



20246

LA PAROLE
EST AUX PAUVRES

Ecoutons-les

Deepa Narayan

avec

Raj Patel

Kai Schafft

Anne Rademacher

Sarah Koch-Schulte

LA PAROLE
EST AUX PAUVRES
Écoutons-les

Deepa Narayan

et

Raj Patel

Kai Schafft

Anne Rademacher

Sarah Koch-Schulte



Banque Mondiale



**Editions
ESKA**

Can Anyone Hear Us? (Voices of the Poor, Vol. 1)

Copyright © 2000 by

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433, U.S.A.

La parole est aux pauvres : Ecoutons-les

Copyright © 2001 by

Banque internationale pour la reconstruction et le développement /

Banque mondiale

1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433, Etats-Unis d'Amérique

Les constatations, interprétations et conclusions présentées dans ce document n'engagent que les auteurs et ne doivent être attribuées en aucune façon à la Banque mondiale, aux institutions qui lui sont affiliées, aux membres de son Conseil d'administration ou aux pays qu'ils représentent. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent Rapport n'impliquent de la part du Groupe de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que le Groupe reconnaît ou accepte ces frontières.

ISBN 2-7472-0250-X

Editions ESKA

12, rue du Quatre-Septembre

75002 PARIS

Tél. : 01 42 86 56 00

Fax : 01 42 60 45 35

<http://www.eska.fr>

LA PAROLE

EST AUX PAUVRES

Écoutons-les



« Mes collègues et moi avons décidé l'année dernière que, pour tracer la voie que nous entendons suivre à l'avenir, nous devons en savoir plus sur nos clients en tant qu'individus. Nous avons lancé une étude dans laquelle la parole était donnée aux pauvres, et où il était question de leurs espérances, de leurs aspirations, de leur vécu.

Que répondent les pauvres quand on leur demande ce qui changerait le plus leur vie ? Ils parlent d'organisations qui leur soient propres, pour pouvoir négocier avec les administrations, les commerçants et les organisations non gouvernementales ; d'une aide directe dans le cadre de programmes entrepris à l'initiative de leur communauté, pour pouvoir influencer sur leur propre destin ; d'un contrôle des fonds à l'échelon local, pour pouvoir mettre fin à la corruption. Ils veulent que les organisations non gouvernementales et les gouvernements leur rendent compte de leurs actes...

Ce sont là des paroles fortes, pleines de dignité. »

— James D. Wolfensohn,
Président du Groupe de la Banque mondiale
Allocution prononcée à l'Assemblée annuelle du Conseil
des Gouverneurs, le 28 septembre 1999

Table des matières

<i>Avant-propos</i>	ix
<i>Remerciements</i>	xi
<i>Chapitre 1 : Écoutons les pauvres</i>	2
Introduction.....	3
Cadre conceptuel : La pauvreté vue à travers les institutions.....	8
Qu'est-ce qu'une institution ?.....	9
La pauvreté parmi l'abondance : institutions et accessibilité	12
Méthodes d'évaluation de la pauvreté	15
Qu'est-ce qu'une évaluation participative de la pauvreté ?	16
Méthodes utilisées dans la réalisation de l'étude.....	18
Questions abordées	18
Le corpus.....	19
Analyse systématique du contenu	20
Limites de l'étude	21
Rencontres sur le terrain	22
Comprendre le non-dit	24
Toute règle a son exception	25
Attentes et déontologie.....	27
Quelques réflexions finales sur la méthode.....	28
Notes.....	30
<i>Chapitre 2 : Définitions de la pauvreté</i>	34
La pauvreté, un phénomène pluridimensionnel	36
Bien-être matériel	39
Sécurité alimentaire	40
Emploi	41
Bien-être psychologique	42
Pouvoir et droit à la parole	43
Normes sociales et culturelles	49
Infrastructures fournies par l'État	50
Les actifs des pauvres	54
Capital physique	55
Capital humain	58
Patrimoine associatif	61
Actifs environnementaux : déclin et chocs	63
Actifs et vulnérabilité	67
La vulnérabilité dans le ménage et au travail	68
Conclusions	71
Étude de cas 2.1 : Regard sur l'Europe orientale et l'ex-Union soviétique....	72

Effondrement des institutions, arrivée brutale de la pauvreté	72
L'humiliation et la honte	74
Accepter la pauvreté	79
Zones rurales et urbaines : des actifs différents et des besoins différents.	81
Vulnérabilité et désespoir	82
L'attitude envers l'État	86
Notes.....	88
Chapitre 3 : Les institutions officielles	90
Comprendre les institutions	92
Efficacité et utilité	93
Corruption et méfiance	102
Impuissance et humiliation	106
Vulnérabilité en cas d'effondrement de l'État	109
Les obstacles : règles, règlements et information	111
Le rôle des élites et des fonctionnaires locaux	117
Conclusions	120
Étude de cas 3.1 : L'accès aux soins de santé	121
Frais et corruption	121
Problématique hommes-femmes et santé	125
Les enfants et la santé	126
Pauvreté, problématique hommes-femmes et maladies sexuellement transmises.....	129
Étude de cas 3.2 : L'éducation	131
Utilité	131
Distorsions sociales	134
Corruption	136
Les enfants des institutions, l'ex-Union soviétique	137
Notes	138
Chapitre 4 : Les institutions de la société civile	140
Les organisations non gouvernementales	144
Les ONG : des ressources pour les communautés pauvres	145
Limites de l'action des ONG	148
Les relations entre les ONG et l'État	153
Les organisations communautaires	155
Les organisations qui servent de liaison et de passerelle	157
Les différences entre les réseaux	164
Établissement de nouveaux partenariats	174
Les réseaux fondés sur le voisinage et sur la parenté	177
Coûts et limites de la réciprocité	177
Conclusions	178
Étude de cas 4.1 : Services financiers	179
L'accès au crédit	180

Le cycle de l'endettement	181
Étude de cas 4.2 : Indonésie : Capacité communautaire et administration villageoise	182
Notes	185
Chapitre 5 : L'évolution des rapports entre les sexes au sein du ménage.....	186
Les causes profondes de l'inégalité entre les sexes	189
Normes traditionnelles régissant les rapports entre les sexes	190
L'identité sexuelle	192
L'homme pauvre n'est plus un soutien de famille, mais une charge	194
Les femmes deviennent le soutien de famille	196
Le commerce : un débouché pour les femmes	200
Le travail domestique	201
Les travailleuses itinérantes	203
Migration et prostitution	205
Conséquences et stratégies d'ajustement	206
L'alcoolisme	207
La violence	208
Les enfants sont vulnérables à l'intérieur et à l'extérieur du foyer	210
Dislocation de la famille	211
La coopération	212
Les femmes chefs de famille	214
Conclusions	217
Étude de cas 5.1 : Sexe et éducation	219
L'alphabétisation	219
Distance et moyens de transport	219
Coûts directs et indirects	220
La sécurité de la famille	221
Le mariage	222
Le harcèlement et les violences sexuelles	223
Étude de cas 5-2 : Appartenance sexuelle et droits de propriété	224
La femme considérée comme un bien	225
Sécurité du domicile, accès à la terre et héritage	225
Le contrôle des autres biens	227
Environnement et biens collectifs	227
Notes	228
Chapitre 6 : La fragmentation sociale	230
La cohésion sociale	232
Pourquoi la cohésion sociale diminue-t-elle ?	234
Les difficultés économiques	234
Les migrations	236
Le mépris du droit	237
Criminalité et violence	239
L'exclusion sociale	241

Quels sont les mécanismes de l'exclusion ?	242
Qui sont les exclus ?	249
Conclusions	261
Étude de cas 6.1 : Les pauvres et la police	262
Les activités de la police	263
Stratégies de défense	265
Conséquences pour les pauvres	267
Conclusion	267
Étude de cas 6.2 : La situation des veuves	268
Comment et pourquoi les veuves sont-elles exclues ?	268
Comment les veuves réagissent-elles ?	271
Conclusion	274
Chapitre 7 : Conclusions : Quelle solution pour l'avenir ?	276
Les institutions et le pouvoir	277
Constatations	278
Impuissance et pauvreté	278
Les relations au sein du ménage	281
Les relations avec l'État	281
Les relations avec l'élite	282
Les relations avec les ONG	283
Les réseaux et les associations de pauvres	283
Les organisations de pauvres	284
La fragmentation sociale	285
Éléments d'une stratégie axée sur le changement	286
1. Partir des réalités des pauvres	286
2. Investir dans leur capacité d'organisation	289
3. Modifier les normes sociales	291
4. Soutenir les promoteurs du développement	293
La voix des pauvres	296
Notes	296
Références bibliographiques	300
Abréviations	308

Avant-Propos

Voici le premier volume d'une série en trois parties intitulée *La parole est aux pauvres*. Elle représente l'aboutissement d'une enquête sans précédent qui a permis de recueillir les vues, les confidences et les aspirations de plus de 60 000 hommes et femmes démunis de 60 pays. Ces travaux ont été réalisés en préparation du *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001*, consacré à la pauvreté et au développement.

Écoutons-les rassemble les témoignages de plus de 40 000 pauvres de 50 pays. Les deux volumes suivants, *Il faut que cela change* et *De tous les horizons*, reposent sur de nouvelles enquêtes de terrain menées en 1999 dans 23 pays. Le projet "La parole est aux pauvres" est différent des autres études de grande envergure sur la pauvreté. Fondée sur des méthodes de recherche participatives et qualitatives, l'étude présente de manière très directe, par la voix même des pauvres, la réalité de leur vécu. Comment les pauvres perçoivent-ils la pauvreté et le bien-être ? Quels sont leurs problèmes et leurs priorités ? Quels sont leurs rapports avec les institutions de l'État, les marchés et la société civile ? Quels sont les rapports hommes-femmes au sein des familles et des communautés ? Nous tenons à remercier l'équipe du projet, dirigée par Deepa Narayan, du Groupe de la lutte contre la pauvreté à la Banque mondiale, et en particulier les équipes de recherche locales de s'être chargées de cette tâche.

Ce que nous disent les pauvres nous donne matière à réflexion. La majorité d'entre eux pensent que leur situation a empiré et que leur sécurité matérielle s'est dégradée. Les personnes démunies ont souvent les mêmes soucis et les mêmes aspirations que les gens comme nous : le bonheur, la famille, les enfants, leur gagne-pain, la paix, la sécurité matérielle, la sécurité personnelle, la dignité et le respect. La description que font les pauvres de leurs contacts avec toutes sortes d'institutions ne peut que nous inciter à repenser nos stratégies. De leur point de vue, la corruption, la futilité et la brutalité ternissent souvent le prestige des institutions officielles de l'État. Les ONG elles-mêmes ne sortent pas sans égratignures de cette consultation. Les pauvres voudraient qu'elles leur rendent compte de leur action. Les relations des pauvres avec les commerçants et les marchés sont caractérisées par leur impuissance à négocier de justes prix. Comment les pauvres survivent-ils dans ces conditions ? Ils s'adressent à leurs réseaux informels, composés de leur famille, leur parentèle, leurs amis et leurs voisins. Mais eux aussi sont déjà à la limite de leurs ressources.

L'authenticité et le poids de cet ouvrage méritent de retenir l'attention. Qu'y a-t-il de plus important que d'écouter les pauvres et de travailler avec nos partenaires de tous les pays pour répondre à leur appel ?

Nous avons pour mission essentielle d'aider les pauvres à réussir par leurs propres moyens, et ce livre soulève des défis majeurs pour nos institutions et pour tous ceux d'entre nous qui luttent contre la pauvreté. Nous sommes prêts à engager notre responsabilité, à faire l'effort nécessaire pour répondre à ces appels. Il est certain que nous n'y arriverons pas tout seuls. Nous vous engageons à lire ce livre, à réfléchir et à réagir. Nous espérons qu'après avoir entendu ces voix, vous déciderez d'agir, comme nous l'avons fait nous-mêmes.

CLARE SHORT,
Secrétaire d'État au développement
international, Royaume-Uni

JAMES D. WOLFENSOHN
Président
de la Banque mondiale

Remerciements

Ceux qui nous ont aidés à mener à bien notre tâche sont nombreux. Nous tenons à les remercier. Ravi Kanbur, directeur du Rapport sur le développement dans le monde, et Michael Walton, directeur du Groupe de la lutte contre la pauvreté, ont demandé que cette enquête soit effectuée et ont mobilisé des ressources financières à cet effet. Cette enquête n'aurait pas pu aboutir si les pauvres, dont nous avons essayé de transcrire les paroles, n'avaient pas parlé avec tant de franchise. Nous sommes également reconnaissants aux chercheurs dont nous utilisons les travaux dans notre analyse. Nous tenons aussi à remercier nos collègues de la Banque mondiale de n'avoir ménagé aucun effort pour trouver les documents que nous leur demandions et de nous avoir donné leur opinion lorsque cette étude a été discutée à la Banque.

Plusieurs membres du Groupe de la lutte contre la pauvreté nous ont apporté un précieux concours, presque toujours à la dernière minute ! Ben Jones a assuré la liaison entre le groupe d'étudiants de deuxième cycle à l'Université Cornell et la Banque mondiale. Il a aussi joué un rôle indispensable à bien d'autres égards et a, en particulier, conservé en bon ordre les versions successives des différents chapitres. Plusieurs personnes ont pris part à la rédaction de ce livre : Talat Shah, Tiffany Marlowe, Veronica Nyhan, Sabina Aklire, Ulrike Erhardt, Sirmimatta N'Dow, Gayatri Menon, Radha Seshagiri, Kimberley McLean, Patti Petesch, Jesko Hentschel et Kristin Hirsch. Nous remercions particulièrement Kristin Rusch, qui a souvent veillé tard dans la nuit pour corriger patiemment les versions successives. Le choix de la maquette, la préparation pour la publication et la production ont été dirigés et assurés par le Bureau des publications de la Banque mondiale. Les épreuves ont été relues par Alison Peña. Trois évaluateurs extérieurs nous ont communiqué des observations détaillées utiles : Norman Uphoff et Shelly Feldman, de l'Université Cornell, et Leonora Angeles, de l'Université de Colombie britannique. Nous avons également reçu des observations d'Arjan de Haan, Département du développement international (Royaume-Uni). Que John Blaxall soit remercié pour ses conseils, son soutien et ses corrections.

Les recherches ont été financées par des dons de la Fondation John D. and Catherine T. MacArthur, de l'Université Cornell, du Groupe thématique de l'information sur la pauvreté, de l'équipe de recherche sur la politique relative à la parité hommes-femmes, du Groupe de la lutte contre la pauvreté et du Département du développement international du Royaume-Uni.

Ce livre est l'un des éléments du projet « En concertation avec les pauvres », dirigé par Deepa Narayan, du Groupe de la lutte contre la pauvreté (Banque mondiale), qui vise à rassembler des informations pour la préparation du *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001 sur la pauvreté et le développement*.

LA PAROLE

EST AUX PAUVRES

Écoutons-les



Chapitre 1

Écoutons les pauvres

*Être pauvre, c'est souffrir ; c'est comme une maladie.
On se sent attaqué, non seulement sur le plan matériel,
mais aussi sur le plan moral. La pauvreté vous retire
toute dignité et vous plonge dans le désespoir absolu.*

— Une femme pauvre, Moldova, 1997

*On dirait que les autorités ne voient pas les pauvres.
On méprise tout ce qui nous touche, et surtout on
méprise la pauvreté.*

— Un homme pauvre, Brésil, 1995

Introduction

Être pauvre, c'est souffrir. Les pauvres souffrent dans leur corps, parce qu'ils n'ont pas assez à manger et qu'ils travaillent trop dur ; ils souffrent dans leur âme, parce que leur dépendance et leur impuissance leur valent des humiliations quotidiennes ; et ils souffrent dans leur conscience, car ils doivent choisir, par exemple, entre sauver la vie d'un parent malade et nourrir leurs enfants.

Si la pauvreté est si dure à supporter, pourquoi les pauvres restent-ils pauvres ? Ils ne sont ni paresseux, ni bêtes ni corrompus, alors pourquoi la pauvreté est-elle si tenace ? Nous examinons ce problème de deux points de vue : à partir du vécu, de l'expérience et de la perspective des femmes et des hommes démunis eux-mêmes ; et selon un point de vue institutionnel, axé sur les institutions informelles et formelles de la société avec lesquelles les pauvres sont en rapport. Nous fondons notre analyse sur l'examen de 81 rapports d'Évaluations participatives de la pauvreté (EPP) réalisées en concertation avec plus de 40 000 femmes et hommes défavorisés. La Banque mondiale a réalisé ces études au cours des années 90 dans 50 pays.

Notre propos n'est pas d'évaluer ici des programmes d'action, des politiques économiques ou des régimes commerciaux particuliers. Nous voulons simplement décrire le monde tel que le voient les pauvres. Ce livre présente des descriptions fouillées du vécu des pauvres, fondées sur leur expérience de la pauvreté et la qualité de leurs rapports avec différentes institutions, allant de l'État au ménage. Il veut faire entendre leur témoignage. Le témoignage des pauvres transmet des messages forts qui montrent dans quel sens doivent aller les réformes.

Les EPP pourraient inspirer des volumes, traitant de contextes particuliers et de relations uniques en leur genre, dans un cadre institutionnel donné, à un moment donné de l'histoire. Si l'on veut agir au niveau local, on doit comprendre à la fois les détails et les grandes lignes des types de pauvreté en évidence en un lieu donné, pour un groupe social donné, une région donnée, un pays donné. Par exemple, en un même lieu du même pays, les pauvres aussi font d'importantes distinctions entre les groupes sociaux : les pauvres assistés, les pauvres sans ressources, les pauvres temporaires, les pauvres qui travaillent et les pauvres de Dieu, qui ont tous des priorités différentes.

Nous avons essayé de décrire les schémas généraux qui se dégagent de la vie quotidienne des pauvres en maints lieux différents. En approfondissant notre analyse du vécu de la pauvreté, nous avons été frappés par le paradoxe suivant : s'il existe bien une spécificité locale et sociale de la pauvreté, il n'en reste pas moins que l'expérience de la pauvreté est la même dans tous les pays. De la Géorgie au Brésil, du Nigéria aux Philippines, les mêmes thèmes sous-jacents apparaissent : la faim, les

privations, l'impuissance, les atteintes à la dignité, l'isolement social, l'endurance, l'ingéniosité, la solidarité, la corruption des administrations, le mépris marqué par les prestataires de services et l'inégalité des sexes.

Ces problèmes revêtent des formes sensiblement différentes, mais combien de fois ne nous sommes-nous pas dit : « Tiens, nous avons déjà lu cela quelque part ». Parfois, les termes et les images employés par les pauvres pour décrire leur vécu présentaient des ressemblances étonnantes en dépit de la diversité des circonstances.

À titre d'exemple, les mères célibataires chargées d'enfants en bas âge utilisent des analogies similaires pour décrire comment elles essaient de garder leurs enfants tout en grappillant une subsistance précaire. Une veuve sud-africaine (1998) dit : « J'étais ballottée à droite et à gauche, je recevais des coups de tous les côtés. J'allais partout en portant ces enfants par la peau du cou ». Une mère géorgienne (1997) décrit son déchirement de laisser ses jeunes enfants seuls à la maison, pendant qu'elle courait « comme une chienne de porte à porte, pour vendre des affaires, n'importe quoi, pour gagner seulement deux laris par jour ».

Nous décrivons les schémas communs que nous avons observés dans tous les pays, car ils ont des implications importantes pour les stratégies de lutte contre la pauvreté. Ce livre est l'un des éléments du projet *En concertation avec les pauvres*, qui visait à rassembler des informations pour la préparation du *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001 sur la pauvreté et le développement* de la Banque mondiale et à établir un précédent à la participation des hommes et des femmes démunis aux grands débats mondiaux. Le *Rapport sur le développement dans le monde (RDM) 2000-2001 sur la pauvreté et le développement* évaluera l'évolution de la pauvreté dans le monde depuis le précédent RDM de la Banque sur la pauvreté (1990), et proposera de grandes orientations pour les dix prochaines années.

Notre analyse de l'expérience de la pauvreté du point de vue des pauvres débouche sur cinq grandes conclusions. En premier lieu, la pauvreté revêt de nombreuses dimensions. En deuxième lieu, l'État parvient rarement à aider les pauvres. En troisième lieu, les organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle limité dans la vie des pauvres, les obligeant à compter avant tout sur leurs propres réseaux informels. En quatrième lieu, les ménages succombent sous le poids de la pauvreté. Enfin, le tissu social — la seule « assurance » pour les pauvres — se désagrège. Nous présentons ces idées en détail dans les chapitres qui suivent, mais voici tout d'abord un rapide survol de chacune d'entre elles.

La pauvreté revêt de nombreuses dimensions. Si la pauvreté est si tenace, c'est que ses multiples dimensions se renforcent mutuellement : elles sont dynamiques, complexes, ancrées dans les institutions et particulières

au sexe et au lieu. Les schémas et les formes de la pauvreté varient suivant les groupes sociaux, la saison, le lieu et le pays. Six dimensions occupent une place prédominante dans les définitions de la pauvreté que donnent les personnes démunies.

Tout d'abord, la pauvreté est un phénomène pluridimensionnel, dont les éléments sont liés. Il est rare que les pauvres ne manquent que d'une chose, mais en définitive, être pauvre, c'est avoir faim — manquer de nourriture. Ensuite, la pauvreté a des dimensions psychologiques importantes, telles que l'impuissance, l'anonymat, la dépendance, la honte et l'humiliation. Le maintien de l'identité culturelle et des normes sociales de solidarité aide les pauvres à conserver le sentiment de leur propre humanité, en dépit de conditions de vie inhumaines. Par ailleurs, les pauvres n'ont pas accès aux infrastructures essentielles : les routes (en particulier en milieu rural), les transports et l'eau salubre. De plus, bien que la soif d'éducation soit générale, la scolarisation est à peine mentionnée, voire parfois minimisée. En effet, les pauvres savent que l'instruction permet d'échapper à la pauvreté, mais seulement si le contexte économique de la société en général et la qualité de l'éducation s'améliorent. Ensuite, la mauvaise santé et la maladie sont redoutées partout, car elles conduisent à la misère, non seulement parce que les soins sont coûteux, mais aussi parce que les malades ne peuvent pas travailler. Enfin, les pauvres parlent rarement de revenu et insistent plutôt sur la nécessité de gérer les actifs physiques, humains, sociaux et environnementaux, comme moyen de compenser leur vulnérabilité. Dans bien des domaines, cette vulnérabilité est sexospécifique.

L'État parvient rarement à aider les pauvres. Les pauvres savent que l'État joue un rôle dans la prestation de services d'infrastructure, de santé et d'éducation, mais il leur semble que les interventions de l'État ne changent rien pour eux. Ils racontent que leurs rapports avec les représentants de l'État sont marqués par le mépris, l'humiliation, les tracasseries et l'obstruction. Les pauvres se heurtent partout à la corruption quand ils essaient de se faire soigner, d'éduquer leurs enfants, de demander une aide sociale ou un secours, de se faire payer par un employeur et demander protection à la police ou justice aux autorités locales.

Il est fréquent que les pauvres connaissent dans les administrations des individus dignes de confiance et des programmes utiles, mais ces individus et ces programmes ne suffisent pas à les aider à sortir de la pauvreté. L'impact d'une police corrompue et brutale est particulièrement démoralisant pour les pauvres, qui se sentent déjà en position de faiblesse par rapport à l'État et aux classes dirigeantes. Il existe des différences sexospécifiques dans les rapports avec les services de l'administration qui reflètent des normes sociétales de disparité des forces entre les sexes.

Combien de femmes ne déclarent-elles pas être sans cesse menacées de violences sexuelles ? Pour autant, lorsqu'arrivent des étrangers, les pauvres, pour la plupart, sont disposés à leur faire confiance et à les écouter une fois de plus, dans l'espoir d'une vie meilleure.

Les ONG jouent un rôle limité dans la vie des pauvres, qui doivent compter avant tout sur leurs propres réseaux informels. Vu l'étendue de la pauvreté, les ONG touchent relativement peu de gens, et les pauvres ont à leur sujet des sentiments mitigés. Dans certaines régions, ce sont les seules institutions en lesquelles ils aient confiance. Il arrive même qu'ils leur doivent la vie. Lorsque les ONG sont fortement présentes, on commence à voir apparaître de nouveaux partenariats entre elles et les administrations publiques.

Cependant, les pauvres disent parfois aussi que les agents des ONG sont non seulement blessants et autoritaires, mais également qu'ils ne savent pas écouter. Curieusement, les pauvres déclarent qu'ils jugent certaines ONG peu utiles, intéressées, peu en contact avec la population et corrompues elles aussi, quoique dans une mesure bien moindre que les administrations. Rares sont les ONG qui font un travail d'organisation chez les pauvres, pour leur permettre de renforcer leur position vis-à-vis des marchés ou de l'administration. Étant donné que les études ont été réalisées dans certains des pays qui ont les plus grandes ONG du monde (dont quelques-unes sont aussi les plus efficaces), on peut retirer de cela des enseignements importants. Le principal thème, cependant, a trait à l'échelle du problème : même les ONG les plus grandes et les plus efficaces ne parviennent pas toujours à toucher la majorité des ménages pauvres.

Aussi, les hommes et femmes défavorisés de tous pays se voient-ils contraints de s'en remettre à leurs propres institutions et réseaux informels, tout en connaissant leurs limites même dans le meilleur des cas. Ces groupes et ces réseaux peuvent aider les pauvres à survivre, mais ils ont un rôle de défense, et non pas de transformation. Autrement dit, ce n'est pas eux qui aideront les pauvres à échapper à la pauvreté.

La nature et la fonction des réseaux informels présentent d'importantes différences pour les hommes et pour les femmes. Étant donné que les femmes défavorisées sont rarement admises à jouer un rôle dans la collectivité et les institutions officielles, elles investissent massivement dans les réseaux de soutien social qui peuvent les aider à s'acquitter de leurs responsabilités ménagères. Quand tout commence à se dégrader autour d'eux, les pauvres continuent à investir dans les sociétés funéraires pour être au moins sûrs d'être traités décemment après leur mort.

Les ménages succombent sous le poids de la pauvreté. La famille en tant qu'institution sociale est en train de se désagréger sous le poids de la pauvreté. Si de nombreuses familles parviennent à rester indemnes,

beaucoup d'autres se désintègrent lorsque les hommes, honteux de ne pas pouvoir faire vivre leur famille dans des conditions économiques difficiles, ont peine à admettre que les femmes « fassent bouillir la marmite » et que cela implique une redistribution du pouvoir au sein du ménage. Les conséquences de cet état de choses sont fréquemment l'alcoolisme et la violence physique chez les hommes, et la désintégration des structures familiales.

Les femmes, au contraire, tendent à mettre leur fierté dans leur poche et acceptent de faire des travaux dégradants, en fait, de faire n'importe quoi pour que leurs enfants et leur mari aient à manger. Il est bien certain que cela ne donne pas forcément aux femmes plus de pouvoir. Ces nouveaux rôles n'empêchent pas les femmes d'être victimes de la discrimination sur le marché de l'emploi et de l'inégalité des sexes au foyer. Elles se heurtent souvent à des normes sociales répressives tant de la part des institutions de l'État que de celles de la société civile où elles vivent, et beaucoup adoptent les stéréotypes qui leur dénie une valeur en tant que femmes. L'inégalité des sexes au foyer semble se perpétuer de façon extraordinaire ; les gains économiques ou le fait de gagner de l'argent ne se traduisent pas par un pouvoir accru dans la société ou par une plus grande équité dans le ménage. Pourtant, en certains endroits, les études laissent entrevoir l'aube de relations de pouvoir plus équitables dans les familles.

Le tissu social — la seule « assurance » des pauvres — se désagrège. Enfin, du point de vue des pauvres, hommes et femmes, le tissu social — fait de liens de réciprocité et de confiance — se désagrège. Deux forces sont en présence : les groupes plus puissants et bien soudés renforcent l'exclusion sociale de groupes particuliers, cependant que la cohésion sociale (les liens entre les groupes) s'érode. Les bouleversements économiques et les changements politiques de grande envergure suscitent des conflits au niveau des ménages, des communautés, des régions et des pays. Ces conflits ont trois conséquences importantes. La première est que lorsque la société commence à se déliter, il est difficile de revenir en arrière. La deuxième est que la disparition de la solidarité et des normes sociales qui régissaient auparavant la conduite des individus laisse place au mépris des lois, à la violence et à la criminalité, fléaux qui frappent particulièrement les pauvres. Enfin, parce que les pauvres manquent de biens matériels et comptent sur la sécurité fournie par des liens sociaux forts, l'érosion de la solidarité au sein de la collectivité et des normes de réciprocité entre voisins et parents touche davantage les pauvres que les autres catégories.

Ce livre s'articule autour des points que nous venons de résumer. Le reste du chapitre 1 définit le cadre conceptuel de cette étude et décrit la méthodologie. Le chapitre 2 examine la pauvreté du point de vue des pauvres, dégage les préoccupations qui sont au centre de la définition de la

pauvreté par les pauvres et présente une étude de cas sur l'Europe orientale et l'ex-Union soviétique (étude de cas 2.1). Le chapitre 3 a trait aux rapports entre les pauvres et l'État. Il comprend des études de cas sur l'accès aux soins de santé (étude de cas 3.1) et à l'éducation (étude de cas 3.2). Le chapitre 4 analyse la nature et la qualité des relations entre les pauvres et la société civile (ONG, réseaux informels, associations et liens familiaux). Il s'achève sur deux études de cas, l'une sur les services financiers (étude de cas 4.1), l'autre sur les capacités des collectivités territoriales et les autorités locales en Indonésie (étude de cas 4.2). Le chapitre 5 étudie la famille en tant qu'institution sociale de base. Il traite des relations entre les sexes dans le ménage et de la façon dont elles influent sur les institutions de la société et comment elles subissent l'influence de ces institutions. Il présente deux études de cas, l'une sur le sexe et l'éducation (étude de cas 5.1), et la seconde sur les droits de propriété (étude de cas 5.2). Le chapitre 6 est consacré au fractionnement de la société, qu'il examine sous deux angles : la cohésion sociale et l'exclusion. Il se termine par deux études de cas : l'une sur la police (étude de cas 6.1) ; l'autre sur l'exclusion des veuves de la société (étude de cas 5.2). Le chapitre 7 conclut l'analyse et contient des recommandations à l'intention des gouvernants. Les appendices fournissent des renseignements sur les évaluations de la pauvreté contenues dans le rapport, la méthodologie utilisée et des données de référence.

Cadre conceptuel :

La pauvreté vue à travers les institutions

Nous nous méfions de toutes ces institutions car elles nous trompent sans cesse. Des hommes pauvres, Guatemala, 1994a

Les institutions jouent un rôle crucial dans la vie des pauvres, qu'elles soient à l'écoute de leurs besoins, de leurs préoccupations et de leur opinion, ou qu'elles les étouffent. Les EPP analysées en préparation de cette étude contiennent des appréciations sur l'efficacité, la qualité et l'accessibilité de toutes sortes d'institutions auxquelles les pauvres ont affaire, notamment les administrations publiques, les institutions juridiques et financières, les ONG, les associations de proximité, etc. Les rapports parlent également des normes, des valeurs et des attentes socio-culturelles représentées par les institutions, et qui constituent pour les pauvres soit des obstacles, soit des atouts dans leur quête de promotion socio-économique. L'institution qui prédomine est celle du foyer, ou de la famille, avec toutes ses variantes régionales et culturelles.

En examinant la qualité des relations et le degré de confiance qui existent entre les femmes et les hommes défavorisés et les institutions, les EPP révèlent également les réalités psychologiques de cet état. Elles fourmillent d'anecdotes illustrant l'humiliation, l'intimidation et la crainte engendrées par les systèmes mêmes qui sont censés aider, et révèlent l'importance des facteurs psychologiques dans les grandes décisions et dans les opportunités des pauvres.

Qu'est-ce qu'une institution ?

Quand les pauvres et les riches sont en concurrence pour obtenir quelque chose, les riches sont toujours les premiers servis. —Kenya, 1997

La notion d'institution recouvre un large éventail de relations formelles et informelles qui facilitent le fonctionnement de la société en rendant les rapports et la coopération entre les individus plus prévisibles et plus efficaces. Certaines institutions, les banques par exemple, sont constituées en organisations, tandis que d'autres, plus diffuses, consistent en un ensemble de normes et de comportements au sujet desquels existe un consensus social. Ce consensus englobe les attentes sur le degré de confiance à accorder au niveau de certains types de relations sociales, par exemple entre parents ou voisins, lorsqu'on emprunte du sucre ou qu'on surveille les enfants des uns et des autres.

Le terme institution peut s'appliquer à tout ensemble de normes et de comportements qui perdure parce qu'il remplit des fonctions auxquelles la société attribue une valeur (Uphoff, 1986). Les institutions offrent une acception commune de la signification culturelle des activités (Chambliss, 1999). Les membres les plus puissants d'une société créent de nombreuses institutions pour régulariser et ancrer des relations mutuellement profitables. Elles ne servent pas forcément les intérêts de tous, mais seulement d'un nombre suffisant de gens influents pour que leur maintien soit assuré. Les femmes et les hommes pauvres gravitent souvent à la périphérie des institutions de la société, quand ils n'en sont pas tout simplement exclus, si bien qu'ils forment leurs propres institutions, formelles et informelles, pour s'assurer un minimum de sécurité et survivre.

Les institutions comprennent les relations sociales au niveau local, ainsi que les interactions en évidence dans les organisations de développement et d'aide sociale. Elles se répartissent sur l'ensemble d'un spectre qui va du niveau micro ou local aux niveaux macro, ou national et international. Les institutions ont souvent des dimensions à la fois formelles et informelles :

des règles, des fonctions, des procédures et des précédents explicites régissent certains aspects de leur fonctionnement, cependant que des règles, des fonctions, des procédures et des précédents implicites façonnent les comportements. Il est important de comprendre ce qu'est une institution si l'on veut comprendre ce qu'est la pauvreté, car les institutions influent sur le cours de la vie des gens en déterminant dans quelle mesure ils auront accès aux ressources sociales, matérielles et naturelles. Elles renforcent également les capacités d'action collective et d'initiative, et inversement, leur absence peut être un facteur d'immobilisme et d'inertie.

Nous avons divisé ici les institutions dotées de structures organisationnelles entre les institutions d'État et celles de la société civile. Les institutions d'État comprennent les administrations nationales, régionales et locales ; l'appareil judiciaire ; et la police. Les institutions de la société civile comprennent les ONG, les syndicats, les organisations de proximité, les associations sociales, les réseaux familiaux, etc.

Il est commode de se servir de ces deux catégories pour organiser les données fournies par les EPP, mais en réalité, la distinction entre elles est aussi fluide que dynamique. Ainsi, même si les dimensions d'une institution — par exemple le système de castes — peuvent sembler avant tout d'ordre socio-culturel et se manifester au niveau local, cette institution a souvent des aspects juridiques qui l'officialisent et la relient aux autres institutions de l'État. Qui plus est, lorsque la caste détermine le type d'emploi, le niveau d'éducation et l'appartenance à d'autres associations au niveau national, le système commence à opérer au niveau macro. De même, la place des institutions religieuses et des partis politiques dans la typologie varie d'un

Figure 1.1 Typologie des institutions

Institutions d'État		Institutions de la société civile
Macro	Administrations nationales et fédérales/provinciales Collectivités territoriales Appareil judiciaire	ONG Organisations religieuses et ethniques Syndicats Structures de caste
Micro	Autorités municipales Police locale Dispensaires Écoles Vulgarisateurs Notables	Organisations de proximité Quartiers Réseaux familiaux Chefs traditionnels Sites sacrés ONG

pays à l'autre. Dans les pays où il existe une religion officielle ou un parti politique officiel, la séparation entre ces institutions d'État et celles de la société civile disparaît.

La « typologie des institutions » présentée à la figure 1.1 fait un amalgame inévitable entre toutes sortes d'institutions et exclut des institutions telles que le mariage ou le foyer. Pour autant, elle facilite l'étude des questions fondamentales concernant les interactions institutionnelles et met en lumière une multitude d'aspects qui sont examinés en détail dans les chapitres suivants.

Les institutions d'État sont des institutions officielles qui sont soit associées à l'État, soit parrainées par l'État. Elles sont investies du pouvoir et de l'autorité de l'État et agissent en son nom, veillant à ce que les buts et les intérêts de ceux qui les dirigent soient repris à leur compte par les individus ou les collectivités. Pour la plupart des citoyens, ces institutions sont les principaux points de contact immédiat entre eux et les milieux au pouvoir. L'efficacité de ces institutions officielles est étroitement liée aux capacités et à la légitimité de l'État lui-même, et au degré de confiance que lui accorde l'opinion. Les sanctions juridiques et le contrôle de l'État confèrent à ces institutions une autorité et un pouvoir qui ne sont pas nécessairement liés à leurs prestations effectives. En principe, un État fort et légitime favorise l'existence d'institutions qui s'efforcent d'atténuer les inégalités sociales et économiques existantes en offrant assistance et opportunités aux citoyens les moins fortunés et les moins puissants.

La société civile comprend des institutions qui ne relèvent pas de l'État : celles-ci occupent le créneau situé entre le ménage et l'État (Hyden, 1997). Leur autorité ne repose pas sur un statut juridique donné, encore que ce soit parfois le cas, mais sur la volonté collective de leurs éléments constitutifs. Tant aux niveaux macro que micro, les institutions de la société civile unissent les gens dans le cadre d'une action collective et peuvent mettre l'État face à ses responsabilités. Dans un État faible, ou jugé illégitime par certains segments de la société, ces institutions peuvent combler le vide et devenir le principal point d'accès de la population aux ressources sociales, matérielles et naturelles.

La montée des associations indépendantes de citoyens, telles que les syndicats, les organisations professionnelles, la presse libre, les ONG et les organisations de proximité, peut influencer sur l'État et le secteur structuré, et être influencée par eux. L'État agit directement sur le pouvoir et la liberté accordés à ces institutions par des moyens juridiques et autres.

Le ménage, qui ne figure pas dans cette typologie, fait l'objet d'une analyse distincte en tant qu'institution fondamentale dans la vie des pauvres. Il incarne un ensemble complexe de structures socio-culturelles et

juridiques officielles qui définissent les options offertes à ses membres. Le ménage est particulièrement important dans la définition de l'identité des sexes, qui détermine la différence entre les opportunités économiques offertes aux hommes et aux femmes.

La pauvreté parmi l'abondance : institutions et accessibilité

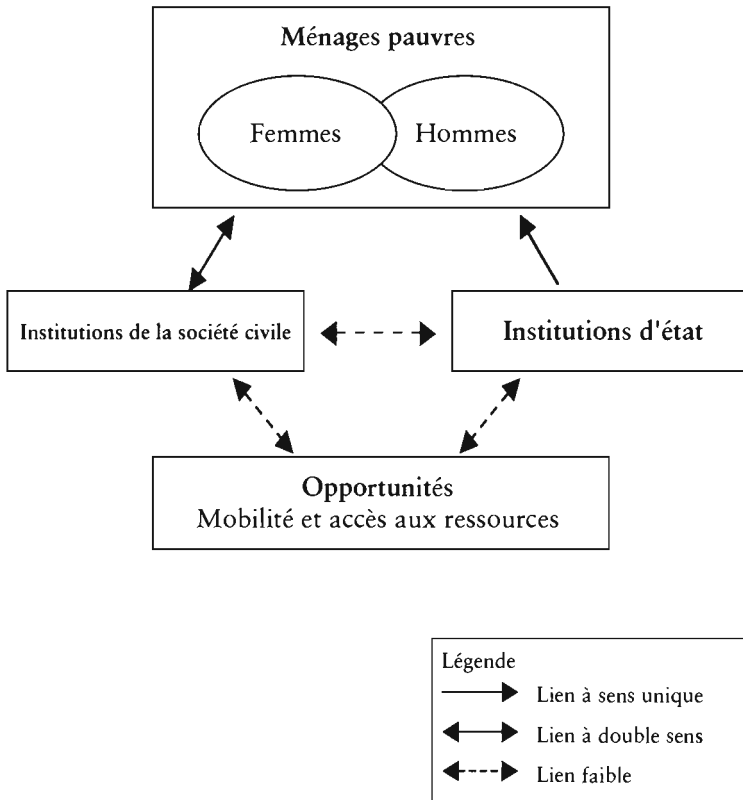
*Nous, les pauvres, nous sommes invisibles pour les autres
— c'est comme s'ils étaient aveugles : ils ne nous voient pas.
— Pakistan, 1993*

L'une des questions fondamentales qui ont orienté nos recherches est celle-ci : qu'est-ce qui dénie aux pauvres l'accès aux ressources et aux opportunités ? En les écoutant parler et en reconstituant les processus qui conditionnent l'accès aux ressources et leur maîtrise, on obtient des aperçus instructifs du rôle des rapports institutionnels dans le maintien de la pauvreté.

À une époque de prospérité inouïe, et en dépit de l'existence d'un réseau mondial d'institutions chargées de lutter contre la pauvreté, celle-ci perdure, voire s'intensifie dans certaines poches et certaines régions du monde. La mobilité socio-économique n'est pas donnée à tous. Au contraire, elle varie considérablement selon les catégories sociales et les individus. En mettant en avant la prospérité globale, on détourne l'attention du fait que tous les individus et groupes sociaux n'ont pas également accès aux ressources. Dès 1981, Amartya Sen soulevait ce problème dans le contexte de la faim, notant qu'elle persistait en dépit de stocks de vivres abondants. Il faisait alors remarquer que différents groupes sociaux emploient des moyens différents pour obtenir de la nourriture et en maîtriser l'offre. Le simple fait qu'il y ait assez de vivres ne suffit pas à en assurer la disposition, affirmait-il. Les moyens de s'en procurer, qui supposent presque toujours l'intervention d'institutions, ont une importance critique. Les institutions limitent ou promeuvent le droit des pauvres d'être libres, de choisir et d'agir (Sen, 1984, 1999).

En résumé, il est essentiel de comprendre les rapports entre les institutions et ceux qu'elles servent pour appréhender la façon dont les différents groupes et acteurs de la société obtiennent des pouvoirs et des droits différents. Les droits, les opportunités et le pouvoir, qui tous peuvent être cautionnés ou limités par les institutions, exercent une influence importante sur la mesure dans laquelle les gens peuvent profiter des institutions pour obtenir des ressources. La figure 1.2 présente ces relations sous forme de schéma. Pour les ménages défavorisés, l'accès aux

Figure 1.2 Les institutions et l'accès aux opportunités



opportunités et aux ressources passe par la société civile et les mécanismes institutionnels de l'État. Pour l'individu, l'accès aux opportunités est déterminé non seulement par ses relations avec les institutions hors du ménage, mais aussi par les relations à l'intérieur de celui-ci. Le ménage joue un rôle non négligeable dans l'identité des sexes et dans l'accès aux ressources et aux opportunités en fonction du sexe.

Prenons le cas d'une femme pauvre. Elle peut avoir des liens avec un réseau informel de voisines et d'amies, qui lui offrent un soutien moral et des échanges de services (garde d'enfants, provisions, petites sommes d'argent). De par sa participation à ces échanges horizontaux, elle influence sur la nature de ces relations et elle en subit l'influence. Elle peut être en contact ou non avec des ONG ou avec d'autres associations et groupements féminins. Il est probable qu'elle n'a guère de rapports avec la plupart des

institutions officielles, qui sont généralement le pré carré des hommes. Si elle s'adresse à l'État pour obtenir une prestation à laquelle elle a droit, il n'est pas certain qu'elle obtienne satisfaction et, à titre individuel, elle n'est guère en mesure d'agir sur l'État. Cependant, si elle se joint à d'autres femmes confrontées à des difficultés analogues pour s'organiser, avec ou sans l'aide d'une ONG, l'État sera peut-être amené à négocier et à prendre des mesures correctives. Cette capacité d'organisation peut aussi modifier le pouvoir de négociation des femmes et leur accès aux marchés.

Les relations institutionnelles des ménages pauvres présentent deux autres aspects qui méritent d'être signalés. Le premier est que, normalement, il n'existe pas de lien direct entre les réseaux ou les organisations informelles des pauvres et les institutions officielles. Dans la plupart des cas, ces entités fonctionnent indépendamment les unes des autres, de sorte que, contrairement aux organisations formées par les riches, celles des pauvres n'ont guère accès aux ressources de l'État ni d'influence sur elles. C'est précisément pour cela que beaucoup d'ONG et, depuis peu, les organismes d'État, s'emploient à établir des relations avec les groupes formés par les pauvres, tels que les groupes de consommateurs d'eau et de paysans, pour créer des passerelles. Dans ce type de relations, on observe souvent un déséquilibre des forces entre les partenaires.

Le deuxième est que les relations institutionnelles peuvent exercer un impact positif ou négatif. Dans le premier cas (par exemple, les comités paritaires de gestion forestière), les pauvres peuvent obtenir l'accès à des ressources rares. Dans le second, l'insécurité, l'oppression et les conflits peuvent s'aggraver, par exemple dans les rapports avec la police. Dans les cas plus bénins, les représentants de l'État peuvent traiter les pauvres et les riches de manière différente. Quoi qu'il en soit, à titre individuel, les ménages pauvres ont une influence très limitée sur la nature de l'État ou sur la prestation des services de l'État, tandis que les institutions d'État peuvent avoir un impact majeur sur les individus, particulièrement lorsque la police ou la justice ont un caractère coercitif ou répressif.

Pour que les choses changent, il faut changer la force et la nature des rapports institutionnels entre les pauvres, la société civile et l'État. Les rapports institutionnels des femmes pauvres sont différents de ceux des hommes pauvres, élément dont il faut tenir compte dans les stratégies d'intervention. Les organisations formées par les pauvres dépassent rarement le cadre local. Elles ne sont pas en liaison avec les organisations de riches ou les ressources de l'État. La rareté des ressources en circulation à l'intérieur de leurs réseaux et une organisation insuffisante limitent les opportunités pour les pauvres et leur accès aux ressources. Pour accroître l'équité et renforcer le pouvoir des pauvres, il faut que les institutions de l'État et de la société civile leur rendent compte de leur action.

Méthodes d'évaluation de la pauvreté

Enfin, les gens hauts placés vont nous entendre. Avant, personne ne nous avait jamais demandé notre avis.

— Des hommes défavorisés, Guatemala, 1994a

Comprendre comment la pauvreté naît, pourquoi elle s'installe et comment y remédier, ce sont là des questions essentielles si l'on veut formuler des stratégies efficaces et appropriées de développement social et économique. Il faut recourir à divers outils de collecte des données pour saisir les réalités culturelles, sociales, économiques, politiques et institutionnelles qui déterminent les opportunités et les obstacles que rencontrent les pauvres dans leurs efforts pour échapper à la pauvreté.

Depuis la deuxième moitié des années 80, les enquêtes à thèmes multiples auprès des ménages sont le principal outil de mesure et d'analyse de la pauvreté. Contrairement aux enquêtes à objectifs spécifiques (par exemple sur l'emploi, le revenu ou les dépenses), les enquêtes à objectifs multiples visent à collecter des renseignements sur tout un éventail de sujets inextricablement liés au bien-être des ménages. La plus connue de ces enquêtes, l'Enquête sur le niveau de vie des ménages (LSMS), a été réalisée à titre pilote en Côte d'Ivoire et au Pérou en 1985, avant d'être étendue à des douzaines de pays. Ce type d'enquête fournit des informations cruciales sur les niveaux de vie : mesures du revenu, des dépenses, de la santé, de l'éducation, de l'emploi, de l'agriculture, de l'accès aux services et de la possession d'actifs tels que la terre, etc. Les enquêtes sur les ménages sont le principal instrument de collecte des données dans les évaluations de la pauvreté.

Cependant, les grandes enquêtes ne peuvent fournir qu'un tableau incomplet de la pauvreté, car elles posent presque toujours des questions fermées. La pauvreté — sa signification et son ampleur, ses manifestations et ses causes — dépend aussi de facteurs que ces questions ne permettent pas de saisir. Qui plus est, ces enquêtes peuvent passer à côté de beaucoup d'éléments importants, tout simplement parce que les chercheurs n'y ont pas songé. Ces éléments peuvent avoir un caractère culturel (qui porte le titre de chef de famille, qui a le pouvoir d'allouer les ressources), social (la prévalence de la violence domestique ou l'étendue des réseaux d'échanges informels), ou politique (l'ampleur de la corruption et de la criminalité). Ils peuvent aussi être d'ordre institutionnel (pièces à fournir, attitude blessante affichée par les prestataires de services, humiliations endurées par les demandeurs, coûts cachés). Il peut s'agir également de contraintes environnementales (catastrophes naturelles, facteurs saisonniers et

dégradation ou risques environnementaux) ou de risques divers (tels que l'insécurité). Il va de soi que, dès lors qu'un problème a été identifié, on peut formuler des enquêtes pour en étudier la prévalence au sein d'une population.

D'autres formes de collecte des données sont également nécessaires pour examiner, en un lieu particulier, les critères sociaux, politiques et institutionnels, les éléments subjectifs du vécu de la pauvreté et les moyens par lesquels les individus survivent, ou la grande diversité de leurs moyens de sécurité et de subsistance (Baulch, 1996a ; Chambers, 1997). Sen (1981, 1999) affirme souvent que l'extrême pauvreté comprend ce qu'Adam Smith a appelé « la possibilité de vaquer à ses affaires sans honte », mais les biens qui assurent la respectabilité aux yeux de la société varient selon les lieux, et les enquêtes nationales sur la pauvreté les négligent².

Si elles ne sont pas conçues avec beaucoup de soin, les enquêtes sur les ménages occultent les aspects sexospécifiques de la pauvreté, tels que l'apport économique non salarial des femmes au ménage (Tripp, 1992), l'impact des restructurations économiques sur la répartition et l'intensité du travail des femmes (Floro, 1995), et les différences dans les réactions des hommes et des femmes aux programmes de protection sociale (Jackson, 1996).

Les professionnels du développement et les gouvernants commencent à se rendre compte que, pour mieux appréhender la pauvreté, il importe de tenir compte des facteurs sociaux et du point de vue des pauvres. Les méthodes sociologiques et participatives permettent de bien saisir les aspects multidimensionnels et conditionnés par la culture que présente la pauvreté (Booth et al., 1998 ; Carvalho et White, 1997 ; Patton, 1990). Les Évaluations de la pauvreté effectuées récemment par la Banque mondiale commencent à appliquer des méthodes qualitatives et participatives, qui viennent compléter les informations provenant des enquêtes sur les ménages.

Qu'est-ce qu'une évaluation participative de la pauvreté ?

Au début des années 90, la Banque mondiale a commencé à effectuer régulièrement des Évaluations de la pauvreté, afin de cerner les principaux problèmes liés à la pauvreté dans les différents pays et d'articuler en conséquence son programme d'action. Ces Évaluations de la pauvreté comprenaient des données quantitatives, telles que le seuil de pauvreté, les caractéristiques sociales et démographiques des pauvres et leur profil économique (sources de revenu, possession d'actifs, schémas de

consommation et accès aux services). Pour compléter ces données statistiques par une évaluation de la pauvreté faite par les principales parties prenantes, c'est-à-dire les pauvres eux-mêmes, la Banque mondiale a également mis au point l'Évaluation participative de la pauvreté, ou EPP⁴.

L'EPP est une démarche itérative et participative visant à comprendre la pauvreté de l'intérieur et à faire directement appel à tout un éventail de parties prenantes pour préparer les activités qui en résultent. Les principales parties prenantes du processus de recherche sont les hommes et les femmes défavorisés. Les EPP font aussi appel aux responsables de tous les niveaux de l'administration, de la société civile et des classes dirigeantes, ce qui permet de mettre en lumière les divergences d'intérêts et de points de vue, et de renforcer les capacités et la volonté du pays de mettre en œuvre des programmes d'action. Les EPP ont pour ambition de comprendre la pauvreté dans son contexte social, institutionnel et politique local. Étant donné qu'elles concernent les politiques nationales, elles impliquent la collecte de données au niveau microéconomique auprès d'un grand nombre de communautés, ce qui permet aux chercheurs de dégager les caractéristiques communes aux différents groupes sociaux et emplacements géographiques, et aux situations géographiques et aux groupes sociaux spécifiques⁵.

Ce type d'évaluation est récent, mais se généralise⁶. En 1994, seuls un cinquième des rapports d'évaluation de la pauvreté effectués par la Banque mondiale à l'échelle des pays comprenaient des données provenant d'EPP. En 1995, cette proportion était passée à un tiers, et entre 1996 et 1998, la moitié de toutes les Évaluations de la pauvreté de la Banque mondiale comprenaient des EPP (Robb, 1999). C'est la composante EPP des Évaluations de la pauvreté que nous avons analysée.

Les méthodes employées dans les EPP varient. Selon le nombre d'enquêteurs, la collecte de l'information sur le terrain prend entre dix jours et huit mois (entre deux et quatre mois dans la majorité des cas). La taille des échantillons va de 10 à 100 communautés, et le coût se situe dans une fourchette de 4 000 à 150 000 dollars par EPP (Robb, 1999). La plupart d'entre elles sont effectuées par une institution universitaire ou une ONG, en collaboration avec le gouvernement du pays intéressé et la Banque mondiale.

Deux principes sous-jacents distinguent l'approche participative des autres méthodes de recherche. En premier lieu, la démarche utilisée fait participer activement les personnes interrogées au processus de recherche, par le biais de méthodes non directives et participatives. En second lieu, on part de l'hypothèse que le processus de recherche renforcera le pouvoir des participants et que l'enquête sera suivie de mesures concrètes. Pour les chercheurs qui utilisent les méthodes participatives pour effectuer des

recherches sur les orientations gouvernementales, cela implique une déontologie particulière.

Si difficiles qu'elles soient à quantifier, les approches participatives donnent un aperçu utile des significations, des dimensions et des expériences multiples associées à la pauvreté (Wratten, 1995). Les EPP révèlent des informations que les Évaluations de la pauvreté ordinaires risquent fort de laisser dans l'ombre, cela pour deux raisons. La première est que, à la différence des enquêtes ordinaires, les EPP ne comportent pas de séries de questions préétablies. Les méthodes les plus couramment utilisées sont des méthodes non directives, telles que des entretiens non structurés, des groupes de discussion et diverses méthodes participatives visuelles⁷. Elles permettent de mettre à jour des problèmes et des dimensions de la pauvreté qui revêtent une importance pour la communauté et dont les chercheurs n'ont pas toujours connaissance. La seconde est que les EPP tiennent compte du déséquilibre des forces en présence dans les ménages et dans les communautés. Alors que les enquêtes classiques sur les ménages considèrent le ménage comme l'unité d'analyse, pour les EPP, les hommes et les femmes constituent des groupes sociaux différents, qui ont des expériences et des centres d'intérêt distincts. C'est pourquoi les EPP peuvent faire la lumière sur la dynamique du pouvoir entre hommes et femmes et entre classes privilégiées et classes pauvres. Sans remplacer les enquêtes sur les ménages ni les analyses macroéconomiques traditionnelles, elles fournissent un complément d'information important.

Méthodes utilisées dans la réalisation de l'étude

Le présent rapport constitue la première tentative jamais faite pour réaliser la synthèse des observations fournies par un vaste ensemble d'EPP, au moyen d'une analyse systématique du contenu de l'expérience, des priorités et des réflexions de femmes, d'hommes et d'enfants défavorisés.

Questions abordées

Certaines des questions fondamentales que nous avons abordées sont :

1. Comment les pauvres comprennent-ils et définissent-ils la pauvreté ?
Comment les hommes et femmes défavorisés vivent-ils la pauvreté ?
Comment les pauvres définissent-ils la pauvreté compte tenu de leur propre expérience ? Comment ces définitions varient-elles selon le sexe, la classe,

l'appartenance ethnique et la situation géographique ? Quelles implications peut-on retirer de ces renseignements quant à l'action des pouvoirs publics ?

2. Quel rôle jouent les institutions formelles et informelles dans la vie des pauvres ?

Comment les pauvres évaluent-ils l'efficacité, la qualité et l'accessibilité des institutions formelles et informelles ? Quel est le rôle joué par les institutions, telles que les services officiels, les institutions juridiques et financières, les organisations sociales et les associations de proximité, et les ONG, dans la vie des pauvres ? Quelles sont les dimensions psychologiques des rapports entre les pauvres et les institutions ?

3. Comment les relations entre les sexes à l'intérieur du ménage affectent-elles le vécu de la pauvreté ?

La structure des relations entre les sexes varie-t-elle par suite de l'adaptation à l'évolution de la situation économique et sociale ? Que nous enseignent les études sur les relations entre les sexes ? Quelles sont les implications pour les stratégies de lutte contre la pauvreté ?

4. Quel est le lien entre la pauvreté et le morcellement social ?

Quelle influence exercent les vastes restructurations politiques et économiques sur la vie des pauvres et de la société en général ? Comment la cohésion sociale et l'exclusion sont-elles affectées ? Comment les pauvres font-ils face et survivent-ils ?

Le corpus

Nous avons utilisé au départ un large ensemble de questions, que nous avons constamment affiné en fonction des nouvelles données mises à jour durant nos recherches. Notre propos était de décrire et d'expliquer la pauvreté par le truchement des pauvres. Nous avons choisi 81 rapports réalisés dans 50 pays de toutes les régions du monde. Presque tous avaient été exécutés ou commandés par la Banque mondiale depuis 1993. Nous avons opéré notre sélection sur un ensemble de plus de 300 rapports présentés en réponse à une demande d'études axées sur la pauvreté, comportant des analyses sociales, et élaborées selon des méthodes participatives⁸. Les critères de sélection étaient la mesure dans laquelle les études utilisaient des méthodes non directives et incorporaient dans leur analyse globale des données et d'autres évaluations qualitatives provenant d'EPP. Tous les rapports n'étaient pas étiquetés « EPP ». Nous avons choisi ceux qui présentaient les informations sociales et qualitatives les plus riches et les plus denses pour effectuer notre analyse initiale. Seuls quelques rapports alliaient analyse sociale, analyse institutionnelle et méthodes

participatives. On trouvera la liste des pays et leur répartition par région à l'appendice 1, et la liste des rapports d'EPP et des auteurs à l'appendice 2.

Les techniques d'échantillonnage vont des échantillons représentatifs à l'échelle nationale aux échantillons par choix raisonné fondés principalement sur la pauvreté, la diversité agro-écologique et la diversité urbaine et rurale. La taille des échantillons va de moins de 100 à 5 000 personnes. Certaines études portent exclusivement sur les pauvres, d'autres non. Les méthodes de collecte des données englobent divers instruments d'analyse participative et sociale, des entretiens au niveau des ménages, des observations, des entretiens avec les principaux enquêtés, ainsi que des enquêtes sur les ménages. On trouvera à l'appendice 3 une description succincte des méthodes de sélection des échantillons et de la méthodologie suivie pour chaque rapport.

Analyse systématique du contenu

L'analyse systématique du contenu des rapports a permis de découvrir des thèmes récurrents. Au sens le plus large, l'analyse du contenu peut signifier « tout moyen de mesure méthodique appliqué à un texte (ou autre support symbolique) à des fins sociologiques » (Shapiro et Markoff, 1977:14). Différents chercheurs mettent en avant divers aspects de l'analyse du contenu, de sa capacité à générer des descriptions quantitatives par l'analyse du décompte des mots (Berelson, 1954 ; Silverman, 1993), à son aptitude à aider les chercheurs à tirer des déductions d'un texte en le divisant en unités discrètes de données maniables, qu'on peut ensuite réorganiser selon les besoins (Stone et al., 1966 ; Weber, 1990). D'autres encore soulignent que l'analyse du contenu se prête aux méthodes inductives d'analyse des données (Strauss, 1987).

Étant donné que les rapports analysés en préparation de ce livre varient suivant les auteurs, les équipes de chercheurs, les horizons temporels, les régions et les méthodes, nous n'avons pas tant cherché à générer des décomptes de mots ou de thèmes qu'à identifier et localiser, par une lecture et un codage systématiques des rapports, les thèmes récurrents liés aux questions fondamentales que nous posons. De plus, nous voulions découvrir ce que les types de relations pouvaient révéler, particulièrement dans le domaine de l'évolution des rapports entre hommes et femmes et entre individus et institutions. Nous avons appliqué une démarche inductive et itérative, au cours de laquelle nous n'avons cessé d'affiner nos catégories d'analyse à la lumière des informations fournies par les données.

L'ampleur de la documentation nous a amenés à utiliser des logiciels d'analyse qualitative des données. Nous avons scanné les rapports originaux sur papier pour obtenir des fichiers textes, et un logiciel d'indexage, de recherche et de théorisation des données non numériques

non structurées (QSR NUD*IST) nous a permis de coder et d'analyser le contenu des rapports d'EPP. L'arbre d'index, qui est le système de codage des données de QSR NUD*IST, est basé sur un index de codage de base composé d'une série de catégories choisies par le chercheur, dénommées « nœuds », qui sont organisées de façon hiérarchique à l'intérieur du programme. En dehors de l'arbre principal, nous avons utilisé un système de nœuds libres permettant aux codeurs de saisir les points de données qui semblaient significatifs mais ne figuraient pas dans le plan d'origine de l'arbre d'index. Ce système de codage identifie les unités textuelles individuelles ou groupées (en l'occurrence les paragraphes) du corpus qui présentent les caractéristiques pertinentes pour l'étude de questions spécifiques⁹. On trouvera aux appendices 4, 5 et 6 une description du processus de codage, des nœuds de l'arbre et des exemples de résultats classés dans les nœuds institutionnels.

Cette analyse a permis d'identifier les thèmes récurrents décrits dans le reste de ce livre. Le logiciel n'a pas généré les thèmes de façon mécanique et les chercheurs ont dû intervenir à maintes étapes : pour déterminer les unités de texte à entrer ; pour coder les unités ; pour rechercher les intersections et analyser ce que ces recherches révèlent sur les communautés pauvres ; et, enfin, pour juger ce que les données permettent de dire et les implications pour les gouvernants. L'analyse humaine est le garde-fou de l'ensemble du processus. Nombreux sont les cerveaux qui ont travaillé aux différents stades de l'analyse (codage des données, analyse des données, localisation des exemples et identification des grands thèmes). Le fait que des êtres humains se sont demandé si les résultats voulaient dire quelque chose et se sont de nouveau penchés sur les données en cas d'incertitude (précaution commune aux recherches aussi bien quantitatives que qualitatives) a guidé ce processus et évité les erreurs qu'une analyse mécanique aurait engendrées.

Limites de l'étude

Les limites qui s'appliquent à nos recherches sont bien connues. En premier lieu, les avancées réalisées sont limitées par la qualité de la documentation disponible. L'exactitude avec laquelle les EPP agrègent et reflètent les entretiens sur le terrain et, de fait, la qualité des informations fournies par les entretiens et les activités participatives influent directement sur la validité des conclusions. Nous avons fait tout notre possible pour sélectionner des documents riches en données qualitatives, mais les conclusions sont tributaires des données recueillies.

En deuxième lieu, les études ont été effectuées dans des optiques différentes. Les sources de données sont variables de par leur ampleur, leur représentativité et la composition de l'échantillon, si bien que les résultats

ne sont pas représentatifs à l'échelon national. Nous n'avons en aucun cas essayé de récapituler les chiffres. Il se peut tout à fait que nous généralisions indûment : c'est ce que montreront les recherches futures. L'étude comparée menée dans 23 pays dans le cadre du projet « *Consulter les pauvres* » apportera de nouveaux éléments d'information.

En troisième lieu, l'analyse peut être entachée d'erreurs d'origine humaine. L'exactitude des codes affectés aux données dépend de la perspicacité du codeur et celle des recherches par chaîne de caractères et des recherches d'intersection dépend de la personne qui les résume. Nous sommes assurés de l'exactitude en cherchant des données sur un thème particulier dans des recherches indépendantes par chaîne de caractères et en nous reportant au document d'origine pour vérifier que la question avait été examinée dans tous ses aspects.

Enfin, tant dans les analyses quantitatives que dans les analyses qualitatives, il peut demeurer un élément de subjectivité. Si le chercheur en est conscient, il peut le réduire, mais il est impossible de prouver que cet élément est absent. Pour atténuer ce risque, les chercheurs ont effectué indépendamment des recherches par chaîne de caractères, ont organisé fréquemment des réunions où ils s'interrogeaient mutuellement sur leurs démarches et ont vérifié la justesse des modèles émergents en effectuant des décomptes ainsi qu'en se reportant aux documents d'origine. D'autres limites sont liées à la nature du travail de terrain, à la compréhension du non-dit, aux dangers de la généralisation et aux problèmes des attentes et de la déontologie.

Rencontres sur le terrain

Nous sommes allés à l'Aga Sadek Sweepers Colony à Dacca, où l'on nous a dit qu'il nous fallait l'autorisation des dirigeants du club de jeunes. Nous y sommes retournés le lendemain, mais nous n'avons pas trouvé nos guides. L'un de nous a demandé à un groupe de jeunes gens de dessiner un plan et l'autre a parlé avec les enfants de leurs problèmes. Les jeunes gens ne voulaient pas dessiner de plan, car l'un d'eux, qui venait de Khulna, se souvenait d'une affaire à l'occasion de laquelle des gens avaient demandé un plan des lieux et, deux semaines plus tard, les autorités étaient arrivées et avaient expulsé tout le monde. Ils ont fini par accepter lorsque nous leur avons expliqué que les mesures exactes n'avaient pas d'importance et que nous voulions seulement savoir où étaient les lieux marquants, tels que les écoles, le club et le temple. Nous leur avons même proposé de ne pas nous donner leur plan original, et d'en faire une copie nous-mêmes. Pendant que

les enfants nous parlaient de leurs problèmes, nous avons été grossièrement interrompus par un certain M. Munna, qui a dit que beaucoup de gens venaient parler et promettre toutes sortes de choses, mais qu'ils ne revenaient jamais. Nous avons expliqué que nous ne promettions rien. Les cinq ou six personnes qui étaient avec M. Munna ont commencé à donner des signes d'agressivité. Nous sommes allés chercher de l'aide au club de jeunes, mais tout le monde avait filé. Nous avons demandé aux jeunes gens si nous pouvions garder le plan, mais ils n'ont pas voulu.

