pour changer les attitudes et les comportements du grand public. Ces actions peuvent aller de l'activité passive à l'engagement direct: conseil auprès de grandes organisations, campagnes de sensibilisation du public et d'éducation et lobbying sur les dispositions législatives, aussi bien à l'échelle internationale qu'à l'échelle nationale et même locale.

Pour être efficace, ce type d'actions doit établir des coalitions et rassembler les acteurs qui comptent. Étant donné la complexité des questions relatives à la réduction de la pauvreté, la coordination des actions s'avère être un moyen efficace, et souvent nécessaire, pour influer sur les politiques globales. La mondialisation facilite ce type d'actions, tout comme l'engagement de divers partenaires venus du monde entier. Au niveau global, des actions coordonnées exploitant les nouvelles techniques d'information et les nouveaux modes de communications transnationaux aident la société civile à peser de tout son poids pour convaincre les gouvernements et les organisations internationales de réformer leurs orientations politiques. Les actions axées sur le travail de plaidoyer constituent donc un outil efficace pour lutter contre la pauvreté. Nous examinerons dans le prochain chapitre les autres techniques nécessaires pour réformer les politiques.

# Programmes et projets: travailler dans un environnement politique hostile

Nous descendons maintenant au niveau inférieur: des politiques, nous passons aux programmes et aux projets. D'emblée, l'une des questions que l'on est en droit de se poser est de savoir si les programmes et les projets ne sont efficaces que dans un environnement politique optimal. Durant les trois dernières décennies, les personnes travaillant sur le terrain ont souvent dû composer avec des gouvernements non démocratiques. Si depuis quelques années, on part de l'idée que les régimes politiques doivent être démocratiques et ouverts et les gouvernements responsables, force est de constater que peu de pays en Afrique, en Asie et en Amérique latine pouvaient s'enorgueillir

de posséder de tels régimes politiques dans les années 1960, 1970 et 1980. Avec la dynamique géopolitique de la guerre froide, les organismes donateurs étaient peu enclins à entrer dans un débat avec les dirigeants politiques sur la nécessité de libéraliser et de démocratiser leurs pays. Les donateurs bilatéraux recherchaient le clientélisme plutôt que la bonne gouvernance et les donateurs multilatéraux étaient dans l'impasse.

Ce n'est qu'avec la fin de la guerre froide que le problème de la bonne gouvernance a pu faire surface. La première percée eut lieu lorsque le conseil d'administration de la Banque mondiale accepta le *Policy Paper sur la Gouvernance* en juin 1991 (Banque mondiale, 1991)<sup>3</sup>. D'autres rapports sur la gouvernance suivirent rapidement, émis par la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement et le PNUD.

Pourtant, dès 2002, une nouvelle façon de voir les choses s'était dégagée: les prêts aux pays pauvres devaient être subordonnés à l'ouverture et à la démocratisation des régimes politiques. La conditionnalité avait été utilisée à bon escient pour réformer les politiques économiques, pourquoi ne pas exploiter la même technique pour engendrer l'ouverture politique? Ce raisonnement part du principe que le niveau d'assistance au développement est peu élevé et que la qualité des régimes politiques est importante (un changement d'attitude considérable par rapport aux années 1980 lorsqu'on croyait dur comme fer

aux effets miraculeux du marché). Le ticket d'entrée aux programmes d'assistance doit donc être une bonne gouvernance.

Les débats sur la mise en œuvre d'une telle stratégie et sur les circonstances qui font que la conditionnalité peut être utilisée efficacement sont sans fin. L'une d'entre nous ayant pris part à la rédaction et à la négociation du Policy Paper sur la Gouvernance de la Banque mondiale, nous sommes convaincues de l'importance de la bonne gouvernance. Toutefois, nous restons persuadées que les personnes pauvres qui ont la malchance d'être nées dans un pays doté d'un système politique répressif et irresponsable ne devraient pas être exclues de toute aide extérieure au développement. Notre vision des choses prévoit que toute personne nécessiteuse est en droit d'obtenir un soutien pour lutter contre la pauvreté car, en fin de compte, les personnes ont plus d'importance que les gouvernements. Évidemment, il reste à déterminer au cas par cas si l'aide officielle au développement doit passer par les mains du gouvernement ou si au contraire elle doit contourner le gouvernement et être administrée directement par une ONG.

Le point le plus important à retenir est qu'un projet peut parfaitement connaître la réussite dans un environnement politique exécrable. C'est pourquoi il est impératif de continuer à travailler dans des environnements hostiles. Un médecin ne refusera pas de traiter un patient pour des raisons politiques. Il en est de même pour les professionnels du développement. De plus, des projets participatifs peuvent, à leur petit niveau, engendrer des changements qui leur seront bénéfiques et qui peuvent même contribuer à modifier la volonté politique de leur pays. Et même si l'on ne peut garantir de tels changements, on peut travailler avec des individus dans des environnements hostiles et les aider à améliorer leur sort. Par ailleurs, subordonner fortement l'assistance à la bonne gouvernance ressemble un peu à la cueillette des cerises: on choisit la facilité en s'engageant uniquement sur des cas où la réussite est prégarantie.

<sup>3.</sup> Le document, Gouvernance et développement, publié en juillet 1991, fut réalisé par une équipe chargée de mission par la Banque mondiale qui s'échina à convaincre le personnel chargé des opérations du bien-fondé de ce changement d'orientation de leur organisme. Toutes les autres banques multilatérales de développement ainsi que le PNUD diffusèrent leurs propres versions de cette politique de gouvernance. La Banque mondiale poursuivit ce changement d'orientation avec des rapports sur les progrès régionaux en matière de gouvernance et commença à faire des prêts pour de l'assistance technique destinée à renforcer les capacités étatiques, par exemple la réforme judiciaire ou le renforcement de la capacité de recherche pour les corps législatifs; plus généralement, le développement institutionnel permettait la mise en place d'institutions favorisant l'ouverture avec la société civile.

Nous sommes conscientes aussi que la réponse n'est jamais simple. Dans certaines circonstances, lorsqu'un pays est en guerre par exemple, il est plus moral pour une ONG de se retirer afin de ne pas être indirectement complice des agissements répréhensibles du régime en place. Il existe une différence importante - même si la ligne de partage est ténue - entre travailler dans un environnement hostile en apportant quelque chose de positif et se trouver dans une situation où votre travail est exploité à des fins négatives pour aggraver le sort de ceux que vous êtes censés aider. La construction du Centre de commerce tibétain au Tibet, par exemple, fut une expérience positive même si la situation politique des minorités tibétaines reste problématique 4. L'annulation d'un programme humanitaire d'assistance alimentaire est cependant recommandée à partir du moment où l'aide est utilisée par des terroristes pour nourrir leurs cadres.

Pour résumer, ce sont les circonstances qui dictent quand il est sage, utile et humain de travailler dans un environnement hostile. Il s'agit là de décisions difficiles. Souvent, l'une des questions que l'on se doit de poser est de savoir si les activités du programme ou du projet ne risquent pas de servir de prétexte pour freiner les réformes gouvernementales attendues. Ou bien encore, s'il n'est pas préférable de mener des actions de plaidoyer afin d'exercer une pression suffisante sur le gouvernement pour qu'il agisse réellement plutôt que d'essayer de faire ce que l'on attend de lui. Ce n'est pas une surprise si ces questions sont au cœur des discussions entre dirigeants d'ONG. Gageons que ces derniers avancent d'un pas mal assuré sur ce terrain tortueux, tant pour les programmes domestiques que pour les programmes extérieurs.

Tâchons maintenant d'établir quelques principes directeurs. D'abord, les projets participatifs peuvent engendrer, comme ils l'ont fait par le passé, des changements importants dans des environnements hostiles dès lors qu'un projet est suffisamment implanté localement pour que le gouvernement choisisse de laisser faire et de permettre au projet d'aboutir. Un exemple presque légendaire concerne le travail sur la gestion de l'eau que menèrent David et Fran Korten aux Philippines auprès d'associations d'usagers durant les années 1970 et au début des années 1980 lorsque le régime répressif du président Marcos battait son plein. Nous avons tous beaucoup appris de cette expérience dont nous avons tiré de nombreux enseignements pour l'organisation de ce type d'associations. Plus important encore, des populations rurales pauvres eurent un accès fiable et durable à l'eau, apprirent à gérer leurs propres systèmes d'irrigation et, de ce fait, améliorèrent eux-mêmes leur propre condition. Était-ce une erreur que de se lancer dans ce projet dans un pays qui avait un triste palmarès en matière de droits de l'homme et qui avait un besoin impératif de réformes politiques? Mais, peut-être que ces populations maîtrisant les mécanismes de l'action collective par rapport à la gestion de l'eau surent exploiter leurs connaissances pour participer activement au mouvement de contestation non violent qui fit trembler le monde en 1986.

Que dire du projet Gal Oya, peut-être plus impressionnant encore, qui fut mis en œuvre au Sri Lanka alors qu'un conflit extrêmement dur faisait rage? (Uphoff, 1977). Ce projet n'aurait-il jamais dû naître parce que le climat politique du pays était défavorable? Si tel avait été le cas, les Tamouls et les Cinghalais n'auraient jamais coopéré ensemble sur leur système d'irrigations alors qu'ailleurs leurs frères étaient en train de s'entre-tuer. Si ce projet n'avait jamais vu le jour, ceux parmi nous qui travaillent dans le domaine de la gestion de projets n'auraient jamais pu apprécier de voir comment des choses qui semblent impossibles en théorie s'avèrent possibles dans la réalité. D'une certaine manière, les personnes impliquées dans le projet Gal Oya accomplirent ce que les experts en sciences sociales avaient décidé qu'ils ne pourraient jamais faire: travailler ensemble. Heureusement, les Tamouls et les Cinghalais

<sup>4.</sup> Ce travail, financé par la Fondation Trace, fut encadré à la fin des années 1990 par l'un de ses employés, Ashok Gurung.

qui travaillèrent sur ce projet ignoraient la nature de ces travaux académiques... En bref, les projets sont des véhicules qui peuvent se déplacer là où d'autres vecteurs du développement n'osent s'engager. Les personnes qui coopèrent ensemble arrivent souvent au-delà de l'endroit prévu. Les projets qui aboutissent ont valeur d'exemple et d'autres personnes peuvent trouver là une source d'inspiration.

Sur le terrain, ceux qui travaillent sur des projets de réduction de la pauvreté trouvent souvent les moyens d'avancer. Plus loin, nous examinerons par exemple comment des dirigeants boliviens initièrent un type de programme complètement différent, allouant des fonds pour des projets correspondant à des besoins impératifs. Tendler décrit également des projets couronnés de succès dans le Nordeste brésilien, une région où la capacité institutionnelle pour la bonne gouvernance est généralement déficitaire (Tendler, 1998). Cette capacité à prendre des risques et à innover a conduit à des avancées mais ces percées se situaient bien loin des économistes, qu'ils soient à Londres, Bruxelles et à Washington, au FMI ou à la Banque mondiale. Comme nous l'avons dit dans l'introduction à ce chapitre, le problème n'est pas que les projets couronnés de succès soient rares mais que ceux qui ont le pouvoir et la capacité de décisions sont trop éloignés pour jamais en entendre parler.

Et pourtant, lorsque les dirigeants politiques se déplacent en zone rurale et voient de leurs propres yeux des projets qui fonctionnent, ils expriment leur grand étonnement face à cette découverte, comme si personne n'était au courant. Souvenonsnous par exemple du Secrétaire au Trésor américain, Robert Rubin, qui, lors d'une intervention dans le cadre d'une grande conférence sur le développement à Washington, exprima sa fascination envers un projet qu'il venait de découvrir. Les hommes et femmes de terrain ayant accumulé des années d'expérience qui se trouvaient parmi le public étaient à la fois perplexes et furieux d'entendre parler de cette « découverte ». Un successeur de Rubin au même poste, Paul O'Neill, était tout aussi heureux

de sa propre découverte lors d'une visite en Afrique en 2002 avec le musicien Bono. Les personnes qui travaillent sur des projets et des programmes levèrent les yeux au ciel en s'écriant: « Il est temps de se mettre au parfum! ». Les gens du sérail savent que toutes sortes de projets ont connu la réussite et que de nombreux autres pourraient avoir du succès s'il y avait une réelle volonté politique de réduire la pauvreté.

## Interaction entre le changement de politique et le rendement des projets

Il existe de multiples interactions entre le changement de politique et le rendement des programmes et des projets (et le savoir qui leur est associé). Les projets ne sont pas des véhicules passifs transportant certains éléments d'une politique. Souvent, ils doivent être ajustés pour fonctionner dans divers contextes. Donc, le fait d'adapter des projets à différents contextes implique que des comparaisons soient faites, ce qui permet une meilleure connaissance de ce qui peut être reproduit et de ce qui fonctionne. Puisque les projets sont au cœur des politiques et de la mise en œuvre des programmes, ils sont les premiers à déceler ce qui marche ou pas. Ce retour des connaissances associées aux projets vers les choix politiques doit être améliorée car cela constitue une grande opportunité d'apprendre et d'expérimenter.

L'amélioration de ces retours d'information est un domaine qui réclame une attention particulière. Peu d'études s'y attardent. Cela dit, le Département d'évaluation des opérations (DEO) de la Banque mondiale effectue ce type de recherche. Mais rares sont les donateurs qui ont les fonds et la structure pour entreprendre de telles recherches. De fait, comme le DEO est indépendant par rapport aux opérations – il rend compte directement au président et au conseil d'administration –, ses recommandations ne reçoivent pas nécessairement l'assentiment de ceux qui travaillent sur les projets. De toute manière,

dans toutes les agences et organisations de développement, qu'elles agissent bilatéralement ou multilatéralement, les voies de communications entre l'évaluation et les opérations sont congestionnées et l'information se perd. Nous détaillerons au chapitre 6 la nature des processus d'apprentissage et nous verrons comment des processus de contrôle et d'évaluation efficaces facilitent les retours d'information.

# Comment un programme efficace de lutte contre la pauvreté peut-il servir à élaborer une politique?

Si les programmes et les projets aident à mieux définir des politiques efficaces, ils bénéficient eux-mêmes d'un retour d'information continuel qui leur permet de gagner en efficacité. Ce qui arrive durant la mise en œuvre est évidemment l'une des clés de l'efficacité. Ce sera l'un des sujets du chapitre 5. Mais l'établissement d'une bonne conceptualisation est tout aussi primordial. L'ironie de la chose est que de nombreux donateurs qui font avancer la machine du développement, y compris les organismes bilatéraux et les banques de développement multilatéral, ont traditionnellement consacré une grande part de leur énergie à la conceptualisation. Parfois, une certaine culture organisationnelle prédomine, les membres des équipes chargées de la conceptualisation s'établissant comme une espèce de corps d'élite. Malheureusement, ceci a pour conséquences que le travail de ces équipes devient par trop ésotérique et complètement détaché de la réalité et que les projets quasi-idéaux sont préférés à d'autres qui pourraient mieux fonctionner sur le terrain.

Conceptualiser des projets et des programmes susceptibles de fonctionner est un travail qui se mène par étapes: 1) Établissement de projets participatifs adaptés au contexte local grâce à l'apport des personnes concernées par le projet; 2) Appropriation du projet par ceux qui vont le mettre en œuvre; 3) Exploitation de l'expérience d'autres projets et incorporation des leçons tirées dans le processus de conceptualisation;

4) Établissement de budgets appropriés au contexte avec prise en compte des biens et services locaux et des capacités d'absorption; 5) Conscience du fait qu'« approprié » ne veut pas nécessairement dire « grand ».

Deux éléments sont déterminants: une bonne conceptualisation du projet et une bonne coopération entre les équipes de conceptualisation et les équipes de mise en œuvre. Les projets doivent être conceptualisés par le biais de processus participatifs. Ce dernier point est vital si l'on veut obtenir l'appui des parties prenantes pour mieux connaître leurs besoins et leurs visions des choses. Si le processus de conceptualisation s'effectue de manière consultative, les programmes et les projets ont plus de chance de répondre aux besoins locaux, d'être adaptés au contexte local et d'avoir le soutien de ceux qui sont touchés par le projet et impliqués dans sa mise en œuvre.

Ce processus de conceptualisation participative est peu courant malgré les progrès accomplis dans ce domaine: la Banque mondiale a développé un outil de travail qu'on trouve dans son *Participation Sourcebook* (Cahier de Ressources sur la Participation). Bien exploité pourtant, le processus de participation engendre une plus grande efficacité qui elle-même entraîne une baisse des coûts de mise en œuvre. Généralement, ce processus est courant dans le cadre de programmes plus larges avec, par exemple, l'intégration de dispositions consultatives dans les stratégies nationales. Plus souvent, un donateur conceptualise un projet de manière à ce qu'il cadre avec une politique globale ou avec la stratégie d'un programme (établies à travers un processus consultatif) mais sans que les parties prenantes soient consultées.

Il arrive que les équipes de conceptualisation s'inspirent des dernières innovations et des meilleures pratiques internationales mais celles-ci n'auront aucun effet si elles ne sont pas intégrées au contexte et aux capacités locales. Comme nous l'avons noté avec les subventions gérées par la Banque interaméricaine de développement, les projets définis par les équipes de la BID avec

des consultants externes avaient généralement moins de chance d'atteindre leurs objectifs que les projets conçus par un organisme local (Kappaz, 2003).

L'apport doit venir de ceux qui effectueront la mise en œuvre et des parties prenantes touchées par le projet. Étant donné que, dans le domaine du développement, les équipes qui gèrent les projets ont souvent peu de contact avec les collectivités, il est important qu'elles participent au processus de conceptualisation. Aujourd'hui, la pratique courante veut que les organismes qui conçoivent des projets fassent un appel d'offres pour sélectionner et engager des consultants pour gérer la mise en œuvre. Or, si les consultants sont responsables de la bonne marche du projet, ils n'ont pratiquement aucun impact au niveau de la conceptualisation. Donc, il y a plusieurs coupures au sein des agences de développement entre la conceptualisation et la mise en application. On a dit que les politiques byzantines et les mauvais comportements à l'intérieur de l'Église constituaient pour certains un argument pour critiquer la chrétienté. Dans une mesure plus grande encore, les politiques byzantines et les mauvais comportements au sein des agences de développement minent considérablement le soutien pour le travail de réduction de la pauvreté.

#### Quels programmes et quels projets sont efficaces?

Qu'est-ce qui fait diminuer la pauvreté? Beaucoup de projets et de programmes y parviennent. Pour preuve, souvenons-nous, par exemple, que des progrès énormes ont été accomplis dans de nombreux pays au niveau de l'espérance de vie et de l'alphabétisation, de la réduction du taux de mortalité infantile et de la création d'associations de quartiers. Il y a un contexte technique beaucoup plus grand aujourd'hui qui permet une meilleure efficacité au niveau des programmes et des projets. Durant les quarante dernières années, on a énormément appris des projets et des programmes de développement et d'assistance.

Par exemple, on sait beaucoup mieux pourquoi le développement des processus participatifs est important, mais on en sait plus aussi qu'auparavant sur le lancement d'un processus participatif: comment être à l'écoute de l'autre, comment rectifier et enregistrer ce qu'on a pu apprendre des processus participatifs au contact de personnes vivant dans des communautés rurales, urbaines ou post-conflictuelles. Désormais, il existe des outils sophistiqués permettant d'apprécier le processus participatif en zones rurales.

Les deux dernières décennies ont également vu des innovations importantes dans les programmes, et ce dans de nombreux secteurs – les programmes et projets de microcrédit et de microentreprises ont augmenté et se sont étendus à tous les continents. L'utilisation de fonds d'action sociale – sous la forme de subventions aux collectivités pour élaborer leurs propres programmes – a engendré une floraison d'innovations locales permettant de répondre à des besoins précis. Des groupes et des organismes très variés sont impliqués dans ce type de travail: gouvernements, donateurs, individus ayant monté des ONG, partenariats entre le public et le privé. La liste ci-dessous n'est pas exhaustive. Mais elle fournit un bon aperçu de l'étendue de la gamme des options qui existent en termes d'actions efficaces pour réduire la pauvreté dans les pays pauvres et dans les pays riches. Considérez par exemple les programmes suivants: développement des micro-entreprises, microcrédit et épargne, fonds d'action sociale, technologie et recherche agricoles adaptées au contexte local, écoles communautaires, programmes de santé préventifs, programmes d'auto-assistance au logement, fonds fiduciaires pour augmenter le nombre de logements bon marché.

Nous aborderons chacun de ces thèmes très brièvement afin de donner au lecteur une idée de l'étendue des programmes. Notons d'abord que nous avons relié les termes « projets » et « programmes ». Sur le plan opérationnel, ils sont effectivement liés, même si une importante initiative peut être mise en œuvre à travers divers programmes à chacun desquels correspond un

projet spécifique. En bref, la catégorie « programme » est plus large que la catégorie « projet » et la liste ci-dessus illustre ce point puisque nous avons compilé une série de programmes auxquels correspondent des centaines de projets à travers le monde. Examinons maintenant cette liste de programmes et voyons de quelle manière elle illustre les progrès réalisés au cours des vingt dernières années en matière d'innovation et de recueil de connaissances.

#### Le développement des micro-entreprises

Nous avons choisi de mettre au sommet de notre liste le développement des micro-entreprises parce que c'est le secteur qui a connu la croissance la plus élevée au cours des deux dernières décennies. Dans ce secteur, le postulat de départ est que de nombreuses personnes pauvres désirent augmenter leurs capacités à générer des revenus. À partir de là, les projets de développement de la micro-entreprise cherchent à soutenir des personnes désirant fabriquer un produit ou fournir un service et ayant besoin d'un appui technique ou financier pour tenter leur chance. Les premiers projets de ce type furent initiés par des ONG locales, notamment en Asie (voir plus loin le passage sur la Grameen Bank, une ONG de microcrédit et de soutien aux micro-entreprises créée en 1976 au Bangladesh). Les donateurs étaient conscients de la taille de ce secteur informel mais ils ne s'étaient pas attachés à réfléchir à tout ce que cela pouvait impliquer. Et puis, à la fin des années 1970, l'USAID a soutenu un programme d'investissement dans la micro-entreprise, le Program for Investment in the Small Capital Enterprise Sector (PISCES) qui aida les tout petits producteurs à commercialiser leurs produits. L'impulsion qui donna corps à ce projet fut en partie donnée par une recherche de l'USAID menée dans les bidonvilles d'Haïti où il s'avéra que le taux d'activité économique était beaucoup plus élevé que prévu, en particulier pour ce qui touchait aux toutes petites entreprises. On découvrit également à travers cette recherche que « beaucoup des activités décrites demeuraient modestes et précaires, non pas à cause d'un manque d'esprit d'entreprise ou d'occasions de commercialisation mais à cause d'une insuffisance de fonds de roulement, d'espace de stockage ou d'accès à une technologie supérieure » (USAID, 1981, p. VI).

Jeffrey Ash, l'un des responsables du projet PISCES fonda plus tard Working Assets, un organisme basé aux États-Unis qui soutient divers projets de microcrédit et de micro-entreprises aux États-Unis et à l'étranger. TechnoServe et FINCA font partie de ces importantes ONG qui ont choisi de travailler avec des petits producteurs dans le but faire croître leurs profits, qu'il s'agisse de petites coopératives essayant de trouver des marchés pour les pois d'Angole ou des producteurs d'alpaga qui commercialisent la laine. La Fondation Eurasie soutient des projets de développement de micro-entreprises un peu partout en Russie et en Europe de l'Est. Un de ces projets, par exemple, associe l'Union des petits entrepreneurs de Saratov, un groupe de petits entrepreneurs de la ville de Saratov qui se sont organisés afin de promouvoir les intérêts des petites entreprises. Ces groupes, ces agences et ces ONG ne constituent qu'un modeste échantillon du vaste et dynamique secteur du développement de la micro-entreprise.

#### Le microcrédit et les associations d'épargnants

Un travail formidable a été effectué en Asie pour initier et soutenir des projets de microcrédit et de micro-épargne. Certaines de ces petites associations ayant pris l'initiative de monter ces projets sont devenues aujourd'hui des références mondiales dans ce domaine. Le travail de la Grameen Bank et du Comité du Bangladesh pour l'avancement rural (BRAC) est bien connu. Dans les deux cas, ces associations ont tout simplement rassemblé un petit nombre de personnes – souvent des femmes – pour qu'ils forment des groupes d'épargnants. Les femmes s'accordaient pour verser tous les mois une somme convenue dans une caisse commune qui servait de prêt à l'une

d'entre elles, le prêt étant remboursé selon les termes déterminés par le groupe. Grâce à un système de rotation des prêts, chaque membre pouvait augmenter son fonds d'épargne et l'investir pour augmenter ses revenus. Le processus est évidemment plus compliqué que cette version simplifiée mais deux éléments sont ici primordiaux: 1) Les groupes locaux ont besoin d'être organisés; 2) Les fonds d'épargne communs établis localement par le biais de contacts directs entre les participants améliorent sensiblement le bien-être des membres du groupe.

Grâce au succès de leur initiative, le BRAC et la Grameen Bank se sont développés. Il est évident que, dans les deux cas, les dirigeants ont dû faire face aux difficultés liées à la croissance, au besoin d'assurer un développement durable et à la gestion d'organismes complexes. L'histoire de cette aventure est bien documentée. Ce qui est moins connu est le fait que la Grameen Bank organise désormais des groupes d'épargnants dans les quartiers pauvres des États-Unis, un exemple évident de notre postulat selon lequel les leçons apprises dans les pays en développement peuvent aussi servir pour lutter contre la pauvreté dans les pays riches.

#### Les fonds d'action sociale

Le fonds d'action sociale (FAS), connu également sous le nom de fonds d'investissement social (FIS), est un type de projet qui a été utilisé par les grandes agences de développement comme un moyen de soutenir des initiatives locale. Ces FAS (ou FIS) furent initiés en Bolivie en 1980 avec ce qui s'appelait à l'époque le Fonds social d'urgence de Bolivie. L'idée était de créer un service capable d'accorder des fonds rapidement et d'atteindre un vaste nombre de personnes défavorisées à travers des projets qu'elles avaient elles-mêmes définis. En conséquence, une grande souplesse fut introduite dans le processus de montage et de gestion des projets. Les fonds d'action sociale sont utiles dans des contextes très différents, à la fois pour le développement à long terme, pour la reconstruction à court

terme de zones postconflictuelles, pour la construction de la paix dans des pays multiculturels nécessitant la création de rapports de confiance entre des groupes en conflit.

Le mécanisme de base du FAS est la création d'un fonds commun, accessible par concours, destiné à financer des programmes locaux selon des paramètres spécifiques. Le FAS facilite l'approbation, le financement et le contrôle de petits projets faisant partie d'un projet plus large. L'un des objectifs des FAS est de soutenir des activités initiées par la collectivité et de renforcer les capacités de celle-ci à définir et à mettre en œuvre ces initiatives. L'échelle de ces FAS, leurs mécanismes d'exécution et leurs résultats varient sensiblement d'un cas à l'autre. Sur le long terme, on s'aperçoit que les FAS sont d'autant plus efficaces qu'ils respectent et soutiennent les institutions et les processus de prise de décisions locaux. Si le renforcement institutionnel est parfois nécessaire, il faut absolument éviter que des ONG ou des rent-seekers extérieurs ne dominent le processus.

Une évaluation effectuée par la BID sur ses programmes de réduction de la pauvreté conclut que les FIS « ont été bénéfiques aux collectivités et ont atténué les effets pervers causés par l'ajustement structurel. Si on ne voit pas là une solution à long terme pour la pauvreté, l'action des FIS a engendré de l'emploi à court terme et l'infrastructure sociale a amélioré la santé, l'éducation et les transports » (BID, 2000).

## Technologie et recherche agricoles adaptées au contexte local

Lorsque les cultivateurs pauvres – qui constituent 70 % de la population pauvre à l'échelle mondiale – sont à la fois des partenaires actifs dans l'identification de leurs capacités, de leurs biens et services et de leurs besoins et des participants à la gestion de leurs ressources (par exemple, la technologie, la gestion des parasites, les apports critiques), alors leur condition s'améliore. Par exemple, l'usage des pesticides s'avère peu viable

sur le long terme tandis que nourrir le bétail avec des semences lui permet de résister aux maladies. Les agriculteurs ougandais ont développé du manioc qui résiste à une nouvelle souche de virus mosaïques en combinant les dernières innovations biogénétiques avec la recherche nationale et l'extension locale, renversant ainsi complètement les énormes pertes économiques et nutritionnelles provoquées par l'apparition du nouveau virus. Norman Uphoff a également identifié des cultivateurs qui ont inventé un nouveau système de culture du riz beaucoup plus productif que n'importe quel autre système.

L'association entre la recherche formelle et les techniques agricoles traditionnelles s'avère très payante. Par exemple, des millions de pois d'Angole – cultivés par des petits producteurs – ont permis d'arrêter les forages. En Inde, en 1993, les contrôles chimiques onéreux prédominaient. Lors d'une assemblée d'agriculteurs organisée par une ONG, Research in Environment, Education and Development Society, un vieux paysan fit la démonstration de sa technique traditionnelle devant les autres agriculteurs. Sa technique consistait à secouer des larves sur une feuille de plastique pour les donner à manger à des poulets. À la suite de cette démonstration, le Fonds International pour le Développement de l'Agriculture (FIDA) fit des tests à grande échelle. Ces tests étant concluants, la méthode fut réintroduite et, dès 1999, employée par des milliers d'agriculteurs. Dans le même ordre d'idée, la Research Foundation on Science, Technology and Ecology que dirige Vandana Shiva en Inde, est le fer de lance d'un mouvement citoyen qui préserve et réintroduit des techniques agricoles traditionnelles. Cette initiative a conduit à une croissance des revenus des agriculteurs, ces derniers étant auparavant prisonniers des dettes qu'ils accumulaient pour s'approprier les technologies et les pesticides nécessaires à l'agriculture « moderne » ainsi que les semences génétiquement modifiées promues par l'agro-industrie et les gouvernements locaux (Lappé et Lappé, 2002).

#### Les écoles communautaires

Dans certaines zones rurales, par exemple en Zambie et au Malawi, les habitants décidèrent que, étant donné l'éloignement des écoles et leurs carences sévères, il serait préférable de construire et d'administrer leurs propres écoles. Avec le temps, ce processus s'est défini comme le mouvement des écoles communautaires. Dans certains pays, le ministère de l'Éducation reconnaît l'utilité de ces écoles. Il est certain que ce type d'initiative est source de problèmes et de difficultés, notamment au niveau de la qualité de l'enseignement et des enseignants. Néanmoins, l'ampleur du mouvement et son enracinement auprès des collectivités ont convaincu des donateurs tels que l'UNICEF qu'il serait plus intelligent de suivre ce mouvement que de le freiner.

Il existe aux États-Unis un concept équivalent et digne d'intérêt: de nombreuses communautés ont un désir grandissant d'accéder à un enseignement de qualité et à un plus grand choix d'écoles par le biais de l'enseignement à la maison ou des *charter schools* (écoles sous contrat). Comme l'éducation dépend de l'État ou des municipalités, le mouvement des *charter schools*, grâce à un soutien fédéral, a peu à peu obtenu une reconnaissance officielle. Ces écoles font désormais partie du système d'éducation nationale bien qu'elles soient conçues, définies et soutenues par les résidents de quartiers. Chaque école a pour objectif de tester de nouvelles méthodes d'enseignement et de répondre aux besoins spécifiques des membres de la collectivité. Les conseils d'établissement de l'Éducation nationale soutiennent ces écoles en leur permettant de demander le statut de *charter school*.

#### Programmes de santé préventifs

Judith Tendler nous a fourni des comptes rendus détaillant plusieurs programmes communautaires de santé axés sur la prévention dans le Nordeste brésilien. Ces comptes rendus sont d'autant plus précieux qu'elle y décrit les fonctionnements internes qui ont garanti la réussite des programmes (Tendler, 2000). Un des cas décrits par Tendler est le programme d'agents de la santé du Ceará. Avant la création du programme en 1987, l'État du Ceará détenait les indicateurs de santé parmi les plus bas du Brésil et même de toute l'Amérique latine, avec un taux de mortalité infantile de 102 ‰. Après cinq années de fonctionnement, la mortalité infantile avait chuté de 36 % et le taux de vaccination pour la rougeole et la polio avait triplé et couvrait 90 % de la population. Des villages auparavant démunis avaient désormais des infirmières.

Comment tout ceci fut-il mis en œuvre? Le programme fut initié comme une des composantes d'un programme d'urgence pour l'emploi, monté à la suite d'une sécheresse et financé par un fonds temporaire d'assistance aux victimes de catastrophes naturelles administré par la région et par le gouvernement central. En 1989, la région décida qu'au vu des résultats positifs du programme, celui-ci serait reconduit. Des agents – principalement des femmes – furent recrutés à travers un processus extrêmement sélectif et formés pour devenir des agents de la santé. Ces agents travaillaient auprès de familles, effectuant des visites dans les foyers, pour un salaire minimum (à l'exception des personnels chargés de l'encadrement des infirmières qui recevaient un salaire supérieur) avec des contrats à durée déterminée. Ce programme s'inscrivait dans la politique générale de décentralisation déjà en cours. Il réussit à créer une synergie remarquable entre les trois dimensions de la gouvernance: locale, régionale, centrale. Cet exemple illustre aussi l'importance des mesures préventives et l'intérêt d'impliquer des membres des collectivités dans la direction et la mise en œuvre de projets. Le modèle favorisant l'emploi de travailleurs de proximité issus des collectivités a également été utilisé avec succès aux États-Unis pour des programmes de santé préventifs dans les quartiers avec l'emploi de promotoras (promoteurs) qui travaillent au sein de leurs propres communautés d'immigrants.

#### Programmes d'autoassistance au logement

En matière de logement, les programmes d'autoassistance figuraient parmi les plus innovants durant les années 1970 et 1980. Des projets d'autoassistance au logement furent mis en place pour répondre aux sévères pénuries de logements qu'on pouvait observer dans les bidonvilles de nombreux centres urbains d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie. Dans le cadre de ces projets, les squatters se voyaient offrir des baux pour des petites parcelles avec un accès à l'eau. Des réunions de quartiers étaient organisées où les résidents étaient invités à participer aux décisions concernant les lignes essentielles du projet et où des crédits étaient alloués pour acheter les matériaux nécessaires à la construction de logements.

Les familles pouvaient alors construire leurs propres habitats. Ensuite, elles avaient le choix: acheter, vendre ou louer cette habitation. Néanmoins, le but était de construire ou de se faire construire leur propre maison. C'était essentiellement un capital de sueur qui produisait leur abri. Dès leur création, ces communautés d'autoassistance au logement se sont stabilisées et ont même entraîné le développement embryonnaire d'une classe moyenne (Bryant, 1980, 1996).

#### Les fonds fiduciaires pour augmenter le nombre de logements

L'accès à un habitat est une préoccupation essentielle des populations pauvres. Les marchés de l'immobilier contribuent à la concentration de la pauvreté du fait que les pauvres ont des moyens limités qui restreignent le nombre de quartiers où ils peuvent se loger ou bien, dans le cas de la plupart des pays en développement, qui les obligent à se concentrer dans les squats illégaux qui ceinturent la plupart des grands centres urbains. Aux États-Unis, des politiques et des projets de logements innovants ont fourni des logements abordables tout en permettant une meilleure intégration sociale et en réduisant la création de poches de pauvreté. Cela fut rendu possible grâce aux lois sur

la répartition en zones (zoning) qui exigent que les nouveaux lotissements résidentiels dépassant un certain nombre d'habitations (entre 4 et 50) réservent un certain pourcentage (souvent 15%) des maisons ou des appartements à des personnes aux revenus faibles ou moyens. De plus, ces habitations doivent être conformes au reste du lotissement. De tels programmes existent dans le Maryland, en Californie, dans le Massachusetts, dans le Colorado ainsi que dans un nombre grandissant d'États américains.

Conçu au départ comme un moyen de maintenir des logements abordables pour des personnes essentielles à la vie de la collectivité mais dont les salaires ne sont pas à la hauteur des services rendus – employés de magasins, fonctionnaires de police, enseignants, employés des postes, etc. – le *zoning* aide à préserver la diversité sociale et à enrichir une collectivité tout en atténuant la trop grande homogénéité qui accompagne la croissance trop rapide et mal conçue des zones suburbaines (Jacobs, 1963).