— Notes de mission, Neela Mukherjee, Bangladesh 1996

Nous nous méfions du processus d'EPP. Nous le comprenons, à présent, nous l'acceptons et nous en avons fait notre affaire.

— Un fonctionnaire, à la fin d'une EPP de deux ans, Kenya, 1996.

La plupart des études indiquent les codes de conduite et règles d'ordre ethnologique, sociologique et concernant le développement communautaire qui ont été suivis pour assurer la qualité des données. Selon ces codes de conduite et ces règles, il faut d'abord établir un contact avec la population, en se présentant aux chefs, aux autorités locales ou aux dirigeants locaux, et en demandant les autorisations nécessaires ou en prenant contact avec des personnalités respectées. Certains rapports décrivent comment gagner le soutien des dirigeants locaux tout en les excluant des discussions en groupe, car ils les domineraient d'office. Pour tourner le problème, certains chercheurs se sont présentés en équipe, les chefs s'adressant aux notables des villages tandis que les membres animaient des discussions en groupe. Dans beaucoup d'études, on signale que des groupes séparés d'hommes et de femmes ont été organisés, afin que les femmes puissent se faire entendre. Beaucoup d'équipes comprenaient des animatrices, pour encourager les femmes à parler. Dans toutes les équipes, on note la présence de chercheurs parlant la langue locale.

Si bien préparés et formés que soient les chercheurs, il faut toujours s'attendre à des problèmes. Plus les chercheurs sont expérimentés et bien formés, mieux ils sauront résoudre ou identifier clairement les problèmes qui se posent, de sorte que les données seront utilisées avec prudence. « Dans certaines localités, les chercheurs ont rencontré des individus qui ne souhaitaient pas participer aux entretiens, réaction qui a été diversement imputée à la timidité, la méfiance, à la crainte et, dans le cas des femmes, au fait que le mari n'était pas là pour leur donner la permission » (Guatemala, 1994b).

C'est dans les notes de Neela Mukherjee, qui a dirigé l'étude du Bangladesh (1996), que les problèmes rencontrés sont décrits de la manière

la plus directe. Ces problèmes révèlent aussi qu'il est dangereux d'effectuer précipitamment des EPP sur un grand échantillon.

Il était 14 h 30. Nous approchions de Chibatoli, à Hathazari (Chittagong). Nous avons demandé à un villageois de la para où nous avons travaillé pendant la matinée de nous présenter à un habitant du lieu. Le villageois nous a accompagnés et, ensemble, nous avons demandé aux femmes de venir parler avec nous. Un petit nombre est venu, mais beaucoup ont hésité en voyant Rukan (mon collègue masculin), car elles ne voulaient pas rencontrer cet « homme de l'extérieur ». Rukan nous a quittées pour aller discuter avec quelques villageois.

Les femmes, ma collègue (Nazmun) et moi avons commencé à parler des saisons et des problèmes qui s'y rattachent. C'est alors que deux hommes qui travaillent à l'étranger sont venus pour tenter de troubler notre réunion. Certaines femmes ont couru se cacher. J'ai pris ces deux hommes à part et je les ai convaincus de laisser les femmes tranquilles. Celles-ci ont alors continué à analyser leurs problèmes avec Nazmun.

Rukan aussi a eu des difficultés avec les villageois. Ils lui ont demandé quelles étaient ses intentions, qui nous avait permis de faire ces recherches et pourquoi nous n'avions pas demandé la permission du président et des membres. Ils lui ont demandé de présenter des lettres d'introduction, que nous n'avions pas. Après avoir terminé notre entretien sur les problèmes saisonniers avec les femmes, nous sommes partis, car on nous regardait avec beaucoup de suspicion.

Le processus participatif était parfois entravé par la présence d'hommes dominants. Les femmes réagissaient par un mélange de crainte et de respect. Parfois, ces hommes exerçaient une influence et un effet si puissants que nous devions renoncer et aller ailleurs. Les non-pauvres raillaient souvent les pauvres. Par exemple, ils leur disaient d'un ton de dérision : « Écrivez votre nom, vous recevrez des maisons, des terres et des vêtements ». — Notes de mission, Bangladesh, 1996

Comprendre le non-dit

Les femmes répugnaient souvent à parler de problèmes tels que la violence contre les femmes, au foyer et à l'extérieur, et du

planning familial, sauf dans les petits groupes, plus intimes.
— Bangladesh, 1996

*On ne parle pas du problème des femmes battues en public,
c'est un problème familial.* — Tanzanie, 1997

Les rapports entre les chercheurs et leurs sujets de recherche sont eux-mêmes structurés par l'asymétrie des relations de pouvoirs (Pottier, 1997 ; Kaufman, 1997). Aucun participant au dialogue ne vient sans attentes ou sans espoir quant aux résultats. Il n'est pas surprenant que beaucoup des sujets qui nécessitent une certaine confiance soient peu traités, surtout dans les milieux où l'on fait peu confiance à l'État et à ses services. Les pauvres consultés pour des évaluations rapides décident parfois de ne pas divulguer de renseignements délicats sur la violence domestique, la corruption des autorités locales, l'intimidation par la police, les abus sexuels, etc., s'ils ne sont pas sûrs que les chercheurs n'utiliseront pas les renseignements contre eux. Les rapports ne donnent que rarement des exemples de dissimulation délibérée, mais ceux qui existent sont très révélateurs.

Lorsqu'on essaie, comme nous l'avons fait, de comprendre le vécu des pauvres par leur truchement, le problème est évident : il est difficile de décrire ce que les pauvres taisent. Moins on passera de temps avec eux, plus ces problèmes dont on ne parle pas auront des chances de rester inaperçus. De nombreuses EPP reconnaissent cet écueil. Au Mexique, par exemple, les chercheurs ont l'impression que le dossier de la corruption institutionnelle n'est abordé que timidement et recommandent qu'on poursuive les recherches à cet égard (Mexique, 1995). À la Jamaïque, ils soupçonnent que les abus et les crimes sexuels sont minimisés, car « il existe de graves contraintes pour les femmes qui veulent parler ouvertement du phénomène du viol » (Jamaïque, 1997). La confiance qui doit régner pour que des sujets pareils soient abordés franchement ne s'acquiert pas en quelques jours.

On dispose pourtant de quelques informations sur les sujets délicats. L'habileté et le tact avec lesquels les chercheurs parviennent à rompre le silence jettent les bases d'enquêtes futures sur des thèmes importants. Si l'on ne cherche pas à voir au-delà de ce mur du silence, on risque de présenter une image déformée de la pauvreté.

Toute règle a son exception

Dans une étude de cette nature, on se trouve confronté au problème épineux des généralisations partielles. Les EPP dévoilent la complexité et l'hétérogénéité de l'expérience de la pauvreté. Par définition, toutefois, les généralisations ne sont pas des truismes. Parallèlement, l'analyse systématique des EPP révèle des faits communs à tous les âges, toutes les cultures, tous les continents. Dans ce livre, nous avons voulu parler de ces

thèmes communs, surtout dans la mesure où ils ont des implications sur le plan de l'action des pouvoirs publics.

Comment donner une analyse nuancée de thèmes récurrents ? Il serait maladroit de faire précéder chaque généralisation de l'expression : « Dans la plupart des cas, hormis quelques exceptions... ». Ni la base du sondage, ni notre analyse des EPP ne nous permettent de dire « Pour 80 % des pauvres... ». Nous avons choisi de consigner les généralisations qui apparaissent sans les assortir constamment de réserves. Nous demandons aux lecteurs de se souvenir qu'*aucune des généralisations n'est vraie en tout lieu et pour tous les pauvres*. Elles décrivent des tendances, mais toute règle a ses exceptions.

De même, certains des pauvres qui s'expriment dans les EPP ont un don d'expression. Ils utilisent des tournures admirables et décrivent leur monde avec autant de fraîcheur que de simplicité. Nous avons cité leurs paroles pour illustrer la manière dont un individu ou un groupe décrit et ressent un thème général. Qu'est-ce qui est plus parlant : la généralisation « Il est généralement admis que les ménages dirigés par une femme risquent davantage d'être pauvres que les ménages dirigés par un homme » (Folbre, 1991:89-90) ou cette observation d'une Kényenne pauvre (1997) : « Je n'ai ni maison, ni terre, ni rien du tout, parce que je ne vis plus avec mon mari et qu'il ne veut plus de nous ? »

Nous avons utilisé des citations pour illustrer les grandes tendances, non pas pour les prouver : le cas d'une personne ne prouve rien, et nous n'imaginons pas qu'une citation suffirait à convaincre les lecteurs de l'existence d'une tendance. Après avoir cerné les tendances grâce à l'analyse systématique du contenu, nous nous sommes reportés aux EPP et nous en avons tiré les citations qui illustrent ces tendances et leur donnent un visage humain. Les témoignages des pauvres communiquent leur expérience et ramènent constamment l'attention des lecteurs sur leur vécu.

Une dernière mise en garde à propos des généralisations : si le lecteur rencontre une phrase telle que, par exemple : « Les agents des ONG ne savent pas écouter », il croira peut-être que c'est une erreur. Compte tenu de ce qu'il sait, cela sonne faux. Il se souvient de cas concrets où les agents des ONG ont été très réceptifs et prévenants. Le lecteur a entendu parler d'autres cas, soit dans ses lectures, soit de la bouche de ses amis. Il est très probable qu'à un moment ou à un autre, tous les lecteurs auront cette impression en rencontrant une généralisation dans ce rapport.

C'est peut-être précisément ce genre de surprise qui fait toute la valeur de cette analyse des EPP. Cela nous montre que nos expériences peuvent être moins générales ou moins communes que nous ne le pensions. Cela nous oblige à écouter. Cela soulève des questions qui devront être poursuivies.

Mais surtout, cela nous ramène sans arrêt aux pauvres ; cela nous fait analyser la pauvreté selon leur point de vue.

Attentes et déontologie

Il va se passer quelque chose, sinon pourquoi êtes-vous venus ?

— Un habitant des taudis, Bangladesh, 1995

Dites ce que vous pensez, dites la vérité. Ces gens ne veulent pas construire un pont ou un barrage pour nous, comme l'ont fait les autres. Mais ils peuvent dire aux dirigeants les difficultés auxquelles vous vous heurtez dans la vie, et ce que vous souhaitez, et cela nous aidera par la suite. — Sous-chef du village 13, Son Ham-Huong Son, Viet Nam, 1999a

Les chercheurs qui mènent des enquêtes participatives savent bien qu'ils n'ont pas le droit de faire naître de faux espoirs. Ils essaient de ne procéder à leurs recherches que lorsqu'il est prévu de donner suite à leurs conclusions, ou d'effectuer ces recherches de façon à maximiser la possibilité qu'une suite leur sera donnée. Les chercheurs qui ont réalisé l'EPP sud-africaine écrivent :

Les participants de l'atelier préparatoire de février 1995 ont exprimé des réserves sur l'utilisation de la méthode d'ERP (Évaluation rurale participative), et en particulier sur l'emploi de ces méthodes à des fins de recherche extractive et d'analyse des politiques, si elles ne s'accompagnent pas d'un processus de participation. Pour ne pas commettre la faute de traiter la population comme un objet de recherche, nous avons retenu parmi les critères de sélection des organisations participatives que les recherches devraient s'inscrire dans le cadre d'activités à plus long terme et que l'organisation et la population concernées devraient être en mesure d'exploiter les résultats pour favoriser le développement local. — Afrique du Sud, 1998

Pour surmonter ce problème déontologique, de nombreuses équipes d'EPP travaillent en coopération avec des partenaires locaux, qui exécutent des programmes de développement sur place. Parfois, cela est tout simplement impossible. Si les chercheurs décident d'aller de l'avant, il est de leur devoir d'indiquer clairement à la communauté qu'ils sont venus les mains vides. Ils ne doivent pas hésiter à être francs de peur que la

population refuse de leur parler. Du reste, la plupart des chercheurs disent qu'une fois que les participants ont compris que les chercheurs sont effectivement venus les mains vides, les entretiens dépassent le stade du « Oui, nous sommes tous pauvres », que les populations servent aux gens de l'extérieur en espérant obtenir une assistance. C'est précisément pour surmonter ces obstacles initiaux que les chercheurs passent plusieurs jours parmi les populations concernées et utilisent diverses méthodes pour recouper les informations venues de différentes sources.

À mesure que les populations se saturent de chercheurs qui sont incapables de s'engager à donner suite, elles commencent à prendre position. Au Guatemala, les chercheurs se sont trouvés dans toutes sortes de situations :

Autre facteur limitatif, lorsque nous travaillons dans une zone urbaine marginale, les autorités locales ont interdit que les équipes de chercheurs soient autorisées à pénétrer dans une zone de peuplement si elles n'avaient rien de concret à proposer, comme un projet futur ou le versement d'une rémunération aux enquêtés. L'équipe de la région 1, en revanche, a indiqué que sa présence avait soulevé un tel intérêt et un tel enthousiasme que les gens faisaient la queue pour avoir un entretien, et qu'elle continuait tard dans la nuit à parler aux gens. Au point qu'un homme pris de boisson a menacé un chercheur de son pistolet s'il refusait de lui parler. La raison avancée à cet engouement de la part des groupes ladinos est que cette région, où aussi bien les services d'État que les organisations non gouvernementales sont très peu présents, est relativement négligée. — Guatemala, 1997b

Dans beaucoup de pays, dont le Guatemala, le Kenya, la Tanzanie et le Viet Nam, les pauvres ont accepté de passer du temps avec les chercheurs dans l'espoir que ceux-ci porteraient leurs paroles jusqu'à ceux qui ont le pouvoir de prendre des décisions qui influent sur la vie des pauvres. Au Guatemala, les pauvres espèrent qu'« enfin, les gens haut placés vont nous entendre » et disent que « personne ne nous a jamais demandé notre avis (jusqu'à présent), et maintenant le président entendra ce que nous disons » (Guatemala, 1997b).

Quelques réflexions finales sur la méthode

Nous soutenons que les méthodes participatives peuvent fournir des aperçus exceptionnels de la complexité, de la diversité et de la dynamique de la pauvreté comme phénomène social et économique. De plus, les informations fournies par des évaluations qualitatives peuvent donner aux gouvernants une connaissance plus approfondie, plus riche et, en fin de

Encadré 1.1 Utilité de l'EPP ougandaise

L'EPP ougandaise se déroule sous la direction du gouvernement ougandais, avec le concours de nombreux partenaires de la société civile. Actuellement, les principes régissant les évaluations participatives de la pauvreté sont en cours d'assimilation à trois niveaux : 1) l'administration centrale, le ministère des Finances, du Plan et du Développement économique ; 2) les collectivités territoriales, en particulier les neuf districts partenaires où l'étude a été effectuée ; et 3) les institutions de recherche, telles que le Centre de recherches de politique économique de l'Université de Makerere. Le caractère local du processus et la diffusion stratégique des constatations se sont traduits par les changements suivants :

Les **gouvernants et les fonctionnaires** sont sensibilisés aux soucis exprimés par les pauvres par voie de dialogues, de dossiers d'information, de présentations publiques, d'ateliers régionaux et de programmes dans les médias.

Les constatations présentées dans les EPP figurent dans **d'importants documents officiels**, tels que le rapport annuel de présentation du Budget 1999-2000 et le rapport bisannuel sur la pauvreté. Le Plan de modernisation de l'agriculture classe désormais les pauvres parmi les producteurs primaires et prévoit des interventions axées sur leurs contraintes et sur leurs priorités afin de réduire la pauvreté.

Le **cadre de dépenses à moyen terme** s'appuie sur les constatations de l'EPP pour analyser les programmes d'investissements publics et les dépenses sectorielles. L'État a affecté des enveloppes supplémentaires au nettoyage des ressources en eau, pour donner suite aux priorités des pauvres.

On a **assoupli les conditions d'utilisation des dons conditionnels et de péréquation** dans les districts pour répondre aux besoins ponctuels révélés par l'EPP. Les procédures d'utilisation des dons ont été modifiées en conséquence.

Le **Fonds de lutte contre la pauvreté** a été réorienté pour surveiller la bonne utilisation des dons conditionnels et l'impact sur les pauvres. Les indicateurs de pauvreté identifiés par les pauvres ont été inclus dans les dernières enquêtes nationales sur les ménages.

Source : Ouganda, 1999

compte, meilleure des problèmes économiques, qui débouchera sur des stratégies plus efficaces de lutte contre la pauvreté.

L'une des caractéristiques qui font toute l'originalité de ce livre réside dans le foisonnement des données qui y sont incorporées, tandis qu'il distille les spécificités culturelles, sociales, politiques et historiques qui font que chaque cas est exceptionnel. Le défi qui en résulte pour les pouvoirs publics consiste à formuler et mettre en œuvre des mesures de lutte contre la pauvreté qui réussissent parce qu'elles correspondent aux besoins particuliers de chaque cas. C'est pourquoi, en même temps que nous posons la question : « Quelles sont les tendances universelles de la vie des pauvres de toutes régions ? », il nous appartient de garder à l'esprit l'autre question, celle à laquelle ces données sont véritablement censées répondre, et qui est : « Qu'est-ce qui, dans la façon dont la pauvreté et l'inégalité sociale se manifestent à une époque, en un lieu et dans des circonstances données, doit être reflété dans l'action des autorités ? »

Les gouvernements, avec le concours de la Banque mondiale et d'autres institutions internationales, entreprennent un nombre croissant d'Évaluations participatives de la pauvreté. On peut certes affiner la méthodologie, mais de nouvelles études ne se justifient que si elles débouchent sur des observations qui serviront à élaborer des stratégies de lutte contre la pauvreté de nature à aider réellement les pauvres. L'EPP ougandaise, qui s'est déroulée sur une période de trois ans, illustre comment cette approche peut aider à répondre aux priorités et aux réalités des personnes démunies (encadré 1.1).

Notes

1. Pour faciliter la lecture, lorsque nous utilisons des éléments d'information tirés des EPP qui forment notre base de données, nous ne donnons pour référence que le nom du pays et l'année du rapport. La liste complète des auteurs des rapports figure à l'appendice 2. Nous sommes reconnaissants aux chercheurs dont les travaux constituent notre fonds et aux nombreux collègues qui nous ont transmis des documents. Nous sommes particulièrement reconnaissants à Nora Dudwick, qui a mis à notre disposition ses études sur l'Europe orientale et l'ex-Union soviétique.

2. Un désaccord d'ordre épistémologique subsiste entre ceux qui définissent la pauvreté comme un phénomène subjectif et ceux qui la définissent comme un phénomène objectif et absolu (voir Sen 1983, 1985, 1992). Dans le premier cas, les pauvres sont ceux qui se jugent pauvres (position difficile à défendre pour celui qui se considère comme pauvre parce qu'il possède une Cadillac tandis que son voisin a une BMW — voir la défense dans Townsend, 1971). Il existe également toute une lignée de chercheurs qui s'efforcent de mesurer la pauvreté en tant que phénomène multidimensionnel (voir Alkire, 1999).

3. On trouvera une appréciation des Évaluations de la pauvreté dans Banque mondiale, 1997a.

4. La dénomination Évaluation participative de la pauvreté (Participatory Poverty Assessment) a été utilisée pour la première fois par Lawrence Salmen à la Banque mondiale en décembre 1992 dans une note intitulée « Participatory Poverty Assessment: Applying Beneficiary Assessment Techniques to Poverty Policy Issues ». Cette note, développée et rebaptisée « Participatory Poverty Assessment: Incorporating Poor People's Perspectives into Poverty Assessment Work » (13 avril 1993), a été publiée en 1995 (Salmen, 1995). Les premières EPP réalisées par la Banque mondiale étaient conçues et dirigées par un petit groupe de sociologues. Larry Salmen a travaillé à Madagascar et au Cameroun. Maurizia Tova a travaillé au Burkina Faso (et a introduit les méthodes visuelles) ; et Deepa Narayan a travaillé au Kenya et en Tanzanie (combinant les méthodes SARAR, ERP et les enquêtes sur les dépenses de consommation sur des échantillons nationaux représentatifs). Une grande partie de ces premières recherches ont été rendues possibles par des financements bilatéraux, en particulier des gouvernements britannique et néerlandais. Sous la direction de Rosalyn Eyben, DFID, le Royaume-Uni a particulièrement contribué à soutenir les activités d'EPP à la Banque mondiale. On trouvera une analyse des questions méthodologiques soulevées par les EPP dans Holland et Blackburn, 1998.

5. « Le principe de base des EPP est qu'on fait participer les pauvres au processus dans l'espoir que les stratégies de lutte contre la pauvreté tiendront compte de leurs problèmes, et également des priorités et des obstacles au progrès tels que les perçoivent les pauvres eux-mêmes » (Norton et Stephens 1995:1).

6. L'analyse sociale n'est pas une activité récente à la Banque mondiale, loin s'en faut. Dès 1979, une publication de la Banque indiquait en détail l'apport potentiel de l'analyse sociale à chaque stade du cycle du projet et, en 1980, la Banque a accueilli une conférence intitulée « Putting People First » (Les Êtres humains d'abord), durant laquelle ont été abordés, entre autres thèmes, la valeur, les mécanismes et les coûts des méthodes participatives (Cernea, 1979, 1985). En 1984, la Déclaration 2.20 du Manuel opérationnel de la Banque, concernant l'évaluation des projets, stipulait que la préparation et l'évaluation devaient prendre en compte ces dimensions sociales. Lawrence Salmen a mis l'accent, pour sa part, sur l'écoute en tant que moyen d'améliorer la conception et l'évaluation des projets dans *Listen to the People* (Salmen, 1987) et *Toward a Listening Bank* (Salmen, 1998). En 1995, sous la direction de Gloria Davis, la Banque a promulgué des directives sur l'évaluation sociale, regroupant l'analyse sociale et les méthodes participatives dans un cadre unique. Toutes les régions ont entrepris des recherches de caractère révolutionnaire, sous la conduite d'équipes de sociologues au niveau des pays et de la Banque mondiale (voir Cernea, 1994 ; Cernea et Kudat, 1997).

7. Pour les panoplies d'instruments utilisées dans les démarches participatives, voir Narayan et Srivanasan, 1994 ; Rietbergen-McCracken et Narayan, 1998 ; et Banque mondiale, 1996b. On trouvera une vaste collection de dossiers sur les méthodes participatives à l'Institut d'études sur le développement, Sussex, Royaume-Uni, dont le site web est à l'adresse suivante : <http://www.ids.ac.uk/pr>.

8. Plusieurs autres études participatives de la pauvreté ont été portées à l'attention des auteurs pendant l'examen de la version finale de ce livre, mais trop tard pour qu'il y soit fait référence.

9. Les unités textuelles comprenaient la plupart du temps un ou plusieurs paragraphes, mais consistaient parfois en une ou deux phrases seulement, selon le formatage du texte dans le rapport primitif. Il était très fréquent qu'un même code soit affecté à la fois à plusieurs unités textuelles adjacentes. Au total, un peu plus de 29 000 unités textuelles ont été analysées dans le courant de ce projet.



Chapitre 2

Définitions de la pauvreté

La pauvreté ? Ne me demandez pas ce que c'est : vous l'avez rencontrée devant ma porte. Regardez la maison, comptez les trous. Regardez mes affaires et les vêtements que je porte. Regardez tout ce qu'il y a ici et écrivez ce que vous voyez. C'est ça la pauvreté.

— Un homme pauvre, Kenya, 1997

La pauvreté, c'est l'humiliation, le sentiment de dépendance, être obligé de subir l'impolitesse, les insultes et l'indifférence quand on cherche de l'aide.

— Lettonie, 1998

Ce chapitre étudie comment les pauvres définissent la pauvreté, en se fondant sur la documentation fournie par les EEP. Nous avons procédé par induction pour découvrir les dimensions de la pauvreté que les pauvres jugent importantes et pour saisir leur perception de la pauvreté. À cet effet, nous avons dû nous faire abstraction de nos idées préconçues sur divers sujets : ce que les pauvres estiment important, le rôle de secteurs particuliers dans la lutte contre la pauvreté, les différences entre les régions et entre les sexes, et le cadre conceptuel le plus adapté pour comprendre la pauvreté. Aussi la structure du présent chapitre et les concepts que nous utilisons sont-ils déterminés par les résultats de notre analyse des définitions de la pauvreté.

Nous avons fait six observations majeures :

- ▶ De nombreux facteurs se liguent pour faire de la pauvreté un phénomène pluridimensionnel aux éléments interdépendants.
- ▶ La pauvreté est régulièrement définie comme le manque de ce qui est nécessaire au bien-être matériel, en particulier la nourriture, mais aussi le logement, les terres et les autres actifs. En d'autres termes, la pauvreté est l'absence de multiples ressources, qui se traduit par la faim et les privations matérielles.
- ▶ Les définitions données par les pauvres révèlent d'importants aspects psychologiques de la pauvreté. Les pauvres ont une conscience aiguë de leur insignifiance, de leur impuissance et de leur dépendance, tous éléments qui en font les victimes désignées de l'exploitation. Leur pauvreté en fait des objets de mépris, d'humiliation et de traitements inhumains, tant de la part d'agents privés que des agents de l'État auprès de qui ils cherchent un secours. Les pauvres parlent aussi des souffrances causées par le fait qu'ils enfreignent malgré eux les normes sociales et qu'ils ne peuvent pas maintenir leur identité culturelle en participant aux traditions, aux fêtes et aux rites. Leur incapacité à participer pleinement à la vie de la collectivité aboutit à l'érosion des relations sociales.
- ▶ Ils souffrent particulièrement de l'absence d'infrastructures de base, en particulier de routes (en milieu rural), de moyens de transport et d'eau. Dans les pays d'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique, le coût de l'électricité est un grave souci lorsque les hivers sont rudes.
- ▶ La maladie est souvent redoutée, car on sait qu'elle plonge les familles dans la misère, que les soins de santé font défaut ou coûtent cher, et parce qu'elle empêche les gens de gagner leur vie. L'instruction est jugée importante, mais la scolarité fait

l'objet de sentiments mitigés : certains y attachent beaucoup de prix, mais beaucoup la jugent vaine pour les pauvres.

- ▶ Les pauvres accordent plus d'importance aux actifs qu'au revenu et attribuent leur vulnérabilité et la précarité de leur situation à un manque de capital physique, humain, social et environnemental.

Ce chapitre examine tout d'abord le caractère pluridimensionnel de la pauvreté, le bien-être matériel et le bien-être psychologique, avant de passer au rôle des infrastructures et des actifs des pauvres. L'analyse des actifs porte sur le capital physique, humain, social et environnemental. Pour terminer, nous présentons une étude de cas sur les nouveaux pauvres d'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique (étude de cas 2.1).

La pauvreté, un phénomène pluridimensionnel

Les éléments d'information dont on dispose tendent à prouver que la pauvreté est un phénomène pluridimensionnel¹. La définition de la pauvreté varie suivant le sexe, l'âge, la culture et d'autres circonstances sociales et économiques. Par exemple, au Ghana, les hommes, en milieu urbain comme en milieu rural, associent la pauvreté au manque d'actifs matériels, tandis que pour les femmes, elle signifie insécurité alimentaire. On note également des différences entre les générations. Les hommes jeunes pensent que l'actif le plus important est la capacité de générer un revenu. Pour les hommes plus âgés, c'est le statut lié à un mode de vie agricole traditionnel (Ghana, 1995a).

Le statut social et le milieu influent sur la perception des causes de pauvreté. À Madagascar, par exemple, les paysans citent la sécheresse, les pauvres des villes avancent la hausse des prix et la réduction des possibilités d'emploi, et les riches, enfin, attribuent la pauvreté à « la dégradation des termes de l'échange nationaux et internationaux, à l'abandon des traditions et des valeurs malgaches, à l'absence de motivation parmi certaines classes et catégories de personnes, à la libération des prix et à la dévaluation, et à l'absence de gouvernance » (Madagascar, 1996).

La pauvreté n'a pas une cause unique. Elle résulte d'un grand nombre de facteurs interdépendants, qui forment un tout dans la vie quotidienne des pauvres et dans leur définition de la pauvreté. Aux Philippines, dans la région de Mindanao, les femmes disent : « Nous donnons des bananes bouillies à nos enfants quand il n'y a rien d'autre. Parfois, si le Département de l'agriculture distribue des graines de maïs, nous les faisons cuire au lieu de les planter » (Philippines, 1999). Les familles empruntent de l'argent pour acheter les semences et le cycle de la pauvreté se perpétue, car il leur est impossible de rembourser ces emprunts.

En Arménie, les fluctuations saisonnières, le manque d'épargne et les besoins de liquidités immédiats se conjuguent pour maintenir les agriculteurs dans la pauvreté.

Pour survivre, les paysans troquent ou vendent leurs récoltes au début de l'été ou à l'automne, quand les prix sont bas. Par exemple, deux kilos de miel ont été échangés contre un pull pour enfant et 10 kilos de fromage ont été échangés contre une paire de chaussures. Un père de famille explique : « En fait, nous ne gagnons rien en août et septembre. C'est pourquoi nous sommes obligés de faire du troc. L'an dernier, j'ai récolté mes pommes de terre au milieu d'août, et je suis allé les vendre à Khapan. J'ai acheté des affaires dont les enfants avaient besoin pour la rentrée des classes en septembre. Nous avons perdu de l'argent, car les pommes de terre auraient rapporté plus si nous les avions vendues plus tard... D'habitude, nous échangeons des pommes de terre et du blé contre des manteaux, mais en ce moment, nous n'avons rien à troquer ».
— Arménie, 1996

Au Guatemala, un Indien cackchiquel qui travaille comme ouvrier agricole dit : « Depuis huit ans, nous sommes encore plus pauvres, car nous ne pouvons pas acheter beaucoup à manger et, quand il pleut, nous souffrons car il n'y a pas de travail et tout coûte très cher... Ici, nous n'avons pas beaucoup d'espoir de pouvoir vivre mieux avec ce que nous gagnons. Nos besoins sont nombreux, mais le principal est la nourriture, qui manque, et nous n'avons pas de logement, ni les moyens de payer un loyer » (Guatemala, 1994b).

Ces aspects interdépendants de la pauvreté ressortent clairement des critères dont se servent les pauvres pour distinguer les riches, les « moyens » et les pauvres, et dans les débats sur la vulnérabilité. (Voir les indicateurs de richesse et de pauvreté au Viet Nam dans l'encadré 2.1.).

Les pauvres décrivent la pauvreté avec un luxe de détails et de nuances. En fait, certaines de leurs catégories sembleront familières aux spécialistes. Au Swaziland, on fait une distinction entre les « pauvres temporaires » et les « nouveaux pauvres ». Par pauvres temporaires, on entend « ceux qui avaient de quoi se nourrir avant la sécheresse mais plus maintenant ; les cultivateurs de coton, qui étaient autrefois prospères et qui ont désormais du mal, comme nous ». Les « nouveaux pauvres » sont « des gens qui étaient riches autrefois, dont le bétail a été volé, des veuves à qui leur mari avait laissé du bétail mais qui n'ont plus rien à vendre pour envoyer leurs enfants à l'école » (Swaziland, 1997).

Encadré 2.1 Liste des indicateurs de richesse des ménages vus par les pauvres au Viet Nam

Ménages relativement aisés

- ▶ Possèdent une maison solide et stable, généralement rénovée tous les 15 ans.
- ▶ Ont un moyen de transport, motocyclette ou bicyclette, ou les deux.
- ▶ Ont la télévision ou la radio, ou les deux.
- ▶ Peuvent envoyer leurs enfants à l'école.
- ▶ Ne manquent jamais d'argent, même lorsque la récolte a été mangée ou vendue.
- ▶ Peuvent faire des économies.
- ▶ Ont un jardin avec des plantes et des arbres utiles.

Ménages moyens

- ▶ Ont une maison stable, qui ne nécessite généralement de travaux que tous les 10 ans.
- ▶ Ont la télévision ou la radio, ou les deux.
- ▶ Ont assez à manger toute l'année.
- ▶ Peuvent envoyer leurs enfants à l'école.
- ▶ Ont un puits ou peuvent s'approvisionner en eau facilement.

Ménages pauvres

- ▶ Ont une maison instable, souvent construite de boue séchée.
- ▶ N'ont ni la télévision ni la radio.
- ▶ Ne peuvent pas faire d'économies.
- ▶ Parfois, leurs enfants ne peuvent pas aller à l'école ou doivent quitter l'école trop tôt.
- ▶ Ont généralement assez de nourriture pour attendre la récolte suivante, mais peuvent parfois en manquer pendant un ou deux mois par an.
- ▶ Ne peuvent pas utiliser les ressources naturelles environnantes à leur profit.

Ménages très pauvres

- ▶ Vivent dans des maisons très instables, qui doivent souvent être reconstruites tous les deux ou trois ans.
- ▶ N'ont pas de puits et ne peuvent pas s'approvisionner facilement en eau douce.

Source : Viet Nam, 1999a

Il existe également des différences importantes. Le degré de dépendance s'affirme comme un critère de classement important. Au Ghana, par exemple, les pauvres ne distinguent pas seulement les riches et les pauvres, mais également les différentes catégories de pauvres, en fonction des actifs dont ils disposent et de leur degré de dépendance. Les riches sont « qui peuvent nourrir leurs enfants convenablement. Ils ont une habitation solide, qu'ils transmettront à leur famille, et ils peuvent aider les autres ». À l'autre extrême, on trouve ceux qui souffrent de la faim chronique, diversement qualifiés d'extrêmement pauvres, de nécessiteux chroniques et de misérables (Ghana, 1995a).

Les très pauvres se répartissent en deux grandes catégories : les « pauvres de Dieu » et les « pauvres sans ressources ». Les premiers doivent leur état à des facteurs contre lesquels les remèdes ne sont pas évidents : invalidité, âge, veuvage et absence d'enfants. Le second groupe comprend les veufs immigrants et autres pauvres sans terre. Entre les riches et les très pauvres, on trouve les « déshérités qui travaillent dur, les pas-si-pauvres ou ceux qui arrivent tant bien que mal à joindre les deux bouts ».

En Ouganda, les groupes féminins distinguent trois types de pauvres : les pauvres, les plus pauvres et les indigents. Les pauvres sont principalement les ouvriers qui travaillent la terre chez les autres ou s'engagent sur des bateaux en échange de nourriture ou d'argent, mais qui ont une cabane sur un bout de terrain à eux. Les plus pauvres n'ont pas de logis, mais travaillent pour se nourrir et vivent sur les terres des riches. Les indigents comprennent les mères célibataires, les handicapés et les vieillards qui n'ont rien et ne peuvent pas travailler : ils sont entièrement tributaires des services de l'État ou de l'aide de tierces personnes (Ouganda, 1998).

Bien-être matériel

Il n'y a jamais assez à manger et jamais assez à boire ; on ne peut jamais dormir assez pour ne plus être fatigué. — Sénégal, 1995

C'est le coût de la vie, les bas salaires et le manque d'emplois. C'est aussi ne pas avoir de médicaments, de nourriture ni de vêtements. — Brésil, 1995

Le matin, je pars pour l'école sans avoir pris de petit déjeuner. À midi, je ne déjeune pas. Le soir, il y a un peu à manger, mais ça ne suffit pas. Alors quand je vois un autre enfant manger, je le regarde, et s'il ne me donne rien, j'ai l'impression que je vais mourir de faim. — Un enfant de 10 ans, Gabon, 1997

Sécurité alimentaire

Souvent elle doit décider qui va manger : elle ou son fils.

— Ukraine, 1996

Nul n'ignore les aspects matériels de la pauvreté. La faim et l'absence de sécurité alimentaire sont les plus préoccupants. Pour les familles pauvres, la satisfaction des besoins les plus élémentaires, en vivres, en eau et en logement, peut être une lutte quotidienne. La situation s'aggrave lorsque règne le sous-emploi ou le chômage, ou que la famille n'a pas de terre productive ou d'autres moyens de se procurer un revenu. Au Viet Nam (1999a), le problème du manque de nourriture se pose fréquemment, comme en témoigne cette formule d'un vieil homme :

Le matin, mange une patate douce et travaille.

À midi, serre ta ceinture.

Le soir, mange une patate douce et couche-toi.

— Viet Nam, 1999a

Au Guatemala, la pauvreté telle que la définissent les pauvres consiste à « ne pas avoir de quoi se nourrir ni se loger convenablement » et à « devoir compter sur la charité » (Guatemala, 1997a). Au Cameroun, les pauvres se distinguent des non-pauvres selon cinq grands critères : « La présence de la faim dans leur famille ; moins de repas chaque jour et une nutrition médiocre ; l'affectation d'un pourcentage plus élevé de leur revenu maigre et irrégulier à l'alimentation ; l'absence ou l'insuffisance de sources de revenu en espèces ; et un sentiment d'impuissance et l'impossibilité de se faire entendre » (Cameroun, 1995). En Moldova, les pauvres disent : « Les pires aspects de la pauvreté sont la faim, la mauvaise santé, le manque de vêtements convenables et de mauvaises conditions de logement » (Moldova, 1997).

Les EPP fourmillent d'exemples de ménages qui, pour survivre en période de difficulté, réduisent la qualité, la quantité et la fréquence des repas. Au Nigéria, la pauvreté équivaut à l'insécurité alimentaire avant les récoltes et à un régime peu varié et principalement à base de féculents. Les plus pauvres ne mangent que des aliments déjà vieux et gâtés (Nigéria, 1995). Au Swaziland et en Zambie, les pauvres se nourrissent d'aliments de disette, qui ne font pas partie d'une alimentation normale, comme des racines et des feuilles ramassées dans la brousse (Swaziland, 1997 ; Zambie, 1994). À Madagascar, les plus pauvres sont ceux qui sont contraints de manquer régulièrement des repas (Madagascar, 1996), tandis qu'au Guatemala, ce sont ceux qui sont obligés de manger ce qu'ils trouvent

(Guatemala, 1993). Dans les quartiers de taudis de Phnom Penh (Cambodge), les pauvres disent qu'ils ont réduit leur consommation à deux, et parfois un seul repas par jour (Cambodge, 1998). En Ukraine, les gens déclarent que les pires aspects de la pauvreté sont la faim et la dégradation de la santé causée par la malnutrition. Dans les campagnes, certaines personnes interrogées affirment n'être pas vraiment pauvres parce qu'elles ne meurent pas encore de faim (Ukraine, 1996). Au Togo, être pauvre, c'est ne pas pouvoir travailler parce qu'on est mal nourri (Togo, 1996).

Emploi

Les riches ont un travail permanent. Les pauvres sont riches d'emplois. — Un Pakistanais pauvre, Pakistan, 1996

À mesure que le secteur étatique s'amenuise, les emplois disparaissent. — Ukraine, 1996

Quand on est pauvre, on est toujours fatigué. — Kenya, 1996

Pour ceux qui n'ont pas de terre ou qui ne peuvent pas cultiver des plantes vivrières sur les terres d'autrui, la possibilité de trouver un emploi salarié sûr apparaît comme l'un des principaux déterminants de la pauvreté. Que ce soit en milieu rural ou urbain, les pauvres ont généralement du mal à trouver un emploi salarié permanent. Les pauvres sans terre doivent se contenter d'emplois précaires, occasionnels et journaliers, dépourvus de sécurité et peu rémunérateurs.

En Afrique du Sud, on considère comme pauvres « ceux qui n'ont pas un emploi sûr » et les zones défavorisées sont caractérisées par l'absence générale d'emplois structurés, qui oblige à avoir « beaucoup de petits emplois, souvent dangereux, au lieu d'un seul » (Afrique du Sud, 1998). En Éthiopie, on considère les possibilités d'emploi comme peu fiables et on pense que la précarité causée par le chômage est en augmentation (Éthiopie, 1998). Au Ghana, les pauvres des villes font état d'une baisse de l'emploi et d'une surpopulation dans le secteur informel, par suite de l'augmentation du nombre de gens qui essaient d'y survivre (Ghana, 1995b). Une dégradation prolongée de l'économie au Sénégal a fait plonger les salaires dans le secteur informel (Sénégal, 1995). Un Letton pauvre raconte que sa famille l'a abandonné quand il a perdu son emploi de plâtrier. À présent, il travaille de ci, de là, moyennant un repas ou un peu d'argent (Lettonie, 1997).

Bien souvent, ce sont les femmes qui apportent la principale contribution au revenu familial et plusieurs pays indiquent que les femmes se livrent à tous les types d'activités, notamment les travaux ménagers, ainsi

que des tâches traditionnellement considérées comme masculines, telles que des activités informelles dans l'industrie, le commerce et les services, et tous les métiers qui obligent à quitter le pays (Moldova, 1997 ; Géorgie, 1997 ; Pakistan, 1993).

Bien-être psychologique

Les pauvres doivent exister pour être au service des grands, des riches. C'est Dieu qui l'a voulu. — Brésil, 1995

Les pauvres ne sont pas libres : ils sont asservis par le poids écrasant de la vie quotidienne, par la dépression et la peur du lendemain. — Géorgie, 1997

La pauvreté est une condition matérielle, mais elle a des effets psychologiques : la détresse d'être incapable de nourrir ses enfants, l'insécurité due au fait qu'on ne sait pas d'où viendra le prochain repas et la honte de devoir se passer de nourriture. Ce sont des effets qui ont une forte valeur symbolique. En Guinée-Bissau, un père de famille explique : « Quand je n'ai [pas de nourriture à rapporter à ma famille], j'emprunte, surtout à mes voisins et à mes amis. J'ai honte de me présenter devant mes enfants quand je n'ai rien pour aider à les nourrir. Je souffre quand je n'ai pas de travail. C'est terrible » (Guinée-Bissau, 1994). Nombreux sont les parents qui racontent qu'en situation d'insécurité alimentaire, ils préfèrent se priver de nourriture que de voir leurs enfants souffrir de la faim. Pour ces parents brésiliens, la pauvreté c'est « rentrer chez soi et voir que les enfants ont faim alors qu'on n'a rien à leur donner » (Brésil, 1995). En Tanzanie, une mère de famille demande : « Comment peut-on regarder ses enfants en face quand ils ont faim tous les jours ? » (Tanzanie, 1999).

Abandonner un bébé pour améliorer ses chances de survie ou celles de la famille est une décision déchirante. À Tbilissi (Géorgie), un nombre croissant de nouveau-nés sont abandonnés à la maternité, et on dit également que de plus en plus de mères vendent leurs enfants pour que les autres vivent. Une personne interrogée avait entendu parler d'une mère qui avait vendu son enfant pour 500 dollars pour faire vivre sa famille, et une autre avait vu une jeune femme essayer de vendre son enfant, près de la gare centrale de Tbilissi, disant aux passants : « Cet enfant va mourir de faim — prenez-le, je vous le donne » (Géorgie, 1997).

Une Ougandaise confie : « Quand une femme est pauvre, elle ne peut pas parler en public et elle se sent inférieure. Elle n'a pas de quoi nourrir sa

famille, si bien que la famine règne à la maison ; pas de vêtements, tout va mal pour sa famille » (Ouganda, 1997). Les pauvres déclarent souvent qu'ils recherchent un réconfort, une consolation et un appui auprès de Dieu. Un Pakistanais pauvre affirme : « De même qu'il donne à manger à un insecte minuscule qui vit dans les cailloux, de même Dieu veille à ce que nous ayons assez de nourriture pour vivre » (Pakistan, 1996). Au Népal, les gens dévoilent leur crainte : « que le propriétaire nous exploite, que la police nous persécute. Les pauvres ont toujours peur d'être exploités par les riches ». Les femmes confient qu'elles craignent de sortir seules. « Même les distinctions entre les catégories de bien-être opérées par les pauvres mettent en lumière la dimension psychologique : les pauvres malheureux, qui sont en difficulté ; les pauvres qui s'en sortent ; et les gens heureux » (Népal, 1999).

Les pauvres craignent d'être tournés en dérision. En Lettonie, les pauvres « se sentaient humiliés par l'obligation où ils pensaient être de quémander de l'aide et de tolérer le comportement blessant, méprisant et moralisateur de la part des employés de l'assistance sociale » (Lettonie, 1998).

Les hommes et femmes démunis expriment la honte, l'opprobre et l'humiliation engendrés par la pauvreté. Des parents lettons soulignent la honte éprouvée par leurs enfants à l'école, le mépris avec lequel on les traite parce qu'ils ont droit au déjeuner gratuit, qu'ils ont des vêtements d'occasion usagés ou qu'ils doivent utiliser des livres photocopiés. « Les enfants qui déjeunent gratuitement sont assis à part, reçoivent des aliments de moins bonne qualité et sont mortifiés quand les autres enfants les accusent de profiter de l'argent des autres, bien que certains parents effectuent des travaux d'utilité collective en échange des déjeuners » (Lettonie, 1998). En Ukraine, les enseignants déclarent qu'ils distinguent facilement les enfants riches, élégamment vêtus, et les enfants pauvres, dont beaucoup tombent d'inanition pendant les cours (Ukraine, 1996). En Arménie et en Géorgie, les parents racontent que leurs enfants sont mortifiés d'être vêtus de haillons et que, de honte, ils refusent d'aller en classe (Arménie, 1996 ; Géorgie, 1997).

Pouvoir et droit à la parole

Les riches sont ceux qui peuvent économiser et vendre une partie de leur récolte lorsque les prix montent.— Un pauvre, Niger, 1996

On sait ce qui est « bien », mais on ne peut pas le faire. Une personne pauvre sait ce qu'il faudrait faire, mais n'en a pas les moyens. — Ghana, 1995a

Certains ont de la terre, mais ne peuvent pas acheter d'engrais ; ceux qui s'emploient comme tisserands ne sont pas bien payés ; ceux qui travaillent pour obtenir un salaire journalier ne reçoivent pas un juste salaire. — Indien cackchiquel, Guatemala, 1994b

La pauvreté, cela veut dire que je travaille plus de 18 heures par jour et que je n'arrive pourtant pas à gagner de quoi nourrir mon mari, mes deux enfants et moi. — Une femme pauvre, Cambodge, 1998

Quand ils expliquent ce qu'est la pauvreté, hommes et femmes expriment souvent le sentiment de ne rien attendre, d'être impuissants, humiliés et marginaux. Au Ghana, on utilise l'expression : « On sait ce qui est « bien », mais on ne peut pas le faire ». Voici un exemple : « Si on a de la belle-famille quelque part et qu'un des membres décède, on sait ce qu'il faut faire, mais on ne peut pas et la situation va mal tourner » (Ghana, 1995a).

Au Cameroun, être pauvre c'est : « éprouver un sentiment d'impuissance et être incapable de se faire entendre » (Cameroun, 1995). Un homme âgé, en Ouganda, confie : « les forces de la pauvreté et de l'appauvrissement sont si puissantes de nos jours. L'État ou les grandes confessions religieuses peuvent tout au plus les gérer. Alors on se sent plutôt impuissant. C'est ça qui est le plus dur, plus que la pauvreté elle-même » (Ouganda, 1998).

À Madagascar, l'impuissance des petits paysans est sans conteste une cause de révolte et d'amertume. « Plusieurs participants ont été victimes des acheteurs et de l'administration, qui les exploitent en leur proposant des prix au producteur insuffisants. Et eux sont obligés d'accepter, car ils n'ont pas le choix. Par exemple, un producteur de vanille reçoit à peu près 4 % du prix à l'exportation, et il ne peut rien faire pour que sa production lui rapporte plus. Il en va de même pour les récoltes de letchis et de riz : les acheteurs fixent les conditions du marché. Ils achètent à vil prix et revendent au prix fort. Les producteurs se sentent trahis et rejetés » (Madagascar, 1994).

En Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique, les pauvres se plaignent de la corruption généralisée, de leur impuissance et de leur faiblesse, même lorsqu'ils sont employés par une entreprise privée ou par une ferme collective réorganisée et privatisée. En Géorgie, pour les paysans pauvres, privatisation est synonyme de vol. Ils affirment que les meilleures terres sont attribuées à ceux qui travaillent pour la police et les tribunaux, aux directeurs d'école et aux hommes d'affaires, tandis que les pauvres reçoivent des terres non irriguées, salines et moins fertiles, souvent situées

à une dizaine de kilomètres de chez eux, si bien qu'il leur est difficile de travailler la terre et de surveiller les récoltes (Géorgie, 1997).

En Moldova, les pauvres estiment que l'indépendance, la démocratie et le passage à l'économie de marché ont sonné le glas de la justice sociale. Les ouvriers des exploitations collectives disent qu'on leur refuse leur juste part de céréales et que les chefs les empêchent d'utiliser les tracteurs et autres machines agricoles (Moldova, 1997). En Arménie, les pauvres disent : « Pendant la privatisation, ceux qui étaient pistonnés ont reçu cinq ou six vaches, et les autres rien du tout. L'exploitation collective a été entièrement pillée, et le président, de mèche avec les dirigeants régionaux eux-mêmes, a emporté la dernière centaine de bovins en Turquie et les a vendus pour deux dollars le kilo » (Arménie, 1995).

Les pauvres déclarent souvent qu'ils n'ont guère d'influence sur leurs représentants politiques. Dans de nombreuses régions de l'Inde, les pauvres n'ont aucune illusion sur les politiciens, qui promettent d'agir et qui corrompent en distribuant de l'alcool, aggravant l'alcoolisme déjà fréquent dans certaines castes répertoriées (les Hindous qui sont en dehors du système de castes) et certains groupes tribaux (Inde, 1997a). Au Pakistan, on dit que les politiciens locaux détournent des fonds à leur profit (Pakistan, 1996). Dans beaucoup de pays, on considère que les politiciens ont partie liée avec les membres locaux des organisations criminelles et avec les riches.

Quel que soit le pays, la faiblesse et le sentiment d'impuissance des pauvres résultent en grande partie de leurs contacts avec des agents de l'État corrompus, insensibles et incapables. L'EPP du Mexique présente le cas de plusieurs personnes pauvres, ulcérées de se voir refuser des services sociaux, des emplois et du crédit parce que leur dossier est incomplet (Mexique, 1995 ; voir aussi les chapitres 3 et 6).

Ce ne sont pas seulement les rapports avec l'État qui sont pénibles, mais également avec le marché, les propriétaires, les banquiers, les prêteurs et les employeurs. En Tanzanie, par exemple, on dit que les riches sont ceux qui « fixent les prix », tandis que les pauvres sont « ceux qui sont obligés d'accepter les prix qu'on leur impose » (Tanzanie 1999). Un rapport sur l'Équateur (1996a) explique comment les paysans pauvres et endettés ne peuvent pas stocker leurs récoltes en attendant de pouvoir en tirer un bon prix sur le marché, mais sont forcés au contraire de vendre immédiatement, lorsque les prix sont bas. Dans certains cas, ils rachètent plus tard les mêmes denrées plus cher qu'ils ne les ont vendues. Au Togo (1996), les pauvres désirent ardemment « pouvoir acheter des matières premières sans être exploités par les grossistes ». En Zambie (1997), les paysans défavorisés racontent qu'ils sont à la merci des commerçants et de ceux qui disposent d'un moyen de transport pour vendre leurs produits, qu'ils sont contraints d'acheter les intrants au prix fort et qu'ils sont incapables de se défendre

contre les retards de paiement et la fraude. En Inde, en Ouganda, au Guatemala, en République de Moldova, en Thaïlande, au Viet Nam et au Ghana, les pauvres disent qu'il leur est impossible d'échapper à l'exploitation. Dans le rapport indien, on lit : « Les pauvres ont perdu leur pouvoir de négociation. La domination s'appuie sur la maîtrise des moyens de production, et la soumission est un moyen de survie » (Inde, 1998b).

La vie de vendeur des rues est parfois une leçon d'impuissance, là où les agents de police regardent sans intervenir ou sont complices des gangs et des organisations criminelles qui mettent les marchés en coupe réglée. En Ukraine (1996), un vendeur raconte : « On est là, quelque part, et ils s'approchent en disant : "Tire-toi, t'as rien à faire ici" ». Je pars, je trouve un autre coin et j'essaie de me débarrasser plus vite de ma marchandise. Quelquefois, ils me menacent à cause de mes prix. Ils disent : "Si tu baisses tes prix, on te casse la gueule". Il y avait des fois où j'arrivais à tout vendre en vitesse et à filer, mais d'autres fois, je voyais ces mecs et je me disais qu'il valait mieux ne pas s'y frotter. Alors là, je me tirais tout de suite. Autrement dit, c'était devenu pénible et dangereux » (Ukraine, 1996).

Dans ces pays et dans plusieurs autres, les pauvres expliquent que les travailleurs payés à l'heure sont les plus exploités, car on leur impose de mauvaises conditions de travail et des horaires interminables, et ils sont obligés d'accepter des salaires de misère. Sans choix et sans ressources, ils se voient souvent contraints de demander de l'aide à ceux-là mêmes qui les exploitent : propriétaires, prêteurs sur gage et usuriers.

Les femmes sont angoissées par la montée de la violence, tant dans les lieux publics qu'au foyer. En Ukraine, les femmes et les personnes âgées ne sortent plus de chez elles après la tombée du jour et elles « s'inquiètent quand leurs enfants rentrent en retard de l'école ou du travail » (Ukraine, 1996). En République de Moldova, les femmes ont peur de faire l'équipe de nuit de crainte d'être agressées (Moldova, 1997). En Afrique du Sud, les études de cas parlent du « viol des adolescentes, des mères qui ne présentent pas leur demande de pension alimentaire de peur d'être battues par le père de l'enfant, et même d'une violente dispute dans un couple ivre, qui a laissé la femme paralysée » (Afrique du Sud, 1998).

L'EPP sud-africaine décrit également les exactions des gangs et la violence politique. Les femmes se sentent exposées aux agressions et aux attaques sexuelles lorsqu'elles vont ramasser du bois de feu. Aussi accordent-elles une priorité élevée à l'électrification. En Inde et au Pakistan, les femmes risquent d'être attaquées et harcelées par les gardes forestiers et d'autres hommes lorsqu'elles vont chercher du bois (Inde, 1993). Au Pakistan, faute de latrines, les femmes doivent faire leurs besoins dans la nature avant l'aube et après le coucher du soleil. Outre les piqûres de serpents, elles risquent d'être harcelées ou agressées par des hommes

Encadré 2.2 La parole est aux pauvres : la pauvreté ancestrale et la nouvelle pauvreté

La pauvreté ancestrale

Les affamés auront toujours faim ; les pauvres seront toujours pauvres. — Viet Nam, 1999a

La pauvreté, on en hérite. Si ton père est pauvre, il ne peut te donner ni instruction ni terre, ou alors seulement un peu de mauvaise terre ; chaque génération est plus pauvre que la précédente. — Ouganda, 1998

Nous sommes peut-être pauvres sur le plan matériel, mais nous sommes riches aux yeux de Dieu. — Kenya, 1996

Je crois que la pauvreté, c'est quelque chose qui commence à la naissance. Il y a des gens qui sont malchanceux dès le premier jour. Ils n'arriveront jamais à rien dans la vie. — Brésil, 1995

Qu'est-ce qui fait qu'on est pauvre ou aisé ? Le destin des peuples autochtones est d'être pauvres. — Équateur, 1996a

La nouvelle pauvreté

Il y a quelques années encore, je ne me demandais jamais : " Qu'est-ce que je vais pouvoir leur donner à manger ? " A présent, il y a des jours où je n'ai rien à préparer. C'est très pénible pour une mère [larmes]... Avant, nous n'avions pas peur de tomber malades, tout était bien organisé et nous pouvions nous faire soigner. Maintenant, nous prions le Seigneur de nous préserver de la maladie. Que deviendrons-nous ? — Une femme, Macédoine, 1998.

Nous, notre vie est finie. C'est pour les enfants que cela me fend le cœur. Pour nourrir ses enfants, ma fille doit parfois aller à la boulangerie Zito Luks chercher du pain rassis qu'on réserve aux troupeaux. Je ne me suis jamais trouvée dans cette situation. Nous n'avons jamais manqué de nourriture, et pourtant, nous étions plus pauvres quand nous étions jeunes. — Une femme de 72 ans, Macédoine, 1998

a suivre en page suivante

Encadré 2.2 (suite)

Les gens sont en pleine détresse car ils ne voient pas quand cette situation de crise finira. — Ukraine, 1996

Avant, j'avais deux cochons et une vingtaine de poules, maintenant, je n'ai plus rien. J'ai à peine de quoi acheter du pain tous les jours. Il y a quelques années, mon frigo était rempli de saucisses. À présent, il est vide. C'est peut-être Dieu qui nous punit d'avoir gaspillé. — Une femme, Moldova, 1997

(Pakistan, 1993). Au Bangladesh (1996), redoutant le harcèlement, sans parler des difficultés matérielles, les adolescentes et les femmes souhaitent de tous leurs vœux disposer de toilettes et de bains.

Le cycle de l'endettement figure souvent parmi les causes du sentiment de faiblesse et d'impuissance éprouvé par les pauvres. Au Pakistan et en Inde, l'endettement et la dette sont un souci commun aux citadins et aux ruraux, qui sont accablés par leur manque de pouvoir et d'autonomie dès qu'ils songent à ces deux problèmes. Dans une EPP réalisée en Inde, on trouve la description du cercle vicieux de l'endettement, qui fait qu'un débiteur peut travailler pendant un an comme domestique chez le prêteur, comme ouvrier agricole dans l'exploitation de celui-ci ou à d'autres titres pour amortir sa dette. Pire, divers facteurs peuvent concourir à enfler la dette substantiellement : niveau élevé des taux d'intérêt, maladie et frais de subsistance et de logement (Inde, 1997a). Au Swaziland aussi, l'alourdissement de la dette est évoqué, particulièrement dans le contexte de la hausse du prix des denrées alimentaires, des transports, de l'éducation et des soins de santé (Swaziland, 1997).

L'expérience décrite par les pauvres des pays en développement n'est pas la même que celle de nombreux habitants des pays en transition d'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique, pour qui la pauvreté est un phénomène récent. Tous parlent de l'insécurité et des privations qu'elle engendre, mais la pauvreté transmise de génération en génération s'accompagne d'une sorte de résignation, même si les individus n'ont pas renoncé à lutter. En Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique, en revanche, l'incrédulité se mêle à la démoralisation chez les pauvres, qui font

souvent des comparaisons entre un passé plus heureux et un présent odieux (voir encadré 2.2).

Normes sociales et culturelles

Sans ces signes de simple solidarité humaine, la vie serait insupportable. — Une femme pauvre, Ukraine, 1996

Nous sommes fiers de notre langue et de nos coutumes. — Des autochtones, Panama, 1998

L'identité culturelle s'acquiert par la « possession d'une histoire ou d'une culture commune, d'une fierté commune du passé et, parfois, par le fait de partager une passion » (Panama, 1998). Ces liens sociaux peuvent contribuer à stabiliser des groupes de population et à atténuer le stress causé par la pauvreté. Ainsi, l'EPP du Mexique signale que, paradoxalement, les populations autochtones de Oaxaca sont les plus dépourvues sur le plan matériel, mais que, pourtant, elles sont heureuses et moins craintives que les pauvres non autochtones, car elles ont toute une série d'« institutions communautaires traditionnelles qui leur apportent un soutien en période de difficulté » (Mexique, 1995).

L'identité culturelle s'entretient par des rites, des célébrations et des fêtes. Les pauvres parlent souvent de leur participation à ces manifestations. C'est un facteur dont l'importance ne saurait être sous-estimée : pour beaucoup de pauvres, la solidarité sociale est l'un des atouts les plus importants dont ils disposent. Pour entretenir cette solidarité et la sécurité affective et matérielle qu'elle assure, les gens sont prêts à faire des sacrifices considérables et à céder des biens matériels de toute nature pour assurer le maintien de ces liens sociaux. L'EPP du Togo explique que le déplacement, forcé ou pour des raisons de travail, signale « l'abandon des repères symboliques, des arbres sacrés, des forêts et étouffe les racines de l'identité culturelle, d'où un risque d'aliénation profonde » (Togo, 1996). Ainsi, après la satisfaction des besoins les plus élémentaires (alimentation, logement, etc.), le plus gros poste budgétaire du ménage est souvent représenté par les cérémonies traditionnelles. « Affecter à des fêtes des ressources rares, qui pourraient être consacrées à la santé ou à l'éducation, par exemple, peut sembler irresponsable mais, du point de vue du pauvre, c'est peut-être un choix parfaitement rationnel, à condition que les dépenses n'occasionnent pas un endettement à long terme. En fait, dépenser largement (même jusqu'à l'ostentation) est une façon de gagner en prestige et de renforcer les liens avec la communauté, pour obtenir plus facilement de l'aide le cas échéant. Par conséquent, les cérémonies peuvent être

considérées comme des investissements visant à développer les actifs sociaux et réduire la vulnérabilité » (Togo, 1996).

En d'autres termes, cultiver la solidarité sociale présente un intérêt énorme pour les pauvres, et l'incapacité à rendre des cadeaux ou à participer aux manifestations de la communauté peut avoir des conséquences fâcheuses, allant de l'humiliation, du déshonneur et de la souffrance psychologique, à la marginalisation et l'exclusion de réseaux sociaux importants. De fait, la non-conformité aux normes sociales est souvent l'expression même de la pauvreté. À Madagascar, par exemple, être pauvre signifie ne pas pouvoir « respecter les coutumes et les normes locales », tandis qu'être riche c'est « pouvoir continuer à se conformer aux normes locales » (Madagascar, 1996).

Les vêtements sont un repère très important, surtout pour les jeunes et les enfants. Dans plusieurs rapports, les enfants déclarent attirer l'attention par leurs vêtements usagés ou mal taillés et être méprisés par les professeurs et les enfants des familles aisées (Bangladesh, 1996 ; Inde, 1997a ; Moldova, 1997). Pour les jeunes adultes moldaves, « des vêtements minables, l'humiliation devant les amis plus aisés et l'impossibilité de participer à une vie sociale normale » sont parmi les principaux signes révélateurs de la pauvreté (Moldova, 1997). En Arménie, les gens déclarent que l'impossibilité d'observer les notions élémentaires d'hygiène sape leur amour-propre et les rabaisse aux yeux d'autrui (Arménie, 1995). En Géorgie, les enfants qui vont à l'école avec des vêtements usagés et rapiécés sont souvent la cible de moqueries cruelles, ce qui donne aux parents une raison supplémentaire de les garder à la maison ou d'attendre l'année suivante pour les inscrire, dans l'espoir que leur situation se sera améliorée. À Tbilissi, des jeunes reconnaissent ne pas aller au cours à l'université parce qu'ils ont honte d'être vus chaque jour, sales et mal habillés (Géorgie, 1997).

Infrastructures fournies par l'État

Quand on construit une route, le développement arrive sur ses talons. — Cameroun, 1995

*Nous pensons que la terre est généreuse ; mais à quoi bon produire plus que ce dont la famille a besoin s'il n'y a pas de routes pour aller vendre nos produits au marché ?
— Guatemala, 1997a*

Prenez le petit garçon qui est mort ce matin, par exemple. Il avait la rougeole. On sait bien qu'il aurait pu guérir à l'hôpital. Mais les parents n'ont pas d'argent, alors il est mort lentement,

dans la souffrance, pas de la rougeole, mais de la pauvreté.

— Un homme, Ghana, 1995a

L'eau, c'est la vie. Comme nous n'avons pas d'eau, nous menons une vie misérable. — Kenya, 1997

La pauvreté est une question d'accessibilité et de consommation des biens fournis par l'État (Baulch, 1996b ; Moore et Putzel, 1999). Dans toutes les EPP, les pauvres parlent de l'importance de services essentiels tels que les routes, les transports, l'eau, l'électricité, les soins de santé et les marchés.

Dans plusieurs cas, les pauvres vivant en milieu urbain, quoiqu'ils soient en réalité plus démunis que les pauvres vivant en milieu rural comparable, sont considérés comme *moins* défavorisés parce qu'ils ont accès aux infrastructures et aux services essentiels (Guatemala, 1997b ; Inde, 1997a). De même, un rapport sur l'Inde affirme : « Même les familles les plus démunies des villages prospères sont relativement mieux loties que les familles pauvres des villages peu prospères et très défavorisés, car les services sociaux et l'éducation leur sont plus accessibles » (Inde, 1997a).

La pauvreté d'une communauté est liée aux infrastructures et aux services dont elle dispose. Dans une communauté rurale pauvre du Nigéria, les personnes interrogées ont déclaré que *tous* les habitants étaient pauvres précisément parce que la communauté est privée de services essentiels tels que l'eau, l'électricité, des routes, une école, etc. (Nigéria, 1995). En Ouganda, on distingue la pauvreté individuelle et la pauvreté collective, définie comme « l'absence d'infrastructures de base pour l'ensemble de la collectivité (écoles, routes, etc.) » et le manque de sécurité et d'harmonie (Ouganda, 1998). Dans le même ordre d'idées, près de la moitié des suggestions formulées par des familles équatoriennes défavorisées sur les moyens de remédier à la pauvreté portaient sur la mise en place des infrastructures essentielles (Équateur, 1996a).