Ces politiques sont souvent mises en application par l'intermédiaire de fonds fiduciaires qui servent à redistribuer des ressources, des terres et des habitations pour des logements bon marché. La ville de Burlington dans le Vermont, par exemple, a une société fiduciaire qui achète des terrains, avec ou sans habitations, et vend ensuite les habitations – mais pas les terrains – à de nouveaux acheteurs. Ces derniers jouissent de leur propriété aussi longtemps qu'ils le désirent ou qu'ils en ont besoin et peuvent la revendre - sans le terrain - à la société fiduciaire. L'inconvénient pour les familles est qu'elles n'achètent pas le même bien que les autres propriétaires immobiliers. L'avantage est qu'elles peuvent acheter une habitation dans un endroit plus proche du lieu de travail et des écoles que ce qu'elles auraient pu acheter autrement. Les fonds fiduciaires sont généralement financés par des taxes, comme la taxe pour la destruction de bâtiments, d'autant plus appropriées que les zones concernées sont en phase d'embourgeoisement.

#### Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons examiné en détail les stratégies qui aboutissent à de bons résultats dans la lutte contre la pauvreté et qui, par voie de conséquence, offrent de meilleures opportunités pour la paix. Pour effectuer cet examen, nous avons dû prendre en compte les relations entre les politiques, les programmes et les projets. Étant donné que les débats de cette dernière décennie sur les politiques publiques ont été particulièrement âpres, il était naturel de s'intéresser aux différences de points de vue. Parvenir à des réformes politiques et comprendre la nécessité d'un rapprochement entre les politiques, les programmes et les projets, tels sont les points principaux de ce chapitre. Nous avons également posé la question de savoir si cela a un sens de ne travailler qu'avec les pays déjà en plein progrès. En d'autres termes, ceux qui travaillent pour réduire la pauvreté dans le monde doivent-ils œuvrer dans des environnements hostiles? Cela pourrait être tentant mais il est important de savoir résister car la grande majorité des personnes pauvres ne devrait pas être punie pour avoir eu la malchance de naître au mauvais endroit.

Nous avons également examiné sept domaines spécifiques où des succès notables ont été enregistrés dans la lutte contre la pauvreté. Ces domaines sectoriels possèdent une caractéristique commune: tous les projets en faisant partie étaient montés avec le souci de faire participer activement les collectivités locales. Les projets participatifs sont des vecteurs solides pour réduire la pauvreté. Les projets appropriés et appréciés par les collectivités peuvent contribuer à la durabilité des processus de réduction de la pauvreté et, avec le temps, peuvent approfondir et enrichir le capital social. Ces changements peuvent à leur tour contribuer à établir une atmosphère favorable à la résolution de conflits et à la diminution de la violence.

# 5. Obtenir des résultats: renforcer la mise en œuvre

« La mise en œuvre [...] est la capacité à créer des liens de cause à effet jusqu'à l'obtention des résultats attendus [...].

Plus ces liens sont nombreux, plus les interactions entre causes et effets sont denses et plus complexe est la mise en œuvre. »

J. L. Pressman & A. Wildavsky, Implementation, 1973

#### Introduction

Supposez un instant que vous êtes en train de voyager à travers un petit pays en Afrique subsaharienne sans accès à la mer. Un jour, vous lisez dans le journal que le Président a annoncé une réforme politique majeure, celle-ci impliquant une augmentation significative des fonds alloués aux écoles communautaires <sup>1</sup>. Comme nous l'avons décrit dans le chapitre précédent,

<sup>1.</sup> Ce cas est tiré de plusieurs expériences dans divers pays et ne peut être attribué à un seul d'entre eux. Nous avons opté pour cette approche parce que de nombreux pays d'Afrique sont noyés dans les débats et les questions

ces écoles sont celles qui, tout particulièrement en Afrique, sont montées par des collectivités lorsque les parents d'élèves s'aperçoivent qu'il n'existe pas d'écoles publiques ou que les écoles existantes sont inadéquates. Un soutien de l'État pour ces écoles implique souvent une réforme politique favorable aux pauvres. Imaginons encore que, pour notre étude de cas, le Président a pris sa décision à la suite d'un mouvement social d'ampleur nationale appelant à une telle réforme. Après avoir lu cet article, vous entendez, lors d'un rassemblement local, que l'Assemblée nationale est en train de débattre des implications de cette nouvelle initiative présidentielle. Supposons qu'ultérieurement vous apprenez que l'essentiel de la législation a été approuvée et qu'une promesse de financement a même été faite.

Maintenant, les gens attendent avec impatience que l'action commence. Plus important encore, les personnes vivant dans des communautés rurales distantes de la capitale ont hâte de voir la politique mise en œuvre. Les parents ayant accès à l'information s'attendent à ce qu'il se passe quelque chose mais sans savoir exactement quoi, ni quand. Ils prennent leur mal en patience. Par le passé, ils ont attendu l'arrivée d'enseignants donc ils sont habitués à attendre. Entre-temps, dans la capitale, les gens pensent que la politique est déjà mise en œuvre. Dans les faits, rien n'indique que quoi que ce soit est fait pour les enfants des villages qui continuent à effectuer de longues distances pour se rendre dans des écoles où il n'y a ni livres, ni craies, ni tableaux, ni même d'enseignants formés.

Les changements de politiques publiques sont plus faciles à annoncer qu'à mettre en œuvre. Le défi principal est bien cette mise en œuvre. La première règle pour cela est que rien ne se met en œuvre automatiquement. La bonne volonté et

touchant au mouvement pour les écoles communautaires. L'objet de ce chapitre n'est pas d'améliorer les connaissances du lecteur sur des mouvements réels mais de lui faire considérer ce qui peut être essentiel pour une mise en œuvre efficace d'une réforme politique favorable aux populations défavorisées.

l'engagement ont besoin d'être nourris pour durer. Le vieil adage « bien commencé est à moitié fait » résume l'importance du travail de préparation. Pourtant, nous savons tous que le plus beau menu ne signifie pas que le dîner arrivera sur la table. Rien ne se met en œuvre tout seul.

Le recrutement de personnel et le financement doivent être organisés et les agences concernées doivent agir pour que les promesses aient une chance d'aller au-delà de quelques mots jetés sur une page ou prononcés lors d'une une allocution. La mise en œuvre consiste à mettre des jambes sous un corps politique de manière à ce que les promesses se réalisent. Trop souvent, les ingénieurs politiques s'attachent à répondre à la question du « quoi » sans vraiment se soucier du « comment ». Pourtant, la plupart des applications politiques butent justement sur cette étape du « comment » : la mise en place des mesures opérationnelles qui garantissent ou pas le succès des réformes des politiques publiques. Les pays avec des capacités institutionnelles limitées sont particulièrement vulnérables du fait que les obstacles sont tellement difficiles à surmonter que la mise en œuvre est complètement négligée. Lorsqu'en plus les ressources financières sont faibles, cette course d'obstacles devient un parcours du combattant, avec un encadrement déficient et un manque de ressources supplémentaires pour pallier les carences.

La mise en œuvre réclame une bonne évaluation des institutions en place qui pourraient être utiles, de celles qui ne le sont pas et même de celles qui pourraient entraver le mouvement. Lors du travail de mise en œuvre avec, par exemple, les gouvernements africains, il est évident qu'une meilleure capacité d'analyse est nécessaire au sein du gouvernement – à travers un conseil de cabinet, un secrétariat, un secrétariat au budget – pour appuyer les efforts destinés à améliorer les performances de certaines fonctions. Ce type de construction institutionnelle est courant dans les programmes d'assistance au développement. Nous en avons d'ailleurs parlé au chapitre 3 justement parce

que c'est un élément fondamental du travail de réduction de la pauvreté.

La mise en œuvre s'intéresse à qui fait quoi, quand et comment. En termes de politiques publiques, de programmes et de projets de réduction de la pauvreté, il s'agit là de questions difficiles qui touchent directement à la responsabilité, aux rôles et aux techniques des organismes chargés de la mise en œuvre. C'est pourquoi ce chapitre s'intéressera à la gamme d'outils et de techniques susceptibles d'interpeller les individus et d'aboutir à des accords. Les compétences techniques de gestion stratégique, les ateliers de travail, le développement des capacités, les techniques d'apprentissage institutionnel, les exercices de cartographie politique et l'évaluation des parties prenantes sont autant de techniques de gestion du développement qui se sont affinées avec le temps. Et, oui, toutes réclament des budgets adéquats et un personnel adapté.

On a beaucoup appris au cours des dernières décennies dans le domaine du développement. Ceci est dû principalement à l'expérience cumulative qui a pu être glanée, au travail de terrain, au travail de réflexion et aux écrits de plusieurs savants praticiens (par exemple Tendler 1975, 2000; Grindle 1980; Lindenberg & Crosby, 1981; Bryant & White, 1982, 1984; White, 1987, 1990; Esman, 1991; Chambers, 1994a, 1994b, 1997; Krishna, Uphoff & Esman, 1997; Brinkerhoff, 1997, 2002). Ce qui fait qu'en nous inspirant de ce travail, nous sommes principalement en train de distiller les leçons apprises.

Les praticiens de la gestion du développement ont travaillé dans le monde entier et durant des décennies à la mise en œuvre des réformes des politiques publiques, au développement du processus de participation, à la gestion de projets, au développement des institutions et des capacités. Ces praticiens se réunissent au moins une fois par an dans le cadre du Réseau de gestion du développement et, plus récemment, pour la Table ronde sur les politiques de développement, afin de tirer les leçons du considérable travail de terrain effectué par les pays du

Nord et du Sud et par les pays en transition<sup>2</sup>. En plus de ce travail, les programmes de développement internationaux intégrés à des universités mettent de plus en plus l'accent sur les outils concrets. Par exemple, le Programme de développement politique et économique de l'École des affaires internationales et publiques de l'universite Colombia a développé une « valise pour la gestion du développement » (Development Management Toolkit). En commençant tout simplement avec une page détaillant la liste des outils et des ressources, les étudiants de troisième cycle inscrits dans le programme assemblent collectivement des techniques dans leurs classeurs pour pouvoir les améliorer et en inventer d'autres au cours de leurs études. En bref, le travail de réduction de la pauvreté bénéficie aujourd'hui d'un corpus technique beaucoup plus solide qu'il ne l'était auparavant. Certains des outils seront examinés dans ce chapitre.

Les techniques de gestion du développement qui font une différence dans la mise en œuvre se sont affinées par le bais d'exercices de terrain et d'échanges d'expériences entre les praticiens. Certains ont accumulé des années d'expériences dans le domaine des processus participatifs et ont fait preuve d'un sérieux engagement personnel. Nous savons par expérience qu'une plus grande participation publique au processus de développement, depuis la conceptualisation jusqu'à la mise en œuvre des politiques, des programmes et des projets, contribue de manière significative à une plus grande efficacité.

La mise en œuvre comprend des facteurs (l'importance des incitations, des capacités, des rôles institutionnels) qui sont tous aussi importants pour l'exécution des politiques publiques, des programmes et des projets. En revanche, les politiques

<sup>2.</sup> Le Réseau pour la gestion du développement se réunit chaque année depuis 1973 pour échanger des vues et des idées à partir d'expériences de terrain – souvent de consulting avec des grandes agences internationales ou bilatérales. Ces rencontres ont été particulièrement utiles pour le partage de connaissances. Elles ont lieu en conjonction avec la rencontre annuelle de la Société américaine pour l'administration publique et sont affiliées à la Section pour une administration internationale et comparative.

publiques, les programmes et les projets diffèrent les uns des autres par l'ampleur des efforts, de l'intérêt engendré sur le plan national et donc des pressions politiques déclenchées. La mise en œuvre de politiques nationales pour des communautés très différentes les unes des autres sera d'une tout autre nature que la mise en place d'un projet touchant une seule région. Néanmoins, il est important de souligner qu'un gros projet, surtout dans de grands pays comme la Chine, le Brésil ou l'Inde, sera plus complexe qu'une initiative de niveau national dans des pays comme le Malawi ou le Tchad.

D'un côté, l'échelle de l'initiative compte énormément. Une initiative importante augmente la pression au niveau des structures, des systèmes et des procédures. Les processus de contrôles de qualité sont plus complexes. Les systèmes de gestion de l'information jouent un rôle plus grand à mesure que les programmes et projets gagnent en importance. D'un autre côté, de nombreux facteurs sont essentiels quelle que soit l'échelle du travail: un bon jugement et une bonne écoute, la capacité de surveiller et de bonnes techniques de négociation. Donc, souvent nous parlerons des trois niveaux de travail – politiques, programmes, projets – et à l'occasion nous clarifierons les différences qu'il peut y avoir entre chacun des niveaux.

Ce chapitre examinera le processus engagé pour une mise en œuvre efficace des politiques, des programmes et des projets. Pour cela, nous utiliserons le cas décrit plus haut des écoles communautaires dans un petit pays, cas extrapolé par plusieurs expériences bien réelles afin de mettre en lumière le type d'outils applicable à toute une gamme d'activités pour le développement. Nous passerons à la loupe toute une série de techniques pour les ateliers pouvant être utilisées lors des différentes étapes du processus dans le but d'impliquer une grande variété d'acteurs et de favoriser les échanges d'informations — autant de facteurs qui contribuent à l'efficacité de la mise en œuvre par le biais d'une solide appropriation de l'opération.

## Quelques réflexions sur la conceptualisation et la mise en œuvre

Trop souvent, les livres sur la mise en œuvre des politiques, des programmes et des projets présentent un modèle linéaire: la conceptualisation vient en premier, arrive ensuite la mise en œuvre, puis l'évaluation. Un de nos collègues enseignants donnait un cours sur la gestion du développement. Il se mettait devant le tableau noir et écrivait en anglais les trois lettres du processus tripartite, D (pour Design), I (pour Implementation) et E (pour Evaluation), ce qui donne «DIE (!)» dans la langue de Shakespeare, soit « Meurs! » en français, à quoi il ajoutait: « Et effectivement, c'est mort! » Il voulait tout simplement dire que le processus n'est ni bien ordonné ni linéaire. Sur le terrain, les processus de conceptualisation, de mise en œuvre et d'évaluation interagissent durant toute la durée d'une politique, d'un programme ou d'un projet. Les personnes chargées de l'évaluation conseillent de démarrer ce processus dès le début de l'opération, celles chargées de la mise en œuvre disent d'y réfléchir durant la conceptualisation alors que celles responsables de la conceptualisation sont persuadées que si leur travail est bon, cela résout tous les problèmes. Au bout du compte, on voit que les responsables de la mise en œuvre redéfinissent le projet pour faciliter sur le terrain.

En réalité, les trois processus agissent simultanément durant toute la durée de la politique, du programme ou du projet. Il y a bien longtemps que la plupart d'entre nous avons arrêté d'envisager la conceptualisation de programmes et de projets comme une feuille de route. Nous préférons envisager les choses comme un apprentissage. Des transformations doivent être opérées à mesure que l'on avance afin de s'adapter à un contexte qui peut changer ou à des besoins et des préférences qui évoluent au niveau des participants. Bien sûr, certains éléments fondamentaux réclament plus d'attention que d'autres lorsqu'on initie une nouvelle politique ou une nouvelle réforme. L'un des

ingrédients essentiels durant les premières étapes du processus est d'arriver à un minimum de consensus entre les acteurs-clés à propos des objectifs désirés.

Il est important d'être d'accord sur ces objectifs. Durant le processus qui conduit au consensus, il est souvent clair que les personnes concernées entretiennent des visions divergentes sur les implications de leur initiative. Les preneurs de décisions peuvent choisir de se concentrer sur différents aspects du problème et l'interpréter de différentes manières. Un certain degré d'ambiguïté peut être bienvenu pour que toutes les parties prenantes gardent leur motivation. On peut appeler cela l'ambiguïté fonctionnelle.

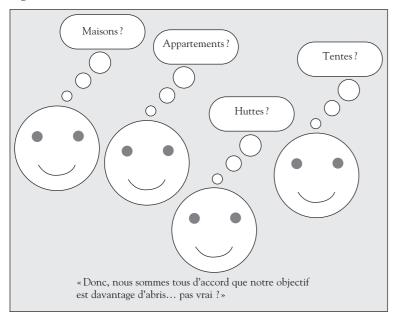
Ceci ne veut pas dire que la conceptualisation ne garde pas sa propre intégrité. Bien entendu, les principaux décideurs se doivent de choisir les éléments qui feront partie de la réforme politique. Et il est évident que les projets de développement doivent reposer sur un concept de base. Les éléments conceptuels fondamentaux et les activités au cœur des opérations qui vont définir le projet et déterminer la nature du travail de mise en œuvre doivent être détaillés et évalués en termes de faisabilité. En d'autres termes, ils doivent être rédigés noir sur blanc de manière à laisser une trace écrite. Souvent, les projets sont redéfinis lors de la mise en œuvre lorsque les personnes responsables de l'exécution sont au contact des parties prenantes et des participants et en apprennent davantage sur leurs besoins et leurs attentes. À partir de là, la reconceptualisation du projet devient une étape vers la mise en œuvre. Et pourtant, dans cette famille nombreuse où cohabitent la conceptualisation, la mise en œuvre et l'évaluation, la mise en œuvre est trop souvent ce deuxième enfant bousculé par les deux autres et qui a du mal à trouver sa place ou à attirer l'attention sur lui.

En priorité, le processus de conceptualisation doit clarifier les éléments fondamentaux constitutifs de la réforme politique, des buts du programme ou des objectifs du projet. Trop souvent, le désir d'arriver rapidement à un consensus minimum fait oublier la nécessité de clarifier l'objectif de l'opération. Et il y a une raison à cela. Pour arriver à un accord, il est impératif d'examiner les différentes visions du problème que peuvent entretenir les diverses parties prenantes. Or, à notre époque, les projets ont plusieurs sources de financement et les donateurs ont tout simplement chacun leur vision des choses. Ils peuvent donner l'impression d'être arrivés à un bon consensus avant de découvrir, à mesure que les activités liées aux projets se précisent, que celles-ci ne correspondent pas exactement à ce qu'ils avaient en tête.

Parfois, un élément unique est suffisant pour parvenir à un accord sur l'objectif de l'opération mais cet élément n'est pas dévoilé ni analysé. L'ambiguïté qui en résulte, fonctionnelle au départ, devient ensuite une source de dysfonctionnement lors de la mise en œuvre. Il en résulte des désaccords qui, avec le temps, amplifient d'autres problèmes. Sur l'illustration 5.1, le dessin montre une réunion de dirigeants sur un programme de logements ou d'abris. Même lorsque l'on pense qu'un terme est clair, l'interprétation que peuvent en donner les gens peut varier sensiblement. Chaque divergence entraîne une polarisation des positions.

192

Figure 5.1 – Un faux consensus



#### Le développement participatif

Le maintien d'un processus participatif durant toute la durée d'une politique, d'un programme ou d'un projet ajoute à la complexité de l'opération mais aide, en contrepartie, à assurer la valeur et la validité des processus de conceptualisation et de mise en œuvre. Un processus participatif large peut multiplier les zones d'ambiguïté et augmenter les besoins en matière de communication, de négociation et de coordination. En bref, la participation fait augmenter les coûts de l'opération. Mais le jeu en vaut la chandelle puisque les fondations sont établies par un engagement dûment partagé.

Le développement participatif réclame une attention particulière dans la recherche de solutions aux problèmes qui freinent le mouvement lors de la mise en œuvre des programmes. Un processus participatif multiplie la quantité (et on peut espérer aussi la qualité) des informations se déplaçant latéralement et verticalement. La gestion de ces flux peut s'avérer problématique et il peut arriver qu'il y ait « trop de cuisiniers dans la cuisine ». Dans le travail de réduction de la pauvreté, chaque « cuisinier » a ses propres besoins et ses propres intérêts qui peuvent être en conflit avec ceux des autres « chefs ». Le travail participatif exige de savoir prendre des décisions difficiles, d'être capable de faire des compromis et de travailler avec d'autres personnes donc de savoir prendre leur avis en compte à mesure que les choses progressent.

Si la gestion de l'information est une activité compliquée, le fait d'avoir trop d'informations plutôt que pas assez a pour effet de réduire le degré d'incertitude. Généralement, les processus participatifs génèrent une appropriation locale et donc une certaine légitimité. La légitimité et la crédibilité font partie d'un capital social qui porte un projet au travers des obstacles administratifs. La légitimité et la crédibilité permettent à une politique ou à un programme de s'étendre dans la durée. En d'autres termes, elles assurent la durabilité des programmes et des projets.

En bref, les processus sont importants. Ils sont importants parce que les croyances, les inquiétudes, les peurs, les espoirs que peuvent entretenir les individus façonnent leurs perceptions et leurs actions, surtout en termes d'accès aux biens et aux services. Toute intervention doit être acceptée par ceux qui pourvoient des apports fondamentaux, par ceux qui perçoivent des bénéfices, par ceux qui couvrent les coûts. Les processus débouchant sur une « appropriation » sont inévitablement au cœur de tout progrès opérationnel et ils sont indispensables à la mise en action des programmes et des projets.

On peut beaucoup apprendre des expériences extrêmement variées qui se sont accumulées au cours des trente dernières années sur l'ensemble du globe et qui nous montrent comment conceptualiser et construire les processus participatifs au sein de communautés rurales et urbaines pauvres. Ces nouvelles

connaissances sont aussi variées et riches que les personnes peuvent être diverses. En termes de politiques de réduction de la pauvreté, on a beaucoup appris sur les moyens de progresser sur un terrain miné par l'indifférence, les discordes et l'opposition. Les réunions publiques, les réunions de quartiers, les distributions de tracts, les éditoriaux de journaux, les assemblées réunissant les parties prenantes, les forums de discussions Internet, les magazines, les émissions de radio, tous jouent un rôle pour rassembler les populations et parfois aussi pour apporter un soutien aux programmes ou aux projets. Les séances plus encadrées, comme les ateliers de travail, peuvent également aider, surtout lorsqu'elles sont organisées avec soin et qu'elles permettent des échanges approfondis. C'est pourquoi les ateliers sont arrivés à occuper une place particulière dans le monde du développement participatif.

Ces ateliers constituent une technique de choix car ils facilitent l'élaboration de visions partagées permettant d'arriver à un accord et de mettre en application les processus de travail. Les ateliers bénéficiant de bons animateurs et d'une bonne documentation permettent à chacun d'être informé et de connaître son rôle dans le projet.

Du fait que le terme « atelier » est très utilisé et qu'il signifie beaucoup de choses différentes, nous voulons clarifier ce que nous entendons par là. Un atelier correspond à la réunion d'un groupe de personnes ayant pour vocation de travailler à l'élaboration d'objectifs particuliers et à la résolution de problèmes spécifiques, le tout dans un but précis. Il est important de garder cette définition en tête. Nous n'entendons pas par « atelier » une simple réunion ou conférence. Si ces dernières ont leur importance, elles n'ont pas les mêmes buts et elles ont moins de chance d'être aussi productives que de véritables ateliers parfaitement organisés où les participants arrivent préparés à travailler ensemble pour résoudre des problèmes, régler des différents ou atteindre des objectifs spécifiques. Les personnes invitées à un atelier doivent comprendre à l'avance qu'elles

seront sollicitées et qu'on exigera d'elles une participation active aux débats et aux groupes de travail pour qu'à la fin de l'atelier, on arrive à un meilleur niveau de consensus sur la nature de l'étape suivante.

Les ateliers organisés de cette manière forment un outil technique extrêmement utile pour faire avancer les politiques, les programmes et les projets. Il existe plusieurs modalités de fonctionnement pour les ateliers qui correspondent à divers objectifs. En effet, il est crucial de savoir pourquoi on organise un atelier. Le fait de clarifier l'objet de l'atelier permet de clarifier les objectifs, les modes de facilitation, les étapes préparatoires et, surtout, de déterminer qui va participer à l'atelier. L'objet est-il de lancer un projet? Ou bien est-ce de surveiller un projet déjà commencé? L'objet est-il de renforcer le soutien à une réforme politique? Ou est-ce d'arriver à un accord des parties prenantes sur l'étape suivante, que ce soit dans le cadre d'un projet ou d'une réforme politique? L'objet est-il encore d'arriver à une simple entente entre des opposants hostiles sur ce qu'ils pourraient gagner à travailler ensemble? Les ateliers sont des outils efficaces pour traiter de ces questions. Mais bien savoir lequel de ces objets vous concerne est primordial si vous voulez obtenir des résultats concrets. De fait, réunir plusieurs de ces objets aura pour effet de rendre l'atelier stérile.

196

Tableau 5.1 – Types d'ateliers

Types d'ateliers	Objets de l'atelier		
Ateliers de planification stratégique	Que les acteurs principaux définissent les buts et objectifs des politiques, des programmes et des projets.		
Ateliers de gestion stratégique	Que les maîtres d'œuvre des organismes-clés déterminent qui fait quoi, quand et comment.		
Ateliers d'évaluation pour les parties prenantes	Engendrer et définir le degré d'engagement pour ceux qui ont un intérêt dans une politique, un programme ou un projet.		
Évaluation participative rurale	Que les bénéficiaires potentiels d'une politique, d'un programme ou d'un projet identifient leurs besoins, leurs priorités et leurs rôles potentiels dans le cadre d'une politique, d'un programme ou d'un projet.		
Évaluation ou surveillance participative	Surveiller et évaluer la progression du travail et l'impact qu'il a pu avoir sur les bénéficiaires d'une politique, d'un programme ou d'un projet.		
Ateliers de planification AIC	Consulter les responsables d'un secteur d'activité ou assurer leur engagement dans une politique, un programme ou un projet.		
Ateliers de contrôle ou de dépannage AIC	Que les personnes impliquées dans, ou touchées par, une politique, un programme ou un projet identifient les problèmes ou les préoccupations et, si possibles, tentent d'y répondre.		

La première grande étape consiste à ce que l'objet de l'atelier organisé soit aussi clair que possible. Comme nous pouvons le visualiser sur le tableau 5.1, il y a plusieurs types d'ateliers très différents les uns des autres. Il y a des ateliers de planification stratégique, des ateliers de gestion stratégique et des ateliers d'évaluation pour les parties prenantes. Ces derniers ont lieu pour permettre aux parties prenantes de donner leur opinion sur la progression d'un programme. Il existe encore un autre type d'atelier qui utilise un modèle conceptuel complètement différent: l'atelier d'acceptation, d'influence, de contrôle ou atelier

AIC. Il y a aussi les ateliers d'évaluation participative qui ont leurs propres fondements conceptuels.

La seconde étape préparatoire d'un atelier consiste à décider des connaissances et des renseignements qui guideront le travail vers l'objectif final. Puis vient le processus de facilitation ou de l'animation avec, au départ, l'identification du facilitateur. La *qualité* de la facilitation est essentielle puisque c'est elle qui détermine si les participants seront en confiance pour que leurs opinions soient respectées, que les différences de points de vue puissent être abordées sans problème et que le processus participatif engendre le soutien et non l'inimitié.

Il existe plusieurs types et styles de facilitation qui ont chacun leurs qualités et leurs caractéristiques. Pour le facilitateur, le plus important est de valoriser, à travers une bonne communication, le rôle et l'apport de chaque participant et de faire avancer le groupe avec aisance lorsque les divergences se manifestent intensément ou que le processus semble sur le point de dérailler.

### Construire des coalitions politiques et avancer dans la mise en œuvre

Pour revenir à notre étude de cas virtuelle, notons que le Président peut avoir demandé au ministère de l'Éducation de mettre sa politique en action. Néanmoins, cela ne constitue que le début du processus. Après, c'est une boîte de Pandore qui s'ouvre, débordante de conflits d'intérêts et d'ordres du jour en compétition les uns avec les autres.

Le ministère de l'Éducation est chargé par le Président de mettre la politique en œuvre. Mais le ministère des Collectivités locales estime qu'il a également un rôle à jouer. Le ministère des Finances a aussi son mot à dire puisque c'est lui qui alloue les financements permettant à l'initiative de décoller. L'Association des enseignants proteste, car elle pense que les collectivités vont recruter des enseignants qui n'ont pas reçu la formation adéquate, c'est-à-dire celle certifiée par l'Association.

Quant aux Conseils généraux, ils veulent savoir quel sera leur rôle lorsqu'il s'agira de décider où, dans leur zone, les écoles de quartier seront construites. Entre-temps, les associations de parents d'élèves chercheront à faire valoir leurs revendications qui varient sensiblement d'une association à l'autre. Les collectivités et les ONG transmettent elles aussi leurs demandes. En bref, les parties concernées se font connaître pour demander quelle part de l'action sera la leur.

Supposez qu'un projet particulier ait reçu un financement pour mettre en œuvre une opération dans une zone spécifique qui comprend 20 établissements scolaires abritant 3 500 élèves venant de 35 villages. Le travail d'évaluation indique que les villageois ont besoin d'écoles situées à une distance inférieure à 5 kilomètres de leurs foyers, avec un accès à l'eau et des fournitures de base. La personne chargée de diriger le projet – et qui travaille depuis le bureau local d'une ONG internationale - en gère plusieurs en même temps. Elle travaille en partenariat avec des agences qui lui prêtent du personnel, même si celui-ci a d'autres responsabilités. Le projet est financé par des fonds publics et privés. Imaginons que les donateurs sont le ministère de l'Éducation, les conseils généraux, le Comité central mennonite (basé aux États-Unis), l'Alliance internationale Save the Children (Royaume-Uni), l'UNICEF, le Conseil des femmes (une association locale de volontaires), et l'Agence canadienne de développement international. Toutes ces agences et tous ces acteurs travaillent sur des initiatives qui peuvent être pertinentes à la réforme politique annoncée. Mais chacun doit satisfaire à certaines exigences avant de fournir de l'assistance.

Entre-temps, bien sûr, ceux qui étaient opposés à l'initiative au départ font tout pour faire dérailler le processus en marche. Mais, même pour tous ceux qui y sont favorables, il s'agit de résoudre les nombreux problèmes ayant trait aux conséquences de la réforme politique pour les différentes régions du pays, pour les différentes circonscriptions, pour les différents groupes locaux. En toute logique, le nombre de joueurs et le nombre de

problèmes soulevés ne cessent de croître – presque exponentiellement – et probablement dans une relation inversement proportionnelle aux capacités du gouvernement à gérer la réforme.

Une manière de garder le contrôle de tout cet imbroglio consiste à organiser une évaluation institutionnelle. Comme nous l'avons vu précédemment au chapitre 3, les évaluations institutionnelles permettent de mieux appréhender le contexte qui sera celui des politiques, des programmes et des projets. Ces évaluations permettent de comprendre quelles sont les fonctions qui auront besoin du plus grand soutien et d'identifier qui fera quoi durant l'étape opératoire suivante. Elles facilitent la gestion des ressources humaines et financières en vue de mieux répondre aux besoins immédiats tout en assurant le soutien nécessaire pour l'avenir. Mais la question à laquelle il est le plus difficile de répondre est la suivante : qui, exactement, s'occupe de toutes ces choses-là? Généralement, ces tâches sont partagées par les décisionnaires œuvrant sur les divers niveaux d'opérations. Malheureusement, Merlin l'Enchanteur n'est pas là pour tout solutionner. Les titres tels que directeur des opérations, directeur général, chef des opérations ou directeur exécutif cachent plus de choses qu'ils n'en peuvent révéler sur la densité des responsabilités et des tâches. Derrière le rideau magique des titres ronflants, il y a besoin d'une véritable capacité institutionnelle. L'évaluation aide à déterminer les étapes nécessaires à la construction de cette capacité. Parfois, ce sont les structures juridiques qui réclament des soins. Parfois, il faut s'occuper de restructuration ou bien travailler sur la réorganisation. Parfois, il est important de créer de nouvelles agences intermédiaires.

La qualité des résultats accomplis par le changement de politique est fonction des motivations (sociales, politiques, économiques) que ce changement porte en lui et des capacités institutionnelles (règles du jeu, organisations). Le ciment qui lie ces deux piliers structurels est composé de l'attention portée par les dirigeants au processus, de leur engagement à voir la

transformation politique s'effectuer à mesure que les résultats sont obtenus et de leur travail avec les coalitions.

Pourquoi les coalitions? Parce que la caractéristique principale des politiques publiques est qu'aucun individu ne prend toutes les décisions tout seul. De multiples dirigeants — représentant souvent plusieurs organismes — travaillent à former des coalitions afin de transformer les politiques publiques. Même parfaitement conçues, les politiques publiques ont besoin de personnes agissant de concert pour aboutir à un résultat.

Il faut des budgets, du personnel et des processus pour mettre une politique en œuvre. Bien que nous n'ayons cessé de souligner l'importance des processus participatifs, il nous faut aussi examiner la manière de conduire les opérations lorsque plusieurs décisionnaires agissent sur différents niveaux, chacun ayant ses propres besoins et tous ayant entre eux des intérêts en concurrence. La question est de savoir comment combiner des processus pour trouver des zones de consensus, le tout dans le but de faire avancer les choses. Il n'y a pas une seule réponse. Ce qui est certain, c'est que les processus comptent énormément. Si le processus n'est pas dominé par un dictateur qui place ses pions et utilise la force ou la violence pour imposer sa loi, alors les dirigeants devront faire preuve de persuasion, de négociation, de compromis, de travail vers le consensus – en bref, ils devront beaucoup discuter. L'objet est d'atteindre un point de vue partagé.

Durant toute la mise en œuvre d'un changement de politique publique, il s'agit de voir comment intégrer toutes les personnes faisant partie du puzzle – les conseillers municipaux, les partis politiques concurrents, les diverses ONG, les responsables gouvernementaux, les investisseurs financiers, les entreprises locales. La liste n'est pas exhaustive. Oui, l'organisation d'un atelier aiderait. Mais d'abord, il serait plus utile d'effectuer au moins une évaluation des parties prenantes. Ce type d'évaluation, proche de la cartographie politique, est utile pour déterminer les agences et des agents qui ont un intérêt à ce que

soit mis en œuvre une politique, un programme, un projet ou à ce qu'intervienne un changement de politique.

#### Les évaluations de parties prenantes

On ne sait pas exactement comment les évaluations de parties prenantes se sont introduites dans la pratique de la gestion du développement. Cela fait déjà plus de vingt ans que Ben Crosby et Marc Lindenberg s'expriment sur la cartographie politique. L'approche qu'ils ont définie dans le cadre de leur travail en Amérique latine fut ensuite adoptée pour un vaste projet financé par l'USAID qui s'est inscrit avec succès dans la durée: le projet « Mettre en œuvre le changement de politique » (Implementing Policy Change Project, IPC) (Lindenberg et Crosby, 1981; Crosby, 1992). Ben Crosby affina et utilisa cette technique durant plus de dix ans et obtint des résultats significatifs. Souvent, les directeurs de projets – ou, aux niveaux supérieurs, les responsables de la réforme politique au sein des ministères – disposaient d'informations insuffisantes sur toutes les parties prenantes. Or, il est nécessaire d'avoir, non seulement des informations sur l'intérêt que peuvent porter les parties prenantes à un projet ou une politique, mais aussi sur leurs capacités de mobilisation pour soutenir ou rejeter une réforme.

Le but de l'évaluation des parties prenantes est de dépeindre de manière condensée les quatre caractéristiques des parties prenantes: l'intérêt porté par le groupe à la problématique, les ressources dont dispose le groupe, sa capacité à mobiliser les ressources et sa position par rapport au problème en jeu (favorable/opposé). Si l'on devait effectuer une évaluation préliminaire des parties prenantes pour voir lesquelles sont intéressées par le projet, on pourrait y inclure les associations de villages, les ONG animées par les collectivités, les ONG internationales, les conseils municipaux et généraux – et les conseillers – ainsi que les représentants des ministères et les

donateurs. Le tableau 5.2 ci-après permet de voir à quoi peut ressembler une évaluation partielle des parties prenantes.

Tableau 5.2 – Un échantillon – partiel – d'évaluation des parties prenantes

Groupe	Domaine qui intéresse le groupe	Ressources	Capacité de mobilisation des ressources	Position vis-à- vis de la politique, du programme, du projet
Conseil général pour la région Nord du pays	Intéressé par l'enseignement et la manière dont il est délivré	Le Conseil général est pra- tiquement en faillite à cause de troubles sociaux ; son capital social et politique consiste essen- tiellement en ressources majeures	Relativement capable de mobiliser son capital poli- tique	Opposé au départ ; une courte majorité du Conseil général désor- mais favorable
Association des femmes de l'Église du Nord	Plusieurs dirigeants-clés de cette association aident à organiser le Mouvement pour des écoles communautaires	Ressources financières faibles ; crédi- bilité impor- tante au niveau du travail de la base	Bonne capacité à mobiliser des sympathisants ; savoir-faire organisationnel	Très favorable
Association d'enseignants du Nord	Intéressée à maintenir la délivrance de son certificat	Quelques res- sources finan- cières venant des cotisations	Capable et prête à générer des ressources	Très opposée du fait que les enseignants des écoles commu- nautaires n'ont pas besoin d'être certifiés
Ministère de l'Éducation, section affaires communau- taires	La section affaires commu- nautaires est très favorable ; le reste du ministère pas du tout	La section AC a peu de res- sources finan- cières et peu de soutien au sein du ministère	Peu de capa- cités à mobi- liser du fait que les politiques internes paraly- sent le mouve- ment	Par principe, très favorable au mouvement pour des écoles communau- taires

L'objet de l'évaluation des parties prenantes est de fournir à ceux qui tentent de faire avancer un projet ou une réforme un bon aperçu du type de soutien sur lequel ils peuvent s'appuyer. Souvent, les dirigeants et hauts responsables prétendront connaître la nature du soutien dont ils bénéficient dans leur opération. Pourtant, lorsque des évaluations systématiques des parties prenantes sont effectuées à partir d'analyses rigoureuses, d'entretiens ou de contrôles d'information et présentées à des clients, ces derniers sont généralement étonnés de voir combien ils peuvent apprendre sur les parties prenantes. Si l'on regarde l'évaluation très condensée du tableau 5.2 par exemple, il apparaît clairement que les opinions pour ou contre les écoles communautaires sont très marquées. Les dirigeants entendent leurs sympathisants qui les caressent dans le sens du poil et les encouragent vivement à continuer. Mais ceux qui leur sont opposés – comme l'Association des enseignants de la région Nord, celle-ci disposant de ressources et étant prête à les utiliser – sont en position d'entraver le programme. Ce travail de sape sera d'autant plus efficace que certains hauts responsables du ministère de l'Éducation se rallieront au mouvement d'opposition.

En fin de compte, un changement de politique – surtout dans les pays disposant de partis politiques, de parlements, de conseils municipaux et d'une presse active – ne peut se faire que si les hauts responsables, les décideurs et l'opinion publique tombent d'accord sur le fait que le changement est acceptable. Pour arriver à un tel résultat, il faut beaucoup d'écoute, de marchandage, de discussion, d'adaptation et de compromis. De fait, ce processus met en exergue des points de vue concurrents et permet à des informations nouvelles ou différentes de monter à la surface. Le nombre et l'inclination de ceux qui ont un enjeu dans la partie varient sensiblement selon la nature des changements proposés, leur impact et leurs coûts.

L'évaluation des parties prenantes peut être réalisée par le biais d'un atelier au cours duquel sont collectées les données

pertinentes. Cette collecte de données peut aussi s'effectuer par des interviews, par le truchement d'un travail d'observation et par la recherche de documents. On peut aussi commencer par cette collecte pour effectuer une évaluation préliminaire et, ensuite, organiser un atelier d'évaluation réunissant les parties prenantes de manière à ce que leurs représentants révisent et complètent la première évaluation. Plus souvent, lorsqu'un atelier d'évaluation des parties prenantes est organisé, l'objectif principal est d'évaluer une politique, un programme ou un projet. Ceci revient à dire que l'évaluation peut s'avérer problématique. Or, il est important de déterminer quel est l'objectif principal. Il est important aussi d'être sensible au fait que le soutien, ou l'absence de soutien, pour un programme ou une politique, est un phénomène évolutif qui change à mesure que grandit le sentiment de partage, y compris avec l'organisation de l'atelier. Les ateliers constituent des processus puissants, surtout lorsqu'ils bénéficient de bons facilitateurs. Ces ateliers mettent les participants à contribution et engendrent de nouvelles perspectives, favorisant par là de nouvelles prises de position.

#### Évaluations rurales participatives

Examinons désormais les composantes du processus participatif, appelé communément Évaluation rurale participative (ERP). L'ERP est en réalité un grand panier rempli de techniques diverses destinées à promouvoir l'engagement de personnes souvent laissées pour compte lors du processus de conceptualisation, de contrôle et d'évaluation.

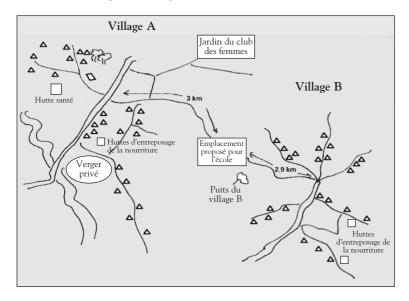
Même si nous ne pouvons passer en revue l'ensemble des techniques, nous pouvons en examiner quelques-unes. Le plus souvent, l'ERP s'effectue par le biais d'ateliers. Ces ateliers sont organisés et animés pour que les membres des collectivités puissent réaliser leur propre évaluation. L'objet est de voir comment ils envisagent de résoudre les composantes du problème qu'ils ont eux-mêmes identifié. Robert Chambers, Edward Jackson,

Yusuf Kassam, Fran et David Korten et Norman Uphoff font partie d'un groupe de pionniers ayant travaillé sur les ERP. Heureusement, non seulement ces individus ont expérimenté différentes façons d'impliquer des personnes de manière à ce que leurs voix et leurs opinions aient la primauté, mais ils ont également documenté leurs expériences pour que d'autres en profitent (F. Korten, 1982; D. Korten, 1982; Uphoff, 1985; Chambers, 1994a; 1994b, 1997, Jackson & Kassam, 1998).

Les techniques d'ERP sont utilisées pour aider les gens à exprimer leurs propres opinions, à raconter leurs expériences, à partager leurs connaissances et à dire ce qu'ils pensent devoir être fait pour améliorer leur bien-être. Ce travail se réalise à travers toutes sortes d'exercices de cartographie, de calcul et de consignation. Durant l'étape de conceptualisation du projet, l'ERP peut être efficace pour identifier et classer les problèmes par ordre de grandeur, pour définir les biens et services existants et pour dessiner la réalité actuelle et envisagée. Souvent, les facilitateurs commencent par un simple tour de village durant lequel les individus parlent de leur vie et de leurs moyens de subsistance. Durant l'étape cartographique, les villageois utilisent des symboles pour désigner sur la carte les sources d'eau, les schémas de logement, les routes, les abris pour animaux, les champs et les cultures agricoles ainsi que les entrepôts.

206

Figure 5.2 – Carte de l'évaluation rurale participative du village : emplacement préféré de l'école

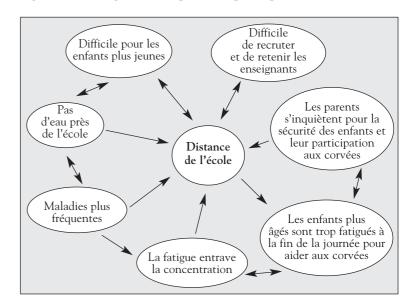


La figure 5.2 montre une carte type où deux villages tentent de sélectionner un emplacement pour une école communautaire.

Après l'exercice cartographique, d'autres exercices de groupes tels que l'élaboration d'un diagramme d'identification de problèmes sont réalisés. Ce diagramme est effectué à partir d'un problème choisi par le groupe. Dans le cas des écoles communautaires, la distance de l'école par rapport aux habitations constituait l'un de ces problèmes. Celui-ci était lié à d'autres questions, la réalité étant celle que les villageois perçoivent. Voir la figure 5.3.

208

Figure 5.3 – Diagramme du problème participatif



Ensuite, les villageois peuvent faire une matrice (figure 5.4) qui capte l'impact que peut avoir la distance sur les divers membres de la collectivité. Cette matrice peut être complétée par une auto-évaluation de ce que les villageois pensent pouvoir faire par eux-mêmes et de ce pourquoi ils auraient besoin d'aide extérieure. Après, ils pourront classer leurs biens et services par ordre de grandeur dans le but de répondre à leurs besoins. Ce type de données est utile à la collectivité pour le travail de conceptualisation et pour celui de contrôle du projet.

209

Figure 5.4 – Matrice ERP pour l'intensité du problème et les approches possibles

Membres de la famille touchés							
Problème 9	Jeunes enfants	Enfants plus âgés	Parents	Possibilité* de résoudre le problème nous-mêmes	Chance d'obtenir une aide extérieure		
Distance de l'école	000000	000	0000	99 999	9 99		
Source d'eau proche de l'école	000000	99 999	9 999	00 0	0000		
Fournitures: tableau, craies	00000	0000000	0 000	0 0000	00 000		

Fèves utilisées pour compter.

Le vaste corpus expérimental et les connaissances qui ont découlé de l'expérience des ERP permettent d'arriver à des résultats significatifs auprès de collectivités en Asie, en Afrique et en Amérique latine. En bref, les processus participatifs ne contribuent pas uniquement à réduire la pauvreté: ils aident à la réduire durablement en promouvant la participation civique et en faisant prendre conscience aux populations de leurs capacités à résoudre leurs propres problèmes.

#### Planification stratégique

De même qu'il y avait au départ un processus participatif qui permettait d'identifier et de conceptualiser le projet, il y a ensuite un engagement des collectivités qui autorise sa mise en œuvre. Cela est-il suffisant? Non. Le fait d'engager un processus

participatif durant l'étape d'identification et de conceptualisation d'un programme ou d'un projet aide considérablement les choses puisque cela implique qu'il y a davantage de personnes prêtes à soutenir le projet et davantage de volonté à coopérer et à négocier les choix difficiles de la mise en œuvre. Néanmoins, le fait d'engager un processus participatif ne permet pas de résoudre tous les problèmes. La planification stratégique s'avère tout aussi essentielle, au départ évidemment, mais également durant les diverses étapes du processus. Les événements extérieurs, les crises gouvernementales, les mutations internationales sont autant de facteurs qui poussent à repenser le pourquoi de l'opération et le type de changements qu'il serait souhaitable d'adopter.

La planification stratégique peut être définie de différentes façons. Choisissons une définition opérationnelle mettant trois points en exergue: le processus permettant d'identifier la direction à prendre, le processus permettant de sonder l'environnement interne et externe pour identifier les opportunités et les menaces, le processus permettant de définir les objectifs et les moyens de les atteindre en vue de rendre l'avenir plus rose. À partir du moment où la direction d'un organisme, d'un secteur ou d'un projet adopte cette approche, alors l'organisation d'un atelier de planification stratégique peut s'avérer très utile. Un plan stratégique aide à clarifier les objectifs ainsi que les moyens de les atteindre. Les dirigeants qui organisent un tel atelier se doivent de clarifier entre eux ce qu'ils entendent accomplir à la fin du processus. Ceci permet de mieux identifier les personnes invitées à participer à l'atelier et le type d'informations que les participants devront assimiler avant de commencer la rencontre.

Pourtant, la partie critique de ces ateliers de planification stratégique réside dans le travail de facilitation – quelles questions ou quels problèmes sont proposés aux groupes de débat, dans quel ordre et de quelle manière. C'est en travaillant sur une série de questions que les participants parviennent à

<sup>\*</sup> Vous pouvez utiliser divers types de fèves pour refléter les différentes estimations de la capacité de la collectivité à résoudre le problème par elle-même.

dévoiler leurs visions respectives. Mener préalablement à l'atelier des interviews très poussées des futurs participants aide à la formulation de questions pertinentes. Les questions devraient être posées de manière séquentielle afin d'arriver à un partage d'opinions et à un consensus.

L'un des facilitateurs les plus efficaces utilisait un logiciel Power Point de manière interactive, inscrivant les points de vue sur l'écran afin que tous les participants puissent les avoir sous les yeux<sup>3</sup>. Cette technique présente plusieurs avantages. D'abord, cela démontre visuellement que les participants tentent d'aboutir à une vision partagée du problème. Ensuite, cela indique que les participants sont pris au sérieux. Enfin, cela laisse entendre que les participants ne parlent pas à un mur et que leur parole est prise en considération. Cette technique est plus efficace que l'ancienne méthode où l'on apposait les idées sur un tableau de conférence traditionnel. L'informatique présente l'autre avantage de rendre possible la confection immédiate d'un dossier informatique que les participants peuvent emporter avec eux à la fin de l'atelier et où figure le fruit de leur labeur.

Les simples villageois, tout comme les hauts responsables, doivent savoir que l'on donne du poids à leurs opinions et au temps qu'ils ont investi, et que cela sera pris en compte pour l'élaboration du produit final. Le fait de voir leur opinion sur un grand écran leur donne aussi l'occasion de rectifier le tir: « En fait, je voulais vraiment dire... ». Cela aide aussi à juguler

le grave danger que les participants quittent l'atelier persuadés d'être tous sur la même longueur d'onde alors que tel n'est pas le cas (voir le tableau 5.1 plus haut). Si cette technique particulière se limite aux endroits possédant l'électricité, on peut s'en inspirer et appliquer certains éléments à d'autre formats d'une plus grande simplicité technologique. De manière générale, les facilitateurs devraient toujours essayer de capter visuellement les apports des uns et des autres, avec autant de précision que possible. Une technique consiste à demander aux participants de mettre eux-mêmes leurs idées sur papier. Une telle méthode est décrite dans la section qui suit sur les ateliers de consensus.

#### Méthode de l'atelier de consensus

La Méthode de l'atelier de consensus, telle qu'elle fut développée par l'institut des Affaires culturelles (IAC), est extrêmement flexible et elle peut s'adapter à une multitude de situations et d'applications <sup>4</sup>. Cette méthode permet à un groupe d'arriver rapidement à un consensus. De plus, comme toutes les personnes présentes participent aux décisions prises au cours de l'atelier, toutes perçoivent ces décisions comme les leurs et elles s'en partagent la propriété. En conséquence, les probabilités deviennent plus grandes que les décisions et les plans ébauchés seront mis en application. Un tel atelier peut être utilisé pour aider un groupe à prendre une décision, à résoudre un problème, à

<sup>3.</sup> Marc Lindenberg utilisa cette technique du Power Point pour faciliter les rencontres entre la Banque mondiale et le PNUD sur le thème de l'évaluation lors de rencontres organisées à Paris en 1999 et 2000. Avant sa disparition prématurée en mai 2002, il officia également comme facilitateur lors d'une série de rencontres interactives que Lindenberg et Bryant avaient conjointement organisées, financées et préparées pour les PDG d'importantes ONG internationales de développement et d'assistance (Oxfam, Save the Children, CARE, Médecins sans Frontières, World Vision, Plan International, MercyCorps, International Rescue Committee, etc.), à Bellogio, Seattle, Oxford et au domaine Rockefeller, Pocantico. Pour plus de détails sur ces sessions fructueuses et productives, voir Lindenberg et Bryant, 2001.

<sup>4.</sup> La Méthode de l'Atelier de consensus décrite ici est une technique perfectionnée par les associés de Millenium Consulting, une entreprise de consulting basée à Chicago dans l'Illinois et spécialisée dans les associations à but non lucratif et dans le secteur public. La méthode fut développée par le personnel de l'Institut des affaires culturelles, au départ pour des projets de développement de collectivités aux États-Unis et dans le monde, et adaptée par la suite pour des processus participatifs de groupe dans toutes sortes de contextes. L'Institut des affaires culturelles continue à utiliser et à enseigner cette méthode qui fait partie de la valise appelée «Technologie de Participation».

établir un plan d'action. Ce type d'atelier est particulièrement propice aux situations réclamant des solutions créatives et imaginatives, un engagement multidisciplinaire des équipes ou un besoin urgent de construire un plan d'action. Le processus peut générer rapidement un certain esprit d'invention et un nouveau dynamisme. Il peut aussi insuffler un sens des responsabilités, servir de catalyseur pour se forger une opinion (rationnelle ou intuitive) et façonner un accord commun pour l'équipe.

Pour être efficace, l'atelier devrait être construit autour d'une question que le groupe tente de résoudre. Généralement, la réponse à cette question comprend 5 à 7 éléments, par exemple 5 à 7 problèmes prioritaires pour une collectivité ou bien 5 à 7 résultats-clés engendrés par un projet. En plus de la question centrale, l'atelier devrait avoir deux objectifs déclarés: un objectif rationnel et un objectif empirique. Le premier objectif est le produit avec lequel on veut clôturer l'atelier. Ce produit peut prendre la forme d'un plan d'action ou d'une liste de recommandations prioritaires. Le second objectif vise à capter une certaine émotion, une certaine humeur que le groupe va générer durant l'atelier. Même si cet aspect ne peut être contrôlé, le facilitateur peut influencer les choses de manière positive.

L'atelier comprend cinq grandes étapes: 1. L'ouverture, qui met les choses en perspective et définit les intentions et les paramètres de l'atelier; 2. La séance de *brainstorming* sur les données et les idées; 3. L'organisation ou le regroupement des données selon les similitudes de contenu; 4. L'établissement de noms et de titres pour les catégories répertoriées; 5. Les remarques de clôture qui évaluent le travail et ses implications. La séance de *brainstorming* combine le travail individuel par petits groupes et avec l'ensemble des participants. Le travail individuel s'accomplit en silence et permet à chacun de développer ses propres idées. Le travail par petits groupes de deux ou trois personnes permet ensuite à tous de partager ces idées. Les petits groupes sont alors chargés de mettre sur fiches dix à quinze idées

sur lesquelles ils sont d'accord. Cela permet d'entamer le travail consensuel, chaque groupe rédigeant ses idées avec la terminologie de son choix (sur des grandes fiches, avec des feutres, avec une idée par fiche). Celles-ci sont ensuite affichées sur un mur, chaque groupe déposant quelques idées par vagues successives. L'ensemble du groupe est ensuite chargé de regrouper les idées par catégories. Il en résulte une compilation de cinq thèmes se partageant 50 à 70 fiches.

L'étape de regroupement par thèmes permet de passer de la réflexion individuelle et de la conversation en petit comité à un débat plus large impliquant l'ensemble du groupe. Le but de cette étape est de discipliner le chaos généré par les réponses multiples des petits groupes en donnant forme à de nouvelles relations. Cette étape est suivie par le processus de nomination thématique, tâche qui n'est possible qu'avec un consensus. Ce processus constitue l'étape-reine de l'atelier. Généralement, la moitié de l'atelier est consacrée à cette étape parce que le groupe ne parvient à prendre une décision qu'après avoir vu les options qui s'offrent à lui regroupées en quelques thèmes directeurs. Le processus de nomination thématique est parfois décrit comme l'étape du « Ah oui! » parce que c'est là que le groupe entrevoit de nouvelles façons d'aborder de vieux problèmes. À partir de ce qu'ils viennent d'apprendre, les membres du groupe peuvent aussi dévoiler de nouvelles approches sur la manière dont ils pourraient agir dans l'avenir. Le consensus qui commence à émerger permet d'envisager des perspectives diverses et insuffle au groupe le courage d'avancer.

# La formation d'un consensus à travers le processus AIC

Un autre type d'atelier utilisé dans la formation de consensus est l'atelier AIC ou atelier Appréciation, Influence, Contrôle. Les ateliers AIC sont fondés sur un concept différent, développé au départ, durant les années 1980, par William Smith, celui-ci

agissant fréquemment comme consultant auprès de la Banque mondiale, et par Turid Sato, un employé de la Banque mondiale. À travers le processus AIC, les subtilités et les nuances du travail d'appréciation, d'influence et de contrôle sont déballées par les participants lors d'exercices répétés durant toute la durée de l'atelier.

La psychologie du comportement est sous-jacente à la méthode AIC et c'est elle qui détermine la manière dont est conduit l'atelier. Le premier apprentissage se fait au début de l'atelier, lorsque les responsables-clés doivent désigner les parties d'un problème qu'ils pensent être sous leur contrôle. Ce qui transparaît rapidement est qu'aucun acteur n'a, à lui seul, beaucoup de contrôle sur quoi que ce soit. Cette découverte plutôt pénible doit être très claire. Sur ce point, le travail du facilitateur réclame beaucoup de tact. En général, le minutage est calculé de manière à ce que ce travail débouche sur la fin de la première journée. Le lendemain, les participants entreprennent un exercice leur permettant de déterminer la nature de leur influence (à l'opposé de leur contrôle). À ce stade, les participants commencent à comprendre le bénéfice qu'ils peuvent tirer d'une collaboration. Pour terminer, les derniers exercices touchent aux domaines qu'ils peuvent « apprécier » dans le cadre de leur travail. Ici, l'accent est mis sur l'avantage qu'on peut tirer de tendre la main à d'autres organismes ou à d'autres acteurs et comment cela peut aider à opérer des changements. Ce changement de perspective engendre un besoin croissant de collaboration. Tous ces exercices mettent en lumière l'interdépendance sous-jacente à toute entreprise complexe.

L'une des premières réussites des ateliers AIC fut enregistrée par l'équipe Sato-Smith dans le cadre d'une réforme sectorielle financée par la Banque mondiale qui visait à transformer le secteur de l'électricité en Colombie. Au départ, les hauts responsables de ce secteur se jugeaient comme des concurrents, ce qui fait qu'instinctivement, ils n'avaient aucune confiance les uns envers les autres et encore moins envie de travailler ensemble.

De plus, étant donné le pouvoir de chacun, il leur était difficile d'accepter leur impuissance à agir seul. Néanmoins, ils prirent conscience durant les ateliers AIC du besoin de réformer leur secteur et de la complémentarité des rôles de chacun, ce qui eut pour effet de faciliter la mise en œuvre de la réforme et permit d'obtenir des résultats significatifs.

Notons toutefois que ce type d'atelier réclame des techniques de facilitation exceptionnelles. Il est évident qu'un processus qui conduit des hauts responsables à prendre conscience de leurs limites porte le risque d'aboutir à l'échec. Bien mené, ce processus peut aussi engendrer une détermination partagée et insuffler une énergie et un engagement considérables dans la mise en œuvre. Le processus cartographique permettant d'identifier tous les agents d'un groupe susceptibles d'être influencés, ou tout simplement appréciés s'ils ne peuvent être influencés, a pour effet d'élargir l'horizon des participants par rapport à ce qui doit être fait. Au mieux, cela peut aboutir à une réflexion stratégique, et pour le moins à du brainstorming tactique. La partie critique consiste à naviguer le premier jour dans une mer difficile où l'amour-propre de chacun est malmené et où tous prennent conscience de leur impuissance, de manière à enclencher un mouvement vers une réelle collaboration durant les jours suivants. Bien mise à exécution, cette technique s'avère diablement efficace. Et elle peut donner un sentiment de puissance.

### Le travail de contrôle des politiques, des programmes, des projets

Le travail de contrôle est l'un des aspects les moins débattus du processus et, pourtant, c'est potentiellement l'un des éléments les plus efficaces de la mise en œuvre. D'abord, c'est à travers le travail de contrôle que les problèmes éventuels sont identifiés et résolus avant qu'ils ne puissent s'étendre davantage. Sans un programme de contrôle général, les direc-

teurs de projets ou de programmes ne voient souvent que des parcelles du puzzle sur lequel ils travaillent, la vision globale n'étant perçue, au mieux, qu'au niveau du conseil d'administration (la chute d'Enron et de Worldcom a révélé les conséquences désastreuses qui peuvent résulter d'une déficience des systèmes de vérification des comptes et des systèmes de contrôle et de surveillance).

Le contrôle et le règlement de problèmes qui peuvent survenir durant la mise en œuvre sont indispensables si l'on veut arriver à des résultats positifs. Un système de contrôle efficace réclame un système de gestion de l'information qui permet de bien capter les données quantitatives – souvent déjà collectées – et qualitatives en tenant compte de la manière dont sera perçue la performance, qu'elle soit bonne ou mauvaise, par les personnes concernées. Dans le contexte du travail de réduction de la pauvreté, le contrôle de qualité des performances des projets, des programmes et des politiques est un véritable défi. C'est ici, pourtant, que les ateliers ERP interviennent à nouveau car ils sont essentiels pour mesurer l'impact du processus dès lors que celui-ci implique ceux à qui le projet est destiné.

Si une évaluation de projet s'avère nécessaire, les techniques d'ERP peuvent comprendre l'utilisation d'objets de comptage (cailloux, fèves) ou une évaluation du projet par les participants et les groupes de travail. Les facilitateurs, ou ceux chargés de surveiller la bonne marche du projet, rapportent que les débats entre participants sur l'évaluation quantitative de la valeur d'un objet ou d'un projet – un exercice typique des ateliers ERP – sont très utiles pour comprendre les données qualitatives. Si l'on peut considérer que les ateliers ERP sont principalement axés sur les données qualitatives, certaines de ces données peuvent être quantifiées et peuvent figurer aux côtés d'autres données quantitatives plus classiques.

Une autre technique de choix du travail de contrôle ou d'évaluation participative consiste à utiliser une technique de mesure employée localement – la visite d'un marché local

permet généralement à l'évaluateur de trouver un objet de mesure « culturellement correct » et, si possible, gradué. Dans de nombreux pays d'Asie, par exemple, le riz est mesuré dans des récipients de quatre tailles différentes. Des femmes participant à un projet au Népal se servirent de ces récipients pour engendrer des changements au sein de leur organisation. Elles utilisèrent les récipients pour effectuer une évaluation sans concession du projet. L'utilisation de ces récipients permit aux participants d'évaluer leurs forces et leurs faiblesses.

## Qu'est-ce qui, dans les pays industriels, est semblable ou différent?

L'un des thèmes de ce chapitre est celui des résultats et donc de la mise en œuvre. À cet effet, nous avons détaillé certains des processus – la prise en compte des parties prenantes et divers types d'ateliers – qui se sont révélés efficaces pour la mise en œuvre. Mais nous voudrions aussi prendre un moment pour parler de l'autre thème abordé dans cet ouvrage, celui de la contrepartie des pays industriels du Nord. Comment les politiques de réduction de la pauvreté pourraient-elles déboucher sur plus de résultats, par exemple aux États-Unis ou dans les pays faisant partie de l'Union européenne?

Il est intéressant de voir comment le premier monde peut tirer les leçons de l'expérience du tiers-monde. Les techniques d'ERP sont potentiellement aussi efficaces dans les zones rurales pauvres des États-Unis. On peut aisément imaginer que des groupes locaux représentant les collectivités, depuis les Appalaches jusqu'à la Basse-Californie, seraient bien avisés de dialoguer avec les populations pauvres des zones rurales sur leurs besoins et leurs potentialités. Malheureusement, les programmes fédéraux et les programmes des États ont institué des règles participatives tellement compliquées que ce qui devrait être un échange animé devient un enchevêtrement bureaucratique. Ce n'est pas qu'il faut bannir toute espèce de règlement – la ques-

tion du « qui peut s'exprimer pour qui » étant particulièrement ardue. Néanmoins, il n'est pas rare que les règlements fédéraux entravent l'engagement public plus qu'ils ne l'encouragent.

Les associations liées à des églises, les associations représentant les collectivités, tout comme les associations à but non lucratif, peuvent, et doivent, s'inspirer de l'expérience des ERP et utiliser celle-ci dans le cadre de leur travail. Il est plus difficile évidemment d'obtenir une participation active et un engagement aussi forts dans nos grandes villes que dans les villages et petites villes des pays du Sud. Il y a davantage de suspicion, plus de violence et de criminalité gratuites, ce qui rend ce type de travail plus intimidant. Mais ce travail peut être fait. Une expérience réussie est celle qu'a conduite l'American Friends Service Committee dans les quartiers pauvres de la ville de Washington. Appelé projet AFSD-DC, il réunit un groupe d'habitants qui travaillent ensemble sur les problèmes liés à l'alphabétisation. Ce groupe aide les jeunes à prendre conscience de la pauvreté affectant leurs quartiers – situés à quelques encablures du Capitole - et de la dégradation de leur environnement, ce qui a pour effet de pacifier ces quartiers.

Dans les pays plus riches, les politiques favorables aux pauvres se résument souvent à des politiques d'assistance sociale où les individus doivent formuler des demandes et satisfaire aux conditions requises. Aux États-Unis, il existe des programmes d'assistance sociale ciblée tels que le Supplemental Food Program for Women, Infants and Children (WIC) ou le Food Stamp Program. Ces deux programmes ont survécu à la « réforme » sociale de 1996 mais ils restent extrêmement vulnérables.

Si les débats sur le ciblage et ses faiblesses continue, il existe d'autres modalités. Aux États-Unis, l'un des programmes de réduction de la pauvreté parmi les plus importants n'est pas un programme d'assistance sociale mais une composante du code fiscal: le crédit fiscal pour les revenus salariaux. Néanmoins, ce système aussi repose sur une connaissance individuelle des

conditions d'éligibilité et une maîtrise des processus bureaucratiques.

Le ciblage est donc affaibli par les réductions budgétaires alors que les projets de lutte contre la pauvreté sont affaiblis par les détournements et que les programmes d'assistance sociale sont affaiblis par des ponctions de la part de personnes n'appartenant pas aux classes défavorisées. Malgré tout, le travail de réduction de la pauvreté s'accomplit dans le cadre d'une confrontation perpétuelle avec cette réalité. Dans son ouvrage, Equity versus Equality (« Équité contre égalité »), Arthur Okun nous a bien informés des fuites qui affectent généralement les programmes officiels d'assistance sociale. Cela est dû en partie au fait que les élus ont tendance à soutenir des programmes qui servent les intérêts de plusieurs groupes plutôt qu'un seul, surtout si ce groupe ne représente qu'une base politique étroite ou marginale. Les dirigeants politiques voudront toujours faire en sorte que les programmes d'aide aux populations pauvres servent aussi dans une certaine mesure les intérêts des couches sociales moins défavorisées. Dès lors que les politiques d'assistance aux populations pauvres se résument à des subventions, comme c'est généralement le cas pour les programmes d'éducation ou de santé, alors ces politiques deviennent extrêmement vulnérables aux réductions budgétaires durant les périodes d'austérité (Okun, 1975; Ravallion, 2002).

Dans les années 1960, la « guerre contre la pauvreté » que menèrent les autorités étasuniennes fut de courte durée car les pressions politiques furent beaucoup trop fortes durant la mise en œuvre. Un examen détaillé de cette période révèle pourtant que, à côté des échecs retentissants, il y a aussi eu des réussites surprenantes. Certains échecs furent causés par une mauvaise gestion. D'autres furent provoqués par un manque de volonté politique. Comme le montre bien John Gaventa, dans certains cas, les processus participatifs furent perçus comme une menace par les élites locales, en particulier dans la région des Appalaches (Gaventa, 1998). Dans d'autres cas, comme l'ont

bien signalé Pressman et Wildavsky pour la ville d'Oakland en Californie, la pression exercée par les collectivités locales ne fit qu'exacerber d'anciens problèmes d'ordre bureaucratique au point de paralyser désespérément la mise en œuvre du programme (Pressman et Wildavsky, 1973).

Dans les pays riches, la réduction de la pauvreté présente ses propres défis alors même que les capacités politiques sont considérables. Cela est encore plus vrai pour les minorités exclues socialement et concentrées dans des zones éloignées physiquement des biens et services dont profitent la majorité de la société.

Si la décentralisation est souvent perçue comme un moyen de renforcer les pouvoirs locaux, il arrive aussi qu'elle produise des obstacles qui s'ajoutent à ceux auxquels les pauvres sont déjà confrontés. Cela est vrai aussi bien dans les pays industrialisés du Nord que dans les pays en développement du sud.

En Afrique, par exemple, au niveau local, les politiques municipales sont souvent contrôlées par des élites traditionnelles qui sont accoutumées à leurs privilèges. Lorsqu'il écrit sur les politiques africaines, et en particulier sur l'autoritarisme implacable exercé par les petits chefs locaux sur leur territoire, Mahmood Mamdani parle de despotisme décentralisé. Les conversations en tête-à-tête qui caractérisent les relations interpersonnelles au sein du village rendent difficile la formulation de points de vue ou d'opinions qui diffèrent de ceux des autorités dominantes ou qui vont à l'encontre des pratiques et des croyances. L'expression d'une critique ou une prise de position opposée peuvent entraîner une mise à l'écart ou une plus grande marginalisation. En Afghanistan sous le régime taliban, par exemple, les femmes subissaient une pression extraordinaire pour se conformer à la loi talibane qui leur interdisait d'exprimer publiquement leurs opinions.

Aux États-Unis, le mouvement pour les droits civiques fut confronté à la même tendance des élites locales à vouloir contrôler ou même torpiller les réformes politiques. Le mouvement pour les droits civiques exigea un soutien inébranlable de l'État fédéral, surtout dans les États qui s'opposèrent à l'intégration scolaire comme le Mississippi, la Géorgie et la Caroline du Sud. Et si nous nous sommes penchées ici sur le cas des écoles communautaires en Afrique, cet exemple contient beaucoup d'éléments que l'on retrouve dans l'histoire des *charter schools* aux États-Unis. Dans les deux cas, on observe des familles insatisfaites par le système scolaire public qui tentent de trouver une alternative correspondant à leurs besoins et en accord avec leurs valeurs éthiques.

#### Conclusion

En prenant pour point de départ un changement d'orientation politique on ne peut plus direct dans un pays d'Afrique - une politique en faveur des écoles communautaires -, nous nous sommes ensuite penchées sur certaines pièces de ce puzzle qu'on pourrait appeler le puzzle « arriver à des résultats ». Le fait est que même les changements de politique publique apparemment simples réclament des techniques particulières pour engager des personnes dans le processus de changement. Les politiques, les programmes et les projets de réduction de la pauvreté ont particulièrement besoin d'un tel apport technique car ils ne peuvent se réaliser par eux-mêmes. C'est pourquoi les évaluations institutionnelles, les évaluations des parties prenantes, les ateliers ERP et leurs processus participatifs pour conceptualiser, mettre en œuvre et évaluer des projets sont essentiels. Mais d'autres ateliers sont tout aussi essentiels, par exemple les ateliers de planification stratégique et les ateliers de gestion stratégique. Toutes ces techniques sont extrêmement utiles pour bâtir une fondation solide permettant de mettre en œuvre et de contrôler les politiques, les programmes et les projets.

Ces processus et ces outils sont ceux qui permettent d'arriver à des résultats car ils agissent pour que les politiques n'en restent pas au stade de la déclaration ou de la législation mais pour

#### Paix et pauvreté

qu'elles soient mises en œuvre. Si le poids donné aux diverses composantes du processus varie selon les systèmes de gouvernance, la conceptualisation d'un processus d'apprentissage des méthodes qui fonctionnent constitue l'élément fondamental qui soutient l'édifice. C'est cet élément qui pousse les maîtres d'œuvre à engager un public aussi large et disparate que possible à participer au processus de manière à se l'approprier. L'idée de concevoir ces éléments comme faisant partie d'un processus d'apprentissage perpétuel sur l'efficacité est au cœur de la lutte pour réduire la pauvreté. L'accroissement de ce noyau technique contient un réel potentiel pour le développement et pour la progression du changement institutionnel – le fondement même d'un monde moins pauvre et plus pacifique.

## 6. Mesurer les résultats, apprendre, construire les capacités

« Par toute sa simplicité, le concept d'évaluation participative contient en lui la promesse complexe et de très longue portée d'aboutir à la justice sociale. »

Jim Friedman, Simplicities and Complexities of Participatory Evaluations, 1998.

### Introduction

Dans le domaine du développement, peu de termes ont engendré autant de controverse, mais aussi de lumière, que celui de « résultats ». Les personnes qui travaillent sur la réduction de la pauvreté dans leur pays ou à l'étranger veulent entendre parler de résultats. S'il est clair que les résultats sont recherchés, il est moins évident en revanche que quiconque sache exactement ce que l'on entend par « résultats ». Quand le Secrétaire au Trésor des États-Unis se rendit en Afrique en 2002, il prit

conscience du problème de l'eau lorsque des villageois ougandais lui montrèrent leur puits. Peu de gens en Afrique ont un accès à l'eau sur lequel ils peuvent compter et les puits sont souvent de simples trous dans le sol.

La nouveauté pour l'Afrique fut la stupéfaction du Secrétaire au Trésor américain. Il comprit que les États-Unis pourraient faire quelque chose de concret pour améliorer la situation et qu'en plus, la fourniture de nouveaux puits se traduirait automatiquement par l'obtention de résultats tangibles. En fait, la plupart des professionnels du développement diraient que la construction de puits n'est pas un résultat en soi. C'est seulement une étape vers un résultat. Du fait que l'objectif d'un projet d'approvisionnement en eau est souvent d'améliorer l'accès à l'eau, la simple construction de puits est en réalité une production de quelque chose et non un résultat. Si les puits s'assèchent ou, pire, s'ils produisent de l'arsenic (comme c'est arrivé tragiquement pour des millions de puits au Bangladesh), la simple présence des puits est neutre, voire négative. De fait, mesurer les résultats s'avère être une activité beaucoup plus complexe que d'inventorier le nombre de puits creusés.