L'absence d'infrastructures, routes de desserte et ponts particulièrement, ou leur mauvais état, est une caractéristique très répandue. Dans rapport sur rapport, on constate que les communautés les plus pauvres sont les plus isolées et les plus à l'écart des routes et des autres éléments d'infrastructure importants (Inde, 1997a ; République du Yémen, 1998 ; Bangladesh, 1996 ; Mexique, 1995 ; Guatemala, 1997b ; Ouganda, 1998 ; Équateur, 1996a ; Équateur, 1996b ; Cameroun, 1995). En Inde, beaucoup des villages les plus pauvres sont situés à 15 ou 20 km des infrastructures les plus proches. Pendant la mousson, les villageois sont complètement coupés des zones plus développées. « Tout cela fait que les habitants des villages enclavés sont en marge de presque toutes les institutions d'enseignement au-delà du

primaire, des installations de santé publique et des institutions gouvernementales et non gouvernementales importantes » (Inde, 1997a). Les personnes interrogées au Bangladesh (1996) et au Ghana (1995b) déclarent aussi que l'absence de routes praticables, surtout pendant la saison des pluies, est un problème majeur.

Non seulement le manque de routes empêche les villageois isolés de bénéficier des autres éléments d'information, mais en outre il les prive d'influence politique. Les fonctionnaires ougandais en poste dans les régions éloignées s'estiment pénalisés (Ouganda, 1998). Au Kenya également, l'EPP indique que les chefs de district préfèrent éviter les villages qui ne sont reliés que par des routes mauvaises ou dangereuses. S'ils se rendent dans un village isolé, ils ne s'y attardent pas, de sorte qu'ils n'ont jamais le loisir de se rendre compte par eux-mêmes des problèmes ni d'en parler avec les parties prenantes (Kenya, 1996).

Les routes ne sont pas seulement un lien physique, mais aussi un lien de communication qui élargit l'éventail des options offertes aux pauvres et renforce leur pouvoir de négociation. Les déficiences des réseaux routiers limitent considérablement le commerce entre les villages et entre les campagnes et les villes (Inde, 1997a ; Équateur, 1996a). Au Cameroun, par exemple, 86 % des personnes interrogées dans la province du Sud-Ouest pensent que les carences des transports sont pour beaucoup dans le fait qu'ils ne peuvent pas accroître les rendements agricoles et développer leurs activités de commercialisation (Cameroun, 1995). En Ouganda, le manque de mobilité amoindrit le pouvoir de négociation des pauvres : « C'est parce que les routes sont mauvaises que la production se vend mal » (Ouganda, 1998).

Les problèmes de déplacement accroissent encore la difficulté d'obtenir des services de santé et d'éducation par exemple. À Mexico, les deux tiers des personnes interrogées se plaignent de la mauvaise qualité des dispensaires et de la difficulté d'y accéder. Le problème est pire encore en milieu rural. Dans une région, Zacatecas, pour se rendre chez le médecin le plus proche, il en coûte en moyenne 41 dollars, soit l'équivalent d'un mois de salaire dans la seule branche d'activité salariée de la région : le tissage du chanvre. « À Zacatecas, il n'est pas rare que des familles perdent tout leur cheptel et empruntent de 2 000 à 3 000 pesos (entre 365 et 900 dollars) si l'un des leurs est souffrant » (Mexique, 1995). Des problèmes analogues se posent en République du Yémen, où « les familles pauvres des régions isolées ne se rendent dans un service médical qu'en dernier ressort » (République du Yémen, 1998).

Le manque de moyens de transport affecte aussi les enfants. Si les jeunes ruraux camerounais, par exemple, ne vont pas à l'école, c'est souvent parce qu'ils ne peuvent pas s'y rendre à pied et que les enseignants

répugnent à travailler dans les régions les plus isolées (Cameroun, 1995). En Thaïlande, certains parents retirent leurs enfants de l'école parce qu'ils ne peuvent pas payer les frais de scolarité et de transport (Thaïlande, 1995). Dans l'un des villages sud-africains, les personnes interrogées ont indiqué que le coût des transports scolaires était une cause de pauvreté (Afrique du Sud, 1998).

Outre les moyens de transports, l'accès à deux autres services distingue les pauvres des non-pauvres : la sécurité de l'approvisionnement en eau et, dans une moindre mesure, l'assainissement. L'approvisionnement en eau est important pour la toilette et la boisson, ainsi que pour l'agriculture. Au Bangladesh, le manque d'eau potable est l'un des principaux problèmes cités par les pauvres (Bangladesh, 1996). De même, dans les campagnes de la République kirghize, seuls 45 % des ménages ont l'eau courante et, parmi les plus pauvres, plus de 50 % s'approvisionnent dans des lacs, des étangs et collectent l'eau de pluie pour la consommation familiale (République kirghize 1998). Au Viet Nam, les enfants disent que les pauvres sont ceux qui n'ont pas l'eau potable. En Inde, les pauvres d'une région déclarent : « Ici, le plus gros problème est l'eau de boisson. Nous nous approvisionnons à un puits à ciel ouvert. Il y tombe des feuilles et d'autres débris, qui pourrissent. Les maladies transmises par l'eau, comme la poliomyélite et le paludisme, sont très répandues. Nous ne recevons jamais la visite d'agents de santé. Il y a quelques pompes à main au village, mais il n'en sort pas même un filet d'eau » (Inde, 1997c).

En Inde, la pauvreté est directement liée au rendement de l'agriculture, qui dépend lui-même de l'irrigation (Inde, 1997b). Tous les agriculteurs sont affectés par l'absence de réseau d'irrigation dans une région, mais les plus gravement touchés sont les très petits exploitants. Dans les villages où l'enquête a été effectuée, les personnes interrogées ont déclaré que l'absence d'infrastructure d'irrigation était la cause essentielle de pauvreté (Inde, 1997b). Les villages plus aisés sont ceux qui ont de l'eau et dont les habitants peuvent pratiquer l'horticulture en saison sèche. Les familles qui ont des produits maraîchers à vendre pendant la saison sèche peuvent utiliser les bénéfices pour moderniser leur habitation, par exemple poser une toiture en zinc (Ghana, 1995a). Toujours au Ghana, les villages qui ont une source d'eau pouvant servir à l'irrigation sont très avantagés. Ils paraissent riches en comparaison des villages qui n'ont pas de ressources en eau fiables (Ghana, 1995a).

Dans les zones moins démunies, le manque d'électricité et de téléphone et leur coût élevé sont les problèmes d'infrastructure les plus couramment cités. En Géorgie (1997), on dit que les coupures de courant sont plus fréquentes dans les quartiers pauvres. En 1996, les quartiers pauvres de la périphérie de Tbilissi ont connu des pannes d'électricité d'une durée d'un

jour à un mois, tandis que, dans les zones avoisinantes, l'approvisionnement était moins perturbé. Le téléphone, même pour les urgences, est devenu chose rare dans bien des endroits. Les abonnés se plaignent que même lorsque le téléphone est en panne, ils doivent continuer à payer. Lorsqu'ils refusent, les responsables rétorquent : « Le courant revient quelquefois pendant la nuit et, à ce moment-là, le téléphone fonctionne » (Géorgie, 1997).

Les actifs des pauvres

Nous n'avons ni terre ni travail.... Certains d'entre nous ont un terrain dans la réserve, mais nous ne pouvons pas transporter les produits sur une distance aussi longue. Il est difficile de les transporter et comme je n'ai pas de terre ici, seulement dans la réserve, je suis pauvre. — Équateur, 1996a

Dans ma famille, si l'un de nous tombe gravement malade, nous savons qu'il est perdu, car nous n'avons même pas assez d'argent pour acheter à manger, à plus forte raison pour acheter des médicaments. — Viet Nam, 1999a

Ça ne me dérangeait pas d'être illettré, ni de ne pas pouvoir envoyer mes enfants à l'école tant que nous avions de quoi manger. Mais maintenant, ... je me rends compte que mes enfants auront des problèmes toute leur vie, parce qu'ils ne trouveront jamais un emploi convenable s'ils ne savent pas lire ni écrire. — Swaziland, 1997

Il faut cultiver les relations et les contacts avec les individus puissants et influents pour gagner sa vie et assurer son avenir. — Pakistan, 1993

Les pauvres ne parlent guère de leur revenu, mais ils sont très prolixes au sujet des actifs qui sont importants pour eux. Ils gèrent un portefeuille d'actifs variés, qui sont physiques, humains, sociaux et environnementaux. Ces actifs comprennent un large éventail de ressources tangibles et potentielles, tant matérielles que sociales, dans lesquelles les pauvres puisent en cas de besoin ou de crise (Togo, 1996 ; Bénin, 1994 ; Moser, 1998a). Les différences dans le pouvoir dont jouissent les individus et les groupes influent sur la manière dont ces actifs sont gérés et utilisés. La mesure dans laquelle ils peuvent mobiliser les différentes ressources dépend directement de la répartition du pouvoir dans les ménages, les communautés et les autres institutions de la société. Les disparités entre les sexes, pour ce qui est de l'accès aux actifs, sont très répandues. Elles

déterminent le degré de vulnérabilité et ont souvent des implications importantes pour l'action des pouvoirs publics. Ces différences sont analysées en détail aux chapitres 4 et 5.

Les quatre principales catégories d'actifs sont les suivantes :

- ▶ le capital physique, y compris la terre et les possessions matérielles ;
- ▶ le capital humain, y compris la santé, l'éducation, la formation et la capacité de travail ;
- ▶ le patrimoine associatif, qui désigne la portée et la nature des réseaux dans la société, par exemple les réseaux familiaux, de voisinages et les associations ; et
- ▶ le capital environnemental, tel que l'herbe, les arbres, l'eau et les produits non ligneux.

Par ailleurs, les actifs opèrent au niveau de l'individu, du ménage et de la communauté. Sur les quatre types d'actifs dont disposent les pauvres, le patrimoine associatif est sans doute le moins bien compris. Comme le montrent clairement les recherches publiées récemment sur cette question, un examen approfondi du patrimoine associatif des ménages, des groupes et des communautés peut fournir des renseignements précieux aux gouvernants (Grootaert, 1998 ; Woolcock et Narayan, 2000).

Les actifs peuvent être productifs (bétail) ou constituer de simples placements (bijoux). Certains peuvent changer de catégorie suivant les circonstances, comme une habitation, qui peut être louée (actif productif) ou vendue (placement). L'intéressé prend tous ces facteurs en compte lorsqu'il prélève dans ses actifs ou effectue un placement. La fonction d'un actif donné dans la stratégie adoptée par un individu ou par une famille pour atténuer la pauvreté dépend de la nature de l'actif en question, du contrat social dans lequel il s'inscrit et de l'urgence du besoin.

Capital physique

La pauvreté est une question de terre. Celui qui n'en a pas est obligé de partir pour devenir travailleur journalier.

— Équateur, 1996a

Celui qui n'a pas de terre, de maison, de possessions familiales ou d'animaux domestiques est considéré comme pauvre.

— Ouganda, 1998

Le bétail fait partie des réserves annuelles du ménage. S'il tombe malade et meurt, nous n'aurons plus rien pour vivre entre deux récoltes. — Viet Nam, 1999a

Ce qu'il faudrait toujours avoir, c'est un mouton ; ce qui est indispensable pour vivre, ce sont les céréales. — Chine, 1997

La possession de terres ou l'accès à la terre est considéré partout comme un actif essentiel (Ouganda, 1998 ; Afrique du Sud, 1998 ; République kirghize, 1998 ; Bénin, 1994 ; Équateur, 1996a). L'accès à la terre et les droits fonciers, surtout dans les zones rurales, sont au cœur d'une grande partie du débat sur la pauvreté. En Équateur, les pauvres pensent que la pauvreté tient à quatre facteurs interdépendants : manque d'accès à des terres où l'on puisse produire des cultures vivrières ; mauvaise qualité de la terre, qui est en pente et très érodée ; manque d'ouvrages d'irrigation ; et difficulté d'élever et de vendre du gros bétail (Équateur, 1996a). En Guinée-Bissau, un homme pauvre dit : « Ce n'est pas facile de trouver des terres comme celles-ci, que nous cultivons... Il paraît qu'on va y construire des maisons. Nous sommes très inquiets, car si tous ces projets étaient exécutés, nous aurions de graves problèmes financiers. » (Guinée-Bissau, 1994). Aux Philippines, certains peuples autochtones ont l'impression d'être peu à peu dépossédés de leurs terres ancestrales. Dans certaines régions, des non-autochtones s'entendent avec des fonctionnaires sans scrupules pour déposséder les autochtones de leurs terres (Philippines, 1999). En Zambie, comme dans beaucoup de régions rurales, les pauvres sont préoccupés par la baisse de fertilité du sol (Zambie, 1997).

Dans la quasi-totalité des études, les pauvres déclarent que subvenir à ses propres besoins et à ceux de sa famille est l'une des principales stratégies utilisées pour faire face aux privations matérielles et réduire l'insécurité générale du ménage. Au Nigéria, par exemple, beaucoup de ruraux complètent ce qu'ils achètent en cultivant leurs propres légumes. De nombreux citadins s'estiment désavantagés par rapport aux ruraux de ce point de vue, car cela leur est plus difficile (Nigéria, 1995). En Ukraine, les citadins expriment la même opinion : les deux principaux critères qui distinguent les pauvres des miséreux sont le logement et l'accès à une parcelle de jardin (Ukraine, 1996). En Éthiopie également, les familles les plus pauvres sont celles qui ne produisent pas assez pour leur propre consommation (Éthiopie, 1998).

Le logement, généralement considéré comme un actif, peut aussi constituer une charge dans la mesure où il restreint les options et absorbe des ressources. En Lettonie, les propriétaires ont dû déclarer les logements à grands frais pendant la transition post-socialiste (Lettonie, 1998). L'entretien aussi peut grever un budget. En Guinée-Bissau, l'une des personnes interrogées explique : « Nous avons construit [notre maison] il y a longtemps, avant la naissance de la plupart de nos enfants. Mais elle est couverte de chaume et la toiture doit être refaite tous les ans ; cela coûte

cher. Il faut recouvrir la maison tous les ans avant la saison des pluies. En ce moment, il faut compter pour cela à peu près 1 200 000 pesos. Une toiture en zinc résoudrait le problème une fois pour toutes. » (Guinée-Bissau, 1994).

Pourtant, ce qui sépare les pauvres des autres, ce sont souvent les mauvaises conditions de logement. En Géorgie (1997), des logements en mauvais état, sérieusement dégradés, voire dangereux, sont un grave problème pour les pauvres. Les dommages les plus fréquemment cités sont des fuites de la toiture, des murs fissurés ou moisissés, des fenêtres cassées, des planchers pourris, des toilettes bouchées et des tuyauteries rouillées. Un couple propriétaire de son appartement se plaint : « Vous trouvez cela normal que des morceaux de plâtre vous tombent sur la tête pendant la nuit, que le plafond fuie chaque fois qu'il pleut, que l'eau du lavabo passe par les trous du plancher pourri et que le robinet goutte 24 heures sur 24 ? » (Géorgie 1997). Au Bangladesh, la population cite parmi les problèmes majeurs l'absence d'abri, car les huttes en chaume ne résistent pas aux vents violents qui soufflent pendant les tempêtes périodiques. D'un autre côté, le logement peut aussi être une source de revenu non négligeable. Certaines familles vivent principalement du revenu tiré de la location d'une pièce de leur maison (Swaziland, 1997).

Les possessions personnelles et familiales comptent parmi les actifs dans la mesure où l'on peut les vendre en cas de nécessité, et les biens susceptibles d'être vendus peuvent être l'un des rares filets de sécurité à la portée des familles pauvres (Ouganda, 1998 ; Inde, 1998a ; Géorgie, 1997 ; Zambie, 1997 ; Cameroun, 1995 ; Lettonie, 1998 ; Éthiopie, 1998). En Ukraine, bien rares sont les pauvres qui ont encore des économies. La plupart se sont vu contraints de vendre des possessions de valeur telles que des automobiles, des bijoux et du matériel électronique (Ukraine, 1996). Cependant, les possessions ne sont pas renouvelables et leur vente est souvent une stratégie de survie de dernier recours en cas de crise. En fait, au Swaziland, on ne voit plus guère de gens vendre des biens pour satisfaire les besoins immédiats de la famille, car de nombreux ménages n'ont plus rien à vendre (Swaziland, 1997). En Inde, « un grand nombre de ménages ont épuisé tous leurs biens de valeur, tels que les ornements en or et les ustensiles de bronze, pour assurer le service de leur dette » (Inde, 1998a).

Lorsqu'il faut vendre des objets personnels, plusieurs rapports signalent que ce sont les biens des femmes qui sont sacrifiés les premiers (Pakistan, 1993 ; Géorgie, 1997 ; Inde, 1998a). Comme le fait remarquer le rapport du Pakistan, cette stratégie « est discriminatoire pour les femmes. Elle est en même temps révélatrice de leur vulnérabilité particulière et du fait qu'elles n'ont aucun pouvoir de décision dans le ménage » (Pakistan, 1993). Cependant, la cession de biens tels que les bijoux peut aussi résulter

d'un processus rationnel de décision, en vertu duquel on vend d'abord les biens non générateurs de revenu (Pakistan, 1993). Il en est de même en Géorgie, où les rapports indiquent que les ménages se défont de leurs possessions par étape, en commençant par les effets personnels, tels que les bijoux, continuant par le mobilier et, pour finir, l'habitation. Le rapport poursuit : « Pour ceux qui n'ont plus rien à vendre, la dernière source de revenu est leur propre sang » (Géorgie, 1997). On observe le même phénomène en Lettonie (1998).

Il arrive que les pauvres décident de conserver un petit nombre de biens en dépit de la faim, de la maladie ou autre difficulté. La pauvreté peut être étroitement liée à la perte de dignité et de prestige, attributs symbolisés par la possession de biens qui sont aussi des marques de statut social. Au Mali, il n'est pas rare que les familles possèdent des biens de valeur qu'elles pourraient vendre, tels que des bijoux ou une bicyclette, mais elles préfèrent souffrir de la faim pendant la période précédant la récolte. Comme l'explique le rapport :

On ne peut pas taxer ces ménages d'inconséquence ou d'égoïsme, car ils sont guidés par la nécessité de diversifier les investissements et de conserver sa place dans la communauté en cas de véritable crise. Dans ce contexte culturel, il est très difficile de définir la pauvreté. Faut-il considérer comme pauvre une famille qui a un apport calorique insuffisant pendant trois mois de l'année, alors qu'elle pourrait vendre un bracelet et avoir assez à manger ? Que dire d'un père de famille qui économise pour acheter une vache à l'occasion du mariage de son fils, mais n'achète pas de médicaments pour soigner son enfant souffrant ? Ce comportement a une explication rationnelle, mais les mesures traditionnelles de la pauvreté, telles que les enquêtes sur la consommation des ménages, n'en rendent pas compte. — Mali, 1993

Capital humain

Aujourd'hui, si on n'a pas d'argent, la maladie vous mène à la tombe. — Une femme âgée, Ghana, 1995a

Les malades n'ont pas le droit de vivre. — Un nouveau dicton parmi les habitants de Javakheti, Géorgie, 1997.

Je suis illettrée. C'est comme si j'étais aveugle. — Une mère de famille analphabète, Pakistan, 1996

Si j'étais allée à l'école, j'aurais trouvé un emploi et j'aurais eu un mari salarié. — Ouganda, 1998

Je suis vieille et je ne peux pas travailler, alors je suis pauvre. Même ma terre est vieille et fatiguée, et le peu que je réussis à cultiver ne produit pas assez pour moi et mes enfants. — Togo, 1996

Le capital humain comprend la santé, l'éducation et le travail. Chez ceux qui n'ont pas de biens matériels ou de moyens de production, la force de travail ou la santé constitue l'élément fondamental de la plupart des stratégies de survie et, partant, sans doute le principal élément du capital humain (Lettonie, 1998 ; Sénégal, 1995). Comme on peut le lire dans le rapport du Bénin, la perte d'un adulte productif « qu'elle soit due à la maladie, au décès, au divorce ou à l'abandon, réduit radicalement les moyens dont dispose le ménage pour surmonter les chocs extérieurs et constitue l'un des principaux facteurs d'indigence » (Bénin, 1994).

Les EPP révèlent que les pauvres craignent par-dessus tout que l'un des leurs tombe gravement malade. La maladie empêche de travailler et peut jeter la famille dans la pauvreté. Lorsque les institutions établies ne remplissent pas un rôle de protection, la maladie d'un individu peut compromettre la stabilité économique de tout le ménage. Au Togo, lorsqu'on demande à de petits villageois de dessiner un pauvre, ils dessinent souvent un malade ou un invalide (Togo, 1996). Au Ghana, on considère la santé comme un bien d'autant plus important que les ménages pauvres tirent leur revenu du travail physique et n'ont pas d'autres actifs. « Les enquêtes de terrain montrent que la maladie, suivie parfois par un décès prématuré, est souvent un facteur de grande pauvreté, ce qui explique que la population cite couramment la mauvaise santé (y compris l'invalidité) parmi les caractéristiques des pauvres » (Ghana, 1995b).

La maladie provoque dans le ménage une hémorragie durable de ressources. À Lahore (Pakistan), un père de famille explique qu'il lui a fallu huit ans pour rembourser la dette qu'il a dû contracter lorsque lui, sa femme et deux de leurs enfants ont été hospitalisés. Une mère de famille dit qu'elle vient de retirer sa fille de l'école pour pouvoir régler les frais médicaux de son fils. Un homme révèle que ses parents ont vendu des terres pour payer le traitement de leur petit-fils. En résumé, même si les personnes interrogées à Lahore sont parvenues à faire face aux crises de santé familiales, les biens familiaux et les investissements dans les ressources humaines en gardent sans doute la trace (Pakistan, 1993).

L'alphabétisation, ou « la soif de lettres » est considérée partout comme un atout précieux. Au Togo, on dit que l'analphabétisme limite les possibilités d'emploi, rend incapable de suivre des instructions écrites et de

profiter des services de l'État ou d'avoir accès au crédit (Togo, 1996). En Inde, on ne place pas l'analphabétisme en tête des facteurs de pauvreté, mais les pauvres se rendent compte que s'ils savaient lire et écrire, ils seraient mieux en mesure de gérer leur existence. « Ils savent que l'analphabétisme les a rendus moins indépendants, moins entreprenants et plus vulnérables aux machinations des gens instruits » (Inde, 1997c).

Cela dit, l'éducation suscite des réactions mitigées. Il est souvent difficile aux familles d'investir dans l'éducation. Au Swaziland, les parents consentent de lourds sacrifices, allant même jusqu'à se priver de nourriture pour réduire les dépenses familiales, afin que leurs enfants puissent aller à l'école (Swaziland, 1997). En Guinée-Bissau, parlant de la scolarité de ses enfants, un homme dit : « Je pense que, si Dieu veut, ils réussiront et ils trouveront un bon emploi. Je fais tout mon possible pour qu'ils ne manquent pas l'école. J'espère que Dieu leur montrera le chemin de la réussite. Si ce désir ne se réalise pas, patience. Sans instruction, la vie est dure car on ne peut pas trouver un bon emploi » (Guinée-Bissau, 1994). Au Viet Nam (1999a), l'investissement dans l'éducation est considéré comme le meilleur moyen d'échapper à la pauvreté, et ne pas avoir assez d'argent pour obtenir une éducation et un emploi stable est le principal problème. Dans tous les districts du Kenya (1996), les parents tiennent avant tout à garder leurs enfants à l'école. Pour y arriver, « ils vendront leurs possessions, mendieront, voleront, vendront de la bière faite à la maison, prieront, iront à l'église, vendront des produits alimentaires dans la rue, adhéreront à des groupes d'assistance mutuelle, supplieront les professeurs de permettre aux enfants de rester à l'école, paieront à tempérament, feront travailler leurs enfants et, parfois, tomberont dans la misère, tant ils tiennent à garder leurs enfants à l'école » (Kenya, 1996).

Ailleurs, toutefois, on doute de l'utilité de l'instruction, surtout lorsqu'elle ne garantit pas un emploi et un bon niveau de vie. En Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique, on conteste de plus en plus la valeur de l'éducation à une époque où les opportunités économiques s'amenuisent et où, semble-t-il, on ne peut réussir que si l'on a des relations. En Macédoine, les élèves disent : « Ce n'est pas la peine d'aller à l'école quand on n'a pas de relations ». Les parents sont du même avis, mais ils encouragent tout de même les enfants. Ils savent que l'éducation n'est plus un gage d'emploi et de bien-être. « Ni l'État ni personne ne peut offrir d'emplois » (Macédoine, 1998).

Au Mali (1993), où pourtant plus de 80 % des personnes interrogées pensent que la scolarité est importante, beaucoup de gens sont désenchantés. De nombreux parents déclarent que les écoles n'aident pas les élèves à trouver un emploi salarié, ne leur donnent pas une éducation élémentaire et ne leur enseignent pas les règles de bonne conduite morale et

sociale. Au Burkina Faso, par exemple, les parents ont si peu d'illusions sur la qualité de l'enseignement que « l'investissement sous forme de paiement de droits de scolarité et de perte de main-d'œuvre agricole est considéré comme une loterie pour ce qui est des chances d'améliorer le niveau de vie de l'individu ou de la famille » (Burkina Faso, 1994).

L'éducation des filles s'enlise dans une multitude de problèmes culturels. Selon l'opinion la plus répandue, il est parfaitement inutile de donner de l'instruction aux filles, car elles n'apprendront pas à tenir un ménage, ce qui limitera leurs chances de trouver un mari, « de sorte que leurs possibilités d'avenir au village seront réduites à néant » (Burkina Faso, 1994). De plus, on pense qu'une fille instruite voudra un mari instruit, qui aura moins de chances de trouver du travail. « Par conséquent, les jeunes filles instruites se retrouveront dans une situation peu enviable : soit elles ne voudront épouser personne, soit personne ne les voudra pour femme, assurant leur isolement dans la société. En fin de compte, estime-t-on, elles sont vouées à la prostitution » (Burkina Faso, 1994). Au Pakistan, l'éducation des filles ne fait que renchérir le coût du mariage, si bien qu'elle n'a aucune valeur (Pakistan, 1996).

En Arménie, parents et enfants révèlent que les enfants renoncent à faire des études, et adoptent une profession commerciale ou artisanale pour les raisons suivantes : 1) l'accès à l'enseignement supérieur est refusé à ceux qui n'ont pas de ressources ; 2) l'enseignement supérieur ne garantit pas un meilleur niveau de vie ; et 3) il faut subvenir aux besoins immédiats de la famille. En milieu rural, les garçons quittent l'école à la fin de la 4^e. Un élève du district de Chirka dit : « J'ai perdu l'envie d'étudier car je sais qu'après l'école, je ne pourrai pas aller étudier à la ville parce que mon père ne pourra pas trouver l'argent qu'il faut pour cela. Je vais en classe parce que je n'ai rien d'autre à faire ». « Qu'on fasse des études ou qu'on n'en fasse pas, on gardera les vaches », dit un père de famille (Arménie, 1996).

Patrimoine associatif

L'atout le plus important, ce sont... des relations familiales étendues et bien placées, qui peuvent vous procurer un emploi, du crédit et une aide financière. — Sénégal, 1995

Notre village est plus prospère. Auparavant, nos deux tribus étaient divisées. À présent, elles appartiennent au même groupe et cela les rapproche. Il n'y a pas deux personnes qui soient identiques en intelligence et en ressources. C'est pourquoi quand on s'unit, on peut résoudre bien des problèmes. — Tanzanie, 1997

Le patrimoine associatif au sens large désigne les avantages découlant de l'intégration au tissu social. La possibilité d'obtenir des ressources supplémentaires grâce aux relations sociales permet aux pauvres de subvenir à leurs besoins de chaque jour. De plus, comme les pauvres peuvent rarement souscrire une police d'assurance en bonne et due forme pour se protéger en cas de crise (catastrophe naturelle, crise financière, maladie subite, chômage, etc.), les liens sociaux réciproques constituent une garantie de soutien financier, social ou politique, à laquelle ils peuvent faire appel le cas échéant. Si les amis, les voisins, les relations professionnelles et les liens noués à l'extérieur de la communauté sont des atouts critiques pour l'amélioration du niveau de vie, la famille élargie n'en constitue pas moins le mécanisme de secours le plus souvent cité.

Les situations décrites dans les différentes EPP font ressortir l'importance des liens de parenté dans la lutte quotidienne pour la vie et dans la gestion des crises. Au Costa Rica, par exemple, environ la moitié des personnes interrogées déclarent qu'à un moment ou à un autre, elles ont reçu une assistance économique de la part d'un membre de la famille en période de crise et soit ont payé de retour en nature soit sont prêtes à le faire (Costa Rica, 1997). Au Ghana, la famille élargie est synonyme de dispositif de protection sociale (Ghana, 1995b). Au Niger, les liens avec la famille élargie aident à faire face à la faim et à l'insécurité alimentaire (Niger, 1996). Au Guatemala, en cas de crise, les familles s'adressent à des parents et à des amis avec lesquels elles entretiennent des liens de réciprocité. Ces individus accordent des prêts très modiques pour l'achat de médicaments, le règlement des honoraires de médecins et le transport vers une installation médicale, ou bien ils donnent de petites quantités de vivres si les besoins sont pressants (Guatemala, 1997b). En Europe de l'Est et dans l'ex-Union soviétique, l'appartenance à des réseaux familiaux ou professionnels est reconnue comme l'un des principaux facteurs du succès plus ou moins grand avec lequel les familles ont traversé la crise financière du début des années 90 (Moldova, 1997).

Quand les pauvres s'entraident, la faiblesse de leurs ressources peut être un facteur limitatif dans les avancées qui en découlent. C'est pourquoi le patrimoine associatif offre un volant de sécurité, mais il peut rarement, à lui seul, arracher les gens à la pauvreté. Le patrimoine associatif est à double sens. Si les liens sociaux assurent des avantages tels que l'accès à des ressources rares, l'appartenance à un réseau implique que les ressources de ses membres peuvent être sollicitées également. Au Mali, les pauvres avouent qu'il est difficile ou impossible d'accumuler des biens au niveau de l'individu ou du ménage en raison des sollicitations dont ils font l'objet de la part des membres de la famille.

Ces liens réciproques influent même sur les décisions en matière de procréation. Si un couple décide d'avoir peu d'enfants afin de ménager ses ressources, les règles de réciprocité peuvent obliger ce couple à élever les enfants d'autres membres de la famille. « D'un côté, la famille est un filet de protection solide mais, en revanche, elle décourage des comportements qui, à la longue, réduiraient la pauvreté, tels que des investissements productifs ou la limitation des naissances » (Mali, 1993). En Guinée-Bissau, un homme d'âge moyen qui a suivi une formation en ingénierie à l'étranger signale que l'éducation implique le même genre d'obligations :

Mon cousin, un neveu et deux des frères de ma femme arriveront le mois prochain, lorsque je m'installerai dans la maison d'à côté, qui a deux chambres et une salle de séjour. Vous voyez, quand on revient au pays avec une promotion, toute la famille vous considère comme un sauveur. Alors tout le monde arrive chez vous, disant que si vous avez pu obtenir une éducation, c'est grâce à eux et que, par conséquent, c'est votre tour de les aider. Qui plus est, j'aide mon père et ma mère et je dois réserver de l'argent pour les cérémonies rituelles.

— Guinée-Bissau, 1994.

Comme c'est le cas pour les autres formes de capital, le patrimoine associatif est constamment en évolution. Coupés des ressources existant en dehors des communautés défavorisées, les réseaux des pauvres ont une fonction de survie et de défense dans la lutte qu'ils mènent pour assurer le quotidien.

Actifs environnementaux : déclin et chocs

Les pauvres sont à la merci de la nature. — Kenya, 1997

Dans ce village, nous sommes tous agriculteurs. Quand deux paysans cultivent ensemble les mêmes parcelles et qu'à la fin de la campagne agricole, l'un a fait un bénéfice et peut acheter des tas de choses et l'autre n'a rien gagné, on dit que le second est pauvre. Mais l'année suivante, ce peut être l'inverse. En vérité, nous sommes tous pauvres dans ce village. — Togo, 1996

Les fluctuations saisonnières de l'offre de vivres et d'eau sont l'une des principales causes de vulnérabilité des communautés rurales. Dans certaines régions du Ghana, l'irrégularité des précipitations et la dégradation avancée du sol sont telles que la soudure « saison de la faim » peut durer jusqu'à cinq ou six mois (Ghana, 1995b). De même, en Zambie, la demande de main-d'œuvre agricole est à son maximum pendant la période où les

problèmes de pénuries alimentaires et de paludisme atteignent leur paroxysme, « circonstances qui ne font que réduire le nombre de travailleurs et leur niveau d'énergie » (Milimo, 1995). Ce sont des périodes où les adultes migrent fréquemment, où les biens sont cédés, où l'on s'endette, toutes mesures qui rendent les ménages encore plus vulnérables à des chocs éventuels (Madagascar, 1996). Dans un rapport sur le Nigéria, on peut lire : « La pauvreté en milieu rural... atteint son point culminant juste avant la récolte. Les pauvres ont épuisé leurs réserves alimentaires et doivent acheter au moment où les prix sont le plus élevés, souvent en empruntant à des prêteurs. Après la récolte, les prix sont bas, mais les pauvres doivent vendre pour rembourser leurs dettes. Leur récolte n'a donc guère de valeur pour eux et, dans de nombreuses familles pauvres, une partie est vendue à l'avance pour un prix très bas » (Nigéria, 1995).

C'est une saison qui entraîne d'autres risques : les chutes et les fractures guettent les femmes et les enfants (que l'on n'envoie pas en classe) en République du Yémen, où ils doivent parcourir de longues distances sur des routes de montagne souvent escarpées, pour aller chercher l'eau (République du Yémen, 1998 ; Kenya, 1996).

La saison des pluies a aussi son cortège de problèmes, tant dans les campagnes que dans les villes. Le prix des céréales augmente, les opportunités d'emploi à la journée diminuent et les inondations gênent les commerçants du secteur informel dans l'exercice de leurs activités (Éthiopie 1998 ; Ghana 1995a ; Viet Nam 1999b). Les mois d'hiver sont particulièrement rudes pour les pauvres en Macédoine, car ils n'ont pas les moyens d'entretenir et de chauffer leur habitation (Macédoine 1998).

Outre les vicissitudes saisonnières qu'elles doivent essayer, beaucoup des personnes les plus défavorisées sont confrontées à des difficultés constantes du fait qu'elles vivent dans des zones écologiquement fragiles, telles que les terres arides et tropicales, où le sol est peu fertile. Faute d'autres possibilités, un nombre croissant de pauvres s'installent sur des pentes abruptes ou dans des zones côtières de faible altitude, s'engageant ainsi dans une spirale descendante où se combinent l'appauvrissement et la dégradation des ressources, notamment l'érosion, la perte de fertilité du sol, l'épuisement des ressources marines et forestières, et la baisse de l'approvisionnement en eau douce. Ainsi, l'EPP du Ghana indique que les communautés les plus pauvres sont celles « dont les ressources naturelles sont en voie d'épuisement total par suite de la densité de population élevée » (Ghana, 1995a). Au Bénin, le rapport explique que la faible superficie des parcelles oblige les cultivateurs à renoncer à la jachère, ce qui contribue encore à réduire la fertilité et les rendements (Bénin, 1994). Les paysans pauvres qui sont tributaires des précipitations disent : « La plupart du temps, le revenu est simplement une question de chance » (Sénégal, 1995).

Parmi les stratégies de survie traditionnelles, telles que la collecte de bois, la chasse, la pêche et la cueillette de plantes, fruits ou noix, beaucoup reposent sur des ressources communes. Ces ressources sont de plus en plus fortement sollicitées, et plusieurs études révèlent qu'elles sont en voie de disparition (Ghana, 1995b). Le rapport de l'Inde signale, par exemple, que le ramassage de la gomme n'est plus rentable, car le nombre des gommiers a considérablement diminué (Inde, 1998d). Les femmes sont beaucoup plus tributaires de la récolte de ressources forestières, et la disparition des produits forestiers autres que le bois les affecte de façon disproportionnée (Inde, 1998a). Le recul du couvert forestier sur de grandes superficies au Bénin ne permet plus aux pauvres de trouver des aliments et de chasser le gibier en période de disette (Bénin, 1994).

La dégradation des ressources est une réalité pour beaucoup de pauvres interrogés. « L'environnement meurt peu à peu et personne ne comprend que le problème est dû au fait que l'homme tue l'environnement », dit une femme ladino, mère de sept enfants. Elle explique que les propriétaires des forêts, les autorités et les organismes chargés du reboisement abattent des arbres en grand nombre (Guatemala, 1997b). Non seulement la dégradation des ressources érode les actifs et la productivité des ménages particuliers, mais en outre elle peut appauvrir des communautés tout entières. En Tanzanie, les petits agriculteurs disent : « Il y a dix ans, nous récoltions 25 sacs de manioc et 20 sacs de maïs à l'hectare. Aujourd'hui, à cause de la baisse de fertilité du sol et du manque de pluie, et aussi parce que nous n'utilisons pas d'engrais ni de semences sélectionnées, certains d'entre nous ne récoltent plus que huit ou neuf sacs de maïs, et d'autres rien » (Tanzanie, 1999).

Les citadins pauvres sont à la merci d'autres types de risques environnementaux. Faute de logements abordables, les familles pauvres s'installent souvent sur des terrains en pente raide ou marécageux, exposés aux éboulements et aux inondations. Dans certaines régions du Bénin, les pauvres « ont de l'eau jusqu'aux chevilles trois mois par an » et doivent affronter les maladies diarrhéiques et les infections respiratoires, les rues impraticables, la difficulté de se livrer à des activités commerciales informelles et la nécessité de réparer sans arrêt leur habitation (Bénin, 1994). Au Sénégal, les citadins pauvres habitent ce qu'on appelle des « quartiers flottants », ou spontanés, à la périphérie des villes, dans des logements surpeuplés et malsains (Sénégal, 1995). Dans les quartiers de bidonvilles, très densément peuplés, les habitations sont faites de carton et de bois, et on utilise de la paraffine pour cuisiner et s'éclairer, de sorte que les incendies constituent un risque permanent (Afrique du Sud, 1998).

Des catastrophes météorologiques telles que les sécheresses ou les crues peuvent dévaster des régions entières partout dans le monde (encadré 2.3),

Encadré 2.3 Les inondations de 1998 au Bangladesh

En 1998, le Bangladesh a subi les pires inondations auxquelles on ait assisté de mémoire d'homme. À compter du mois de juillet, les deux tiers du pays ont été submergés pendant 11 semaines, chose que l'on n'avait jamais vue. Les crues saisonnières n'ont rien de nouveau pour le Bangladesh, dont le réseau fluvial (le Gange, le Brahmapoutre et la Meghna) draine un vaste bassin. Au fil des générations, les gens et l'économie se sont adaptés au rythme des crues. Cependant, les années où le niveau des eaux et les précipitations sont supérieurs à la normale, les pertes en vies humaines, en moyens de subsistance, en biens et en cultures sont considérables.

Plus de 1 000 personnes ont été tuées et une trentaine de millions de gens ont été victimes des inondations de 1998, qui ont gravement endommagé 15 000 km de routes, 14 000 écoles et des milliers de ponts et de ponceaux. Outre les infrastructures publiques, les crues ont aussi détruit des actifs privés (dont plus de 500 000 habitations), des produits et des intrants productifs, et elles ont sensiblement modifié le paysage agronomique et réduit les rendements.

Source : Shah, 1999.

mais ce sont souvent les pauvres qui en sont les principales victimes, car ils résident dans des zones marginales et dans des habitations précaires. En 1998, plus de 60 000 villages indiens ont été victimes de fortes pluies, de glissements de terrain, d'inondations, d'orages de grêle, de cyclones et de la sécheresse. La férocité des éléments a imposé un fardeau financier accablant, qui a dépassé le total des fonds de secours des cinq années précédentes. Les pauvres sont les plus touchés. Au Gujarat, par exemple, un cyclone a détruit plus de 13 000 huttes, contre à peine plus de 3 000 maisons en dur².

Les catastrophes peuvent aussi aggraver certains autres facteurs de vulnérabilité et déborder les mécanismes traditionnels de secours. Pour les pauvres du Swaziland et de la Zambie, en fait, la sécheresse est l'un des problèmes les plus graves (Swaziland, 1997 ; Zambie, 1997). Dans le même ordre d'idées, les habitants du District de Bolangir (Inde) expliquent qu'ils ne peuvent pas se relever des cycles de sécheresse quinquennaux, qui se traduisent pour eux par l'anéantissement des récoltes, l'endettement, la

famine, la perte de leurs terres, la vente de leurs biens et des dommages irréparables aux ressources forestières proches. En période de sécheresse, la consommation des ménages diminue d'au moins 50 % (Inde, 1997a ; Inde, 1998a)³. Le rapport du Bénin (1994) décrit les tensions résultant d'une inondation catastrophique pour les dispositifs de sécurité fondés sur la famille :

L'année 1991 a été une très mauvaise année. Les inondations ont emporté toutes nos cultures et un grand nombre de gens ont eu faim, au point que beaucoup en sont morts. Il y a eu au moins une douzaine de décès, surtout parmi les enfants et les vieillards. Personne n'a rien pu faire pour eux. Leur famille au village n'avait pas de nourriture non plus ; personne n'avait de quoi nourrir ses enfants, et encore moins ceux d'un frère ou d'un cousin. Et ceux qui avaient ailleurs des parents riches qui pouvaient les aider étaient bien rares. — Bénin, 1994

Actifs et vulnérabilité

Après une mauvaise récolte, il en faut trois bonnes pour revenir à la normale. — Viet Nam, 1999a

J'ai vendu ma terre et à présent je n'ai plus rien. Je ne pourrai jamais la racheter car les prix augmentent chaque année. — Tanzanie, 1999

[Je suis devenue comme] un chien perdu : je gémiss devant la porte fermée des membres de ma famille, dans l'espoir que quelqu'un va ouvrir. — Une mère de deux enfants, Géorgie, 1997

L'analyse présentée dans les EPP montre que les craintes des pauvres tiennent à leur manque d'actifs et à l'angoisse de ne pas pouvoir survivre dans un environnement de plus en plus incertain (qui recouvre l'incertitude économique, sociale et environnementale).

Pour faire bien comprendre ce que signifie « vulnérabilité », disons qu'elle est caractérisée par l'absence d'un ensemble d'actifs essentiels, laissant l'individu, le ménage et la communauté exposés à un risque accru ou disproportionné d'appauvrissement. En d'autres termes, plus on a d'actifs, moins on est vulnérable et inversement (Moser, 1998). Robert Chambers a fait observer, il y a plus de dix ans, que les mesures de lutte contre la pauvreté laissaient souvent de côté le problème de la vulnérabilité des pauvres, c'est-à-dire qu'au lieu de prendre en compte les facteurs

particuliers qui font qu'un individu, un ménage et la communauté risquent de devenir pauvres ou plus pauvres, les mesures portent uniquement sur les niveaux de consommation et de revenu. L'analyse de « la vulnérabilité met en lumière les problèmes d'impuissance, d'insécurité et de vulnérabilité aux risques, aux chocs et au stress » (Chambers, 1989).

La vulnérabilité résulte toujours d'une combinaison de facteurs. Une participante vivant dans une région du Swaziland qui avait été victime non seulement de la sécheresse, mais également de vols de bétail, explique :

Beaucoup de gens envoyaient leurs enfants à l'école grâce à leurs bovins. Au moment des labours, ils pouvaient atteler leurs bœufs. À l'époque des semailles, ils vendaient les bovins pour acheter des semences et des engrais. En cas de sécheresse, ils en vendaient quelques-uns pour assurer la soudure avec la prochaine récolte. À présent que leurs enclos sont déserts [à cause des vols], les enfants n'iront plus en classe, nous aurons des difficultés à acheter les intrants agricoles et nous risquons davantage d'avoir faim pendant la sécheresse. — Swaziland, 1997

La vulnérabilité dans le ménage et au travail

Une famille de paysans travaille pour une famille depuis trois générations, jour après jour, accomplissant un dur travail. Cet homme travaille dans la même exploitation agricole depuis sa naissance, mais il n'a rien, pas d'économies, pas même un vélo. Ces gens n'ont rien, ils survivent, c'est tout. — Afrique du Sud, 1998

Quand on demande à une communauté pauvre de désigner ses membres les plus vulnérables, sa première réaction est généralement de dire que tout le monde est pauvre. Ainsi a réagi une communauté de Mombasa (Kenya). Mais, réflexion faite, elle a classé « les mères célibataires, les orphelins, les enfants, les pères de familles nombreuses, les jeunes chômeurs, les mères adolescentes, les travailleurs occasionnels et les femmes mariées à des hommes irresponsables ou alcooliques » parmi les plus vulnérables (Kenya, 1997). Les enfants, les vieillards, les veuves, les malades chroniques et les handicapés sont parmi les catégories fréquemment reconnues comme les plus vulnérables. Incapables de subvenir à leurs besoins ni de contribuer utilement à la subsistance du ménage, ils restent tributaires de l'aide d'autrui, constituant une charge pour ceux qui les entretiennent. Quand une famille est pauvre, les membres vulnérables du ménage sont souvent laissés à l'abandon et « on semble penser qu'il est vain de chercher à développer leurs capacités, vu qu'elles sont si limitées »

(Inde, 1997a). Comme on pourrait s'y attendre, les ménages considérés comme les moins vulnérables au Bénin sont ceux qui ont un ratio plus élevé d'adultes productifs et en bonne santé (Bénin, 1994).

Les femmes sont fréquemment citées comme l'une des catégories les plus vulnérables, souvent parce que ce sont elles qui sont chargées d'élever les enfants. Les normes culturelles et les restrictions juridiques qui limitent l'accès des femmes aux ressources, ainsi que leur pouvoir de décision exacerbent également leur vulnérabilité (Togo, 1996 ; Swaziland, 1997). Au Bangladesh, les femmes rurales tiennent beaucoup à être propriétaires d'une ferme, car cela leur donne une sûreté pour obtenir un prêt. Les femmes qui ont une petite ferme « ont le sentiment de pouvoir mener diverses activités génératrices de revenu, notamment l'aviculture, l'horticulture et l'artisanat. La plupart d'entre elles estiment qu'elles ne peuvent pas quitter leur foyer pour prendre un emploi salarié. Elles redoutent aussi de se retrouver veuves, divorcées ou abandonnées (Bangladesh, 1996).

Les ménages dirigés par une femme, surtout ceux où les enfants sont trop jeunes pour travailler ou pour se passer de surveillance, sont particulièrement vulnérables (République du Yémen, 1998). Ces ménages ont souvent un revenu plus faible, moins d'options en matière de travail et une main-d'œuvre réduite (Pakistan, 1993). Dans certaines régions de l'Inde, les femmes du foyer ne prennent leur repas que lorsque tout le monde a terminé et, en période de disette, il arrive qu'il ne reste pratiquement plus rien (Inde, 1998a). Aux Philippines, les femmes disent : « Quand la nourriture se fait rare, nous ne prenons qu'un repas par jour, pour que nos maris et nos enfants puissent avoir trois repas quotidiens » (Philippines, 1999).

Bien que les actifs soient censés appartenir au ménage pris comme un tout, ce sont souvent les seuls hommes qui décident comment les actifs seront utilisés, surtout en période de crise. « Il semble que, lorsqu'elles le peuvent, les femmes essaient de conserver pour elles-mêmes et pour les urgences une partie de leur revenu. Cependant, ces économies sont toujours utilisées pour des crises personnelles, telles que des besoins de santé et de vivres en cas de maladie et de chômage, et les femmes deviennent vulnérables lorsqu'on découvre qu'elles ont l'habitude d'économiser » (Pakistan, 1993).

L'absence de liberté est l'une des caractéristiques de la vulnérabilité, car les personnes vulnérables ne peuvent s'affranchir de sources de revenu qui constituent une forme d'exploitation, qui sont insuffisantes ou imprévisibles (encadré 2.4). Le manque de ressources fait des personnes vulnérables des proies faciles. De la vulnérabilité, naît la crainte.

Même lorsque les femmes maîtrisent un tant soit peu les actifs productifs, il existe des différences entre les sexes. Au Pakistan, où le bétail est un actif important, les femmes élèvent de petits animaux, poules et chèvres, tandis que

Encadré 2.4 L'histoire de Murari

Murari est un Indien d'une trentaine d'années, qui vit avec sa famille dans le village de Kedarkui. Sa période de travail contractuel dans l'agriculture a débuté il y a cinq ans, lorsqu'il s'est engagé chez un exploitant de la caste dominante des Thakurs. Ce Thakur fait aussi office de prêteur dans de nombreux villages de la région. Il y a cinq ans, Murari lui a emprunté environ 1 000 roupies pour régler des dépenses imprévues. L'une des conditions du prêt était que Murari devait travailler sur les terres du Thakur comme ouvrier agricole, pour un salaire de 5 000 roupies par an seulement. Cet exploitant/prêteur thakur a donné un logement, des vivres et un peu d'argent pour leurs menues dépenses à Murari et sa famille, faisant soigneusement le compte de tout.

Au bout de deux ans, Murari devait au Thakur 2 500 roupies, soit 250 % de plus que ce qu'il avait emprunté au départ, en raison des intérêts au titre de son prêt, des frais d'alimentation et de logement, de petits prêts accordés occasionnellement, etc. Pourtant, Murari n'a pas le droit de quitter l'exploitation du Thakur pour trouver un emploi plus lucratif. S'il essayait de partir ou de fuir, on dit que le prêteur le ferait rechercher et que cela aurait sans aucun doute des conséquences sérieuses. Après cinq ans de labeur comme travailleur agricole et comme domestique chez le Thakur, Murari lui doit plus de 8 000 roupies. Murari et d'autres comme lui s'aperçoivent qu'ils sont quasiment réduits à l'impuissance dès lors qu'ils sont enfermés dans le cercle vicieux du travail contractuel, qui les oblige à se soumettre à la tyrannie et à l'exploitation des prêteurs. Mais beaucoup des villageois les plus pauvres n'ont pas le choix lorsqu'ils ont besoin d'emprunter et, dans certains cas, ils sont contraints d'accepter les conditions abusives des prêteurs locaux.

Source : Inde 1997a.

les hommes élèvent généralement des bovins. Le petit bétail est vendu en premier, car on pense qu'il se remplace plus facilement (Pakistan, 1993).

Enfin, les emplois offerts aux pauvres sont souvent dangereux. Les exemples d'accidents invalidants et mortels, d'agressions, de maladies et d'abus psychologiques sont légion. Au Ghana, par exemple, ceux qui exercent des métiers sans qualifications tels que manutentionnaire ou

livreur sont à la merci d'une maladie, d'une invalidité (temporaire ou permanente) et d'une infirmité. En outre, les travailleurs non qualifiés se plaignent des abus perpétrés par les surveillants et les patrons, qui les trompent (Ghana, 1995a).

Dans une autre EPP, on peut lire que des femmes migrantes, en Inde, après avoir fui les ravages de la sécheresse, consacrent 20 heures par jour à des activités telles que la collecte de bois de feu destiné à la vente dans les villes voisines, ou le repiquage du riz (Inde, 1998a). Le rapport sud-africain signale un certain nombre de métiers dangereux. Par exemple, des femmes âgées (jusqu'à 75 ans) mélangeant de l'argile et de la bouse pour enduire les maisons, ou portant des bidons d'eau de 25 litres pour un peu d'argent. Le même rapport signale aussi des métiers très risqués, tels que le ramassage des ordures et la prostitution, ainsi que des travaux plus traditionnels. « Dans la communauté de Krakeel, les principales sources d'emploi salarié sont les vergers et l'usine de traitement des pommes. Il a été démontré que ces deux sources de revenu étaient, de tous les métiers identifiés, celles qui nécessitaient le plus gros effort physique et qui occasionnaient le plus de risques pour la santé. L'usine est construite sur un barrage et le sol peut y être très mouillé et froid. Une femme a signalé qu'elle avait les jambes enflées et douloureuses à cause des conditions dans lesquelles elle devait travailler » (Afrique du Sud, 1998).

Enfin, les femmes se plaignent fréquemment d'être la cible de harcèlement sexuel de la part de leurs collègues et de leurs chefs (Inde, 1998a ; Pakistan, 1993).

Conclusions

On peut tirer des conclusions importantes des données fournies par les EPP sur les définitions et les vues présentées par les pauvres sur la pauvreté et leurs stratégies de gestion du portefeuille d'actifs rares et souvent contestés qui sont les leurs. Les dimensions de la pauvreté sont multiples et interdépendantes. Quand on définit la pauvreté, on cite la difficulté de trouver de quoi se nourrir et subsister. On ne peut cependant s'empêcher d'être frappé, dans les définitions de la pauvreté données par les pauvres, par l'importance que revêtent les restrictions à la liberté, le manque de pouvoir et l'impossibilité de se faire entendre. L'impuissance et l'impossibilité d'être entendu sont aussi à l'arrière-plan des débats sur l'aggravation du sentiment de vulnérabilité et sur l'incapacité des pauvres à se mettre à l'abri des chocs. Les pauvres parlent beaucoup de leurs actifs et beaucoup moins de leur revenu. Ces conclusions ont des répercussions sur la façon de mesurer la pauvreté. L'une des difficultés consiste à repérer et à mesurer les variations dans les moyens d'action et la capacité à se faire entendre, en même temps que dans les autres indicateurs de pauvreté, tels

que les estimations de dépenses et de consommation et l'accès à l'éducation et à la santé.

L'examen des réserves d'actifs des pauvres et de la façon dont ces actifs sont gérés pour atténuer la vulnérabilité débouche sur trois grandes conclusions. La première est que les actifs utilisés par les pauvres pour faire face à l'adversité, qu'elle soit d'ordre social, économique ou environnemental, ont un caractère pluridimensionnel et se composent de toute une gamme de ressources physiques, humaines, sociales et environnementales, tangibles et intangibles. Les familles qui sont dépourvues de certains actifs clés ne sont pas forcément pauvres, mais elles peuvent néanmoins être extrêmement vulnérables dans certaines circonstances et en cas de crise.

La deuxième conclusion est que les actifs dont disposent les pauvres sont des ressources rares, qui font l'objet de rivalités. La mesure dans laquelle les pauvres peuvent utiliser des actifs en cas de nécessité est directement fonction des relations de pouvoir qui se greffent sur ces ressources à plusieurs niveaux, de celui du ménage à celui des institutions officielles. Il existe souvent de fortes disparités entre hommes et femmes. La mobilisation des actifs implique presque par définition un rapport de forces pour ce qui est de la maîtrise des ressources.

Enfin, les pauvres parlent relativement moins de leur revenu que de leurs actifs, tels que l'appartenance à une famille ou à des réseaux sociaux, la santé, le travail, la terre et d'autres ressources qui leur permettent de subvenir à leurs propres besoins. De fait, le rapport sur le Ghana explique : « l'idée d'un moyen de subsistance sûr est souvent plus importante que la motivation de gagner davantage » (Ghana, 1995a). Cela n'est pas surprenant, étant donné que les pauvres et leurs communautés sont particulièrement exposés à des chocs catastrophiques entièrement indépendants de leur volonté. Les gouvernants doivent soigneusement tenir compte de ces conclusions. Les informations indiquent clairement que, pour beaucoup de pauvres, le revenu monétaire ne représente qu'un élément d'une gamme beaucoup plus étendue d'actifs potentiels. Parce que les liens sociaux sont un actif et parce que les pauvres sont peu à même de négocier, leurs capacités d'organisation et la qualité des méthodes d'intervention ont une importance critique.

Étude de cas 2.1 : Regard sur l'Europe orientale et l'ex-Union soviétique

Effondrement des institutions, arrivée brutale de la pauvreté

Pour les pauvres, tout est dramatique : la maladie, l'humiliation, la honte. Nous sommes des infirmes ; nous avons peur de tout ; nous sommes à la charge d'autrui. Personne n'a besoin de nous. Nous sommes comme des détritres dont tout le monde essaie de se débarrasser. — Une femme aveugle de Tiraspol, Moldova, 1997

Cela me dérange beaucoup que vous me demandiez de définir ma propre situation. Je ne peux pas... [haussement d'épaules], mais ce que je sais, c'est que je suis pauvre. — Macédoine, 1998

À bien des égards, les conditions de vie dans cette région sont meilleures que dans une grande partie du monde en développement. Cependant, les gens réagissent à la rigueur de la situation sociale et économique des dix dernières années avec un profond sentiment d'humiliation, de honte, d'incompréhension et d'anxiété. Après avoir connu pendant plusieurs dizaines d'années la sécurité d'un emploi garanti par l'État et une alimentation, un logement, une éducation, une médecine subventionnés, et un niveau de vie qui, sans être fastueux, était au moins convenable pour la plupart, les gens ont assisté, après la chute du régime communiste, à une érosion rapide de la quasi-totalité des systèmes de protection sociale. Il en est résulté un sentiment d'insécurité généralisée parmi la population, qui a vu fondre puis s'évanouir ses économies et les actifs accumulés.

Un retraité de la République de Moldova se plaint : « [avant l'indépendance], j'avais mis de côté 2 000 roubles pour les mauvais jours, ou pour mon enterrement. C'était bien suffisant à l'époque. À présent, j'ai deux leis. Qu'est-ce que je peux acheter avec ça ? » (Moldova, 1997). La perte de la sécurité d'antan a engendré un profond sentiment de désarroi, de dépression et d'anxiété de l'avenir.

La façon dont on définit la pauvreté en Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique varie en fonction de plusieurs facteurs, dont le sexe, le niveau de vie et la situation hiérarchique occupée par la personne interrogée avant les transformations sociales et économiques de la fin des années 80 et du début des années 90. Les plus pauvres citent les aspects les plus fondamentaux de la pauvreté : la faim, l'insuffisance quantitative et qualitative de la nourriture, les mauvaises conditions de vie et les problèmes de santé. Ensuite, ils parlent du fait qu'ils ne peuvent pas élever leurs enfants, entretenir les traditions sociales d'autrefois et participer à des activités culturelles et intellectuelles intéressantes. Le passage à une économie de marché, à l'« indépendance » et à la « démocratie »

équivaux, dans l'esprit de beaucoup de gens, à une vulnérabilité et à une injustice sociale sans précédent.

Dans toute la région, les pauvres ont mis au point différentes stratégies de survie face à l'arrivée brutale de la pauvreté. L'accès à la terre, la sienne propre ou celle de membres de la famille, est un actif extrêmement important. Même petite, une parcelle permet à la famille de produire des légumes pour elle-même et de réduire ses dépenses. Les denrées récoltées peuvent être troquées contre des marchandises ou des services. Les familles ont été contraintes de réduire considérablement leur niveau de consommation, souvent à tel point qu'elles sacrifient tout sauf l'essentiel, tel que le logement et l'alimentation. La viande, les fruits et les légumes frais ont presque entièrement disparu de la table des pauvres et ont été remplacés par des féculents meilleur marché et moins nutritifs, comme le pain, les pommes de terre et les pâtes (encadré 2.5).

Les dépenses de santé ont été réduites ou éliminées et on utilise de plus en plus des remèdes « maison » et traditionnels. En outre, les pauvres de toute la région vendent leurs biens matériels pour survivre. Les retraités aussi utilisent cette stratégie, peut-être parce qu'ils ont accumulé plus de possessions au cours de leur existence, mais aussi pour pouvoir payer des soins médicaux coûteux. C'est également un moyen important d'arrondir des retraites qui sont insuffisantes et versées irrégulièrement (Azerbaïdjan, 1997).

L'humiliation et la honte

Si je reconnais ouvertement que je suis pauvre, la vie sera encore plus dure à supporter. — Une femme agronome de 45 ans, Lettonie, 1998

Plus que dans toute autre région du monde, les évaluations de la pauvreté de l'ancien bloc socialiste font ressortir la honte et l'humiliation brûlantes qu'éprouvent les gens lorsqu'ils sont mis en face de leur propre pauvreté et qu'on leur demande de décrire leurs conditions de vie actuelles. Dans l'ancien système, on imputait la pauvreté à la paresse et à l'incompétence, et la pauvreté était souvent liée à la criminalité. Elle résultait, pensait-on, de tares personnelles, ou elle trahissait des caractéristiques familiales et une éducation déficientes, de sorte qu'elle était associée à un manque de valeur sociale et morale. Ces conceptions trouvent en partie leur origine dans l'héritage de l'époque communiste, durant laquelle toute analyse sérieuse de la pauvreté aurait été interprétée comme un défi direct à l'autorité et à la légitimité du pouvoir central, dont le rôle était de pourvoir aux besoins de tous. C'est pourquoi l'idéologie soviétique présentait la pauvreté comme un phénomène social affectant principalement les groupes déviants (Géorgie, 1997 ; Azerbaïdjan, 1997).

Encadré 2.5 L'alimentation, critère ultime de pauvreté

Je suis pauvre parce que je me couche parfois le soir sans avoir mangé, car je n'ai pas de pain chez moi. — Macédoine, 1998

Le pauvre, c'est celui qui, 20 jours par mois, mange des pommes de terre bouillies sans beurre, boit du thé sans sucre et n'a pas assez d'argent pour acheter du pain subventionné. — Arménie, 1995

Ivan et Lolita (qui travaillaient autrefois dans une ferme collective et approchent de l'âge de la retraite) vivent à présent de ce qu'ils cultivent dans leur jardin, de petits travaux qu'Ivan trouve et de produits de la forêt que Lolita récolte et vend. Leur régime se compose principalement de pommes de terre. L'hiver dernier, ils n'ont pas eu de pain une seule fois. Depuis deux mois, ils ne mangent que du pain de pomme de terre : on mixe des pommes de terre, on les mélange avec de l'huile et on les met au four. Lolita a les larmes aux yeux quand elle voit du vrai pain. — Lettonie, 1998

Quand je regarde comment vivent les autres, je me rends compte que je suis pauvre, car je ne peux pas donner à mon enfant ce dont il a besoin. Si un salarié n'est pas sûr de pouvoir acheter du pain à son enfant et s'il doit se priver pour joindre les deux bouts, ce n'est pas normal. — Lettonie, 1997

Dieu seul sait comment nous passerons l'hiver. On se réveille la nuit parce qu'on a des douleurs d'estomac et qu'on a faim. — Un ancien employé d'une exploitation collective, Moldova, 1997.

Pour moi, être pauvre c'est avoir acheté de la farine de blé noir avec tout l'argent qu'il nous restait ; c'était ce qu'il y avait de moins cher. Nous avons fait du pain ; il était immangeable. Nous ne savions pas quoi dire, mais nous nous sommes forcés à manger ce pain parce qu'il n'y avait rien d'autre. — Macédoine, 1998

Le lien entre la pauvreté et les tares personnelles ou familiales reste fermement ancré dans la mentalité collective. Dans ce système, il est indispensable de conserver au moins l'apparence de la prospérité si l'on veut entretenir les relations sociales qui permettent d'obtenir des biens et

des services (Moldova, 1997). Reconnaître qu'on est pauvre aujourd'hui est donc très douloureux pour des gens qui ont mené en vain une vie professionnelle productive et qui sont contraints de prendre des mesures extrêmes pour faire vivre leur famille. Reconnaître qu'on est pauvre ne fait qu'aggraver une situation déjà intolérable.

C'est pourquoi beaucoup de gens essaient de dissimuler leur pauvreté à leurs amis et à leurs voisins (Lettonie, 1997). Un grand nombre de personnes interrogées nient purement et simplement qu'elles sont pauvres, préférant dire qu'elles sont « à mi-chemin », « au bord de la pauvreté » ou « défavorisées ». Comme le dit un villageois en Arménie : « Si quelqu'un est dans le besoin, on dit seulement qu'il a des difficultés » (Arménie, 1995). Les gens se refusent à dévoiler leur véritable situation économique, de crainte que leur honneur et le respect pour leur famille au sein de la collectivité n'en souffrent, et que cela nuise à l'avenir de leurs enfants (Macédoine, 1998).

En Lettonie, une personne interrogée déclare : « Notre situation est à peu près à mi-chemin, [car] il y a des gens pour qui c'est pire » ; pourtant « nous aurions besoin de beaucoup de choses, mais nous ne pouvons pas nous offrir quoi que ce soit » (Lettonie, 1997). En République de Moldova, même ceux qui paraissent extrêmement pauvres aux enquêteurs refusent de se qualifier de « pauvres ». Ils préfèrent se dire « au bord de la pauvreté », mais pas complètement pauvres. Un ancien professeur universitaire de physique de Tbilissi explique qu'il a dû s'engager comme chauffeur pour faire vivre sa famille. Il a cherché du travail dans une autre ville pour ne pas s'exposer à l'humiliation d'être vu par ses connaissances au volant d'une voiture de maîtres. « J'aurais eu honte d'être chauffeur dans la capitale, mais ici personne ne me connaît. Tout de même, cela m'est pénible. Il n'y a pas longtemps, je suis tombé sur d'anciens étudiants ; je rougis encore de penser que je leur ai menti et que je leur ai dit que la voiture et l'appartement étaient à moi. Ils croient toujours que je suis le directeur d'une société » (Géorgie, 1997).

Ce sentiment d'humiliation tient en grande partie au fait qu'on est tout à coup incapable de se conformer à des normes sociales auxquelles on attache une grande importance. Dès lors, on se replie sur soi et on se coupe de la société, ce qui engendre dépression et sentiment d'inutilité. Cette rançon psychologique exerce des effets négatifs sur la cohésion du tissu social, des liens familiaux et même des ménages.