Le développement d'indicateurs de performance, en facilitant la résolution de problèmes et en permettant de mieux surveiller les projets, aide à obtenir de vrais résultats. Or, si les sciences dures utilisent des indicateurs depuis des décennies, les sciences sociales, à l'exception des sciences économiques, n'y sont venues que tardivement. Dans ce domaine, les premières avancées datent des années 1960 lorsque des laboratoires tels que le Centre de données politiques de Yale défrichèrent le terrain. Très vite, les organismes multilatéraux de développement réalisèrent les potentialités de ce type de travail et, rapidement, plusieurs organismes se mirent à produire et à publier des ensembles de données. Citons par exemple le rapport sur le développement du monde de la Banque mondiale, le rapport de l'UNICEF sur la situation des enfants dans le monde, et le rapport sur le développement humain du PNUD. Dans de nombreux cas, les indicateurs ont été combinés pour produire des indices sur le développement.

Les indicateurs sont d'un usage tellement courant – et même trop courant aujourd'hui – qu'ils font désormais partie des efforts engagés pour que les hauts dirigeants des secteurs publics et privés soient tenus responsables de leurs décisions et de leurs actions. Dans ce chapitre, nous examinons l'usage d'indicateurs, à commencer par celui fait à l'échelle mondiale dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement. Du fait que les indicateurs sont essentiellement un outil de la connaissance et que la connaissance est au cœur du renforcement des capacités, nous examinerons aussi les processus d'apprentissage, la notion de responsabilité, et nous verrons combien est complexe la construction et la mesure de capacités.

### Les Objectifs du millénaire pour le développement

Au mois de septembre 2000, 189 pays se sont réunis lors d'un sommet organisé à New York au cours duquel ils adoptèrent huit objectifs fondamentaux qu'ils nommèrent les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). L'une des grandes réussites des OMD fut déjà de les voir adoptés. Les dirigeants du monde entier se résolurent à signer un accord sur ces objectifs ambitieux qu'ils se promirent d'accomplir d'ici 2015. Ils s'engagèrent à: éradiquer l'extrême pauvreté et la faim; assurer l'éducation primaire pour tous; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes; réduire la mortalité infantile; améliorer la santé maternelle; combattre le sida, le paludisme et d'autres maladies; assurer un environnement durable et mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Notre collègue Jeffrey Sachs, qui travaillait pour le Secrétaire Général de l'ONU Kofi Annan, s'est mobilisé pour soutenir ces objectifs dans son livre The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time (« La fin de la pauvreté: des perspectives économigues pour notre temps ») (Sachs, 2005).

Si ces objectifs pour le développement nous semblent bien connus, ce qui distingue les OMD, et ce qui fait qu'ils ont reçu une impulsion planétaire, c'est que les chefs d'États signataires ont établi des buts, à la fois sur le plan quantitatif et au niveau du temps, pour lesquels les résultats sont mesurés par une batterie d'indicateurs de performances. En d'autres termes, les États s'engagent à mesurer les résultats des Objectifs du millénaire pour le développement.

La Déclaration du millénaire de l'ONU, sur laquelle 189 gouvernements sont tombés d'accord, proclame, au nom de ces gouvernements, que « nous ne ménageons aucun effort pour délivrer nos semblables – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant qui touche actuellement plus d'un milliard de personnes ». L'objectif de réduction de la pauvreté clair et il est mesurable, du fait que les cibles préétablies sont très spécifiques: entre 1990 et 2015, réduire de moitié la proportion de personnes vivant avec moins de 1 \$ par jour et réduire de moitié la proportion de personnes qui souffrent de la faim. La déclaration de la Banque mondiale sur cet objectif (inscrite sur un drapeau qui flotte dans le hall de son bâtiment principal) fournit des indications encore plus précises: la réduction de moitié de la proportion de personnes vivant avec moins d'1 \$ par jour implique que le pourcentage de ces personnes vivant dans des pays aux revenus faibles ou moyens tombe de 29 % à 14,5 %. Notons que cet objectif ne touche pas les pays qui ne font pas partie du mandat de la Banque mondiale.

Maintenant, si, comme nous l'avons précisé antérieurement, les personnes vivant avec moins de 10 \$ par jour (par exemple au Canada, aux États-Unis, en Angleterre ou en Italie) font face à une pauvreté extrême ou sont victimes de la faim, ne devraient-elles pas aussi être prises en considération? Aux États-Unis, dans les grandes villes, disposer de moins de 10 \$ signifie vivre sans abri. Sans aucun doute, ces personnes vivant avec moins de 10 \$ par jour souffrent autant de mal-être que les personnes vivant avec moins de 1 \$ par jour au Malawi, au Tchad

ou au Mozambique. Or, pourquoi leur pauvreté serait-elle négligée par les Objectifs du millénaire pour le développement? La réponse, bien évidemment, tient au fait que les mandats des agences spécialisées du système onusien, y compris le PNUD et la Banque mondiale, ne sont concernés que par les pays à revenus faibles et moyens. L'idée que les pays riches devraient être responsables de réduire la pauvreté chez eux ne fit jamais partie des débats du Sommet du millénaire.

Cela dit, les Objectifs du millénaire pour le développement représentent une véritable percée qui donne une visibilité mondiale à tous les problèmes touchant la planète, celui de la pauvreté figurant en tête de liste. L'étendue des résultats des Objectifs du millénaire déterminera leur impact à long terme. Le fait que les OMD spécifient la nature des indicateurs permettant de surveiller et de mesurer les avancées est un pas en avant, d'autant que l'ONU a un nouveau rôle à jouer. Comme le montre le tableau 6.1, les objectifs sont décomposés en cibles et en indicateurs permettant de mesurer les résultats.

Tableau 6.1 – Les obectifs du Millénaire pour le développement (OMD)

(CIVIE)	
Objectif 1: Réduction de l'extrême pauvreté et de la faim	Indicateurs
Cible 1 – Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour	1. Proportion de la population disposant de moins d'un dollar par jour en parité du pouvoir d'achat (Banque mondiale) 2. Indice d'écart de la pauvreté [incidence de la pauvreté x degré de pauvreté] (Banque mondiale) 3. Part du cinquième le plus pauvre de la population dans la consommation nationale (Banque mondiale)
Cible 2 – Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim	4. Pourcentage d'enfants de moins de 5 ans présentant une insuffisance pondérale (UNICEF – OMS) 5. Proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apports caloriques (FAO)

Objectif 2: Assurer l'éducation primaire pour tous	Indicateurs
Cible 3 – D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires	6. Taux net de scolarisation dans le primaire (UNESCO) 7. Proportion d'écoliers commençant la première année d'études dans l'enseignement primaire et achevant la cinquième (UNESCO) 8. Taux d'alphabétisation des 15 à 24 ans (UNESCO)

Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	Indicateurs
Cible 4 – Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015, au plus tard	9. Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur (UNESCO) 10. Taux d'alphabétisation des femmes de 15 à 24 ans par rapport à celui des hommes (UNESCO) 11. Pourcentage de salariées dans le secteur non agricole (OIT) 12. Proportion de sièges occupés par des femmes au parlement national (UPI)

Objectif 4 : Réduire la mortalité infantile	Indicateurs
Cible 5 – Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	13. Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans (UNICEF – OMS) 14. Taux de mortalité infantile (UNICEF – OMS) 15. Proportion d'enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole (UNICEF – OMS)

Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle	Indicateurs
Cible 6 – Réduire de	16. Taux de mortalité maternelle (UNICEF –
trois quarts, entre 1990	OMS)
et 2015, le taux de	17. Proportion d'accouchements assistés par du
mortalité maternelle	personnel de santé qualifié (UNICEF – OMS)

Objectif 6: Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	Indicateurs
Cible 7 – D'ici à 2015, avoir stoppé la propagation du VIH/sida et avoir commencé à inverser la tendance actuelle	18. Taux de prévalence du VIH parmi les femmes enceintes âgées de 15 à 24 ans (ONUSIDA – UNICEF – OMS) 19. Taux d'utilisation du préservatif sur le taux de prévalence des contraceptifs (Division de la population du Secrétariat de l'ONU) 20. Taux de scolarisation des orphelins par rapport au taux de scolarisation des autres enfants non-orphelins âgés de 10 à 14 ans (ONUSIDA – UNICEF – OMS)
Cible 8 – D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies, et avoir commencé à inverser la tendance actuelle	21. Taux de prévalence du paludisme et taux de mortalité liée à cette maladie (OMS) 22. Proportion de la population vivant dans les zones à risque qui utilisent des moyens de protection et des traitements efficaces contre le paludisme (UNICEF – OMS) 23. Taux de prévalence de la tuberculose et taux de mortalité liée à cette maladie (OMS) 24. Proportion de cas de tuberculose détectés et soignés dans le cadre DOTS (la stratégie contre la tuberculose recommandée au niveau international) (OMS)

230

Objectif 7: Assurer un environnement durable	Indicateurs
Cible 9 – Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales; inverser la tendance actuelle à la déperdition de ressources environnementales	25. Proportion de zones forestières (FAO) 26. Superficie des terres protégées pour préserver la biodiversité (par rapport à la superficie totale) (PNUE – WCMC) 27. Énergie consommée (en kilogrammes d'équivalent pétrole) par 1000 dollars de produit intérieur brut (PPA) (AIE, Banque mondiale) 28. Émissions de dioxyde de carbone, par habitant (CCNUCC, Division de statistique de l'ONU) et consommation de chlorofluorocarbones qui appauvrissent la couche d'ozone (en tonnes de PDO) (PNUE – Secrétariat de l'ozone) 29. Proportion de la population utilisant des combustibles solides (OMS)
Cible 10 – Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable	30. Proportion de la population ayant accès de façon durable à une source d'eau meilleure (zones urbaines et rurales) (UNICEF – OMS) 31. Proportion de la population ayant accès à un meilleur système d'assainissement (zones urbaines et rurales) (UNICEF – OMS)
Cible 11 – Réussir à améliorer sensiblement, d'ici 2020, la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis	32. Proportion des ménages ayant accès à la sécurité d'occupation des logements (ONU-HABITAT)

Source: http://www.un.org/french/millenniumgoals

Une fois établi l'engagement pour les OMD, les pays devaient dévlopper des stratégies nationales permettant de réaliser les objectifs. Ce processus a mis l'accent sur le besoin de réunir davantage de fonds d'assistance officielle au développement pour que soient atteints les OMD. À cet effet, un sommet fut organisé à Monterrey, au Mexique, en 2001, au cours duquel on put identifier les promesses de soutien des pays donateurs. De

fait, il existe un huitième objectif que nous avons choisi de ne pas faire figurer sur le tableau 6.1 parce qu'il n'est pas véritablement associé à des indicateurs. Ce huitième objectif souligne le besoin de mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Une des composantes de cet objectif aux multiples facettes appelle les donateurs à fournir davantage d'assistance officielle au développement. Les pressions exercées par ceux qui faisaient la promotion de cet objectif finirent par pousser le président George W. Bush à déclarer qu'il demanderait au Congrès américain une augmentation de 5 milliards de dollars d'assistance au développement de la part des États-Unis, le tout géré par la toute nouvelle Millenium Challenge Corporation. Néanmoins, comme il arrive fréquemment, le budget pour la Millenium Challenge Corporation ne contenait qu'une fraction de cette somme.

L'approche du président Bush dans son soutien pour les OMD met en lumière un autre aspect de la complexité qu'il peut y avoir à mesurer l'efficacité d'une initiative. Ainsi, le président américain déclara que les pays seraient sélectionnés soigneusement, notamment pour ce qui concerne le financement accordé par le Compte du défi (Challenge Account), de manière à exploiter au maximum l'aide extérieure en vue d'obtenir des résultats concluants. Pour obtenir de l'aide, les pays étaient sélectionnés suivant certains critères parmi lesquels une « bonne » politique de l'environnement, des élections ouvertes et un certain respect des droits de l'homme. L'argument justifiant cette politique sélective consiste à dire que, de cette façon, ces pays pourront mieux gérer l'aide qu'ils reçoivent de l'extérieur et qu'ils obtiendront de meilleurs résultats. Mais cette approche a eu pour effet de relancer certains débats qui ont déjà eu lieu en matière de réduction de la pauvreté. Comme nous l'avons dit au chapitre 4, les projets de réduction de la pauvreté peuvent être efficaces dans un environnement hostile. Ils peuvent aussi avoir pour effet positif externe de développer les capacités pour les actions collectives, ce qui conduit à terme à une

réforme démocratique. Néanmoins, les conditions d'éligibilité impliquent qu'on ne va finalement travailler qu'avec des pays définis étroitement comme des « gagneurs » ou qu'avec les gouvernements qui savent le mieux jouer de leurs amitiés politiques.

Les Nations unies et les États signataires du monde entier sont en train de compiler les données permettant de suivre et de surveiller la progression de la mise en œuvre des OMD. On peut trouver sur le web des résumés de tous les indicateurs figurant sur le tableau 6.1 <sup>1</sup>. L'un des multiples avantages qu'offre une utilisation globale d'indicateurs est d'attirer davantage l'atten-tion des gouvernements locaux et nationaux et de la société civile sur les progrès, ou les manques de progrès, réalisés pour réduire la pauvreté.

Il est temps maintenant d'examiner les indicateurs et la manière dont ils mesurent la performance. On peut dire que les indicateurs vont à la source des grandes difficultés qu'il peut y avoir à mesurer les résultats. Ils font aussi partie de l'usage, parfois abusif, de stratégies du développement focalisées sur les résultats.

### Les Indicateurs de performance: mesurer les apports, les effets, les résultats

Les indicateurs sont des outils destinés à mesurer ce qui est arrivé et à prédire ce qui pourrait arriver à la suite d'une action ou d'une intervention particulières. Vérifier la jauge à essence sur le tableau de bord, utiliser un thermomètre pour soigner un enfant fiévreux ou consulter les taux d'intérêt lorsqu'on contracte un emprunt immobilier sont autant d'exemples de l'utilisation commune d'indicateurs. Ils fournissent de l'information sur un domaine spécifique et ils permettent de

contrôler si une action entreprise a eu les effets escomptés. Mais ces exemples sont relativement linéaires et le fait que l'agent et l'intervention sont uniques rend simple l'utilisation de tels indicateurs. A contrario, les projets de réduction de la pauvreté impliquent des interventions multiples et un nombre élevé de variables intervenant dans le processus.

Aujourd'hui, le travail de développement exige que des indicateurs soient inclus dans la conceptualisation d'un projet ou d'un programme de manière à pouvoir suivre la progression des choses. C'est pourquoi il y a des indicateurs qui mesurent l'impact des apports, des étapes et des activités, des produits et des effets du travail qui a précédé, et des résultats à long terme. Si l'utilisation des termes varie et si les praticiens parlent parfois d'effets plutôt que de résultats, le but reste identique – incorporer dans le concept d'un projet une batterie d'indicateurs qui permet d'observer de près la mise en œuvre, de surveiller la performance et, à terme, de mieux jauger l'impact qu'a pu avoir le projet.

L'utilisation actuelle d'indicateurs résulte de l'apport de plusieurs approches intellectuelles et pratiques qui se sont rassemblées au tournant des années 1970-1980. Mosse et Sontheimer, par exemple, perçoivent la gestion basée sur la recherche de résultats, la méthode scientifique, l'analyse fonctionnelle et le droit contractuel comme les théories sous-jacentes à l'utilisation d'indicateurs (Mosse et Sontheimer, 1996). Leur utilisation dans les projets de développement se répandit considérablement avec l'invention du cadre logique pour l'analyse de projets par des consultants travaillant sur des projets d'assistance officielle au développement. La méthode du « cadre logique » (Log Frame), selon l'abbréviation employée, fournit une méthode pour organiser les objectifs, les activités, les apports, les produits, les effets et les impacts d'un projet. Une fois déployée, cette méthode permet à l'équipe du projet de définir des indicateurs pour toutes les activités et de s'assurer que toutes les activités sont intimement liées à l'un des objectifs du projet. Sur tous ces thèmes,

<sup>1.</sup> Pour accéder aux rapports des Nations unies sur les progrès de la mise en œuvre des OMD, voir http://www.un.org/french/millenniumgoals/, « Statistiques sur les accomplissements des objectifs du millénaire ».

cette méthode est confrontée aux critiques les plus farouches mais bénéficie du soutien de ses partisans les plus acharnés. Notre attitude est plutôt neutre mais notons tout de même que, comme pour n'importe quel outil, son efficacité dépend de la qualité des processus utilisés pour appliquer cette méthode. Alan Fowler, par exemple, nous rappelle que la pensée linéaire qui caractérise le modèle du cadre logique impose une certitude présumée qui ne fait pas partie de la réalité d'un village (Fowler, 1996). Cela revient à dire que les efforts entrepris par les donateurs pour déployer d'emblée les indicateurs et les objectifs de performance d'un projet peuvent avoir pour effet de réduire la taille du prisme à travers lequel le projet va être examiné. Le cadre logique peut être un outil plus dynamique dès lors que les indicateurs sont actualisés durant la mise en œuvre par un processus participatif comprenant les parties engagées dans un projet ou concernées par celui-ci.

Le cadre logique pour l'analyse de projets est devenu d'un usage courant, et parfois même obligatoire pour certains organismes, bien que la méthode fut appliquée de manières très différentes par les agences et le personnel qui choisirent de l'utiliser. Ce fait mérite d'être mentionné du fait que la méthode fut employée à travers le monde et qu'elle est toujours très populaire. Les agences officielles de développement, depuis l'Allemagne (où la méthode est connue sous le nom de ZOPP) jusqu'au Japon, utilisèrent ce procédé de planification. Jusqu'à une époque récente, elle était obligatoire pour tous les projets de l'USAID. Elle continue de l'être pour la BID et pour plusieurs agences bilatérales européennes d'assistance au développement. La Banque mondiale s'en est beaucoup inspirée, surtout après le rapport Wapenhans de 1993 qui réclamait plus d'efforts au niveau de la mise en œuvre et un renforcement des moyens pour la mesurer.

Alors que les agences officielles de développement firent davantage attention aux résultats durant les années 1990, en partie grâce aux pressions extérieures exercées par les ONG, ces mêmes ONG furent sévèrement critiquées pour leur manque de résultats en dépit des efforts et des dépenses qu'elles purent déployer<sup>2</sup>. À la fin des années 1980, de nombreuses ONG disposaient de capacités d'évaluation insatisfaisantes. Ce problème est loin d'être complètement réglé mais des améliorations considérables ont été réalisées, surtout pour ce qui concerne les ONG les plus importantes, beaucoup parmi elles utilisant les indicateurs et mesurant les résultats de manière remarquable. Ces ONG n'hésitent pas à faire partager leur expérience et à rendre leurs approches publiques par l'intermédiaire de documents écrits. Chris Roche par exemple, un cadre supérieur d'Oxfam Grande-Bretagne, a rédigé un texte utile intitulé Impact Assessment for Development Agencies (« Évaluation des résultats à long terme pour les agences de développement »). Roche définit l'évaluation des résultats à long terme comme « l'analyse systématique des changements durables ou significatifs [...] dans la vie des gens, changements engendrés par une action donnée ou par une série d'actions. » (Roche, 1999, p. 21).

En analysant les résultats à long terme (ou l'impact), par exemple d'un programme de droits juridiques, le personnel d'Oxfam a tenté de voir si une meilleure prise de conscience des participants sur la nature de leurs droits engendrait l'effet souhaité de voir les gens utiliser le système juridique et, si tel était le cas, si cela avait pour effet d'améliorer leur qualité de vie. Plus tard, ajoute Roche, la frontière entre les effets produits et l'impact réel devient très floue. Roche remarque que cette distinction « peut omettre le fait qu'une personne désormais suffisamment confiante pour utiliser le système juridique considère cela comme un changement significatif dans sa vie, même s'il n'engendre pas des résultats visibles immédiatement sur le plan

<sup>2.</sup> Voir par exemple Roger Riddell & Mark Robinson, Non-Governmental Organisations and Rural Poverty Alleviation (London, Clarendon Press, 1995) et Michael Edwards & David Hulme, Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World (West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1996).

juridique, ni une amélioration apparente dans sa vie quotidienne » (Roche, 1999, p. 23). De même, on s'aperçoit que les projets de formation n'ont souvent qu'un impact modeste sur le plan de l'emploi ou des revenus. Néanmoins, l'impact peut se révéler important au niveau des compétences et des connaissances acquises par les participants qui, à long terme, ont pour effet de leur ouvrir des choix de carrière et de transformer leur vie (impact non encore mesurable).

Le développement d'indicateurs de résultats nécessite une vision très claire des objectifs que l'on cherche à atteindre. Ceci implique que l'on est conscient des potentialités et des conditions qui doivent être réunies. Surtout, il faut se poser la question suivante: « comment savoir que nous sommes arrivés à destination? » Les indicateurs doivent être quantifiables et aussi objectifs que possible. Malgré tout, il faut toujours, à un moment, prendre des décisions en s'en remettant à son jugement personnel. Et plus le concept est sous-jacent, plus la tâche de le mesurer est compliquée. De plus, il faut bien s'assurer que les personnes responsables de la collecte de données ou de leur exploitation sont sur la même longueur d'ondes.

Tableau 6.2 - Chaîne de l'impact et continuum des indicateurs

Apports	Ressources et activités utilisées pour réaliser le projet
Produits	Produits ou processus ou services produits avec les apports
Effets	Résultats immédiats ou à court terme générés par les produits du projet (Comparer avec les objectifs spécifiques du projet)
Impact	Les changements durables ou à long terme résultant du projet (Comparer avec le but général/objectif de développement du projet)

Il est important de faire une distinction entre les différents types d'indicateurs, ceux-ci pouvant être subdivisés, comme on peut le voir sur le tableau 6.2. Remarquez que le but du projet est décomposé en plusieurs objectifs. L'accomplissement de ces objectifs réclame une série d'apports qui, eux-mêmes, doivent stimuler des activités produisant les résultats souhaités. Pour évaluer l'efficacité d'un projet, il est nécessaire d'observer des indicateurs sur plusieurs niveaux. Les indicateurs d'apports mesurent la quantité et parfois la qualité des ressources, y compris les ressources financières, humaines et physiques (par exemple, le financement, les consultants et le personnel, l'équipement et le matériel). Les indicateurs de production sont concernés par les biens et les services fournis par les apports (par exemple, le nombre de réunions de quartier organisées, le nombre de personnes vaccinées, le nombre de participants ayant suivi une formation). Les indicateurs de conséquences mesurent les résultats immédiats d'un projet, en comparaison aux objectifs particuliers. Les indicateurs d'impact examinent jusqu'à quel point le but général du projet est atteint.

À elle seule, une évaluation des indicateurs d'apports et de production pourra déterminer si un projet a conduit les actions qu'il était censé mener, mais elle ne pourra pas dire si la mise en œuvre de ces activités a permis d'atteindre les buts et les objectifs spécifiques du projet. Pour cela, nous devons nous tourner vers les indicateurs de conséquences et d'impact. Bien qu'on utilise ces deux termes de manière interchangeable, les indicateurs d'impact mesurent des résultats à plus long terme que les indicateurs de conséquences. Par exemple, dans le cadre d'un projet de formation, l'obtention d'emplois est un indicateur de conséquences alors que l'indicateur d'impact mesure l'augmentation de revenus et l'amélioration de la qualité de la vie résultant de l'obtention d'un travail. De surcroît, les évaluations d'impact cherchent à déterminer si les changements observés auraient pu avoir lieu sans la mise en œuvre du projet. Ce type d'évaluation nécessite l'étude d'un groupe « neutre »,

c'est-à-dire non impliqué par le projet, ainsi que l'étude d'un groupe ayant participé au projet.

S'il est important de bien définir la nature des indicateurs dès le départ pour s'assurer que la conceptualisation du projet est adaptée aux objectifs désignés et que l'évolution du projet pourra être surveillée, il est tout aussi important de maintenir une certaine souplesse permettant de s'adapter à une réalité qui peut changer. Dans certains cas, l'environnement extérieur ou bien les connaissances accumulées durant la mise en œuvre du projet obligent à revoir la nature des activités liées au projet ou même les objectifs du projet. Quand cela arrive, les indicateurs doivent être adaptés. Un domaine en particulier nécessite une grande flexibilité, c'est celui des secours humanitaires. Dans les situations d'urgence complexes, la mesure de l'impact d'un projet sur ses bénéficiaires exige la plupart du temps que de nouveaux indicateurs d'impact soient intégrés au processus de mise en œuvre de l'aide humanitaire. Dans des contextes comme celui-là, il est important de suivre ces indicateurs et de différencier les groupes, selon le sexe, l'âge ou le statut de minorité. Des indicateurs spécifiques doivent être développés pour des contextes particuliers. Néanmoins, il y a quatre indicateurs qui doivent impérativement être pris en compte dans le contexte de crises humanitaires. Ces quatre catégories ont été répertoriées par Oxfam. Il s'agit des taux de mortalité et de morbidité, de la couverture et de l'impact différentiels, de la protection et de la sécurité, de la durabilité et de la connexion avec la question du développement à long terme (Roche, 1999, p. 184-185).

## Comment mesurer la « capacité »?

La complexité à bien mesurer l'efficacité est parfaitement illustrée par les projets de renforcement de capacités. Un nombre infini de projets sont qualifiés de projets de renforcement de capacités. Malheureusement, nombre d'entre eux affichent ce label sans que les résultats soient au rendez-vous. Le

renforcement de capacités est un processus compliqué et souvent insaisissable. La quantification des résultats dans ce domaine s'avère une tâche ardue.

Tableau 6.3 – Composantes des capacités humaines et des capacités organisationnelles

Composantes des capacités humaines	Composantes des capacités organisationnelles
Aptitude à apprendre, à reconnaître et corriger les erreurs	Processus d'apprentissage transcendant les frontières administratives
Adaptabilité dans un contexte changeant	Aptitude à identifier, à reconnaître et à corriger les erreurs
Comportements et techniques de résolution de problèmes	Personnel motivé ayant un objectif de performance
Capacités à travailler en groupe et aptitudes aux actions collectives	Budgets et registres pour la respon- sabilité financière
	Les produits et les politiques d'organisation sont valorisés

Il est important au départ de bien distinguer les capacités personnelles des capacités organisationnelles, tant sur le plan de leur niveau d'action que de leur portée. Le tableau 6.3 montre certains éléments-clés qui, pour chacune des deux catégories, peuvent être renforcés par des projets. Ces éléments peuvent se renforcer les uns les autres mais il est important de faire une distinction entre les deux catégories pour mieux conceptualiser les projets et mesurer leur impact. Par exemple, un but organisationnel pourrait être l'amélioration du processus d'apprentissage à travers les frontières administratives alors qu'un but personnel pourrait être d'améliorer les capacités des membres du personnel à apprendre, à reconnaître et à corriger les erreurs.

Les projets de renforcement de capacités visent souvent un meilleur rendement. On peut ainsi mettre en place ou modifier

la fréquence et l'usage de formations, des critères de promotions basés sur le mérite, des programmes de motivation, une technologie améliorée, un équipement meilleur et utilisé plus efficacement, des systèmes informatiques de gestion et de meilleurs usages de l'information. Ces activités de renforcement des capacités peuvent inclure des échanges transfrontaliers de personnel ou entre secteurs d'activités, la création d'associations professionnelles s'occupant de critères de performances, la création de réseaux d'apprentissage pour des employés qui travaillent de manière isolée ou enfin des formations expérimentales où le personnel travaille en utilisant de nouvelles techniques. Les organisations peuvent également renforcer leurs capacités par le biais de changements structurels ou d'actions législatives, pour actualiser les mandats, pour assurer la mise en œuvre ou pour transformer leurs domaines d'activité. De même que dans le secteur privé les fusions peuvent renforcer les capacités, les fusions ou restructurations du secteur public peuvent parfois renforcer les capacités des agences ou des organisations.

Pourtant, lorsqu'on tente d'évaluer l'impact que peuvent avoir des capacités renforcées, on doit examiner comment les autres agences perçoivent les capacités de l'agence concernée, si les bénéficiaires indiquent, ou non, s'ils ont profité de meilleurs services de la part de l'agence et si la perception publique est positive. Dans le cadre d'un projet d'évaluation du renforcement des capacités axé sur une agence environnementale, on pourrait par exemple interviewer les utilisateurs et les personnes chargées de la mise en application pour voir comment la chose est perçue par leurs pairs ou par les avocats chargés de la mise en application de l'évaluation environnementale. Les documents juridiques ainsi que d'autres documents publics constituent une bonne source d'information sur le degré d'efficacité des évaluations environnementales.

Une question reste posée durant toute la phase de conceptualisation d'un projet : si c'est ça, alors on fait quoi ? Si X est l'objectif, alors qu'est-ce qui doit être fait (Y) ? Si Y est fait,

qu'est-ce qui indique qu'il y a des résultats? Imaginer des indicateurs de résultats ou d'impact exige qu'on pose cette question à propos de tous les apports et produits d'un projet. Après, il faut examiner les objectifs et se poser la question de savoir si ces objectifs ont vraiment été atteints et s'ils ont eu un réel impact sur le but global du projet.

Nous avons lutté avec ce genre de problèmes lors d'un projet destiné à renforcer les capacités d'agences environnementales de niveau régional dans les États d'Amazonie au Brésil. Le degré de pauvreté de cette zone du Brésil est tel qu'il est très compliqué de diriger des efforts pour protéger l'environnement alors que les populations sont contraintes d'extraire du sol des ressources naturelles pour assurer leur survie. Néanmoins, la survie de ces populations exige à plus long terme que leur environnement soit protégé. Lorsque nous avons dû imaginer des indicateurs, nous nous sommes posé la question de savoir ce que nous étions en droit d'attendre à partir du moment où les agences de protection de l'environnement renforçaient leurs capacités. Une réduction de l'exploitation forestière illégale? Une meilleure application des lois sur la protection de l'environnement? Plus de soutien des collectivités pour que ces lois soient respectées? Le problème des indicateurs, bien entendu, est que de nombreuses variables peuvent freiner l'obtention de résultats.

Les personnels responsables de projets sont généralement méfiants à l'égard de certains indicateurs car ceux-ci pourraient les accuser d'avoir failli dans leur entreprise. Pourtant, ce sont des facteurs politiques ou extérieurs qui les empêchent d'accomplir leurs objectifs. Dans le cas cité précédemment, l'un des problèmes était que de nombreux dirigeants politiques locaux obéissaient aux intérêts d'entreprises d'extraction qui n'avaient aucun scrupule à détruire l'environnement – un problème qui ne se limite pas au Brésil.

Alors, comment imaginer des indicateurs de résultat ou d'impact? Il serait trop facile de dire simplement que le renforcement des agences régionales de protection de

l'environnement améliore la situation de l'eau, de l'air ou de la forêt. Dès lors que l'on déploie des mesures de l'impact que peut avoir un renforcement des capacités, il est évident que l'on doit réfléchir en détail à ce qu'on attend de l'agence dont les capacités vont se trouver renforcées. Par exemple, une fois renforcées les capacités d'une agence environnementale, comment saurons-nous si l'influence de cette agence sur le contexte politique s'est accrue? On pourrait contacter des groupes d'étude (focus groups) et réaliser des entretiens avec toutes les agences travaillant dans le même domaine, que ce soit en amont ou en aval de l'agence X, pour voir si son travail est utile ou pas. Pour avoir une réponse, on pourrait poser les questions suivantes: ont-ils pris les rapports et les produits de cette agence au sérieux? Pensent-ils que l'évaluation de l'impact sur l'environnement est digne d'intérêt? Un échantillon d'indicateurs susceptibles d'être utilisés pour ce projet figure sur le tableau 6.4.

On peut identifier une liste d'indicateurs appropriés en dialoguant avec les personnes qui travaillent au sein de l'agence, avec celles qui sont en relation avec elle et avec les membres de la société civile qui utilisent les biens et les services de l'agence. Une mise en garde toutefois: ces groupes ou individus sont parfois tellement flattés d'être sollicités qu'ils fournissent des indicateurs d'impact idéalisés qui ne sont pas forcément quantifiables ni réalisables.

Les indicateurs doivent être à la fois utiles et réalistes. Si les indicateurs, surtout les indicateurs de résultats, sont trop ambitieux, trop élevés et donc probablement inatteignables, ils ne seront d'aucune utilité pour le pilotage du projet. Dans le pire des cas, ils peuvent même être dangereux. Les attentes déçues, le sentiment de frustration ou les attaques de front de la part de critiques qui utilisent ces indicateurs comme autant de munitions, peuvent annihiler tous les effets positifs qui ont accompagné le projet jusque-là. Des indicateurs de résultats mal conçus peuvent poser un problème au niveau de la conceptualisation

Tableau 6.4 – Échantillon d'indicateurs pour un projet : renforcer les capacités environnementales de l'État But du projet: protéger les ressources naturelles de l'Amazonie pour les États d'Amazonie du Brésil

Objectifs	Renforcer les capacités de gestion et d'organisation des agences de protection de l'environnement d États d'Amazonie en vue de protéger les ressources naturelles
Apports	Engager des entreprises spécialisées pour qu'elles effectuent des diagnostics et fournissent de l'assi auprès des agences de protection de l'environnement de chaque État de manière à améliorer leurs sy de manière à améliorer leurs sy de manière.
	— Engager des cabinets d'audit pour aider chaque agence à améliorer sa gestion financière, ses regist bases de données et leur usage.

Objectins	Objectins   - remoteer les capacites de gestion et d'organisation des agences de protection de l'environnement des neul États d'Amazonie en vue de protéger les ressources naturelles
Apports	<ul> <li>Engager des entreprises spécialisées pour qu'elles effectuent des diagnostics et fournissent de l'assistance auprès des agences de protection de l'environnement de chaque État de manière à améliorer leurs systèmes de personnel.</li> <li>Engager des cabinets d'audit pour aider chaque agence à améliorer sa gestion financière, ses registres, ses bases de données et leur usage.</li> <li>Engager des facilitateurs pour préparer et faciliter les ateliers de parties prenantes afin de collecter des données qualitatives et de développer une base de données en vue de développer le travail de proximité de l'agence.</li> </ul>
Produits	<ul> <li>Rapports sur les diagnostics – les systèmes de personnel – reçus, débattus par les responsables, et acceptés.</li> <li>Les mesures initiales prises pour améliorer les systèmes de recrutement et de promotion et pour réduire les nominations népotistes.</li> <li>Premières mesures pour installer des nouveaux systèmes de gestion financière et des bases de données électroniques pour enregistrer les comptes ; la vérification des comptes devient habituelle.</li> <li>Formation du personnel et organisation de programmes d'échanges.</li> <li>Plusieurs ateliers de parties prenantes ont été effectués. Les rapports circulent.</li> </ul>
Effets	– 73 % du personnel, recruté et promu sur la base du mérite, produit davantage d'évaluations environnementale de haut niveau, selon les interviews de groupes d'intérêts.

244

Effets (suite)	<ul> <li>La réputation des agences régionales de protection de l'environnement s'améliore. Les sondages de hauts responsables des secteurs publics et privés indiquent qu'une majorité d'entre eux pense que l'agence concernée produit des rapports plus à propos, avec des données de meilleure qualité alors que la mise en vigueur des réglementations est en progrès.</li> <li>Les agences de protection de l'environnement régionales font preuve d'un plus grand professionnalisme, comme l'indique la demande accrue auprès du personnel des agences pour conseillers d'autres États du Brésil en matière d'environnement.</li> <li>Les parties prenantes sont plus nombreuses et d'un plus grand soutien, comme l'indique la présence accrue, et plus fréquente, de participants aux rencontres.</li> </ul>
Impact	<ul> <li>L'exploitation forestière illégale est en baisse de 30 % dans les États d'Amazonie, selon la police forestière, un niveau plus bas qu'au démarrage du projet. L'exploitation minière illégale est également en déclin grâce à de meilleurs contrôles.</li> <li>La protection de la biodiversité est bien acceptée par les citoyens comme un objectif des États d'Amazonie, comme l'indiquent de nouvelles associations civiques et des organisations de collectivités fondées pour protéger les ressources naturelles.</li> <li>Trois zones endommagées sur le plan environnemental et choisies pour être observées de près par des scientifiques sont en phase de récupération.</li> <li>La couverture médiatique des questions relatives à l'environnement et du travail des agences de protection de l'environnement disposent de plus de ressources, comme l'indiquent : <ul> <li>a) un soutien budgétaire accru de la part des parlements régionaux;</li> <li>b) les donateurs externes;</li> <li>c) une collecte plus efficace des contraventions et des redevances.</li> </ul> </li> <li>Les agences de protection de l'environnement ont davantage d'influence, comme l'illıstre la façon dont sont prises au sérieux leurs recommandations par les dirigeants régionaux, phénomène qui ressort des interviews de groupes d'étude.</li> </ul>

du projet. Un projet bien conceptualisé doit montrer clairement quels sont les résultats que l'on cherche à atteindre et quels sont les moyens pour y arriver.

Les indicateurs de résultats, lorsqu'ils sont bien appropriés et assimilés par la collectivité, peuvent servir de source de motivation et générer l'élan permettant d'atteindre des objectifs communs. De plus, les collectivités pourront surveiller le projet à mesure qu'il progresse. Sur le plan global, les cibles et les indicateurs très explicites des Objectifs du millénaire pour le développement ont attiré l'attention. Par voie de conséquence, des milliers d'agences et d'individus dans le monde entier ont le sentiment que les OMD leur appartiennent, ce qui fait qu'ils suivent l'avancement de ces objectifs dans des endroits et dans des contextes très divers. Les OMD servent de point de repère aux collectivités qui perçoivent ainsi leur lien avec les objectifs internationaux<sup>3</sup>.

# L'évaluation comme processus d'apprentissage: les approches participatives

Le postulat évident, et souvent inexprimé, sous-jacent à l'utilisation d'indicateurs et d'évaluations, est que cette méthode aide à mieux percevoir ce qui a fonctionné et ce qui n'a pas fonctionné dans un projet. Ce constat peut influencer la conceptualisation de futurs projets tout en assurant un apprentissage et une progression continuels au sein d'un projet existant. Pourtant, malgré toute l'attention portée aux indicateurs et à leur usage durant les dix dernières années, le problème du savoir et de l'apprentissage n'a pas suscité l'intérêt qu'il mérite.

<sup>3.</sup> Une équipe faisant partie de l'Atelier Pratique pour le développement international de l'école des affaires internationales et publiques de l'Université Colombia travailla pour le PNUD dans la République de l'Altaï et en Bulgarie pour développer des ateliers de nivellement des collectivités, qui sont des indicateurs liés aux OMD et qui servent à capter l'attention du public sur les besoins critiques.

On a plus tenu compte des évaluations de résultats à la fin des projets que du travail de contrôle durant le déroulement du projet. Les systèmes de contrôle mis en place par les donateurs sont souvent des systèmes informatiques fondés sur des données complexes et trop compliqués pour être utilisés par ceux qui pilotent le projet. En conséquence, ces systèmes deviennent des systèmes de renseignement formels plutôt que des moyens de contrôle et d'apprentissage. Beaucoup de donateurs se contentent d'évaluations externes des projets, évaluations accomplies à mi-parcours ou une fois le projet terminé.

Néanmoins, ces évaluations ponctuelles de projets, conduites généralement par des consultants externes, recrutés par les donateurs, plutôt que par les maîtres d'œuvre du projet, produisent des rapports qui ne sont pas d'une très grande utilité car ils sont établis par obligation. Les conclusions de ces rapports ne remontent pas toujours vers les projets. La plupart des donateurs n'ont pas les moyens d'effectuer un travail systématique pour réunir les évaluations, ni même pour s'assurer qu'elles ont bien été faites. Inutile de dire qu'ils ne font pas non plus de travail comparatif d'évaluations. Dans certains cas, les rapports sont même difficiles à localiser. Les agences chargées de la mise en œuvre de projets n'ont souvent aucun contact avec le travail d'évaluation, surtout s'il est effectué de manière externe. Parfois même, ces agences craignent les résultats des évaluations parce qu'elles perçoivent les rapports comme un moyen de contrôler leurs activités et non comme un outil de travail. De plus, les évaluations effectuées par un consultant externe sont fondées sur une analyse de données et d'informations souvent rassemblées trop rapidement.

Historiquement, les bureaux d'évaluation des grandes fondations multinationales ont fonctionné de manière indépendante par rapport aux bureaux chargés des opérations, pour des raisons évidentes d'objectivité. Néanmoins, cette indépendance a empêché le travail d'évaluation de remonter aux équipes chargées de la conceptualisation des projets. Si les donateurs exploitent le travail d'évaluation, c'est pour eux-mêmes et non pour les projets. Par exemple, l'USAID choisit une équipe pour évaluer le travail d'une ONG sous-traitante. Ensuite, le personnel de l'USAID lit le rapport mais ne le communique pas à l'ONG (ou à d'autres ONG travaillant sur des projets similaires).

De nombreuses fondations privées qui financent des projets dans les pays en développement et même dans les pays développés sont confrontées à ce type de problèmes. La Banque mondiale a tenté de résoudre le problème en exigeant que tous les nouveaux documents relatifs à des projets contiennent une section sur l'apport des évaluations conduites pour des projets similaires. On voit aussi que les donateurs organisent désormais des ateliers et des séminaires dans lesquels on discute de ces travaux d'évaluation.

Toutefois, pour que le travail d'évaluation devienne un véritable outil de travail, deux activités sont exigées: la mise en place de systèmes de contrôle des projets qui fournissent des informations de manière continuelle et un travail d'évaluation participatif. Ces deux activités peuvent aller de pair. Un système de contrôle efficace permet à un projet d'avoir des retours d'information. Les systèmes d'information qui mettent en relief les données fournies par les indicateurs et les progrès enregistrés peuvent être utiles, surtout s'ils sont faciles à utiliser et qu'ils permettent de contrôler de nombreuses variables. Néanmoins, ces systèmes peuvent s'avérer excessivement complexes, trop axés sur les données quantitatives et réclamant beaucoup de temps de manipulation. Les systèmes de contrôle qui sont les plus efficaces pour fournir des informations de manière continuelle sont ceux qui se donnent les moyens de collecter des données qualitatives qui évaluent la progression du projet.

On peut dire que le travail d'évaluation existe toujours sur un projet: dès lors que le personnel travaille sur le projet et qu'il est en contact avec ses bénéficiaires, il peut observer les réactions vis-à-vis du projet, l'attitude des clients, les taux de participation, etc. Plusieurs outils ont été développés pour capitaliser les connaissances. Par exemple, la rédaction d'un journal quotidien pour le personnel et pour les clients ou des réunions régulières pour partager des idées et des informations. Pour que le travail de contrôle du projet soit efficace, il faut que les indicateurs soient bien définis dès le commencement du projet. De cette manière, les projets sont évalués de manière continue par rapports aux indicateurs de progression. Si ce travail n'est pas effectué, le projet peut s'enliser dans les tâches quotidiennes au point qu'on en oublie les objectifs fondamentaux, jusqu'à ce qu'une évaluation soit réalisée tardivement.

Comme pour toutes les étapes du processus de développement, l'évaluation des résultats d'un projet réclame une approche participative qui engage toutes les parties prenantes, à commencer par les bénéficiaires. Voici la définition qu'en donnent Jackson et Kassam:

« L'évaluation participative est un processus d'auto-évaluation, de production collective de savoir et d'action coopérative au cours duquel les différents acteurs de l'intervention participent à la définition et à la conceptualisation de l'évaluation, à la collecte de données et à leur analyse et, enfin, à l'action qui découle des résultats de l'évaluation [...]. Cette approche s'appuie sur de nombreuses collectes de données et analyses techniques, à la fois quantitatives et qualitatives, qui comprennent les activités de terrain, les ateliers et la création d'un mouvement social » (Jackson et Kassam, 1998, p. 3).

Si les approches traditionnelles en matière d'évaluation favorisent l'intervention d'un « expert » extérieur pour évaluer l'impact d'un projet, les approches participatives favorisent plutôt les bénéficiaires du projet. Ces approches permettent aux collectivités et aux organismes de développement de mieux partager leurs connaissances avec des spécialistes extérieurs. La qualité de ces connaissances sera plus élevée que si le processus se fait du haut vers le bas ou que s'il est mené de l'extérieur.

Afin d'obtenir une participation importante de ces groupes, il est impératif de savoir comment chacun est perçu par les autres et qui parle au nom de qui. Même au niveau local le plus modeste, les responsables communautaires ne parlent pas au nom de tous les membres de leur communauté. Lors des situations d'urgence compliquées, ce point est extrêmement sensible car les personnes animant les projets sont responsables de personnes qui sont dans des camps et sous les décombres de villages brûlés ou rasés (Roche, 1999, p. 182, citant Christopolos, 1998). Au moment du choix des indicateurs et de la collecte de données pour le projet, il est important que les parties prenantes participantes soient représentées par un échantillon aussi large que possible.

L'évaluation participative provoque parfois une certaine résistance du fait que c'est un processus qui prend plus de temps et coûte plus d'argent que les évaluations traditionnelles d'experts. Mais, à long terme, les approches participatives peuvent être économiques, non seulement parce qu'elles engendrent des analyses plus fines mais aussi parce qu'elles contribuent à former un consensus parmi les parties prenantes pour établir un plan d'action post-évaluation (Jackson & Kassam, 1998, p. 14). Du fait que les outils et les techniques employés lors des évaluations participatives se prêtent à la planification stratégique et à la gestion de projets, ces évaluations peuvent être utilisées pour répondre à tous les objectifs, ce qui les rend plus rentables. On en vit la démonstration, par exemple, dans le cadre d'un projet de développement de la santé au Népal qui utilisait un processus d'évaluation participative, comme l'ont montré Robinson et Cox (Jackson & Kassam, 1998, p. 122-149).

Le processus d'évaluation établi pour ce projet népalais fournit une belle illustration de ce que peut être l'évaluation participative. Le but du projet était de rapprocher les institutions sanitaires gouvernementales et les communautés rurales afin qu'elles répondent ensemble aux besoins sanitaires. Ce rapprochement devait être facilité par le développement de la participation des communautés rurales, par des stratégies de management et par la formation de médecins. Le processus

d'évaluation permit de voir si le projet avait rempli ses objectifs de rapprochement et si les efforts fournis avaient amélioré le système de santé de la région en question. L'équipe de base des évaluateurs était composée de Népalais et d'experts internationaux qui travaillèrent en collaboration avec vingt-deux autres évaluateurs népalais provenant de dix-huit villages et représentant les instances régionales de la santé et celles du ministère de la Santé. Afin d'obtenir l'information qu'ils recherchaient, les évaluateurs utilisèrent des techniques dérivées des techniques d'évaluation participative, y compris les groupes d'étude (focus groups), la cartographie communautaire et les « voyages communautaires » (walkabouts). Par ce processus, les parties prenantes-clés – celles ressentant le plus fort les effets du projet et celles responsables de sa mise en œuvre – furent conviées à choisir les indicateurs qui permettraient de mesurer et d'évaluer la progression du projet. Les résultats furent présentés lors d'assemblées générales.

En analysant le cas népalais, Robinson et Cox furent convaincus des multiples avantages de cette méthodologie. Elle intègre les effets et les impacts, et non pas les seuls effets. Elle s'avère suffisamment flexible pour être employée lors de processus à court et long terme. Elle est utile à la fois pour les problèmes opérationnels et pour les questions stratégiques. Elle prend en compte les apports et la dynamique humaine qui les influence. Elle facilite le consensus post-évaluation et privilégie ainsi les connaissances et leur utilisation au sein du projet (Jackson et Kassam, 1998, p. 148).

D'autres approches participatives de contrôle et d'évaluation délaissent l'usage d'indicateurs pour mettre l'accent sur la perception du changement que peuvent avoir les bénéficiaires du projet au cours des opérations. Terry Bergdall, par exemple, pense que les approches classiques et les évaluations d'impact peuvent devenir beaucoup trop compliquées et trop lourdes pour que le processus d'apprentissage puisse s'effectuer au niveau des collectivités (Bergdall, 2001). L'alternative proposée par

Bergdall consiste à réunir des membres des collectivités pour effectuer des évaluations *in vivo* des « changements significatifs » enregistrés depuis le commencement du projet. L'information ainsi collectée auprès des collectivités est ensuite partagée avec les autres parties prenantes du projet mais ce sont les bénéficiaires de ce projet qui pilotent le processus de contrôle.

Ce modèle utilise une méthode inductive selon laquelle les informations collectées constituent le fondement de l'analyse qui permet de tirer des conclusions sur les résultats du projet. Cette approche est particulièrement adaptée aux projets de développement qui ont des objectifs difficiles à évaluer comme, par exemple, une plus grande participation, un regain de confiance en soi, une plus grande responsabilité locale, une meilleure capacité à résoudre les problèmes, une transparence accrue. Comme le dit Bergsall, « plutôt que d'être confinée à un champ étroit d'indicateurs prédéterminés, cette approche alternative est souple et elle permet de s'adapter à un contexte changeant » (Bergdall, 2001, p. 8). Bergdall remarque que le fait d'échanger oralement des histoires positives de changements peut avoir un effet mobilisateur auprès des collectivités et permet de mettre en lumière les résultats effectifs plutôt que les imperfections.

## Incorporer le contrôle et l'évaluation dans la conceptualisation et dans les budgets des projets

L'un des défis du processus de contrôle et d'évaluation, surtout lorsqu'il s'agit de processus participatifs, est que la tâche est complexe et qu'elle exige des ressources financières et humaines qui ne sont pas disponibles, même si l'on met davantage l'accent aujourd'hui sur la performance. Les donateurs parlent beaucoup d'indicateurs et de mesures mais il faut que des ressources y soient consacrées. Le problème des budgets est fondamental dès lors que l'on veut mettre en œuvre les activités et les outils que nous préconisons. L'un des problèmes majeurs est

que les coûts des activités liées à ces processus ne sont pas évalués rigoureusement dans les budgets alloués aux projets. Les activités participatives réclament *effectivement* des financements – pour l'espace, l'équipement, la logistique, les facilitateurs, la collecte de données de suivi, la documentation et la diffusion. Il est donc impératif que les budgets comprennent une ligne pour que ce travail soit accompli.

Pour mesurer les résultats, il faut regarder au-delà de l'horizon naturel d'un projet car son impact s'étend bien après la fin des opérations. Une fois qu'un projet a fourni les outils nécessaires à ses ayants droit, il faut du temps pour que ces derniers les utilisent et arrivent aux résultats escomptés. Cependant, il est difficile de réaliser des évaluations post-projets au-delà de deux ans car les allocations financières des donateurs ne le permettent pas.

Lorsqu'on veut mesurer l'impact d'un projet, il est important, non seulement d'envisager les effets spécifiques que le projet a pu engendrer vis-à-vis des participants, mais aussi l'impact qu'a pu avoir le projet pour atteindre ces résultats. Donc, par exemple, si un projet a pour but d'offrir une formation professionnelle à un groupe d'individus et qu'une partie majoritaire d'entre eux trouve un emploi à la fin de la formation, il est nécessaire de savoir si ces participants auraient trouvé un emploi sans la formation. À cet effet, il faut, le plus souvent, qu'un groupe de contrôle soit établi qui utilise la méthodologie adéquate. Trouver et suivre un tel groupe de contrôle peut être très difficile. Imaginons, par exemple, dans le contexte d'un projet de développement au sein d'une collectivité, le nombre et la variété de facteurs qui peuvent influer sur le développement et dont un projet particulier ne constitue qu'une toute petite partie de l'ensemble. Et pourtant, sans une telle évaluation, il est difficile d'identifier les moyens les plus efficaces pour exploiter des ressources limitées.

Dans le cadre du développement de ressources humaines, des ressources significatives ont été investies dans des projets dési-

gnés pour générer de l'emploi, aussi bien dans les pays de l'OCDE que dans les pays en développement. Si de tels projets sont considérés comme faisant principalement partie d'une stratégie de soulagement de la pauvreté, ils ont également pour objectifs d'augmenter la compétitivité des entreprises et la performance économique. Les études sur les impacts de ces projets démontrent cependant que d'autres types d'interventions peuvent être plus efficaces que le travail de formation professionnelle, comme par exemple les interventions visant à mieux connecter les chômeurs au marché du travail.

Un autre problème concerne celui de l'appropriation de l'évaluation. En d'autres termes, à qui appartient-elle? La réponse à cette question a une influence directe sur l'impact du projet sur les connaissances produites. Bien que l'objectivité et la transparence soient des données importantes, il est impératif que les personnes travaillant directement sur le projet aient eu leur mot à dire durant le processus d'évaluation et qu'elles aient accès au rapport final. Nous en avons parlé brièvement auparavant mais c'est un sujet qui mérite d'être souligné. Un examen des fonds de subventions gérés par la BID révèle que les projets pour lesquels la BID recrutait des évaluateurs réduisaient le taux d'appropriation et de connaissances, alors que cela n'était pas le cas dans les projets dont l'organisme de mise en œuvre était aussi responsable de l'évaluation, celle-ci étant incluse dans le budget du projet.

Les donateurs prétendent que la notion d'objectivité est trop rapidement perdue dès lors qu'ils ne contrôlent plus l'évaluation. Toutefois, si on attribuait aux donateurs un rôle important dans la référence et le choix des consultants désignés pour effectuer l'évaluation, un certain degré d'objectivité serait déjà assuré. Il est vrai que ces questions deviennent plus complexes dans le cadre des approches participatives de contrôle et d'évaluation. Il n'en reste pas moins que les donateurs doivent comprendre l'importance du choix de ceux qui vont évaluer les résultats du projet. Les personnes directement impliquées dans

le projet sont en position de mieux identifier les résultats et de les expliquer. Pour qu'il y ait une réelle production de connaissances, le processus d'évaluation doit être dynamique, avec la présence de multiples parties prenantes engagées dans un dialogue permanent – généralement par le biais d'une série d'ateliers – sur les accomplissements du projet, sur ce qui fonctionne de manière efficace et sur ce qui doit être amélioré.

## Les outils du diagnostic : la collecte de données qualitatives et quantitatives

La collecte et l'analyse de données sont des activités essentielles en matière d'apprentissage et de savoir. Mais les données ne prennent pas toujours la forme de chiffres et de statistiques, même si ce type de données a son importance <sup>4</sup>. Certains chercheurs penchent pour une méthode, d'autres pour l'autre. Pour notre part, nous privilégions une utilisation simultanée des méthodes qualitatives et quantitatives. Cette troisième méthode permet une approche plus complète et s'adapte mieux aux problèmes liés à la pauvreté, ceux-là réclamant des données sur des sujets sensibles qui reflètent une réalité complexe <sup>5</sup>. Comme le remarque Hentschel, l'analyse des techniques de collecte de données doit dépasser la simple dichotomie du qualitatif/quantitatif pour qu'on puisse voir « si les méthodes d'investigation sont *contextuelles*, en d'autres termes si elles tentent ou non d'appréhender le comportement humain à travers

l'environnement social, culturel, économique et politique d'une localité » (Hentschel, 1998, p. 4). Qu'ils soient de nature qualitative ou de nature quantitative, les instruments utilisés pour collecter des données doivent être définis de manière à intégrer le contexte. Un bref aperçu de quelques-unes des méthodes qualitatives et quantitatives les plus communément utilisées illustrera la façon dont les données peuvent être combinées de la manière la plus efficace qui soit.

Les données quantitatives fournissent souvent des échantillons conséquents et des données formelles qui peuvent être analysées avec un certain degré d'objectivité et de rigueur. Les méthodes quantitatives les plus courantes sont les questionnaires à choix fermés, les analyses statistiques informatisées et la modélisation statistique. Dans la recherche sur la pauvreté, une grande partie des données quantitatives provient de sondages standardisés effectués auprès de foyers sur des groupements de population extrêmement larges. La grande force de l'approche quantitative est qu'elle permet un regroupement statistique de données sous forme d'échantillons, ce qui produit des résultats quantifiables et permet de faire des simulations avec diverses options politiques.

L'approche quantitative présente des faiblesses: il est possible de faire des erreurs d'échantillonnages (en faisant des hypothèses pour une population entière à partir d'un sous-ensemble) ou des erreurs de couverture (par exemple, des omissions à cause d'erreurs dans les retours, des omissions volontaires dues au manque de confiance ou à toute une série d'autres raisons). Des problèmes de contenu peuvent modifier les données: falsifications, malentendus, incompétence chez les personnes conduisant les entretiens ou les personnes interrogées (Carvalho & White, 1997, p. 11). Une autre faiblesse tient à la possibilité de rater des informations qui ne sont pas quantifiables. Comme le dit Chambers, « ce qui est quantifiable et quantifié devient ce qui est réel et ce qui compte. Ce qui est divers devient donc

<sup>4.</sup> Pour une bonne source sur ce thème éminemment complexe, voir les travaux de Michel Bamberger, un sociologue de la Banque mondiale qui a réalisé un travail excellent pour intégrer des données qualitatives et quantitatives. Voir également la note suivante.

<sup>5.</sup> Pour un aperçu des éléments distinctifs du débat, voir par exemple Jesko Hentschel, "Distinguishing Between Types of Data and Methods of Collecting Them", Policy Research Working Paper 1914 (Washington D.C.: The World Bank, 1998) et Michael Bamberger, editor., Integrating Quantitative and Qualitative Research in Development Projects (Washington, D.C.: The World Bank, 2000).

standardisé, ce qui est divergent et différent devient exclu » (Chambers, 1997, p. 8).

A contrario, les données qualitatives favorisent davantage les analyses de fond, souvent avec des échantillons plus petits, ce qui facilite l'obtention d'informations plus détaillées que ce qu'on peut obtenir avec des méthodes quantitatives. Les méthodes qualitatives reposent notamment sur les techniques basées sur les conversations, sur les observations, sur les ateliers et sur les auto-évaluations. Les techniques de conversation comprennent les entretiens ouverts, les groupes d'étude (focus groups), les réunions de collectivités et les études de cas. Tout cela donne l'opportunité d'avoir des débats ouverts au cours desquels les réponses des participants ne se limitent pas aux paramètres de questionnaires rigides. Chacune de ces techniques permet d'opérer sur un champ analytique particulier – depuis les entretiens individuels jusqu'aux groupes d'études réunissant huit à douze participants en passant par les grandes réunions avec les collectivités. Les études de cas permettent de suivre des individus, des foyers familiaux ou d'autres sujets d'analyse sur une période longue, ce qui favorise les analyses de fond, même si les échantillons sont de taille limitée.

Toute une panoplie de techniques d'auto-évaluation ont été développées pour que les collectivités créent leurs propres indices de développement, utilisables pour évaluer la gestion et l'impact des projets. Au Ghana par exemple, une équipe de contrôle Nord-Sud spécialisée dans les projets de développement rural a créé un outil appelé Indice des capacités de développement d'un village qui permet d'établir un classement de différentes communes selon leur capacité de développement et leur rang sur une échelle d'indicateurs de pauvreté (Jackson et Kassam, 1998, p. 55). Les parties prenantes prirent une part active au processus en relevant et en communiquant le score de chaque village par rapport à chaque indicateur. Les résultats furent ensuite débattus dans des ateliers, ce qui facilita le retour

d'informations sur l'indice et sur la manière de classer les communes et permit de répondre aux insuffisances du projet.

La force de l'approche qualitative par rapport à l'approche quantitative est qu'elle permet d'aboutir à des définitions plus fines et à des concepts plus fouillés, qu'elle appréhende mieux les relations causales et qu'elle permet d'obtenir des informations plus précises et plus approfondies. Sa faiblesse réside dans l'incapacité, inhérente à cette méthode, de généraliser au-delà du domaine de recherche, du fait de la petite taille des échantillons, et dans les difficultés qu'il y a à vérifier l'information du fait que le processus est empreint de subjectivité (Carvalho & White, 1997, p. 14).

La collecte de données qualitatives peut très bien être utilisée pour développer des indicateurs quantifiables et même pour recueillir des données quantitatives. Comme on peut le voir avec les exemples du tableau 6.5, l'interview réalisée à propos du recueillement de l'eau indique le type d'indicateurs qui pourrait être utilisé pour mesurer la qualité de l'eau. Ce type de réponses, à travers plusieurs entretiens, peut fournir des données qui sont traduisibles en données quantifiables.

Souvent, les avantages comparatifs des différentes méthodes se combinent pour créer une approche efficace. Comme le remarquent Carvalho et White, dans une étude sur l'usage des deux méthodes dans le cadre du travail sur la pauvreté, « les recommandations en matière de politiques publiques qui sont fondées à la fois sur des informations qualitatives et des informations quantitatives ont un grand mérite par rapport à celles fondées uniquement sur un seul type d'informations » (Carvalho & White, 1997, p. 23).

Tableau 6.5 – Convertir les données qualitatives en indicateurs quantitatifs

Citation tirée d'une interview	Facteurs qualitatifs présents dans la citation	Vers des indicateurs quantitatifs
«La rivière est généralement asséchée. On recueille le peu d'eau qui reste au fond. Elle a une odeur d'urine et d'excréments Après avoir creusé, l'eau est sale. Il faut attendre pour qu'elle devienne plus claire.»	<ul> <li>Présence d'odeur</li> <li>Mauvais goût</li> <li>Insectes dans l'eau</li> <li>Substances animales dans l'eau</li> <li>Excréments dans l'eau</li> <li>Sédiments dans l'eau</li> </ul>	- Compter le nombre de facteurs présents dans l'eau, chaque facteur se voyant attribué un point. Définir une échelle allant de 1 à 6. Possibilité ensuite de comparer la qualité de l'eau des différentes communautés.  - Avec l'aide d'un récipient – par exemple les récipients de 25 litres – demander quelle quantité de chaque élément a des chances d'être présent dans un litre d'eau.
« Dans les endroits où il y a des pompes à main, je recueille de l'eau deux fois par jour. La queue commence à trois heures du matin. Je prends quatre récipients de 25 litres. Deux pour boire, deux pour se laver. Il faut que j'y aille avant quatre heures sinon il ne reste plus d'eau. Et puis après, on y retourne à 16 heures pour en recueillir davantage. »	<ul> <li>Quantité d'eau limitée</li> <li>Attente pénible pour y accéder</li> <li>Plusieurs collectes par jour</li> </ul>	<ul> <li>Pourcentage d'eau recueillie par rapport aux normes de l'OMS pour les foyers familiaux</li> <li>Pourcentage de temps passé à recueillir de l'eau</li> <li>Nombre de membres de chaque famille participant à la collecte d'eau</li> <li>Incidence de maladie liée au manque d'eau</li> <li>Incidence de maladie liée à la qualité de l'eau</li> <li>Participation par genre (hommes/femmes) à la collecte</li> <li>Impact du travail de recueillement de l'eau sur la fréquentation scolaire</li> </ul>
«Comme je suis plus âgé, je ne peux pas recueillir 35 litres. Je dois donc embaucher une jeune per- sonne du coin qui va peut- être prendre trois heures pour me chercher mon eau.»	<ul> <li>L'âge détermine les capacités à recueillir de l'eau.</li> <li>Les coûts pour recueillir de l'eau sont plus élevés pour les groupes vulnérables.</li> </ul>	- Coût de l'aide au recueillement de l'eau en pourcentage des revenus - Coûts sociaux (dépendance) pour avoir de l'eau - Vulnérabilité désignée selon l'âge ou le handicap

Comme nous l'avons remarqué plus haut, les données quantitatives et qualitatives présentent toutes les deux un certain nombre d'avantages et de désavantages. La valeur relative de chaque type de données en fonction de différents objectifs de recherche est résumée sur le tableau 6.6, à partir de l'intégration des deux approches. Remarquons que nous ne sommes pas d'accord avec l'idée que les analyses de causalité sont d'un niveau plus élevé avec les données quantitatives qu'avec les données qualitatives. Certains avancent l'idée inverse, à savoir que des données descriptives de qualité obtenues par le biais de méthodes qualitatives peuvent souvent apporter un éclairage supérieur sur le pourquoi des choses que certaines données quantitatives.

Tableau 6.6 – Comparatif des méthodes quantitatives et qualitatives

	Quantitative	Qualitative
Représentation	Elevée	Basse
Analyse de causalité	Elevée	Moyenne
Compréhension des processus	Basse	Elevée
Dynamiques intra-foyer	Basses	Elevées
Perspective du bénéficiaire	Moyenne	Elevée
Retour d'information rapide	Bas	Elevé

Source : Michael Bamberger, Communication à un séminaire de la Banque mondiale, juin 1998.

Les limites des données quantitatives, surtout lorsqu'elles sont collectées par le biais de questionnaires fermés, apparaissent clairement lorsqu'on tente de recueillir des informations sensibles. Par exemple, dans le cadre d'une étude sur les transferts interfamiliaux effectués dans un bidonville sur la côte colombienne, nous avons utilisé à la fois des études de cas sur cinq

260

foyers familiaux et un questionnaire pour 150 résidents du même quartier (Kappaz et al., 2000). Durant les entretiens et les visites aux familles effectués pour les études de cas, de nouvelles informations ont pu être recueillies sur les revenus et le degré de soutien extérieur, grâce principalement aux observations émises par les participants. Encore davantage de renseignements ont pu être glanés auprès de certaines familles à mesure que la confiance entre interviewés et interviewers était renforcée. Une fois, une source importante de soutien à l'un des foyers dirigés par une femme qui étaient sous étude a été découverte tout simplement parce que la personne sonna à la porte avec un gros panier de provisions alors qu'un des chercheurs était présent sur les lieux. Sans la présence du chercheur, cette source de nourriture n'aurait probablement jamais été mentionnée, comme ça avait été le cas précédemment, et elle n'aurait jamais figuré dans les réponses aux questionnaires. Les personnes réalisant les entretiens constatèrent que les personnes interrogées avaient beaucoup de difficultés à quantifier le degré et la fréquence du soutien qu'elles pouvaient recevoir. Les questionnaires établis en parallèle aux études de cas furent jugés d'une utilité relative. Du moins, il fut évident qu'ils devaient être employés avec circonspection car il était peu probable que des informations à caractère personnel puissent être recueillies durant une interview d'une heure.

Souvent, les données qualitatives servent à compléter ou à illustrer des découvertes obtenues grâce à des données quantitatives. Néanmoins, le cas colombien cité précédemment nous suggère que c'est plutôt l'inverse qui est vrai et que ce sont les données qualitatives qui devraient être d'abord utilisées pour apporter un éclairage plus précis sur les questions étudiées. Ce n'est qu'après que les instruments quantitatifs pourraient être utilisés pour tester certaines hypothèses ou pour recueillir davantage de données sur une échelle plus large. De nombreux chercheurs sont désormais convaincus des avantages à tirer de ces méthodes et de ces approches combinées. La fusion entre la

méthode quantitative et la méthode qualitative est considérée désormais comme étant à la pointe du progrès en matière de recherche (Miles et Huberman, 1994; Bamberger, 2000, p. 145). D'un point de vue pratique, l'usage de l'une ou de l'autre de ces méthodes a des implications au niveau des coûts et du temps. Néanmoins, les avantages évidents de l'approche combinée suggèrent que les bénéfices relatifs pèsent plus lourds que les coûts additionnels.

### Construire des capacités d'apprentissage

Tournons-nous maintenant vers la question de la « construction des capacités d'apprentissage » à partir de programmes et de projets. Plusieurs fois auparavant, nous avons parlé de ce grand concept: les capacités (organisationnelles ou personnelles). Ici, nous allons nous tourner brièvement vers un type particulier de capacité: la capacité à apprendre. Pourquoi chercher des résultats concrets? Pourquoi nous soucier des évaluations? Pourquoi vouloir des projets participatifs? Parce que nous sommes motivés. Notre motivation nous incite à trouver des moyens efficaces pour réduire la pauvreté. Mais un autre processus est essentiel pour valoriser cette motivation: c'est l'apprentissage, ce processus mystérieux qui se dévoile lorsque nous reconnaissons nos erreurs et que nous choisissons de travailler de manière constructive en cherchant à comprendre nos erreurs et à en apprendre quelque chose de nouveau.

Mais apprendre, surtout en matière d'organisation, est encore plus que cela (Argyris & Schon, 1996). C'est une réécriture des réseaux internes qui permet de traiter l'information mieux, différemment et plus efficacement. Apprendre est quelque chose d'excitant, à la fois pour les individus, les groupes et les organisations. Le problème est que la capacité d'apprentissage peut se perdre à tous les niveaux. Tragiquement, dans la plupart des cas et avec la plupart des gens, les évaluations sont entreprises sans qu'on se soucie le moins du monde d'apprendre quelque chose.

La conséquence fâcheuse de cela est que notre potentiel d'enthousiasme s'effrite et que l'évaluation devient pénible, ou pire, sert à punir les uns et les autres.

On écrit beaucoup, on apprend beaucoup aussi, sur ce que cela implique que d'être un organisme qui « apprend ». Peter Senge, qui est à l'avant-garde de ce champ d'étude en pleine expansion, écrit qu'un organisme qui apprend augmente continuellement ses « capacités à créer son propre avenir » et que les organismes ont besoin de connaissances qui « améliorent leur capacité à créer » (Senge, 1990, p. 14). D'un point de vue pratique, qu'est-ce que cela veut dire pour les agences, les associations, les organismes, ou les individus?

Les personnes et les organisations ont besoin, dans le cadre de leur travail, de se sentir investies d'une mission. Sachant combien ce sentiment peut être une source de motivation, les hauts responsables ont pour tâche essentielle d'ancrer profondément ce sentiment auprès de leurs organisations. Le fait de concevoir l'évaluation comme une partie intégrante du processus d'apprentissage change complètement la dynamique du processus. Lorsque les erreurs apparaissent au grand jour, il s'agit de faire des découvertes et non de s'engager dans des actions punitives. Le but est de découvrir pourquoi et comment devenir plus efficace. C'est aussi de voir ce qui a fonctionné et ce qui n'a pas marché. Et enfin de projeter une vision de la manière de faire avancer les choses. Remarquez que Senge utilise le concept de « créer » deux fois dans le passage cité ci-dessus. Ce qui améliore la créativité n'est pas simplement la connaissance technique, ni la perspicacité, mais une combinaison de tous ces éléments à laquelle on peut ajouter la motivation d'aboutir à un certain résultat et de travailler dans un environnement qui récompense la créativité.

Lorsque nous avons travaillé sur les problèmes d'évaluation et de responsabilité dans le cadre d'un processus de découverte avec six ONG internationales, nous avons pu voir à quel point le personnel est demandeur de systèmes d'apprentissage

(Lindenberg & Bryant, 2001; Beckwith, Glenzer, & Fowler, 2002). Dans sa grande majorité, le personnel des ONG est désireux d'apprendre parce qu'il veut avoir plus d'opportunités de partager avec d'autres ses découvertes. Les personnes travaillant pour les ONG ont ce désir de transmettre les connaissances grappillées ici et là individuellement sur ce qu'elles ont vu de leurs propres yeux, sur ce à quoi elles ont été confrontées, sur ce qu'elles conçoivent comme des moyens pour aller de l'avant. Trop souvent, la haute direction, elle-même assaillie par ses propres problèmes, n'a pas le temps, ou ne prend pas le temps d'écouter ou d'apprendre de ceux qui sont dans les tranchées. L'énergie qui est engendrée par l'écoute est ainsi complètement étouffée. Ceci va au cœur de ce que les organismes doivent concevoir pour développer les capacités à apprendre. La réalisation de cette capacité est un véritable défi pour ceux qui ont la charge de diriger ou de gérer la mise en œuvre de politiques ou de projets. Or, il s'agit là d'un besoin criant dans le domaine de la réduction de la pauvreté. Le monde du développement, en particulier celui concerné par le travail de terrain, déborde de personnes qui travaillent dur et qui combattent la saturation et l'épuisement tout en se demandant si elles ne sont pas tout aussi marginalisées que les populations qu'elles tentent d'aider.

Même le terme de « systèmes d'évaluation » communique, non pas un sentiment d'enthousiasme, mais un sentiment pénible d'analyse *a posteriori* des raisons pour lesquelles les programmes n'ont pas marché comme ils le devaient. Quant au personnel, il appréhende de savoir qui va être puni pour ce que d'autres désignent comme des faillites et des échecs. Ce qu'apporte un système d'apprentissage est le sentiment qu'il est possible d'examiner les erreurs en toute objectivité, sans appréhension et qu'on peut les utiliser comme un laboratoire pour découvrir de meilleurs moyens d'aller de l'avant. Écouter, évaluer, mesurer, reculer pour mieux voir l'ensemble du tableau, s'adapter à la lumière de nouvelles connaissances, réécrire la

manière dont on aborde les problèmes: tous ces processus sont au cœur de l'apprentissage.

Comment pouvons-nous intégrer ces processus au sein des organismes de manière à ce que se crée une capacité organisationnelle pour apprendre? De nombreux travaux sont effectués actuellement pour apporter des réponses à cette question (Senge, Roberts, Smith, & Kleiner, 1994). Plutôt que de résumer ces travaux, nous appelons le lecteur à examiner de luimême ce vaste chantier tout en suggérant, pour notre part, qu'il est toujours bon de commencer par développer des processus d'évaluation de projets et de programmes qui mettent en valeur le savoir, la découverte et des moyens créatifs d'aller de l'avant. Remplacer de vieilles habitudes avec de nouvelles est toujours difficile. Mais avoir le sentiment que cela peut être fait est déjà un bon point de départ et un pas en avant pour obtenir les capacités d'apprendre et pour commencer à engendrer une culture favorisant la création de telles capacités.