Ainsi, s'assurer des obsèques convenables reste une priorité pour beaucoup, surtout parmi les personnes âgées. Ne pas avoir les moyens d'enterrer comme il se doit un être cher et d'honorer sa mémoire peut ternir l'honneur de la famille. En Géorgie, par exemple, les obsèques revêtent une grande valeur symbolique et sociale, car elles donnent l'occasion aux

familles de manifester leur solidarité entre elles et envers les autres. C'est une occasion de démontrer le prestige, l'honneur et la prospérité de la famille. Les amis du défunt et sa famille élargie sont censés assister aux obsèques et apporter des cadeaux. Sous le régime socialiste, la plupart des Géorgiens âgés parvenaient à économiser de l'argent pour leurs obsèques, dont le coût est considérable, mais à présent, presque tous ont perdu la plus grande partie de leurs économies. Les vieillards se retrouvent dans la situation suivante : dépendre financièrement et matériellement de leur famille pour le reste de leur vie, ou épuiser toutes leurs économies, en espérant que leur famille trouvera de quoi régler leurs frais d'enterrement (Géorgie, 1997).

En Arménie, les obsèques conservent une grande importance sociale et jouent un rôle primordial dans le renforcement de la solidarité sociale au sein de la collectivité. Les familles sont tenues d'organiser un grand repas, où l'on reçoit les membres de la communauté. Normalement, les invités apportent des cadeaux, mais le financement des obsèques, surtout chez les pauvres, peut grever le budget des familles et les obliger à s'endetter (Arménie, 1995). En Azerbaïdjan, les gens sont plongés dans une angoisse et un embarras profonds s'ils ne peuvent pas offrir des obsèques acceptables aux membres de la famille. Une personne déplacée, une femme, fait part de son désarroi à la perspective de vendre son dernier tapis, dans lequel elle voulait être enterrée (Azerbaïdjan, 1997).

Ce qui est vrai pour les obsèques l'est également pour d'autres grandes occasions. L'hospitalité remplit une fonction importante, celle d'aider à construire et à entretenir des liens sociaux essentiels et de définir le rang social dans la communauté. En Azerbaïdjan, recevoir convenablement ses invités est un indicateur important de statut social (Azerbaïdjan, 1997), mais les réceptions, qui étaient autrefois grandes et somptueuses, sont devenues petites et simples. En Géorgie, où l'hospitalité est une valeur sociale importante, on vit dans la hantise de recevoir ou d'être reçu et on évite systématiquement les mariages et les enterrements. Les hôtes n'ont rien à servir à leurs invités et les invités n'ont rien à offrir à leurs hôtes, situation profondément humiliante pour tous.

En Ukraine, un chauffeur de 35 ans se souvient d'une époque où les familles invitaient sans sourciller 150 personnes à un mariage. À présent, on se marie sans tambours ni trompettes et on prévient seulement les membres de la famille (Ukraine, 1996). En République de Moldova, une personne interrogée déclare : « Dans le nord du pays, la réception de mariage était un indice du niveau de vie de la famille. Les parents se préparaient toute leur vie pour cette occasion. Ils économisaient pour acheter du mobilier, un réfrigérateur et la télévision au jeune couple. À l'époque soviétique, les parents auraient été déshonorés s'ils n'avaient pas

pu organiser une grande réception pour le mariage de leurs enfants. Cela aurait voulu dire qu'ils étaient pauvres, et donc paresseux. Certains parents allaient même jusqu'à offrir à leurs enfants une maison et une voiture en cadeau de noces. Les mariages avaient lieu sous d'immenses tentes, au palais de la culture ou au restaurant. Aujourd'hui, cela se passe à la maison » (Moldova, 1997).

Une Géorgienne avoue que, pour dissimuler qu'elle n'a pas les moyens de faire des cadeaux, elle débranche son téléphone lorsqu'elle s'attend à être invitée. Elle peut ainsi prétexter que son téléphone était en dérangement et qu'elle a reçu l'invitation trop tard (Géorgie, 1997). Une Lettone a confié aux enquêteurs : « Voici deux ans que nous ne célébrons plus de fêtes avec d'autres gens. Nous n'avons pas les moyens de recevoir et nous n'aimons pas aller chez les autres les mains vides. Ce manque de contacts est déprimant. Il entretient un climat constant de tristesse et une faible estime de soi » (Lettonie 1998).

En République de Moldova, les personnes interrogées disent que la pauvreté est un processus d'isolement social progressif, dû au fait que les pauvres peuvent de moins en moins participer aux cérémonies et aux traditions qui réunissaient autrefois les gens et contribuaient à créer et entretenir les liens sociaux entre les individus. Elles pensent que la pauvreté détruit peu à peu ces traditions (Moldova, 1997). De même, en Ukraine, les membres les plus pauvres de la société ne peuvent pas recevoir chez eux, mais en outre ils doivent refuser les invitations parce qu'ils ne peuvent pas acheter de cadeau, même modeste. Une femme de 26 ans vivant chez ses parents retraités avec une sœur et une nièce raconte : « Il y a un an que je ne suis pas allée voir mon amie. Je ne peux pas aller chez elle sans apporter au moins un petit cadeau. Nous restons à la maison et nous ne sortons jamais » (Ukraine, 1996). « Je me sens complètement inutile dans cette société », confie un Macédonien de 20 ans. « J'essuie déception sur déception. J'ai beau chercher du travail, je ne trouve rien. Je ne veux pas demander d'argent à mes parents, car je sais qu'ils n'en ont pas. J'évite souvent les filles à cause de cela. Je suis gêné de ne même pas pouvoir payer ma consommation » (Macédoine, 1998). Une Macédonienne de 51 ans, mariée et mère d'un fils de 14 ans, a perdu son travail après 20 ans par suite de « chômage technique ». Elle dit : « Cela me fait mal au cœur lorsque quelqu'un vient chez nous et que nous ne pouvons même pas lui offrir le café. J'ai honte de ce que nous sommes devenus » (Macédoine, 1998).

Le prestige est très important dans l'ex-Union soviétique. Le niveau d'éducation, le travail et le rang social de la famille sont autant d'aspects qui déterminent le degré de prestige dont jouit un individu. Le prestige et le standing sont encore des atouts importants car ils donnent accès à des biens et des services difficiles à obtenir. Le standing est une question tant

psychologique que matérielle. En être privé peut être une catastrophe. Nombreux sont ceux qui préfèrent vendre leurs possessions que de renoncer à un poste prestigieux (Géorgie, 1997). Les professeurs se sentent moins respectés par les élèves depuis qu'ils n'ont plus de vêtements convenables à porter pour faire la classe. Une enseignante de Tbilissi raconte combien elle s'est sentie humiliée lorsqu'une élève de huit ans lui a demandé pourquoi elle ressemblait à une mendicante qu'elle avait vue représentée à la télévision (Géorgie, 1997).

Accepter la pauvreté

Il y a des gens qui sont plus à plaindre que moi, mais il y en a aussi qui sont mieux lotis. Pour certains, je suis pauvre, pour d'autres non. Cependant, en comparaison de ma situation antérieure, je suis indigente. — Arménie, 1995

Chacun mesure la pauvreté en fonction du niveau de vie dont il jouissait avant ou, suivant le contexte, du niveau de vie de ceux qui l'entourent. — Lettonie, 1998

Les habitants de l'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique considèrent leur situation économique à la fois par rapport à leur niveau de vie antérieur et à la situation actuelle des autres. Ils essaient par là non seulement de comprendre rationnellement la transformation de leur statut social, mais également d'atténuer l'impact psychologique de leur expérience. C'est l'une des caractéristiques qui reviennent le plus systématiquement dans les rapports de la région. Comparer le présent au passé permet aux personnes interrogées de ne pas assumer la responsabilité de leur situation actuelle. Mettre le doigt sur les événements précis qui ont provoqué l'appauvrissement de tous, en citant le cas de gens plus à plaindre qu'elles ou en dénonçant les crimes et la duplicité des riches, leur donne l'impression que, dans une certaine mesure tout au moins, leur appauvrissement n'est pas dû à des tares personnelles, mais à des faits entièrement indépendants de leur volonté, tels que les transitions associées à l'indépendance ou, dans certains cas, à d'autres chocs, comme le tremblement de terre de 1988 en Arménie qui a fait des milliers de sans-abri (Arménie, 1995).

Les plus de 40 ans se livrent souvent à des comparaisons historiques. Ils jettent sur le passé socialiste un regard plein de nostalgie, de tristesse et de regret. Une personne affirme : « À cette époque, il n'y avait pas autant de différence entre les individus. La pauvreté n'existait pas. Il y avait une classe moyenne qui vivait bien » (Macédoine, 1998). Comparant la situation actuelle à celle d'avant 1989, une personne en Lettonie jette : « En tout cas, nous n'avions pas de problèmes ; nous ne vivions pas très bien, mais nous

ne devons rien à personne » (Lettonie, 1997). Une mère de deux enfants, célibataire et au chômage, déplore : « Je crois que les autres gens s'achètent des affaires neuves. Moi, je ne peux rien acheter. Cela n'a pas d'importance qu'on puisse survivre ou non ; tout le monde s'en fiche ! » (Lettonie, 1997).

En Géorgie, où les prix ont décuplé en 1992 et où, en 1993, ils ont augmenté de 100 à 300 % par mois, un homme fait remarquer qu'avant l'hyperinflation, il aurait pu s'acheter une voiture, mais qu'à présent, avec la même somme d'argent, il ne pourrait s'offrir que quatre pains (Géorgie, 1997). De même, en Ukraine, où « une famille de quatre personnes vivant dans deux pièces aurait été réputée pauvre si elle n'avait pas pu économiser assez pour faire un achat important, comme une datcha, des meubles ou un lave-linge. Néanmoins, cette famille pouvait sans problème régler ses dépenses d'alimentation, de logement, ses factures d'électricité, et s'offrir des vacances et des vêtements » (Ukraine, 1996). En revanche, à présent, ces dépenses sont presque toutes hors de portée des ménages, et les familles arrivent péniblement à se nourrir, se soigner et avoir un logement décent.

Comparer sa situation à celle d'autrui remplit deux objectifs. En premier lieu, beaucoup de gens expliquent que la situation des autres est pire que la leur pour illustrer ce qu'est la véritable pauvreté et pour ne pas avoir à admettre leur propre misère. « J'ai une vie très difficile, disent-ils aux chercheurs, mais j'ai tout de même de quoi me nourrir et me vêtir. Ce matin, j'ai vu deux femmes qui mangeaient quelque chose qu'elles avaient trouvé dans une poubelle. Ça c'est la pauvreté » (Moldova, 1997).

En deuxième lieu, les gens se comparent aussi à ceux qui sont plus riches qu'eux, soupçonnant que cette richesse est due à la corruption et à la malhonnêteté. Pour les plus de 40 ans surtout, les règles de la nouvelle économie de marché semblent aller à l'encontre des valeurs qui leur ont été inculquées dans leur jeunesse. Convaincus sous l'ancien système que « le commerce était de la « spéculation » et que la « spéculation » était un moyen malhonnête, voire criminel, de gagner de l'argent », ils se comparent à leurs voisins qui ont surmonté leurs propres barrières psychologiques pour se lancer dans la vente à la sauvette et dans le commerce (qui est devenu le symbole des nouvelles relations de marché). Ils proclament qu'ils préfèrent ne pas déchoir à leurs propres yeux et à ceux de leurs égaux en travaillant pour un salaire de misère dans le secteur étatique ou en vendant des biens personnels (Géorgie, 1997).

Il est impératif, si l'on veut éloigner le spectre de la pauvreté, d'entretenir les relations avec les membres de l'administration et des milieux des affaires et, d'une manière générale, avec ceux qui ont quelque influence sur l'attribution des ressources rares, mais beaucoup de gens perdent les relations qu'ils avaient autrefois car les clivages entre riches et pauvres sont plus marqués. En Géorgie, nombreuses sont les personnes

interrogées pour qui « capitalisme » et « relations commerciales » signifient la poursuite systématique des intérêts personnels, quelles qu'en soient les conséquences pour ceux qui ne gravitent pas dans la même orbite sociale (Géorgie, 1997). Une blague qu'on raconte en Ukraine illustre bien les opinions concernant l'argent dans la nouvelle économie et l'importance des relations bien placées, qui peuvent faire obtenir des biens et des services :

Des représentants de l'ONU interrogent trois pilotes, un Allemand, un Américain et un Russe, pour en engager un dans une force internationale des Nations Unies. L'Allemand dit qu'il a de l'expérience et demande un salaire de 3 000 dollars. L'Américain dit qu'il est parfaitement entraîné et demande 6 000 dollars. Le Russe dit qu'il veut 9 000 dollars. Il admet volontiers qu'il n'a jamais piloté un avion et n'a aucune expérience de l'armée. Quand les représentants de l'ONU, stupéfaits, lui demandent pourquoi il exige 9 000 dollars, il réplique : « C'est facile ! 3 000 dollars pour vous, 3 000 dollars pour moi et 3 000 dollars pour l'Allemand. C'est lui qui pilotera ! » — Ukraine, 1996

Cette plaisanterie montre comment les idéologies et les attitudes envers l'argent ont évolué, ainsi que la façon dont « l'acceptation par une personne de tourner les règles permet à quelqu'un d'autre de gagner de l'argent simplement en tirant parti de leurs relations » (Ukraine, 1996). « Nous avons nos problèmes, dit un Letton, comment survivre ; ils ont leurs problèmes : comment préserver leur fortune » (Lettonie, 1998).

Zones rurales et urbaines : des actifs différents et des besoins différents

À présent, les paysans vivent dix fois mieux que les citadins, mais ils travaillent dix fois plus dur. — Un agronome, Arménie, 1995

Tant dans les villes que dans les campagnes, les pauvres évoquent le problème de l'alimentation et de l'accès aux services essentiels. Certains indices suggèrent que la pauvreté rurale est moins sévère que la pauvreté urbaine, car les ruraux peuvent assurer en partie leur propre subsistance, mais les statistiques sur le revenu indiquent que la pauvreté est à la fois plus répandue et plus grave en milieu rural qu'en milieu urbain (voir, par exemple République kirghize, 1998.) Comme dans le reste du monde, les ruraux ont moins facilement accès aux services essentiels, y compris les transports, les soins de santé et les écoles.

En Géorgie, les familles tant rurales qu'urbaines disent se passer de nourriture pendant plusieurs jours, surtout pour que leurs enfants aient quelque chose à manger. Les ruraux connaissent principalement la faim au début du printemps, avant qu'on puisse planter et une fois que les réserves alimentaires sont épuisées. Dans les villes, en revanche, la disette est souvent plus grave et les gens reconnaissent qu'ils vivent seulement de pain et de thé pendant des périodes prolongées (Géorgie, 1997).

Les familles urbaines qui ont un lopin de terre sur lequel elles peuvent faire pousser des légumes, ou celles qui ont des relations, de famille ou autres, avec des gens qui peuvent cultiver des plantes vivrières, sont très avantagées. De fait, beaucoup de citadins sont persuadés qu'en tout cas, les ruraux risquent moins de souffrir de la faim. « Qu'est-ce que cela peut me faire qu'on trouve de tout en ville ? », demande une femme. « Je ne peux pas acheter les affaires que je vois dans les magasins. Si j'habitais dans un village, je serais heureuse. Si j'avais un lopin de terre, je le cultiverais, j'élèverais du bétail et je dirais adieu à la pauvreté » (Macédoine, 1998). On a même observé en Arménie une légère tendance des citadins à migrer à la campagne pour profiter des réseaux familiaux étendus des villages et avoir davantage accès à la terre (Arménie, 1995).

Pour autant, de nombreux ruraux pauvres déclarent se sentir isolés et être privés de services essentiels comme les transports, les écoles et les dispensaires (Lettonie, 1998). En Macédoine, par exemple, un grand nombre de ruraux affirment qu'ils sont moins bien lotis que les citadins, car les services essentiels font défaut. Une personne déclare : « Au village, nous avons une école primaire de quatre classes et un magasin. Il faudrait que nos enfants poursuivent leurs études dans la ville la plus proche. Il faut aussi aller en ville pour se faire soigner. Pour tout, nous devons nous rendre en ville, et cela crée des frais supplémentaires ».

Selon les entretiens réalisés en Lettonie, la pauvreté urbaine a un caractère plus anonyme. On ne connaît pas la situation de son voisin et on peut feindre de ne pas voir les gens qui font les poubelles. Les citadins pensent souvent que la pauvreté consiste à ne pas pouvoir bénéficier des activités culturelles ou sociales qu'ils appréciaient dans le passé.

Vulnérabilité et désespoir

Avant, les retraités pouvaient à la fois aider leurs enfants et garder quelque chose pour eux, mais désormais, il ne nous reste plus qu'à nous coucher et à mourir. — Lettonie, 1998

Encadré 2.6 La situation des personnes âgées en Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique

Quand je me suis couché, j'étais riche : j'aurais pu m'acheter plusieurs voitures. Mais en me levant, j'étais devenu un mendiant. — Un retraité de Kharkiv, Ukraine, 1996

Comment les retraités pourront-ils se faire aider si on n'aide même pas les jeunes ? Nous autres retraités, nous sommes souffrants et faibles. Nous ne produisons rien. Personne n'a besoin de nous ! — Ukraine, 1996

Quand nous pensions à la retraite, nous nous imaginions coulant des jours heureux, à voir nos petits-enfants grandir et fonder un foyer. Et regardez ce qui nous est arrivé ! Au lieu que nos enfants nous aident, ils ne peuvent pas se débrouiller eux-mêmes. S'il n'y avait pas notre pension, il faudrait qu'ils aillent mendier dans les rues. — Macédoine, 1998

De nos jours, on ne peut plus mourir. Il n'y a pas longtemps, une de mes amies a enterré sa mère. Les obsèques ont coûté 226 dollars. Pour payer, elle a dû vendre la médaille de Lénine de sa mère pour 380 dollars. Comment mes enfants feront-ils pour m'enterrer ? Cela m'angoisse terriblement chaque fois que j'y pense. — Ukraine, 1996

C'est vous qui les avez mis au monde, alors débrouillez-vous !
— Réponse des fonctionnaires aux mères qui demandaient une aide pour leurs enfants, Ukraine, 1996

Ceux à qui le système socialiste offrait auparavant une aide essentielle sont particulièrement vulnérables. Il s'agit en particulier des personnes âgées, des invalides, des enfants (et surtout des orphelins), des chômeurs et de ceux qui n'ont pas de réseau de soutien social suffisant.

Dans toute la région, de nombreuses catégories de personnes âgées appartiennent aux segments les plus vulnérables de la population (encadré 2.6). Tributaires du minimum absolu représenté par leur retraite de l'État, ils se retrouvent souvent à la charge de leurs enfants et de leur famille élargie, dont les ressources sont déjà tendues à l'extrême. Dans le cas des retraités, le problème est que leur pension ne leur est pas versée régulièrement ni à temps (Moldova, 1997). En Azerbaïdjan, en 1995, les

pensions étaient tombées à 4 % de la valeur qu'elles avaient en 1991 (Azerbaïdjan, 1997). Une retraitée de Bakou (Azerbaïdjan) travaillait auparavant comme assistante de radiologie et standardiste. L'hyperinflation a pratiquement réduit à zéro la valeur de sa pension et de ses économies. « Autrefois, j'avais un manteau de vison et maintenant je n'ai même pas de quoi m'acheter des chaussures ». Elle subsiste à l'aide de sa petite retraite et doit vendre ses possessions. Tuberculeuse, elle n'a plus les moyens de payer des services ou d'acheter des médicaments. Elle se nourrit principalement de margarine et de pâtes (Azerbaïdjan, 1997). Quelques retraités trouvent du travail et arrivent à compléter la pension de l'État, mais beaucoup ne trouvent pas d'emploi ou n'ont pas la force de travailler. Les observations de type qualitatif de l'EPP de l'Azerbaïdjan contredisent les données provenant d'enquêtes sur les ménages précédentes, selon lesquelles les retraités qui avaient un emploi figuraient parmi les groupes de population les moins vulnérables (Azerbaïdjan, 1997). Les salaires sont généralement très faibles et les emplois sont précaires. En Géorgie aussi les pensions sont réglées avec du retard, ce qui pose souvent de graves problèmes aux vieillards nécessiteux. Les retraités qui ne peuvent pas compter sur le soutien d'un réseau familial sont parmi les plus vulnérables. Un grand nombre de personnes âgées sont réduites à mendier pour survivre (Géorgie, 1997). Beaucoup sont malades et invalides et ne peuvent pas travailler. D'autres ont vu s'évanouir l'argent économisé au cours de leur existence sous l'effet de l'hyperinflation et sont contraints de se défaire de leurs effets personnels pour survivre. Certains retraités parviennent à produire de quoi subsister sur un petit lopin de terre, mais d'autres sont incapables de le faire, parce qu'ils sont invalides ou qu'ils n'ont pas de terre.

Les enfants également risquent de souffrir de la faim et les familles nombreuses sont souvent parmi les plus pauvres (Lettonie, 1998). En Azerbaïdjan, les personnes interrogées disent qu'un nombre croissant d'enfants travaillent : on voit souvent dans la rue des enfants, d'à peine six ans parfois, qui vendent à la sauvette ou exercent différents métiers (Azerbaïdjan, 1997). En Arménie, on rencontre des enfants mal nourris, chétifs et rachitiques, bien que les familles essayent d'offrir aux plus jeunes une alimentation suffisante (Arménie, 1995). En Lettonie, une personne interrogée qualifie les enfants de « plaisir coûteux ». Pour les mères célibataires, un enfant peut compliquer fortement l'existence, car il accroît les restrictions logistiques des mères qui souhaitent trouver ou conserver un emploi (Ukraine, 1996). En Ukraine, une mère s'exclame : « Il n'y a rien à manger. Nous avons constamment faim. Nous n'avons rien à nous mettre. Il n'y a pas d'argent pour acheter des bottes à la petite, ou des cahiers, des crayons ou un cartable. Ma vie est faite uniquement de souffrances, rien d'autre... Je n'ai même plus envie de vivre. J'ai mis ces enfants au monde et

il faut que je les élève. Sinon, il y a longtemps que je me serais passé une corde au cou et que je me serais pendue » (Ukraine 1996).

Qui plus est, la société tolère de plus en plus mal les mères de familles nombreuses. Beaucoup de femmes essaient de limiter le nombre des naissances. En Ukraine, une interruption de grossesse coûte entre 30 et 50 dollars, somme exorbitante pour une femme pauvre. Cependant, parce qu'on peut avorter, un grand nombre de gens pensent qu'il est inexcusable d'avoir tant d'enfants à une époque de difficultés et de stress aussi prononcés. C'est également le point de vue des fonctionnaires de l'administration, qui ont le pouvoir de décider comment distribuer l'aide entre les familles pauvres. Après avoir essayé en vain d'obtenir une aide, une femme se refuse à retourner au service municipal chargé de l'aide aux familles nécessiteuses. « Cela me met dans tous mes états, c'est tout. On m'insulte, on me reproche d'être mère célibataire. On me dit que c'est ma faute, que je n'avais qu'à ne pas avoir tant d'enfants, et c'est vrai, c'est ma faute. Mais les enfants ne sont pas coupables, eux ! » (Ukraine, 1996).

Les rapports d'enquête indiquent que les déplacés sont parmi les groupes les plus vulnérables et que l'aide qui leur est réservée suscite l'hostilité de la population. Une personne déclare : « Il n'y a que les réfugiés et les déplacés qui reçoivent une aide humanitaire. Pendant ce temps, nous sommes obligés de vendre nos biens. Je vois les déplacés d'un

Encadré 2.7 La vulnérabilité des réfugiés et des déplacés

J'aurais mieux fait de mourir que de devenir une personne déplacée. — Une déplacée, Azerbaïdjan, 1997

Les déplacés ont beaucoup de mal à trouver du travail, car ils sont travailleurs agricoles ou spécialisés dans l'élevage. Il est très difficile de s'habituer à vivre en ville — Un déplacé de 40 ans, ancien travailleur agricole, Azerbaïdjan, 1997

Seuls les riches peuvent vraiment croire au lendemain.
— Azerbaïdjan, 1997

Après chaque bombardement, je perdais deux ou trois kilos. Je suis devenue très angoissée et nous avons tous de l'hypertension. — Une réfugiée arménienne, Arménie, 1995

mauvais œil » (Azerbaïdjan, 1997). Bien entendu, rares sont les réfugiés et les déplacés qui ont des biens à vendre, car ils ont été contraints d'abandonner leur foyer et toutes leurs possessions, n'emportant souvent que les vêtements qu'ils portaient (encadré 2.7).

L'attitude envers l'État

Qu'est-ce que c'est que cet État qui donne d'une main et reprend de l'autre ? — Ukraine, 1996

L'attitude envers l'État en Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique résulte d'un ensemble complexe de facteurs. Le sentiment le plus répandu est la colère, motivée par ce que l'on considère comme une gestion financière calamiteuse, cause de l'hyperinflation et du chômage généralisé. Les pauvres accusent l'État de les avoir appauvris, d'avoir provoqué le chômage et des taux d'inflation qui ont dévalué leurs économies, leurs salaires et leurs retraites. Les pauvres pensent que les fonctionnaires exploitent leur situation sociale et politique pour s'enrichir, avoir de l'influence et profiter personnellement, et traitent par le mépris les plus nécessiteux. Simultanément, parce qu'ils ont compté toute leur vie sur les subventions et des allocations, beaucoup espèrent toujours que le gouvernement pourra résoudre leurs problèmes et qu'il recommencera à jouer son rôle d'antan. En Géorgie, par exemple, les gens parlent souvent de l'État comme d'un « parent qui doit veiller sur ses enfants » (Géorgie, 1997). C'est pour cette raison qu'un grand nombre de personnes parlent avec colère de ce qui leur paraît être de la corruption, de l'incurie et de l'indifférence de la part du gouvernement au sujet de l'appauvrissement croissant de la population (encadré 2.8).

Un grand nombre de gens n'ont pour tout revenu que l'aide de l'État, comme leur pension, si maigre qu'elle soit. Pourtant, dans toute la région, on se plaint du mépris avec lequel l'administration traite ceux qui essaient d'obtenir une assistance. Beaucoup de gens sont découragés par la bureaucratie, la grossièreté et l'indifférence des employés et le manque d'information. En Macédoine, une personne interrogée explique : « Il faut faire la queue pendant des heures et aller de bureau en bureau. Les employés sont très impolis [et] ne donnent pas les renseignements voulus » (Macédoine, 1998). Un individu a mis plusieurs mois à réunir les pièces nécessaires pour bénéficier d'une aide sociale. En fin de compte, il a reçu un numéro et l'instruction de repasser dans un mois. Il s'est abstenu, autant de colère que de honte (Macédoine, 1998). En Arménie, certains refusent même de présenter une demande de pension, car le montant est si dérisoire que c'en est insultant (Arménie 1995).

Encadré 2.8 L'attitude envers l'État

Depuis que l'État ne fournit plus l'assistance voulue et escomptée, la majorité des personnes réagissent par la colère, la déception, un sentiment de trahison, d'abandon et, pour finir, la démoralisation.

Nous nous en remettons à Dieu, puisque le gouvernement ne s'occupe plus de ces choses-là. — Arménie, 1995

Les hommes politiques se moquent des souffrances de la population. — Moldova, 1997

Nos gouvernants ont annoncé l'adoption des nouvelles relations du marché et nous ont abandonnés à notre sort, sans demander si nous étions prêts à accepter cette transformation. — Géorgie, 1997

Quand j'ai pris ma retraite, j'avais 20 000 roubles dans mon compte d'épargne. Avec cet argent, on pouvait acheter quatre voitures. Mais qu'est-ce que le gouvernement en a fait — ce gouvernement à qui nous avons confié notre argent ? Il a réindexé l'épargne, si bien que l'inflation a tout mangé ! Je n'ai même plus de quoi acheter du pain et de l'eau. Et malgré cela, il nous donne une pension qui ne permet même pas de survivre. Avec la pension que j'avais avant, 132 roubles, je pouvais vivre confortablement. Eh bien, aujourd'hui, avec ce que je touche, il n'est pas question de vivre ou de survivre. — Ukraine, 1996

Sous le régime précédent, on obtenait des biens et des services en faisant intervenir ses relations et il était fréquent qu'on offre un cadeau ou un pot-de-vin modique en échange d'un service. Ces procédés étaient dans les mœurs et ne posaient pas de problèmes sérieux. De nos jours, cependant, le système des pots-de-vin est appliqué partout et frise l'extorsion, imposant des sacrifices que la plupart des gens ne peuvent consentir. Il faut souvent verser des dessous-de-table pour obtenir un emploi, des soins de santé et des services sociaux. Un Géorgien révèle : « L'autre jour, au service des téléphones, on m'a dit : "Paie 400 dollars, et demain tu auras le téléphone" : ce sont les relations du marché ! ». Un autre explique : « Si on n'a pas d'argent, c'est la même chose qu'on fasse des études ou non, mais avec de l'argent, même un imbécile peut faire médecine » (Géorgie, 1997).

Tandis que, dans les pays de l'Ouest, la chute du mur de Berlin et les mutations sociales et politiques qui se sont ensuivies sont vues comme le début d'une ère de liberté inconnue jusqu'alors, dans les anciens pays socialistes, un grand nombre de gens ont une conception exactement inverse de la transition (voir également les figures 2.1 et 2.2 de l'appendice 7). En Géorgie, « on associe la pauvreté à l'absence de liberté : on se sent esclave des corvées quotidiennes, de la dépression, de la crainte du lendemain » (Géorgie, 1997).

Notes

1. Parmi les nombreux ouvrages qui analysent les différentes méthodes quantitatives de mesure de la pauvreté, citons : Sen, 1997 ; Foster et Sen, 1997 ; et Lipton et Ravallion, 1995. On trouvera une étude moins technique des mesures quantitatives de la pauvreté dans Greeley, 1994. Pour l'analyse des méthodes participatives et qualitatives de collecte des informations sur la pauvreté, voir Chambers, 1994 ; Salmen, 1987 ; Cernea, 1985 ; et Carvalho et White, 1998.

2. En 1998, le cyclone du Gudjarat a touché 4,6 millions de personnes, fait 1 241 morts parmi la population, et tué 21 993 bovins. Les chiffres sont encore plus élevés pour le cyclone qui a frappé l'État d'Orissa en 1999.

3. On trouvera dans Agarwal, 1992 une analyse fouillée des rapports entre hommes et femmes et des stratégies adoptées pour faire face à la sécheresse et à la famine en Asie du Sud.



Chapitre 3

Les institutions officielles

Ils ont tout pillé et ils ont tellement mangé que leur ventre traîne par terre.

— Une femme pauvre, Lettonie, 1998

Pour les projets du gouvernement, il faut que nous fassions un don.

— Un homme pauvre, Inde, 1997b

C'est quand il nous reste encore du riz à manger qu'ils devraient nous accorder des prêts.

— Une femme pauvre, Viet Nam, 1999a

L'aide alimentaire que j'ai reçue l'an dernier quand je travaillais sur la route est devenue pour moi comme un mari : elle m'a beaucoup aidée.

— Une veuve pauvre, Zambie, 1994

De nos jours, dans la quasi-totalité des pays, l'État s'efforce non seulement de protéger les citoyens, mais également de veiller à ce que les plus pauvres aient eux aussi accès aux services essentiels. Ces services sont généralement l'éducation, les soins de santé de base et l'eau potable. Parfois, ils vont beaucoup plus loin et englobent, par exemple, des allocations-vieillesse et une aide aux invalides. Pour s'acquitter de ces responsabilités, l'État se dote de diverses institutions, telles que la police, les ministères des Travaux Publics et de l'Éducation, des services de santé publique, de distribution de l'eau, etc. Les organismes d'aide étrangère utilisent ces institutions pour réaliser des projets de lutte contre la pauvreté. Or, du point de vue des pauvres, les institutions sont en crise. Les pauvres estiment généralement que, sauf exception, les institutions sont inefficaces, inaccessibles et traitent les administrés comme quantités négligeables. Les termes qui reviennent constamment dans les rapports sont méfiance, corruption, humiliation, intimidation, impuissance, découragement et, souvent, colère. Alors que l'on commence à voir dans la bonne gouvernance un moyen d'attirer les investissements du secteur privé¹, les EPP révèlent l'expérience des pauvres et les problèmes quotidiens que leur occasionne la mauvaise gouvernance au niveau local.

L'examen des rapports entre les institutions et les pauvres tels que les décrivent les EPP fait ressortir les six grandes conclusions suivantes :

- ▶ **Pour la plupart, les institutions officielles telles que les voient les pauvres, sont inefficaces et superflues.** Quand il existe des programmes d'assistance ciblée, ils aident quelque peu les pauvres à survivre, mais ils ne suffisent pas à les arracher à la pauvreté.
- ▶ **La corruption affecte directement les pauvres.** Les pauvres ont une expérience aussi intime qu'étendue de la corruption, que ce soit dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'eau, de la foresterie, de l'aide publique et de l'assistance sociale, lorsqu'elle existe. En outre, le système judiciaire leur est peu accessible et, loin de rechercher sa protection, ils redoutent la police.
- ▶ **Les pauvres se sentent impuissants et humiliés.** Tout contact avec les représentants de l'État engendre chez les pauvres un sentiment d'impuissance et d'impossibilité de se faire entendre et de s'exprimer.
- ▶ **La faillite de l'État rend les pauvres encore plus vulnérables.** Lorsqu'un État cesse brusquement de fonctionner, comme en Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique, ou lorsqu'il traverse des vicissitudes, comme en Asie de l'Est, les pauvres

sont particulièrement vulnérables et les nouveaux pauvres se sentent désemparés, anéantis et révoltés.

- ▶ **Les pauvres se heurtent à maints obstacles lorsqu'ils tentent d'obtenir des services de l'État.** Ces obstacles englobent des tracasseries administratives, des règles rébarbatives, l'obligation de présenter des pièces introuvables et des difficultés à obtenir les renseignements voulus.
- ▶ **Les administrations et les élites locales ont souvent partie liée.** S'il ne s'agit pas de collusion pure et simple, du moins les élites locales ont-elles directement accès aux fonctionnaires locaux, qui sont soumis à leur influence, et elles se refusent à partager le pouvoir en vertu des nouvelles politiques de décentralisation et de participation. Pour autant, il existe aussi des élites locales qui cherchent à bien faire.

Dans le présent chapitre, nous commencerons par définir les principales notions avant de passer aux six conclusions découlant des EPP. Cette dynamique est analysée plus à fond en fin de chapitre, dans deux études de cas, l'une portant sur la santé, l'autre sur l'éducation.

Comprendre les institutions

Pour trouver un emploi public ou privé, la meilleure stratégie consiste à être « pistonné » et à verser des pots-de-vin.

— Géorgie, 1997

Sociologues, politologues et économistes se sont tous penchés sur la nature de la société et de ses règles, ses normes et ses attentes tacites, dans l'espoir de comprendre comment l'État en vient à faillir à ses promesses.

Les institutions tirent leur légitimité de la sanction et de l'assentiment populaires, qui revêtent souvent des dimensions juridiques ou réglementaires. Elles fonctionnent et exercent leur autorité à travers des règles, qui déterminent « qui » a droit à « quoi ». Cependant, on ne peut pas comprendre les institutions si l'on se borne à analyser leurs règles officielles car, dans la pratique, elles s'en écartent souvent. Le comportement des institutions est un phénomène dynamique, qui se comprend mieux par « les schémas codifiés de comportement qui émergent en pratique des structures sous-jacentes, c'est-à-dire les ensembles de règles en usage » (Leach et al., 1997 ; Giddens, 1984). Par exemple, quand bien même les règles officielles interdisent les pots-de-vin, les « règles en usage » imposent fréquemment le contraire. Les institutions peuvent aussi reproduire les inégalités sociales et les rapports de force, dans la mesure où elles ne servent que ceux qui remplissent certaines conditions, perpétuant ainsi les schémas sexuels, raciaux et ethniques de la société.

Les institutions officielles structurent d'autres rapports sociaux formels et informels, et sont structurées par eux. Il en résulte que, tout en affirmant servir l'intérêt général, elles reproduisent en réalité l'inégalité des rapports d'autorité et de pouvoir ou évacuent les préoccupations de groupes particuliers, tels que les femmes ou les pauvres (Goetz, 1998 ; Kabeer et Subrahmanian, 1996 ; Narayan, 1999). Ces différences dans l'impact des institutions sur les groupes sociaux ne sont pas toujours perceptibles. Douglas North (1990) explique :

Dans les pays occidentaux modernes, on pense que la vie et l'économie sont réglées par des lois et des droits de propriété officiels. Pourtant, même dans les pays les plus développés, les règles officielles ne constituent qu'une faible partie (mais néanmoins très importante) de la somme des facteurs qui influent sur les choix. Il suffit de réfléchir un moment pour se rendre compte que les contraintes informelles sont omniprésentes. Dans nos rapports quotidiens avec les autres, que ce soit au sein de la famille, dans les relations sociales extérieures ou dans le monde du travail, la structure de l'État est définie au plus haut point par des codes de conduite, des normes de comportement et des conventions... Pour comprendre que ces contraintes informelles sont importantes en soi, et non pas simplement à titre de compléments des règles officielles, il n'est que de constater dans les faits que les mêmes règles et/ou constitutions formelles imposées à des sociétés très différentes produisent des résultats différents. — North, 1990

Les expériences relatées par les pauvres dans les EPP révèlent ces règles non écrites en usage et font ressortir la façon dont les institutions sont ancrées dans la société, société dont elles reflètent et reproduisent simultanément les inégalités. Il convient de tenir compte de ces règles, normes et attentes tacites lorsqu'on planifie des services destinés aux pauvres.

Efficacité et utilité

Nous entendons sans arrêt parler des crédits que le gouvernement affecte aux projets, mais nous n'en voyons jamais la couleur. — Afrique du Sud, 1998

« L'État est absent » — l'État est inexistant dans la vie des gens et dans leurs stratégies de subsistance. — Madagascar, 1996

C'est quand il nous reste encore du riz à manger qu'ils devraient nous accorder des prêts. Quand il ne nous reste plus de vivres, nous dépensons tout pour en acheter. — Une femme pauvre, Viet Nam, 1999a

Si de temps à autre quelques pauvres bénéficient effectivement de certains services de l'État, il n'en reste pas moins que les administrations publiques ont une très mauvaise image de marque parmi les pauvres qui, parfois, n'en voient même pas l'utilité. Tant pour ce qui est de la santé que de l'éducation, nombreux sont les pauvres qui dénoncent le fardeau imposé par les redevances officielles et occultes et les frais d'uniforme, de livres scolaires et de crayons, les transports et les inutiles visites de suivi au dispensaire ou à l'hôpital, et le coût des médicaments. De fait, la santé et l'éducation reviennent si régulièrement dans les entretiens que nous leur avons consacré les deux études de cas présentées à la fin de ce chapitre. Dans certains pays, tels que le Pakistan, un grand nombre de pauvres s'adressent au secteur privé, en dépit du coût, car ils ont meilleur espoir d'obtenir le service demandé une fois tous les frais réglés. Il est rarement question du système judiciaire, qui semble hors de la portée des personnes démunies. En revanche, les exemples concernant les actes d'intimidation de la police sont innombrables (on trouvera une étude de cas sur les rapports entre les pauvres et la police à la fin du chapitre 6).

L'Inde a l'un des programmes de services essentiels et d'assistance les plus vastes du monde en faveur des pauvres, des basses castes et des groupes tribaux. L'État fournit une éducation gratuite et subventionne les soins de santé, le logement, les aliments, le kérosène, l'eau, le crédit et les semences, et il apporte des secours en cas de catastrophe naturelle, des pensions aux veuves et une assistance aux invalides. Notre analyse s'appuie sur d'excellentes EPP de grande envergure réalisées dans deux États différents : le Rajasthan et l'Orissa. Ces EPP décrivent les avatars que subissent les programmes officiels les mieux intentionnés. Elles n'analysent pas en profondeur le pourquoi et le comment des succès et des échecs, mais elles illustrent des problèmes types et révèlent l'effet de ces programmes sur le sort des pauvres.

Au Rajasthan, une évaluation participative du Programme de lutte contre la pauvreté du district de Baran a été réalisée dans 29 villages considérés comme statistiquement représentatifs du district. Les pauvres ont évalué tous les programmes et les institutions avec lesquels ils ont été en contact durant leur vie. L'un des programmes, le Programme de développement rural intégré (PDRI), a pour but d'aider les familles vivant en dessous du seuil de pauvreté à acheter du bétail ou des machines agricoles, à ouvrir un magasin, etc., en leur accordant des prêts et des subventions. Au village de Kishanganj, les gens disent que le processus de

sélection des bénéficiaires a exclu beaucoup des familles les plus nécessiteuses. Dans tout le district de Baran, seules 40 % des familles sélectionnées reçoivent un type d'appui quelconque. Les gens accusent : « L'aide n'est pas assez adaptée pour être vraiment efficace et, à cause de leur médiocre qualité, les différentes prestations sont peu utiles » (Inde, 1997a). De nombreux participants soutiennent que les actifs distribués (chars à bœufs, bovins) constituent en fait un fardeau, si bien que les gens ne s'en servent pas ou les vendent, sans que leur niveau de vie s'améliore notablement. « Ici, le terrain est pierreux et il fait très chaud. Les animaux reçus au titre du PDRI n'étaient pas adaptés à ces conditions. Il leur aurait fallu plus d'eau. Ils sont tous morts en très peu de temps et nous n'avons pas pu rembourser nos prêts » (Inde, 1997a). Deux autres programmes, TRYSEM, qui devait donner une formation technique aux jeunes vivant en dessous du seuil de pauvreté, et Jawahar Rojgar Yojna, un programme de création d'emplois pour les personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, ont eu, selon les participants, un impact minime ou nul sur le sort des pauvres.

De même, les projets Indira Awas Yojna fournissent un logement gratuit aux nécessiteux. À Baran, où l'on avait prévu de bâtir 1 061 maisons, seules 350 ont été construites et, à l'époque où l'étude a été réalisée, toutes les maisons étaient endommagées et inoccupées, parce que les pauvres les jugeaient « inadaptées à leur mode de vie et à leurs habitudes socio-culturelles » (Inde, 1997a). Il est fréquent que les logements destinés aux pauvres soient construits avec des matériaux de construction non conformes. Dans le district de Baran également, les citernes fournies par l'État pour le stockage de l'eau restent inutilisées depuis leur installation, il y a trois ans, parce que les pompes ont été cassées et n'ont pas été réparées. Le seul programme de l'État qui donne de bons résultats est le programme Shaharia Vicks Pariyojna, qui a créé des internats pour les enfants des groupes tribaux et fournit une aide générale au développement des villages tribaux.

La deuxième EPP a été réalisée dans le district de Bolangir, situé dans l'ouest de l'État de l'Orissa, région sujette aux sécheresses. Là aussi, les observations reposent sur les recherches menées dans 29 villages considérés comme statistiquement représentatifs du district. L'EPP comprend également une évaluation institutionnelle. D'une manière générale, les gens ont une piètre opinion de l'efficacité et de l'accessibilité des administrations publiques, y compris le bureau de l'inspecteur des impôts, le bureau du bloc, les commissariats de police, le bureau de subdivision et le bureau de la Zila Parishad. Au village de Padiyabahal, dans le bloc de Khaprakhol, par exemple, l'importance, l'efficacité et l'accessibilité des administrations sont notées « moyennes » ou « faibles ». Dans d'autres villages également,

on constate que les administrations publiques sont situées à plus grande distance que les autres institutions (Inde 1998a).

Les notes attribuées aux institutions de Padiyabahal sont caractéristiques de l'opinion des hommes et des femmes défavorisés. Ainsi, l'hôpital est classé parmi les institutions les plus importantes, mais son coût est jugé « astronomique ». Dans une EPP, on peut lire : « les pauvres s'adressent rarement aux services de santé officiels, car ils sont éloignés, ils sont toujours à court de médicaments et le personnel est peu avenant » (Inde, 1998a). Les gens préfèrent recourir aux pharmacies privées ou aux médecins traditionnels. Les établissements scolaires, quoique jugés importants, suivent de près les hôpitaux pour ce qui est du coût. Leur note d'efficacité est faible, car « les professeurs sont souvent absents, le programme de déjeuners a été supprimé et la qualité de l'enseignement est médiocre ». Dans ces conditions, les gens ne voient pas l'utilité d'envoyer les enfants à l'école (Inde, 1998a).

Le système public de distribution (SPD) de vivres aux familles vivant sous le seuil de pauvreté (FSSP) s'étend à tous les villages de l'Orissa. Tout en le jugeant important, les pauvres n'ont pas bonne opinion de l'efficacité du programme. Une carte FSSP permet aux pauvres d'acheter du riz à 2 roupies le kilo. Cette carte n'a pas été attribuée à tous les pauvres et les distributions de riz sont irrégulières (une tous les trois ou quatre mois). Les maigres ressources dont ils disposent ne permettent pas aux pauvres d'acheter en grande quantité. On cite le cas de plusieurs familles qui ont vendu leur carte parce qu'elles n'avaient pas assez d'argent pour s'en servir. La figure 3.1 indique ce que pensent les pauvres des programmes officiels dans un village particulier.

Les agriculteurs jugent que le programme de distribution de semences subventionnées du bureau agricole du bloc est très important, mais imprévisible, et que son calendrier est capricieux et inadapté. Ce programme met les semences à la portée de leur bourse, mais il présente d'autres problèmes. « Quand nous demandons au bureau agricole des semences de paddy, dit l'un des cultivateurs, l'employé essaie de nous obliger à acheter d'autres semences, comme la Dhanicha, pour laquelle nous n'avons pas d'argent et que nous ne cultivons même pas » (Inde, 1998a).

Ailleurs en Inde, les gens reconnaissent que le gouvernement fournit aux pauvres des provisions de base subventionnées, telles que le blé, le sucre et le kérosène, dans le cadre du SPD, mais que beaucoup des articles dont les pauvres ont besoin ne sont pas disponibles. Selon une EPP : « Pendant l'enquête, l'équipe a vérifié les cartes de rationnement de différentes familles et a noté qu'elles comptaient très peu d'entrées, ce qui prouve que les prétendus bénéficiaires ne peuvent pas s'en servir. Par conséquent, les SPD

ne servent pas efficacement leurs bénéficiaires supposés. Où vont alors toutes ces ressources ? » (Inde, 1997a).

Figure 3.1 Analyse des programmes officiels, village de Chikili (Inde)

Activités de l'État	Exécutées par	Année	Caste qui a bénéficié	État actuel	Note	Ce que pensent les gens
Puits	État	1965	Adivasi (TC)	Enseveli		N'a jamais marché parce que mal construit
Route	État	1962	Toutes	Pas bon	xxxx	Les pierres [du côté du poteau] se sont éboullées. Le poteau est en mauvais état
Cartes FSSP, SPD	PANCH-AYAT	1997	Toutes	Approvisionnement régulier	xxxxx	La moitié des gens n'ont pas de carte. De grands exploitants paient le riz 2 R et des petits le paient 4 R
Programme "Un million de puits"	Bloc	1994	Adibasi & Ganda (CC)	Marche bien	xx	Il faudrait que beaucoup plus de pauvres en bénéficient
Prêts pour activités génératrices de revenu	Bloc	1983	Adibasi & Ganda (CC)	Ne reçoivent plus rien		Annulation des prêts a été utile
Maisons Indira Awas	Bloc	1996	Dal Ganda (CC)	Maisons correctes et utiles	x	Il faudrait que beaucoup plus de gens en bénéficient
Alphabétisation	Bloc	1996	Toutes	Les ignorants ont commencé à lire	xxxxxx	Assez utile. On ne sait pas pourquoi tout s'est arrêté
DPT	Bloc Bloc	1970 1982	Toutes Toutes	Terminé Terminé		Il nous faut des services médicaux maintenant (Centre d'Angannadi)

Notes : CC : Caste classée ; TC : Tribu classée ; SPD : Système public de distribution ; FSSP : cartes attribuées aux gens vivant sous le seuil de pauvreté ; Adibasi : Groupes tribaux ; Ganda : Groupes tribaux ; DPT : diphtérie, polio, tétanos ; Centre d'Angannadi : jardin d'enfants.

Participants : Gokul Mahakud, Mityanando Mahakud ; Pabitra Loha ; Pusindra Kabir Tandi.

Voici comment les pauvres expliquent que la mise en œuvre des programmes d'assistance soit si lente et que leurs résultats soient si décevants dans certains États indiens :

- ▶ La mise en œuvre des programmes souffre de retards anormaux, même une fois qu'ils ont été approuvés.
- ▶ Les gouvernants veillent davantage sur leurs propres intérêts que sur ceux de la société qu'ils ont choisi de servir.
- ▶ La participation des bénéficiaires et la concertation sont insuffisantes.
- ▶ Les compétences en gestion font défaut à tous les niveaux de l'administration.
- ▶ L'encadrement est inexistant.
- ▶ Les planificateurs officiels ne tiennent pas compte des besoins exprimés par la population.
- ▶ La corruption est généralisée dans l'administration et dans les entreprises (Inde, 1997c).

Néanmoins, les pauvres participent aux programmes gouvernementaux « même si ce n'est pas ce qu'ils voulaient, car c'est mieux que rien et, peut-être, ces programmes apporteront-ils un progrès » (Inde, 1997a). L'une des conséquences les plus évidentes de l'inefficacité des organismes officiels est que la population n'a généralement aucune confiance en eux, comme le montre cet extrait de l'EPP malgache :

Dans toutes les régions étudiées, les participants se méfient de l'État, par lequel ils s'estiment trahis. Cela est particulièrement évident dans le sud, où seuls 12 % des participants ont bonne opinion de l'État, jugeant que non seulement celui-ci est le garant de leurs droits, mais en outre qu'il est là pour les aider lorsque les temps sont difficiles et dans leur combat contre la pauvreté. Cependant, les 88 % restants sont unanimes à déclarer leur méfiance envers l'État, ses représentants, ses institutions et son administration. Soixante-sept pour cent des personnes interrogées pensent que la corruption est omniprésente dans l'appareil de l'État. Certains se plaignent de son attitude et de son mépris pour leurs préoccupations et pour leurs problèmes. — Madagascar, 1994

Dans de nombreuses régions du monde, beaucoup de pauvres se plaignent que les services dont ils ont besoin soient inexistantes. En Afrique du Sud, par exemple, « les institutions financières formelles sont quasiment absentes des zones rurales et, tant en milieu urbain qu'en milieu rural, la plupart de celles qui existent ne correspondent pas aux besoins des

pauvres » (Afrique du Sud, 1998). Une EPP ghanéenne signale : « Aucune des personnes interrogées n'a émis l'opinion que les systèmes de protection sociale de l'État étaient d'une utilité quelconque pour les membres les plus pauvres de ces communautés » (Ghana, 1995a).

Lorsque les services sont accessibles, leur qualité et leur efficacité sont souvent jugées insuffisantes et peu fiables : « En milieu urbain comme en milieu rural, les programmes d'approvisionnement en eau réalisés par les collectivités territoriales du Nigéria sont généralement des échecs. Il en est de même pour les programmes spéciaux, tels que ceux de la Direction de l'alimentation, des routes et des infrastructures rurales. En effet, les sociétés d'État chargées de l'alimentation en eau élaborent souvent des projets d'eau courante trop complexes et trop coûteux, que les autorités locales sont incapables de réaliser ou de gérer. Ayant été tenues à l'écart de la formulation des projets, les communautés locales ne peuvent jouer qu'un rôle limité dans leur gestion » (Nigéria, 1996).

Dans l'EPP de la Zambie, le programme de vulgarisation agricole administré par l'État, qui est censé fournir des informations et des intrants aux agriculteurs, est fortement critiqué par les paysans pauvres. Beaucoup d'entre eux considèrent que les services agronomiques sont pour ainsi dire inexistantes ou inutiles (Zambie, 1997). Les paysans pauvres déclarent soit que leur vulgarisateur ne vient jamais les voir, soit qu'il fait preuve de favoritisme. La jeunesse et l'inexpérience d'un grand nombre de vulgarisateurs ne font que conforter le sentiment que leur savoir est purement théorique et livresque. D'autres pensent que les thèmes communiqués par les vulgarisateurs sont trop répétitifs et trop étroitement axés sur la culture du maïs, au détriment des autres cultures de rapport ou de subsistance. Trop fréquentes, les réunions avec les vulgarisateurs attirent un public clairsemé. Les chercheurs ont également évalué l'importance du système de vulgarisation agricole dans la vie des cultivateurs par des techniques d'élaboration de diagrammes institutionnels, dans lesquels la taille et l'écartement des cercles dessinés traduisent l'importance des institutions dans la vie des gens. « En comparaison de l'église, du chef du village, de l'hôpital, du conseil de district et de l'école, d'une ONG et de LINTCO (l'organisme de commercialisation du coton), le ministère de l'Agriculture n'est représenté que par un point à la périphérie » (Milimio, 1995).

Dans l'ensemble, les institutions semblent jouer un rôle inutile ou minime dans la vie des très pauvres, sauf en cas de crise grave. Les institutions formelles sont favorablement jugées dans les EPP lorsqu'il s'agit de l'aide alimentaire ou de l'aide d'urgence. Une veuve de Simanansa (Zambie) déclare : « L'aide alimentaire que j'ai reçue l'an dernier quand je travaillais sur la route est devenue pour moi comme un mari : elle m'a beaucoup aidée » (Zambie, 1994). Souvent, malheureusement, il est

question de corruption et le sentiment demeure que les pauvres ne reçoivent effectivement qu'une fraction de ce qui leur était initialement destiné. Les EPP du Swaziland, du Kenya et du Bangladesh indiquent que l'aide alimentaire de l'État est indispensable en temps de crise, mais que, même à ce moment-là, elle est peu fiable. « Au Swaziland, la plupart des gens ne croient guère que les services de l'État soient capables de répondre aux besoins des communautés rurales. Dans beaucoup d'entre elles, les habitants ont déclaré que l'aide alimentaire et les programmes de vivres pour du travail sont indispensables en cas de mauvaises récoltes ou de sécheresse, mais ils sont souvent jugés sporadiques et peu fiables » (Swaziland, 1997).

Au Kenya, lorsqu'une famine est officiellement déclarée et que le gouvernement met en œuvre les activités de secours, les pauvres de certains districts en bénéficient effectivement. Cependant, l'aide alimentaire de l'État devient un élément supplémentaire de la stratégie de survie des pauvres au lieu d'être leur seule stratégie. En effet, les secours de l'État sont irréguliers et, lorsqu'ils parviennent aux ménages, insuffisants. Dans les districts où la question de l'aide alimentaire a été soulevée, deux observations reviennent systématiquement : les « fuites » et l'ingérence politique. À Kitui, on dit : « À présent, nous empruntons des ânes et nous allons nous-mêmes chercher les vivres au centre de secours, sinon nous n'aurions jamais rien ». À Busia, dans une localité, les gens déclarent : « Nous avons fini par recevoir un unique sac de maïs pour toute la localité : plus de 200 ménages. Nous avons donc décidé de le donner à l'école, afin que nos enfants aient au moins quelques repas chauds » (Kenya, 1996).

Dans les villes du Bangladesh, les pauvres ne sont pas indulgents pour les services de secours du gouvernement. Soit ils ne reçoivent pas les quantités attribuées, soit ils doivent soudoyer les fonctionnaires pour obtenir un secours quelconque. « Beaucoup ont déclaré qu'il faudrait que les secours leur soient apportés directement, et non pas par l'intermédiaire des autorités locales » (Bangladesh, 1996).

Dans de nombreuses régions d'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique, les travailleurs parlent de la profonde iniquité des méthodes employées pour privatiser les biens de l'État. En République de Moldova, les travailleurs agricoles jugent que la privatisation des terres n'a fait que creuser le fossé entre riches et pauvres dans des communautés autrefois égalitaires. Les travailleurs agricoles pensent que les textes relatifs à la réforme foncière ne fixaient pas de limites, si bien que cinq ou six familles d'une même localité ont acheté toutes les terres, obligeant les autres à travailler pour elles, comme autrefois pour les boyars roumains. Dans les exploitations collectives, les travailleurs disent que la privatisation consiste « à réunir une masse de documents inintelligibles, que le directeur de

l'exploitation ne signera, craignent-ils, que si l'agriculteur a déjà établi des "liens spéciaux" avec lui » (République de Moldova, 1997).

L'insuffisance des services de l'État n'est pas seulement le fait de fonctionnaires apathiques ou corrompus. On relève les observations suivantes dans une EPP sur le Gabon :

Nous avons visité plusieurs centres et services sociaux de Libreville. Les entretiens que nous avons eus avec les employés ont fait ressortir que 1) ceux-ci sont fortement motivés ; 2) ils se sentent impuissants devant tant de souffrances, car ils n'ont pas de ressources pour les soulager : « Tout ce que nous pouvons faire, c'est parler gentiment aux gens, et cela ne les aide pas beaucoup. Ce ne sont pas les idées qui nous manquent, c'est l'argent. Il faut que nous payions de notre poche pour acheter du lait à quelqu'un. Nous pouvons aider ces malheureux à remplir les formulaires, mais nous ne savons pas quelle suite leur sera donnée » ; 3) ils sont révoltés par le peu d'estime que les autorités accordent à eux-mêmes et à leur travail. « Les assistants sociaux ne sont rien au Gabon. Les gros pontes ne savent même pas que nous existons. Quand nous essayons d'aider les docteurs, ils nous envoient promener ». Le personnel se décourage et préfère rester au bureau. « Pourquoi se donner la peine d'aller voir les gens, puisque nous ne pouvons même pas aider ceux qui viennent à nous ? » — Gabon, 1997

Quelques programmes, néanmoins, ont moins mauvaise presse. Au Nigéria, par exemple, les leaders d'opinion de l'État de Kwara ont signalé que de nombreux organismes avaient fourni des services tels que des dispensaires, des étals de marché, des programmes de vaccination et d'emploi pour les jeunes, mais ils ont néanmoins mentionné plusieurs problèmes sérieux, tels que le grand nombre de projets officiels qui démarrent pour être abandonnés aussitôt, et le fait que les recettes fiscales ne semblent pas être consacrées à l'amélioration des conditions de vie (Nigéria, 1996). Certains projets font l'objet d'éloges sans réserves, comme dans une EPP ougandaise : « L'État nous a beaucoup aidés en s'occupant de ces quatre enfants par famille. C'est peu, direz-vous, mais on dit que l'État donne une éducation primaire à environ cinq millions d'enfants. C'est bien » (Ouganda, 1998). En Inde, dans une région où la majorité des gens pensaient que la pauvreté avait reculé, on lit dans l'EPP que « tout bien considéré », les personnes interrogées attribuent ce recul à plusieurs facteurs et, en premier lieu, « aux programmes de développement et de lutte contre la pauvreté patronnés par l'État » (Inde, 1997c).

Corruption et méfiance

Comme l'État nous vole sans arrêt, ce n'est pas un péché de le tromper. — Ukraine, 1996

Il n'est pas question d'arriver les mains vides. — Macédoine, 1998

Pour les projets du gouvernement, il faut que nous versions un don. Ceux qui devraient être inscrits sur la liste des gens en dessous du seuil de pauvreté n'y sont pas, et ceux qui ont de l'argent y sont. — Inde, 1997b

Nous avons vu arriver le camion des secours alimentaires, et le chef nous a dit deux semaines plus tard qu'on avait reçu un sac et demi à répartir entre 166 ménages. — Kwale (Kenya), 1996

Les professeurs ne vont en classe qu'au moment de toucher leur salaire. — Nigéria, 1997

Lorsqu'il est question des carences de l'État dans les EPP, on mentionne souvent la corruption officielle, qui amoindrit considérablement l'efficacité des prestations et engendre la méfiance et le dédain chez les pauvres qui y sont confrontés. Ces tendances ont des implications dramatiques pour ceux qui comptent sur les services officiels, comme l'illustre cette description :

Le peu d'empressement à solliciter des prêts auprès d'institutions formelles dans l'Orissa (Inde) est essentiellement imputable à deux facteurs. Le premier est la corruption massive : on estime que 20 à 50 % du montant emprunté serviraient à graisser la patte des employés de banque pour qu'ils fassent approuver le prêt. Le second est la lenteur excessive du décaissement, qui s'étend sur plusieurs saisons et engendre un niveau de frustration intolérable pour les demandeurs. Lorsqu'un prêt bancaire est enfin approuvé, l'objectif initial de la demande de prêt n'est plus valable. Par exemple, un prêt destiné à l'achat d'un bœuf de trait au début de la campagne agricole n'a plus guère de raison d'être quand la récolte est terminée. Ces prêts accordés sans aucune logique sont généralement dépensés à des fins improductives, si bien que l'emprunteur se retrouve étranglé par les dettes. — Inde, 1998a

La corruption des services éducatifs semble généralisée et prive les élèves de l'opportunité de recevoir une éducation primaire et supérieure : « On nous a cité de nombreux cas de jeunes villageois moldaves qui avaient

des notes excellentes et ont tenté de s'inscrire à l'université. Plusieurs d'entre eux ont été forcés de retourner au village, car leurs parents n'avaient pas les moyens de verser les gros pots-de-vin exigés par les professeurs pour garantir leur admission ». Une mère raconte, découragée : « Mon fils, qui avait reçu son brevet de serrurier au collège technique, ne trouvait pas de travail. Comme il avait de très bonnes notes, il a décidé de se recycler et de s'inscrire à la Faculté d'économie. On m'a demandé un dessous-de-table de 2 000 leis, que je n'avais pas. Mon fils a échoué au concours d'entrée » (République de Moldova, 1997).

Dans un pays où la privatisation est synonyme de vol par suite du niveau élevé de corruption qui a marqué la transition, les travailleurs agricoles éprouvent une profonde méfiance à l'égard de leurs propres directeurs d'exploitation. En République de Moldova, ils placent tous leurs espoirs dans le « projet américain » financé par l'Agence pour le développement international des États-Unis (USAID), qui dirigera le démembrement de 70 exploitations collectives sur l'ensemble du territoire. Bien que le projet leur inspire quelques réserves, les villageois espèrent que les Américains, en tant qu'étrangers, seront mieux placés que les fonctionnaires moldaves pour résister à la corruption et que les terres et les actifs seront distribués plus équitablement (République de Moldova, 1997).

La corruption sévit aussi dans les services de santé de bien des régions, et les pauvres qui ont des problèmes de santé sérieux sont contraints de céder s'ils veulent être soignés. En Macédoine, « la plupart des personnes interrogées insistent sur le fait "qu'il n'est pas question d'arriver les mains vides" ». Pour les services ordinaires, on est censé faire un cadeau modeste : café, bonbons, boisson, etc. Mais la valeur du cadeau augmente avec celle du service demandé. Voici quelques exemples :

- ▶ Une femme qui ... avait le pied gangrené a essayé pendant sept ans d'obtenir une pension d'invalidité. Trois médecins de la commission compétente, apprenant qu'elle avait un frère en Allemagne, ont décidé qu'elle devrait donner un dessous-de-table de 3 000 deutsche marks.
- ▶ Une personne explique qu'elle a dû réparer la voiture du médecin pour être opérée des reins.
- ▶ Un homme qui avait besoin d'une opération rénale a versé un pot-de-vin pour être référé à Skopje.
- ▶ Selon l'une des personnes interrogées, les patients du service de cancérologie de l'hôpital de Skopje doivent payer jusqu'à 1 000 ou 2 000 deutsche marks pour avoir une chambre confortable et être bien soignés.
- ▶ Les médecins ont dit froidement à un homme de Debar, dont la femme devait être opérée d'un ulcère : « Si tu as une enveloppe

épaisse, d'accord, sinon, fous le camp ». D'une manière générale, il est entendu que, pour se faire opérer dans un hôpital de Skopje, il faut déboursier entre 2 000 et 3 000 deutsche marks (Macédoine, 1998).

Les exemples de corruption dans les systèmes de santé sont légion dans le monde en développement également. Dans certains dispensaires, il n'y a pas de médicaments ou de médecin, les heures d'ouverture sont très réduites et les employés demandent aux malades de payer pour s'inscrire, être examinés par un infirmier ou un médecin ou faire faire des analyses. Ces exemples sont décrits en détail dans l'étude de cas consacrée aux soins de santé en fin de chapitre.

On dit souvent que les mécanismes d'État censés fournir les services ne fournissent rien sinon des tracasseries. Dans une EPP sur l'Inde, on lit : « Si le gouvernement approuve un prêt de 10 000 roupies, le bénéficiaire n'en reçoit que la moitié. Les fonctionnaires se partagent le reste. Si vous construisez une cabane, les gens du Service des forêts vont commencer à vous harceler pour avoir de l'argent. Ils vont demander d'où vient le bois, prétendre qu'il appartient au Service des forêts, et ainsi de suite » (Inde, 1997c).

En Indonésie, un exercice de planification nationale de la base au sommet a été perverti. Dans une étude menée dans 48 villages de trois provinces, tous les chefs de village considèrent cet exercice comme un simulacre. Les dirigeants locaux, après consultation de la population, présentent des propositions portant sur des mesures prioritaires. Il n'est pas rare qu'on fasse pression sur les villageois pour qu'ils révisent leurs propositions conformément aux « suggestions » des organismes sectoriels de l'État. Au centre de Java, les villageois se sont plaints qu'une partie substantielle des subventions ait été affectée au règlement des dépenses. Dans la province de Nusa Tenggara Timur (NTT), un village a reçu 20 % de la subvention en espèces, 50 % sous forme de marchandises inutiles, tandis que 30 % ont servi à défrayer les dépenses. Un autre village s'est vu attribuer 10 000 carpes, réservées à son intention dans la capitale, à trois jours de voyage. Or le village n'avait pas demandé de poisson et n'avait pas d'étangs piscicoles (Indonésie, 1998).

Au Mexique, les institutions sont soumises à la loi du clientélisme. Seules quelques institutions communautaires parmi les populations autochtones de Oaxaca semblent échapper à la corruption. Les autres sont dominées par des leaders qui dispensent des faveurs en échange de voix aux élections (encadré 3.1).