#### Conclusion

La capacité à contrôler et à évaluer les actions de manière efficace est d'une importance capitale dès lors qu'on essaie de comprendre l'impact que peut avoir le travail de lutte contre la pauvreté. Cette capacité est également au cœur de tout ce qui touche à l'apprentissage et à l'accumulation de connaissances, donc de ce qui permet d'avancer et d'assurer que la conception de futurs politiques, programmes et projets, est en progrès constant. Les appels à une plus grande responsabilité ont permis un meilleur travail de contrôle et d'évaluation des performances, même si la marge de progression reste grande dans ce domaine. Il est donc important de bien spécifier ce qu'on cherche à mesurer tout en restant conscient que le travail d'évaluation met certains intérêts en concurrence. Cela nous mène encore une fois à souligner l'importance des approches participatives

qui mettent aux prises les parties prenantes, ceci sur divers niveaux.

Comme la pauvreté est un phénomène multidimensionnel qui est inextricablement lié à des forces économiques, sociales et politiques supérieures, la question de la mesure des résultats touche aussi aux facteurs extérieurs qui peuvent avoir un impact négatif sur l'efficacité des projets. Toutes les politiques, tous les programmes et projets de réduction de la pauvreté opèrent dans un cadre beaucoup plus large. Il y a des systèmes et des acteurs économiques, politiques et sociaux importants qui contribuent à perpétuer la pauvreté et qui influencent l'orientation du travail de réduction de la pauvreté. Le caractère global de la pauvreté implique que les responsabilités doivent être partagées par les pays et par les institutions. Les institutions globales jouent un rôle-clé dans le travail de lutte contre la pauvreté, depuis la Banque mondiale jusqu'aux agences de l'ONU, depuis l'OMC jusqu'aux ONG internationales en passant par les fondations multinationales. La manière dont ces institutions sont tenues responsables et la question de savoir qui les tient responsables déterminent la qualité de leur travail de réduction de la pauvreté. À mesure que le monde œuvre pour atteindre les Objectifs historiques de développement du millénaire, il devient nécessaire de porter plus d'attention aux indicateurs qui seront utilisés pour évaluer la progression et pour mesurer la réussite.

## 7. La cohérence politique: réduire la pauvreté pour construire la paix

Aucun homme n'est une île, plein de lui-même. Tout homme est un fragment du continent, une partie du tout. Qu'une motte de terre soit arrachée par la mer et l'Europe en est réduite à moins [...] comme si elle-même était emportée.

La mort de n'importe quel homme nous diminue, parce que nous participons tous à l'Humanité.

John Donne, Méditation 17.

#### Résumons-nous

La pauvreté, celle qui atrophie et qui raccourcit les vies, nous diminue tous. Tentons d'y remédier et nous nous impliquerons davantage pour faire changer les choses. La pauvreté chronique ébranle notre humanité partagée. Ses conséquences s'étendent par-delà les frontières et érodent nos perspectives de paix et de sécurité. Ceci en dépit du fait que « le développement peut être un instrument efficace pour la prévention des conflits », comme

le remarque Paul Collier. Et, toujours en suivant Collier, cette fois à propos de la manière dont la réduction de la pauvreté peut ouvrir des espaces et des opportunités pour la paix, « les guerres civiles sont le reflet non seulement des problèmes *pour* le développement mais aussi de la faillite *du* développement » (Collier, 2003, p. 9).

Alors qu'elle attendait, avec une patience inestimable, que nous ayons terminé la rédaction de notre manuscrit, notre éditrice, Krishna Sondhi, consciente du foisonnement grandissant de textes sur la pauvreté, nous demanda: « Qu'est-ce qui distingue cet ouvrage sur la pauvreté de tous les autres? » Notre réponse fut que, d'abord, nous avions envisagé la pauvreté comme un phénomène global qui transcende les frontières, qu'ensuite la pauvreté, l'inégalité et l'exclusion sociale créent des conditions qui entraînent ou qui accentuent la violence et même la guerre et qu'enfin, du fait de nos connaissances actuelles, on ne peut plus désormais prétendre ne pas savoir comment réduire la pauvreté. Tout cela invite au débat évidemment, et nous en sommes ravies.

Tout au long de cet ouvrage, nous avons survolé ces trois thèmes tout en soulignant leurs caractéristiques les plus saillantes et en nous focalisant sur ce qui peut être réalisé de manière concrète. Nous nous sommes fondées sur les travaux en cours dans ce champ d'étude en pleine expansion, notamment dans les domaines de la gestion du développement et de l'économie politique, domaines où les connaissances se sont accrues considérablement au cours des dernières années sur les différentes façons de réduire la pauvreté. Nous avons essayé de réaliser un bon équilibre entre les questions d'ordre technique et les questions plus générales qui englobent les premières. Nous avons opéré de la sorte afin de toucher un public plus vaste qui n'avait jamais envisagé les choses de cette manière auparavant. Pour les autres, ceux qui travaillent dans la gestion du développement ou l'analyse de la pauvreté, nous espérons avoir élargi leur horizon et avoir démontré que leurs champs d'étude offrent des potentialités plus grandes peut-être que ce qu'ils pensaient auparavant. Or, en étant proches des réalités et des problèmes concrets, on peut risquer de trop se focaliser sur des objectifs d'assistance par trop étroits, ce qui est une erreur. Le champ du développement, dont le fondement est la réduction de la pauvreté, implique aujourd'hui beaucoup plus de choses et a un potentiel de réponses beaucoup plus grand que par le passé.

Afin de souligner ce potentiel, nous avons insisté sur le fait que la pauvreté, qui dépasse les limites des frontières transnationales, doit être envisagée comme un phénomène global, ce qui pose problème pour les donateurs et en particulier pour les agences multinationales d'aide au développement qui, jusqu'à présent, ne sont mandatées que pour travailler dans les pays pauvres. Le besoin impératif de répondre à la pauvreté globale avec des capacités globales constitue un problème qui, jusqu'à présent, est resté sans réponse. Étant donné les critiques féroces, de l'extrême droite comme de l'extrême gauche, qui sont dirigées contre la Banque mondiale, il semble improbable que nous assistions à un vaste mouvement de réforme de la gouvernance du développement susceptible d'apporter davantage d'efficacité et de responsabilité. Et pourtant, réfléchissons à ces questions : est-il déraisonnable que la Banque mondiale exige de tous ses pays membres qu'ils rédigent un Document stratégique de réduction de la pauvreté? Ce type de document est-il superflu pour les pays industriels du Nord? Est-il déraisonnable que le PNUD exige un Rapport sur le développement humain pour chacun de ses pays membres. Plusieurs pays ont réalisé de tels rapports de leur propre chef. Néanmoins, le silence des pays européens et nord-américains par rapport à leur propre pauvreté est consternant. La Banque mondiale et le PNUD sont des institutions du savoir – les recherches qu'elles mènent sur la pauvreté sont extrêmement rigoureuses et d'une grande portée – mais il faut bien avouer que, jusqu'à présent, leurs recherches se confinent à un ensemble limité de pays. Il ne s'agit pas là d'institutions globales du savoir et leur travail sur la pauvreté n'est pas non plus global.

Les chiffres absolus sur les personnes vivant dans la pauvreté sont en augmentation. Les solutions à long terme pour sortir les populations de la pauvreté ont besoin d'être conceptualisées et définies en respectant le fait que le problème est multidimensionnel. Un point important à prendre en considération est l'augmentation de l'accès des populations pauvres aux biens et aux services. L'accès aux biens et aux services est déterminé par le cadre institutionnel dans lequel vivent les populations. Si un paysan pauvre ne peut obtenir de crédit parce qu'il ne possède pas de titre de propriété pour ses terres, ou si le propriétaire d'un petit commerce ne peut se sortir du labyrinthe bureaucratique local, ou si la marchande ambulante ne peut obtenir la licence dont elle a besoin, leurs perspectives pour se sortir de leur pauvreté sont faibles. Les projets intelligents peuvent engendrer des changements stratégiques, de même qu'une plus grande attention portée aux cadres juridiques peut accroître les potentialités en matière de productivité. Des processus participatifs solides pour accroître l'appropriation locale sont un bon moyen pour insuffler le savoir indispensable aux transformations institutionnelles.

Le changement institutionnel (qui comprend le changement de politiques publiques) et l'action collective sont au cœur du progrès à long terme. Trop souvent, pourtant, le terme de changement institutionnel est utilisé sans qu'on essaie même de savoir comment analyser le contexte institutionnel actuel ou comment interagir avec ce contexte pour faciliter les changements. Nous avons débattu d'un désengagement du contenu par rapport au terme, souvent utilisé et rarement explicité, de « développement institutionnel » pour identifier des possibilités de programmes ou de projets.

Notre vision de la lutte contre la pauvreté exige un débat sur les rôles des politiques publiques, des programmes et des projets, ainsi que sur la nature de leurs relations les uns avec les autres. Le fait d'envisager de modifier l'impact de la pauvreté par des changements politiques, donc par un travail de plaidoyer, ou par des programmes et des projets implique que des compromis doivent être faits. Pour les professionnels qui démarrent dans la carrière, ce sont des choix cornéliens que de décider si l'on s'engage dans un travail de plaidoyer ou si l'on s'investit dans des projets d'action collective pour accéder aux biens et aux services dans les villages, les bidonvilles ou auprès de groupes minoritaires. Heureusement, il y a de plus en plus de jeunes inscrits dans des programmes universitaires sur le développement qui travaillent ensuite dans ce domaine. Ces jeunes entrent dans la carrière en pensant déjà à ces choix et aux compromis qui les accompagnent.

En matière de réduction de la pauvreté, l'obtention de résultats passe obligatoirement par une mise en œuvre meilleure, à la fois efficace et axée sur les personnes. Ce sujet est un peu l'orphelin des débats sur la réduction de la pauvreté où la mise en œuvre est considérée comme quelque chose d'inintéressant et d'inévitablement confus. Cette vision doit changer. La mise en œuvre consiste souvent en un travail perpétuel de remise en question pour trouver des solutions. Ce travail est un défi intellectuel permanent. Le processus de développement se fait là où se passe l'action. Le processus nécessaire pour être efficace et pour obtenir des résultats se fait sur le terrain. De plus, ce qui passe pour un « concept innovant » dans le cadre de projets ou de programmes où la mise en œuvre n'est pas considérée comme primordiale entraîne le plus souvent des « licornes » : très belles à regarder mais l'essence même de l'irréalité! Parmi d'autres choses, cette approche implique que les organisations importantes et complexes qui travaillent à réduire la pauvreté doivent encourager ceux qui ont les compétences et qui se dévouent pour la mise en œuvre.

Cette mise en œuvre de changements économiques et sociaux, sur le terrain et avec des personnes, est une activité compliquée du fait que les intérêts des uns sont en conflit avec ceux des autres et que les différends remontent à la surface. Pour résoudre ces conflits, il faut du temps et du savoir-faire. À mesure que les pays industrialisés deviennent plus capitalistes, la pression augmente pour trouver des solutions capitalistes plutôt que des solutions passant par une augmentation de la main-d'œuvre. Néanmoins, lorsque ce sont les personnes qui sont au cœur du problème, le véritable défi consiste à faire travailler les uns avec les autres de manière à ce que des changements puissent être effectués. Les ateliers bien définis et bien gérés peuvent aider ces processus dans des contextes qui varient à l'infini.

Parvenir à des résultats: cette notion est au cœur de notre argumentation. L'apprentissage — l'apprentissage social de l'efficacité — est servi dès lors qu'on porte une attention accrue aux résultats. L'amélioration des capacités à apprendre, au sein des collectivités, des ONG locales ou d'ONG plus importantes et plus complexes, implique qu'il faille porter plus d'attention aux processus de communication et de négociation dès lors que sont inévitables les conflits d'intérêt et la diversité culturelle et qu'il est si facile de mal se comprendre.

Le « renforcement des capacités » est un terme dont l'usage est trop vague dans la plupart des documents officiels. C'est comme s'il s'agissait d'une option qu'on sort d'une case pour l'insérer dans un document sur le développement. La nature des budgets alloués aux projets qui ressortent de ces documents en dit long sur le peu de réflexion qu'il peut y avoir derrière l'usage du mot « capacité ». Trop souvent dans le travail de renforcement des capacités, les budgets ne couvrent que l'achat d'ordinateurs et la formation. Les responsables financiers ont beaucoup de mal à réfléchir sur les moyens d'inscrire les processus aux budgets. En revanche, des objets comme les ordinateurs ou d'autres équipements sont faciles à budgétiser. Pourtant, il faut que davantage d'efforts soient effectués pour faciliter le processus d'apprentissage – en d'autres termes, une

ouverture d'esprit permettant de reconnaître et de corriger les erreurs à mesure qu'elles apparaissent.

Les changements de processus réclament des fonds considérables pour : 1) la prise en charge de ces processus par des personnes qualifiées pendant une durée conséquente; 2) la collecte de données quantitatives et qualitatives permettant de mesurer le changement et de voir ce qui a pu être assimilé et ce qui reste à faire pour pallier aux manques; 3) les ateliers; 4) les groupes d'étude (*focus groups*) et les analyses de données qualitatives. Chacune de ces composantes réclame du personnel et du soutien logistique si l'on veut passer au stade de la réalité.

### «Les éléphants dans la pièce»

Même si notre survol a couvert un terrain considérable, le fait est que d'autres problèmes qui ont un rapport avec notre sujet n'ont pu être abordés. Le dernier chapitre d'un livre se doit de prendre la forme d'une conclusion qui intègre et résume tout ce qui a été dit dans l'ouvrage. Or, ces autres éléments, qui ont aussi leur importance, ont été présents tout au long de ce livre bien qu'ils soient restés en retrait. C'est un peu comme ces réunions où chacun sait qu'un sujet préoccupant jette une ombre sur les débats mais où personne n'a le courage d'aborder le sujet directement. Plus prosaïquement, ce type de problème peut être décrit comme « l'éléphant dans la pièce ». Dans ce dernier chapitre, nous avons choisi de parler de trois de ces « éléphants dans la pièce». Les trois questions contextuelles majeures sont l'incohérence politique – les dépenses militaires qui sont dans une relation inextricable, parfois jusqu'à lui faire ombrage, avec l'aide au développement économique; le manque de soutien pour le financement du développement – encore une fois en contraste avec les dépenses militaires; la nécessité d'une gouvernance démocratique mondiale pour le développement qui soit plus efficace. Chacun de ces trois problèmes aggrave la pauvreté mondiale. Et pourtant, nous avons souvent répété que beaucoup de choses ont été apprises, surtout sur le terrain, sur les moyens d'améliorer l'efficacité des projets de développement. Est-il possible que quelque chose soit retenu de ces nouvelles connaissances et remonte vers le haut de la pyramide afin de rendre possible une percée dans le domaine de la politique internationale? En d'autres termes, y a-t-il un moyen d'avancer pour résoudre le problème de la pauvreté mondiale?

### Incohérence politique: les dépenses militaires, le commerce de l'armement et le développement

Aujourd'hui, on commence enfin à porter un peu plus d'attention à la cohérence politique, ainsi qu'à l'état actuel d'incohérence. Les citoyens et les dirigeants politiques demandent désormais que la main droite s'intéresse à ce que fait la main gauche. Pourtant logique, cette prise de conscience est incroyablement difficile à mettre en œuvre. À notre époque de l'Histoire, les intérêts politiques se mènent une concurrence féroce et il n'existe pratiquement pas de consensus sur le type de cohérence politique requise. Dans le domaine qui nous intéresse, celui de la réduction de la pauvreté, une incohérence dramatique se manifeste: les dépenses militaires augmentent de façon proportionnelle à la baisse du financement accordé au développement humain. De fait, les dépenses militaires et les dépenses pour le développement humain jouent l'une contre l'autre. Les premières ont souvent pour effet de freiner la croissance économique en favorisant les investissements dans le personnel et les équipements militaires alors que, par définition, on espère que cet équipement ne sera pas utilisé. Plus néfaste encore est le fait que la croissance des investissements dans le secteur de la défense équivalent à une augmentation de la puissance militaire. Et c'est cette puissance militaire qui accentuera à terme l'incohérence politique.

Dans le duel politique qui oppose les dépenses militaires et les dépenses pour le développement économique, les premières prennent systématiquement le dessus, aussi bien dans les petits pays pauvres qu'au sein des grandes puissances. Il en résulte une grande incohérence politique: d'un côté, les dépenses militaires ont un effet négatif sur la croissance économique alors que d'un autre côté, les politiques officielles ont pour objectif d'encourager le développement économique. Parmi les professionnels du développement, peu s'intéressent à cet aspect des choses qui, pourtant, domine tout le reste. Ce triste constat est vrai aussi bien chez les pays donateurs que chez ceux qui reçoivent de l'aide et qui font l'expérience de cette incohérence politique aux effets troubles. Dans les deux cas, les institutions en charge des politiques de défense et de développement économique ont chacune leurs propres impératifs organisationnels, leurs propres politiques bureaucratiques et leurs propres soutiens électoraux. Lors des débats sur l'aide au développement, il est rarement fait mention du problème des dépenses militaires. Par exemple, lorsque ceux qui travaillent dans l'aide au développement tombent sous les feux de la critique parce que telle ou telle guerre civile n'a pu être évitée, on voit que peu d'observateurs s'attardent sur la question du commerce des armes, sur la formation militaire ou sur les investissements militaires qui avaient lieu simultanément avec l'appui de la même puissance étrangère qui fournissait l'assistance au développement.

Il est intéressant de voir que l'un des hauts responsables qui, il y a plusieurs décennies déjà, fut aussi l'un des premiers à critiquer l'augmentation constante des dépenses militaires se nomme Robert Mac Namara, ancien secrétaire à la Défense et ancien président de la Banque mondiale. Voici en substance ce qu'il dit lors d'un discours prononcé à l'université de Chicago le 22 mai 1979:

« Lors de mon passage à la direction du ministère de la Défense, j'ai bien évidemment été confronté au problème fondamental de l'insécurité internationale et je me suis d'ailleurs exprimé publiquement à ce sujet [...]. Le point essentiel de mon argument était que le concept même de sécurité s'était simplifié

au point que cela devenait dangereux pour tout le monde. Il y avait depuis longtemps une tendance presque universelle à envisager la question de la sécurité sous un angle exclusivement militaire et à percevoir les problèmes militaires comme des problèmes concernant principalement les systèmes d'armements et le matériel [...] Mais il arrive un moment où une nation ne peut plus s'acheter davantage de sécurité en s'achetant plus de matériel militaire [...] Des dépenses militaires excessives peuvent même affaiblir la sécurité au lieu de la renforcer. En matière de force militaire – comme pour bien d'autres activités de la vie – plus ne veut pas nécessairement dire mieux. Au-delà d'une certaine limite de prudence, le mieux est souvent l'ennemi du bien » (Banque mondiale, 1979, p. 11).

Convenons que, dans le cadre de l'âpre compétition pour s'approprier des parts des budgets nationaux, le financement pour la guerre remporte invariablement la plus grosse part du gâteau par rapport aux budgets pour le capital humain ou le bien-être des individus. La présence de multiples courants concurrentiels noie les possibilités positives telles que le développement. Les grands organismes publics chargés d'allouer le modeste flux d'argent destiné à l'aide officielle au développement se rendent rapidement compte que leur aide est minée par les formations militaires, les crédits militaires d'exportations, ou l'aide militaire dirigée (avec le commerce des armes) vers les mêmes pays. Une révolte des contribuables des pays riches pourrait soulever la question de savoir pourquoi leur argent finance d'abord la construction d'une école pour ensuite financer les bombes qui détruiront cette école, ou tout simplement pourquoi ils devraient continuer à financer une armée qui se tourne contre son peuple avec des armes estampillées made in USA. Évidemment, les contribuables des pays riches paient une troisième note: pour reconstruire l'école une fois les combats terminés ou pour financer les forces de maintien de la paix chargées de mettre un terme aux combats.

Lorsque des pays sont déjà empêtrés dans un conflit armé, les dépenses militaires deviennent prioritaires par rapport aux autres dépenses, souvent sans que soit pris en considération le fait que le degré de pauvreté ou d'exclusion est susceptible de perpétuer le conflit dans le pays en question. Par exemple, afin de soutenir le gouvernement colombien dans sa lutte contre les trafiquants de drogue et contre les insurgés d'une guérilla qui perdure depuis des décennies, les États-Unis ont fourni une aide de 1,2 milliard de dollars en 2000, appelée Plan Colombie. Ce plan consistait à donner un milliard aux militaires et le reste, 200 millions de dollars, pour des programmes sociaux de développement. Sans même se demander si ces dépenses militaires sont utiles ou nécessaires pour mettre fin au conflit armé, il est fascinant de considérer quel impact pourrait avoir, en Colombie ou ailleurs, un investissement d'un milliard de dollars pour le développement humain. De tels chiffres sont courants en matière de défense mais inconnus dans le domaine du développement humain.

La bataille des budgets qui oppose traditionnellement les partisans des « armes » aux partisans du « beurre » est encore plus violente dans les pays pauvres. Le financement des intérêts militaires reste largement gagnant par rapport aux financements dirigés vers la lutte contre la pauvreté, le développement économique en général et la construction de la paix. La raison est simple : les dépenses militaires sont perçues comme un moyen efficace de démontrer sa puissance. Lors de la phase de décolonisation, les pays riches, à la recherche d'alliés, financèrent les armées et la défense de nombreux pays, en particulier en Afrique subsaharienne, l'intensité de cette compétition augmentant en rapport avec l'intensité de la guerre froide. L'Union soviétique, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni devinrent de gros exportateurs d'armement dans les années 1970 et 1980. La

<sup>1.</sup> Notons qu'en 2002, la Commission sur la Sécurité humaine de l'ONU, pilotée en grande partie par Amartya Sen, proclama l'importance de la sécurité humaine en envisageant le développement sous cet angle.

Chine se joint à eux dans les années 1980 avec ses livraisons d'armes au Moyen-Orient et en Asie (Grimmett, 1990, p. 1-10). La part des dépenses militaires des pays en développement par rapport aux dépenses mondiales dans ce domaine augmenta de 6 % à 18 % au milieu des années 1980 (Somnath Sen, 1991, p. 1<sup>2</sup>).

Dès les années 1990, ces pays pauvres armés jusqu'aux dents avaient dix fois plus de chance de connaître une guerre civile qu'un conflit avec un ou plusieurs autres pays (Degger, 1991, p. 43<sup>3</sup>). La recherche sur les dépenses militaires et sur leurs effets a progressé, notamment grâce à une plus grande sophistication technique, avec, par exemple, le développement d'équations simultanées parfaitement explicitées qui permettent d'observer l'interaction de plusieurs éléments sur la durée. Grâce à cela, on en sait plus sur les effets que peuvent avoir les dépenses militaires sur le développement économique et sur les facteurs économiques susceptibles d'augmenter les risques de guerre civile. Sur le premier point, on sait que les dépenses militaires ont un effet négatif sur la croissance économique. Dans le cadre d'une étude commanditée en 1991 par la Banque mondiale pour une conférence sur les effets que peuvent entraîner les dépenses militaires, Saadet Degger remarquait que:

« Dès lors que l'on prend en considération des modèles plus complexes et que l'on porte un regard sur les effets directs et indirects, il devient évident que les dépenses militaires constituent un poids et un handicap économiques formidables. Les preuves empiriques et économétriques pour les modèles simples sont de nature plutôt ambiguë. Néanmoins, le message provenant des modèles complexes est sans ambiguïté: les dépenses militaires ont tendance à freiner la croissance – et ce de manière significative. »

L'impact défavorable et coûteux que peuvent avoir les dépenses militaires sur l'environnement – stockage de déchets toxiques, de produits chimiques, de métaux, de matériels ne pouvant être exploités pour d'autres usages – n'est factorisé dans aucunes équations économiques mais constitue bien une réalité. Jusqu'à présent, même les modèles économiques les plus sophistiqués sur l'impact des dépenses militaires ne factorisent pas les coûts à l'environnement. En tout état de cause, et suite à leurs débats sur l'impact des dépenses militaires sur les pays pauvres, le FMI et la Banque mondiale ont examiné les dépenses publiques de ces pays et sont tombés d'accord en 1992 pour dire que certaines dépenses militaires sont « non productives ».

Depuis l'irruption des guerres civiles en Afrique et dans les Balkans qui ont fait suite à la fin de la guerre froide, la situation n'a fait qu'empirer. De plus, comme nous le savons désormais, la présence de matières premières précieuses – pétrole, or, pierres précieuses, et diamant en particulier – n'a fait qu'aggraver la situation en Afrique. Paul Collier met en cause l'appât du gain et le grief de départ, ou leur interaction, comme autant de facteurs susceptibles de générer les guerres civiles. Les biens pillés financent les armées insurrectionnelles et peuvent, dans la durée, faciliter le développement d'une économie de guerre qui peut enraciner le conflit de telle manière qu'il perdure plusieurs décennies (Collier, 1999 4). Toutes les nouvelles études

<sup>2.</sup> Les pays d'Afrique subsaharienne ne possédaient que de très petites armées lorsqu'ils gagnèrent leur indépendance. Le Nigeria, par exemple, avait 11 500 hommes en uniforme, la Zambie 3 000 et la Tanzanie seulement 1 800. Tout cela changea rapidement, surtout pour le Nigeria avec la guerre du Biafra. L'autre origine de l'augmentation des budgets militaires nigérians fut la découverte du pétrole, alors que l'emprise des militaires sur le pouvoir politique leur assura une part grandissante des budgets gouvernementaux provenant de la manne pétrolière.

<sup>3.</sup> Paul Collier écrit que l'incidence des guerres civiles a augmenté régulièrement durant les dernières décennies. Il ajoute que les pays qui dépendent des exportations de matières premières voient leurs risques croître considérablement – 15 fois plus que dans les pays de l'OCDE. Sur ce sujet, et sur d'autres découvertes, voir Breaking the Conflict Trap (Collier, Elliott, Hegre, Hoeffler, Reynal-Querol, & Sambanis, 2003, p. 5).

<sup>4.</sup> Le champ d'étude et les travaux sur la relation entre la pauvreté et la violence ne cessent de se développer. Voir par exemple Mats Berdahl and David Malone (eds.), Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars. Il s'agit

sur la violence et sur les nouvelles guerres démontrent qu'il est nécessaire de développer des outils analytiques plus performants que ceux du passé ou que ceux qui sont utilisés par la presse par exemple, et qui rendent souvent responsables les victimes (en montrant du doigt les anciennes – et donc immuables – tensions ethniques) au lieu de rechercher vraiment les causes des conflits. Souvent, il y a de réelles causes économiques qui alimentent les foyers conflictuels<sup>5</sup>.

Les guerres du Guatemala, du Nicaragua et du Salvador sont des anticipations des conflits des années 1990. L'économie politique de ces guerres, avec des spécificités pour chaque cas de figure, avait néanmoins une particularité commune: des flux d'armes et des formations militaires organisés par les pays riches qui avaient pour effets de maintenir la zone en guerre et de la détourner du développement économique. Comme l'ont bien illustré Mc Elhinny et Seligson, le Salvador, par exemple, est passé de la guerre civile à la violence civile car les accords de paix n'avaient pas suffisamment pris en compte la résolution des problèmes économiques. Les techniques apprises durant le conflit, ainsi que les armes, furent utilisées à mauvais escient par des jeunes hommes démobilisés en dépit du bon sens et qui se tournèrent vers des bandes organisées et eurent recours à la criminalité pour subvenir à leurs besoins.

# Financer le développement: l'aide officielle au développement

L'aide officielle au développement est une des sources principales de financement pour la réduction de la pauvreté dans les pays étrangers. Il existe d'autres sources de financement comme les stratégies d'investissement national, les stratégies locales et donc autofinancées, les investissements du secteur privé, ainsi que le secteur étendu des ONG, des organismes et des initiatives fondés sur la religion, des fondations et des partenariats entre secteurs privé et public. Malgré tout, l'aide officielle au développement joue un rôle fondamental. Le niveau de l'aide dans ce domaine est en quelque sorte un baromètre de la volonté générale qu'il peut y avoir pour lutter contre la pauvreté.

De ce point de vue, le niveau de l'aide fournie par l'État américain, élevé en termes absolus, est très bas en proportion de son PNB, surtout en comparaison avec d'autres pays. Alors que les États-Unis figuraient autrefois au premier rang des pays donateurs, toujours en termes d'aide officielle au développement, ils sont désormais au vingt-deuxième rang parmi les pays à revenus moyens ou élevés. De fait, les États-Unis n'allouent que 0,18% de leur PNB à l'aide au développement international. Lorsqu'on examine de près le « compte 150 » – la partie du budget américain qui finance les organisations internationales, le Peace Corps et l'USAID – on s'aperçoit que seul un infime pourcentage du budget total pour le développement est consacré à réduire la pauvreté et à améliorer la qualité de vie. La plus grosse proportion de l'assistance étasunienne au développement part vers Israël et l'Égypte suivant les accords de Camp David. Et, comme l'USAID le fait souvent remarquer au Congrès, une portion élevée de l'aide au développement est utilisée pour acheter des biens fabriqués aux États-Unis, ce qui fait que cette aide repart vers l'Amérique.

Plus récemment, l'Union européenne a très largement dépassé tous les autres donateurs. L'Union européenne et son

d'un des livres publiés dans le cadre d'un projet de l'Académie internationale de la paix. L'ouvrage est édité chez Lynn Rienner Publishers, 2000. Dans la même série, voir aussi Karen Ballantine and Jake Sherman (eds.), *The Political Economy of Armed Conflict* (Lynne Rienner Publishers, 2003).

<sup>5.</sup> Voir par exemple les travaux de Mark Duffield dans Global Governance and the New Wars (Zed Books, 2001) ou encore Mary Kaldor, New and Old Wars (Stanford University Press, 2001 (2007 pour la seconde édition).

budget de 48 milliards d'euros en 2006 pour l'aide au développement pourvoit plus de la moitié de l'aide totale au développement (ce chiffre éclipse les prêts de la Banque mondiale qui, ces dernières années, tournaient autour des 11 milliards de dollars). Par ailleurs, les États membres de l'UE s'étaient engagés à accroître leur soutien à l'AOD à hauteur de 0,39 % (en augmentation depuis les 0,33 % de 2001) de leur revenu national dès 2006 (*Rapport Annuel 2003 de la Commission au Conseil*6). Cet objectif a été atteint et même dépassé, car en 2006, l'AOD représente 0,43 % du revenu national des quinze États membres de l'UE ayant intégré le CAD. Ces programmes touchent 160 pays dans huit régions et n'ont aucune relation avec les objectifs de politique étrangère.

Que les États-Unis soient dans les profondeurs des classements des pays donateurs surprendrait beaucoup de citoyens étasuniens. Les sondages montrent de manière régulière combien le peuple américain surévalue le pourcentage du PNB que les États-Unis consacrent à l'aide au développement. Cela dit, après le 11 septembre 2001, il y a eu une prise de conscience générale aux États-Unis et le peuple américain s'est rendu compte que l'aide au développement avait un rapport direct avec la sécurité internationale.

Certes, il y a bien eu une lueur d'espoir pour ceux qui travaillent dans le secteur de l'aide au développement lorsque le président George W. Bush a annoncé à la conférence de Monterrey, au Mexique, en 2001, que le gouvernement

américain ferait une donation de 5 milliards de dollars au Millenium Challenge Corporation afin de soutenir les Objectifs du millénaire pour le développement. Mais comparons ces 5 milliards de dollars avec les 800 milliards de dollars affectés pour reconstruire l'Irak. Entre-temps, alors que la note pour la reconstruction de l'Irak ne cesse de s'allonger, les coûts associés à l'intervention irakienne et tous les problèmes que cette intervention a pu causer ont eu pour effet d'éclipser les autres problèmes que le monde a pu connaître durant les premières années du nouveau millénaire.

Bien entendu, l'engagement de n'importe quel pays dans la lutte contre la pauvreté en dehors de ses frontières doit faire l'objet d'une évaluation qui inclut aussi des facteurs autres que l'aide officielle au développement. La politique commerciale, la politique de l'immigration, la politique de l'environnement et la politique agricole ont toutes leur importance. Le Centre pour le développement mondial (*Center for Global Development*), basé à Washington, a développé un « indice de l'engagement pour le développement » qui mesure le comportement d'un pays sur six plans: aide, commerce, investissement, migration, maintien de la paix, environnement <sup>7</sup>. Le Centre examine la performance de

<sup>6.</sup> Ce rapport annuel, disponible sur le site Internet de l'Union européenne fait plus de trois cent pages. Il est intitulé Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Rapport annuel sur la politique de développement de la Communauté européenne et la mise en œuvre de l'aide extérieure. L'agence européenne chargée de l'aide au développement, Euro Aid a été réorganisée en 2001-2002. S'adressant au meeting des dirigeants d'ONG à Oxford (RU) en 2001 – une des rencontres qui contribua à la publication de Going Global –, Rudd Lubbers parla des efforts significatifs qui étaient entrepris à l'époque pour renforcer l'efficacité de l'UE dans ses activités d'aide au développement.

<sup>7. &</sup>quot;Ranking the Rich", publié par la revue Foreign Policy, May/June 2003 (p. 56-66), décrit cette intéressante série d'indicateurs développée par le Centre pour le développement mondial. Le premier rapport annuel classe 21 pays riches et détermine si leurs politiques en matière d'aide extérieure, de commerce, d'investissements, d'immigration, de maintien de la paix et d'environnement sont bonnes ou mauvaises pour les autres pays. Le Centre combine une série d'indicateurs pour construire un indice. Par exemple, pour mesurer la qualité de l'aide au développement, il « mesure l'aide extérieure en pourcentage du PNB du pays donateur, mais ajustée pour refléter la qualité de l'aide. L'aide aux pays pauvres est récompensée, l'aide aux régimes corrompus est écartée ». Les Pays-Bas obtinrent le score le plus haut pour leurs politiques favorables aux pauvres en matière d'aide, de commerce, d'investissements et d'environnement. Le score pour le commerce est calculé en fonction des barrières contre les biens en provenance des pays en développement et il récompense la part d'importations venant des pays les plus pauvres du monde. En bref, chaque score est calculé à partir d'une série d'indicateurs bien que le score pour le maintien de la paix soit

21 pays riches pour voir s'ils concourent ou s'ils font obstacle au développement des pays les plus pauvres. Cet examen est surprenant. En bref, les membres du puissant G8 obtiennent des scores médiocres pour leur engagement envers le développement alors que les pays plus petits sont invariablement d'un plus grand soutien. Plus utile encore que les scores, la façon dont le Centre pour le développement mondial met en valeur le caractère multidimensionnel de la lutte conte la pauvreté s'avère extrêmement concluant.

De notre point de vue il aurait été judicieux que le Centre pour le développement mondial classe les pays en fonction de leur degré d'efficacité à répondre au problème de la pauvreté à l'intérieur de leurs frontières et pas uniquement en fonction de leur engagement à réduire la pauvreté à l'extérieur. Ceci aiderait à vérifier l'hypothèse selon laquelle il existe une relation entre l'efficacité avec laquelle on répond au problème de la pauvreté chez soi et l'efficacité qu'on affiche pour lutter contre la pauvreté à l'extérieur (il est important de noter à cet égard que les pays qui contribuent pour une plus large part de leur PNB à l'aide au développement sont aussi ceux qui ont des politiques intérieures de redistribution importantes qui se reflètent par un degré d'inégalité faible à l'intérieur de leurs frontières).

Si, tout au long de cet ouvrage, nous avons souvent mentionné la diversité et l'étendue des acteurs qui travaillent à réduire la pauvreté – soulignant au passage l'importance de la société civile – cela ne veut pas dire pour autant que l'aide officielle au développement n'a qu'un rôle secondaire. Au contraire, celle-ci a un impact plus grand qu'on ne le croit généralement. Et pourtant, le conflit des intérêts généré par l'opposition entre l'aide militaire et l'aide au développement a pour résultat l'incohérence politique. Parmi les pays bénéficiant de l'assistance extérieure, ces types d'aide créent des intérêts et

étroitement basé sur le personnel et les aides financières qu'un pays riche délègue aux efforts internationaux de maintien de la paix, en pourcentage de son PIB.

des organismes qui sont en concurrence pour s'approprier des parts de l'investissement du secteur public. De fait, les dirigeants militaires et leurs fournisseurs constituent une force politique puissante dont la voix couvre celle du développement.