Quand les institutions officielles sont défailtantes, la population a recours à toutes sortes de stratégies pour répondre à ses besoins. Le cas échéant, elle tourne les systèmes qui lui paraissent injustes ou malhonnêtes,

soit par des actes de sabotage délibérés, soit par la résistance passive. Il est particulièrement évident, lorsque l'État est en faillite, que les gens n'hésitent guère à employer n'importe quels moyens pour survivre, même dangereux ou illicites. En Ukraine, on dit : « Puisque l'État nous a volés, pourquoi ne volerions-nous pas un peu nous aussi ? Nous ne volons pas, mais nous ne

Encadré 3.1 Le clientélisme au Mexique

Le « clientélisme » consiste à rendre un service ou à accorder des avantages pour acquérir du pouvoir. Le PRI domine la vie politique mexicaine depuis 66 ans, renforçant ainsi la place du clientélisme. Quatre-vingts pour cent des personnes interrogées à Mexico déclarent qu'elles pratiquent la politique du clientélisme pour obtenir un logement et des services urbains (eau, électricité, revêtement des rues, etc.). Bien que généralisé, ce système est largement décrié. Un homme interrogé dit : « Je n'aime pas la politique, ni les obligations qu'elle crée ... Je crois que personne ne s'y intéresse ; les gens font semblant, pour obtenir quelque chose, pour donner quelque chose, la maison aux enfants, par exemple, comme moi. Mais on est obligé, parce que, comme cela, on obtient ce qu'on demande ».

En dehors de Oaxaca, où existent de solides organisations communautaires traditionnelles, la majorité des personnes interrogées attendent une aide soit de leur famille, soit de l'État. Étant donné que les pauvres ont généralement des parents qui sont eux-mêmes pauvres, la famille ne suffit pas. Mais l'État, qui est considéré par beaucoup comme le dispensateur d'avantages pour les pauvres, est souvent coupé de la population, par l'éloignement physique ou par le fait que les dirigeants/intercesseurs parlent et agissent au nom des pauvres au lieu de les encourager à parler et agir par eux-mêmes. Chaque fois qu'il est question de l'État, deux évidences supplémentaires apparaissent. D'abord que les gens sont mal informés sur ce que l'État peut leur apporter. Ensuite, que la majorité pense que l'État est corrompu. On sait que les programmes officiels privilégient certains groupes en échange de leurs voix aux élections. Le même parti est au pouvoir depuis tant d'années que, dans l'esprit de la population, l'État et la politique se confondent, et ils considèrent l'État avec la même méfiance que la politique.

Source : Mexique, 1995.

portons pas de jugement sur ceux qui le font. Il faut bien vivre ! » (Ukraine, 1996).

Dans de nombreuses régions, les EPP décrivent des scénarios dans lesquels personne ne compte sur l'État pour fournir les services ou les biens qui sont théoriquement de son ressort. C'est alors qu'à l'État se substitue un secteur non-officiel qui ne fait généralement qu'exacerber les inégalités et les rivalités déjà en évidence dans la société. Dans un tel environnement, les pauvres sont invariablement perdants, tandis que ceux qui ont du pouvoir, de l'influence et des « relations » raflent la mise. Comme l'admet une personne interrogée en Macédoine : « Inutile d'être pauvre pour bénéficier d'une aide sociale. Il suffit de tirer quelques ficelles » (Macédoine, 1998).

Impuissance et humiliation

Nous préférons nous soigner tout seuls plutôt que d'aller à l'hôpital où une infirmière hors d'elle risque de se tromper de piquêre. — Tanzanie, 1997

C'est un pays égoïste, qui n'a pas de place pour les pauvres. — Inde, 1998a

On parle rarement de la corruption sans décrire les conséquences psychologiques des défaillances institutionnelles : vexations, intimidation et insultes influent notablement sur le degré d'utilisation des services de l'État. Les pauvres qui tentent de se frayer une voie à travers la corruption et l'impolitesse endémiques des institutions officielles en retirent le sentiment d'être impuissants, négligeables et écartés des services de l'État auxquels ils ont droit.

L'EPP de la Tanzanie traite de l'impolitesse et des vexations essayées par les pauvres dans les services de santé de l'État, où, paradoxalement, les patients peuvent quitter les services médicaux avec des blessures psychologiques :

On sait déjà que les dispensaires manquent généralement des médicaments même courants, mais on ne s'était jamais encore rendu compte que l'impolitesse endémique du personnel des services de santé était un problème majeur. Partout, les gens déclarent se faire insulter par les employés des dispensaires et ils ne continuent à s'y rendre que « parce qu'ils n'ont pas le choix et ont besoin des services ». Hommes, femmes et enfants ne cessent de répéter qu'on les traite comme des bêtes, « pire que des chiens ». Avant même qu'ils n'aient pu décrire leurs

symptômes, on commence à les accabler de reproches, à leur dire qu'ils sentent mauvais, qu'ils sont des paresseux et des bons à rien. Un homme âgé, qui avait désespérément besoin de lunettes, a supporté les insultes d'une infirmière pendant deux jours pour obtenir finalement ce qu'il demandait, mais il a juré qu'il ne retournerait jamais au dispensaire pour se faire humilier de la sorte. — Tanzanie, 1997

Au Pakistan, les gens disent que recevoir la charité est mortifiant en soi et qu'ils préféreraient gagner leur vie. Cette humiliation est aggravée à Kasur, où « les pauvres sont indignés de la façon dont les bénéficiaires de Zakat sont convoqués par haut-parleurs. Cette pratique a empiré depuis que les politiciens essaient de lier l'aide sociale au clientélisme personnel » (Pakistan, 1993).

Un rapport en provenance de l'Ukraine indique que les vexations infligées par les fonctionnaires sont en fait calculées pour « faire fuir les chômeurs ». Selon le rapport, « Le Bureau national du travail, comme les autres services officiels, est la cible du mépris et des critiques de la population. Beaucoup de gens s'attendent à être mal reçus et confirment que c'est en effet le cas. "Si on n'est pas très sûr de soi après la première visite au Bureau du travail, il y a peu de chances qu'on y retourne", dit Mikhaïl Mikhaïlovitch, 30 ans, qui s'est adressé à l'Agence pour trouver un emploi de traducteur. Il fait allusion aux insultes dont on est abreuvé par les fonctionnaires, tristement célèbres pour leur sadisme et leur arrogance, qui cherchent à rendre l'expérience des demandeurs si insupportable que ceux-ci ne reviendront plus » (Ukraine, 1996).

L'exaspération engendrée par la corruption et les mauvais traitements est aggravée par le sentiment d'insignifiance et l'impossibilité de protester, puisque ceux qui protestent risquent d'être privés de tout service. Au Pakistan, une veuve déclare : « Ceux qui se plaignent ou protestent contre la corruption sont rayés des listes de bénéficiaires pour tous les services, car c'est le même Comité de Zakat local qui recommande les candidats aux programmes d'assistance gérés par différents services du gouvernement » (Pakistan, 1993).

La plupart des pauvres n'ont pas accès à la protection de la justice ou même de la police. En Afrique du Sud, où l'on pense que l'accès au système judiciaire est extrêmement important, on dit que le personnel est excessivement insultant et peu serviable. Le manque de moyens de transport, ou leur coût, est également un obstacle majeur pour ceux qui voudraient obtenir des services juridiques. « Il est difficile d'aller au tribunal. La course en taxi entre la ferme et Patensie coûte 10 rands, et il

faut encore payer 3,50 rands pour aller de Patensie à Hankey » (Afrique du Sud, 1998).

Le fait de ne pas pouvoir compter sur la protection de la police est un problème généralisé. En Géorgie, les paysans disent vivre dans un « État policier, dans lequel les policiers achètent leur fonction et harcèlent allègrement la population. De fait, beaucoup de gens préfèrent s'adresser aux "autorités criminelles" plutôt que de se faire remarquer par les agents de police, qui leur extorquent souvent de l'argent » (Géorgie, 1997). En République du Yémen, les services de justice sont les moins bien notés (16 % de satisfaction), passant après l'enlèvement des ordures (28 %) et la police (26 %). À l'autre extrême, le téléphone est le mieux noté : 82 % de satisfaction (République du Yémen, 1998).

Nombreuses sont les sociétés où les femmes ne peuvent guère s'adresser à la police : aller au commissariat peut être dangereux en soi. En République du Yémen, par exemple, les femmes disent qu'elles ne peuvent pas se rendre au commissariat car les agents de police leur riraient au nez et leur famille ne le leur permettrait pas. « Une femme ne peut pas aller seule voir la police. Elle doit être accompagnée de son mari, de son frère ou d'un voisin. Même en cas d'acte criminel grave, et même si le commissariat est tout proche, cela ne se fait pas. Par contre, si le commissariat avait des agents de police femmes, les femmes disent qu'elles pourraient y aller, soit seules soit avec un homme de leur famille » (République du Yémen, 1998).

Dans certaines régions, le mépris généralisé des lois engendre le cynisme parmi la jeunesse. « Les jeunes commencent à penser qu'un travail honnête et légal ne mène nulle part, mais en fait, c'est une voie qui conduit à l'alcoolisme, à l'abus des stupéfiants et à la prostitution. Ces deux derniers phénomènes constituent une bombe à retardement dans les campagnes » (Lettonie, 1997).

Un grand nombre de fonctionnaires voient les pauvres et leurs problèmes sous un angle différent de celui sous lequel les pauvres eux-mêmes se voient. Si, dans l'esprit des prestataires de services, les pauvres sont paresseux et bons à rien, on comprend pourquoi ils ont une attitude méprisante à leur égard. En Inde, par exemple, une EPP explique que les fonctionnaires considèrent les pauvres comme tributaires d'autrui, dépourvus d'initiative, oisifs, peu enclins à travailler et prisonniers des croyances traditionnelles. Les pauvres, quant à eux, pensent qu'ils sont pauvres parce qu'ils n'ont pas assez de ressources ou de possibilités d'obtenir un revenu, qu'ils ont les terres les plus mauvaises et qu'ils sont souvent trompés et exploités par les riches et les puissants (Inde, 1997c).

Lorsque les agents de l'État connaissent mal les pauvres de leur région, comment peuvent-ils élaborer des programmes d'aide efficaces ? Au Kenya, on note des différences marquées entre la manière dont les chefs de district

perçoivent l'intensité et l'ampleur de la pauvreté dans leur circonscription et la perception et le vécu des villageois et des pauvres. Les pauvres estiment que ce fossé entre les perceptions contribue fortement à empêcher la réalisation de programmes qui auraient pu les aider. « Au cours des entretiens, les villageois démontraient qu'ils savaient très bien ce qu'est la pauvreté et qui est pauvre, tandis que les chefs de district décrivaient plutôt la pauvreté en des termes abstraits et considéraient les pauvres comme une masse amorphe » (Kenya, 1996).

Presque partout, les politiciens sont des objets de dédain. Les pauvres constatent que si les politiciens ou les fonctionnaires s'intéressent à eux, c'est souvent pour des motifs qui ne les concernent pas. Les EPP d'Asie du Sud et d'ailleurs montrent que les politiciens ne se rendent dans les communautés pauvres que pendant les campagnes électorales. En Inde, par exemple, « les pauvres sont trop souvent traités comme une réserve de voix par la classe politique et non pas comme une catégorie importante d'électeurs qu'il faudrait intégrer à la société dans son ensemble. Ces facteurs se combinent pour engendrer des attitudes extrêmes, qui font que la société a pitié des pauvres ou au contraire pense qu'on fait trop pour eux, ce qui renforce l'ostracisme et l'insécurité des pauvres et leur complique encore la tâche quand ils souhaitent prendre des initiatives pour améliorer leur sort » (Inde, 1997a).

En Indonésie, depuis les grandes mutations politiques amorcées en mai 1998, « la pratique bien établie consistant à payer les électeurs a été exposée au grand jour » (Indonésie, 1998). Devenir chef de village ou siéger au conseil du village nécessite généralement des contributions financières. Durant les campagnes électorales, de nombreux candidats envoient leurs partisans acheter des voix en distribuant des sommes modiques aux électeurs particuliers (Indonésie, 1998).

Vulnérabilité en cas d'effondrement de l'État

Nous nous en remettons à Dieu, puisque le gouvernement ne s'occupe plus de ces choses-là. — Arménie, 1995

Ce sont les riches qui ont profité de l'expansion... mais c'est nous, les pauvres, qui faisons les frais de la crise. — Thaïlande, 1998

Lorsque les communautés ou les particuliers défavorisés sont fortement tributaires des services fournis par les institutions officielles, l'effondrement de l'État les laisse vulnérables. Ce phénomène est particulièrement notable dans les EPP de l'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique, ainsi que dans celles des pays affectés par la crise financière est-

asiatique. Dans les pays de l'ex-Union soviétique, les EPP montrent que la population a le sentiment que l'État a abandonné ses citoyens, dont beaucoup ont été précipités dans une grande pauvreté par les bouleversements politiques. Les termes employés pour caractériser l'attitude de l'État sont : mensonge, laissez-faire et exploitation. En République de Moldova, les pauvres dépourvus de relations accusent les anciens membres du Parti communiste devenus riches d'avoir « troqué leur carte du parti contre l'habit du parlementaire, du fonctionnaire, du responsable local, du membre de la mafia », et de se servir de leurs relations pour s'approprier du matériel et créer leur entreprise. Les pauvres qualifient ces personnages officiels de « menteurs », « escrocs », « spéculateurs » et « voleurs » et sont persuadés que les politiciens sont indifférents au sort de la population en détresse (République de Moldova, 1997).

Dans de nombreux pays de l'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique, les retraites sont pitoyables, les programmes d'assistance sont inaccessibles et le sentiment d'humiliation est largement répandu. Beaucoup voient dans la pauvreté une conséquence directe de l'incompétence du gouvernement. « La quasi-totalité des personnes interrogées dénoncent l'incompétence des services de l'État, jugés incapables de gérer l'économie. Quelle que soit la manière dont les gens sont devenus pauvres, les personnes interrogées ont une si piètre opinion de l'État qu'elles lui imputent la responsabilité de la chute catastrophique du niveau de vie, bien plus qu'à toute déficience personnelle » (Ukraine, 1996).

En Ukraine, une femme âgée dit qu'elle a honte d'être pauvre, mais que le sentiment de honte commence à s'estomper. « J'y suis habituée, ou cela m'est devenu indifférent, je ne sais pas », dit-elle. Comme la plupart, elle en veut au gouvernement de l'avoir précipitée dans la détresse. Elle pense que sa situation ne va faire qu'empirer. Elle a déjà vendu presque toutes ses possessions. Elle est propriétaire d'une petite parcelle de terrain, mais celle-ci est située à l'écart des moyens de transport. À son âge, 71 ans, elle a de plus en plus de mal à charrier des kilos de pommes de terre jusqu'à l'arrêt du bus et elle envisage de mettre ce terrain en location. Elle espère que le loyer sera une seconde source de revenu après sa pension, qui lui permet de ne pas mourir de faim. — Ukraine, 1996

En Thaïlande, ce que les pauvres disent de l'impact de la crise financière de l'Asie de l'Est fait également ressortir la vulnérabilité de ceux qui comptent sur l'État, en particulier des très pauvres, lorsque les institutions s'effondrent.

La crise est survenue si brusquement que nous en sommes restés abasourdis, perplexes et dérouterés. « Nous avons perdu notre travail mais on ne nous a donné aucune explication », dit une dirigeante communautaire des taudis de Khon Kaen (Thaïlande). « Ce sont les riches qui ont profité de l'expansion... mais c'est nous, les pauvres, qui faisons les frais de la crise », accuse-t-elle. Les habitants de son quartier éprouvent un sentiment d'incertitude, d'insécurité et d'isolement. « Même les écoles et les soins de santé, auxquels nous avons un accès limité, commencent à nous être refusés. Nous craignons pour l'avenir de nos enfants », ajoute son mari. Les familles pauvres doivent retirer leurs enfants de l'école pour qu'ils puissent travailler, et une mère déplore : « Est-il juste d'envoyer les enfants à la décharge municipale tous les jours pour nourrir la famille ? » — Thaïlande, 1998

Lorsque l'État est en déconfiture, tous ceux qui comptaient sur les services qu'il fournissait auparavant en pâtissent. Mais les pauvres sont affectés dans une mesure disproportionnée car, sans ressources et sans pouvoir, ils sont en position de faiblesse pour obtenir satisfaction dans le contexte de corruption et de chaos qui succède à l'ordre antérieur.

Les obstacles : règles, règlements et information

Toutes les personnes handicapées n'ont pas les moyens de déposer une demande de pension d'invalidité. — Moldova, 1997

Pour aller à l'école, nous devons traverser trois cours d'eau. Quelquefois, le niveau de l'eau monte jusqu'à 1,20 m pendant la saison des pluies. Quand il commence à pleuvoir, nos mères se font du souci. — Écoliers, Kimarayag, Philippines, 1999

Quand il faut l'approbation de l'administration pour avoir accès à certaines prestations de l'État, ceux qui ne peuvent pas l'obtenir sont exclus. En obligeant ceux qui demandent à bénéficier d'une prestation à présenter une carte d'identité, à acheter un uniforme ou à fournir des pièces administratives superflues et injustifiées, et en refusant de recevoir et d'instruire les demandes, l'administration exclut ceux qui ne peuvent pas remplir ces conditions. Les règlements officiels peuvent aussi empêcher les pauvres de faire du commerce ou de créer une entreprise. Les principales victimes sont les individus ou les ménages les plus défavorisés. Du reste, ils sont nombreux à citer ce genre d'obstacles dans les EPP.

Les personnes aisées parviennent à tourner les règles, mais pour les pauvres, cela est plus difficile, car ils ne sont pas assez informés. En Arménie, les familles comptant une personne âgée déclarent parfois être des ménages distincts occupant le même appartement afin que le retraité soit considéré comme célibataire et puisse recevoir du kérosène et d'autres formes d'aide. De fait, les retraités vivant seuls, mais à proximité de leurs enfants, ont généralement davantage d'actifs et peuvent acheter un appartement à leurs enfants adultes. Certains couples divorcent, tout en continuant d'habiter ensemble, car les mères célibataires ont droit à une assistance. En revanche, les Arméniennes dont le mari est parti travailler à l'étranger, mais n'est pas en mesure d'envoyer de l'argent à sa famille, n'ont pas droit à l'aide réservée aux familles sans père (Arménie 1995). Autre motif de grande inquiétude pour les pauvres : la perte de leur terrain privatisé s'ils ne peuvent pas payer les droits cadastraux.

Même lorsque les services existent, les règles sont rarement faites pour en faciliter l'accès aux pauvres. Dans plusieurs pays, les familles retirent les enfants de l'école parce qu'elles doivent acquitter les frais de scolarité au moment où leurs ressources sont au plus bas. En Éthiopie, par exemple, l'année scolaire va de septembre à juin, mais septembre est le mois où se célèbrent deux grandes fêtes, si bien que les familles n'ont plus assez d'argent pour payer l'école. Pour aggraver les choses, les enfants sont en classe lorsqu'on a besoin d'eux pour la récolte. Dans les villes, les pauvres expliquent que c'est pendant les mois d'été, période où la demande est particulièrement basse, que les enfants cherchent du travail, ce qui aggrave la vulnérabilité saisonnière. Les vacances scolaires coïncident avec les périodes de stress alimentaire. Dans une région de l'Inde, les chercheurs notent que le calendrier scolaire mal conçu fait que les enfants ne vont pas à l'école publique, cependant que le programme d'éducation « non formelle » dirigé par une ONG locale est très apprécié, car il est plus souple et « tient compte des réalités de la vie des petits villageois, à qui il permet de s'acquitter de leurs tâches domestiques » (Inde, 1997a). L'éducation et l'information se heurtent également à des obstacles physiques. Par exemple, dans beaucoup d'écoles rurales, la fréquentation baisse pendant la saison des pluies, car les enfants risqueraient leur vie en se rendant en classe.

En République de Moldova, les personnes désireuses d'obtenir divers services, y compris le droit de privatiser une entreprise collective, doivent présenter un dossier volumineux. Les exemples sont nombreux qui montrent l'impossibilité de triompher d'un système kafkaïen. À Cahul, par exemple, une veuve ne peut pas privatiser sa terre parce qu'elle ne peut pas produire le carnet de travail indiquant tous les emplois qu'elle a occupés précédemment. « Ce carnet aurait dû se trouver au bureau de l'exploitation collective ou dans les archives du bureau du district. Les fonctionnaires de

ce service ont refusé de lui remettre le carnet ; elle s'est alors tournée vers les employés de l'exploitation collective, mais ils n'ont rien fait non plus » (République de Moldova, 1997).

En tant que catégorie de population, les femmes peuvent se voir interdire systématiquement l'accès à toutes sortes de services, du fait que l'État ne les reconnaît pas comme individus. Si seuls les « chefs de famille », autrement dit les hommes, peuvent obtenir une carte d'identité, les opportunités accessibles aux femmes en dehors de leur statut officiel par rapport à un homme sont très limitées. Par ailleurs, celles-ci peuvent se heurter à des obstacles particuliers, dus à des règles déraisonnables, lorsqu'elles demandent une aide sociale. Ainsi, en Afrique du Sud, des tribunaux ont statué qu'ils ne pouvaient obliger les maris en fuite à s'acquitter de leurs obligations financières que si leur femme les retrouvait. Cependant, même lorsque les hommes sont traduits en justice, le système judiciaire n'est pas en mesure de les contraindre à verser une allocation pour les enfants (Afrique du Sud, 1998).

De toutes sortes de manières, la nécessité de constituer un dossier peut empêcher les pauvres de demander des services et des prestations. L'absence de papiers officiels place les individus dans une « illégalité précaire » qui est largement tolérée, mais qui met les pauvres à la merci d'entités plus puissantes, qui les exploitent. Dans les taudis urbains du Brésil, de l'Inde, du Kenya, du Mexique, du Pakistan et du Viet Nam, les pauvres dépourvus de papiers d'identité sont des proies faciles pour les propriétaires. Ceux qui n'ont pas de titres fonciers ni de cartes d'alimentation doivent parfois acheter les denrées de base au prix fort et, par conséquent, se tourner vers les prêteurs et les riches propriétaires, des griffes desquels ils ont souvent le plus grand mal à se libérer. Dans certains pays, beaucoup de pauvres n'ont pas de carte de travail, si bien qu'ils ne reçoivent même pas le salaire minimum et qu'ils n'ont pas droit aux indemnités de chômage. Enfin, toutes les subventions générales profitent aux non-pauvres, même dans le cas de produits ou de services comme les transports urbains, qui représentent une part plus élevée du budget des pauvres que des non-pauvres (Brésil, 1995).

Il arrive que les tracasseries administratives soient telles que les prestations accordées par l'État ne valent pas le temps et l'énergie nécessaires pour les obtenir. Par exemple : « Un veuf retraité de 65 ans, habitant à 22 km de Donetsk, s'est vu refuser une indemnité de logement. Entre autres pièces justificatives, on lui demandait de présenter une attestation de Gorgaza, le service du gaz. Les autorités ont prétendu que son attestation n'était pas valable. Il a dû retourner sept fois au bureau de Gorgaza. Quand il a fini par s'insurger contre les retards, on l'a accusé de dissimuler le revenu de son fils et on lui a refusé une indemnité. "Pensez-

vous que ce sont des êtres humains ? Non, ce sont des animaux !”, dit-il des autorités responsables » (Ukraine, 1996).

Il arrive que les gens demandent une prestation au péril de leur vie. En Géorgie, des personnes déplacées ont été écrasées par la foule qui attendait le versement de l'indemnité mensuelle. « Bien qu'ils y aient droit, ils ont souvent du mal à en obtenir le versement. À Tbilissi, les déplacés expliquent que la caisse d'épargne ne reçoit les fonds qu'une fois par mois. Comme il n'y en a jamais assez pour tout le monde, les gens commencent à faire la queue au petit matin. Parfois, la foule est si dense que certaines personnes sont blessées ; une jeune femme interrogée avait eu une fracture de la main. Les déplacés sont amers et humiliés, car ils considèrent qu'ils ont officiellement droit à cet argent en dédommagement des biens qu'ils ont dû abandonner en Abkhazie » (Géorgie, 1997).

Le manque d'information est un obstacle redoutable pour ceux qui ne savent pas faire valoir leurs droits à une prestation. Mal informés sur les règles et les avantages des programmes, les pauvres sont à la merci des intermédiaires sans scrupules et des fonctionnaires corrompus.

En Inde, le thème commun à tous les programmes gouvernementaux en cours dans la zone considérée est qu'il existe un grave hiatus au niveau de l'information entre l'administration et les bénéficiaires supposés. Les villageois sont très peu au courant des différents programmes officiels de lutte contre la pauvreté. Même lorsque la population a entendu parler de ces programmes, elle en comprend rarement les aspects précis et les mécanismes pratiques. Dans la plupart des cas, les villageois ne peuvent s'informer qu'en s'adressant aux intermédiaires. Malheureusement, ces derniers n'hésitent pas à berner les bénéficiaires supposés, par exemple en prélevant un pourcentage donné des fonds alloués. L'autre fait saillant qui est ressorti des entretiens avec les villageois est que, selon eux, un grand nombre des programmes officiels ne correspondent pas à leurs besoins ni à leurs intérêts. — Inde, 1997a

Depuis que de nouvelles règles ont été promulguées en Géorgie, beaucoup de gens ne savent plus à quoi ils ont droit, et ignorent parfois si l'aide qu'ils reçoivent vient de l'État ou d'organisations privées. Leurs renseignements proviennent de leurs amis, de leurs connaissances, parfois de la télévision, mais jamais de source officielle. Alors qu'ils allaient à Tbilissi, voire jusqu'à Moscou pour « faire valoir leurs droits », à présent ils ne savent plus à qui s'adresser pour obtenir des renseignements ou faire une réclamation. Les habitants de Marneuli, par

exemple, craignent de prendre contact avec la commission médicale qui statue sur les cas d'invalidité, et donc sur le droit à bénéficier d'une pension, car ils redoutaient de devoir verser une somme importante. — Géorgie, 1997

En Lettonie, les habitants d'un petit nombre de municipalités ont indiqué qu'ils obtenaient des renseignements sur les types d'assistance disponibles auprès des services d'aide sociale. Étant donné le peu de clarté et le caractère apparemment arbitraire des procédures d'allocation des indemnités, les gens réagissent avec suspicion et méfiance... Certains candidats possibles sont retenus par la méfiance, voire la crainte des institutions. Ceux qui ont essuyé l'insolence ou le mépris du personnel ne reviennent demander une aide que lorsque leur situation est désespérée... Les employés ont bruyamment reproché à une voisine qui vit avec son fils chômeur de l'avoir mal élevé, lui disant que c'était sa faute s'il avait mal tourné. Tout comme les budgets et les programmes, les opinions sur la compétence des services d'aide sociale varient suivant les régions. À Livani, par exemple, les personnes interrogées ont déclaré que les fonctionnaires locaux faisaient de leur mieux pour distribuer équitablement l'aide et qu'elles étaient bien accueillies par le personnel. À Ventspils également, les personnes interrogées jugent que le personnel est « compréhensif » et « poli ». — Lettonie, 1998

Quand l'État ne fournit pas les renseignements nécessaires sur les prestations, les opportunités de méfiance et d'exploitation se multiplient, comme l'illustre de façon convaincante l'exemple d'une Yéménite qui a essayé d'obtenir des indemnités d'invalidité pour sa fille (encadré 3.2).

La réglementation peut empêcher les pauvres de faire du commerce, cependant que la libéralisation des règles commerciales favorise les gens plus aisés. Les règlements restrictifs sur les vendeurs des rues et les persécutions de la police et des hommes de main sont des problèmes qui ont été signalés dans de nombreuses agglomérations. Dans les campagnes, la gestion et la propriété collectives des actifs se heurtent à l'obstruction des fonctionnaires locaux. En Indonésie, il existe à proximité d'un village de Jambi des grottes d'une grande richesse. Lorsque la licence de la société qui les exploitait a expiré, le village a demandé l'autorisation de se constituer en société pour gérer les grottes. Le service des forêts a rejeté la demande, car le comité villageois ne possédait pas, et ne pouvait pas acquérir, de pièce prouvant la constitution du comité en société, ni de licence d'exploitation l'autorisant à créer un lieu de travail. Le service des forêts dit que seule une

Encadré 3.2 République du Yémen : chercher de l'aide pour une fille handicapée

Depuis que sa fille est invalide, Sharifa s'était rendue à maintes reprises au ministère des Affaires sociales pour l'inscrire au Fonds de protection sociale. Elle y parvint enfin, non sans avoir supporté de gros frais de transport. Elle reçut YR 1 200. Elle s'attendait à recevoir cette somme tous les mois, mais, renseignement pris, on lui dit qu'elle ne toucherait plus rien. Elle soupçonna qu'elle était inscrite depuis longtemps et que les fonctionnaires lui volaient son argent depuis le début, mais elle n'en était pas sûre et elle ne savait pas à quelles prestations elle avait droit.

Déçue par le programme du gouvernement, Sharifa essaya d'obtenir l'aide d'un cheikh puissant (chef traditionnel). Pour cela, elle dut prouver que sa demande était légitime en se procurant un papier officiel, la *waraqqa*. La procédure d'obtention de la *waraqqa* fut longue et fastidieuse. D'abord, il fallut faire rédiger son récit, puis demander à un voisin d'attester que celui-ci était véridique et, enfin, obtenir l'attestation de l'*aquel* (personnage élu). Ces démarches enfin terminées, elle se rendit au bureau du cheikh munie de sa *waraqqa*. On l'obligea à revenir plusieurs fois avant de lui accorder une audience avec le cheikh. Enfin, elle fut reçue par le cheikh. Celui-ci prit le papier, le posa derrière sa *jambiya* (sabre yéménite) et lui dit de revenir un autre jour. À sa prochaine visite, il annonça qu'il ne trouvait plus la *waraqqa*. Elle fit appel aux femmes de la maison du cheikh, mais celles-ci ne lui accordèrent aucune attention. En désespoir de cause, elle alla trouver au village quelqu'un qui travaillait au bureau du cheikh comme soldat et lui demanda de l'aider à obtenir une nouvelle audience. Cependant, lorsqu'elle alla voir où en étaient ses affaires, on lui répéta que la *waraqqa* était perdue. C'est alors qu'elle abandonna ses démarches.

Source : République du Yémen, 1999.

compagnie légalement constituée, appartenant à des particuliers, peut exploiter la grotte (Indonésie, 1998).

Le rôle des élites et des fonctionnaires locaux

Les dirigeants détiennent le pouvoir, mais ils ne s'intéressent pas à la population locale. Or, les gens veulent que les dirigeants travaillent pour eux, ils ne veulent pas des promesses.
— Venezuela, 1998

La population n'a pas voix au chapitre ; il n'y a pas de leaders ici. — Panama, 1998

Certaines personnes affirment qu'elles sont pauvres parce que la population n'a pas voix au chapitre et parce qu'elle n'a pas de leaders (Panama, 1998), mais beaucoup pensent que les leaders locaux sont en grande partie responsables du problème. Le pouvoir dont disposent les élites locales est souvent inversement proportionnel à la mesure dans laquelle elles sont comptables de leurs actes et de leurs décisions. Si les administrés ont peu de moyens, ou pas de moyens véritables, d'influer sur les actes des dirigeants locaux, si le pouvoir des politiciens locaux et autres personnages influents n'est soumis à aucune restriction, et si l'État n'est pas en mesure de surveiller et de réglementer leurs actes, le clientélisme est la principale option dont disposent les pauvres pour avoir accès aux ressources. Lorsque le secteur public est dominé par des relations de clientélisme, les particuliers et les collectivités dépourvus de relations haut placées ne peuvent pas obtenir d'aide de l'État (Togo, 1996). En Afrique du Sud, la création des bantoustans sous le régime d'apartheid a faussé le rôle des autorités traditionnelles. Celles-ci, qui étaient auparavant les porte-parole de la population, forment à présent une bureaucratie privilégiée et ont perdu tout contact avec leurs administrés (Afrique du Sud, 1998).

Au Pakistan (1993), l'usage illimité de l'eau d'irrigation dans les zones d'agriculture irriguée s'est traduit par la saturation et la salinisation des terres. La baisse des rendements qui s'en est suivie a déclenché l'exode des familles pauvres. Beaucoup imputent ce problème à l'élite locale, qui a la haute main sur l'approvisionnement en eau et qui a la réputation d'être indifférente aux conséquences de l'abus de l'irrigation sur les terres cultivées par les pauvres. Autre cause de mécontentement, les politiciens locaux contrôlent les fonds affectés aux collectivités territoriales et, selon la population, ils ne s'en servent que pour promouvoir leurs propres intérêts. Le village de Badan fait exception à cette règle. Là, en effet, la population a confiance en ses dirigeants locaux, qu'elle juge équitables et qui répartissent les aides de l'État à égalité entre les habitants du village.

En République du Yémen (1998), les élites locales s'occupent des collectivités et de leurs intérêts. Les relations et les rapports de force déterminent le volume des ressources acheminées vers les communautés. À titre d'exemple, voici comment opèrent les comités responsables de l'eau courante. Ces comités sont composés de quelques spécialistes techniques du chef-lieu, du cheikh local et du chef élu du village. Dans les communautés où le cheikh a des relations distantes avec les fonctionnaires aux niveaux local et régional parce qu'il appartient à une tribu sans importance, la communauté ne mobilise guère de ressources, car elle sait que son cheikh n'a aucun pouvoir.

À la Jamaïque (1997), la population s'est toujours adressée aux dirigeants puissants chaque fois qu'il s'agissait d'obtenir des services ou un travail. Cependant, de plus en plus de dons (parrains) sont associés au trafic de la drogue, à une répartition inégale des largesses et à la guerre des gangs. Aussi la population ne voit-elle plus en eux des parrains bienveillants qui distribuent les ressources et assurent la paix et la cohésion de la communauté.

En Inde, les rapports entre les pauvres et les élites locales présentent des aspects très divers. Les élites, en particulier celles des castes supérieures, sont principalement considérées comme des entités qui détournent les ressources d'État à leurs propres fins. Dans certaines régions, on considère les leaders locaux comme « égoïstes et corrompus » et on pense qu'ils sont en partie responsables du peu de développement de la région (Inde, 1997a). Il existe cependant aussi des exemples positifs. Le *panch*, un comité informel comprenant le chef de village et quatre leaders villageois, jouit du respect général pour la façon équitable qu'il a de dénouer les conflits entre villageois, ce qui permet de régler les différends au niveau local et d'éviter la police ou les tribunaux. Dans les villages regroupant plusieurs castes, les Thakurs (les propriétaires membres de la caste supérieure) sont craints mais ne sont pas respectés par les pauvres des castes de serviteurs et par les ouvriers pauvres. Dans certaines régions, les membres des castes inférieures pensent que, du fait qu'ils ne cherchent plus à survivre sur des terres dégradées mais qu'ils émigrent pour gagner leur vie, la domination traditionnelle des castes inférieures par les castes supérieures s'est érodée (Inde, 1997a).

En Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique, beaucoup de pauvres pensent que seuls réussissent ceux qui ont des relations parmi les organisations criminelles ou parmi les anciens cadres du parti communiste. À l'époque communiste, c'était la coutume de tenter de s'insinuer dans les bonnes grâces des dirigeants et de distribuer de modestes pots-de-vin pour faciliter les transactions, mais une EPP sur la Géorgie affirme : « À présent, l'ancien système de corruption s'étale au grand jour et sévit dans tous les domaines. Les

pauvres sont scandalisés par le contraste entre leur vie et celle des fonctionnaires ». Un habitant d'Adjara, contestant l'image officielle donnée par les dirigeants d'Adjara comme un « îlot de prospérité » au sein de la Géorgie, qualifie ces dirigeants de « riches » qui « construisent des hôtels luxueux et des courts de tennis pour le gratin de la société, fréquentent les hommes d'affaires locaux et étrangers et gaspillent l'argent du peuple » (Géorgie, 1997). Dans les campagnes, les gens font remarquer que les fonctionnaires locaux se retrouvent presque systématiquement à la tête des terres les meilleures et les plus vastes et des plus grosses entreprises (Géorgie, 1997).

Dans la mesure où les fonctionnaires locaux limitent l'accès des particuliers à l'information et aux autres ressources, les pauvres ont du mal à trouver du travail et à échapper à la pauvreté (République de Moldova, 1997 ; Arménie, 1996 ; Géorgie, 1997). Il importe de noter que les villageois ne sont pas pour autant entièrement à la merci des dirigeants locaux, car si les communautés s'organisent, elles peuvent agir efficacement. Ainsi, dans le village géorgien de Djuta, lorsque les fonctionnaires locaux ont différé la distribution des prairies aux paysans, les habitants du village ont pris les choses en main : ils ont partagé les prairies en parcelles individuelles et les ont distribuées par tirage au sort (Géorgie, 1997).

Si les fonctionnaires locaux et les cadres dirigeants font plus souvent l'objet de critiques que de louanges, il arrive cependant qu'on trouve dans les rapports des exemples de dirigeants locaux qui sont considérés comme des atouts importants pour la communauté. À Livani (Lettonie) par exemple, les fonctionnaires locaux contribuent de façon importante à garantir une répartition équitable de l'aide humanitaire (Lettonie, 1997). De même, en Inde, certains leaders villageois ont « joué un rôle actif pour que les pauvres puissent bénéficier des avantages de certains programmes de lutte contre la pauvreté, et pour améliorer les infrastructures, notamment les transports » (Inde, 1997c). En fait, une EPP sur le Nigéria déclare : « Beaucoup d'habitants des communautés pauvres soulignent que les membres de leurs classes dirigeantes, en particulier ceux qui vivent et travaillent en milieu urbain, leur sont d'un grand secours. Ils sont souvent associés de très près à la création et à l'administration d'organisations d'aide mutuelle ». L'EPP poursuit : « Les leaders communautaires eux-mêmes soulignent qu'il leur est indispensable d'avoir des relations avec des "parrains" haut placés pour obtenir des avantages pour leur communauté. Beaucoup d'entre eux disent que s'ils ne participent pas activement à la vie politique, ils n'attirent pas l'attention du gouvernement et, par conséquent, ne peuvent pas encourager les membres de la communauté à participer au développement ». L'une des grandes conclusions de cette EPP est que les programmes publics ont de bien meilleures chances d'être couronnés de succès si les leaders communautaires y participent, car des leaders locaux

respectés, partageant les opinions et les valeurs de l'ensemble de la communauté, peuvent rallier le soutien et la participation de celle-ci aux programmes de développement (Nigéria, 1996).

Conclusions

Cette analyse des rapports entre les pauvres et les institutions officielles donne à réfléchir. Lorsque les institutions sont chancelantes, non seulement elles ne fournissent pas les services qu'elles sont censées assurer, mais en outre elles réduisent les administrés à l'impuissance, voire au silence, en leur infligeant des humiliations et en les excluant de façon systématique, et par la corruption. Les obstacles d'ordre juridique et autres qui empêchent les pauvres d'obtenir des prestations ou de mener des activités commerciales ne font qu'aggraver le problème et, partant, l'exclusion et l'aliénation de ceux qui vivent à la périphérie de la société.

Ces observations soulèvent des questions fondamentales pour les responsables des programmes et des organismes qui fonctionnent principalement dans le cadre des institutions d'État. La solution ne consiste pas à réduire le rôle de l'État, à le contourner ou à ne traiter qu'avec les réseaux établis par les pauvres, mais à prendre le vécu et la réalité des rapports entre l'État et les pauvres pour point de départ, de manière à formuler des démarches appropriées qui déboucheront sur des transformations au niveau local. Simultanément, les organismes doivent analyser les modifications à apporter à leurs valeurs, à leurs normes, à leurs incitations, à leur rôle, à leurs méthodes de travail et à leurs orientations aux niveaux les plus élevés, de manière à encourager la transparence et la responsabilité devant les pauvres au niveau local. Il faut également innover pour soutenir les héros locaux « motivés et aux mains propres » de l'État et de la société civile, qui ne sont pas reconnus, surtout au niveau des communautés de base.

Les pauvres, hommes et femmes, sont conscients de l'importance des services fournis par l'État et du rôle que joue l'administration dans la mise en place du cadre réglementaire, mais ils se sentent incapables d'influer sur ces institutions. Il faut établir de nouveaux partenariats entre les administrations publiques (à tous les niveaux) et les organisations de la société civile. Cela commence à se faire dans le cadre de certains programmes sectoriels, mais la participation directe des pauvres à la gestion des affaires locales en est à ses balbutiements. Pour éviter que les élites ne prennent le contrôle des programmes décentralisés, on devra renforcer les organisations de pauvres dans le cadre des communautés et de réseaux intercommunautaires. C'est alors que les pauvres pourront exercer leur droit de s'informer et de demander des comptes aux autorités locales sans s'exposer à des représailles. Les hommes et les femmes défavorisés veulent

vivre dans la dignité, être traités avec respect et équité par l'État, la société civile et les organisations du secteur privé.

Les institutions officielles permettent à la population d'obtenir des services essentiels et de participer à la vie de la collectivité. Quand elles fonctionnent bien, elles offrent des opportunités de mobilité socio-économique et permettent d'équilibrer les rapports de force. Lorsqu'elles se dégradent, des services tels que la santé et l'éducation deviennent des privilèges réservés surtout aux riches et aux puissants. Les études de cas présentées ci-dessous illustrent certaines des expériences vécues par les pauvres dans leurs tentatives pour bénéficier des services de santé ou d'éducation.

Étude de cas 3.1 : L'accès aux soins de santé

Aujourd'hui, ceux qui sont malades et n'ont pas d'argent vont tout droit à la tombe. — Ghana, 1995a

Si un homme pauvre tombe malade, qui fera vivre la famille ? — Guatemala, 1994b

Si nous sommes malades, c'est à cause de la pauvreté : la pauvreté est comme une maladie. — Moldova, 1997

Quand il s'agit de l'accès aux soins de santé publique, les pauvres sont nombreux à soulever le problème de la corruption et du coût. Pour les familles pauvres, qui sont déjà très vulnérables, une maladie inattendue peut avoir des conséquences catastrophiques, tant à cause du manque à gagner qu'à cause des frais médicaux. Le traitement lui-même peut être prohibitif, mais il vient souvent s'y greffer des frais occultes qui alourdissent encore la charge financière. Ainsi, il faut parfois aller se faire traiter au loin ou bien encore, se faire soigner pour certaines maladies, telles que le VIH/SIDA, implique un coût psychologique ou une flétrissure. Les dessous-de-table ou les « cadeaux » qui doivent être donnés aux médecins et autres agents de santé si l'on veut être soigné convenablement, sont un coût additionnel. Ce sont là des facteurs qui limitent considérablement l'accès des pauvres aux soins de santé. Par ailleurs, le sexe influe souvent fortement sur l'accès aux soins, les hommes et les femmes utilisant le système de santé différemment.

Frais et corruption

Nos enfants meurent sous nos yeux, car nous ne pouvons pas payer les frais d'hospitalisation. — Ghana, 1995a

Les frais et la corruption constituent des barrières redoutables pour les pauvres. La corruption, qui renchérit sensiblement le coût des soins de santé, est largement dénoncée dans les EPP. Dans beaucoup de pays, les pauvres disent qu'on les oblige à payer des médicaments qu'ils devraient obtenir gratuitement. En Arménie, lorsque des médicaments gratuits sont fournis, le médecin-chef doit contresigner l'ordonnance. Celle-ci est transmise à la pharmacie de l'établissement de santé, où elle a le plus de chances d'être honorée. Les autres pharmacies risquent de refuser d'honorer une prescription de médicaments gratuits en prétextant qu'elles sont en rupture de stocks.

Un ancien combattant de la Deuxième Guerre mondiale de Yérévan raconte :

*J'avais une ordonnance prescrivant des médicaments gratuits. Je suis allé à une pharmacie, où on m'a dit qu'il n'y en avait pas. J'en ai trouvé dans une pharmacie proche du ministère de la Santé. Ne voulant pas être pris pour un malfaiteur, je suis passé au ministère pour m'assurer que je pouvais obtenir les médicaments gratuitement avec mon ordonnance. On m'a dit que oui. J'ai demandé : « Si on me les refuse, est-ce que je peux les prendre de force ? » On m'a répondu : « Si vous y arrivez, prenez-les ». Je suis donc allé à la pharmacie, où j'ai demandé qu'on me montre la boîte de médicaments pour vérifier la date de péremption. J'ai pris les médicaments et j'ai annoncé que je les emportais. Les employés ont essayé de m'empêcher de sortir. Je leur ai dit : « Je ne suis pas un malfaiteur. Si vous voulez, venez avec moi au ministère de la Santé et nous pourrions poser la question. Si je me suis trompé, qu'on m'emmène au commissariat ». Ils m'ont laissé partir. —
Arménie 1996*

Là où les soins de santé ne sont plus gratuits, la hausse rapide des coûts, surtout pour les maladies graves, plonge de nombreuses familles dans la misère en attendant la mort. En Géorgie, les exemples foisonnent de gens qui ne peuvent pas payer une opération chirurgicale. Au village d'Akhalcopeli, un homme souffrant d'un ulcère à l'estomac nécessitant un traitement d'urgence « gît sur son lit en attendant la mort ». De même, « Nino, qui habite Kazbegi, ne pouvait pas payer pour faire traiter sa maladie de cœur. Son état n'a fait qu'empirer, mais elle ne peut pas obtenir de certificat d'invalidité, sans lequel elle n'a pas droit à une pension, car elle n'a pas assez d'argent pour se rendre à Tbilissi, ni payer le premier examen » (Géorgie, 1997).

Au Pakistan, beaucoup des personnes interrogées ont répondu

qu'elles s'adressaient au secteur privé pour se faire soigner, craignant qu'une visite dans un établissement public ne soit infructueuse. Les établissements privés ont la réputation d'être onéreux, mais ceux de l'État peuvent coûter tout aussi cher si le praticien ou le médecin profite de sa position pour exiger illégalement des honoraires et pour s'enrichir. De nombreux chefs de famille expliquent donc qu'ils « ont emprunté de grosses sommes, vendu des biens ou retiré un enfant de l'école au moins une fois depuis leur mariage pour pouvoir régler les frais de traitement pour eux-mêmes, leur femme ou l'un ou l'autre de leurs enfants ». Souvent, les familles essaient plusieurs types de traitement, soit que la maladie soit particulièrement redoutable, soit parce que le premier n'a pas fait d'effet. Comme on peut s'y attendre, on essaie d'abord les options bon marché (telles que les remèdes-maison ou les plantes médicinales), avant de passer aux traitements plus coûteux. Cependant, certaines familles se rendent sans attendre chez un médecin privé qualifié, car il y a plus de chances que celui-ci ait les médicaments voulus dans son cabinet. — Pakistan 1996

Après s'être frottés à la corruption, beaucoup de pauvres préfèrent éviter purement et simplement les services formels, se bornant à ne fréquenter les dispensaires et les hôpitaux qu'en cas d'urgence exceptionnelle. Au Bangladesh, les pauvres font état de nombreux frais occultes et d'abus de la part du personnel de la santé publique, y compris les pots-de-vin, la surfacturation et les attentes interminables (Bangladesh, 1996). Selon un rapport d'EPP sur le Kenya, les pauvres tiennent à rester en bonne santé et appliquent toutes sortes de stratégies à cet effet, mais ils ne se rendent dans les établissements de santé publique qu'en dernier recours, lorsque la situation est désespérée. La raison à cela n'est pas qu'ils n'ont pas confiance dans les aptitudes curatives des personnels de santé, ou qu'ils ne les respectent pas, mais que leur expérience des services de santé au cours des ans a été si mauvaise qu'ils préfèrent les éviter. Là encore, les inconvénients cités par les pauvres sont l'éloignement des centres de santé, les « frais » occultes, le manque de médicaments et la grossièreté du personnel (Kenya, 1996).

Dans certains endroits, les tarifs ne sont pas communiqués. Dans un hôpital public du Ghana, les employés semblent incapables de s'entendre sur les tarifs applicables aux services les plus élémentaires. De plus, tout un éventail de petits services donnent lieu à des rentes officieuses (pots-de-vin) (Ghana, 1995a).

Si les soins de santé sont coûteux, ne pas se faire traiter, surtout lorsqu'il existe un traitement, peut avoir des conséquences tragiques. Une EPP sur l'Ouganda décrit le décès d'une fillette dont la famille n'avait pas les moyens de la faire soigner dès le déclenchement de la maladie :

Ils n'avaient pas de disponibilités, mais cela ne les préoccupait pas particulièrement, car ils n'étaient pas les seuls dans ce cas, loin de là. Ils se réjouissaient de figurer parmi le petit nombre de familles qui avaient réglé la totalité de leur taxe progressive et des frais de scolarité pour deux de leurs cinq enfants d'âge scolaire pour 1995. Les difficultés survinrent en mars, lorsque leur fillette de cinq ans, Grace, eut une grave crise de paludisme. Manquant d'argent, ils essayèrent d'abord un traitement à base de plantes médicinales locales. Malheureusement, l'état de la fillette ne s'améliora pas. Les parents empruntèrent pour acheter quelques comprimés de chloroquine et d'aspirine à la boutique de la localité. Après un léger mieux, l'état de la fillette s'aggrava fortement deux semaines plus tard. Au début de mai, Grace s'était considérablement affaiblie. Ses parents vendirent quelques poules pour 2 500 shillings et, avec l'aide de leurs voisins, l'emmenèrent à l'hôpital de Ngora où elle fut immédiatement hospitalisée. Elle était très anémiée et il lui fallait recevoir d'urgence une transfusion sanguine. Cependant, on demanda aux parents de payer 5 000 shillings, somme dont ils ne disposaient pas. De retour chez eux, ils essayèrent de réunir ce montant. Mais il était trop tard : Grace s'éteignit le 8 mai et fut enterrée le lendemain. — Ouganda, 1998

La hausse des coûts est déplorée un peu partout, mais ce n'est pas le cas pour la qualité des soins. Au Ghana, « les pauvres trouvent que les consultations avec les médecins classiques coûtent cher, mais reconnaissent que les hôpitaux sont plus compétents en général » (Ghana, 1995a).

Nombreux sont ceux qui déclarent que la médecine traditionnelle et informelle est une alternative aux services de santé classiques, qui sont coûteux ou inaccessibles. Beaucoup de femmes ne s'adressent qu'aux praticiens traditionnels et n'ont recours aux services du secteur formel que pour les hommes et les garçons de la famille. En République du Yémen, la mauvaise qualité des services d'infrastructure et les normes sociales en vigueur dans les ménages se conjuguent pour limiter l'accès des femmes aux soins de santé :

L'absence de transports publics et le coût élevé des transports privés limitent considérablement l'accès des femmes aux

services de santé. Au village d'Al Moqaaehha, à Hodeida, il faut une heure et demie pour se rendre en voiture au centre de santé du district, à raison de 5 000 YR, dont 2 000 YR pour la location de la voiture et le reste pour les frais, les repas et l'hébergement en ville... On raconte que des femmes enceintes perdent l'enfant pendant le trajet. Au centre de Hazm Al Udeyn, la location d'une voiture pour aller au centre le plus proche coûte 5 000 YR. Ces dépenses sont prohibitives pour une proportion importante de la population, de sorte que les familles pauvres des régions isolées ne se rendent au centre de santé qu'en cas de nécessité absolue. Tant à Ibb qu'à Hodeida, il n'est pas rare que les familles vendent du bétail ou de l'or pour payer la visite à un centre sanitaire de district ou régional.
— République du Yémen, 1998

Au Bangladesh, faute de moyens de transport, on doit amener les malades pauvres chez le praticien à dos d'homme. « Les hommes ont du mal à faire tout ce chemin, en terrain accidenté, en portant un malade, et il arrive souvent que celui-ci décède en route » (Bangladesh, 1996).

Problématique hommes-femmes et santé

Quand les femmes sont souffrantes, il n'y a personne pour s'occuper d'elles. Quand les hommes sont malades, les femmes peuvent s'en occuper. — Afrique du Sud, 1998

Les EPP ne s'attardent guère sur le rôle joué par les hommes dans la santé familiale. Les hommes dont il est question dans les EPP s'occupent généralement des aspects financiers, dirigent les activités des épouses en tant qu'infirmières de proximité, et transportent les parents ou voisins souffrants (Bangladesh, 1996). Le plus souvent, les hommes se chargent des décisions financières en matière de soins de santé. En général, les femmes administrent les soins mais n'en reçoivent pas et, lorsque les ressources manquent, elles remettent à plus tard leur propre traitement pour pouvoir faire soigner leurs proches. Il est généralement admis que les hommes ont droit aux soins de santé classiques et aux ressources que cela implique bien avant que les femmes puissent y prétendre.

Les normes sociales qui limitent la mobilité et l'activité publique des femmes peuvent constituer des obstacles sérieux lorsqu'elles ont besoin de traitement. Au Pakistan, par exemple, « L'éventail des options offertes à certaines femmes et à leurs enfants est rétréci par le fait qu'elles ne veulent pas se déplacer seules pour se rendre dans un service médical lointain, ou par le fait qu'elles sont incapables de communiquer avec le personnel hospitalier. Au

Balouchistan, les femmes de deux ménages ont confié qu'elles ne pourraient aller à l'hôpital que si les hommes les accompagnaient. Dans un cas, les femmes ont dit qu'elles n'avaient pas "la permission" d'y aller seules et, dans l'autre, elles pensaient qu'étant illettrées, elles ne sauraient pas décrire les symptômes en termes intelligibles pour le personnel hospitalier. Ces femmes préfèrent s'adresser à des médecins privés, à des apothicaires et à des guérisseurs, si elles les connaissent et qu'ils demeurent à proximité de chez elles » (Pakistan, 1996).

En République du Yémen, les femmes ne se rendent seules dans un service de santé que s'il est à proximité. Pour que les femmes et les enfants puissent aller au service de santé, l'accord du mari ou d'un autre homme de la communauté (désigné sous le nom de *mahram*, c'est-à-dire personne respectable ou protecteur) est impératif, puisque les femmes ne conduisent pas et qu'elles n'ont pas l'autorisation de parcourir seules de grandes distances (République du Yémen, 1998).

Les obstacles interdépendants auxquels se heurtent les femmes ont des conséquences de grande envergure pour leur santé et, partant, pour la qualité de leur vie et leurs options en matière de travail productif. Du fait qu'elles ont un statut inférieur dans beaucoup de ménages, elles prennent moins soin de leur santé et de leur nutrition, ce qui influe sur leur capacité de nourrir leur famille et de travailler. Les femmes pauvres sont souvent prisonnières d'un cycle de malnutrition et de maladies évitables qui tient directement à leur place dans le ménage et au biais à leur rencontre dans l'accès aux soins de santé. Les rapports d'EPP corroborent des recherches récentes affirmant que la problématique hommes-femmes et les stéréotypes sexuels dans le domaine de la politique et de la planification des services de santé réduisent considérablement l'accès des femmes aux soins de santé. L'EPP du Pakistan (1993), par exemple, montre que les femmes sont la cible exclusive des programmes de promotion et de prévention, quand bien même on leur refuse tout traitement en dehors de leurs fonctions de reproduction.

Les enfants et la santé

L'impossibilité d'obtenir des services médicaux a traumatisé une mère au point qu'elle s'est retrouvée « tenant mon enfant et lui chantant des berceuses jusqu'à ce qu'elle rende l'âme dans mes bras ». — Philippines, 1999

Les enfants sont parmi les segments les plus vulnérables de la population défavorisée. En dépit d'un recul de la mortalité infantile, les enfants pauvres sont frappés plus que les autres par la malnutrition, la maladie et le manque de soins de santé appropriés. L'EPP de Lettonie signale que « en quelques années, les enfants sont devenus plus fragiles et tombent malades plus

rapidement. La précarité de la santé des adolescents d'aujourd'hui est devenue manifeste ». Une infirmière scolaire déclare : « Depuis quelques années, les patients souffrent plus souvent de problèmes tels que des allergies, des troubles cardio-vasculaires, la tension et les vertiges. Auparavant, ces problèmes étaient inconnus » (Lettonie, 1997). De même, au Nigéria, l'EPP indique que, dans beaucoup de communautés participant à l'étude, les pauvres disent que l'état de santé des enfants se dégrade sous l'effet d'un régime alimentaire et d'un approvisionnement en eau médiocres et des carences du système de santé publique. Lorsque les enfants sont souffrants et que les ressources manquent, « on donne la préférence aux garçons, puisqu'ils doivent survivre pour perpétuer les traditions familiales ». Dans l'État de Bénoué, « si l'enfant n'est pas "différent", il arrive qu'on interprète la maladie comme une "intervention divine" et qu'on n'essaye pas de la traiter énergiquement » (Nigéria, 1995).

Les obstacles les plus fréquemment cités dans le cas des enfants sont, entre autres, le coût, la distance et le manque de confiance dans l'efficacité générale des traitements offerts par les dispensaires et les hôpitaux. Exceptionnellement, des enfants des rues sud-africains vantent l'utilité des services de santé fournis gratuitement par un hôpital local. Ils expliquent comment ils peuvent profiter de ces services, surtout en cas d'urgence (Afrique du Sud, 1995).

Dans les rapports d'EPP de l'ex-Union soviétique, on trouve de nombreux exemples d'enfants qui « passent entre les mailles du filet » par suite de la dégradation des services de santé publique. « Dans les villes géorgiennes, on a vu apparaître des enfants des rues, âgés parfois de cinq ans à peine, qui mendient de l'argent et de la nourriture, et qui se livrent au vol, à la prostitution, à des travaux manuels occasionnels, et respirent de la colle » (Géorgie, 1997). Certains ont fui le domicile familial, d'autres se sont échappés d'institutions, d'autres, enfin, sont littéralement sans famille. « Beaucoup souffrent de bronchite grave, de pleurésie et présentent des lésions dues à des accidents ou à des brûlures, qui surviennent souvent quand ils se servent sans surveillance d'appareils électriques ou de radiateurs au mazout dans des appartements exigus. Seuls la moitié sont vaccinés... Ces enfants sont généralement craintifs, agressifs et sauvages » (Géorgie, 1997).

En Macédoine, les parents qui ont plusieurs enfants sont défavorisés par le système de cartes d'assurance maladie, qui ne couvre que trois enfants. En pareil cas, les enfants échangent leurs cartes entre eux et, montrant par-là qu'ils sont sensibles aux besoins des enfants, les services de soins ambulatoires et les institutions sanitaires s'entendent informellement avec les patients qui ont une assurance insuffisante (Macédoine, 1998).

C'est généralement aux femmes qu'il appartient de veiller sur la santé de la famille, surtout sur celle des enfants. Dans l'ensemble, les institutions

de santé publique ne tiennent pas compte du fait que les femmes, même lorsqu'elles ont un revenu, continuent à assumer la responsabilité de la santé des enfants. En Afrique du Sud, les femmes de la région de Lenyenye ont supplié les dispensaires de rester ouverts le soir et en fin de semaine afin qu'elles puissent y emmener leurs enfants une fois leurs tâches quotidiennes terminées (Afrique du Sud, 1998). Dans certaines régions du Kenya, « on a demandé aux patients d'acheter des cahiers d'écoliers pour fournir le papier

Encadré 3.3 « Vive l'enfance » : **Les agents de santé de base dans l'État de Ceara (Brésil)**

Les autorités de l'État de Ceara ont réussi à améliorer la santé des jeunes enfants en donnant aux mères défavorisées les informations et les outils dont elles ont besoin pour préserver la santé de leurs enfants. Les agents de santé de base encouragent l'allaitement maternel, surveillent la croissance des enfants, enseignent aux mères comment prévenir la déshydratation causée par la diarrhée au moyen d'une solution de sel, de sucre et d'eau, sensibilisent les mères à l'importance du traitement de l'eau de boisson et leur enseignent des techniques bon marché de traitement de l'eau.

Ceara avait l'un des taux de mortalité les plus élevés du nord-est du Brésil : 95 enfants sur 1 000 décédaient avant l'âge d'un an. Plus de la moitié des mères interrogées en 1986 avaient perdu un enfant dans les cinq premiers mois de la vie à cause de la déshydratation provoquée par la diarrhée.

L'élection d'un nouveau gouverneur en 1987 a été suivie par de nombreuses transformations radicales, et notamment par le lancement d'une campagne intitulée « Vive l'enfance » (*Viva Criança*), qui visait à éduquer les professionnels de la santé et le public au sujet des soins de santé primaires. Dans le cadre de ce programme, des membres de la communauté (principalement des femmes) formés aux rudiments des soins aux nourrissons et aux enfants, rendent visite tous les mois (plus souvent si le foyer compte une femme enceinte ou un enfant de moins de cinq ans) aux familles de la localité. Les agents se déplacent à pied ou à bicyclette et portent un sac à dos contenant des fournitures médicales de base. En 1993, 7 240 agents allaient voir 4 millions de personnes par mois, pour un coût de 500 000 dollars. Grâce à ce programme, la mortalité infantile a reculé de 35 % entre 1987 et 1991.

Source : Brésil, 1995.

sur lequel les ordonnances seraient rédigées » (1996). Il existe des exceptions importantes, qui montrent comment des partenariats innovants entre les communautés et l'État peuvent aider les pauvres à avoir accès aux services de santé, comme on l'a vu au Brésil (encadré 3.3).

Pauvreté, problématique hommes-femmes et maladies sexuellement transmises

Même si on est fidèle, comment savoir si son partenaire l'est aussi ? — Ouganda 1998

Plusieurs EPP signalent le lien entre la montée de la pauvreté et celle des maladies sexuellement transmises (MST), y compris le VIH/SIDA. En Thaïlande, le réseau des ONG actives dans le domaine du sida craint que la crise économique ne contribue à marginaliser plus encore les personnes atteintes du VIH/SIDA. Il prédit également que l'augmentation de la prostitution et la mauvaise qualité des soins de santé vont multiplier les taux d'infection au VIH/SIDA. Incapables de continuer à rembourser leurs emprunts à l'étranger et frappés de plein fouet par la hausse vertigineuse du prix des médicaments importés, un grand nombre de centres de santé privés ont fermé. Les patients sont contraints de s'en remettre au système de santé publique déjà fortement sollicité. « Nous sommes inquiets pour les enfants, les personnes âgées et les sidéens », confie un agent de santé (Thaïlande, 1998).

Dans beaucoup de pays, il existe un lien entre la migration et les MST. Un agent de santé thaïlandais explique : « La migration accroît la demande de logements et d'emplois, et nous craignons que les migrants n'apportent davantage de VIH dans notre communauté » (Thaïlande, 1998). Au Togo, les routiers et les prostituées sont potentiellement exposés aux MST et figurent donc parmi les groupes à haut risque, (Togo, 1996). De la même manière, on considère au Sénégal que les villes commerçantes sont dangereuses : « La prolifération du sida et des autres maladies sexuellement transmises continue de poser une menace particulière, surtout dans certaines villes commerçantes telles que Kaolack et Ziguinchor, bien que les taux de prévalence soient plus faibles dans des pays comme la Côte d'Ivoire et la Gambie (qui est presque entièrement cernée par le territoire sénégalais). Les efforts de lutte contre la diffusion du VIH/SIDA et des MST achoppe contre le fait que des pans entiers de la population rurale n'ont pas accès au planning familial » (Sénégal, 1995). L'EPP de l'Afrique du Sud indique que les « femmes qui basculent dans la pauvreté par suite de la perte d'un partenaire masculin sont souvent obligées de se prostituer pour gagner leur vie. En fait, le VIH/SIDA est considéré en grande partie comme une maladie féminine » (Afrique du Sud, 1998).

L'épidémie de VIH/SIDA a fait naître une nouvelle tendance à long terme s'agissant de l'appauvrissement. Au niveau des individus, l'un des principaux effets du sida est d'appauvrir le foyer de la victime. En Afrique du Sud, ce phénomène est imputé au coût des transports, aux frais d'hospitalisation, aux honoraires des guérisseurs, aux notes de dispensaire et aux frais d'enterrement, ainsi qu'à la perte du travail du patient et de ceux qui veillent sur lui (Afrique du Sud, 1998). En Éthiopie, les communautés participantes placent la maladie de membres de la famille au premier rang des causes de vulnérabilité. À Lideta et à Teklehaimanot, l'incapacité de travailler est due au premier chef à des maladies comme la typhoïde, la tuberculose et le VIH/SIDA (Éthiopie, 1998). L'augmentation du nombre des orphelins est une autre conséquence du décès des membres adultes du ménage atteints du sida. Au Togo, on dénombrait en 1994 12 000 enfants orphelins du sida, et ce nombre ne peut qu'augmenter (Togo, 1996).

L'opprobre associé au VIH/SIDA limite bien entendu l'efficacité des programmes. Rares sont les communautés pauvres qui comprennent les causes du VIH/SIDA et qui savent comment traiter les personnes infectées. Les programmes de soutien psychologique et de traitement doivent aborder la crainte de se retrouver isolé de la société, qui pousse de nombreux ménages et individus à dissimuler l'état du patient (Afrique du Sud, 1998).

L'usage du préservatif pour se protéger contre les MST est problématique parmi les hommes pauvres de certaines régions du monde. L'EPP de l'Afrique du Sud signale que les jeunes ruraux ont du mal à se procurer des préservatifs, et l'attitude négative du personnel des dispensaires décourage les jeunes de s'y rendre pour obtenir des conseils, un traitement et des services de planning familial. « Qui plus est, les hommes n'aiment pas se servir de préservatifs, sous prétexte que cela amoindrit leur performance et qu'ils se fatiguent vite. Aussi, sont-ils négligents dans l'utilisation des préservatifs » (Afrique du Sud, 1998). Au Kenya, les hommes et les garçons démunis sont persuadés que le planning familial ne peut pas remédier au problème de la pauvreté et qu'il faudrait donner la priorité à l'irrigation des terres (Kenya, 1997). En Lettonie, en revanche, les médias et les écoles diffusent largement des informations sur la santé génésique, et l'on peut acheter les articles mentionnés dans ces informations dans n'importe quelle boutique ou pharmacie rurale (Lettonie, 1997).