Réfléchissant à ses deux décennies passées à l'USAID en tant que haut responsable de cette agence, Steven W. Sinding déclarait: « Je regrette que les capacités de l'agence à diriger ses ressources vers le développement économique et social aient été systématiquement minées par des considérations politiques à courte vue qui étouffaient les investissements à long terme pour le développement » (Sinding, 2001, p. iii). Ce problème est bien connu de tous ceux qui travaillent de près ou de loin avec l'USAID. Si les politiques de la guerre froide accentuèrent cet état de fait durant des décennies, il est à la fois tragique et ironique de constater que les choses, loin de changer à la fin de la guerre froide, se dégradèrent encore davantage. Depuis le 11 septembre 2001, la plus grosse agence bilatérale qu'est l'USAID est devenue encore plus attachée aux objectifs politiques à court terme. Pour exemple, les ONG furent critiquées par les hauts dirigeants de l'USAID, lors de grands forums publics, pour n'avoir pas mis suffisamment en avant le soutien apporté par l'USAID à leur travail, donc indirectement, pour n'avoir pas suffisamment montré leur soutien à la politique étrangère des États-Unis.

### Une gouvernance internationale plus efficace et plus démocratique pour le développement

Des trois problématiques explicitées au début de ce chapitre, celle-ci – une gouvernance internationale plus efficace et plus démocratique pour le développement – est la plus épineuse. Empêtré, et même enchevêtré dans la politique internationale et dans ses racines complexes provenant de diverses cultures politiques, cet objectif est loin d'être à notre portée. De plus, il est légitime de se poser la question de savoir s'il est vraiment

essentiel de renforcer la gouvernance internationale en vue de réduire la pauvreté mondiale. Les États ne sont-ils pas responsables individuellement de la lutte contre la pauvreté au sein de leurs frontières? Une gouvernance mondiale responsable et efficace – conditionnée par une multitude d'organismes internationaux – est-elle nécessaire pour combattre la pauvreté dans le monde? Et, si tel est le cas, comment allons-nous nous déplacer de là où nous sommes vers là où nous devrions être?

Aujourd'hui, sur tous ces sujets fondamentaux, le G8 est loin d'avoir atteint un consensus. Si le cercle était élargi au point d'accueillir les 192 membres du système onusien, la cacophonie qui résulterait de différences de points de vue s'apparenterait à la tour de Babel. Mais, pour revenir à la première question, celle des responsabilités nationales contre les responsabilités des organismes internationaux, soyons clairs: tous les niveaux de gouvernance, locaux, nationaux et mondiaux, ont un rôle majeur à jouer dans la lutte contre la pauvreté. Toutefois, le rôle des acteurs internationaux est plus important aujourd'hui qu'il ne l'était par le passé du fait de l'interdépendance croissante des nations et des effets accrus des politiques nationales sur l'international. De ce fait, il est impératif que les parties prenantes de la politique internationale s'accordent mieux à redéfinir les règles du jeu. Ce n'est qu'à cette condition qu'on pourra combattre la pauvreté.

La pauvreté est un mal global. Elle résulte souvent de décisions de politiques internes qui, non seulement appauvrissent les populations à l'intérieur des frontières, mais projettent aussi les problèmes de pauvreté sur d'autres peuples (par exemple les subventions agricoles mal conçues, l'exploitation abusive de l'environnement, une mauvaise gestion de la santé publique et du combat contre les maladies infectieuses). De même qu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle il fallut créer une autorité postale internationale capable de s'occuper de la demande pour un bien public global – la capacité à envoyer des lettres et des colis à travers

les frontières –, il faut qu'aujourd'hui le monde puisse répondre à des demandes de ce type pour des biens publics globaux.

Pour nous tous aujourd'hui, les accords conclus pour harmoniser les règles postales coulent de source. Ces accords anticipèrent le type d'harmonisation dont nous avons besoin dans d'autres domaines. C'est à nous et à nos générations de s'atteler à cette tâche afin d'arriver à une harmonisation du monde qui nous permettra d'envisager une planète moins pauvre, moins violente et protégée contre la dégradation et l'appauvrissement de l'environnement. L'ouvrage rigoureux écrit par Ingrid Kaul et son équipe sur les biens publics globaux, Global Public Goods (« Les biens publics globaux », Kaul et al., 2001) et celui qui y fit suite, Providing Global Public Goods (« Fournir des biens publics globaux », Kaul et al., 2003) nous donnent un bon aperçu des choix et de la direction à prendre. Le premier ouvrage défend la cause des biens publics globaux, le second explique comment les fournir.

Malgré tout, ces débats démontrent une fois de plus combien est grand le fossé qui sépare d'un côté, les tâches assignées aux organismes internationaux et de l'autre, les ressources dont ils disposent. Les Nations unies ont beaucoup trop d'engagements qui restent sans financement. Cela alimente les accusations d'incompétence contre l'ONU et l'empêche d'aborder les questions fondamentales. Oui, il est important de resserrer certaines parties de la bureaucratie onusienne mais le fait est que l'ONU dispose d'un budget modeste par rapport à ses ambitions et à la quantité de travail que cela implique. Pour 2002-2003, le budget total de l'ONU pour le personnel atteignait modestement les 2,97 milliards de dollars (à comparer encore une fois avec les milliards que les États-Unis ont budgétisés pour la reconstruction de l'Irak 8). Et pourtant, de nombreux pays prennent du

<sup>8.</sup> Ces chiffres proviennent de l'excellent article d'Alix Freedman et Bill Spindle, "Now at the Top of the UN's Agenda: How to Save Itself", *Wall Street Journal*, 19 décembre 2003, qui commence en première page et se termine page A8. Il existe un champ d'étude et d'analyse grandissant sur le

retard lorsqu'ils doivent remplir leurs obligations financières auprès de l'ONU. En 2000-2001, seulement quarante-trois des 181 États membres de l'ONU avaient payé leurs cotisations. En général, environ une quinzaine de pays contribuent à 85 % du budget.

La prévalence de la guerre et du terrorisme et le taux élevé de victimes civiles qui en résulte rendent plus pressant encore le besoin de renforcer nos capacités globales afin de gérer ces problèmes d'insécurité comme s'il s'agissait de biens publics globaux. Ainsi, les débats sur la mondialisation se focalisent sur l'élimination ou la réforme d'institutions comme l'Organisation mondiale du commerce ou comme celles appartenant au système de Bretton Woods. Le rôle fondamental que jouent ces organisations est devenu de plus en plus évident pour des millions de personnes. Si le bilan unilatéraliste de George W. Bush est bien documenté, il n'en reste pas moins que le président américain contacta le Conseil de Sécurité de l'ONU avant d'attaquer l'Irak en 2003. Il savait qu'il lui était impossible de ne pas réclamer son soutien au Conseil même s'il était décidé à agir sans l'obtenir. Des parties importantes et puissantes de l'opinion publique aux États-Unis, ainsi que dans d'autres pays siégeant au Conseil de Sécurité, sont convaincues que le Conseil de Sécurité est une composante essentielle de la gouvernance mondiale en matière de développement. Au moment où nous écrivons ces lignes, le Rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement a été transmis aux pays membres afin que ses recommandations soient largement débattues, et espérons-le, adoptées.

On perçoit pourtant une progression régulière de la gouvernance mondiale sur d'autres fronts. Par exemple, des mesures destinées à réguler les flux financiers internationaux ont été engagées grâce à la prise de conscience grandissante qu'une plus

besoin de renforcer la gouvernance mondiale. Voir par exemple Dennis Dijkzeul & Yves Beigbeder (eds.), *Rethinking International Organizations* (NY & Oxford: Berghahn Books, 2003).

grande transparence était nécessaire pour prévenir la croissance des marchés illégaux de la drogue ou pour endiguer le blanchiment de l'argent provenant de la vente illégale d'armements. L'Organisation de coopération et de développement économiques, les Nations unies et l'Union européenne ont, avec l'assistance du comité de Bâle sur la surveillance bancaire, établi des normes pour améliorer la transparence financière. Pour l'heure, on se contente de la technique du « montrer du doigt et embarrasser publiquement » mais au moins, la communauté internationale a accepté l'idée qu'il était nécessaire de lutter contre le blanchiment d'argent pour éviter des morts inutiles (R. Bryant, 2003). De plus en plus d'anciens dirigeants politiques sont jugés pour crimes contre l'humanité au Tribunal pénal international, malgré l'absence de soutien des États-Unis à ce tribunal.

La puissance croissante de l'OMC donne une idée du potentiel de la gouvernance internationale mais encore faut-il que la volonté politique suive. Cet exemple de gouvernance internationale fonctionne parce qu'il répond au besoin qu'ont les puissances économiques d'influer sur le commerce international de manière à ce qu'il corresponde à leurs intérêts. La volonté politique est nécessaire au renforcement de la gouvernance internationale lorsque les bien publics globaux sont en jeu, et ce dans l'intérêt de toutes les nations.

On peut observer aujourd'hui une multitude d'autres initiatives encourageantes provenant du vaste monde des organisations internationales. Ces initiatives illustrent une prise de conscience croissante des problèmes au niveau international – par exemple grâce au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP). Elles comprennent aussi un renforcement du droit international par le biais des traités internationaux. Cela dit, de nombreux organismes internationaux sont loin d'être aussi efficaces ou responsables qu'ils devraient l'être. Il est intéressant de noter que la Banque mondiale rend publics la plupart des documents ayant trait à ses

projets. Au contraire, les Nations unies, le PNUD, l'UNICEF ne rendent pas publics leurs documents sur les programmes et les projets. Pourtant, la transparence croissante de nombreuses organisations facilite le travail de plaidoyer des groupes de la société civile qui surveillent l'aide au développement et qui tentent de responsabiliser les organismes internationaux — souvent par rapport aux normes que ces organismes se sont eux-mêmes imposées.

Ce débat sur les moyens d'augmenter l'efficacité des organismes internationaux a entraîné un autre débat: celui sur les conséquences de la puissance hégémonique des États-Unis et la reprise de leur politique unilatérale. Dans son livre Empire: The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power (« Empire: l'ascension et la disparition de l'ordre mondial britannique et les leçons à tirer pour la puissance mondiale »), Niall Ferguson fait l'apologie des empires et des avantages qu'ils procurent tout en regrettant que les États-Unis n'aient pas la même volonté d'hégémonie que l'empire britannique en son temps, l'Amérique ne pouvant ainsi réaliser, toujours selon Ferguson, tout le bien qu'ils pourraient faire en tant que puissance impériale (Ferguson, 2002).

Cet hymne au colonialisme va complètement à l'encontre de toutes les recherches rigoureuses qui ont pu être accomplies sur le colonialisme (peut-être que Ferguson pense que tout ce que le colonialisme a apporté de négatif a eu lieu dans d'autres colonies — le fantôme du roi Léopold ne nous apprenant rien sur le génie du colonialisme. Mais Ferguson n'a peut-être pas lu l'ouvrage de Packenham, Scramble for Africa, (La lutte pour l'Afrique), ni celui de Rotberg et Mazrui, Protest and Power in Black Africa (Protestation et pouvoir en Afrique noire) ou celui de Mamdani, Citoyen et sujet — L'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif). Mais, comme le dit très bien Brian Urquhart, un expert reconnu du système onusien, « cette conclusion très britannique sous-estime peut-être le fait incontournable que les Américains n'ont aucun désir d'être des

Romains, ni même des Britanniques, et que, de toutes les façons, de nouvelles forces anti-impériales ont émergé depuis l'époque où le *Britannia* dominait les mers<sup>9</sup> ».

La coopération multilatérale, comme la démocratie, est imparfaite, confuse, et capricieuse mais elle est supérieure aux autres alternatives. Lorsqu'on réfléchit au problème de la pauvreté dans le monde et à son rapport avec la violence, il est bon de se rappeler que les projections nous annoncent que d'ici cinquante ans la population mondiale devrait atteindre les neuf milliards d'individus et que la majorité d'entre eux sera pauvre. Comment pouvons-nous imaginer qu'un monde où le fossé entre pauvres et riches ne cesse de se creuser et où le nombre de pauvres ne cesse d'augmenter sera un monde plus sûr et plus stable? Les problèmes majeurs auxquels nous devons faire face, et qui sont interconnectés, tels que la dégradation de l'environnement, le réchauffement planétaire et les pénuries de ressources naturelles – comme l'eau – nous présentent un avenir sombre où des menaces sérieuses et de longue portée seront un obstacle majeur à la mise en œuvre d'un quelconque concept de sécurité globale ou même de développement durable.

Non seulement il y aura probablement neuf milliards d'individus sur la planète en 2045 mais une proportion de plus en plus petite de cette population vivra en Europe et en Amérique du Nord. Le phénomène du vieillissement des populations dans plusieurs pays industriels pose déjà de gros problèmes politiques en matière de sécurité sociale, d'emploi et d'immigration. Il est tout à fait possible qu'un jour les pays du G8 soient amenés à lutter âprement pour maintenir leur statut avec des populations dont le nombre ne cesse de diminuer proportionnellement à la population mondiale, et qu'ils soient encombrés par des économies alourdies et pataudes. Handicapés par un héritage fiscal lourd, par des dépenses sociales croissantes et par un

<sup>9.</sup> Brian Urquhart, "World Order & Mr. Bush", *The New York Review of Books*, Vol. 5, n° 15, 9 octobre 2003. Également disponible en ligne dans les archives de la *New York Review of Books*, www.nybooks.books/articles/16591.

pourcentage faiblissant de la population en âge de travailler, ces pays auront du mal à convaincre le reste du monde qu'ils possèdent toujours des droits inhérents à contrôler les grandes organisations internationales. On assistera alors à un transfert de puissance vers des pays plus jeunes, possédant des économies plus dynamiques, qui prétendront à juste titre avoir le droit d'exercer une plus grande influence sur les organisations internationales.

Ne vaut-il pas mieux façonner nous-même les grands changements plutôt que d'attendre qu'ils nous soient imposés par les événements? Une plus grande imagination institutionnelle, semblable à l'imagination sociologique dont fit preuve C. Wright Mills, est ce dont nous avons besoin désormais pour améliorer les institutions internationales qui nous aideront à nous gouverner nous-mêmes (Mills, 1959). Si un nombre croissant de problèmes, comme le réchauffement climatique ou la pandémie de sida, ont une portée globale, nos capacités à répondre à ces problèmes collectivement sont trop archaïques.

Le pouvoir des Nations unies a été sérieusement ébranlé en 2003 par les attaques qui visèrent ses bureaux à Bagdad, avec pour conséquence une quinzaine de personnes tuées dont le Chef de mission, puis, une semaine plus tard, par celles qui touchèrent le bâtiment abritant le personnel onusien en Afghanistan. Ces attaques illustrent le fait que les Nations unies ne sont plus perçues comme un parti neutre. À la suite de ces événements tragiques, le Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, a déclaré que l'ONU «se trouvait à un carrefour» et qu'elle devrait pallier impérativement ses faiblesses les plus criantes. Si certains perçoivent le terrorisme comme la menace majeure du moment, d'autres estiment que « la persistance de la pauvreté extrême et les disparités croissantes de revenus, la propagation de maladies infectieuses ou encore les transformations climatiques et la dégradation de l'environnement constituent les grandes menaces » (New York Times, 2003, p. A11).

L'Organisation des nations unies est arrivée à un point critique de son histoire. Critiquée de toutes parts, affaiblie par la réémergence de l'unilatéralisme américain et bombardée par les terroristes qui la perçoivent comme un instrument de l'Occident, elle doit revoir la nature de sa mission et redéfinir son rôle en tant que vecteur de la paix dans le monde. Pour cela, l'ONU a clairement besoin de davantage de soutien de la part de la société civile et de ses réseaux ainsi que des pays membres. Mais les États sont trop empêtrés dans leurs luttes internes et trop inflexibles dans leurs exigences (dans le cas des membres permanents du Conseil de Sécurité) pour apporter quelque chose de nouveau sur le plan politique, sociologique ou au niveau de la gestion.

La relation inextricable et durable entre la sécurité, la lutte contre la pauvreté et la construction de la paix ne peut être améliorée qu'avec un solide renforcement des organisations internationales. Car ni la stabilité financière internationale, ni la promotion d'un environnement durable, ni l'amélioration de la santé mondiale ne peuvent être réalisées tant que les Étatsnations continueront à agir de manière indépendante.

Les questions de sécurité ont mis sous pression les composantes du système onusien qui sont le moins susceptibles d'entraîner une action collective entre les États. Leur incapacité à travailler ensemble se manifeste par le décalage qu'il peut y avoir entre la nature des problèmes à résoudre et les désaccords qui s'installent pour des conflits de pouvoir et des cassetête financiers. Qui paiera pour ce qu'il ne contrôle pas? Et qui cédera un peu de son pouvoir pour qu'on puisse sortir des impasses qui paralysent l'ONU et le système de Bretton Woods? Les sociétés civiles s'aventureront-elles au-delà des frontières pour réclamer la réorganisation et le renforcement des Nations unies?

Le problème central de ce puzzle qu'est la gouvernance est d'arriver à un processus électoral qui reflète équitablement les masses relatives de la population, la production de richesses et l'influence politique. Chacune des grandes organisations internationales joue sur une combinaison variable de ces éléments pour déterminer leurs processus de vote et de prise de décision. Seule l'Assemblée Générale des Nations unies pratique le régime d'« une nation, un vote ». Malgré les appels incantatoires pour davantage de démocratie au sein des grandes organisations internationales, personne n'a trouvé de moyens pour améliorer les systèmes de vote actuels qui restent défectueux et désordonnés. Les modèles de « consensus » employés par le FMI et l'OMC ne sont que des façades qui masquent un processus injuste où les pays les plus puissants dominent la prise de décision. Pourtant, il est impossible d'avancer sans céder à des compromis maladroits dans un monde marqué par des différences démographiques et économiques criantes et où les inégalités entre les populations ne font que croître.

## Des raisons d'espérer?

Oui, il y a des raisons d'espérer. Nous utilisons ici une expression que nous avons volontairement tirée du titre d'un ouvrage publié par Norman Uphoff, Anirudh Krishna et Milton Esman, non seulement à cause de l'utilité de ce livre qui nous fournit des exemples surprenants de *leadership* et d'actions collectives qui ont fait et continuent de faire une grosse différence dans la vie de gens pauvres <sup>10</sup> mais aussi parce qu'Uphoff montre que souvent ceux qui sont sur le terrain trouvent des solutions que leurs collègues théoriciens pensaient irréalisables (Uphoff, 1997).

Toutefois, le critique pourrait rétorquer que ce ne sont que des exceptions qui confirment la règle. Et si tel n'était pas le cas? Peut-être que ces nouvelles expériences d'une grande

fragilité nous montreront la voie, pour autant qu'on leur donne une petite chance de réussir. Car l'innovation sociale est une réalité. Or, les chercheurs s'attachent aujourd'hui à mieux documenter les expériences réussies alors que les nouvelles technologies de l'information permettent de distribuer ce savoir, ce qui fait que le public, à l'échelle planétaire, a davantage accès à toutes ces innovations enthousiasmantes et l'aura de plus en plus. Comme le rappellent Frances Moore Lappé et Anna Lappé dans leur ouvrage Hope's Edge (La Lisière de l'espoir), la réussite au niveau local implique la plupart du temps que des individus prennent leurs distances par rapport à un système qui leur assène qu'ils n'ont aucune chance de succès. Leur exemple nous permet à tous d'entrevoir les possibilités qui s'offrent à nous de tourner le dos au conformisme intellectuel pour adopter de nouveaux modes de pensées qui nous permettront de mieux nous mobiliser pour créer un monde meilleur (Lappé et Lappé, 2002).

Les dirigeants politiques ont tendance à suivre le mouvement plutôt qu'à l'entraîner, occupés qu'ils sont à étudier leur environnement pour trouver un soutien public potentiel. Les hommes et femmes politiques les plus astucieux parviennent à sentir et à anticiper les mutations de l'opinion publique pour surfer sur de nouvelles vagues qui leur permettent d'assouvir leurs ambitions. L'opinion publique change et se déplace à mesure que le sentiment général s'adapte à de nouvelles circonstances et que l'information circule.

Nous avons été les témoins privilégiés des changements historiques et des conséquences profondes qui ont transformé de fond en comble divers systèmes politiques durant les quinze années qui ont suivi la chute du mur de Berlin. Ainsi a-t-on pu observer les « révolutions de velours » en Europe de l'Est, le démembrement de l'Union soviétique et un soutien populaire grandissant pour la démocratie dans le monde entier. Alors que la majorité des experts en sciences sociales prédisait un bain de sang pour l'Afrique du Sud, les négociations à huis clos étaient déjà en cours, notamment grâce à l'exemple de l'Europe de l'Est

<sup>10.</sup> Voir le livre animé d'espoir d'Anirudh Krishna, Uphoff et Esman, Reasons for Hope, Instructive Experiences in Rural Development, qui relate en détail dixhuit cas étudiés sur l'ensemble de la planète, de réussite en matière de développement rural.

qui avait démontré que la tolérance du monde vis-à-vis des pratiques non démocratiques et des abus en matière de droits de l'homme était en chute libre. La libération de Nelson Mandela et le démantèlement du régime d'apartheid en furent la conséquence directe. Peu de gens avaient prédit un tel dénouement. Mais il eut lieu. Le sentiment grandissant que le changement est inévitable est semblable à l'écoulement continuel de l'eau sur une roche, la rongeant particule par particule, érodant son support et, au bout du compte, modifiant sa structure. Nous vivons actuellement une période de changements proche de cela.

De nouvelles forces vives doivent être prises en compte dorénavant: ainsi la révolution de l'information et la vitesse avec laquelle elle a permis à de nouvelles voix d'entrer en dialogue à travers les continents, grâce notamment à la croissance des réseaux reliant les associations de collectivités (Weiss & Gordenker, 1996; Keck & Sikkink, 1998; Clark, 1999; Lindenberg & Bryant, 2001). La progression des niveaux d'alphabétisation dans le monde encouragent ce changement et continuera à l'alimenter. Nous avons été témoins de profondes mutations dans notre vision collective des choses, comme l'illustre l'augmentation du nombre et de la fréquence de manifestations contre la guerre et contre une mondialisation économique source d'injustice.

Un autre phénomène émergent accompagne ces nouvelles voix et la technologie qui leur permet de se faire entendre: les réseaux de plaidoyers transnationaux qui amènent des acteurs non étatiques sur la grande scène de la diplomatie mondiale. Ces vastes réseaux d'ONG comprennent *InterAction* aux États-Unis, organisme qui fournit une plate-forme pour les ONG à travers les États-Unis, Coordination Sud (coordination des ONG françaises), CIVICUS (un important réseau asiatique), VANI (*Volontary Action Network India*) et ABONG (association brésilienne d'ONG). Il y en a probablement d'autres. Comme c'est souvent le cas, ces vastes plates-formes ont des

opinions communes, par exemple sur la politique agricole, sur le soulagement de la dette ou sur d'autres prises de position favorables aux pauvres qui leur permettent de s'allier et de se faire entendre lors des réunions de l'OMC ou dans le cadre de négociations internationales.

Ces réseaux ont des antécédents comparables. Aujourd'hui cependant, la vitesse avec laquelle ces réseaux communiquent est beaucoup plus élevée et leurs capacités techniques plus grandes. De fait, ils font partie de l'avant-garde qui prône la réduction de la pauvreté. Deux des fers de lance de ce mouvement, Henri Rouillé d'Orfeuil et Jorge Eduardo Durao, réclament une diplomatie particulière pour les ONG. Basée localement et instruite par le travail de terrain, cette diplomatie a pour objectif d'encourager « l'émergence d'une prise de conscience sociale responsable au niveau planétaire qui pousse les négociateurs vers des décisions soutenant la régulation équitable et la solidarité internationale » (Rouillé d'Orfeuil & Durao, 2004, p. 2).

Les disparités croissantes de bien-être et l'interdépendance entre les individus attirent l'attention aujourd'hui. En travaillant sur cet ouvrage, nous avons découvert qu'il existe aujourd'hui un nombre beaucoup plus élevé d'études et de publications sur la pauvreté – articles, revues, sources Internet, actualités, livres – qu'il y a seulement une décennie. Ce constat est une source d'espoir. La plupart des électeurs sont fortement concernés par la pauvreté. D'abord à cause des problèmes moraux que cela implique de vivre dans un monde où ne cesse d'augmenter le nombre de pauvres vivant des existences courtes et dénuées de tout espoir, sachant que leur dénuement nous diminue tous collectivement. Ensuite, parce que la combinaison du nombre grandissant de pauvres, de l'augmentation des inégalités et de l'exclusion sociale est inquiétante pour l'avenir de notre sécurité. Cette combinaison pourrait aboutir à une violence endémique en augmentation perpétuelle qui prendrait des formes diverses: criminalité, terrorisme, prises d'otages, violence d'État et guerre.

On observe aussi un intérêt croissant pour tout ce qui touche aux organisations de plus en plus nombreuses de la société civile, celle-ci démontrant de réelles capacités pour le leadership. Le livre de John Clark, Worlds Apart, Civil Society and the Battle for Ethical Globalization (Des mondes séparés, la société civile et la bataille pour une éthique de la mondialisation) témoigne à la fois du rôle grandissant d'organismes de la société civile et de leur potentiel à engendrer davantage de changements (Clark, 2003). De son côté, Michael Edwards nous incite à la prudence lorsqu'il nous demande de bien réfléchir à la théorie et à la pratique des organisations de la société civile. Cela dit, on est aujourd'hui beaucoup plus conscient que les citoyens agissent au-delà de leurs frontières et qu'ils travaillent en collaboration sur une multitude de questions relatives à l'équité et à la justice. Ann Florini a développé un paradigme pour la gouvernance transnationale (Florini, 2003). De nombreux chantiers ont été ouverts sur les divers aspects de ce phénomène complexe qu'est la croissance des plaidoyers transnationaux de la part de la société civile (Smith, Chatfield, & Pagnucco, 1997; Anheier, 2004). Il suffit pour s'en rendre compte de consulter le site Internet du Centre pour la société civile de la London School of Economics, en particulier les rapports annuels qui constituent une véritable mine d'or sur ce domaine en pleine expansion.

## Les points-clés

Nous pouvons réduire la pauvreté. Nous avons beaucoup appris au cours des deux dernières décennies en matière d'efficacité et, par conséquent, nous savons mieux comment obtenir des résultats. Oui, des erreurs ont été commises (la plupart des gens qui travaillent dans ce domaine ont une histoire à partager sur un projet, un programme ou une politique ayant misérablement échoué). Ce qui compte est de tenter des choses,

d'apprendre et d'améliorer les manières de faire. Si l'on veut progresser davantage en matière de lutte contre la pauvreté, il est impératif de bien diriger la volonté politique et de renforcer notre détermination à poursuivre l'œuvre du développement.

Dans le passé, la faillite de la volonté politique a provoqué de grosses contraintes sur les ressources, ce qui a eu pour effet d'empêcher le progrès, et, aujourd'hui, de mettre en péril le travail de réduction de la pauvreté. Une seule fraction des capitaux que le G8 investit dans l'économie de guerre pourrait faire une énorme différence si elle était dirigée vers l'économie de paix.

La diversité culturelle représente une valeur aussi importante que la diversité biologique. Donc, les politiques qui encouragent l'insertion sociale et la solidarité ont des effets éminemment bénéfiques sur les populations, sur la paix et sur l'avenir de la production. Souvent, les minorités comptent pour une large part des populations pauvres. La réduction de la pauvreté, tout en respectant les droits des gens à la différence, a une importance capitale pour la construction à long terme de la paix. Dans ce processus, le développement participatif a une importance vitale.

La réduction de la pauvreté contribue à la construction d'une paix positive. Pour y parvenir, nous devons faire davantage d'efforts en matière de développement inclusif et de paix tout en faisant du bien-être individuel un droit fondamental de l'être humain. Nous devons aussi renforcer nos capacités à gérer les conflits. Ceci implique qu'il faut travailler sur les problèmes engendrés par les inégalités, mais sans aller jusqu'à recourir à des politiques ou des édits gouvernementaux qui prétendent imposer une forme d'égalitarisme. Il vaut donc mieux effectuer un travail de recherche permettant de bien appréhender la façon dont les inégalités ralentissent la croissance économique. Cela signifie aussi que nous avons besoin d'investir davantage dans des programmes de développement humain efficaces.

La plupart du temps, le travail de réduction de la pauvreté – surtout celui réalisé par les agences mises en place par les donateurs officiels – ne s'est pas intéressé au problème de la construction de la paix. Par exemple, on a peu fait attention au fait que certains programmes ou projets peuvent exacerber des tensions ethniques.

Le besoin de cohérence politique nécessite une plus grande attention. Il est important de prendre garde aux conséquences politiques et sociales que peut déclencher l'aide militaire à certains pays, celle-ci ayant pour effet de renforcer les armées locales. Si l'aide militaire et l'aide au développement arrivent à un total déséquilibre, il faudra rendre compte du fait que l'aide au développement et ses objectifs – par exemple, construire la société civile – sont minées par les intérêts militaires. Étant donné les différences considérables en matière d'argent et d'influence, le facteur militaire aura le plus souvent un effet désastreux sur le développement. Il faut impérativement que cela change.

Le problème de la cohérence politique en matière économique doit également être abordé. Les programmes favorables aux pauvres seront inefficaces s'ils sont menés en parallèle avec des politiques économiques qui exacerbent la pauvreté et accentuent les inégalités. Il faut donc mettre en place des politiques commerciales justes qui favorisent l'établissement de règles du jeu qui sont les mêmes pour les pays pauvres et les pays riches.

Last but not least, il y a un besoin impératif de renforcer les capacités des organisations internationales de manière à ce qu'elles puissent lutter contre la pauvreté mondiale. Actuellement, les organismes internationaux sont encombrés d'une multitude de restrictions. Ils sont sous-financés et donc incapables de s'acquitter des tâches auxquelles ils sont assignés. Ils doivent aussi être tenus à un certain degré de responsabilité. Nous avons besoin d'agences de développement de niveau global où ce mot signifie qu'on a la capacité d'examiner et de traiter les problèmes de pauvreté dans tous les pays et pas

uniquement dans les pays soi-disant « en développement ». Il faut aussi davantage d'organismes bilatéraux de développement bénéficiant de financements adéquats leur permettant de mieux aborder les problèmes et les besoins du XXIe siècle.

## Est-il possible de créer la volonté politique?

La réponse à cette question est résolument «oui!». La volonté politique peut être créée. Sur le plan de l'organisation des collectivités locales, nous vivons une époque sans précédent. Les ONG et les organisations locales qui existent dans les 192 pays membres de l'ONU sont solides. Elles sont en contact avec leurs homologues par-delà les frontières. Elles communiquent par internet. Elles organisent plus de coalitions qu'à n'importe quel moment de l'histoire. Oui, ces groupes sont souvent en désaccord, ce qui est tout à fait normal dans un monde très divers où les intérêts sont souvent en concurrence. Et c'est vrai que l'organisation d'actions collectives réclamera un gros travail pour résoudre les différends. Généralement, il faudra s'atteler à travailler sur les détails épineux pour parvenir à des compromis raisonnables et intelligents. Mais cela est possible. Déjà, nous avons pu observer un nombre croissant de débats transfrontaliers et même un certain militantisme politique de la part de la société civile qui dépasse le cadre national.

Il est facile de s'attarder sur les tensions négatives qui affaiblissent les ONG internationales. Mais il est plus que probable que nous entendrons encore davantage parler d'elles dans l'avenir. De plus, beaucoup parmi ces organismes se sont mobilisés pour répondre au problème de l'avilissement de l'être humain et de son rapport avec la violence. Pour la plupart, les ONG furent créées en réponse à des conflits armés ou à la violence d'État. Parfois, les glissements de l'opinion publique ne s'opèrent que progressivement, ce qui fait que ce n'est qu'après un certain seuil ou après un événement décisif, que l'on s'aperçoit que le vent a tourné. Or, le vent a souvent tendance à tourner.

Les mouvements pour les droits de l'homme et pour les droits civiques illustrent la manière dont le vent peut changer de direction lorsque souffle l'opinion publique <sup>11</sup>. Il existe d'autres exemples, comme celui des campagnes pour l'allégement de la dette ou de celles contre l'usage des mines antipersonnel. La campagne qui s'est déroulée contre la pauvreté et qui a été organisée par une coalition d'ONG influentes sous le nom de « Vers un monde meilleur et plus sûr » avait ainsi pour objectif de générer une plus grande volonté politique pour lutter contre la pauvreté. L'opinion que peut avoir le public sur ce qui est acceptable ou non peut changer. Quelques gouttes d'eau font ensemble un ruisseau et plusieurs ruisseaux font une rivière. Comme nous le rappelle John Clark, lorsque ces ruisseaux se rejoignent, ils peuvent former des torrents qui modifient le contour des montagnes.

Le premier indice annuel sur l'engagement pour le développement créé par le Centre pour le développement mondial a suscité cette analyse de la part de ses concepteurs: « ce que les pays riches font pour le reste du monde revient vers eux comme un boomerang — la pauvreté et l'instabilité ne respectent pas les frontières [...] Appelons ça les économies qui "remontent vers le haut". Quand les pauvres se portent mieux, les riches vont mieux aussi » (Foreign Policy, 2003, p. 56-66). Nous ajouterons à cette proposition que le fait de répondre aux problèmes de pauvreté à l'intérieur des frontières, aussi bien qu'au-delà des frontières, crée un cercle vertueux. Le fait de se rendre complice de l'inégalité dans un pays en négligeant de mettre en place des politiques d'équité revient à ralentir la croissance économique de ce pays et donc à ralentir les échanges commerciaux et à négliger les politiques d'immigration qui font les bons

voisins. L'Union européenne a décidé qu'il était juste et dans son intérêt de se préoccuper des problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale dans les pays en transition d'Europe de l'Est.

La volonté politique est, et a toujours été, créée pour se mouvoir dans de nouvelles directions lorsqu'un grand nombre de personnes – des citoyens ordinaires – en arrive à la certitude qu'une pratique institutionnelle dominante s'avère déficiente et qu'elle ne sert pas leurs intérêts à long terme. La pression concertée exercée par les citoyens, les organisations, la presse, les syndicats, les écoles, les médias et les collectivités parvient à déplacer le centre de gravité sur certaines questions. Dans toutes les entreprises humaines, les étapes pour être efficace se suivent: prise de conscience, acceptation du problème, savoirfaire technique, capacités organisationnelles et enfin connaissance de ce qui fonctionne. Donc, nous savons comment faire, et nous en savons davantage sur ce qui doit être fait. Maintenant, il est nécessaire de nous mobiliser pour faire avancer les choses dans un effort concerté – l'action collective à travers le plaidoyer transnational – afin de mettre la pauvreté mondiale à l'ordre du jour à tous les niveaux de la gouvernance. Si nous voulons garantir la paix, il nous faut garantir l'équité.

<sup>11.</sup> Le film A force more Powerful est un documentaire émouvant sur ce processus tel qu'il s'est manifesté en Inde, en Afrique du Sud et dans le sud des États-Unis.

# **Bibliographie**

"Africa Could Feed Itself. Should It?" Wall Street Journal. 3 December 2002.

"The Global Menace of Local Strife." The Economist, 23-25. 24 May 2003.

"Righting Wrongs: Special Report on Human Rights." *The Economist*, 18-20. 18 August 2001.

Adam, C. S., and J. W. Gunning. "Redesigning the Aid Contract: Donors' Use of Performance Indicators in Uganda." *World Development 30*, no. 12 (2002): 2045-56.

Adamolekun, Ladipo, and Coralie Bryant. Governance Progress Report: The Africa Region Experience. Washington, D.C.: World Bank, 1993.

Ames, Brian, Ward Brown, Shanta Devarajan, and Alejandro Izquierdo. "Macroeconomic Policy and Poverty Reduction." In *PRSP Source-book*, Washington, D.C.: World Bank, 2001.

Andreas, David. *The French Revolution and the People*. London: Hambeldon & London Publishers, 2004.

Anheier, Helmut. Civil Society, Measurement, Evaluation, and Policy. London: Earthscan, 2004.

Annan, Kofi. "An Increasing Vulnerability to Natural Disasters." *The International Herald Tribune*. 10 September 1999.

Atkinson, Tony. "European and European Union Experience in Advancing Social Inclusion: A Review and Lessons for Latin America and the Caribbean." Presented at Seminar on Social Inclusion at Annual Meetings of Inter-American Development Bank, Milan, Italy, 2003.

Ball, Nicole. Pressing for Peace: Can Aid Induce Reform? Washington D.C.: Overseas Development Council, 1992.

Balla, A. S. Poverty and Exclusion in a Global World. New York: St. Martin's Press, 1999.

Ballentine, Karen, and Jake Sherman (eds). *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2003.

Balogh, Thomas. The Economics of Poverty. London: Weidenfeld and Nicolson, 1955.

Bamberger, Michael, ed. Integrating Quantitative and Qualitative Data Research in Development Projects. Washington D.C.: World Bank, 2000.