En résumé, les pauvres décrivent tout un éventail d'obstacles qui les empêchent de recourir aux services médicaux formels. En conséquence, beaucoup reçoivent des soins inadaptés, se fient à des praticiens informels ou ne se font pas soigner du tout. Très souvent, les femmes et les enfants sont les plus mal soignés et ceux qui sont atteints d'une MST ou du VIH/SIDA ont fréquemment trop honte ou trop peur pour demander un traitement.

Étude de cas 3.2 : L'éducation

Il n'y a aucun rapport entre trouver un travail et ce qu'on apprend en classe. — Ouganda, 1998

L'avenir réside dans l'éducation de nos enfants. — Ouganda, 1998

Les enfants ont renoncé à faire des études. Ils adoptent une profession commerciale ou artisanale. — Arménie, 1996

Acquérir une éducation garantit généralement une participation active à la vie citoyenne et économique. Pourtant, il ressort de nombreuses EPP que l'accès à l'éducation varie beaucoup selon le sexe. Au Nigéria, par exemple, beaucoup de personnes interrogées ont déclaré qu'elles n'enverraient pas leurs filles à l'école car elles pensaient que cela engendrait « l'indiscipline et le manque de loyauté chez les femmes » (Nigéria, 1997). Lorsque les ressources du ménage sont limitées, l'éducation des garçons passe avant celle des filles, soit parce qu'on a besoin des filles à la maison, soit que les normes culturelles limitent la valeur attribuée à leur éducation².

Utilité

En passant toute la journée dans les rues [pour vendre des cacahuètes], j'ai vu beaucoup de gens qui étaient à l'université avec moi. Eux aussi doivent faire des petits boulots pour survivre. — Togo, 1996

L'éducation perd de son prestige et les professeurs ne sont plus respectés comme autrefois, car les diplômés ne garantissent plus un bon emploi. — Arménie, 1995

Svetlana, une chômeuse russe de Lettonie, révèle que son fils Micha est bien inscrit au collège, mais qu'il manque fréquemment la classe et participe à des vols. Devant l'inutilité de leurs efforts, les professeurs ont cessé de la convoquer pour lui faire la leçon. Elle lance : « À quoi bon aller au collège ? Il faut payer des livres qui ne servent à rien. Il sait bien lire et écrire. Si on est trop malin, on ne trouve pas de travail » (Lettonie).

Au Togo, diverses forces institutionnelles se conjuguent pour limiter les possibilités de carrière des jeunes diplômés de l'université :

Quand mon père est devenu jeune retraité (par suite de l'ajustement structurel) en 1985, j'étais en train de terminer mes études universitaires. Le choc a été dur pour la famille, mais je pensais qu'avec mon diplôme, je pourrais l'aider. Comme rien ne se présentait, j'ai commencé à travailler avec ma mère, qui est

couturière. Heureusement qu'elle m'a appris à coudre : je peux gagner un peu d'argent et confectionner mes propres vêtements. Puis mes parents sont allés s'installer au village, où la vie est moins chère, mais je voulais rester à Lomé, car c'est le seul endroit où je puisse trouver un emploi qui corresponde à mes qualifications. J'habite dans la maison que mon père avait commencé à bâtir, avec deux frères qui vont au lycée et dont je m'occupe. J'habite là parce que je n'aurais pas les moyens de payer un loyer, mais la maison n'est pas terminée : il n'y a qu'une pièce avec un toit, mais pas de plancher, si bien que je perds toutes mes clientes : elles disent que ma maison est sale et que leurs robes vont se salir. Je ne leur en veux pas. Je n'arrive pas à travailler moi-même dans ces conditions. Je n'ai même pas une table propre pour couper le tissu. Parfois, j'ai la chance de trouver du travail chez un bailleur de fonds ou dans une ONG. On me félicite et on me remercie, mais on ne me propose pas de travail à long terme. Quand je travaille, je paie quelques-unes de mes dettes, ou j'achète des livres pour mes frères, ou je continue les travaux dans la maison. Maintenant, il faut que je vende des cacahuètes dans les rues. Je gagne 600 francs CFA dans ma journée, si tout va bien. Au début, j'avais honte et j'espérais que personne ne me reconnaîtrait. Mais vous savez ce qui est arrivé ? En passant toute la journée dans les rues, j'ai vu beaucoup de gens qui étaient à l'université avec moi. Eux aussi doivent faire des petits boulots pour survivre. — Togo, 1996

Percevant un hiatus entre l'éducation et l'acquisition d'un moyen de subsistance, beaucoup de familles pauvres refusent d'investir dans l'éducation. « Dans les zones rurales du Ghana, en particulier, beaucoup de familles ne voient pas le lien entre les réalités de la vie des adultes et l'éducation. L'instruction et l'enseignement n'ont guère de prestige social ("Aucun homme ne veut une femme instruite") ni de valeur économique ("L'école ne sert à rien : les enfants perdent leur temps à l'école pour se retrouver chômeurs et ils n'ont pas appris à cultiver la terre"). Étant donné la médiocrité de l'enseignement et le peu de rapports entre les programmes d'étude et le marché du travail, ces opinions se comprennent » (Ghana, 1995b).

Un exemple en provenance d'Ouganda fait ressortir le peu d'utilité de l'éducation dans la vie des pauvres. « Trouver du travail n'a rien à voir avec ce qu'on apprend à l'école ». « Les diplômés ne me prouvent pas qu'un nouvel employé sait quelque chose d'utile ». « J'ai perdu mon temps à l'école ». Enfin, dans plusieurs études, on signale la mauvaise qualité des

équipements et surtout le manque de salles de classe et de matériel. Les personnes interrogées imputent les défaillances du système scolaire au fait que le gouvernement n'investit pas à bon escient dans l'éducation » (Ouganda, 1998).

Au Pakistan, un nombre surprenant de personnes interrogées disent également que l'enseignement post-primaire ne serait d'aucune utilité pour l'avenir de leurs enfants, filles ou garçons. Elles pensent que l'alphabétisation fonctionnelle est utile, même pour un paysan ou un journalier, mais qu'il serait futile de vouloir poursuivre des études lorsque ce sont là les seules possibilités d'emploi. « On sait qu'il existe des emplois dans le secteur formel, mais les personnes interrogées ont déclaré que ceux-ci n'étaient ouverts qu'à ceux qui avaient les moyens de verser un pot-de-vin d'un montant astronomique pour le budget des pauvres. On avance des chiffres tels que 20 000-50 000 roupies pour certains postes. Beaucoup des personnes interrogées ont dit que même si elles avaient les moyens de payer les frais de scolarité, les livres et les fournitures scolaires et les uniformes imposés aux élèves des lycées, elles ne pouvaient pas espérer avoir de quoi verser des pots-de-vin aussi élevés [pour obtenir un poste] » (Pakistan, 1996).

En Géorgie, par suite de la dégradation du système éducatif, il est à craindre que les enfants pauvres sans éducation ne deviennent chômeurs. Dans le passé, les enfants avaient les « palais des pionniers », les maisons de la culture, des clubs, des activités sportives subventionnées par l'État et des centres de plein air subventionnés. À présent, la plupart des activités extra-scolaires sont payantes et les parents démunis doivent retirer leurs enfants du cours de musique ou de danse. Pour les jeunes, surtout dans les villages, le problème est encore plus grave. L'absence d'opportunités dans les domaines de l'éducation ou de l'emploi et le déclin de la vie sociale et culturelle conduisent un nombre croissant de jeunes à la dépression, à la délinquance et à l'alcoolisme (Géorgie, 1997).

Voyant le déclin de l'enseignement public, les riches en retirent leurs enfants et ne font plus aucun effort pour que les autorités continuent à entretenir les systèmes éducatifs. « Les parents d'élèves du système public manifestent fréquemment leur ressentiment à l'égard de ceux qui envoient leurs enfants dans des établissements privés et laissent les institutions publiques se délabrer, y compris les fonctionnaires, les administrateurs scolaires et les enseignants eux-mêmes. Au Nigéria, les professeurs, qui étaient auparavant des modèles et des dépositaires du savoir, sont pratiquement considérés comme des marginaux... La dégradation des revenus et des conditions d'emploi des enseignants s'est accompagnée d'une érosion de leur prestige. On dit que dans le sud-ouest, les propriétaires de logements rédigent ainsi leurs annonces : "Maison à louer : enseignants s'abstenir" » (Nigéria, 1997).

Distorsions sociales

L'éducation est devenue l'apanage des riches. Si on n'a pas d'argent, on peut moisir chez soi. Quoique les enfants pauvres réussissent bien à l'école primaire, rares sont ceux qui suivent des études secondaires à cause des frais de scolarité. — Kenya, 1997

Seuls les enfants des familles pauvres fréquentent les écoles primaires publiques à présent. Les gros pontes qui dirigent les écoles envoient leurs enfants dans l'enseignement privé. — Nigéria, 1997

L'accès à l'enseignement dit « gratuit » devient une affaire de classe sociale lorsque les familles pauvres doivent investir dans des uniformes scolaires, des livres de classe, payer les frais de transport et autres, ou lorsque les familles ont besoin que leurs enfants travaillent pour survivre, comme dans cet exemple venu du Viet Nam :

HL, 12 ans, vit avec les trois autres membres de sa famille. Sa mère est blanchisseuse, sa sœur aînée est vendeuse des rues et son frère aîné est employé municipal. HL était à l'école primaire, mais il a dû quitter l'école pour aider sa famille à payer ses dettes. Il a commencé à travailler à l'âge de neuf ou dix ans. Il a trouvé un travail qui n'exige pas beaucoup de force physique : assembler des roulettes (de valise, par exemple). Il travaille de 7 h 30 à 17 h 30 et gagne VND 300 000 par mois. Il donne toute sa paye à sa mère pour l'aider à rembourser les dettes de la famille. Il ne sait pas combien sa famille doit, ni pourquoi. Généralement, sa mère lui rend VND 10 000 chaque fois qu'il touche son salaire. HL n'a qu'un désir : retourner à l'école pour savoir compter l'argent, comme les autres gens. Il est souvent mélancolique quand il voit les autres enfants de son âge se rendre à l'école. — Viet Nam, 1999b

[En Géorgie] les familles sont gravement préoccupées par les frais de scolarité imposés par la nouvelle réforme de l'enseignement. À présent, l'enseignement est gratuit pendant les neuf premières années, mais les deux dernières sont payantes... Outre les frais de scolarité, on demande souvent aux parents d'apporter du bois ou de donner de l'argent pour le chauffage. À cela s'ajoutent des sommes mensuelles, telles que cinq laris pour l'entretien, le salaire des gardiens, pour « arrondir les fins de mois » des professeurs. Dans certains

villages de Javakheti, les services d'éducation continuent à fonctionner principalement grâce aux parents, qui donnent de l'argent, fournissent du combustible et se cotisent pour améliorer les salaires des enseignants. Mais dans toute la Géorgie, l'impact de ces multiples frais officiels et non officiels fait qu'un nombre croissant d'élèves quittent l'école dès la fin de la neuvième année, si ce n'est avant. — Géorgie, 1997

Rares sont les parents démunis qui peuvent payer les livres scolaires, problème qui se pose dans beaucoup de pays, y compris en Arménie. Le manque de manuels a de graves répercussions sur les résultats scolaires. De nombreux parents disent que « ce n'est pas la peine d'aller en classe si on n'a pas de livres ». Un père se lamente : « L'an dernier, mon fils était en sixième année. Il n'a pas bien travaillé car il n'avait pas la moitié des livres dont il avait besoin. À la fin de l'année scolaire, le directeur m'a convoqué pour me dire que mon fils allait être renvoyé. Quand j'en ai parlé à mon fils, il m'a expliqué qu'il ne pouvait pas étudier car il n'avait pas de livres. Il m'a accusé de ne pas lui avoir acheté ses livres. Mais je n'avais pas assez d'argent » (Arménie, 1996).

Certains enfants refusent d'aller en classe parce qu'ils sont trop mal vêtus. À Ajara (Géorgie), les parents avouent : « Les enfants pauvrement vêtus refusent d'aller à l'école car les autres se moquent de leurs guenilles. Une mère éduque ses fils de 10 et 12 ans à domicile pour cette raison » (Géorgie, 1997). Les avanies infligées en public rendent la honte d'être pauvres encore plus dure à supporter pour les enfants. En Macédoine, par exemple, « un professeur du cours moyen a dit devant toute la classe qu'elle pensait que telle élève était "la plus pauvre de toute la classe". La fillette a été si humiliée qu'elle refuse de retourner à l'école » (Macédoine, 1998).

Enfin, dans les collectivités pauvres, les bâtiments, quand ils existent, sont parfois dangereux, surtout quand ce sont les collectivités qui financent l'entretien. Au nord du Ghana, faute de fonds, « il n'a pas été possible de réparer une toiture défoncée au collège presbytérien d'État de Gambega. Depuis la réforme du secteur éducatif, les dépenses d'entretien des bâtiments sont entièrement à la charge des collectivités. Étant donné l'extrême pauvreté de la collectivité, qui se traduit par un taux de malnutrition élevé, elle ne peut lever les fonds nécessaires. Finalement, en octobre 1994, le toit s'est effondré sur une classe pleine d'enfants durant les heures de cours. Douze enfants ont été blessés, dont un qui a subi des fractures aux deux jambes » (Ghana, 1995a).

Lorsque les riches retirent leurs enfants du système éducatif public pour les placer dans des établissements privés où la qualité de l'enseignement public est meilleure, des cycles d'exclusion commencent à apparaître. En

Lettonie, « les parents redoutent qu'un système éducatif à deux vitesses ne se mette en place. Dans ce système, les enfants des familles aisées vivant en milieu urbain auront accès aux établissements d'élite, bien équipés, tandis que les enfants pauvres, particulièrement en milieu rural, n'auront accès qu'aux écoles locales, de qualité médiocre. Les parents sont inquiets de voir baisser la qualité de l'enseignement, par suite du départ des meilleurs professeurs, qui cherchent un travail mieux rémunéré, ce qui ne laisse en fonction que ceux qui n'ont rien trouvé de mieux » (Lettonie, 1998).

Corruption

Nous constatons que des professeurs donnent des cours particuliers chez eux pour 10 córdobas. Nous nous efforçons d'éliminer ce genre de pratiques. L'éducation n'est pas un commerce, c'est une vocation. Si c'était un commerce, nous serions au marché. — Un directeur d'école, Nicaragua, 1998

Les directeurs falsifient les notes des élèves riches et ils leur vendent purement et simplement leurs diplômes. — Ukraine, 1996

Au Nigéria, la confiance entre les enseignants et les parents a été entamée par les accusations selon lesquelles les professeurs détournent les fonds réunis par le directeur ou levés par la collectivité ou l'association des parents d'élèves pour l'établissement. Ces accusations d'escroquerie sont très communes. Les parents veulent qu'on crée des comités de gestion scolaire pour veiller à ce que les fonds soient utilisés honnêtement (Nigéria, 1997). La méfiance et le manque de respect envers les enseignants et les autres fonctionnaires constituent aussi un problème au Cameroun :

Dans la province de l'extrême Nord, les parents d'élèves déclarent qu'ils n'envoient pas leurs enfants en classe ou qu'ils les retirent du collège parce qu'un « diplôme n'est plus une garantie d'emploi ». Le niveau de l'enseignement est bas (l'enseignant type a sept ans d'instruction élémentaire) et les ressources sont insuffisantes. Les maîtres sont peu motivés, ce qui tient en grande partie à la faiblesse de leur rémunération et à la mauvaise qualité du matériel. Les parents adressent aux enseignants divers reproches, qui vont de l'alcoolisme à l'arbitraire dans l'attribution des notes, en passant par l'absentéisme et la paresse (ils dorment pendant les cours). En milieu urbain, les parents diffèrent la scolarisation des enfants en ne les inscrivant pas à l'école maternelle. Certains enfants ne sont pas scolarisés du tout. Dans toutes les régions où l'enquête

a été menée, sauf dans l'est, les gens se sont plaints de devoir payer les autorités scolaires pour qu'elles admettent leurs enfants. — Cameroun, 1995

Au Pakistan, l'enseignement primaire soi-disant gratuit est loin de l'être pour les pauvres. En moyenne, on calcule que, pour les plus démunis, les dépenses annuelles consacrées aux fournitures scolaires se montent à environ R 317 par enfant au niveau primaire, R 745 par enfant dans le premier cycle secondaire et R 1 018 par enfant dans le deuxième cycle secondaire. De plus, dans certaines régions, les parents d'élèves révèlent que les maîtres de l'enseignement public exigent pour chaque enfant le versement d'une somme, sous forme de « frais de scolarité ». « Si les parents ne s'exécutent pas, et les sommes peuvent aller jusqu'à R 40-50 par mois, il paraît que les professeurs battent les élèves ou les recalent » (Pakistan, 1996).

La corruption dans les établissements d'enseignement, le montant élevé des frais et la nécessité d'avoir des « relations » pour obtenir un emploi sont autant de facteurs qui ont rendu élèves et parents cyniques quant aux bienfaits de l'éducation. Un professeur de mathématiques en Crimée dit : « Les élèves riches n'ont pas besoin d'être brillants : ils savent qu'avec l'argent de leurs parents, ils réussiront. Les élèves comprennent que ce qui compte le plus, ce n'est pas le savoir, c'est l'argent » (Ukraine, 1996).

Les enfants des institutions, l'ex-Union soviétique

La seule raison pour laquelle certains enfants sont en pension, c'est qu'ils sont pauvres. — Arménie, 1999

Dans les pays de l'ex-Union soviétique, l'une des stratégies le plus souvent envisagées par les parents les plus démunis pour s'assurer que leurs enfants seront nourris consiste à les faire admettre dans des foyers et des institutions pour les jeunes handicapés moteurs, orphelins ou souffrant de troubles mentaux : « Olga Vadimovna, 31 ans, a deux fils âgés de 11 et 9 ans. Quand son fils aîné eut six ans, elle l'envoya dans un internat car elle n'avait pas les moyens de l'élever. Le cadet, interrogé, affirme : « Comme mon frère, je veux aussi aller à l'internat. On y mange quatre fois par jour. Je voudrais tellement manger ». Au cours des entretiens, les enfants ont été unanimes à affirmer qu'ils préféreraient être à l'école que chez eux pour une seule et unique raison : la nourriture est plus copieuse à l'école » (Arménie, 1995).

« La mère, le père et les cinq enfants habitent dans une remise du bureau de poste local à Stepanavan. Ils n'ont presque pas de meubles. Le frère du père, qui est directeur du bureau de poste, leur a permis de s'installer là après l'incendie qui a détruit leur maison. La mère travaille à plein temps et le père a un travail temporaire, mais leurs salaires ne suffisent

pas à les extraire de la pauvreté. Les enfants sont sales, maigres et pâles. Trois d'entre eux fréquentent Stepanavan no 21, où ils passent souvent la nuit. «C'est parce qu'on leur sert un repas le soir», explique la mère. Elle confie que, pendant la journée, elle se contente de boire du café pour avoir de quoi nourrir ses enfants. Ceux-ci portent des vêtements donnés par leurs voisins et elle quémande du savon pour qu'ils puissent faire leur toilette. La mère avoue qu'ils ne s'en sortiraient pas s'ils n'avaient pas la possibilité d'envoyer les enfants à l'internat » (Arménie, 1999).

« En Géorgie, la plupart des foyers pour enfants ne sont plus en mesure de garantir des conditions de vie même élémentaires aux enfants orphelins, handicapés, malades ou "perturbés" qu'ils abritent. Pourtant, dans certains cas, les parents qui se sentent incapables de nourrir leurs enfants demandent qu'on les admette à l'internat ou à l'orphelinat. Ces enfants souffrent d'inconvénients multiples, en dehors des problèmes initiaux d'ordre économique qui ont pu motiver leur famille. Beaucoup d'enfants vivent dans des conditions caractérisées par un manque d'hygiène effroyable, des pièces sans chauffage, une mauvaise alimentation et, souvent, des soins insuffisants » (Géorgie, 1997).

En résumé, pour les garçons comme pour les filles, l'utilité et le coût réel de l'éducation se révèlent être des problèmes cruciaux. Ne voyant pas l'utilité de s'instruire et ne pouvant se procurer les fonds nécessaires, les familles pauvres tirent un trait sur l'éducation. Ce faisant, elles nient à leurs enfants les outils qui leur permettraient de participer à la vie citoyenne et de s'adresser aux institutions officielles en pleine connaissance de cause. Le déni d'instruction perpétue les cycles d'exclusion, d'impuissance et de marginalisation.

Notes

1. Une enquête réalisée en 1997 a révélé que la corruption était le plus fréquent de 15 problèmes cités par les sociétés opérant en Afrique subsaharienne et en Amérique latine et aux Caraïbes. Elle venait en deuxième position au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, et en troisième position en Europe orientale et en Asie centrale, et dans la Communauté d'États indépendants (Brunetti, Kisunko et Weder, 1997). Voir aussi le tableau 3.1 sur la qualité de la gouvernance dans différents pays à l'appendice 7.

2. Ce sujet est examiné de façon plus détaillée dans l'étude de cas 5.1 sur la problématique hommes-femmes et l'éducation, à la fin du chapitre 5.



Chapitre 4

Les institutions de la société civile

*Ici, pour travailler, nous faisons une « guetza ».
Avec mon voisin, je vais l'aider et il vient m'aider.
De cette manière, on s'entraide. C'est ce qu'on appelle
la « guetza ». Quand il a fini son travail, il vient
m'aider et réciproquement.
C'est comme cela que nous vivons :
l'entraide entre voisins.*

- Un homme pauvre, Mexique, 1995

*Les pauvres comme moi ne peuvent pas cotiser
régulièrement ; alors, ils ne peuvent pas participer.*

- Une femme pauvre, Togo, 1996

Nous passons maintenant des institutions de l'État à celles de la société civile. La société civile consiste en groupes, en réseaux, en relations qui ne sont ni organisés ni gérés par l'État. Aux fins de la présente analyse, elle englobe un large éventail de réseaux et d'organisations formels et informels comprenant les organisations non gouvernementales (ONG), les organisations communautaires et les réseaux fondés sur le voisinage et les liens de parenté.

Pour comprendre le rôle des institutions de la société civile dans la vie des pauvres, il est utile de se référer à la notion de capital associatif, qui désigne, au sens large, les normes et les réseaux permettant d'organiser une action collective¹. Cette faculté peut exister au sein de n'importe quel groupe, réseau ou organisation — y compris l'État. La société civile est certes extérieure à l'État, mais elle est influencée par ses lois, comme celles qui régissent la liberté d'association ou le crédit. L'éventail des institutions de la société civile constituant le capital associatif varie d'une société à l'autre.

Les relations sociales sont la clef du bien-être psychologique, culturel et économique des pauvres. Les communautés soudées, où la vie associative est intense, sont mieux à même d'obtenir des ressources de l'État ou des ONG. Nous examinons ici pourquoi il en est ainsi et quel est le rôle des institutions de la société civile dans la vie des pauvres, au quotidien et en période de crise.

Plusieurs études récentes confirment qu'il existe une corrélation entre l'importance de la vie associative et le développement économique. Une enquête nationale menée en Tanzanie dans le cadre d'une évaluation participative de la pauvreté (EPP) révèle que les revenus sont plus élevés même compte tenu des effets des variables économiques et démographiques classiques, dans les villages où le capital associatif est plus développé, ce qui est indiqué par le degré de participation à des groupes actifs (Narayan et Ebbe, 1997 ; Narayan et Pritchett, 1999). De même, des études réalisées récemment en Indonésie (Grootaert, 1999) et en Bolivie (Grootaert et Narayan, 2000) montrent que les ménages bénéficiant d'une infrastructure sociale plus importante ont des revenus plus élevés et que le capital associatif a une incidence beaucoup plus marquée sur les quintiles de revenu inférieurs et sur les petits propriétaires terriens que sur les grands. Les facteurs qui semblent avoir le plus d'influence sur le bien-être économique sont le nombre de membres, puis la participation active et l'apport de contributions. Des études récentes établissent une corrélation entre le capital associatif et la cohésion sociale au Ghana et en Ouganda (Narayan et Cassidy 1999) et entre la gestion des eaux et le capital associatif en Inde (Krishna et Uphoff 1999). D'après une enquête menée au Panama, les communautés où le tissu social est développé ont presque cinq

fois plus de chances d'obtenir l'assistance d'ONG que les autres. Cette corrélation est particulièrement forte dans le cas de l'accès à l'eau dans les régions rurales et parmi les groupes autochtones. Ces communautés sont mieux à même d'organiser une action collective.

Le tissu social est constitué par les normes et les valeurs communes, par les réseaux informels et par les organisations locales — groupements de paysans, sociétés funéraires, associations de crédit informelles, réseaux d'entraide entre voisins ou associations de mosquées. On est enclin à penser que, lorsque l'État est défaillant ou inefficace, ces mécanismes peuvent aider les communautés à sortir de la pauvreté. Mais la réalité est beaucoup plus complexe.

Les EPP montrent que les organisations et réseaux communautaires jouent effectivement un rôle essentiel auprès des pauvres, mais sont souvent des mécanismes palliatifs, se substituant à l'État au lieu de compléter son action. Les pauvres ayant des moyens limités, ces réseaux sociaux offrent peu de ressources et d'opportunités s'il n'existe pas de passerelles entre les groupes sociaux, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la communauté. Dans les régions rurales, les associations de parents et d'enseignants, les associations de femmes ou les groupements d'achat de semences sont isolés les uns des autres. Ces institutions informelles favorisent la cohésion sociale et contribuent véritablement à l'amélioration du sort des pauvres. Mais, en l'absence de passerelles sociales, elles ne peuvent pas susciter des mouvements sociaux capables de remettre en cause les normes et les lois inéquitables et la répartition des ressources, et elles ne facilitent pas l'établissement de nouveaux partenariats avec l'État qui permettraient d'améliorer durablement les conditions de vie des plus démunis². Si certaines initiatives publiques s'appuient sur les institutions locales, force est de constater, au vu des EPP, que les organisations de la société civile ne défendent pas aussi bien qu'elles le pourraient les intérêts des pauvres en participant à la gestion des affaires publiques.

Les résultats des EPP relatifs au rôle des institutions de la société civile dans la vie des pauvres peuvent être résumés en cinq points :

- ▶ **Les organisations non gouvernementales (ONG) n'ont qu'une présence limitée.** Leur rôle n'est pas prépondérant. Bien qu'elles soient très utiles dans certains domaines, fournissant des services de base quand l'État est défaillant, elles souffrent des mêmes défauts que les institutions publiques, quoique à un moindre degré. Leur capacité d'agir à plus grande échelle en synergie avec l'État commence à être exploitée, en particulier dans les domaines de l'enseignement primaire, de la gestion des forêts et de l'approvisionnement

en eau potable. Mais les ONG s'attaquent rarement aux causes structurelles des inégalités sociales.

- ▶ **Les organisations communautaires sont souvent une ressource locale importante pour les pauvres.** Les pauvres sont beaucoup plus enclins à faire confiance à leurs propres organisations communautaires, dans lesquelles ils s'investissent beaucoup pour des raisons de survie et de sécurité — non qu'elles soient plus efficaces que les institutions formelles, mais parce que ces dernières leur sont rarement accessibles. Paradoxalement, les pauvres profitent davantage des groupes lorsque ceux-ci comprennent des riches, mais seulement jusqu'à un certain point, au-delà duquel ils ne peuvent plus faire entendre leur voix. Les pauvres sont aussi exclus de certains groupes parce qu'ils n'ont pas les moyens de payer les cotisations (voir chapitre 6).
- ▶ **Les réseaux fondés sur le voisinage et la parenté apportent un soutien économique et social.** Les caractéristiques de ces réseaux sociaux informels donnent une idée de ce que les pauvres attendent des organismes d'aide du secteur structuré. Il arrive que les systèmes d'appui informels soient dépassés par l'ampleur des problèmes à long terme. S'ils sont trop sollicités, les rapports de réciprocité entre les individus et les groupes disparaissent. Les réseaux sociaux familiaux et communautaires sont solides, mais, dans les moments difficiles, ils sont moins efficaces et moins fiables. Souvent, la confiance et la cohésion diminuent, se limitant alors au cercle familial ; les liens familiaux peuvent même se briser sous l'effet de tensions trop fortes.
- ▶ **Les riches et les pauvres sont organisés différemment, de même que les femmes et les hommes.** Premièrement, les groupes et réseaux constitués par l'élite riche et puissante sont caractérisés par une grande cohésion ; ils représentent plusieurs communautés et leurs membres participent activement à la vie sociale, politique et économique. Par contre, les réseaux de pauvres sont plus atomisés. Au sein de la communauté, ils s'occupent des activités sociales et rituelles, mais leur rôle économique et politique est très limité. Il y a assez peu d'échanges entre communautés, sauf par le biais du mariage. Deuxièmement, les hommes pauvres ont des réseaux très différents de ceux des femmes pauvres. Ils entretiennent des relations de type clientéliste avec l'État, les propriétaires, les employeurs et les marchands, tandis que les

femmes, qui n'ont généralement pas accès à ces institutions, établissent entre elles des réseaux informels de grande ampleur.

- ▶ **La redistribution des pouvoirs n'est pas une priorité.** Les organisations qui aident les pauvres à accroître leur pouvoir de négociation ou qui cherchent à remédier aux inégalités fondamentales au sein du ménage, de la communauté et de l'État brillent par leur absence dans les EPP. Les organisations de type mutualiste sont rarement citées par les pauvres parmi les institutions importantes pour eux, bien que les enquêteurs en aient décrit plusieurs connues dans le monde entier pour leur excellent travail. Cela tient sans doute à ce que ces organisations ne les atteignent pas, malgré leur taille.

Ces observations sont analysées en détail dans la suite de ce chapitre qui est divisée en trois sections, traitant respectivement des ONG, des organisations communautaires et des réseaux fondés sur le voisinage et la parenté. Pour finir, deux études de cas sont présentées — l'une sur les services financiers destinés aux pauvres (étude de cas 4.1) et l'autre sur le fossé entre les organisations communautaires et le gouvernement en Indonésie (étude de cas 4.2).

Les organisations non gouvernementales

*La malnutrition a disparu de notre village grâce aux ONG. —
Un paysan de la région de Sikasso, Mali, 1993*

Les organisations non gouvernementales (ONG) sont très diverses de par leurs objectifs, leur taille, leur structure et leur capacité. Ce sont tantôt de petites organisations de base à vocation locale tantôt de grandes organisations pratiquement identiques aux institutions de l'État. Les ONG jouent généralement un rôle précieux parce qu'elles sont ancrées dans la société civile et ne sont pas assujetties aux règles formelles régissant les institutions officielles. En général, elles sont organisées autour d'un ensemble de valeurs fondamentales comme la liberté, en particulier, la liberté religieuse, ou le droit à l'éducation. Au cours de la dernière décennie, les ONG ont suscité l'intérêt des praticiens du développement qui espéraient qu'elles deviendraient les porte-drapeaux de la société civile et les promoteurs d'un développement socio-économique plus équitable (Korten, 1990). Les ONG sont souvent considérées comme les seuls acteurs extérieurs œuvrant dans l'intérêt des pauvres et, lorsque l'État est défaillant, elles se chargent effectivement de la fourniture des services de base.

Il ressort cependant des EPP que l'action des ONG donne des résultats inégaux. Dans de nombreux cas, elles fournissent aux pauvres des services

très appréciés. Les exemples sont multiples, en particulier en Afrique subsaharienne où il est signalé que des ONG aident à acheminer dans les communautés pauvres les produits et les services fournis par des institutions formelles. Il y a aussi de plus en plus d'exemples d'ONG travaillant en partenariat avec le gouvernement pour étendre leur rayon d'action, en particulier dans les secteurs de l'éducation et de la santé. C'est pourquoi les ONG jouissent dans une certaine mesure de la confiance des pauvres, ce qui n'est généralement pas le cas des institutions officielles.

Mais il y a aussi des cas où le champ d'action, les méthodes d'exécution et l'efficacité des ONG laissent à désirer. S'il n'est pas étonnant qu'elles soient à peine mentionnées en Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique, où leur présence est très récente, il est plus surprenant qu'elles ne figurent pas au premier plan dans d'autres régions pauvres. De plus, il n'est pas certain qu'elles réussissent mieux que les institutions formelles à toucher les zones les plus défavorisées. Comme les autres institutions, elles ne sont pas à l'abri de l'incurie, de la corruption, du mépris et des actes qui faussent involontairement les priorités locales et les rapports de force. Certaines ONG cherchent à renforcer les capacités locales, mais les EPP citent peu de cas où ces efforts ont été couronnés de succès. Les relations entre les ONG et les gouvernements sont souvent tendues et rarement complémentaires. De plus, les ONG s'attaquent rarement aux inégalités sociales sous-jacentes en soutenant activement des organisations de pauvres ou des mouvements sociaux. Il est certes judicieux qu'elles concentrent leurs efforts sur les problèmes vitaux quand les besoins immédiats sont immenses, mais il est rare qu'elles se penchent sur les inégalités fondamentales qui sont à l'origine des problèmes.

Les paragraphes suivants sont consacrés à l'examen de trois questions. La première concerne le rôle des ONG dans les communautés pauvres, notamment les services qu'elles leur fournissent, et la confiance dont elles jouissent. La deuxième a trait aux limites de l'action des ONG — touchent-elles les plus démunis, suscitent-elles des déceptions, et pourquoi ne parviennent-elles pas à donner aux pauvres les moyens de se prendre en mains durablement ? La troisième porte sur l'émergence de partenariats entre les gouvernements et les ONG dans le cadre de la décentralisation et sur les tensions sous-jacentes à ces nouvelles relations. Certaines observations donnent à penser que ces partenariats peuvent contribuer à l'amélioration à grande échelle des services locaux et de la responsabilité au niveau local.

Les ONG : des ressources pour les communautés pauvres

Aujourd'hui, les organismes affiliés à des églises sont probablement les mécanismes de protection les plus visibles et les plus importants au Bénin.— Bénin, 1994

Ce qui fait la force des ONG, c'est probablement qu'elles sont capables d'apporter ou d'obtenir des ressources supplémentaires, financières, techniques et souvent politiques. Les ONG peuvent jouer un rôle décisif en aidant les pauvres à répondre à leurs besoins immédiats, en particulier quand l'État est défaillant ou inexistant. Elles peuvent notamment fournir des vivres en cas de pénurie saisonnière, mettre en place des systèmes de distribution d'eau salubre et d'assainissement, dispenser des soins de santé et diffuser des informations sanitaires ou aider à améliorer les locaux scolaires ou les centres communautaires. Au Swaziland, par exemple, les ONG interviennent activement dans les secteurs de l'éducation et de la santé, elles prennent en charge les orphelins et les écoliers pauvres et elles fournissent des « services médicaux gratuits à l'intention des enfants des rues, des personnes âgées et des malades du sida » (Swaziland, 1997). En Inde, elles s'occupent de centres d'ophtalmologie, de soins de santé et de soins vétérinaires et elles se chargent en outre des tâches suivantes :

- ▶ distribution de semences (souvent en offrant des variétés qui sont préférées à celles que fournit le gouvernement) ;
- ▶ aménagement des bassins versants ;
- ▶ cours d'alphabétisation ;
- ▶ organisation et promotion de groupes de femmes ;
- ▶ apprentissage en vue d'activités génératrices de revenus ;
- ▶ fourniture de secours et d'une aide directe aux plus démunis.

Dans certaines régions, les ONG les plus actives sont des organisations religieuses. C'est le cas au Bénin où elles constituent le mécanisme de protection institutionnel le plus visible et le plus étendu. « La plupart des orphelinats sont dirigés par des sœurs catholiques ; le seul programme national de nutrition est administré par Cathwell (Catholic Relief Services), et des religieuses et religieux ont mis sur pied plusieurs programmes pour venir en aide aux malades et aux personnes abandonnées et indigentes. À Cotonou, c'est l'Église catholique qui aide le plus les personnes vulnérables » (Bénin, 1994). Au Panama (1998), plus de la moitié des communautés considèrent les églises et les écoles comme leurs bienfaiteurs. Au Viet Nam (1999b), les ménages catholiques pauvres font appel à l'Église. En Géorgie, l'Église orthodoxe russe et les œuvres internationales des Églises orthodoxes organisent des soupes populaires pour les personnes âgées et handicapées et distribuent des vivres et des médicaments (Géorgie, 1997). Ces initiatives ont été saluées par la population locale qui a fait remarquer que « la distribution était organisée par des prêtres arméniens et géorgiens, et pourtant, aucune minorité n'était rejetée, qu'il s'agisse de juifs, de Grecs ou de Russes » (Géorgie, 1997). Au Pakistan (1993), il est signalé qu'il existe « une solide tradition de charité et de bienfaisance privées, renforcée par l'obligation imposée par l'Islam ». La bienfaisance se pratique

aussi dans les mosquées et les autres lieux de prière. En Inde, les ashrams servent par endroits de refuge aux pauvres.

Les ONG ne sont pas présentes partout, mais là où elles interviennent, elles sont souvent mieux cotées que les institutions d'État. La confiance qu'on leur témoigne tient souvent à ce qu'elles ont développé des contacts dans certaines communautés. Au Swaziland, par exemple, la population locale se méfie généralement des étrangers, mais elle éprouve une méfiance particulière à l'égard des représentants du gouvernement, jugés incapables de répondre convenablement aux besoins des communautés rurales pauvres. En revanche, les ONG qui ont des relations suivies avec ces communautés, jouissent d'une confiance qui est refusée à la plupart des autres organisations extérieures (Swaziland, 1997).

Pendant la crise financière en Thaïlande, les pauvres, déçus par le gouvernement, ont vu dans les ONG un catalyseur pour améliorer leur sort. Les habitants des bidonvilles réunis en groupes de discussion ont exprimé un sentiment de méfiance et d'isolement. Mais, « quand on leur a demandé de dire ce qu'ils attendaient des diverses institutions, ceux de Bangkok ont dit ce que leurs propres groupes et les ONG pouvaient faire, mais ils n'ont pas suggéré grand-chose pour ce qui est du gouvernement » (Thaïlande, 1998). Les participants aux groupes de discussion ont indiqué que les organismes gouvernementaux ne les avaient jamais beaucoup aidés dans le passé et qu'il n'y avait guère de raisons d'espérer que cela change dans l'avenir.

Si l'opinion est favorable aux ONG, c'est apparemment pour deux raisons. Premièrement, elles semblent mieux à même de répondre aux priorités locales. Au Ghana, elles sont plus appréciées que les organismes gouvernementaux parce qu'elles fournissent des services adaptés aux besoins de la communauté. Leurs efforts dans les domaines de l'éducation et de la santé sont tout particulièrement appréciés. L'estime dont elles jouissent tient à ce qu'elles semblent posséder des compétences particulières qui peuvent contribuer à l'amélioration des conditions de vie locales. Dans le village de Komaka, les habitants sont désireux de créer une banque du blé « pour constituer des stocks de sécurité dans le village et être ainsi moins vulnérables aux sécheresses et aux pénuries pendant la morte saison » (Ghana, 1995a). De l'avis général, les ONG pourraient aider à réaliser ce projet beaucoup plus efficacement que le gouvernement (Ghana, 1995a). Les ONG disposent parfois de ressources plus importantes que les organismes officiels. Au Togo, par exemple, l'EPP note que les ONG ont dépensé en 1994 environ 4 milliards de francs CFA, ce qui est plus que le budget de l'État pour le développement rural (Togo, 1996). Au Mali, le nombre d'ONG est passé de 30 à 250 entre 1983 et 1993. Cela tient peut-être en partie à ce qu'il est financièrement intéressant de créer des ONG, mais, au Mali, les ONG sont généralement perçues au niveau local comme

des organisations contribuant largement à l'amélioration des possibilités économiques et du bien-être ; de plus, elles constituent d'importants mécanismes de protection sociale (Mali, 1993).

Deuxièmement, dans certaines régions, le personnel des ONG passe pour être plus humain que les fonctionnaires du gouvernement. Dans l'ex-Union soviétique, beaucoup de gens pensent que les agents des ONG sont « plus compréhensifs et plus aimables ». En Lettonie (1998), la population a une perception positive des ONG nationales ou internationales, bien qu'elle n'attende pas d'elles une assistance régulière ou à long terme. Quand on leur demande quelles ONG leur fournissent une aide, les gens mentionnent l'Armée du salut, qui distribue des vêtements aux familles nombreuses et aux personnes seules, Save The Children Fund, qui distribue de l'argent, des vêtements et des vivres, et les Églises, qui aident leurs paroissiens. En Géorgie, de nombreuses personnes ont reçu une aide régulière de la Croix-Rouge internationale et de Médecins sans frontières. De nombreuses ONG locales sont également citées pour l'aide importante qu'elles fournissent aux nécessiteux (Géorgie, 1997).

Limites de l'action des ONG

Même les initiatives non gouvernementales n'ont eu au mieux qu'un effet très limité pour les Gandas (une tribu). Les femmes Ganda ont très peu participé aux activités de développement soutenues par les ONG. — Inde, 1997c

On était rarement informé et parfois l'aide était attribuée à des « âmes mortes ». — Ukraine, 1996

Bien que les ONG aient joué un rôle essentiel en encourageant la participation aux efforts de développement, leur rayon d'action est souvent limité et elles ne touchent pas la majorité des pauvres. Au Panama, par exemple, une enquête sur le capital associatif a révélé que 10 % seulement des communautés recevaient une aide des ONG alors que 33 % recevaient une aide d'organismes gouvernementaux (Panama, 1998). De même, en Indonésie, la proportion est estimée à 7 % (Indonésie, 1999). Même dans les communautés où des ONG sont présentes, leurs activités sont assez mal connues et on constate qu'elles se soldent parfois par un échec. En Inde, les membres d'une communauté, interrogés sur le rôle des ONG dans la région, ont répondu que celles-ci étaient peu nombreuses, mentionnant plus particulièrement deux groupes qui s'occupent à la fois de développement et d'aide sociale. D'après eux, les ONG contribuent moins que le gouvernement à leur développement et à leur bien-être (Inde, 1997c). Même au Bangladesh, où il y a les plus grandes ONG du monde, le public les connaît surtout à travers les programmes de microcrédit.

Au Togo, l'EPP met en évidence l'importante contribution des ONG, mais montre aussi qu'elles ne sont pas présentes partout — en particulier dans les communautés les plus pauvres — et que leurs interventions donnent souvent des résultats éphémères. Quelles que soient leur présence et leur activité, plus de la moitié des paysans interrogés ont dit qu'ils ne savaient pas si des ONG fournissaient une aide. Dans certains cas, l'aide a cessé parce que le projet concerné est achevé ou parce qu'il n'y a plus de missionnaires dans la région. Mais, dans d'autres cas, il n'y a simplement aucune ONG (Togo, 1996). De même, au Swaziland, l'aide des ONG, pourtant jugée utile en période de sécheresse et de mauvaise récolte, est considérée comme « trop rare et peu fiable » (Swaziland, 1997).

Comme elles ne disposent pas de ressources financières sûres, les ONG sont souvent dépendantes des gouvernements et des organismes internationaux, et, dans bien des cas, elles jouent plus le rôle de fournisseurs que celui de catalyseurs de l'action communautaire. En Inde, des fonctionnaires eux-mêmes ont indiqué que l'obligation de réaliser à tout prix des objectifs préétablis allait à l'encontre de l'efficacité et de la qualité (Inde, 1998d). Au Sénégal, 80 % des ressources financières des ONG proviennent de bailleurs de fonds extérieurs, ce qui les oblige à exécuter les projets qu'ils préconisent. La présence des ONG est concentrée dans certaines zones, ce qui fait dire à la population locale qu'elles « se contentent de dépenser l'argent sans faire participer les intéressés » (Sénégal, 1995). Lassés d'être dépendantes, certaines ONG donnent maintenant la priorité absolue à l'autonomie financière pour elles-mêmes et pour les bénéficiaires de leur action (Sénégal, 1995).

Les programmes d'aide administrés par les ONG se heurtent aussi à des difficultés en Arménie où beaucoup pensent que les ONG feraient mieux de dépenser leur argent pour créer des emplois, plutôt que pour fournir des vivres et du carburant. Là aussi, les gens manquent d'informations sur les sources de financement et d'aide. Beaucoup « considéraient avec perplexité et scepticisme la pratique consistant à cibler l'aide et se demandaient quels étaient les critères retenus pour évaluer la vulnérabilité ». Les personnes interrogées ont généralement une très bonne opinion des organisations internationales qui emploient des expatriés pour distribuer et surveiller les secours car la population éprouve une profonde méfiance à l'égard des organismes gouvernementaux locaux (Arménie, 1995).

Tout comme l'État, les ONG ne s'aventurent guère hors des routes goudronnées : elles ont tendance à s'occuper des personnes vivant à proximité des voies carrossables, négligeant les plus défavorisés. En Lettonie, « peu de personnes interrogées avaient reçu l'assistance d'ONG ; celles qui en avaient bénéficié vivaient généralement dans les grandes villes où bien souvent elles recevaient déjà une aide de la municipalité » (Lettonie, 1998).

Au Kenya, il a été relevé que deux ONG seulement sont implantées dans la région côtière, alors que les autres se trouvent toutes à Mombasa, où la plupart des gens ne peuvent se rendre qu'en ferry. Les ONG concentrent leurs activités le long des grands axes routiers, à proximité des plages et des complexes hôteliers, au lieu de déployer leurs efforts dans l'intérieur du pays, où sévissent « la sécheresse, le manque d'eau, la mouche tsé-tsé qui s'attaque au bétail et d'autres parasites qui dévastent les cultures » (Kenya, 1996). En Tanzanie, un chef a déclaré : « Il y a ici beaucoup d'ONG. Elles travaillent dans un petit cercle de communautés [il trace un cercle sur la table avec le doigt]. La majorité des gens sont ignorés [il fait un grand geste avec les bras pour désigner le reste de la table]. Je ne sais pas pourquoi » (Tanzanie, 1997).

Au Bangladesh, l'EPP note ce qui suit :

Nous avons activement cherché des « poches de pauvreté » et il semble que celles-ci sont souvent négligées par le gouvernement et par les ONG, en particulier dans les régions reculées, difficiles d'accès, comme celles des Chars (tribu) et du Sylhet, où les ONG sont peu disposées à travailler à cause du conservatisme et de la méfiance générale à leur égard liée à la religion. La plupart des pauvres connaissent les ONG à travers leurs programmes de crédit, consistant soit en l'octroi de prêts soit en la fourniture à crédit de latrines, de puits ou de logements, qui représentaient plus de 80 % des services fournis par les ONG (à l'exception de la Grameen Bank). Ces crédits sont souvent trop faibles pour financer des activités productives ; les conditions de remboursement sont rigoureuses et le comportement des agents de terrain est souvent critiqué. Les autres activités des ONG mentionnées par les villageois étaient peu nombreuses et étaient des activités secondaires. Par exemple, une ONG à Yousuf Matbarer Dangi forme des groupes et assure une formation ; World Vision s'occupe des écoliers à Burunga ; une mission tient un hôpital à Katabari. Dans un village, il y a une école du BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee). Un groupe bénévole local est enregistré auprès des autorités pour fournir des services de planification familiale à Salim Biswas Dangi.

— Bangladesh 1996

Les ONG n'atteignent pas les plus démunis non seulement parce que leur couverture géographique est insuffisante, mais aussi parce que leurs programmes ne sont pas adaptés aux besoins des pauvres. En Arménie, les ONG n'obtiennent pas les résultats escomptés en raison de leur méconnaissance des traditions et des conditions locales. Un programme consistant à distribuer aux écoliers un verre de lait par jour et un biscuit

protéiné en est un exemple. Dans certaines écoles, les instituteurs donnent aux enfants « quatre ou cinq biscuits à la fois, si ce n'est le paquet tout entier, pour qu'ils ne se sentent pas humiliés ». Dans d'autres, ils leur donnent simplement du lait en poudre qu'ils emportent chez eux parce qu'il n'y a pas d'eau courante pour préparer le lait à l'école (Arménie, 1995).

En Zambie, un certain nombre d'ONG nationales et internationales participent au programme PUSH (Program Urban Self Help), qui vise à développer l'infrastructure urbaine en distribuant aux femmes des rations alimentaires. Une évaluation a révélé que moins de 3 % des ménages en bénéficiaient. Les causes de non participation étaient diverses. « Quelques progrès ont été accomplis sur le plan de l'infrastructure, mais au prix d'un travail physique extrêmement pénible, qui demandait beaucoup d'effort et de temps aux femmes. Elles se plaignaient d'être rompues de fatigue » (Zambie, 1994).

Les piètres résultats des ONG ont des causes diverses, mais, d'après les EPP et d'autres études sur les ONG, leur efficacité et leur indépendance sont compromises par le fait que leur financement est incertain et que leurs capacités de gestion sont limitées. En particulier, elles changent fréquemment de direction et elles n'ont pas de système de gestion financière, de planification, de suivi et d'évaluation efficace (Fox, 1993). En fait, beaucoup d'ONG n'ont pas de personnel à plein temps ni de bureaux permanents. Certaines fonctionnent sur la base du bénévolat et sont financées en grande partie par les contributions de leurs membres. De plus, elles ne sont guère en mesure d'utiliser convenablement des ressources supplémentaires. C'est pourquoi, pour pouvoir opérer à plus grande échelle, elles doivent d'abord prendre le temps de se familiariser avec le terrain et d'acquérir une plus grande expérience administrative.

Outre les problèmes liés au financement, à la capacité d'organisation et à l'étendue du champ d'action des ONG, il a été signalé par endroit que leur personnel avait parfois un comportement injurieux et que la corruption et le népotisme existaient aussi au sein des ONG, ce qui a nui à leur réputation. Au Bangladesh, les plus vives critiques ont été formulées à l'encontre des ONG qui s'occupent de programmes de crédit. Il leur est reproché d'accorder des montants trop faibles pour entreprendre des activités productives et de recourir à l'insulte, à la menace et à la force pour recouvrer les prêts. Il est question aussi, dans certains cas extrêmes, du « mauvais comportement des agents de terrain » (Bangladesh, 1996). Ayant vu des ONG « terroriser, insulter et même enfermer les emprunteurs défaillants », les pauvres préfèrent qu'elles s'occupent du forage de puits ou de la fourniture de latrines.

Par endroits, il a été reproché aux ONG de manquer de générosité et de servir les intérêts personnels de leurs fondateurs. « Certaines ONG ont été

créées par des personnes victimes de la récession, qui croient résoudre ainsi leurs problèmes financiers et professionnels. À une réunion régionale d'ONG, en juillet 1992, l'un des orateurs a résumé la situation en ces termes : « Ceux qui ont pris l'initiative sont essentiellement des fonctionnaires licenciés et des diplômés au chômage... Certaines associations considèrent qu'en créant une ONG, elles donneront du travail à leurs membres, ce qui est une solution facile pour gagner de l'argent et faire du tourisme » (Bénin, 1994).

En Arménie, de nombreuses personnes pauvres pensent que les ONG empochent les subsides au lieu de les leur distribuer. Comme dans beaucoup d'autres pays de la région, les gens sont convaincus que les employés locaux des ONG attribuent l'aide à leur famille ou à leurs amis, vendent les produits donnés ou détournent l'aide de toute autre façon sous la pression de la mafia locale (Arménie, 1995). En Macédoine, des personnes pauvres ont déclaré que, pour bénéficier de l'aide humanitaire, « elles devaient payer une "cotisation" allant de 250 à 400 dinars selon l'organisation humanitaire ou non gouvernementale » (Macédoine, 1998). Un quinquagénaire a dit : « J'ai adhéré à une organisation humanitaire et en échange on m'a donné de l'huile, de la farine et des nouilles. Ils m'ont promis que la prochaine fois je serais parmi les premiers servis parce que ma famille est pauvre. Ils m'ont dit que je devais d'abord payer la cotisation, ce qui m'a obligé à emprunter de l'argent. La cargaison suivante consistait en fournitures scolaires ; mes enfants n'ont rien reçu et maintenant, ils ne vont pas à l'école » (Macédoine, 1998).

En Géorgie, bon nombre de personnes interrogées ont estimé qu'il y avait une collusion à grande échelle entre les employés chargés de distribuer l'aide et les hommes d'affaires corrompus. À Tbilissi, « la voisine d'un employé de la Croix-Rouge a dit qu'il stockait régulièrement dans son appartement des produits fournis par la Croix-Rouge et que des intermédiaires venaient les acheter chez lui pour les revendre à des commerçants privés » (Géorgie, 1998).

En Ukraine (sans la Crimée et Tchernobyl), « quand on a demandé aux gens s'ils avaient reçu une aide d'organismes de bienfaisance, ils ont cru que c'était de l'humour noir » (Ukraine, 1996). Cela a été observé surtout dans l'est de l'Ukraine. Les gens avaient bien entendu parler de cargaisons arrivant des pays occidentaux, mais, d'après eux, elles consistaient principalement en vêtements pour enfants, dont la plupart étaient inutilisables, et en caisses de margarine, de beurre et de lait condensé. Presque tous ont déclaré que l'aide humanitaire n'atteignait pas ceux à qui elle était destinée, parce que certains « se sucrèrent au passage », comme en témoignait le fait que ces mêmes produits étaient en vente dans les magasins (Ukraine, 1996). Des accusations analogues ont été formulées par les

Tartars, qui devaient recevoir une aide par l'intermédiaire de leur organisation politique, le Mejlis.

Alors que les groupes religieux sont souvent mentionnés comme une source d'aide, au Panama, « on a appris que les sectes chrétiennes avaient parfois semé la division dans les communautés autochtones. Sur l'île de Kuna, par exemple, une partie de la communauté ne veut pas reconnaître les Asambleas de Dios, et son congrès ne veut pas accueillir de nouvelles églises parce que leur prolifération fragmente la communauté... La division de la communauté se reflète dans les organisations religieuses » (Panama, 1998). En Macédoine, où les organisations humanitaires religieuses sont respectées, il a été signalé que « la plupart des familles, essentiellement musulmanes, ne demandent aucune aide parce qu'elles ont honte, et d'autres pensent que même ces organisations sont corrompues et distribuent les bénéfices à leurs amis » (Macédoine, 1998). En Géorgie, des gens ont dit qu'ils étaient déconcertés par l'attitude des organisations religieuses qui leur avaient demandé de se convertir. Le rapport note qu'« une famille azéri, très embarrassée, a finalement décidé d'accepter l'aide des témoins de Jéhovah, bien qu'elle ait hésité à adopter une confession pacifiste dont elle risquait de violer les principes si des membres de la famille devaient aller combattre dans l'armée géorgienne. Au bout du compte, il a été décidé que l'aide serait utilisée par les membres "moins importants" de la famille, à savoir la mère et la sœur » (Géorgie, 1997).

Malgré leurs efforts, les ONG ne s'attachent pas suffisamment à renforcer durablement la capacité d'autonomie locale, de sorte que leur bilan institutionnel est discutable. Le problème risque de s'aggraver car les ONG sont poussées à agir de plus en plus vite. Dans le district de Busia au Kenya, où elles sont bien présentes, l'EPP conclut que « rien n'indique que les groupes formés ou aidés par les ONG aient atteint un quelconque degré d'autonomie, qu'ils se soient développés ou qu'ils aient diversifié leurs activités. Par conséquent, bien que l'action des ONG et des églises aide les pauvres à survivre, elle ne les aide pas à devenir autonomes » (Kenya, 1996).

Les relations entre les ONG et l'État

Si je consulte 30 ONG pour prendre une décision, j'aurai 30 avis différents et tout le monde se disputera.— Un haut fonctionnaire, El Salvador, 1997

Les ONG sont un trait d'union essentiel entre la société civile, l'État et le marché, ce qui peut contribuer grandement à l'efficacité des activités de développement. En Inde, par exemple, « les programmes entrepris par des organismes parapublics en collaboration avec des ONG semblaient donner

de meilleurs résultats que ceux qui relevaient exclusivement du gouvernement » (Inde, 1997a).

La décentralisation des programmes gouvernementaux offre aux ONG de nouvelles possibilités d'intervention. En El Salvador, en 1991, le ministère de l'Éducation a entrepris une vaste réforme pour améliorer l'éducation de base et la rendre plus accessible en décentralisant le système scolaire et en encourageant la participation de la communauté. Cette réforme a ses origines dans les efforts organisés par la communauté pendant la guerre pour assurer l'éducation des enfants. Dans le cadre du programme EDUCO (Educación con la Participación de la Comunidad), les nouvelles écoles maternelles et primaires sont gérées par les parents et les organisations communautaires. Cent dix ONG opèrent dans le seul secteur de l'éducation. La moitié environ organise des programmes de formation technique et l'autre moitié des programmes de formation à la gestion. « Les ONG peuvent élargir leur champ d'action grâce aux subsides du secteur privé » (El Salvador, 1997). Au Nicaragua, les ONG participent activement au programme de décentralisation du gouvernement (Nicaragua, 1998) et en Inde, elles collaborent avec les gouvernements des États dans le domaine de l'hydraulique rurale (Inde, 1997c).

Les ONG ont beau être indépendantes de l'État, leur présence et leur survie mêmes dépendent de lui — des lois qui les régissent et peut-être plus encore de l'attitude des autorités à leur égard, qui peut aller du désir de collaborer étroitement à l'hostilité pure et simple. Comme cela a été dit plus haut, en El Salvador, le programme de décentralisation de l'éducation suscite de nouvelles formes de partenariat entre les ONG et le gouvernement. Si certaines ONG trouvent que le gouvernement est « autoritaire et inefficace », ce dernier considère qu'elles sont « imprévisibles et irresponsables ». Les fonctionnaires expriment aussi un certain mécontentement à l'égard des grandes ONG internationales, « qui arrivent avec leurs propres méthodes de travail ... et qui défont ce que les autres ont fait » (El Salvador, 1997).

En Arménie, les relations entre les ONG internationales et les autorités locales sont parfois assombries par des tensions et des malentendus. Les ONG se plaignent de l'inexactitude des listes de familles « vulnérables » établies par les autorités et de l'absence de statistiques fiables. Elles ont parfois l'impression que « les autorités cherchent à attirer leur attention sur des régions moins défavorisées pour satisfaire leur clientèle, alors que les plus démunis sont négligés » (Arménie, 1995).

Les autorités locales s'opposent parfois à la distribution directe de l'aide par les ONG. À Giumri, en Arménie, une ONG rapporte que les fonctionnaires locaux ne font rien ni pour faciliter ni pour entraver son action. Dans d'autres cas, ils harcèlent les ONG en les privant d'électricité

ou en les obligeant à abandonner les locaux qu'elles louent. Le directeur d'une ONG qui distribuait des médicaments à bas prix fait état de tensions considérables avec les autorités municipales qui considèrent qu'elles doivent contrôler toute l'aide locale « pour mieux la coordonner ». Il se heurte à l'hostilité des pharmacies et des hôpitaux locaux parce qu'il vend les médicaments beaucoup moins cher (Arménie, 1995).

En Asie du Sud, notamment au Bangladesh, les ONG sont devenues, en quelques décennies, une force avec laquelle les gouvernements doivent compter. Au Bangladesh, les pauvres citent la Grameen Bank et le Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) pour leurs programmes de crédit ; le BRAC est cité aussi pour ses programmes en faveur de l'éducation des filles, notamment ses programmes de bourses d'étude, qui amènent le gouvernement à prendre des mesures pour faciliter l'éducation des filles issues de familles pauvres. Toutefois, au Bangladesh comme en Inde, aucune ONG locale n'a été mentionnée pour avoir modifié les rapports de force locaux ou pour avoir fait participer les pauvres aux conseils locaux ou à d'autres organes de décision, bien que certaines aient été citées pour leur action dans différents domaines.

Si le gouvernement intervient dans les organisations locales sans partager le pouvoir, cela peut aliéner les pauvres et détruire l'organisation. Dans la République du Yémen, par exemple, l'intervention accrue du gouvernement dans les ONG locales est considérée comme l'une des principales causes du « recul de la participation locale aux projets en termes d'argent, de temps et de travail » (République du Yémen, 1999). En pratique, les rapports contiennent plus d'exemples de partenariat entre le gouvernement et les ONG que d'exemples d'ONG obligeant les autorités à rendre des comptes au niveau local ou national.

Les organisations communautaires

Sans les groupes d'âge, nous ne pourrions pas survivre à Igede, en raison de l'incurie générale du gouvernement. — Le chef du district d'Owokwu, Nigéria, 1996

Comme le passé est vivace et comme les passions durent plus que les intérêts, les communautés autochtones sont généralement plus stables, mais aussi plus unies que les communautés rurales et urbaines. — Panama, 1998

Les organisations communautaires sont de simples associations gérées par leurs membres au nom de leurs membres (Edwards et Hulme, 1992). Partout, les pauvres déclarent qu'ils comptent beaucoup sur ces organisations, qui remplissent des fonctions essentielles et très variées au bénéfice de la communauté, s'occupant notamment de l'emploi, du

développement de l'infrastructure, des activités culturelles, du règlement des litiges, des relations avec les tiers et des secours d'urgence. Profondément enracinées dans la culture locale, les organisations autochtones peuvent organiser des fêtes et des cérémonies rituelles, qui sont source de joie et donnent un sens à la vie. Ce sont souvent les seules organisations dans lesquelles les pauvres ont le sentiment d'être partie prenante, auxquelles ils font confiance et sur lesquelles ils peuvent compter.

Nonobstant ces atouts, les organisations communautaires ne peuvent pas à elles seules modifier les structures du pouvoir au niveau local ou accomplir des progrès importants sur le plan du développement. Elles souffrent des nombreuses contraintes liées au manque de moyens. Comme le note Uphoff (1986), « ces organisations peuvent naître spontanément d'initiatives locales, mais, si, dans certains cas isolés, le développement institutionnel local a peut-être été spectaculaire, leur effet cumulatif est négligeable ». Quand elles sont créées en réponse à des incitations extérieures, il leur est souvent difficile de mobiliser la population locale. Dans leur étude désormais classique portant sur 150 organisations locales dans les pays en développement, Esman et Uphoff (1984) ont établi un système de notation des résultats en matière de développement rural. Ils ont constaté que les organisations locales les mieux notées étaient celles qui étaient créées par la population rurale elle-même ou à l'initiative de chefs locaux (153 points et 138 points, respectivement). Les notes les plus basses étaient attribuées aux organisations créées à l'initiative du gouvernement (16 points) ou à l'initiative conjointe du gouvernement et de la communauté (50 points). Néanmoins, les organismes extérieurs, organismes gouvernementaux ou ONG, qui ont donné la priorité au renforcement des capacités locales plutôt qu'à la création d'organisations locales pour exécuter des programmes extérieurs ont obtenu des notes plus élevées (114 points).

Cette section est divisée en trois parties. La première examine le rôle des organisations qui servent de liaison ou de passerelle et l'importance de l'identité culturelle comme fondement de la cohésion et de la solidarité. Elle analyse aussi l'incidence de l'urbanisation sur la solidarité, qui repose de moins en moins sur des racines et des valeurs culturelles communes que sur des activités communes. L'accent est mis sur deux types d'organisations communautaires : les tontines (associations d'épargne et de crédit renouvelables) et les sociétés funéraires. Les EPP montrent qu'il n'existe pas d'associations servant de passerelle. Si l'établissement de liens est important pour survivre et avoir un sentiment d'appartenance, en l'absence de passerelles, c'est essentiellement un moyen de se protéger contre le dénuement et non un moyen de sortir de la pauvreté. Cette partie se termine en évoquant le cas des fédérations de réseaux autochtones en Équateur.

La deuxième partie examine les différences entre les réseaux de riches et les réseaux de pauvres et comment la cohésion de l'élite les amène souvent à prendre le contrôle des organisations communautaires. Les pauvres qui appartiennent à des groupes communautaires mixtes profitent du fait qu'ils disposent de ressources plus importantes, mais ils ont moins d'influence sur les décisions qui reflètent en général les intérêts de l'élite. Cette partie examine aussi les différences entre les réseaux d'hommes et de femmes pauvres et note que les femmes sont toujours absentes du processus de décision communautaire.

La troisième partie examine comment établir de nouveaux partenariats pour concevoir des interventions qui tirent parti des atouts respectifs des organisations de pauvres, des ONG et des institutions de l'État. Elle se termine par une référence à l'étude de cas sur l'Indonésie (étude de cas 4.2), qui souligne l'importance du renforcement des capacités locales et la difficulté de forger des partenariats entre les groupes communautaires, les gouvernements et les ONG.

Les organisations qui servent de liaison et de passerelle

La cohésion ne peut exister que s'il y a un sentiment d'identité.
— Panama, 1998

Sans l'aide du village, les enfants seraient morts de faim. —
Arménie, 1995

Les organisations communautaires inspirent confiance parce que la population locale a le sentiment d'en être propriétaire et a l'impression qu'elles répondent à ses besoins prioritaires. L'identité autochtone, fondée sur la caste, l'ethnie, le clan, le sexe et l'âge, est le fondement de ces organisations. « Traditionnellement, les autochtones ont créé des organisations communautaires pour affronter leurs problèmes économiques, sociaux et politiques. Dépourvus de capital physique, ayant difficilement accès aux ressources institutionnelles qui permettent de développer le capital humain, et privés de la vaste expérience sociale qui sous-tend le sentiment de citoyenneté, ils ont fait du patrimoine associatif leur capital. C'est devenu pour eux une solution "maison", fondée sur des interactions directes » (Panama, 1998).

Au Mali, les chercheurs ont constaté que les associations traditionnelles constituent les mécanismes de protection. En général, chaque village en compte généralement trois, appelées *tons* : l'association des hommes, l'association des femmes et l'association des jeunes gens. Leur objectif est de « préserver les traditions culturelles, renforcer les liens communautaires et travailler ensemble — tant sur les terres communales que dans les champs des membres. Les revenus de l'association sont souvent destinés à l'achat de biens

de consommation, par exemple la viande pour des cérémonies, mais ils peuvent aussi servir à financer des initiatives de développement communautaire, comme l'achat de matériaux de construction ou le forage de puits, et à payer les amendes imposées par les garde-forestiers » (Mali, 1993).

De même, au Nigéria, les groupes d'âge (unis par des rites) accomplissent diverses tâches communautaires et ont souvent une structure institutionnelle élaborée :

« Sans les groupes d'âge, nous ne pourrions pas survivre à Igede, en raison de l'incurie du gouvernement », a dit le Chef du district d'Owokwu. « Les groupes d'âge sont généralement tournés vers l'autodéveloppement. Ils construisent des routes, servent d'association d'épargne et de crédit ou fournissent des terres à leurs membres. Ils ont une structure élaborée, avec à leur tête un président qui est également leur porte-parole. Ils ont aussi un secrétaire qui sait généralement lire et écrire afin de noter tout ce qui se passe au sein du groupe. Le groupe d'âge est aussi un puissant instrument de socialisation et de maintien de l'ordre dans la communauté. Ses membres doivent être honnêtes, travailleurs, sains d'esprit et exempts de toute condamnation »
— Nigéria, 1995

Il y a des différences importantes entre les communautés rurales et les communautés urbaines. Ces dernières, généralement plus riches du point de vue économique, ont souvent du mal à trouver les bases d'une sécurité commune et d'une solidarité. Au Sénégal, on observe, dans les zones urbaines, un certain manque de cohésion sociale par rapport aux zones rurales. « Les changements économiques ont aussi entraîné des changements dans la structure sociale ; dans la vallée du Sénégal, par exemple, la perte de bétail a amené les nomades à se sédentariser ; les femmes se sont adaptées aux longues absences de leurs maris émigrés en s'occupant davantage des travaux agricoles. Dans les zones urbaines, le tissu social s'est distendu en raison de l'augmentation du nombre de personnes qui vont chercher du travail en ville, en séjournant chez des parents » (Sénégal, 1995).

Dans les régions rurales comme dans les zones urbaines, le passage du mode de vie traditionnel à un mode de vie fondé sur l'intérêt particulier, a toujours pour corollaire un plus grand individualisme. Alors que, dans les communautés autochtones, les individus se regroupent pour agir dans l'intérêt de la collectivité, en ville, les pauvres appartiennent à des groupes pour obtenir un revenu pour eux-mêmes. C'est ce qui ressort des EPP. Au Mali, les associations urbaines réunissent des personnes ayant des caractéristiques communes, comme le métier, le lieu de résidence ou le lieu d'origine. Les membres des associations à caractère professionnel s'entraident en échangeant des conseils pour produire et gagner davantage, ou en partageant des

possibilités d'emploi. Par exemple, les membres d'une association de foreurs de puits inviteront un membre au chômage à travailler sur leur chantier (Mali, 1993). Au Panama, dans les communautés rurales autochtones, l'identité repose sur une histoire et une culture communes, tandis que dans les communautés urbaines, elle est fondée sur le métier et les intérêts communs. Le rapport sur le Panama indique que les ménages autochtones participent plus à la vie associative que les ménages non autochtones urbains ou ruraux (40 %, 28 % et 30 %, respectivement). Les autochtones font partie d'associations communautaires tandis que les autres ruraux participent plutôt à des coopératives. Les coopératives sont la seule forme d'organisation assez répandue parmi la population urbaine (Panama, 1998) (encadré 4.1).

Encadré 4.1 Les organisations autochtones chez les Kuna au Panama

Les Kuna ont une longue tradition d'organisation et ils possèdent des réseaux associatifs très denses. Sur une île, les membres de la communauté se réunissent tous les jours et tiennent une assemblée traditionnelle le vendredi et le lundi. Au cours de leurs réunions quotidiennes, ils discutent du travail que chacun doit à la communauté : entretien des pistes d'atterrissage, construction de maisons, entretien des routes, déchargement des bateaux. Sur une autre île, la communauté se réunit régulièrement une fois par mois et tient des réunions extraordinaires quand le chef (*Sahila*) se rend à l'assemblée ou dans les autres îles, pour informer le reste de la communauté. Des groupes plus restreints se réunissent plus souvent ; les femmes se réunissent pour balayer les rues ou pour parler de commerce et de problèmes sociaux. Il y a aussi le comité du logement (*junta de construcción de la casa*), composé de huit membres, qui construit environ quatre maisons tous les trois mois. Les femmes se réunissent aussi pour préparer la cérémonie traditionnelle qui a lieu lorsqu'une fille atteint l'âge de la puberté. Elles aident la famille qui célébrera l'événement. Dans la communauté autochtone de San Ignacio de Tupile, il y a jusqu'à huit organisations communautaires distinctes qui s'occupent de questions telles que les écoles, le nettoyage des routes, la nutrition et l'eau.

Source : Panama, 1998.

Le bien-être psychologique est indépendant du bien-être économique. Si l'on compare les zones urbaines et les zones rurales, du moins du point de vue des relations communautaires, on constate que la population rurale autochtone est plus riche en termes de solidarité et d'entraide et semble plus heureuse malgré une plus grande pauvreté. Elle a établi des rapports sociaux bien structurés et a un sentiment d'identité plus marqué. Le rapport sur la Géorgie note que « la pauvreté a profondément modifié les schémas de sociabilité, de solidarité et d'autorité. Bien que la vie soit plus difficile à la campagne qu'à la ville, les villageois pensent qu'ils sont plus enclins à s'entraider, sur le plan financier, scolaire ou médical » (Géorgie, 1997). Au Mexique, il a été noté que « paradoxalement, ceux qui ont le moins, les autochtones d'Oaxaca, sont ceux qui souffrent le moins de leur état présent car eux seuls ont des institutions communautaires traditionnelles (*tequio, guetza*) qui les soutiennent dans les moments difficiles » (Mexique, 1995). De même, au Panama, la solidarité entre les communautés autochtones est très forte. « L'enquête indique que, malgré leur plus grande pauvreté, elles ont une vision plus positive de leur situation que les communautés non autochtones, urbaines ou rurales » (Panama, 1998).

Les formes d'organisation communautaire sont très variées, allant de l'association de prêt à de simples arrangements pour le partage de travail et de nourriture. L'accent est mis ici sur deux types d'organisations communautaires : les tontines et les sociétés funéraires.

Les tontines, un moyen de mobiliser l'épargne

Si on participe à de nombreux groupes, on n'a plus le temps de travailler. Il faut bien vivre... mais si on ne participe à aucun groupe, comment peut-on faire face aux difficultés ? —
Tanzanie, 1997

Les tontines sont un exemple intéressant d'organisation communautaire. Elles sont répandues dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest et il en existe des variantes dans le monde entier. L'encadré 4.2 décrit leurs caractéristiques et leurs limites. Elles semblent très efficaces en tant que mécanisme d'épargne volontaire et forcée et mécanisme de protection pour les pauvres.

La dignité dans la mort : les sociétés funéraires

Il faut tout le temps payer, même pour aller dans la tombe. —
Un retraité du village de Selce, Macédoine, 1998

Les sociétés funéraires existent depuis des générations dans l'ensemble du monde en développement — ce qui prouve combien il est important pour les pauvres d'être dignes et respectés au moins dans la mort, selon les rites

Encadré 4.2 Les tontines : mise en commun du capital et du travail

En Afrique de l'Ouest, les tontines sont à la fois un mécanisme de crédit et un système de partage du travail. Elles réunissent généralement cinq à dix personnes... qui versent de l'argent régulièrement, chacune recevant à tour de rôle la totalité de la mise. En fait, les membres qui sont servis les premiers obtiennent un crédit sans intérêt, tandis que ceux qui sont servis les derniers se voient simplement restituer leurs économies, également sans intérêt. Les montants des versements, qui peuvent être hebdomadaires ou mensuels, vont de 25 cents à plus de 10 dollars. Il y a aussi des tontines à visée spécifique, fonctionnant plutôt comme un système d'assurance. Au Ghana, par exemple, le *Kugadzadzo* est une association d'épargne qui aide à financer les dépenses funéraires (Ghana, 1995a). Les personnes plus aisées peuvent appartenir à plusieurs tontines pour plus de sécurité.

Les tontines peuvent aussi donner lieu au partage de travail et d'autres ressources. Au Bénin, « elles permettent aux familles pauvres de partager non seulement le travail et les outils agricoles, mais aussi la nourriture (comme la sauce de poisson, aliment de choix) avec les fermiers plus riches. Pour la masse des pauvres, être membre d'une *tontine des champs* peut être la seule façon d'obtenir régulièrement des protéines. Outre leur fonction de redistribution, ces tontines constituent une sorte d'assurance contre la maladie et d'autres formes d'incapacité parce qu'elles garantissent la continuité de la production agricole et par conséquent la survie de leurs membres. En ce sens, elles sont particulièrement précieuses pour les personnes âgées qui ne pourraient pas, sans cela, cultiver leur terre » (Bénin, 1994).

Les tontines sont souvent la seule institution locale, formelle ou informelle, à laquelle les pauvres ont recours en période de crise. Au Ghana, on observe que, si un membre a désespérément besoin d'argent, les autres lui viendront en aide par esprit de solidarité (Ghana, 1995a). Toutefois, comme cela est expliqué dans le rapport sur l'évaluation de la pauvreté au Bénin, « il n'est jamais facile de se résoudre à emprunter. D'une part, par fierté, les gens ne demandent de l'argent que si leur situation est vraiment critique, et d'autre part, en empruntant, ils deviennent plus vulnérables parce que cela nuit à leur statut social et de surcroît cela réduit leurs chances d'obtenir un autre prêt » (Bénin, 1994).

locaux. En tant qu'institutions informelles, les sociétés funéraires sont un mécanisme de protection très précieux. Les funérailles sont importantes pour des raisons de prestige social et pour le soutien des survivants. Les sociétés funéraires renforcent la confiance et la réciprocité en mettant en commun des fonds qui sont gérés collectivement. « La communauté de Melan n'a pas de cimetière ; quand quelqu'un meurt, il faut organiser un transport spécial pour emmener le défunt et sa famille jusqu'au cimetière voisin, ce qui coûte 100 000 sucres (50 dollars). La communauté en paie la moitié » (Équateur, 1996a).

En Éthiopie, les sociétés funéraires deviennent trop chères pour les pauvres : « Les *idir-idirs* (sociétés funéraires) couvrent les frais d'enterrement dans quatre communautés, et dans deux communautés, elles couvrent aussi les frais médicaux et d'autres risques. À Mechek, il n'y a pas d'*idir*, mais les membres du clàn versent 2 ou 3 birr au moment d'un enterrement et la somme est remboursée par la famille. À Korate, les participants ont indiqué que la cotisation était passée de 20 à 100 birr ; auparavant, les pauvres pouvaient devenir membres de l'*idir* en vendant du bois de chauffage et de l'herbe, mais aujourd'hui, cela n'est plus possible » (Éthiopie, 1998). Dans les zones urbaines, les *idirs* ont du mal à se maintenir en raison de la baisse des revenus. Toutefois, chaque communauté a encore au moins un *idir*, mais il y a de moins en moins de membres.

Dans certains pays d'Afrique de l'Ouest, comme le Togo, le Sénégal et le Bénin, il est signalé que « sous l'effet conjugué de la tradition et de la pression sociale, les dépenses ostentatoires lors des cérémonies ne sont pas un luxe pour les riches, mais un devoir même pour les pauvres. Le coût des enterrements et des mariages semble avoir augmenté, alors que l'économie nationale déclinait. Il est courant que les familles s'endettent pour organiser les funérailles les plus prestigieuses, allant jusqu'à louer une génératrice pour la veillée funèbre, offrant à chacun nourriture et boissons en abondance et confectionnant même des uniformes pour les participants » (Bénin, 1994).

En Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique, les pauvres sont souvent préoccupés à l'idée d'avoir à payer un enterrement, ce qui les met face à un dilemme impossible : faire soigner un parent malade, ou bien lui assurer un enterrement décent. « Les familles doivent souvent choisir entre le paiement des soins et le paiement de l'enterrement. Quand le père de Timur est tombé malade, la famille n'avait pas les moyens de le faire hospitaliser. Finalement, son enterrement a coûté presque aussi cher qu'une hospitalisation. Le certificat de décès a coûté 30 lari, la préparation du corps 100 lari, le cercueil 300 lari, l'inscription pour l'enterrement et le creusement de la tombe 150 lari et une veillée mortuaire modeste 300 lari »

(Géorgie, 1997). Les pauvres attachent à ces dépenses une importance considérable car elles peuvent servir à maintenir ou améliorer leur position dans la famille élargie et dans la communauté et leur permettre d'obtenir une aide en cas de besoin.

Le manquement aux obligations sociales peut entraîner le déshonneur et l'isolement : « Récemment, la mère de Nodar est morte [en Géorgie]. Il a donc pris des dispositions pour son enterrement, mais juste après, la mère de sa voisine est morte elle aussi et la voisine s'est arrangée pour que son enterrement ait lieu en même temps. Elle a prié Nodar d'organiser la procession funéraire et l'enterrement [à une date plus rapprochée]. Comme elle ne pouvait pas payer le cercueil, qui coûtait 200 dollars, elle en a loué un pour la présentation du corps. Sa mère serait enterrée sans cercueil et son corps simplement enveloppé de cellophane. La voisine avait honte à l'idée que les gens qui viendraient à l'enterrement de la mère de Nodar verraient la différence » (Géorgie, 1997).

La juxtaposition de la solidarité sociale, des charges financières et de la fierté personnelle est clairement exprimée dans les rapports : « Les enterrements restent le seul événement qui unit encore la communauté. Les familles se sentent obligées de faire leurs preuves en honorant convenablement la mémoire du défunt par un grand repas funéraire. Bien que chaque convive apporte une contribution en espèce ou en nature, un décès soudain peut être une catastrophe financière pour une famille pauvre ou à revenu moyen, l'obligeant à s'endetter » (Arménie, 1995).

Le manque d'organisation servant de passerelle

Si quelqu'un a faim et n'a rien à manger, comment peut-il aider une autre personne qui a faim ? — Pakistan, 1996

Pour tirer parti du potentiel des associations et des réseaux locaux dans la lutte contre la pauvreté, il faut connaître la nature des relations transversales, l'importance des liens qui unissent et des passerelles, et le degré de substitution ou de complémentarité entre les institutions locales et l'État. Les sociétés se composent de groupes au sein desquels les individus interagissent et partagent des valeurs et des ressources, dans la confiance mutuelle ; autrement dit, il y a une cohésion. Quand le pouvoir est inégalement réparti, les groupes sociaux n'ont pas tous accès de la même façon aux possibilités et aux ressources. S'ils sont coupés des groupes sociaux similaires dans les autres communautés, il leur est difficile de s'organiser sur la base de leurs problèmes pour changer les choses et engager un mouvement social. Et, s'ils sont coupés des groupes sociaux différents, ils ne peuvent pas accéder aux ressources dont disposent les plus puissants. Dans les deux cas, il n'y a pas de passerelles sociales.

Les résultats des EPP donnent à penser que les associations de pauvres sont mieux à même de répondre aux besoins de sécurité immédiats que de remédier aux causes profondes de l'exclusion, car leurs ressources limitées sont absorbées par les exigences quotidiennes et par les tensions et les chocs constants. En général, les associations et réseaux informels, avec leurs traditions d'entraide, sont exclus de l'action collective à plus grande échelle et n'ont pas accès aux ressources de l'État ou d'autres organisations.

Dans de nombreux pays, il existe une tradition de travail communautaire collectif, appelée *swadya* en Asie du Sud, *gotong royong* en Indonésie et *harambee* au Kenya. Jadis, le *harambee* était un important mécanisme d'ajustement pour les pauvres, mais cette tradition tend à disparaître, dans un contexte de forte inflation et de dysfonctionnement des services publics. Les gens en ont assez et disent : « Nous ne voulons plus de *harambee* » (Kenya, 1996). On estime qu'il y a dans les régions rurales plus de 300 000 groupes qui ne reçoivent pratiquement aucune assistance technique ou financière extérieure. « On a observé des centaines de cas où les pauvres investissaient leurs ressources dans des efforts de *harambee* malavisés concernant l'eau, les cultures, l'élevage, l'éducation, la santé et diverses activités génératrices de revenus. Des écoles sans manuels scolaires, des dispensaires sans médicaments, des poulets qui meurent avant de pouvoir être vendus et du coton qui ne pousse pas ne servent pas à grand-chose » (Kenya, 1996).

Il y a bien sûr des exceptions. Le développement de réseaux d'organisations autochtones qui participent maintenant à la prise de décision au niveau local et national en Équateur en est un exemple frappant³ (encadré 4.3). Au Rajasthan, en Inde, une ONG s'emploie à fédérer les groupes de femmes afin d'augmenter leur pouvoir de négociation sur les marchés locaux. Leurs activités sont notamment l'achat en gros de matières premières, la fourniture de crédit et la formation des femmes chefs d'entreprises (Inde, 1997a).

Les différences entre les réseaux

La plupart des EPP ne font pas de distinction entre les différents types de réseaux, mais certaines donnent une description détaillée des différences entre les organisations de riches et de pauvres et entre les organisations d'hommes et de femmes.

Les réseaux de riches et les réseaux de pauvres

*Le directeur de la ferme collective était et reste un roi ; il n'obéit pas aux lois ; il fait ce qu'il veut quand il veut. —
Moldova, 1997*

Encadré 4.3 Fédération de réseaux autochtones en Équateur

La création de réseaux servant de passerelle est un processus de longue haleine qui demande beaucoup de patience et d'effort. En Équateur, la population rurale, y compris les communautés autochtones, a une longue tradition d'entraide et de partage du travail, renforcée par les liens de parenté sanguins ou rituels. En deux décennies, les communautés ont renforcé leur capacité d'organisation et ont établi des liens avec des organisations aux niveaux régional et national sur la base de la représentation et de l'intérêt commun. Ainsi, à la base, les *uniones* lient entre elles jusqu'à 20 communautés d'un même *canton*. Ces organisations font elles-mêmes partie d'une fédération au niveau provincial, et les réseaux provinciaux se réunissent en un réseau national. Une organisation communautaire peut contacter directement l'organisation nationale. Grâce à leur capacité d'organisation, attestée notamment par la manifestation de Quito en 1993, les organisations autochtones participent désormais aux débats et aux décisions aux niveaux local et national. Elles ont joué un rôle essentiel dans l'élaboration de la nouvelle loi agraire et dans la mise en place d'un enseignement bilingue en milieu rural et elles participent largement à l'administration municipale et nationale. Cet effort d'organisation de la population autochtone pour son propre compte a été soutenu de façon continue pendant 20 ans par un certain nombre d'organismes extérieurs.

Source : Équateur, 1996a

Il y a deux différences importantes entre les réseaux de riches et les réseaux de pauvres. Premièrement, comme les riches ont des relations et, par définition, possèdent davantage de ressources, ils n'ont généralement pas besoin d'une aide extérieure pour s'organiser et se mobiliser. Deuxièmement, comme ils sont liés à ceux qui détiennent le pouvoir, leurs activités ne se heurtent pas à la résistance des puissants, à moins qu'un groupe ne devienne une menace pour un autre. Par exemple, dans la plupart des pays, l'idée d'investir plus dans l'enseignement supérieur que dans l'enseignement primaire, d'alléger les impôts pour les grandes entreprises ou de réduire les tarifs de l'eau et de l'électricité pour les utilisateurs industriels ne provoque pas de protestations.

En revanche, les organisations d'hommes et de femmes pauvres ne peuvent sortir du cadre de la communauté sans un soutien extérieur durable

pour établir des réseaux, créer des fédérations ou mobiliser. Les mouvements de pauvres constituent une menace pour ceux qui ont le pouvoir, lesquels peuvent réagir en imposant des restrictions à la société civile, en organisant une répression directe ou encore en entreprenant des réformes pour instaurer une plus grande justice sociale. La résistance à laquelle se heurtent les pauvres est manifeste en Moldova (1997), où les travailleurs agricoles réclament la privatisation des terres (encadré 4.4).

Le fait que les groupes de riches et de pauvres n'ont pas la même cohésion est évoqué dans les EPP concernant l'Inde. Dans l'État de Madhya Pradesh, par exemple, on observe que les castes supérieures ont une grande cohésion, à l'inverse des castes inférieures qui sont beaucoup moins soudées, notamment en raison des migrations saisonnières nécessaires pour trouver du travail (Inde, 1998c).

Encadré 4.4 L'association d'agriculteurs Tarifero à Manta, dans le district de Cahul, en Moldova

À Pirlita, les travailleurs agricoles qui réclament la privatisation des terres se heurtent à de nombreux obstacles. Les 79 ménages, composés d'enseignants, de kolkhoziens (ouvriers des fermes collectives) et de retraités, ont choisi comme chef un instituteur. Ils ont baptisé leur groupe « tarifero », ce qui signifie dur comme l'acier. À sa première rencontre avec leur chef, le directeur du kolkhoze a promis d'entreprendre une réforme foncière. En fait, il n'a distribué qu'une petite partie des terres — avec les vergers les plus anciens et les moins productifs — puis il a commencé à s'opposer au groupe. Celui-ci a essayé d'obtenir officiellement le statut d'association d'agriculteurs, mais, alors que toutes les pièces requises pour l'enregistrement avaient été fournies, en 1995, la loi foncière a été modifiée et désormais les associations de ce genre ne pouvaient être enregistrées qu'après avoir obtenu leur part de biens autres que fonciers. Bien que l'association ne soit toujours pas enregistrée, le fisc veut l'imposer comme si elle avait déjà obtenu sa part. La direction du kolkhoze continue à lui faire obstacle. Elle interdit aux membres de l'association d'utiliser le matériel sous prétexte qu'elle en a besoin, les obligeant ainsi à acheter du matériel d'occasion. D'après le chef de l'association, « le directeur de la ferme collective était et reste un roi ; il n'obéit pas à la loi ; il fait ce qu'il veut quand il veut ».

Source : Moldova, 1997.

Bien qu'il existe un sentiment de solidarité, le degré d'organisation des groupes vulnérables varie selon l'activité. La solidarité s'exprime surtout lors des manifestations sociales, comme les fêtes et les cérémonies rituelles. Mais elle ne se traduit pas par une coopération dans le travail. Il y a des cas où la coopération est très réduite ou limitée à quelques familles seulement. Par exemple, dans un village du Rajgarh, les familles Chamar (intouchables ou hindous hors castes) « se partageaient le produit de la vente de la peau des animaux morts dans le village » (Inde, 1998c). Une certaine coopération est observée entre les migrants saisonniers, mais leur organisation est instable parce qu'il y a une rotation constante. Parmi les pauvres, l'octroi de prêts au sein d'une même communauté est très limité. Parmi les Chamars et les Basods (intouchables), les prêts à usage domestique vont de 50 à 100 roupies et sont accordés plus entre femmes qu'entre hommes. Il était très rare que « les gens se mobilisent contre les méthodes oppressives des propriétaires » (Inde, 1998c), ce qui n'a rien d'étonnant vu la totale dépendance des groupes pauvres. Cet état de choses commence à changer dans les régions de forte migration, où les stratégies de subsistance évoluent elles aussi. Il y a peu de coopération entre les castes au sein d'une même communauté, sauf quand les riches sont touchés par le même problème que les pauvres, par exemple en cas de rupture des digues le long d'une rivière. La collaboration et l'interaction cessent dès que les travaux de réparation sont achevés.

En revanche, on observe une plus grande cohésion au sein des castes plus riches. Cette coopération « transcende les limites des villages et est omniprésente, tandis que la cohésion interne et externe des castes vulnérables est généralement limitée au village ou aux limites du Panchayat, et se manifeste généralement quand un problème particulier se pose, disparaissant avec lui » (Inde, 1998d).

Ces différences entre les réseaux sociaux de riches et de pauvres permettent d'expliquer pourquoi de simples interventions de forme à l'initiative du gouvernement n'aboutissent pas aux changements escomptés.

La mainmise de l'élite

Ces organisations communautaires ne sont pas à l'écoute de la population locale, elles n'aident que les plus aisés. —
Guatemala, 1994a

Dans les rapports sur l'évaluation participative de la pauvreté, on trouve beaucoup plus de cas où l'élite met la main sur les institutions locales que de cas où elle s'efforce d'améliorer le sort des pauvres. Étant donné la cohésion générale des groupes riches et l'atomisation relative des pauvres, cela n'a rien d'étonnant. D'ailleurs, en évaluant les réalisations des organisations communautaires, plusieurs rapports se demandent dans quelle mesure les

pauvres en bénéficient. Au Rajasthan, on constate, sur la base de données de l'Office central des sociétés coopératives, qu'un certain nombre de sociétés sont enregistrées dans un district particulier, notamment la Société agricole polyvalente, la Société coopérative agricole primaire, la Société d'irrigation par élévation d'eau, la Société des producteurs de graines oléagineuses, la Société coopérative des consommateurs et des sociétés d'exploitants agricoles. D'après les informations disponibles, bien qu'en principe tout le monde puisse adhérer à ces sociétés, en réalité les coopératives sont contrôlées et gérées par les agriculteurs modérés et prospères. « Le rapport conclut que ces sociétés coopératives profitent surtout aux agriculteurs riches et ne répondent pas aux besoins des plus défavorisés » (Inde, 1997a). La situation est la même au Nigéria : « Le principal défaut de ces sociétés est qu'elles ont tendance à s'occuper uniquement de leurs membres, alors qu'une grande partie de la communauté est dans le besoin » (Nigéria, 1996). Au Guatemala, les pauvres disent que « ces organisations communautaires ne sont pas à l'écoute de la population locale, elles n'aident que les plus aisés » (Guatemala, 1994a). Au Cameroun, on note que les plus riches sont mieux à même de tirer parti des ressources des organisations communautaires :

Bien que l'on croie généralement que la solidarité communautaire est quelque chose de naturel, ceux qui ont travaillé avec des associations au Cameroun rapportent que les tensions sociales (jalousie, sorcellerie et luttes d'influence personnelles) peuvent diviser la communauté et que la coopération n'est pas automatique. Les groupes communautaires sont parfois sous la coupe de personnes mieux loties, qui ont davantage de ressources — et de temps — à consacrer aux activités collectives. Les petits groupes composés exclusivement de pauvres se concentrent davantage sur leurs besoins particuliers, mais il se peut qu'ils n'aient pas les relations nécessaires pour demander les services ou les intrants dont ils ont besoin. Les femmes qui sont confinées au foyer n'ont guère la possibilité de participer aux associations. — Cameroun, 1995

Dans plusieurs pays, comme l'Inde, la Tanzanie et le Venezuela, certaines organisations communautaires sont dominées par des partis politiques. Au Venezuela, ceux-ci semblent être particulièrement influents. Comme l'a expliqué une personne interrogée, « dans la communauté, les organisations sont gérées par les associations de quartier, qui dépendent elles-mêmes des partis politiques. Ici, le responsable du quartier est le COPEI (Comité de Organización Política Electoral Independiente). En tant que membre de l'association de quartier, je fais partie du COPEI et, quand

j'ai besoin de quelque chose, je vais le demander à la mairie et l'on m'écoute, mais si je n'appartenais pas à un parti politique, on ne m'écouterait probablement pas » (Venezuela, 1998).

Parfois, les communautés sont poussées à agir face à l'inaction des pouvoirs publics. Au Venezuela, certaines communautés, lassées d'attendre, ont pris les choses en main. « Nous avons construit des échelles, des canalisations, des allées grillagées, le tout de notre poche ; nous nous organisons et nous achetons. Je ne vous dirai pas que nous payons l'électricité ; l'électricité est volée. Mais, pour construire le terrain de jeu, nous avons acheté nous-mêmes le matériel nécessaire » (Venezuela, 1998). Au Nigéria, cependant, l'élite urbaine joue un rôle essentiel dans l'apport de ressources aux communautés rurales. Dans les villes et à l'étranger, « Sons Abroad » est considéré comme un allié indispensable dans la lutte contre la pauvreté. Cette association crée des organisations d'entraide dans les régions rurales. Les pauvres pensent qu'il n'est pas possible de stimuler le développement sans la participation de chefs influents (Nigéria, 1996).

Les réseaux de femmes

Pour pleurer la mort de quelqu'un, on veille le défunt pendant cinq jours si c'est un homme et pendant quatre jours si c'est une femme. — Kigoma, Tanzanie, 1997

Nous les femmes nous ne demandons des crédits qu'à ceux qui ne le diront pas. Nous nous adressons à des amis ou à des parents et nous gageons parfois un bijou ou un objet précieux. — Togo, 1996

La position différente des hommes et des femmes dans la structure sociale influe considérablement sur leur accès aux institutions formelles et informelles. Bien souvent, les institutions les plus importantes pour les pauvres font une discrimination entre les hommes et les femmes. S'il n'est pas tenu compte de ces différences, les femmes peuvent être les victimes, et non les bénéficiaires des efforts de développement.

Dans de nombreuses régions, les femmes n'ont pas le droit de posséder des biens ou d'hériter de terres ; elles ne sont pas considérées comme chef de ménage même quand elles sont le principal soutien de famille ; elles doivent avoir la permission de leur mari ou d'un autre parent de sexe masculin, comme le père ou un frère, pour sortir ou travailler, et elles ont peu de contacts avec les représentants de l'État ou les chefs de la communauté⁴. Leur statut différent se reflète dans les normes sociales, les interactions quotidiennes et même les pratiques de deuil. Leur exclusion des réseaux sociaux influents a une conséquence importante : les femmes s'associent entre elles pour établir des mécanismes de soutien social informels.

Dans de nombreuses sociétés, la coutume veut que la femme mariée quitte son village et son quartier pour aller vivre chez son mari. Éloignées de leurs réseaux sociaux, exclues de ceux du mari et privées de contacts avec les institutions publiques, les jeunes femmes cherchent des amies et des alliées chez les autres femmes venues vivre au même endroit à la suite de leur mariage. Dans de nombreuses sociétés, la belle-mère et l'épouse ont un statut très différent, et l'épouse reste une étrangère jusqu'à ce qu'elle devienne elle-même belle-mère. Dans les sociétés où ces traditions sont très fortes, il y a un cloisonnement entre les femmes de l'extérieur et celles de l'intérieur. Pour survivre, les premières se tournent vers d'autres femmes de l'extérieur afin de créer des réseaux sociaux informels leur assurant une solidarité affective, un soutien social et un soutien financier pour faire face à leurs responsabilités domestiques.

Ces réseaux informels fournissent aussi une aide et des informations. Ils deviennent souvent des mécanismes d'ajustement. En Afrique du Sud, « un groupe de discussion composé de femmes à Patensie a indiqué que les femmes trouvaient un soutien social dans le réseau vers lequel elles se tournaient quand leur mari les abandonnait. Le groupe a expliqué qu'une femme abandonnée pouvait demander conseil à une femme plus âgée, et que les femmes s'entraidaient beaucoup parce qu'elles savaient que cela pouvait leur arriver aussi. Les gens donnent de l'argent ou des légumes à la femme délaissée. De nombreuses mères seules ont dit qu'elles empruntaient souvent à leurs voisins et à leurs parents » (Afrique du Sud, 1998). En Inde, la création de groupes de femmes (*mahila mandals*) est présentée dans certains rapports comme un moyen d'émancipation des femmes et de prise de conscience de leurs droits (Inde, 1997a).

L'existence de groupes et de réseaux de femmes est mentionnée dans la plupart des rapports. Les groupes de femmes semblent plus répandus en Afrique subsaharienne. Les exemples les plus détaillés figurent dans les rapports concernant l'Afrique de l'Est. Ils montrent le courage et la ténacité des femmes en dépit du manque de ressources et de savoir-faire technique. Au Kenya comme en Tanzanie, la plupart des groupes de femmes dans les régions rurales n'ont aucun accès aux connaissances et aux ressources techniques et financières. Au Kenya, il y a plus de 23 000 groupes de femmes enregistrés. Fondés sur le *harambee* et sur une tradition d'aide sociale, ils doivent se battre contre les difficultés économiques. Moins de 2 % d'entre eux déclarent que l'aide sociale est leur principale activité (Kenya, 1996). L'encadré 4.5 décrit les activités de groupes de femmes dans différentes régions du pays.

Enfin, les réseaux et groupes de femmes informels peuvent décliner sous l'effet de chocs économiques graves. Au Togo, la participation aux tontines a considérablement diminué dans les régions les plus pauvres à la suite de la

Encadré 4.5 Les groupes de femmes utilisent le tissu social pour obtenir des revenus au Kenya

Le groupe des femmes d'Ombo, à Kisumu. Ce groupe a été formé en 1983 pour permettre aux femmes d'avoir un revenu. Ses membres appartiennent au même clan. Elles ont d'abord fabriqué de la ficelle et désherbé les champs des paysans riches. Puis, pour diversifier leurs activités, les femmes ont loué deux étangs de pisciculture à un voisin, elles les ont repeuplés et ont acheté de la nourriture pour les poissons qu'elles sont allées vendre sur le marché local. Malgré l'augmentation de la production, cette activité a été abandonnée parce que, comme l'accès aux étangs était libre, les vols étaient fréquents et les prises diminuaient. Le groupe se consacre maintenant à la fabrication de paniers et à la location de véhicules pour le transport des malades à l'hôpital et, quand il dispose de ressources, il accorde de petits prêts à ses membres pour qu'elles puissent faire du petit commerce et du colportage.

Les groupes de femmes de Nyamira. Les groupes de femmes de Muchenwa (80 membres dont six hommes) et d'Omoteme (47 membres dont cinq hommes) ont démarré avec un droit d'entrée de 20 shillings. Comme ils suscitaient un vif intérêt, le droit d'entrée a été porté à 500 et 200 shillings, respectivement. L'objectif de ces groupes est d'acheter des parcelles commerciales, des maisons à louer, des appareils pour moulinier le maïs et des ustensiles ménagers. Le groupe d'Omoteme a aidé à construire 20 maisons pour ses membres. Celui de Menyenya et plusieurs autres du même genre prélèvent un droit d'entrée de 20 shillings et ils louent des terres pour la culture de légumes qui sont ensuite vendus à l'école secondaire. Avec ses maigres bénéfices, il achète des ustensiles ménagers. Un autre groupe a investi dans l'élevage de volailles, mais a ensuite abandonné cette activité quand les poulets ont été décimés par des maladies. Un service de vulgarisation privé établi à l'hôpital conseille maintenant le groupe pour l'élevage de lapins.

Mandera. En dépit des conditions très dures du district de Mandera — région aride semi-désertique à l'environnement hostile, isolée des marchés et des centres urbains — des groupes de femmes persistent dans leurs efforts. Dans le village d'Arda Kalacha, où chaque habitant est pauvre ou très pauvre, un groupe de femmes a été créé il y a sept ans pour aider les nécessiteux, organiser le *harambee* et aider les pauvres à payer les frais de scolarité. Ce groupe compte 30 membres. Malgré ses ressources très limitées, il aide toujours les plus démunis qui ne peuvent pas participer ou contribuer aux efforts de la collectivité.

Source : Kenya, 1996.

crise financière parce que « personne ne pouvait économiser ». Au Bénin, la participation aux tontines parmi les groupes vulnérables a diminué de 60 % après la dévaluation en janvier 1994 (Togo, 1996).

Les réseaux d'hommes

Contrairement aux réseaux de femmes, les réseaux d'hommes pauvres s'appuient généralement sur leur plus grande autorité sociale et sur leurs relations de travail. Hormis cela, les EPP donnent des descriptions très succinctes de leurs relations sociales, évoquant surtout leur habitude de boire de l'alcool (chapitre 6)⁵. Dans leur travail, les hommes pauvres sont généralement prisonniers de relations clientélistes verticales. Cela apparaît très nettement dans le travail salarié, où des marchés exigus et une mécanisation croissante limitent les possibilités d'emploi pour les pauvres. Dans ces conditions, il est rare que ceux-ci s'organisent pour négocier collectivement de meilleures conditions de travail.

En Inde, par exemple, les pauvres entretiennent de multiples relations de dépendance avec les propriétaires riches auxquels ils s'adressent pour obtenir du travail et, en cas de besoin, des prêts. Le *Haali* — octroi d'un prêt en échange d'une année de travail — est un procédé courant. Dans les villages, les tarifs sont de l'ordre de 6 000 roupies (180 dollars par an), mais, si le marché est conclu en période de difficultés, ils peuvent tomber à 4 500 roupies. Ces relations verticales permettent d'obtenir des ressources matérielles, mais il semble qu'elles n'assurent plus un soutien affectif. Au Pakistan, les hommes âgés regrettent le fait que, dans le passé, les propriétaires dont ils dépendaient connaissaient leur nom et les traitaient avec respect, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui (Pakistan, 1993).

La séparation des hommes et des femmes au sein des réseaux sociaux a des conséquences importantes pour les uns comme pour les autres. En général, alors que les femmes sont généralement isolées des réseaux de production, les hommes sont coupés des institutions informelles qui assurent un soutien affectif. Outre leur isolement social, les hommes pauvres, comme les femmes pauvres, ont trop rarement accès aux réseaux susceptibles de modifier les rapports de force et ils sont souvent obligés de se battre pour conserver leur position dans la société locale. « L'honneur veut que les hommes gagnent suffisamment d'argent pour subvenir aux besoins de leur femme et de leurs enfants et pour préserver la position de la famille dans la communauté en montrant des signes de prospérité » (Arménie, 1995).

*Absence des femmes dans le processus de décision
au niveau de la communauté*

*Les hommes occupent une place plus avantageuse dans la
communauté.* — El Salvador, 1997

La société maya est une société masculine. — Guatemala,
1997a

Malgré tous les discours sur « le rôle des femmes dans le développement », celles-ci participent encore très peu à la prise de décision au niveau communautaire. Les chercheurs notent que, dans la République du Yémen, « les femmes ne participent pas aux comités. Pour participer, il faut du temps. Or, les femmes ont de lourdes tâches, en particulier quand les hommes vont travailler en ville ou dans les exploitations commerciales dans les zones irriguées ». Il semble que les femmes préfèrent employer leur temps pour gagner de l'argent ou pour apprendre à lire et à écrire, plutôt que de participer à des réunions dont l'intérêt est incertain (République du Yémen, 1998). De même, au Salvador, les hommes dominent les nouveaux comités de gestion de l'enseignement, dont 78 % des présidents étaient des hommes. À cela, deux explications : « Les hommes sont plus connus dans la communauté et ils ont de meilleures chances d'être choisis comme représentants ; les tâches domestiques des femmes ne leur laisseraient pas le temps de participer ou d'acquérir la formation nécessaire pour accomplir des tâches de gestion » (El Salvador, 1997). Au Guatemala, les femmes, exclues des conseils locaux, ont créé leurs propres comités (Guatemala, 1997a).

En Inde, à Orissa, on observe que les femmes ne participent pas aux *Panchayats* traditionnels (conseils locaux fondés sur la caste). « Elles n'ont pas le droit de faire des observations et, en cas de litige, elles n'obtiennent aucun soutien des autres femmes de leur caste, car elles n'ont pas le droit d'assister aux réunions des membres de la caste visant à régler les différends » (Inde, 1998a). Cela rend les femmes plus vulnérables.

En Afrique du Sud, quand les femmes ont voulu participer aux discussions, « les hommes s'y sont d'abord opposés parce qu'ils considéraient que les femmes ne comprenaient rien aux besoins de la communauté. Les femmes ont fait valoir le contraire et finalement il a été décidé qu'elles pouvaient rester » (Afrique du Sud, 1998).

Au Viet Nam, les femmes participent moins aux activités communautaires par suite de l'évolution du mode de subsistance et du recul du système traditionnel de culture itinérante, dans lequel les femmes jouent un rôle important. « Mais, parallèlement aux changements sociaux, les hommes se sont emparés du pouvoir de décision dans des organisations comme le parti communiste et au sein des autorités locales comme le comité des communes » (Viet Nam, 1999a).

Établissement de nouveaux partenariats

Le maire, accompagné de l'alguacil (shérif), tient des réunions ouvertes à tous, où chacun a le droit de s'exprimer. Les autorités essaient ensuite d'ordonner les idées ou, comme on dit, de les « mettre en réseau ». L'adjoint au maire est l'animateur du débat. — Guatemala, 1997a

Les traditions et les pratiques locales peuvent servir de base à la création d'organisations de pauvres capables de participer à la gestion des affaires publiques et à la fourniture de services en partenariat avec les ONG ou le gouvernement. Au Guatemala, depuis la signature, en décembre 1996, de l'accord de paix qui a mis fin à 34 ans de conflit, les méthodes traditionnelles de prise de décision par consensus commencent à être intégrées à chaque niveau du gouvernement (1997a). Parmi les nombreuses initiatives communautaires mentionnées dans l'EPP, l'organisation communautaire la plus efficace, considérée comme un modèle en son genre doit son succès à trois facteurs (Guatemala, 1997a). Elle répond aux besoins prioritaires de la communauté ; elle négocie les projets avec les ministères spécialisés ; et elle établit des partenariats entre la municipalité, le gouvernement ou les ONG, et la communauté. Grâce à cela, elle a créé un centre de santé et une école et elle a mis sur pied des activités de soutien agricole et une caisse de prêts. Cette organisation, fondée en 1975, touche maintenant 18 communautés.

Au Panama, le gouvernement a lancé un programme d'investissement local (*Proyecto de Inversión Local*) qui prévoit l'attribution de 25 000 dollars à chaque district pour un projet communautaire. En principe, le représentant du district doit consulter chaque organisation locale pour identifier un projet qui sera financé avec ces fonds. Dans les communautés rurales où la vie associative est développée, le système semble fonctionner comme prévu. Dans l'une d'elles, il a été décidé de construire une route de desserte jusqu'à un hameau voisin du même district (*corregimiento*). « Toute la ville a assisté à la réunion, les hommes comme les femmes. ... Tout le monde a approuvé le projet ; des personnes extérieures nous ont remerciés de notre générosité ». Dans une autre ville, les habitants ont décidé d'utiliser les fonds pour acheter une ambulance et de s'associer aux villages voisins pour organiser des visites médicales (Panama, 1998).

Au Nigéria, l'administration locale travaille avec les groupes d'âge pour planifier et gérer les marchés. Celui d'Obusa a été pratiquement construit par les groupes d'âge. L'administration locale a établi les plans et attribué les parcelles aux groupes d'âge qui ont construit des étals et qui perçoivent des redevances les jours de marché. En contrepartie, ils payent un loyer annuel à l'administration (Nigéria, 1995).

Pour être efficace, un partenariat suppose non seulement un changement de procédure mais aussi un changement de mentalité, pour que tous les partenaires — y compris les organismes d'aide extérieurs — se considèrent non pas comme des experts mais comme des apprentis. Au Salvador, le vice-ministre de l'éducation, discutant des stratégies de décentralisation de l'enseignement, a déclaré : « Il est difficile de travailler avec tous les consultants envoyés par les banques. Le premier nous conseille de faire les choses d'une certaine façon, et quand arrive le suivant, il veut tout changer. Il y a chaque fois un nouveau consultant avec des nouvelles idées, et aucune connaissance de ce qui s'est passé. Bien souvent, ils ne savent même pas ce que leurs prédécesseurs ont recommandé » (El Salvador, 1997).

Les programmes reposant sur la communauté, dans le cadre desquels le pouvoir de décision et l'attribution des ressources sont confiés à des groupes locaux, permettent de répondre aux besoins prioritaires et de renforcer les capacités d'organisation locales. Dans presque tous les pays, les pauvres disent qu'il faut trouver de nouvelles méthodes qui leur permettent de participer aux programmes gouvernementaux et d'en surveiller le déroulement pour faire en sorte qu'ils profitent vraiment aux plus démunis. Au Viet Nam, les pauvres, évoquant l'importance des prêts et la corruption qui règne dans les organismes de crédit, suggèrent de mettre en place un système de surveillance communautaire. Ils se regrouperaient pour gérer eux-mêmes les programmes de crédits, par l'intermédiaire d'un trésorier choisi dans la communauté, qui dirait à tout le monde quels montants ont été reçus, qui a obtenu un prêt et pour combien de temps. Le trésorier serait aussi chargé de diffuser des informations sur les procédures. Cela permettrait non seulement d'améliorer la transparence, mais aussi d'établir un système de surveillance communautaire pour faire en sorte que « les responsables ne puissent pas donner tout l'argent à leur famille » (Viet Nam, 1999a). Au Bénin (1994), un système communautaire de surveillance sanitaire a été mis en place dans une région, la communauté recueille des informations sur la situation sanitaire dans le village, et ces informations sont soumises tous les trois mois à l'assemblée du village. Un comité villageois suit la mise en œuvre des décisions de l'assemblée. Dans la région de Zou, par exemple, il y a 250 comités socio-sanitaires qui surveillent et gèrent la réparation des pompes, l'assainissement et l'éducation sanitaire.

En Inde, le processus de décentralisation — consistant à transférer le pouvoir de décision aux *gram sabhas*, au niveau des villages, et à modifier la constitution pour que des femmes soient élues à un tiers des postes de responsabilité dans le *Panchayat* — sert de cadre à un nouveau partenariat entre les pauvres, le gouvernement et les ONG. La modification de la loi ne conduira pas nécessairement à elle seule à un changement social, mais elle

donne aux femmes la possibilité de s'affirmer en tant que chefs et elle permet à la société civile de s'organiser et de collaborer avec l'État pour rendre le gouvernement plus sensible aux besoins des pauvres. Si l'on n'aide pas les pauvres à s'organiser, à se mobiliser et à s'informer, le potentiel créé par les réformes politiques restera inexploité. Dans certaines régions rurales, les femmes imposent déjà leur autorité, modifiant radicalement le choix des projets financés par les conseils de village (Jain, 1996), tandis que dans certaines parties du Bihar et de l'Uttar Pradesh, l'évolution est plus lente (Inde, 1998b). D'après une EPP effectuée en Inde :

Bien que Devi ait été élue chef du village (pradhan) pour occuper un poste réservé aux femmes, les villageois s'adressent toujours à son mari, Gulab. C'est lui qui a été félicité quand les résultats des élections ont été connus et c'est lui qui assiste aux réunions du Panchayat alors que Devi reste à la maison. À l'évidence, elle n'a que le titre de pradhan et son élection ne l'a pas du tout émancipée, ni elle ni les femmes en général. Dans d'autres villages, des hommes appartenant à la catégorie des intouchables ont été élus pour occuper des postes réservés à cette catégorie, mais ils étaient contrôlés par leurs riches protecteurs des castes supérieures. Il a cependant été dit parfois que l'équilibre des forces a été modifié grâce à l'action d'un pradhan, ce qui a mis un frein aux abus de pouvoir des castes supérieures. Ainsi, bien que les résultats soient variables, on a appris que l'élection d'une femme ou d'un membre intouchable ne garantit pas la modification du rapport de force. Il peut être nécessaire de créer un mécanisme de responsabilité locale plus développé pour faire en sorte que les postes réservés soient véritablement occupés par des représentants des personnes démunies et impuissantes. — Inde, 1998b

L'étude de cas sur l'Indonésie présentée à la fin de ce chapitre (étude de cas 4.2) examine en détail la capacité d'action collective de la communauté et la difficulté d'adapter les programmes gouvernementaux à cette capacité. Les résultats de l'étude ont servi à l'élaboration du programme de développement de *kecamatan*, qui vise à surmonter les problèmes posés par les programmes gouvernementaux en s'appuyant sur les capacités de la communauté. Les fonds vont directement du *kecamatan* à la communauté sur la base des propositions de cette dernière. Des mécanismes ont été mis en place pour assurer la transparence des décisions et obliger à rendre compte de l'emploi des ressources à tous les niveaux, grâce à la diffusion d'informations et à la formation des ONG et des journalistes en tant qu'observateurs indépendants.

Les réseaux fondés sur le voisinage et sur la parenté

Quand il a besoin d'aide, un Togolais s'adresse naturellement à sa famille, à son clan. — Togo, 1996

Les membres d'un même groupe (colonie naturelle) coopèrent et s'entraident non seulement dans les activités productives mais aussi lors des événements familiaux, comme les anniversaires, les mariages, les funérailles et les cérémonies religieuses, ainsi que dans la vie sociale, par exemple pour secourir quelqu'un ou soigner un malade. Les prêts privés consentis entre ménages sont souvent sans intérêt. — Chine, 1997

Outre les groupes et les associations, les réseaux de voisins et de parents jouent généralement un rôle important pour les pauvres. C'est la première ligne de défense hors du cercle familial en période de difficulté ou de crise, et les obligations réciproques sont suffisamment fortes pour rendre cette défense très sûre. La communauté tout entière dépend du partage des ressources humaines et matérielles entre voisins et au sein du clan ou de la famille élargie. Les pauvres déclarent souvent qu'ils empruntent de l'argent à leurs amis ou à leurs voisins pour joindre les deux bouts, qu'ils échangent des services et qu'ils utilisent les ressources de leurs réseaux sociaux de diverses façons pour survivre.

Toutefois, il est évident que cette dépendance à l'égard des amis et des voisins a des limites et un coût. Le problème est que ces réseaux disposent de peu de ressources extérieures et que leurs membres sont souvent tous dans la même situation, ce qui rend la communauté plus vulnérable, surtout en période de crise ou de difficultés (par exemple, en cas de sécheresse), car chacun est à court de ressources, de sorte que la « garantie » peut devenir purement théorique.

Coûts et limites de la réciprocité

À quoi bon utiliser l'argent que j'ai gagné à l'étranger pour acheter des céréales à vendre avant les récoltes, puisque je devrai de toute façon les donner gratuitement à mes proches. — Un agriculteur, Mali, 1993

Les réseaux familiaux constituent certes un mécanisme d'ajustement très efficace, grâce au sentiment d'obligation réciproque qui unit leurs membres, mais ce lien décourage aussi l'esprit d'entreprise individuelle et l'accumulation. Dans de nombreuses parties de l'Afrique subsaharienne, les obligations entre parents découragent l'épargne individuelle. De plus, si le

réseau familial est restreint et homogène, les problèmes qui affectent les uns risquent fort d'affecter aussi les autres. Lorsque tout le monde est touché et que les ressources sont limitées, les liens de sang ne sont pas d'un grand secours. « Il n'est pas rare que, dans les villages éloignés, personne n'ait suffisamment à manger après les récoltes de sorte que personne ne peut offrir un repas gratuit aux enfants du voisin » (Togo, 1996).

Au Pakistan, il ressort de l'EPP que, si les individus sont prêts à s'entraider en cas d'urgence personnelle, ces relations réciproques ne sont pas suffisamment stables pour assurer la sécurité à long terme. Les personnes dans le besoin se tournent tout d'abord vers leur famille immédiate. « Quand ces réseaux sont insuffisants ou ne peuvent pas répondre aux besoins, une assistance est recherchée au sein du *biraderi* (réseau fondé sur la parenté) ou du *quom* (réseau fondé sur la caste). Les obligations familiales et communautaires envers les enfants, les femmes enceintes, les vieillards et les invalides sont prises très au sérieux. Mais elles dépassent souvent les moyens des ménages pauvres, surtout quand le chômage sévit » (Pakistan, 1996).

Conclusions

Il n'y a pas de panacée institutionnelle. Les réseaux informels et les liens de solidarité donnent aux pauvres une dignité et une identité et leur apportent un soutien en cas de crise. Mais leurs ressources sont limitées. Les organisations communautaires répondent bien aux besoins locaux, mais, en se développant, elles risquent de tomber sous l'emprise des groupes plus aisés, entraînant l'exclusion des pauvres. La plupart excluent aussi les femmes du processus de décision. Les ONG ne sont pas aussi omniprésentes qu'il y paraît. Certes, elles pourvoient aux besoins essentiels des plus démunis, mais elles ne se montrent pas suffisamment responsables envers eux. Peu d'ONG se sont attaquées avec succès aux problèmes des capacités locales ou aux problèmes sous-jacents relatifs au pouvoir et à la justice. Poussées par les gouvernements et les bailleurs de fonds internationaux à agir rapidement et disposant d'un financement instable à court terme, elles ne semblent pas en mesure de s'occuper efficacement des communautés pauvres.

Il est évident qu'il n'y a pas de solution institutionnelle unique aux problèmes des pauvres. Mais il devient urgent, compte tenu des limites de toutes les institutions, de concevoir des mécanismes institutionnels combinant les valeurs et les atouts des institutions représentant les pauvres, les capacités d'organisation communautaire des ONG et les ressources des institutions de l'État. Le grand défi pour les organismes extérieurs — ONG, gouvernements, secteur privé et organismes internationaux — consiste à aider les pauvres à s'organiser, à mobiliser des ressources pour subvenir à

leurs besoins prioritaires et à participer à la gestion des affaires publiques aux niveaux local et national. Dans de nombreux pays, les gouvernements mettent en place des structures administratives décentralisées, qui peuvent donner aux plus défavorisés des moyens d'accéder à l'autonomie, mais, sans une ferme volonté de développer leurs capacités de faciliter la collaboration entre communautés, il n'y aura pas de changement durable.

Dans les communautés pauvres, il y a une ségrégation plus ou moins marquée entre les hommes et les femmes. Pour que les femmes ne soient pas encore plus marginalisées, il faut que les stratégies d'organisation de la communauté tiennent compte des clivages sociaux. Il y a de nombreux exemples de partenariats efficaces entre le gouvernement et la société civile. La difficulté consiste maintenant à élargir ces partenariats tout en préservant leur capacité de répondre aux besoins des pauvres de manière responsable. Cela suppose une capacité d'adaptation aux priorités et aux besoins locaux et des mécanismes renforçant l'autonomie locale. Les programmes à grande échelle poussent à adopter des procédures uniformes et à décaisser rapidement les fonds. Mais les principes sont clairs et l'expérience pratique des grands programmes axés sur la communauté est suffisante pour que l'on évite les erreurs du passé.

Chaque être humain mérite le respect. Si les changements structurels exigent de l'organisation et du temps, les changements de mentalité et de comportement dépendent des individus. Chaque acteur devrait être tenu de rendre compte de son comportement à l'égard des femmes et des hommes pauvres dans le monde entier, qu'il s'agisse des ONG, des organisations religieuses ou communautaires, des élites, des chefs ou des fonctionnaires locaux, et des bailleurs de fonds nationaux et internationaux.

Étude de cas 4.1 : Services financiers

Comme nous n'avons rien, nous ne pouvons pas emprunter. —
Venezuela, 1998b

Le remboursement des dettes sous la forme de travail est le
dernier recours, en particulier pour un adulte valide. — Inde,
1998d

La plupart des pauvres participant aux EPP ne peuvent pas accéder au secteur financier structuré. D'après les estimations présentées au Sommet sur le microcrédit, tenu en 1997, 925 institutions touchent 12,6 millions de ménages pauvres dans le monde entier, et, malgré le développement du microcrédit, 2 à 5 % seulement des 500 millions de ménages les plus pauvres dans le monde ont accès au crédit par l'intermédiaire d'institutions du secteur structuré (PNUD, 1997). Dans les EPP, les discussions sur l'accès au crédit portent essentiellement sur les mécanismes informels. Dans le

secteur informel, le crédit est souvent assorti de taux d'intérêt très élevés — de 36 à 120 % par an en Inde (Inde, 1997a) et jusqu'à 360 % par an au Togo (Togo, 1996). Mais le crédit informel est la seule solution pour les plus démunis parce qu'il est souple et facile à obtenir. Cette étude de cas aborde deux thèmes récurrents dans les EPP : l'accès au crédit et le cycle de l'endettement et de la pauvreté.

L'accès au crédit

Au Guatemala, les réseaux locaux sont présentés comme la solution la plus répandue pour ceux qui n'ont pas accès aux services de crédit structurés. « Dans les zones urbaines marginales, les marchands accordent de petits crédits pour l'achat de nourriture, mais seulement s'ils connaissent bien la famille. Les parents et les amis se prêtent de l'argent pour couvrir les frais médicaux en cas d'urgence. Les grossistes fournissent à crédit des marchandises qui seront vendues sur le marché informel. Les comités de gestion locaux accordent des crédits pour l'achat de matériaux de construction, par exemple de feuilles de fer blanc » (Guatemala, 1994b). De même, l'une des études sur l'Inde conclut ce qui suit :

Les établissements de crédit du secteur structuré ne répondent pas aux besoins des couches les plus pauvres de la société, qui ont surtout besoin de crédits à la consommation. De plus, leurs procédures sont trop complexes et ils exigent des garanties que les pauvres ne peuvent pas fournir, même en vue d'un d'investissement. Comme ailleurs, il y a deux grandes catégories de prêteurs : 1) le marchand et 2) le propriétaire. Il y a des cas où ce dernier participe activement à la vie politique du village et/ou du Janpad, ce qui lui permet d'intégrer l'octroi de prêts dans ses activités politiques et d'influencer ainsi les décisions. Les efforts de développement ne semblent pas avoir d'effet notable sur son rôle ou son activité de sorte qu'il n'est pas partie prenante. Toutefois, toute tentative d'intervention dans le domaine du microcrédit rural (comme cela avait été proposé) en ferait aussitôt un protagoniste essentiel. Agissant de manière informelle en marge de la loi, il peut réagir immédiatement de diverses façons pour déjouer les initiatives qui compromettraient ses affaires. — Inde, 1998c

À Madagascar, moins de 10 % des personnes pauvres interrogées dans les régions étudiées ont accès au crédit structuré, et 98 % des activités agricoles sont autofinancées. Les parents et les amis sont les principaux prêteurs, fournissant l'essentiel des crédits à court terme en espèces ou en nature, généralement sans intérêt (Madagascar, 1994).

Dans certains pays, comme le Swaziland, l'accès aux établissements de crédit du secteur structuré peut être entravé plus par le manque d'informations que par l'absence de services. « Bien que quelques hommes participants aient parlé d'emprunt à la banque ou à des prêteurs, et que quelques femmes aient mentionné des mécanismes de crédit renouvelable, les participants avaient généralement une connaissance ou une expérience très limitée de l'épargne et du crédit structurés. Dans la plupart des groupes, il a fallu renoncer à discuter des options et, au lieu de cela, les groupes ont parlé de la tradition consistant à emprunter des produits alimentaires entre ménages. Certains hommes avaient dû se retirer de programmes de coopérative ou de crédit agricoles parce que leur production ne leur permettait pas de rembourser les prêts » (Swaziland, 1997).

La situation en Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique est très similaire. En Moldova, les personnes pauvres expriment une profonde méfiance à l'égard des banques (Moldova, 1997). En Ukraine, comme ailleurs, les gens qui n'ont pas accès aux organismes de crédit structurés se tournent vers les réseaux familiaux. « Les familles en difficulté ont souvent des amis et des voisins qui s'en sortent mieux et qui sont disposés à les aider. L'emprunt est une pratique courante qui n'est pas montrée du doigt car tout le monde sait que de nombreuses personnes travaillent sans toucher de salaire et tout le monde pense que les mères d'enfants en bas âge ne devraient pas travailler. Toutefois, la plupart des gens ont déclaré qu'ils évitaient d'emprunter et qu'ils s'efforçaient de rembourser leurs dettes le plus rapidement possible pour que l'argent ne gâche pas leurs relations avec les autres » (Ukraine, 1996).

Le cycle de l'endettement

La rareté du crédit et la pauvreté endémique confèrent aux prêteurs un pouvoir considérable et les mettent en position de tirer un profit abusif de la situation. L'encadré 4.6 présente un exemple qui illustre bien la complexité du cycle de l'endettement pour les pauvres en Inde.

Le cycle de l'endettement est souvent lié aux migrations saisonnières effectuées pour subvenir aux besoins du ménage. Les femmes qui restent à la tête du ménage peuvent avoir du mal à s'en sortir avec des envois de fonds parfois irréguliers (Afrique du Sud, 1998). En Inde, de nombreux villageois migrent vers les villes pour gagner de l'argent afin de rembourser leurs dettes, d'éponger les déficits dus aux mauvaises récoltes ou de couvrir les dépenses importantes qu'implique un mariage, une fête ou une autre cérémonie. Leur salaire en ville n'est pas à la hauteur de leur peine et le prix à payer est lourd sur le plan de la santé et sur le plan familial, d'autant que cela ne réduit en rien leur endettement (Inde, 1998a).

Encadré 4.6 Le cycle de l'endettement en Inde

« Pour nourrir les six membres de ma famille, il faut au moins une *mana* [quantité] de riz par jour. Mais maintenant, comme je suis très endetté, nous devons limiter notre consommation », dit Bhimraj, qui a quitté il y a 15 ans, après son mariage, le village de ses ancêtres, Nuapara, pour vivre chez sa belle-famille. Pour parler de la situation de son ménage, Bhimraj baisse la voix : « Je n'ai pas de terre alors je travaille comme ouvrier et je gagne au maximum 400 roupies par mois. Le soir, je vais vendre le litre de lait que me donne ma vache, ce qui me rapporte 108 à 150 roupies par mois pendant six mois. Ma femme travaille elle aussi et gagne 200 à 250 roupies par mois. Ma belle-mère travaille comme cuisinière à l'école du village où elle gagne 100 roupies. Mon beau-frère est employé à la rizerie de Keshinga et il nous envoie 200 roupies par mois. Je ne dépense pas moins de 800 roupies pour acheter du riz et environ 25 roupies par semaine pour acheter des légumes et du sel. Le kérosène, l'huile de cuisine et l'éducation de mon fils me coûtent encore 200 roupies par mois. Je ne peux donc pas économiser plus de 50 roupies par mois. À Nuapara, j'ai emprunté 4 000 roupies en hypothéquant un terrain. Je ne vois pas comment je pourrais récupérer ma terre dans un proche avenir. Ma belle-mère a emprunté 2 000 roupies auprès de la banque du blé. J'ai aussi emprunté 1 200 roupies à la Banque d'État et je ne les ai pas encore remboursées. Je ne sais pas pourquoi je n'ai obtenu que 1 200 roupies alors que j'avais droit à 2 400 roupies. De surcroît, j'ai dû emprunter 5 livres de riz au *mahajan* (prêteur) il y a cinq ans, pour le mariage de ma belle-sœur, et je dois encore les rembourser. Nous vivions bien mieux à Nuapara dans la maison de mon père. Au moins, nous n'avions pas toutes ces dettes ». Il n'est pas sûr de pouvoir subvenir à l'éducation de son deuxième fils et de sa fille.

Source : Inde, 1998a.

Étude de cas 4.2 Indonésie : Capacité communautaire et administration villageoise

Les gens ont l'impression qu'ils n'ont aucune influence. Curieusement, le fait que le chef du village soit élu ne donne pas à la communauté le sentiment que son pouvoir émane d'elle. — Indonésie, 1998

« La communauté a-t-elle les moyens de mener une action collective ? » La réponse à cette question dépend de l'interlocuteur. Une vaste étude réalisée dans 48 villages indonésiens de trois provinces — Jambi, centre de Java et Nusa Tenggara Timur — tente d'y répondre sur la base de données quantitatives reposant sur des informations qualitatives détaillées concernant les groupes communautaires, les projets d'action collective et l'administration villageoise (Indonésie, 1998, 1999)⁶. Trois questions sont examinées : 1) y a-t-il une différence entre les projets entrepris à l'initiative de la communauté et ceux qui sont entrepris par le gouvernement ? 2) quelle est l'incidence de la capacité d'organisation ? et 3) quel est le rapport entre la capacité locale et l'action gouvernementale ? Étant donné que la capacité communautaire est un facteur essentiel pour permettre aux pauvres d'accéder à l'information et aux services, cette étude de cas tente de démêler les éléments qui influent sur la capacité locale et d'analyser l'incidence des projets gouvernementaux en comparant ces derniers aux initiatives communautaires.

La capacité communautaire est l'aptitude d'une communauté à se mobiliser pour entreprendre des actions collectives afin de résoudre ses problèmes internes. En Indonésie, les groupes communautaires ont entrepris diverses activités axées sur le crédit et la construction d'infrastructures de base. Cinquante-trois pour cent des activités de développement communautaire ont été entreprises par le gouvernement, 38 % par les communautés, 7 % par des ONG et 2 % par le secteur privé. Comme le montre le tableau 4.1, les projets communautaires ont donné à tous égards de meilleurs résultats que les projets gouvernementaux.

Table 4.1 Comparaison des projets communautaires et des projets gouvernementaux

Critère	Projets communautaires	Projets gouvernementaux
Nombre de projets	319	411
Initiateur du projet	38 %	53 %
Objectifs atteints	83 %	67 %
Pleine utilisation	85 %	51 %
Bon entretien	74 %	37 %
Absence de participation des femmes	29 %	54 %

La plupart des projets entrepris à l'initiative de la communauté sont réalisés au niveau infracommunautaire — le hameau ou le quartier. L'organisation est fondée sur la proximité et non sur le métier ou l'identité. Les femmes participent plus à ces projets, surtout s'ils concernent le crédit, qu'aux projets gouvernementaux, et les ménages pauvres participent moins à la prise de décision, bien qu'ils n'en soient pas exclus. Les groupes les plus

influent dans le village sont formés à l'initiative de la communauté. Ils ont des activités polyvalentes, élisent leur chef, collaborent avec les autres groupes, mobilisent et gèrent les fonds et surtout règlent les conflits locaux en servant de médiateur. Le tiers des groupes les plus actifs existe depuis plus d'une décennie.