Barnett, Richard, and Ronald Muller. Global Reach. New York: Simon & Schuster, 1974.

Bebbington, A. J., and D. H. Bebbington. "Development Alternatives: Practices, Dilemmas and Theory." *Area 33*, no. 1 (2001): 7-17.

Bebbington, Anthony. "Capital and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty." World Development 27, no. 12 (1999): 2021-44.

Beckwith, Carol, Kent Glenzer, and Alan Fowler. "Leading Leaning and Change in the Middle: Reconceptualising Strategy's Purpose, Content and Measures." *Development in Practice* 13, no. 3 and 4 (2002): 409-23.

Behrend, Heike. Alice Lakwena and the Holy Spirits: War in Northern Uganda, 1985-1997. Ohio: Ohio University Press, 2000.

Berdal, Mats, and David Malone (eds). *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2000.

Bergdall, Terry. "Application of Assets Based Community Development in International Development." Presented at Millennia Consulting, Chicago, Illinois, 2002.

"Facilitating Participatory Evaluation through Stories of Change." In *The IAF Handbook of Group Facilitation*, ed. Sandor Schuman. Indianapolis: Jossey-Bass, 2004.

Birdsall, Nancy, Carol Graham, and Stefano Pettinato. "Is Globalization Muddling the Middle Class?" Working Paper, no. 14. Washington, D.C.: Center on Social and Economic Dimensions, 2000.

Birdsall, Nancy, John Williamson, and Brian Deese. *Delivering on Debt Relief: From IMF Gold to a New Aid Architecture*. Washington, D.C.: Center for Global Development and the Institute for International Economics, 2002.

Blauert, Jutta A. S. Z. Mediating Sustainability: Growing Policy from the Grassroots. West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1998.

Blunt, Peter, and D. Michael Warren. *Indigenous Organizations and Development*. London: Intermediate Technology Publications, 1996.

Bourgois, Philippe, In Search of Respect: Selling Crack in El Barrio. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

Brainard, Lael, Carol Graham, Nigel Purvis, Steven Radelet, and Gayle E. Smith. *The Other War: Global Poverty and the Millennium Challenge Account.* Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003.

Braudel, Fernand, Civilisation Matérielle, Économie et Capitalisme : XVe-XVIIIe siècle, A. Colin, Paris, 1979.

Brinkerhoff, Derick W. "Integrating Institutional and Implementation Issues into Policy decisions: An Introduction and Overview." In *Policy Analysis and Concepts and Methods: An Institutional and Implementation Focus*, ed. Derick W. Brinkerhoff. Greenwich, Conn.: JAI Press. Policy Studies in Developing Nations Series. Vol. 5, 1997.

"Using Workshops for Strategic Management of Policy Reform." In IPC Technical Note, no. 5. Washington, D.C.: Management Systems International, 1994.

Brinkerhoff, Derick W., and Ben Crosby. Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision Makers in Developing and Transitioning Countries. Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, 2002.

Brown, Dee A. Bury My Heart at Wounded Knee: An Indian History of the American West. Henry Holt & Co., Inc., 1988.

Brown, Michael K. Race, Money and the American Welfare State. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.

Bruno, Michael, Martin Ravallion, and Lynn Squire. "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues." In Policy Research Working Paper, no. 1563. Washington, D.C.: World Bank, 1996.

Bryant, Coralie. "Culture, Management, and Institutional Assessment." In *Culture and Development in Africa*, eds. Ismail Serageldin and June Taboroff. Washington, D.C.: World Bank, 1992.

"Institutional Development and Institutional Assessment." In Handbook on Technical Cooperation. Washington, D.C.: World Bank, 1992.

"Market Assisted Land Reform: Private Property Rights for the Rural Poor." American Society for Public Administration Occasional Paper Series, 1997.

ed. Poverty, Policy, and Food Security in Southern Africa. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Press, 1988.

"Property Rights for the Rural Poor: The Challenges of Landlessness." *Journal of International Affairs* 52, no. 1 (1998): 181-205.

"Strategic Change through Sensible Projects." World Development 24, no. 9 (1996): 1539-50.

Bryant, Coralie, and Louise G. White. Managing Development in the Third World. Boulder, Colo.: Westview Press, 1982.

Managing Rural Development: Peasant Participation in Development Projects. West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1980.

Managing Rural Development with Small Farmer Participation. West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1984.

Bryant, Ralph. Turbulent Waters: Cross-Border Finance and International Governance. Washington, D.C.: Brookings Institute, 2003.

Bueno de Mesquita, Bruce, and Hilton L. Root. "The Politics of Poverty." *The National Interest*, no. 68 (2002). Accessed on-line at www.nationalinterest.org.

Buvinic, Mayra. "Social Inclusion in Latin America and the Caribbean: Experience and Lessons." Presented at Social Inclusion Seminar at the Annual Meetings of the Inter-American Development Bank, Milan, Italy, 2003.

Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. Preventing deadly conflict: Final report. New York: Carnegie Foundation, 1997.

Carroll, Thomas. Intermediary NGOs. Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1992.

Carvalho, Sonya, and Howard White. Combining the Quantitative and Qualitative Approaches to Poverty Measurement and Analysis: The Practice and Potential. Washington, D.C.: World Bank, 1997.

Center for Economic and Social Rights. *Economic, Social and Cultural Rights:* A Guide to the Legal Framework, 2000. Accessed on-line at www.cesr.org.

Chambers, Robert. Managing Rural Development. New York: Holmes and Meier Publishers, Africana Publishing Co., 1974.

"The Origin and Practice of Participatory Rural Appraisal." World Development 22, no. 7 (1994): 953-69.

Participatory Rural Appraisal (PRA): Challenges, Potentials and Paradigm. World Development 22, no. 10 (1994): 1437-54.

Whose Reality Counts? Brighton, England: University of Sussex Press, 1997.

Champernowne, D. G., and F. A. Cowell. Economic Inequality and Income Distribution. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.

Cherlin, Andrew, Paula Fomby, Ronald Angel, and Jane Henrici. "Welfare, Children, and Families: A Three-City Study." Policy Brief 1-3. Johns Hopkins University, 2001. Accessed on-line at www.jhu.edu/welfare.

Chua, Amy. World on Fire. New York: Doubleday, 2003.

Clark, John D. Worlds Apart: Civil Society and the Battle for Ethical Globalization. Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, 2003.

Cohen, Roberta, and Francis M. Deng. Masses in Flight: The Global Crisis of Internai Displacement. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998.

Collier, Paul, and Anke Hoeffler. Military Expenditure: Threats, Aid and Arms Races. 2002. Unpublished draft.

Collier, Paul, V. L. Elliott, Havard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, and Nicholas Sambanis. *Breaking the Con flict Trap: Civil War and Development Policy*. Oxford and Washington: Oxford University Press and World Bank, 2003.

Cottrol, Robert J., and Tanya Kateri Hernandez. "The Role of Law and Legal Institutions in Combating Social Exclusion in Latin American Countries: Afro-America Populations." Presented at Social Inclusion Conference at Inter-American Development Bank, Washington, D.C., June 18, 2001.

Crosby, Benjamin. "Stakeholder Analysis: A Vital Tool for Strategic Managers." In IPC Technical Note, no. 2. Washington, D.C.: Management Systems International, 1992.

Cross, Terry et al. Toward a Culturally Competent System of Care. Washington, D.C.: Georgetown University, 1989.

Daerdorff, Alan V., and Jon D. Haveman. "The Effects of Trade Laws on Poverty in America." Discussion Paper, no. 947-91. Wisconsin: Institute for Research on Poverty, 1991.

Dalaker, Joseph. Poverty in the United States: 1998. Washington, D.C.: US Bureau of the Census, 1999.

Danzinger, Sheldon H., and Robert Haveman, eds. *Understanding Poverty*. New York: Russel Sage Foundation, 2001.

Davies, Susanna, and Naomi Hossain. "Livelihood Adaptation, Public Action and Civil Society: A Review of the Literature." IDS Working Paper 57. Sussex: Institute for Development Studies, 2000.

de Haan, Arjan. "Social Exclusion: An Alternative Concept for the Study of Deprivation?" IDS Bulletin 29, no. 1 (1998): 10-19.

de Haan, Arjan and Simon Maxwell. "Poverty and Social Exclusion in North and South." IDS Bulletin 29, no. 1 (1998).

de Soto, Hernando. The Mystery of Capital: Why Capitalism Works in the West and Fails Everywhere Else. New York: Basic Books, 2000.

de Tocqueville, Alexis. Democracy in America. New York: Vintage Books, 1945.

Degger, Saadet. "Military Expenditure and Economic Development: Issues and Debates." Chapter 3 in Military Expenditures and Economic Development. Washington, D.C.: World Bank, 1991.

DeJanvry, Sadoulet, and Thorbecke. "State, Market and Civil Organizations: New Theories, New Practices and Their Implications for Rural Development." World Development Special Edition (April 1993): 565-75.

Dia, Mamadou. Africa's Management in the 1990's and Beyond: Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions. Washington, D.C.: World Bank, 1996.

Diamond, Jared. Guns, Germs and Steel: The Fates of Human Societies. New York: W.W. Norton & Co., 1997.

Dijkzeul, Dennis, and Yves Beigbeder. Rethinking International Organizations: Pathology and Promise. UK: Oxford: Berghahn Books, 2003.

eds. Rethinking International Organizations: Pathology & Promise. New York: Berghahn Books, 2003.

Dinan, Alden K. State Policy Choices: Assets and Access to Public Assis-tance. New York: Columbia University National Center for Children in Poverty, 2003.

Douglas-Hall, Ayana, and Heather Koball. *Basic Facts About Low-Income Children in the United States*. New York: Columbia University National Center for Children in Poverty, 2005.

Dreze, Jean, and Amartya Sen. Hunger and Public Action. Oxford: Clarendon Press, 1989.

Dudwick, Nora, Elizabeth Gomart, Alexandre Marc, and Kathleen Kuehnast, eds. When Things Fall Apart: Qualitative Studies of Poverty in the Former Soviet Union. Washington, D.C.: World Bank, 2003.

Edwards, Michael. Civil Society. Oxford: Blackwell Publishers, 2004.

Edwards, Michael, and David Hulme. Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World. West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1996.

Eggertsson, Thrainn. Economic Behavior and Institutions. New York: Cambridge University Press, 1990.

Epstein, William M. The Dilemma of American Social Welfare. New Brunswick: Transaction Publishers, 1993.

Esman, Milton J. "The Elements of Institution Building." In *Institution Building: From Concepts to Application*, ed. J. Eaton. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1972.

Management Dimensions of Development. West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1991.

Farbman, Michael, ed. The Pisces Studies: Assisting the Smallest Economic Activities of the Urban Poor. Washington, D.C.: US Agency for International Development, 1981.

Fearon, James, and David D. Laitin. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War." American Political Science Review 97, no. 1 (2003): 75-89.

Ferguson, Niall. Empire: The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power. New York: Basic Books, 2003.

Fergusson, James. The Anti-Politics Machine. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.

Firebaugh, Glenn. "Empirics of World Income Inequality." American Journal of Sociology 104 (1999):1597-630.

Fisher, Julie. Non-Governments. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, 1998.

Fix, Michael, and Wendy Zimmerman. "All Under One Roof: Mixed Status Familles in an Era of Reform." Urban Institute, 1999. Accessed on-hue at www.urbaninstitute.org/immig/all\_under.html.

Florini, Ann. The Coming Democracy: New Rules for Running a New World. Washington, D.C.: Island Press, 2003.

Friedman, Jim. "Simplicities and Complexities of Participatory Evaluations." In *Knowledge Shared*, eds. Jackson and Kassam. Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, 1998.

Friere, Paulo. Education for Critical Consciousness. New York: Simon & Schuster, 1973.

Galbraith, James K. "A Perfect Crime: Inequality in the Age of Globalization." *Dedalus* (Winter 2002).

Gaventa, John. "Poverty, Participation and Social Exclusion in North and South." *IDS Bulletin* 29, no. 1 (1998).

Gertler, Paul. "Insuring the Economic Costs of Illness." In *Shielding the Poor*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.

Goldberg, P. K., and Nina Pavcnik. "Trade, Inequality, and Poverty: What Do We Know?" Brookings Institution Trade Forum, May 13-14, 2004.

Goulet, Dennis. The Cruel Choice. New York: Atheneum, 1971.

Graham, Carol. "Assessing the Impact of Globalization on Poverty and Inequality: A New Lens on an Old Puzzle." Brookings Institution Trade Forum, May 13-14, 2004.

Grimmet, Richard F. Trends in Conventional Arms Transfers to the Third World by Major Supplier, 1982-1989. Washington, D.C.: Congressional Research Service. Library of Congress, 1990.

Grindle, Merilee, ed. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1980.

Grootaert, Christiaan, Ravi Kanbur, and Gi-Taik Ok. "The Dynamics of Poverty: Why Some People Escape from Poverty and Others Don't: An African Case Study." World Bank Policy Research Working Paper, no. 1499. Washington, D.C.: World Bank, 1995.

Guaqueta, Alexandra, Rapporteur. Economic Agendas in Armed Con f lict: Defining and Developing the Role of the UN. New York: International Peace Academy, 2002.

Gurr, Ted. Why Men Rebel. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1970. Haveman, Robert, and Larry F. Buron. "Destitution in the United States, 1973–1988." Discussion Paper, no. 963-92. Wisconsin: Institute for Research on Poverty, 1992.

"Who Are the Truly Poor? Patterns of Official and Net Earnings Capacity Poverty: 1973–1988." Discussion Paper, no. 956–91. Madison, Wisconsin: Institute for Research on Poverty, 1991.

Helliwell, John F. The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being. Ottawa: HDRC, 2001.

How Much Do National Borders Matter? Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998.

Hentschel, Jesko. Distinguishing between Types of Data and Methods of Collecting Them. Washington, D.C.: World Bank, 1998.

Hirschman, Albert O. Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America. New York: Pergamon Press, 1984.

Hoy, Paula. Players and Issues in International Aid. West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1998.

Hulme, David, and Andrew Shepherd. "Conceptualizing Chronic Poverty." World Development 31, no. 3 (2003): 403–24.

IFAD. Rural Poverty Report zoo': The Challenge of Ending Rural Poverty. Oxford Univ Press, 2001.

Iglesias, Enrique. Reflections on Economic Development: Toward a New Latin America Consensus. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1992.

Imig, Douglas R. Poverty and Power: The Political Representation of Poor Americans. Lincoln and London: University of Nebraska Press, 1996.

Inter-American Development Bank. Action Plan for Combating Social Exclusion Due to Race or Ethnic Background, June 2002-December 2003. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2002.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. World Disasters Report: 1999. Geneva: IFRC, 1999.

World Disasters Report: 2003. Geneva: IFRC, 2003.

Jackson, Edward T., and Yusuf Kassam, eds. Knowledge Shared: Participa-tory Evaluation in Development. Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, 1998.

Jeffrey Pressman, and Aaron Wildavsky. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland, or Why It's Amazing that Federal Programs Work at All.* Berkeley: University of California Press, 1973.

Jochnick, Chris. "The Human Rights Challenges to Global Poverty." Center for Economic and Social Rights, 2000. Accessed on-line at www.cesr.org.

Johnson, Craig A. "Rules, Norms and the Pursuit of Sustainable Livelihoods." IDS Working Paper, no. 52. Sussex: Institute for Development Studies, 1997.

Johnson, John J., ed. *The Role of the Military in Under-Developed Countries*. Princeton: Princeton University Press, 1962.

Joshi, Anuradha, and Mick Moore. "The Mobilising Potential of Anti-Poverty Programs." IDS Discussion Paper 374. Sussex: Institute for Development Studies, 2000.

Kaldor, Mary. New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era. Cambridge, UK: Polity Press, 2001.

Kanbur, Ravi, and Lyn Squire. "The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions." World Bank, 1999. Accessed on-line at www.worldbank.org/povertynet.

Kanbur, Ravi, and Nora Lustig. "Why Is Inequality Back on the Agenda?" World Bank, 1999. Accessed on-line at wwwworldbank.org/povertynet.

Kappaz, Christina. Evaluation of the Human Resources Development Port-folio of the Multilateral Investment Fund. Report prepared for the Office of Evaluation and Oversight of the Inter-American Development Bank, 2003.

Kaul, Inge, Isabelle Grunberg, and Marc A. Stern. Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century. New York: UNDP, 1999.

Keck, Margaret E., and Kathryn Sikkink. Activists Beyond Borders. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1998.

Korten, David. "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach." *Public Administration Review* 40, no. 5 (1980): 480-511.

"The Working Group as a Mechanism for Managing Bureaucratic Reorientation: Experience from the Philippines." NASPAA Working Paper, no. 4. Washington, D.C.: National Association of Schools of Public Affairs and Administration, 1982.

Korten, David, and R. Klauss. People-Centered Development: Contributions toward Theory and Planning Frameworks. Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1984.

Korten, F. F. "Building National Capacity to Develop Water Users' Associations." World Bank Staff Working Paper, no. 58. Washington, D.C.: World Bank, 1982.

Kretzmann, John, and John McKnight. Building Communities from the Inside Out. Chicago: ACTA Publications, 1993.

Krishna, Anirudh, Norman Uphoff, and Milton J. Esman, Editors. *Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1997.

Krugman, Paul. The Great Unraveling: Losing Our Way in the New Century. New York: W.W. Norton & Co., 2003.

Kuczynski, Pedro P., and John Williamson, eds. After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America. Washington, D.C.: Institute of International Economics, 2003.

Lappé, Frances M., and Anna Lappé. Hope's Edge: The Next Diet for a Small Planet. New York: Tarcher/Putnam, 2002. Édition française, Sans viande et sans regrets, un régime alimentaire pour la planète, Robert Davies Ed, 2002.

Lee, Ronald. "The Demographic Transition." *Journal of Economic Perspectives* 17, no. 4 (2003): 167-90.

Lenoir, Rene, Les Exclus: Un Français sur Dix, Éditions du Seuil, Paris, 1974-1989.

Levy, Frank. The New Dollars and Dreams: American Incomes and Economic Change. New York: Russel Sage Foundation, 1998.

Limerick, Patricia. The Legacy of Conquest. New York: W.W. Norton & Co., 1987.

Lindenberg, Marc. "Measuring Household Livelihood Security at the Family and Community Level in the Developing World." World Development, 2002.

Lindenberg, Marc, and Ben Crosby. Managing Development: The Political Dimension. West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1981.

Lindenberg, Marc, and Coralie Bryant. Going Global: Transforming Relief and Development NGOs. Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, 2001.

Lindenberg, Marc M. The Human Development Race: Improving the Quality of Life in Developing Countries. San Francisco: ICS Press, 1993.

Lipton, Michael. 1993. "Land Reform as Commenced Business: The Evidence against Stopping." World Development 21, no. 4 (1993): 641-57.

Successes in Anti-Poverty. Geneva: International Labor Organization, 1998.

Lundberg, Marc, and B. Milanovic. Globalization and Inequality: Are They Linked and Hotu? Washington, D.C.: World Bank, 2000.

Lundburg, Mattais, and Lyn Squire. "The Simultaneous Evolution of Growth and Inequality." *The Economic Journal* 113 (2003):326-344.

Lustig, Nora, ed. Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2001.

Mallikarjun, B. "Language(s) in the School Curriculum: Challenges of the New Millennium." *Language in India: Strength for Today and Bright Hope for Tomorrow 1*, no. 4 (2001). Accessed on-line at:

www.languageinindia.com/junjulaug2001/school.html.

Marris, Robin. Ending Poverty. New York: Thames & Hudson, Inc, 1999.

Martin, Gerard. "Observations on the Interrelations between Exclusion and Violent Conflict." Unpublished paper. 1999. Accessed on-line

Marx, Karl. The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte. Selected Works of Karl Marx and Frederick Engels. London: Lawrence and Wishart, 1968. Édition française: Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte, « GF », Flammarion, 2007.

Maxwell, Simon. "Comparisons, Convergence and Connections: Development Studies in North and South." *IDS Bulletin* 29, no. 1 (1998): 20-31.

Mazur, Jay. "Globalization's Dark Side: Labor's New Internationalism." Foreign Affairs (January/February 2001): 79-93.

McElhinny, Vincent, and Mitchell A. Selgison. From Civil Wars to Civil Violence: The Impact of Agrarian Inequality in El Salvador. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2000.

McGee, Rosemary. Analysis of Participatory Poverty Assessment (PPA) and Household Survey Findings on Poverty Trends in Uganda-IDS Mission Report. Unpublished paper: Institute for Development Studies, 2000.

Meerman, Jacob. "Poverty and Mobility in Low-Status Minorities: The Cuban Case in International Perspective." *World Development* 29, no. 9 (2001): 1457-87

Milanovic, Bruno. Worlds Apart: The Twentieth Century Promise that Failed. Washington, D.C.: World Bank, 2002.

Milanovich, Branko. True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculations Based on Household Surveys Alone. Washington, D.C.: World Bank, 1999.

Miles, Matthew, and Michael Huberman. *Qualitative Data Analysis*. 2nd ed. London: Sage Publications, 1994.

Moore, Mick, and James Putzel. *Thinking Strategically about Politics and Poverty*. Sussex: Institute for Development Studies, 1999.

Moore, Mick, Jennifer Leavy, Peter Houtzager, and Howard White. *Polity Qualities: How Governance Affects Poverty*. Institute for Development Studies, 1999.

Morris, Mathew. "Social Capital and Poverty in India." IDS Working Paper 6. Sussex: Institute for Development Studies, 1999.

Moser, Carolyn. "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Poverty Reduction Strategies." World Development 26, no. 1 (1998): 1-19.

Mosse, Roberto, and Leigh Ellen Sontheimer. "Performance Monitoring Handbook." World Bank Technical Paper, no. 334. Washington, D.C.: World Bank, 1996.

Myrdhal, Gunnar. Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. New York: Twentieth Century Fund, 1968.

Nafziger, Wayne E., and Rimo Vayrynen. *The Prevention of Humanitarian Emergencies*. New York: United Nations World Institute for Development Economics Research, 2002.

Narayan, Deepa. Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty. Unpublished paper. 2000. Accessed on-line at www.worldbank.org: World Bank.

"Social Capital and the State: Complementarity and substitution." World Bank Policy Research Working Paper, no. 2167. Washington, D.C.: World Bank, 1999.

Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera K. Shah, and Patti Petesch. *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. Washington, D.C.: World Bank and Oxford Univ Press, 2000.

Ndegwa, Stephen N. The Two Faces of Civil Society: NGOs and Politics in Africa. West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1996.

Nelson, Joan, ed. *Economic Crisis and Policy Choice*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

Nelson, Joan M. Poverty, Inequality, and Conflict in Developing Countries. New York: Rockefeller Brothers Fund, Inc., 1998.

Nolan, Peter. China's Rise, Russia's Fall. London: MacMillan Press Ltd., 1995.

North, Douglas. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. London: Cambridge University Press, 1990.

O'Brien, David, and Arjan de Haan. "Deprivation in the North and South: An Annotated Bibliography on Poverty and Social Exclusion." *Development Bibliography* 15, 1998.

O'Brien, David, Joanna Wilkes, Arjan de Haan, and Simon Maxwell. "Poverty and Social Exclusion in the North and South." IDS Working Paper, no. 55 (1997).

Oakley, Peter. "Social Exclusion and Afro Latinos." Presented at Social Inclusion Conference at the Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 2001.

OECD. Development Cooperation Report 1999.

Development Cooperation Report 2004.

Okun, Arthur M. Equality and Efficiency: The Big Tradeoff. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1975.

Ostrom, Elinor. Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems. San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1992.

Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Oxfam International. "Education Charges: A Tax on Human Development." Oxfam Briefing Paper, no. 3. Oxford: Oxfam, 2001.

Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalization, and the Fight against Poverty. Oxford: Oxfam International, 2002.

Pigozzi, Mary J. Implications of the Convention on the Rights of the Child for Education Activities. New York: UNICEF Website, 2002.

Press, Eyal. "Rebel with a Cause." The Nation. 10 Jun 2002.

Pressman, Jeffrey, and Aaron Wildavsky. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland, or Why It s Amazing that Federal Programs Work at All.* Berkeley: University of California Press, 1973.

Pugh, Michael, and Neil Cooper with Jonathan Goodhand. War Economies in a Regional Context. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2004.

Putnam, Robert D. Bowling Alone. New York: Simon & Schuster, 2000.

Making Democracy Work. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

Ravallion, Martin. Competing Concepts in Inequality in the Globalization Debate, 2004.

Ravallion, Martin. "Who Is Protected? On the Incidence of Fiscal Adjustment." World Bank, 2002. Accessed on-line at www.worldbank.org/poverty.

Ravallion, Martin, and Gaurav Datt. "When Is Growth Pro-Poor? Evidence from Diverse Experiences of India's States." World Bank Policy Research Working Paper, no. 2263. 1999.

Riddell, Roger, and Mark Robinson. "Non-governmental Organisations and Rural Poverty Alleviation." London, Great Britain: Clarenden Press, 1995.

Roche, Chris. Impact Assessment for Development Agencies: Learning to Value Change. Oxford: Oxfam GB, 1999.

Rodrik, Dani. Has Globalization Gone Too Far? Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997.

"The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work." Overseas Development Council Policy Essay, no. 24. Washington, D.C.: Johns Hopkins University Press for ODC, 1999.

Rouillé d'Orfeuil, Henri, and Jorge Eduardo Durao. The Role of NGOs in the Public Debate and International Relations: Elements for a Definition of Nongovernmental Diplomacy. Unpublished manuscript. 2003. Publié en français sous le titre La diplomatie non gouvernementale, coll. « Enjeux Planète », 12 éditeurs francophones dont Éditions Charles Léopold Mayer, 2006.

Rubio, Francois. À quoi servent les ONG?, L'Hebe, Paris, 2003.

Sachs, Jeffrey D., The Era of Poverty: Economic Possibilities for Our Times. Penguin Press, 2005.

Sachs, Jeffrey D., John W. McArthur, Guido Schmidt-Traub, Margaret Kruk, Chandrika Bahadur, Michael Faye, and Gordon McCord. *Ending Africa's poverty trap*. Unpublished manuscript. 2004.

Sambanis, Nicholas. "Poverty and the Organization of Political Violence: A Review and Some Conjectures." Presented at Brookings Institution Trade Forum, May 13-14, 2004.

Schultz, T. P. "Inequality in the Distribution of Personal Income in the World; How It Is Changing and Why." *Journal of Population Economics* 11, no. 3 (1998): 307-44.

Schumpeter, Joseph A. Capitalism, Socialism, and Democracy. New York: Harper Torchbook, 1942. Édition française: Capitalisme, socialisme et démocratie, Payot, Paris, 2006.

Sen, Amartya. On Economic Inequality. Oxford: Clarendon Press, 1973. Édition française: Repenser l'inégalité, Seuil, 2000.

Sen, Amartya K. Choice, Welfare and Measurement. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

Commodities and Capabilities. New York: Elsevier Science Publishing, 1985.

Development as Freedom. New York: Knopf, 1999.

Inequality Re-Examined. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

Resources, Values, and Development. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984.

Sen, Somnath. "Military Expenditure Data for Developing Countries: Methods and Measurements." Chap. 1 in *Military Expenditure and Economic Development*. Washington, D.C.: World Bank, 1991.

Senge, Peter. The Fifth Discipline. New York: Doubleday/Currency, 1990.

The Fifth Discipline Fieldbook. New York: Currency Doubleday, 1994.

Siegel, Wendy, and Christina Kappaz. Strengthening Illinois' Immigration Policy: Improving Health and Human Services for Immigrants and Refugees. Chicago: Millennia Consulting for the Illinois Immigrant Policy Project, 2002.

Silver, Hilary. "European Policies to Promote the Social Inclusion of Disadvantaged Groups: Lessons for Latin America and the Caribbean." Presented at Social Inclusion Seminar at the Annual Meetings of the Inter-American Development Bank, Milan, Italy, 2003.

Sinding, Steven W. Re-Engaging with the Developing World: The Aid Imperative. New York: Columbia University Printing Services, 2002.

Skoufias, Emmanuel. "Economic Crises and Natural Disasters: Coping Strategies and Policy Implications." World Development 31, no. 7 (2003): 1087-102.

Smeeding, T. M., Gary Burtless, and L. Rainwater. "United States Poverty in a Cross National Context." In *Understanding Poverty*, Sheldon H. Danziger and Robert H. Haveman, eds. New York and Cambridge, MA: Russell Sage Foundation and Harvard University Press, 2002.

Smeeding, Timothy M., and Katherin Ross Phillips. "Social Protection for the Poor in the Developed World." In *Shielding the Poor*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.

Smith, Jackie, Charles Chatfield, and Ron Pagnucco, eds. *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the States*. Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1997.

Stevens, Guy. "Welfare Reform and the Well-Being of America's Children." Challenge 45, no. 1 (2002): 6-46.

Stiglitz, Joseph. Globalization and Its Discontents. New York: W.W. Norton & Co., 2002. Édition française: La grande désillusion, Fayard, 2002.

Tendler, Judith. Good Government in the Tropics. 2000.

Inside Foreign Aid. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975.

Thomas, Caroll. Intermediary NGOs. West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1992.

Thurow, Roger. "Makeshift 'Cuisinart' Makes A Lot Possible in Impoverished Mali." Wall Street Journal. 26 July 2002.

Tilly, Charles. "Violence, Terror, and Politics as Usual." Boston Review 27, no. 3-4 (2002): 21-24.

US Census Bureau. *Income*, *Poverty*, and Health Insurance Estimates 1996. Washington, D.C.: US Census Bureau, 1997.

Ul Haq, Mahbub. The Poverty Curtain: Choices for the Third World. New York: Columbia University Press, 1976.

UNCTAD. World Economic Situation and Prospects for 1999. New York: United Nations Conference on Trade and Development, 1999.

UNDP. Human Development Report 1999. New York: UNDP 1999.

Human Development Report 2001. New York: UNDP, 2001.

Human Development Report 2002. New York: UNDP, 2002.

Human Development Report 2003. Millennium Development Goals. New York: UNDP, 2003.

Poverty in transition? New York: UNDP, 1998.

Uphoff, Norman. Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post Newtonian Social Science. London: Intermediate Technology Publications, 1996.

Uphoff, Norman, and C. M. Wijayaratna. "Demonstrated Benefits from Social Capital: The Productivity of Farmer Organizations in Gal Oya, Sri Lanka." World Development 28, no. 11 (1998): 1875-90. Urquhart, Brian. "World Order and Mr. Bush." The New York Times Review of Books 50, no. 15 (2003).

Urquhart, Brian, and Erskine Childers. Towards a More Effective United Nations. Uppsala, Sweden: Motala Grafiska AB, 1992.

Uvin, Peter. Aiding Violence. West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1998. van de Walle, Dominique. "Public Spending and the Poor: What We Know, What We Need to Know." World Bank Policy Research Working Paper, no. 147 (1995).

Van Genugten, Willem, and Camilo Perez-Bustillo. *The Poverty of Rights: Human Rights and the Eradication of Poverty*. New York: Zed Books, 2001.

Wade, Robert H. Globalization, Poverty and Income Distribution: Does the Liberal Argument Hold? Unpublished draft. 2002.

Watkins, Kevin. *The Oxfam Poverty Report*. Oxford, UK: Oxfam, 2000. Watts, Michael. *Silent Violence*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1983.

Weber, Max. The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism. New York: A. Knopf. 1958. Édition française: L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme, Gallimard, 2004.

White, Louise G. Creating Opportunities for Change: Approaches to Managing Development Programs. Boulder, Colo.: Lynne Reinner Publishers, 1987.

Implementing Policy Reforms in LDCs: A Strategy for Designing and Effecting Change. Boulder, Colo.: Lynne Reinner Publishers, 1990.

Williamson, Oliver E. The Economic Institutions of Capitalism. London: The Free Press, 1985.

Winters, L. A. *Trade Liberalisation and Poverty*. London: Centre for Economic Policy Research and London School of Economics, 2000.

"Trade, Trade Policy and Poverty: What Are the Links?" Unpublished article for World Bank. 2001.

World Bank. Development and Poverty: World Development Report 2000-2001. Washington, D.C.: World Bank, 2001.

Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy. Washington, D.C.: World Bank, 2000.

Governance Policy Paper. Washington, D.C.: World Bank, 1991. Poverty: World Development Report 1990. Washington, D.C.: World Bank, 1990.

Social Funds: Assessing Effectiveness. Washington, D.C.: World Bank, 2002. Speech of Robert McNamara delivered at the University of Chicago, 1979.

## **Table des matières**

1. Pauvreté: le problème global	ç
Introduction	16
De nouvelles opportunités	23
Les organisations internationales et le travail sur la pauvreté Aperçu de ce qui nous attend	26 30
Retour aux questions essentielles: qui sont les pauvres?	32
où sont-ils?	
Pourquoi y a-t-il davantage de pauvres?	41
La pauvreté comme privation des capacités	46
La pauvreté, l'impuissance, le mal-être	50
Relations entre la pauvreté et la guerre	52
Un cadre pour réduire la pauvreté	58
2. L'accès aux biens et aux services et le rôle de l'exclusion sociale	61
Introduction	61
Augmenter l'accès aux biens et aux services	63
Barrières structurelles à l'accès aux biens et aux services	69
Définir l'exclusion sociale	71
Comment nous employons le concept d'exclusion sociale	74
Continuum de l'exclusion sociale	76
L'inégalité	81
Impact de l'exclusion sociale et de l'inégalité sur la violence	87
Conclusion et perspectives positives	95
3. Politiques, institutions et actions collectives	103
Introduction	103
Les institutions et la réduction de la pauvreté	105
Les institutions comme politiques	111
Le rôle des institutions dans l'accès aux biens et aux services	113
Cadres institutionnels juridiques	120
L'action collective, la société civile et le changement	
de politique	125
Le capital social et le changement institutionnel	128
Les prochaines étapes: ce qui peut être accompli	129
Conclusion	137

4. Politiques, programmes ou projets?	139
Introduction	139
Qu'avons-nous appris sur les politiques de pauvreté?	141
Leçons générales pour établir une politique favorable	
aux pauvres	147
Des séries de mesures politiques efficaces	150
L'universalité de la liste des mesures politiques efficaces	159
Accéder aux réformes politiques	161
Programmes et projets: travailler dans un environnement	
politique hostile	163
Interaction entre le changement de politique et le rendement	
des projets	169
Comment un programme efficace de lutte contre la pauvreté	
peut-il servir à élaborer une politique?	
Quels programmes et quels projets sont efficaces?	
Conclusion	183
5. Obtenir des résultats: renforcer la mise en œuvre	185
Introduction	185
Quelques réflexions sur la conceptualisation et la mise	
en œuvre	191
Le développement participatif	194
Construire des coalitions politiques et avancer dans la mise	
en œuvre	199
Les évaluations de parties prenantes	203
Évaluations rurales participatives	
Planification stratégique	210
Méthode de l'atelier de consensus	213
La formation d'un consensus à travers le processus AIC	215
Le travail de contrôle des politiques, des programmes,	
des projets	217
Qu'est-ce qui, dans les pays industriels, est semblable	
ou différent?	219
Conclusion	223
6. Mesurer les résultats, apprendre, construire les capacités	225
Introduction	225
Les Objectifs du millénaire pour le développement	227
Les Indicateurs de performance: mesurer les apports, les effets,	
les résultats	234
Comment mesurer la «capacité»?	240

	L'évaluation comme processus d'apprentissage: les approches participatives	247
	Incorporer le contrôle et l'évaluation dans la conceptualisation et dans les budgets des projets	
	et quantitatives	256
	Construire des capacités d'apprentissage	
	Conclusion	266
7. L	a cohérence politique: réduire la pauvreté	
	our construire la paix	269
	Résumons-nous	269
	«Les éléphants dans la pièce »	275
	Incohérence politique: les dépenses militaires, le commerce	
	de l'armement et le développement	276
	au développement	283
	et plus démocratique pour le développement	287
	Des raisons d'espérer?	
	Les points-clés	
	Est-il possible de créer la volonté politique ?	
Bibli	ographie	307

Vous pouvez vous procurer les ouvrages des Éditions Charles Léopold Mayer en librairie.

Notre catalogue comprend environ 300 titres sur les thèmes suivants:

Économie, solidarité, emploi Construction de la paix Gouvernance Écologie, environnement

Relations sciences et société Prospective, valeurs, mondialisation

Agricultures et organisations paysannes Histoires de vie

Dialogue interculturel Méthodologies pour l'action

Communication citoyenne

Pour obtenir le catalogue des Éditions Charles Léopold Mayer, envoyez vos coordonnées par mél à diffusion@eclm.fr ou par courrier à:

Éditions Charles Léopold Mayer 38 rue Saint-Sabin 75011 Paris (France)