De plus, les villages qui ont une grande capacité d'organisation (évaluée selon une échelle allant de 1 à 5, 1 étant la note la plus basse) réalisent un plus grand nombre de projets communautaires et ceux-ci sont plus diversifiés ; il y a plus de collaboration entre groupes tant au sein de la communauté qu'en dehors ; l'administration locale est plus efficace et les ménages sont plus nombreux à participer aux activités collectives (voir tableau 4.2). Les données ne font pas ressortir de lien de causalité, mais la corrélation est évidente.

Tableau 4.2 Évaluation de l'administration villageoise, par village (moyenne)

Performance	Grande capacité	Faible capacité
Qualité du chef	3,49	2,44
Planification	3,24	2,73
Efficacité de l'administration	3,51	2,52

Note : La capacité d'organisation des villages est notée selon une échelle allant de 1 à 5, 1 correspondant à une faible capacité. L'échantillon était composé de 48 villages.

Il semble que la capacité d'organisation n'a pas d'influence sur la participation de la communauté aux projets gouvernementaux ou sur la qualité des résultats des projets, gouvernementaux ou communautaires, et qu'elle est liée à l'existence de multiples domaines d'action, de dirigeants attentifs aux besoins et responsables, de mécanismes de médiation à plusieurs niveaux, d'une administration traditionnelle homogène et de relations avec les échelons supérieurs au village.

Enfin, il y a une coupure entre les initiatives et institutions communautaires et les actions et institutions gouvernementales. Les premières, qui servent de base à la capacité locale, sont indépendantes des ressources et des décisions gouvernementales. Dans les villages étudiés, 12 % seulement des projets communautaires bénéficient d'un soutien de l'État et 12 %, d'un financement public. Aucun groupe communautaire ne reçoit de subsides de l'État et 2 % seulement des groupes bénéficient d'un soutien public. La capacité d'organisation de la communauté n'a pas d'influence sur la qualité des services fournis par l'État. Cette observation est importante compte tenu du fait que les villages qui ont une grande

capacité d'organisation ont aussi à leur tête des chefs plus efficaces, ce qui signifie que les programmes gouvernementaux ne tiennent pas compte du savoir et des priorités des chefs de village.

Dans les villages étudiés, les projets gouvernementaux sont plus nombreux que les projets communautaires, ce qui reflète l'idée que les communautés manquent de savoir-faire et ont besoin de compétences extérieures. Le gouvernement n'est pas obligé de s'expliquer sur ses projets ou ses services devant la communauté ou l'administration villageoise. Le taux d'échec élevé des projets gouvernementaux, la gabegie manifeste et les irrégularités lors de l'élection des chefs de village pour un mandat de huit ans font qu'il y a peu d'incitations à rendre des comptes. Les villages n'ont pratiquement aucun droit de regard sur les ressources financières extérieures y compris la subvention annuelle que leur verse l'État pour la planification ascendante ; les règlements donnent la préférence aux entreprises extérieures plutôt qu'aux exécutants locaux et le gouvernement est sourd aux plaintes des chefs de village qui dénoncent les malversations dans le cadre des projets publics. Malgré tous ces obstacles, il y a, par endroit, des chefs responsables, attentifs aux besoins et novateurs, qui parviennent à attirer des ressources pour le développement de leur village.

Notes

1. On trouvera une analyse détaillée de la nature et de la fonction du capital associatif, dans Woolcock, 1998 et Portes, 1998. On trouvera aussi des données empiriques détaillées relatives à différents contextes dans Putnam et al., 1993, Tendler, 1997 et Grootaert, 1999. Les conséquences pour la politique publique sont analysées dans Edwards et Foley, 1997. Pour une analyse récente du capital associatif, voir Dasgupta et Serageldin, 1999.

2. Les fonctions de liaison et de passerelle et les relations de substitution et de complémentarité sont analysées en détail dans Narayan, 1999.

3. Voir aussi Bebbington et Perreault, 1999.

4. Pour une analyse détaillée, voir Narayan et Shah, 2000. Cet ouvrage contient des données empiriques concernant l'accès des femmes et des hommes aux organisations formelles et informelles et les conséquences pour l'action.

5. Une recherche par ordinateur purement indicative dans la base de données NUD*IST a produit 66 références à des groupes de femmes et six références à des groupes d'hommes.

6. L'étude de cas s'appuie sur deux rapports de Chandrakirana 1999 et Evers 1998, qui font partie d'une étude des institutions locales dirigée par Scott Guggenheim, au Bureau de la Banque mondiale à Jakarta.



Chapitre 5

L'évolution des rapports entre les sexes au sein du ménage

Dans notre village, les femmes ne peuvent pas faire grand-chose. Elles s'occupent des travaux agricoles, ramassent du bois de feu et prennent soin des enfants.

— Un villageois, Inde, 1997d

Avoir dix filles et aucun garçon, c'est la même chose que de ne pas avoir d'enfant du tout.

— Une femme pauvre, Viet Nam, 1999a

*Si tu ne les bats pas, elles deviendront méchantes.
Et si elles sont gentilles et que tu les bats,
elles le resteront.*

— Un homme, Bangladesh, 1996

Le ménage est l'une des principales institutions dans la vie des pauvres¹. C'est une unité de base de la société, dans laquelle les individus sont à la fois associés et rivaux. C'est aussi là qu'ils s'affrontent et qu'ils perpétuent les normes sociales, les valeurs, les rapports de force et les prérogatives. Les normes régissant les rapports entre hommes et femmes au sein du ménage sont reproduites et renforcées par les autres institutions sociales. « Les rapports entre les sexes ne sont pas circonscrits à la sphère domestique — bien que le ménage constitue un site institutionnel important où ils se manifestent ; ces rapports sont fabriqués, remaniés et contestés dans diverses sphères institutionnelles » (Kabeer, 1997). Autrement dit, l'identité sexuelle est façonnée non seulement par le ménage et ses membres mais aussi par des institutions plus larges, et les membres de la famille contribuent constamment à la création de nouvelles normes².

Ce chapitre décrit la *crise identitaire qui touche les hommes et les femmes*. Le ménage en tant qu'institution est en difficulté et en mutation constante. La restructuration économique, sociale et politique à grande échelle ne s'est pas traduite, à quelques exceptions près, par des possibilités économiques accrues pour les pauvres. Face aux pressions économiques croissantes, les hommes, dans de nombreuses parties du monde, ont perdu leurs moyens de subsistance traditionnels et les femmes ont dû entreprendre des activités rémunérées en plus de leurs tâches domestiques. Ces changements touchent les valeurs fondamentales qui définissent l'identité, le rôle et les rapports des hommes et des femmes au sein des ménages pauvres, suscitant des interrogations sur ce qui fait la qualité d'une femme ou d'un homme. Les valeurs et les relations sont brisées, testées, contestées et renégociées dans le silence, la douleur et la violence. Malgré ces profonds changements, les normes traditionnelles sont d'une étonnante ténacité, laissant les familles aux prises avec des exigences souvent contradictoires.

Cette tension affecte tous les membres de la famille. Il est malaisé de dire si, en l'absence d'appui extérieur, les changements conduiront à une plus grande équité au sein du ménage, en évitant le traumatisme de la violence, de l'alcoolisme, de la séparation, du divorce et de la dislocation de la famille. Les rapports sur l'évaluation participative de la pauvreté (EPP) laissent entrevoir la tragédie qui se déroule en silence au sein des ménages pauvres, et qui constitue un facteur à prendre en considération dans les stratégies de lutte contre la pauvreté.

Dans tous les pays étudiés, les femmes sont considérées et se considèrent elles-mêmes comme des femmes au foyer, veillant sur la famille et sur le bien-être de leurs enfants et de leurs maris. Les EPP montrent aussi combien l'image de soutien de famille et de décideur est profondément enracinée chez les hommes bien qu'elle soit battue en brèche par les changements sociaux et économiques. Non seulement ces rôles sociaux sont

tenaces, mais de surcroît ils sont parfois en totale contradiction avec la réalité. C'est la source des tensions qui semblent endémiques aujourd'hui au sein des ménages pauvres.

Les rapports montrent que les hommes et les femmes réagissent chacun à leur façon à ces tensions aiguës et persistantes : les hommes ont souvent une réaction défaitiste, tandis que les femmes répriment leur orgueil et luttent avec acharnement. Quand les hommes sont au chômage, les femmes acceptent de faire des travaux dégradants, mal payés et souvent risqués pour pouvoir nourrir leur famille. Les hommes qui ne peuvent pas subvenir convenablement aux besoins du ménage se sentent parfois de trop et se perçoivent comme une charge ; ils souffrent de la remise en cause de leur image de soutien et de chef de famille, ce qui se traduit souvent par de la colère et de la frustration. Les femmes en revanche continuent de s'occuper de la famille et acquièrent une fragile confiance en elles, bien que leurs sources de revenu soient encore précaires. Ces schémas généraux sont résumés dans la figure 5.1.

Le rapport sur l'évaluation de la pauvreté au Swaziland note que « les conséquences de la pauvreté sont vécues différemment par les hommes et par les femmes. Les hommes ressentent comme une menace pour leur statut social et leur honneur et une remise en cause de leur rôle économique dans la famille, car ils ont perdu leur bétail et dépendent des revenus informels de

Figure 5.1 Perturbations économiques et crise identitaire chez l'homme et la femme

	Homme	Femme
Identité traditionnelle	Soutien de famille	Ménagère
Rôle	Soutien économique du ménage	Mère, femme
Réaction (au chômage de l'homme)	Stress, humiliation, alcool, drogue, violence	Stress, conflit, colère, désespoir, dépression
Adaptation	Effondrement, défaitisme	Acharnement, travaux dégradants, mal payés et risqués en plus des travaux domestiques
Conséquences	Sentiment d'inutilité, dislocation de la famille	Nouvelle confiance en soi fragile, vulnérabilité, dislocation de la famille
Interventions	Création d'emploi	Protection, organisation, emploi
Dialogue	Identité homme-femme	Identité homme-femme

leurs femmes pour subvenir aux besoins élémentaires du ménage. Dans de nombreux cas, ils ont quitté la communauté et abandonné leur famille parce qu'ils ne pouvaient pas rembourser leurs dettes ou simplement parce qu'ils ne pouvaient pas pourvoir à l'entretien de la famille » (Swaziland, 1997).

Qu'advient-il des ménages quand l'identité de l'homme et de la femme est remise en cause ? Certains font face en coopérant et en s'adaptant à ce changement. D'autres sombre dans la violence et se disloquent.

Ce chapitre s'articule autour des schémas, des liens et des rapports apparus à travers les propos des femmes et des hommes pauvres recueillis dans le cadre des EPP. Il examine d'abord certains concepts essentiels pour comprendre les conclusions découlant de l'analyse, puis il étudie les normes traditionnelles régissant les rapports hommes-femmes, l'identité liée au sexe et la division traditionnelle du travail, avant d'analyser l'incidence des bouleversements économiques et politiques sur les rapports entre les hommes et les femmes et sur l'évolution de leur rôle respectif. Pour finir, deux études de cas sectorielles portant sur l'éducation et les droits de propriété montrent comment le rôle et les droits attribués à chaque sexe au sein du ménage influent sur les autres institutions sociales et sont influencés par elles. On observe alors un déséquilibre manifeste : on a beaucoup moins d'informations sur la vie des hommes que sur celle des femmes. C'est pourquoi le passage consacré aux hommes est plus bref, quoique instructif. Il apparaît que, malgré un changement de terminologie, le développement est toujours pensé, dans une large mesure, dans l'optique de l'intégration des femmes³.

Les causes profondes de l'inégalité entre les sexes

Tout appartient aux hommes parce que, quand ils sont venus au monde, il en était déjà ainsi. — Village de Kanazi, Kagera, Tanzanie, 1997

À bien des égards, les femmes sont souvent subordonnées aux hommes. Dans de nombreuses sociétés, elles sont dans leur dépendance sociale, culturelle et économique. La violence à leur rencontre est une expression extrême de la domination de l'homme et c'est « l'une des violations les plus tenaces des droits fondamentaux de la femme » (Davies, 1994).

La persistance de la violence conjugale dans de nombreuses sociétés donne à penser qu'elle est liée non seulement à des caractéristiques individuelles, mais, plus profondément, à la nature des structures sociales qui perpétuent l'inégalité socio-économique des hommes et des femmes⁴. La violence à l'égard des femmes a son origine dans les rapports de force inégaux qui limitent leurs possibilités de choix et renforcent leur dépendance à l'égard des hommes. Au Cameroun, par exemple, la domination et la dépendance sont perpétuées de diverses façons. Dans

certaines régions, les femmes doivent avoir la permission de leur mari, de leur père ou de leurs frères, pour sortir de la maison. De plus « le mari ou le frère a accès au compte bancaire de la femme, alors que la réciproque n'est pas vraie, ce qui lui permet de connaître sa situation financière. Quand on a demandé à un groupe de femmes rurales comment leurs maris utilisaient leur argent, elles ont répondu en riant "On ne sait pas" » (Cameroun, 1995). Davies affirme que « la dépendance sociale, politique et économique des femmes favorise la perpétuation de la violence à leur égard » (Davies, 1994). Bien que la violence conjugale soit très répandue, le problème semble être un sujet tabou pour les organismes publics et les institutions internationales⁵. Dans un rapport, il est dit que « c'est un problème familial qui ne doit pas être abordé en public. Parfois, le mari bat sa femme parce qu'elle est insolente et il veut la discipliner. Mais certains hommes sont tout simplement tyranniques et aiment maltraiter leur femme » (Tanzanie, 1997). Malheureusement, les réactions des hommes à leur propre violence sont rarement consignées dans les rapports.

Quand leur autorité est contestée, les hommes semblent éprouver un choc et ils exercent leur droit de regard sur les femmes par la menace et la violence. De plus, en fonction des normes et des structures sociales, il se peut que la victime considère elle-même cette violence comme naturelle, acceptable ou normale. Comme le soulignent Rupesinghe et Rubio, « l'une des caractéristiques de la violence structurelle c'est que la victime en fait partie, par l'acquiescement ou la confrontation. La position qu'elle prendra ne peut pas être déterminée à l'avance car elle dépend, entre autres, de la mesure dans laquelle elle a intériorisé la culture dominante ou a développé à son égard une attitude critique » (Rupesinghe et Rubio, 1994). Un rapport sur la Jamaïque signale que « les femmes qui ont pu parler ouvertement de leur expérience ont évoqué leur peur quotidienne et leur sentiment d'impuissance » (Jamaïque, 1997).

Normes traditionnelles régissant les rapports entre les sexes

Comme les poules, les femmes attendent que le coq chante pour annoncer l'aube. — Proverbe, Ghana, 1995a

Le coq ne sait pas s'occuper des poules ; il sait seulement s'occuper de lui-même. — Proverbe, Jamaïque, 1997.

Une norme est une règle commune définissant un comportement jugé culturellement souhaitable et approprié, tandis qu'un rôle est un ensemble de normes liées à une position sociale (Marshall, 1994). Les normes sociales sont renforcées par la culture populaire, la radio, la

télévision, l'art traditionnel, les proverbes, les récits, les coutumes, les lois et la pratique quotidienne. Des adages disant, par exemple « quand une fille naît, c'est le karma qui est mauvais » (Durga Pokhrel, communication personnelle) ou « une bonne fille souffre en silence » (Inde), indiquent que ces normes culturelles sont profondément enracinées et admises comme des vérités de fait. En général, comme l'a dit succinctement un homme en Ouganda, « les femmes sont considérées comme inférieures » (Ouganda, 1998).

La prétendue « infériorité » des femmes sert à justifier la discrimination et les abus au sein du ménage et dans la société en général, et cette inégalité est reproduite et renforcée par les lois traditionnelles ou modernes et par les pratiques institutionnelles. Le pouvoir de négociation d'une femme avec les autorités, la société et le marché influe sur son pouvoir de négociation au sein du ménage (Agarwal, 1997). Dans chaque pays, les femmes expliquent qu'elles n'ont pas ou pratiquement pas le droit d'hériter. Lorsqu'elles ont ce droit et qu'elles le font valoir, elles risquent l'ostracisme de la part des réseaux de parenté sur lesquels elles comptent pour leur survie.

Le fait qu'un homme et sa famille peuvent chasser une femme du domicile conjugal avec ou sans divorce, sans même lui laisser ses bijoux, témoigne de la profonde inégalité des forces. La menace du divorce est peut-être ce qui dissuade le plus les femmes de s'affirmer. Dans le nord de l'Inde, on dit qu'« une femme quitte le domicile paternel dans un palanquin au moment de son mariage, et qu'elle n'y revient que dans un cercueil », ce qui constitue le thème de nombreux films produits à Bombay.

D'autres enquêtes effectuées au Bangladesh révèlent que le silence est pour les femmes un moyen de se protéger face au manque de possibilités sociales ou économiques. « Si je discute avec lui, il me bat », dit une femme. « Je ne discute pas avec lui parce qu'il pourrait m'abandonner, et je ne saurais pas où aller. En général, il ne me bat pas, sauf si j'ai fait quelque chose de grave » (Schuler et al., 1998).

Une femme qui a perdu son mari dans le génocide au Rwanda déclare avoir été traitée comme un chien dans la maison de son défunt mari. Elle ajoute : « Les parents de mon mari sont comme des étrangers et pourtant un jour, ils peuvent venir réclamer mes champs » (Rwanda, 1998).

De même, au Kenya, des femmes déclarent qu'elles ont été chassées de chez elles par leur mari sans pouvoir emporter quoi que ce soit. En Ukraine, en Lettonie et en Macédoine, les femmes disent qu'elles ne prennent même pas la peine de déclarer un viol en raison de la passivité des autorités. Dans de nombreux pays, dans le monde entier, elles se plaignent d'avoir peu de recours face aux abus et aux menaces pour leurs biens et leur vie.

Si de nombreuses femmes s'organisent, agissent et protestent⁶, les études analysées indiquent que, bien souvent, les femmes pauvres se replient

dans le silence ou cherchent à s'affirmer de manière indirecte. Elles essaient aussi d'améliorer leur existence en employant des moyens indirects ou discrets, traditionnellement et culturellement acceptables, pour acquérir plus d'autorité au sein du ménage. En Afrique du Sud, certaines femmes pauvres estiment qu'elles peuvent obtenir plus en manipulant les hommes qu'en les rejetant. Elles parlent de l'« art de choisir l'homme qui convient » et de s'affirmer dans une relation. Le fait d'obtenir que l'homme remette son salaire à la fin de la semaine est considéré comme un exploit. « De cette façon », a dit une femme, « vous êtes en charge et vous pouvez décider comment dépenser l'argent » (Afrique du Sud, 1995).

Les normes sociales sont particulièrement tenaces. En dépit de l'évolution du rôle attribué à chaque sexe, cette rigidité enferme les hommes et les femmes dans une identité et des attentes particulières. Les normes sociales constituent un obstacle majeur à la survie des individus, des ménages et des communautés. Les évaluations confirment qu'elles contribuent toujours à la perpétuation de la pauvreté.

L'identité sexuelle

Les femmes doivent tout faire, sauf la demande en mariage. La nature ne leur permet pas de demander un homme en mariage, de même qu'elle ne permet pas à un homme de faire la vaisselle, la cuisine ou le ménage. Les gens se méfient s'ils voient un homme à la cuisine. — Une femme âgée, Ouganda, 1998

Dans notre culture, les femmes se sentent petites. Les hommes ont toujours été les chefs ; c'est leur voix qui prévaut. — Afrique du Sud, 1998

Les tâches domestiques sont généralement réparties entre les hommes et les femmes de manière stricte. Les femmes font la cuisine, le ménage et la lessive et vont chercher l'eau (là où il n'y a pas d'eau courante), tandis que les hommes s'occupent du chauffage et de l'entretien de la maison et, en cas de besoin, ils aident leur femme à prendre soin des enfants. — Macédoine, 1998

L'identité est l'image qu'une personne a d'elle-même. C'est un concept essentiellement relationnel, fondé sur les différences sociales. Certains aspects de l'identité sont fixes, comme l'âge et la race, tandis que d'autres peuvent changer, notamment le métier, le lieu de résidence et le degré de participation aux réseaux sociaux. Il s'ensuit que l'identité peut être créée ou modifiée et utilisée de manière stratégique et pragmatique dans l'intérêt de l'individu.

Akerlof et Kranton (1999) établissent un lien entre les aspects psychologiques et sociologiques de l'identité et le comportement économique. « D'après les stéréotypes, l'homme est compétitif, âpre au gain, autonome, indépendant, querelleur et soucieux du bien privé, tandis que la femme est coopérative, nourricière, aimante, liante, tournée vers le groupe et soucieuse du bien public ». Ainsi, l'identité sexuelle influe même sur les résultats économiques. Au Swaziland, par exemple, « la plupart des femmes dans les communautés rurales ont indiqué qu'elles devaient avoir la permission de leur mari ou de leur plus proche parent de sexe masculin pour aller chercher du travail. Souvent, la vente de légumes ou d'objets artisanaux était la seule activité rémunérée culturellement acceptable, de sorte que les femmes se disputaient les activités de ce genre. Beaucoup ont dit qu'à leur avis elles étaient pauvres précisément parce que leur mari leur interdisait de travailler » (Swaziland, 1997).

Les données provenant des évaluations indiquent invariablement que le rôle principal de l'homme est de subvenir aux besoins du ménage et de prendre les décisions, tandis que celui de la femme est de s'occuper de la famille. Les différences entre la ville et la campagne influent peu sur les normes fondamentales régissant le rôle de chaque sexe. Au Panama, par exemple : « Dans les communautés urbaines, les filles restent à la maison, font leurs devoirs, regardent la télévision et s'occupent du ménage et de la lessive, tandis que les garçons vont jouer sur le terrain de sport. La situation n'est guère différente dans les communautés rurales, où les filles aident leur mère à faire le ménage et à cultiver le jardin. À l'âge adulte, les hommes travaillent, c'est-à-dire qu'ils cultivent les champs, débroussaillent, etc. Les femmes font la cuisine, mais cela n'est pas considéré comme un travail. Les femmes participent à la moisson, mais pas aux semailles » (Panama, 1998).

Les femmes sont considérées et se considèrent elles-mêmes comme les gardiennes de la famille ; elles sont responsables de la santé, de l'éducation et du bien-être de leurs enfants et de leur mari. Ainsi, la notion d'identité influe sur la répartition des pouvoirs et des tâches au sein du ménage entre les hommes et les femmes. Dans un rapport sur le Viet Nam, le rôle dévolu à chaque sexe est défini en termes simples : « Le mari prend les décisions importantes en matière de dépenses et de logement, tandis que la femme est responsable des enfants et du ménage, ainsi que de la vente des produits » (Viet Nam, 1996). En Ouganda, les femmes disent que les hommes contrôlent ce qu'elles gagnent et limitent leur accès au revenu du ménage. D'où l'affirmation : « Les femmes s'occupent des revenus et les hommes des dépenses » (Ouganda, 1998). Dans de nombreuses sociétés, les femmes considèrent les travaux domestiques comme un devoir naturel. En Inde, « leur perception des tâches domestiques reflète leur profonde croyance dans la division traditionnelle du travail entre les sexes. Elles font tous les

travaux de nettoyage et elles pensent que c'est leur devoir de s'occuper du ménage une fois qu'elles sont mariées et vivent dans leur belle-famille. À Dudkasira et Saltarpalli, les femmes ont déclaré que le but même du mariage est de procurer des bras supplémentaires pour prendre soin du ménage » (Inde, 1998a).

Bien que les identités, les normes, les rôles et les comportements traditionnels « contribuent de façon déterminante à la perpétuation culturelle et sociale de la pauvreté » (Cameroun, 1995), les EPP montrent clairement et de façon très concrète que la tradition n'est pas immuable. Les difficultés économiques obligent les pauvres à s'adapter à de nouvelles conditions, ce qui entraîne une transformation radicale du rôle de l'homme et de la femme au sein du ménage, de façon à la fois subtile et manifeste.

L'homme pauvre n'est plus un soutien de famille, mais une charge

On a beau être en bonne santé, on ne peut pas gagner sa vie.

— Un homme au chômage, Lettonie, 1998

Un homme qui a du travail est un homme heureux. — Niger, 1996

Quand le rôle de l'homme est directement lié à sa capacité de gagner de l'argent, tout ce qui menace cette capacité menace aussi son identité et se répercute sur ses relations avec les femmes. En Afrique du Sud, l'EPP a noté une « absence inquiétante de rôle social et économique pour les hommes du fait de la division actuelle du travail au sein des ménages, du chômage et de la marginalisation des hommes » (Afrique du Sud, 1998). De même, en Moldova, un rapport note que « les hommes avaient des salaires plus élevés et jouaient le rôle de soutien de famille et de chef de ménage. Cela n'est plus toujours le cas aujourd'hui et les hommes se sentent dévalorisés si leur femme gagne plus qu'eux. Ces tensions contribuent à la désintégration de la famille. Souvent les femmes rendent les hommes responsables de la situation financière de la famille et leur reprochent de ne pas réussir à trouver du travail. Les hommes au chômage ou sous-employés se sentent impuissants et éprouvent de la colère ; certains admettent qu'ils s'emportent et battent leurs femmes et leurs enfants » (Moldova, 1997).

L'identité masculine peut recouper l'identité ethnique et limiter les possibilités professionnelles des hommes. Au Mali, on observe que « les hommes qui ne migrent pas n'ont guère de possibilités car, bien souvent, les tabous culturels leur interdisent de se livrer à des activités réservées à d'autres groupes ethniques (par exemple, un agriculteur ne peut pas pêcher parce que la pêche est réservée au groupe Bozo) ou aux hommes

appartenant à une caste particulière (par exemple, les forgerons ou les potiers) » (Mali, 1993).

Quand il est difficile de trouver du travail, il arrive que les hommes baissent les bras et négligent leur famille. « Les hommes ont exprimé un sentiment d'impuissance sociale lié à l'incapacité de jouer un rôle social important en tant que soutien de famille. De nombreuses femmes interrogées ont dit que les hommes n'avaient pas résisté aux tensions actuelles alors qu'elles-mêmes, se sentant responsables de leurs enfants et ayant une plus grande faculté d'adaptation psychologique, avaient assumé des charges plus lourdes et avaient cherché des solutions plus activement » (Lettonie, 1997).

L'image qu'un homme a de lui-même est si étroitement liée à sa capacité de gagner de l'argent qu'il peut lui être difficile d'admettre sa dépendance à l'égard du revenu d'une femme. Au Pakistan, des hommes interrogés à la campagne ont d'abord refusé de révéler l'ampleur des activités économiques des femmes. Le fait que les femmes doivent travailler à l'extérieur pour gagner de l'argent a un caractère honteux à la fois pour la société et pour les hommes. Les enquêteurs ont constaté que le sujet ne pouvait être abordé qu'après avoir parlé de questions moins délicates, comme la santé. Il est ressorti des discussions que non seulement les femmes doivent aller chercher du fourrage et du bois de feu loin de chez elles, mais encore qu'elles doivent travailler dans les exploitations agricoles ou les rizières voisines (Pakistan, 1993).

Bien souvent, le ménage redéfinit à son insu le rôle de l'homme et de la femme en s'adaptant au changement. Ses actions et ses possibilités sont influencées par le contexte institutionnel dans lequel il existe et interagit, tel que l'État, le marché et la communauté. Il peut être plus facile pour une femme que pour un homme de sortir de son rôle traditionnel pour le bien de ses enfants. Par exemple, en Lettonie, les hommes répugnent à faire le travail traditionnellement réservé aux femmes, mais « la société pardonne à une femme de faire le travail d'un homme si elle le fait pour nourrir ses enfants. Maintenant, le rôle de soutien de famille revient à tous ceux — y compris les enfants — qui ont un travail et un revenu, et ce rôle confère une grande autorité dans la famille » (Géorgie, 1997). Quand les hommes sont considérés comme inutiles, ou le sont effectivement, la voie est ouverte au conflit familial. De même, il peut être culturellement plus acceptable qu'une femme demande de l'aide. « Quand la situation est désespérée, les femmes s'adressent aussi discrètement que possible à leurs parents ou à leurs groupes. Les hommes n'agissent pas ainsi, mais pour une femme, c'est plus acceptable parce qu'elle le fait pour ses enfants et ceux-ci appartiennent à la communauté (Mali, 1993) ».

Comme la tradition veut que l'homme soit le soutien de famille, le chômage et la stratégie d'ajustement qu'il adopte peuvent retentir sur toute

la famille. Au Gabon, un homme jeune a expliqué que « plus le temps passe, plus le chômage flétrit l'image qu'il a de lui-même. Il commence à penser qu'il n'a pas accompli son devoir suprême de père et de chef de famille, ce qui peut le conduire à la boisson et à la violence. Quand je ne sais pas comment nourrir mes enfants, je bois. Cela m'aide à oublier mes problèmes » (Gabon, 1997).

Bien entendu, les hommes ne se laissent pas tous abattre. Dans certaines sociétés, malgré les prescriptions rigides définissant le rôle de chaque sexe, ils font face aux difficultés économiques en assumant de nouvelles fonctions dans le ménage, la femme devenant le soutien de famille. Dans une région urbaine au Pakistan, les hommes pauvres s'occupent de leurs jeunes enfants. Les femmes restent néanmoins chargées des tâches domestiques (Pakistan, 1993).

Les femmes deviennent le soutien de famille

Que la femme le veuille ou non, l'homme doit tenir les cordons de la bourse, et si elle refuse, elle risque d'être chassée. — Une femme à Kabarole, Ouganda, 1998

Quand il y a du travail, il va généralement aux hommes, et non aux femmes. — Mexique 1995

Plutôt que de vivre dans la misère, nous préférons aller nettoyer les maisons des autres. — Moldova, 1997

Afin de préserver la cohésion de la famille et de nourrir leurs enfants, les femmes pauvres sont nombreuses à aller travailler dans le secteur informel, malgré les risques et la discrimination. L'étude sur l'Inde (1997a) décrit un schéma typique : « Pour le même travail, les femmes sont toujours moins payées que les hommes, parce que la discrimination salariale est très répandue, en particulier dans l'intérieur des *tehsils* (districts). Alors que les hommes ont tendance à dépenser une grande partie de leurs revenus à des fins personnelles (par exemple, pour fumer, boire ou jouer), les femmes dans les villages étudiés consacrent généralement la quasi-totalité de leurs gains à leur famille (achat de nourriture, de médicaments ou de vêtements pour les enfants, frais de scolarité) ». Partout, on observe que les femmes sont prêtes à faire des travaux jugés dévalorisants par les hommes pour faire vivre leurs enfants. Au Swaziland, par exemple, elles considèrent que les programmes de travail contre de la nourriture sont indispensables, alors que les hommes ne veulent pas y participer, considérant que c'est « un travail dégradant et médiocre, une forme d'esclavage » (Swaziland, 1997). Comme cela a été dit, certains hommes préfèrent abandonner leur famille.

Aux Philippines, dans les basses terres de Mindanao, les femmes font face aux difficultés « en faisant toutes sortes de petits travaux, comme le colportage, le blanchissage, la couture, tandis que d'autres vont chercher du travail en ville. Elles évaluent les noix de coco séchées pour 30 pesos les 1 000 unités ; elles récoltent les noix de coco pour 60 pesos les 1 000 et elles récoltent le riz, touchant une part de 7:1. Elles travaillent aussi comme ouvrières agricoles. En période de disette, elles mangent des tubercules ou des bananes le matin et à midi, et du riz le soir. En général, elles sautent des repas et donnent la nourriture disponible en priorité à leurs enfants et à leur mari » (Philippines, 1999).

Quand les hommes sont chômeurs ou sous-employés, les ménages dépendent de plus en plus des revenus que les femmes tirent de travaux souvent jugés marginaux ou dégradants. Les femmes représentent entre 20 et 80 % de la main-d'œuvre informelle selon les pays (Charmes, 1998). Globalement, elles n'en constituent pas la majorité, mais elles produisent la majeure partie du PIB du secteur informel, où elles exercent de multiples activités rémunérées. Dans le monde en développement, sauf l'Amérique latine et les Caraïbes, la plupart des femmes qui travaillent sont employées dans le secteur informel (Charmes, 1998)⁷.

Le secteur économique informel échappe à la réglementation et au fisc, et il a tendance à se développer en période de crise. Il offre aux femmes des possibilités de gagner de l'argent, mais ce n'est pas sans risques, car les travailleurs de ce secteur sont souvent exploités, maltraités et obligés d'accomplir des tâches pénibles ou dangereuses et sont dépourvus de secours juridique. Castellás (1997) et Portes (1998) expliquent que le secteur informel évolue « en marge des conflits sociaux, incorporant ceux qui sont trop faibles pour se défendre, rejetant ceux qui sont trop combattifs et propulsant les plus dynamiques au rang d'entrepreneurs ». C'est le domaine de la micro-entreprise, du travail indépendant (avec une forte proportion de travailleurs familiaux et d'apprentis), nécessitant peu de capital et de matériel, mais beaucoup de main-d'œuvre peu qualifiée ; le secteur est caractérisé aussi par un faible niveau d'organisation et par un accès limité aux marchés et au crédit structurés, à la formation et aux services (Charmes, 1998).

Sur le marché du travail, les femmes sont toujours désavantagées parce que les enfants sont considérés comme un fardeau. Parfois, les employeurs hésitent à embaucher des femmes jeunes, « parce qu'ils craignent l'absentéisme lié aux grossesses, aux congés de maternité et aux maladies des enfants, la femme étant la principale, sinon la seule pourvoyeuse de soins » (Ukraine, 1996).

La vulnérabilité des femmes sur le marché du travail revêt des formes différentes selon les pays. En Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique,

les employeurs semblent souvent attendre des faveurs sexuelles des jeunes femmes, de sorte que celles qui ont plus de 25 ans ont du mal à trouver du travail. « Les femmes d'une vingtaine d'années qui sont embauchées se plaignent souvent de harcèlement sexuel. Les employeurs n'hésitent pas à leur faire des avances, car elles savent qu'en cas de refus, c'est le chômage. Sachant qu'elles ont énormément de difficultés à trouver un emploi stable convenablement rémunéré, les employeurs les exploitent de façon éhontée et bien souvent, elles n'en parlent qu'entre elles » (Ukraine, 1996).

En Macédoine, les femmes pauvres au chômage disent aussi que l'âge limite pour trouver du travail est 25 ans et que le physique aide beaucoup. Des femmes de plus de 25 ans ont déclaré que « lorsqu'elles se sont présentées pour un emploi de femme de ménage, de plongeuse, de vendeuse ou de secrétaire, on leur a dit qu'elles étaient trop âgées ». Une femme au chômage à Skopje a dit : « J'ai répondu plusieurs fois à des offres d'emploi demandant une femme de ménage ; le patron me fixait un rendez-vous et puis personne ne venait. J'imagine que quand il me voyait de loin, il partait car je ne suis pas toute jeune — j'ai 41 ans — et je ne suis pas jolie » (Macédoine, 1998).

Au Bangladesh (1996), les femmes pauvres disent que le manque de travail est leur principal problème, mais elles veulent pouvoir travailler à domicile de façon indépendante parce qu'elles estiment qu'elles ne peuvent pas laisser leur foyer et leurs enfants. Au Népal, les femmes sont victimes de discrimination salariale. Quand les hommes reçoivent cinq kilogrammes de blé à titre de salaire, elles n'en reçoivent que trois (Népal, 1999).

Au Rwanda, les femmes s'adaptent aux changements économiques de diverses façons, notamment en travaillant comme aides domestiques, en s'occupant des enfants, du jardin et de la maison de familles aisées. Elles réagissent aussi en effectuant des travaux traditionnellement réservés aux hommes, comme les travaux de construction, la vente de marchandises dans la rue ou le colportage, et en participant à des mécanismes de crédit renouvelable, formels ou informels. Bien souvent, ce genre de travail n'est pas réglementé et les femmes sont exposées, entre autres, aux vols et au harcèlement de la police. Au Rwanda, on dit qu'elles « courent le marathon » : « Comme elles n'ont pas les moyens de louer un espace sur le marché et de payer les taxes municipales, elles courent à droite et à gauche pour éviter la police qui contrôle les points de vente non autorisés » (Rwanda, 1998).

L'EPP effectuée au Niger confirme que les femmes savent s'adapter pour soutenir leur famille. « Le commerce est une activité risquée. On peut faire faillite et il est difficile de trouver des capitaux pour redémarrer. Bien souvent, les hommes abandonnent, tandis que les femmes se recyclent dans une nouvelle activité, même si elle est à plus petite échelle et moins rémunératrice.

Parmi les ménages urbains pauvres interrogés, l'activité était limitée au petit commerce, qui rapporte peu et qui, de ce fait, est une activité principalement féminine. Le plus souvent, les femmes vendent des plats cuisinés, notamment la "boule", un mélange de farine de millet et de lait caillé. Certaines se sont installées à la frontière du Bénin ou au bord du fleuve pour vendre des vêtements ou du poisson frais. Celles qui ne peuvent pas avoir une petite activité commerciale se chargent de moudre le millet pour celles qui le vendent, ou travaillent comme domestiques » (Niger, 1996).

Non seulement les femmes contribuent à la subsistance du ménage de façon non traditionnelle, mais elles conservent leur rôle traditionnel de ménagères. En Inde, « elles participent largement aux travaux domestiques ; elles vont chercher de l'eau et du bois de feu, font les courses, préparent les repas et les apportent aux hommes qui travaillent dans les champs ; elles font le ménage et la lessive et elles s'occupent des enfants. Outre leurs multiples responsabilités domestiques, elles participent aux travaux agricoles et à la construction de routes, elles filent et elles fabriquent des bidi (cigarettes roulées à la main), ce qui augmente considérablement leur charge de travail » (Inde, 1997b).

En conséquence, les femmes travaillent plus que les hommes. Au Nigéria, on observe que « en une heure seulement, les femmes accomplissent des tâches multiples, en ville comme à la campagne. À Akeju Rabin, en l'espace d'une heure, une femme a fait la cuisine, allaité son enfant, récolté des produits, lavé la vaisselle, mis des fèves de cacao à sécher et préparé de la farine d'igname et de manioc » (Nigéria, 1996). Le travail rémunéré et non rémunéré absorbe la majeure partie du temps des femmes (encadré 5.1). Elles disent qu'elles se sentent isolées parce que « leur charge de travail ne leur laisse pas le temps de se détendre avec des amies » (Swaziland, 1997). En Équateur, des études indiquent que « dans les communautés étudiées, les femmes travaillent 15 à 18 heures par jour ; elles n'ont pas droit aux loisirs et il leur arrive même de filer la laine en marchant ou en parlant » (Équateur, 1996a).

Le labeur des femmes a des conséquences pour leurs enfants. En Ouganda, les femmes qui travaillent jusqu'à 18 heures par jour n'ont ni le temps ni la force de s'occuper de leurs enfants. Les femmes plus jeunes et celles qui habitent en ville travaillent de plus en plus à l'extérieur, sans que cela réduise leurs tâches domestiques. Toutefois, quand leur travail à l'extérieur devient rentable, il n'est plus considéré comme un travail féminin et les hommes s'en emparent. Dans le district d'Arua, « on a constaté que les hommes laissent les femmes s'occuper des cultures pour s'occuper eux de la vente des récoltes, de sorte que l'essentiel du travail manuel repose sur les femmes tandis que le produit de la vente revient aux hommes » (Ouganda, 1998).

Encadré 5.1 Le travail domestique des femmes en Afrique du Sud

Le travail domestique non rémunéré est une activité à plein temps pour les femmes, qui doivent s'occuper à la fois des enfants, des cultures, des courses, de la cuisine et de l'approvisionnement en eau.

J'aimerais passer plus de temps avec mon enfant, mais je dois aller chercher l'eau, ce qui me prend deux heures. Les travaux des champs prennent l'essentiel de mon temps ; je dois me lever à quatre heures du matin, et je dois laisser mon bébé sans savoir si elle sera nourrie au moment voulu.

Parfois, je me sens si fatiguée que je ne peux pas m'occuper convenablement du bébé.

En hiver, nous passons plus de temps au jardin pour arroser les légumes et nous devons aller chercher l'eau à la rivière.

Source : Afrique du Sud 1998

Les femmes qui travaillent à l'extérieur peuvent avoir une activité traditionnelle ou non traditionnelle : elles peuvent travailler comme domestiques, mais elles peuvent aussi faire du commerce, avoir des emplois saisonniers et même se livrer à la prostitution.

Le commerce : un débouché pour les femmes

Je n'ai pas été élevée pour faire de la contrebande ; d'ailleurs, dans l'ancien système, cette activité était punie et réprouvée à juste titre. — Macédoine, 1998

Charmes (1998) constate qu'en Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique, les femmes représentent 65 % de la main-d'œuvre employée dans le secteur commercial. En Géorgie, l'EPP confirme qu'« elles jouent désormais un rôle important dans le commerce, même s'il s'agit d'activités naguère jugées inconvenantes pour les femmes, comme le fait de voyager seules à l'étranger et de quitter leur famille. C'est peut-être précisément parce qu'elles n'avaient pas l'habitude d'agir comme les hommes, en comptant sur des relations et des procédures établies de longue date, qu'elles ont pu profiter aussi rapidement de ce nouveau créneau. De plus, le fait qu'elles sont responsables du bien-être de leurs enfants et de leur famille les a incitées à faire taire leur amour-propre et à accepter des activités peu prestigieuses, comme le commerce de rue » (Géorgie, 1997).

Les femmes s'occupent activement de commerce, faisant la navette dans toute la région. Dans de nombreux pays, elles sont moins harcelées que les hommes par la police et les gardes-frontières. En Arménie, il leur est plus facile de faire du commerce, parce que de nombreux hommes jeunes se cachent pour ne pas être enrôlés dans l'armée. En Géorgie, les femmes se déplacent en petits groupes entre la Russie, la Turquie, la Hongrie et la Pologne, achetant et vendant des marchandises. Elles doivent affronter les organisations criminelles et la police corrompue (Géorgie, 1997). La plupart sont célibataires, veuves ou divorcées, ou ont un mari au chômage (Arménie, 1995). De plus en plus souvent, elles sont engagées pour passer de la drogue en contrebande parce qu'elles risquent moins d'être soupçonnées.

En Macédoine, des ménages pauvres utilisent leurs économies ou de l'argent prêté par des amis ou des parents pour introduire en contrebande des marchandises achetées en Bulgarie et en Turquie afin de les revendre dans la rue ou sur les marchés. « Les femmes font souvent de la contrebande parce qu'elles éveillent moins les soupçons à la frontière. Mais certaines jugent cette activité dégradante ». « Je n'ai pas été élevée pour faire de la contrebande ; d'ailleurs, dans l'ancien système, cette activité était punie et réprouvée à juste titre » (Macédoine, 1998).

D'après l'EPP effectuée au Cameroun, la participation des femmes au secteur informel a des conséquences à la fois positives et négatives : « Cela leur permet de s'émanciper, d'innover et d'avoir une plus grande mobilité. Mais en contrepartie, les jeunes filles sont de plus en plus nombreuses à abandonner leurs études, et il y a de plus en plus de mariages précoces et de prostitution, ce qui est une façon de faire face à la baisse des revenus » (Cameroun, 1995).

Le travail domestique

Nous ne vivons pas, nous survivons. — Un groupe de femmes, Tanzanie, 1997

Le travail domestique est généralement effectué par les filles et les jeunes femmes qui y sont préparées par la division du travail entre les sexes au sein du ménage. En Inde, « les filles doivent aider leur mère à accomplir les tâches ménagères et le minimum de connaissances nécessaire pour s'occuper du ménage peut être acquis à la maison » (Inde, 1998a). Ce savoir-faire peut ensuite être utilisé sur le marché du travail.

Au Sénégal, par exemple, les filles et les jeunes femmes quittent les régions rurales pour aller en ville quand la demande de main-d'œuvre agricole diminue. « Comme on n'a plus besoin d'elles dans les rizières, les filles de la Casamance migrent vers les villes à la recherche d'un emploi (mal

rémunéré) de domestique ou de blanchisseuse (41 % des employées de maison ont moins de 18 ans) » (Sénégal, 1995). Au Niger, « nos filles travaillent comme domestiques chez des gens et elles rapportent leurs repas de midi et du soir. Leur salaire dépasse rarement 3 000 francs CFA par mois. Avec ça, nous faisons marcher tant bien que mal un petit commerce de plats cuisinés ; nous en gardons un peu pour la famille, mais presque tout est vendu. Cela nous permet d'acheter de l'eau, du savon et quelques condiments. À la fin du mois, nous arrivons à peine à joindre les deux bouts » (Niger, 1996).

Le faible salaire des domestiques est parfois compensé par des paiements en nature. Au Pakistan, les employeurs paient parfois les frais de scolarité : « Mais cette forme de charité ou de parrainage privé est souvent assortie de conditions, le donateur exigeant en contrepartie des journées de travail, de la loyauté, ou même le soutien de tel ou tel parti politique » (Pakistan, 1993).

Toutefois, dans certains cas, le travail domestique procure un revenu substantiel et est mieux rémunéré que le travail spécialisé ou occasionnel effectué par les hommes. Au Nicaragua, par exemple, le salaire de base d'un enseignant est de 506 córdobas par mois, ce qui est moins que le salaire d'un employé de maison. D'après un enseignant, « une domestique gagne 700 córdobas et elle touche une prime à Noël et pour les autres fêtes » (Nicaragua, 1998). Au Pakistan, « une domestique à Dhok Naddi, Rawalpindi, gagne 600 à 1 000 roupies par mois, alors qu'un travailleur occasionnel non qualifié gagne 700 à 1 000 roupies. Et encore, les hommes ne sont sûrs d'avoir un travail régulier avec ce salaire que pendant la pleine saison, en été » (Pakistan, 1993).

Mais bien souvent, même avec un salaire relativement élevé et des avantages en nature, les domestiques ne gagnent pas assez pour vivre et doivent avoir un salaire d'appoint. Elles sont souvent à la merci de l'employeur qui peut réduire le nombre d'heures de travail et les avantages, ou bien elles sont exposées au chômage dans le secteur. D'après certaines études, les ménages non pauvres cherchent souvent à faire des économies en réduisant le temps de travail et les avantages de leurs employées, telles que les domestiques ou les blanchisseuses (Sénégal, 1995). En Éthiopie, « en désespoir de cause, certaines se prostituent en cachette pour joindre les deux bouts ».

Plusieurs EPP font état de brimades et de mauvais traitements infligés aux domestiques, et des efforts faits par les parents pour empêcher leurs filles de travailler comme domestiques afin de les protéger contre les risques de harcèlement sexuel. Au Pakistan, un rapport explique comment les mères cherchent à protéger leurs filles contre le harcèlement sexuel sur le lieu de travail. « À Dhok Naddi, dans le district de Rawalpindi, les femmes

continuent à travailler comme domestiques aussi longtemps qu'elles en ont la force afin d'éviter à leurs filles les rigueurs du travail et le harcèlement sexuel qui l'accompagne souvent ». (Pakistan, 1993). En somme, malgré un salaire relativement élevé, le travail domestique est généralement considéré comme un travail dégradant et comme un dernier recours pour les femmes.

Les travailleuses itinérantes

Nous sommes venues à Niamey avec nos enfants pour trouver de la nourriture et rejoindre nos maris. Qu'est-il arrivé à ceux qui sont restés au village parce qu'ils n'avaient pas d'argent pour faire le voyage, nos cousins, nos frères ? — Niger, 1996

Si certains travaux sont encore traditionnellement réservés aux femmes, les hommes ne sont plus les seuls à faire partie de la main-d'œuvre itinérante. En effet, les femmes sont de plus en plus nombreuses à se déplacer pour travailler, attirées bien souvent par des emplois de domestique mieux rémunérés dans une autre région ou un autre pays. Les femmes jeunes considèrent le travail domestique à l'étranger comme un moyen d'échapper à la pauvreté, comme le montre l'exemple suivant en Moldova : « Les femmes ont fait irruption dans le domaine des migrations saisonnières, jadis réservé aux hommes... La Grèce est devenue une destination importante pour les jeunes femmes qui travaillent comme domestiques et bonnes d'enfants pour un salaire de 400 à 600 dollars par mois » (Moldova, 1997).

La migration comporte plusieurs risques pour le ménage. Elle peut être dangereuse à la fois pour le travailleur migrant et pour sa famille, tributaire des fonds qu'il envoie, de façon parfois irrégulière. À Nkundusi, de nombreuses femmes disent que les envois de fonds sont faibles et souvent irréguliers (Afrique du Sud, 1998). À Marneuli, en Géorgie, à la suite de la faillite de l'entreprise concernée, une famille s'est retrouvée avec une dette de 2 000 dollars contractée par le membre absent qui avait disparu (Géorgie, 1997). La migration est risquée en soi car le travailleur migrant n'est pas sûr de trouver du travail dans le pays où il se rend. Au Niger, des femmes migrantes notent que « Niamey a changé au cours des deux dernières années. Aujourd'hui, il n'y a plus de travail, plus d'aliments séchés (à envoyer au village), plus de vieux vêtements. Les gens n'ont même plus assez pour eux-mêmes » (Niger, 1996).

Au Mali, la migration des femmes est un phénomène récent, difficilement admis par les hommes qui prétendent qu'ils n'autoriseraient jamais leur femme à partir : « Si les femmes s'en vont, alors tout le monde s'en va » (Mali, 1993). Les femmes vont vers les rizières pour y travailler, pour troquer les objets artisanaux qu'elles fabriquent ou pour préparer les repas des moissonneurs. Elles sont souvent payées en nature, principalement

en sacs de riz. Les deux ou trois sacs qu'elles ramènent à la maison sont vendus dans le village, alors que le riz ramené par les hommes est stocké pour la consommation familiale. Les jeunes femmes migrent aussi vers les villes pour travailler comme domestiques ou blanchisseuses. Leur salaire est destiné en partie à leur dot et en partie à leur mari ou à leur père.

En outre, les membres d'une même famille qui migrent ensemble risquent de ne pas pouvoir bénéficier des services sociaux dans le pays d'accueil. Au Viet Nam, par exemple, un homme avait officiellement le statut de résident permanent, mais sa femme et ses enfants étaient considérés comme des résidents temporaires à long terme, de sorte qu'ils ne pouvaient bénéficier des services de santé et d'éducation gratuits fournis par l'État :

M^{me} D. vit avec son mari et leurs quatre enfants dans le quartier 5 depuis 1986... Chaque jour, elle va dans un endroit différent pour acheter des produits recyclables qu'elle revend avec un petit bénéfice. Son mari a officiellement le statut de résident permanent, mais pas elle. Comme leur mariage a été enregistré tardivement, elle et ses enfants ne sont considérés que comme des résidents temporaires à long terme. Les trois aînés suivent des cours du soir parce qu'ils ne peuvent pas aller à l'école et la cadette, qui a quatre ans, ne peut pas aller à l'école maternelle. « Je n'en ai pas les moyens », dit M^{me} D. Depuis une semaine, elle éprouve une douleur dans le ventre, près de la cicatrice laissée par sa dernière opération. Elle n'ose pas aller à l'hôpital pour un contrôle parce qu'elle a peur de ne pas avoir de quoi payer. Elle n'a pas de carte de santé gratuite, comme les autres pauvres du quartier. Alors, elle achète quelques médicaments contre la douleur à la pharmacie. — Viet Nam, 1999b.

Quand les familles ne migrent pas ensemble, les membres qui restent peuvent avoir à faire face à une nouvelle division du travail. Un rapport sur la Moldova illustre l'évolution du rôle des hommes et des femmes liée à la migration : « L'absence prolongée du mari et parfois de la femme a remis en cause la division du travail et du pouvoir au sein de la famille. Quand le mari s'absente pour une saison ou pour plus longtemps... la femme assume des responsabilités traditionnellement réservées à l'homme et c'est elle qui prend les décisions. Parfois, une absence prolongée se transforme en abandon, l'homme créant une nouvelle famille là où il travaille, la femme doit alors se débrouiller pour subvenir à ses besoins et à ceux de ses enfants. Certaines femmes ont aussi profité de voyages à l'étranger pour trouver un nouveau mari. Parfois, l'homme ne veut pas que sa femme aille travailler à l'étranger, craignant que son absence prolongée aboutisse au divorce » (Moldova, 1997).

La migration peut donc entraîner la dissolution de la famille, l'homme et la femme créant un nouveau foyer là où ils travaillent (Moldova, 1997). En Arménie, les femmes jeunes dont le mari est parti en Russie restent parfois sans défense. Il arrive que le beau-frère ou le beau-père abuse d'elles ou que le mari les abandonne ou revienne avec une femme russe pour vivre avec sa première femme et sa famille. « Les femmes arméniennes s'efforcent d'étouffer leur douleur et leur humiliation, sachant qu'elles-mêmes et leurs enfants dépendent de l'argent gagné en Russie. Parfois, les deux familles s'entendent bien et il est arrivé que la femme russe emmène les enfants arméniens en Russie pour faire des études » (Arménie, 1995). Si les migrations nuisent aux relations familiales, les femmes peuvent souvent profiter des revenus indépendants qui en découlent (Moldova, 1997 ; Géorgie, 1997).

Migration et prostitution

Je ne survivrais pas sans mes amants. — Géorgie, 1997

Les filles n'ont plus peur de quitter la maison pour gagner de l'argent... De nombreuses prostituées sont victimes du sida.

— Cambodge, 1998

La mobilité accrue des travailleurs, hommes ou femmes, est souvent associée à la prostitution. En Arménie, par exemple, « certaines femmes qui font du commerce se livrent à la prostitution quand elles sont à l'étranger. Leur famille, et même leur mari, ferment parfois les yeux parce que ce revenu est indispensable. Bien qu'elle soit découragée par les entreprises commerciales travaillant dans le golfe Persique, la prostitution est très rentable à Dubaï » (Arménie, 1995). En Éthiopie, un groupe à Teklehaimanot a également fait état d'une augmentation de la prostitution depuis 1993, due à l'afflux de femmes rurales et de femmes du *kebele*⁸, auparavant employées comme domestiques, qui se prostituent pour des raisons économiques (Éthiopie, 1998).

Le fait de migrer pour se livrer à la prostitution peut éviter à la femme le déshonneur lié à cette activité jugée honteuse. Une mère célibataire de l'est de la Macédoine explique : « J'ai 45 ans et je me sens incapable de faire une telle chose, mais j'y suis forcée et j'ai honte pour mes enfants. Je le fais dans les villes voisines pour éviter des désagréments dans la ville où j'habite » (Macédoine, 1998). Il en va de même en Géorgie où « certaines femmes jugent moins honteux de se prostituer en dehors du pays, notamment en Grèce et en Turquie, à l'occasion de leurs activités commerciales, envoyant parfois l'argent à leur famille » (Géorgie, 1997). Dans les rapports, le mot « amant » est parfois employé par euphémisme. Une femme rom divorcée déclare : « Je ne survivrais pas sans mes amants » (qui lui donnent de

l'argent et des cadeaux) (Géorgie, 1997). Au Swaziland, des femmes disent qu'elles se prostituent pour de la nourriture (Swaziland, 1997). En Moldova, de nombreux journaux publient des offres d'emploi pour « des filles sympathiques pas trop timides », ou des invitations pour des week-ends ou des vacances, joignant une liste de jeunes femmes disponibles avec leur photographie (Moldova, 1997).

La prostitution revêt des formes multiples, allant jusqu'à la traite des enfants et des femmes. Cela peut impliquer un trafic clandestin d'enfants ou la vente de femmes comme épouses. « À Marneuli, on dit que certaines familles vendent les femmes et les filles à des clients d'Ouzbékistan ; entre 1989 et 1992, le prix était de 3 000 à 5 000 roubles » (Géorgie, 1997).

Au Cambodge, l'exploitation sexuelle des femmes pauvres a été mentionnée au cours de discussions en groupe. « Des centaines de jeunes femmes ont opté pour cette activité faute d'autres moyens de subsistance » (Cambodge, 1998). Cette augmentation spectaculaire aurait trois causes. « Premièrement, la plupart des familles sont démunies et chacun doit travailler dur. Deuxièmement, le travail agricole est de plus en plus rare de sorte que les filles cherchent une autre forme d'emploi. Troisièmement, comme la violence domestique augmente, les divorces se multiplient. Après la séparation, la femme n'a aucun moyen de subsistance et elle n'a aucun droit sur la terre familiale » (Cambodge, 1998).

Conséquences et stratégies d'ajustement

Le matin, il se lève, il me regarde et il me demande s'il y a à manger ? Si je dis qu'il n'y a rien, il se met à boire. — Une femme interrogée à Tbilissi, Géorgie, 1997

Les changements économiques et l'évolution consécutive du rôle des hommes et des femmes peuvent provoquer des tensions familiales et être source d'humiliation et de conflit de part et d'autre. Les hommes qui ne peuvent pas subvenir aux besoins de leur famille se sentent impuissants, inutiles et encombrants et réagissent violemment. Les femmes, quant à elles, continuent à s'occuper de leurs familles ou mettent fin à une relation humiliante. Elles peuvent prendre confiance quand elles commencent à gagner de l'argent et à le garder, mais, comme leur rapport à l'emploi est fragile, elles peuvent rester vulnérables.

Le rapport sur la Géorgie signale que, dans bien des cas, les hommes qui ne peuvent pas jouer leur rôle social de soutien de famille ont « un sentiment d'impuissance et d'échec qui se traduit souvent par des troubles physiques et par une forte augmentation de la mortalité, de l'alcoolisme, de la violence envers les femmes et les enfants et des cas de divorce ou d'abandon de famille » (Géorgie, 1997).

L'alcoolisme

Ils mangent et dorment puis se réveillent pour boire encore. — Réponse de femmes à la question : « Que font les hommes dans votre région ? » — Ouganda, 1998

Nous avons divorcé parce que mon mari était alcoolique. Il a commencé à vendre nos biens... pour boire. Nous n'avions pas de shamba [jardin]. Quand j'ai voulu l'empêcher de vendre nos affaires, il m'a battue, il m'a chassée et je suis allée dans le bidonville de Korogocho. — Kenya, 1996

Bien souvent, les hommes s'adonnent à la boisson pour gérer et atténuer le stress, ce qui a des effets désastreux sur la famille. En Macédoine, l'alcoolisme semble s'être accru au cours des dernières années : « Les hommes boivent en général quand ils rencontrent quelqu'un qui est prêt à leur payer à boire. C'est douloureux pour leur famille, mais elle s'est déjà habituée aux scènes, aux discussions à n'en plus finir, aux cris, à la musique trop forte » (Macédoine, 1998).

En Lettonie, il a été constaté que « les principales causes de la pauvreté sont le décès du soutien de famille, le divorce et surtout l'alcoolisme » (Lettonie, 1997). Le fait que les hommes boivent et dépensent tout ce qu'ils gagnent pour leurs loisirs accroît les difficultés financières des ménages (Inde, 1998a ; Afrique du Sud, 1998). D'après un rapport, l'alcoolisme est une cause de conflit au sein du ménage et en dehors : « Il pèse très lourdement sur la situation financière et affective de la famille et cause de graves tensions au sein des ménages et de la communauté dans son ensemble... La boisson traditionnelle, le *mahua*, n'étant plus disponible, les hommes ont changé leurs habitudes de boisson... Alors que le *mahua* ne coûtait pas trop cher, il n'est pas rare maintenant qu'un homme dépense en quelques heures tout son salaire d'une journée en buvant la liqueur "nationale" plus chère » (Inde 1997a). En Macédoine, un certain nombre de femmes ont déclaré avoir perdu leur époux dans des accidents de la route dus à l'alcool (Macédoine, 1998).

Au Viet Nam, la boisson, la drogue, le jeu, la violence domestique et le crime sont présentés comme autant de réactions négatives des hommes face à la pauvreté (Viet Nam, 1999b). Par contre, les femmes savent beaucoup mieux surmonter l'angoisse. Si les hommes et certaines femmes s'adonnent à la boisson, « de nombreuses personnes interrogées des deux sexes ont dit que les femmes faisaient preuve d'une plus grande résistance psychologique face aux difficultés économiques, peut-être parce que leur identité repose plus sur leurs tâches domestiques et leur rôle de mère. Les hommes, dont l'identité dépend plus de leur capacité de gagner de l'argent, se sont

effondrés plus facilement et ont réagi aux difficultés en sombrant dans l'alcoolisme et la dépression suicidaire » (Lettonie, 1998).

La violence

Dans toutes les communautés, la violence contre les femmes est considérée comme un fait de la vie courante. — Jamaïque, 1997

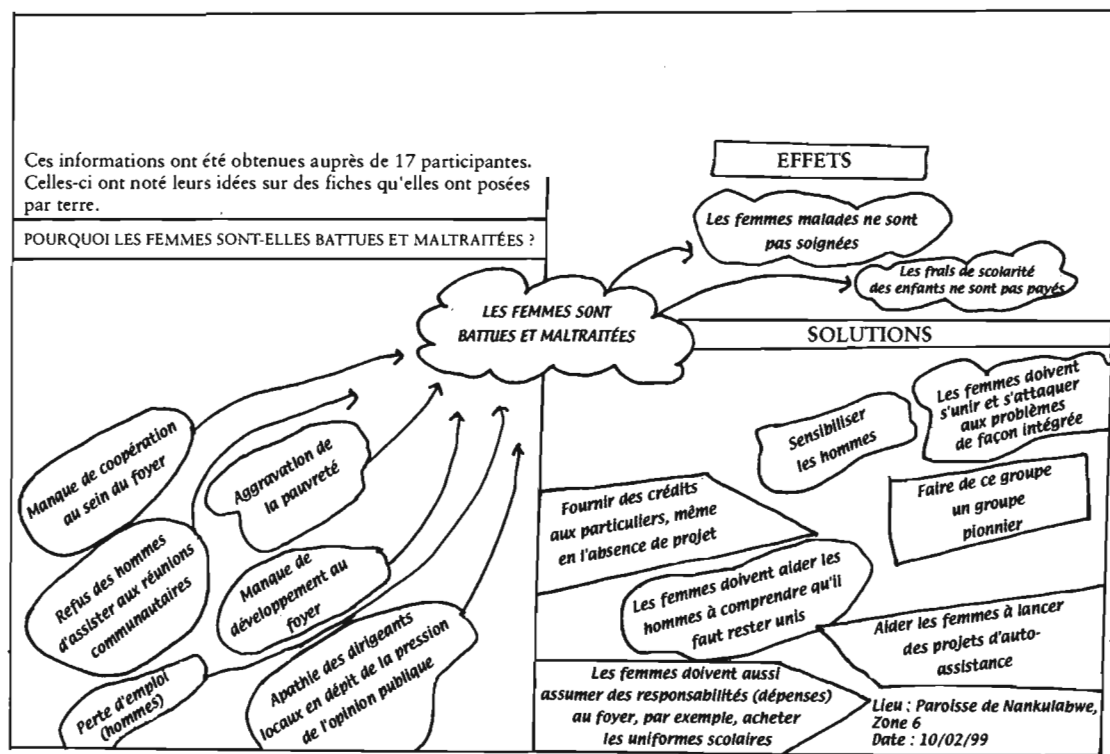
La violence contre les femmes est une violation des droits fondamentaux. Outre les atteintes physiques, les femmes qui en sont victimes souffrent de problèmes de santé et de troubles psychologiques. Elles éprouvent des sentiments divers ; elles ne comprennent pas les causes de cette violence ; elles se sentent impuissantes à la stopper et le fait d'être dans la dépendance d'un mari brutal les plonge dans la détresse. Parfois, elles envisagent le suicide pour échapper à la violence.

Dans de nombreux pays, les femmes reconnaissent que la violence familiale est très répandue. Parfois, quand la question est abordée ouvertement, comme en Ouganda, les femmes décrivent au moyen d'un schéma l'engrenage de la violence (figure 5.2). En Géorgie, « des femmes ont admis qu'elles étaient battues quand elles se disputaient avec leur mari » (Géorgie, 1997).

Dans toutes les communautés étudiées à la Jamaïque, la violence conjugale est perçue comme un phénomène très répandu. Les femmes qui se sentent capables de parler ouvertement de leur expérience décrivent des sévices quotidiens, la peur et le sentiment d'être piégées. Une femme de Greenland, à la Jamaïque, a dit que l'homme avec lequel elle vivait depuis 18 ans et qu'elle aimait profondément « lui flanquait continuellement des raclées ». Par endroits, les femmes disent qu'elles sont presque toutes battues mais que la plupart le dissimulent. Dans bien des cas, la violence familiale est liée à l'attitude de l'homme et à celle de la femme : la situation de dépendance de la femme, la frustration et l'angoisse causées par le chômage déclenchent un cycle de violence, qui se termine généralement par une réconciliation. À de rares occasions, « ce cycle est brisé car la femme frappe l'homme ou le quitte ou le fait mettre en prison » (Jamaïque, 1997).

Au Bangladesh, les enquêteurs notent que les hommes considèrent qu'ils ont le droit de battre leur femme, invoquant des arguments religieux et sociologiques pour légitimer cet acte. Certains prétendent qu'il est admis par le Coran. D'autres affirment que c'est une façon normale de maîtriser la nature indisciplinée de la femme (Schuler et al., 1998). Le rapport sur le Bangladesh cite le cas d'une jeune femme de 17 ans mariée depuis cinq ans. Ses parents avaient versé environ 40 000 taka pour constituer sa dot. Environ 18 mois avant l'évaluation, elle a été chassée de chez elle par son mari parce que, étant malade, elle n'avait pas préparé le dîner : « Il l'a

Figure 5.2 Les causes de la violence conjugale en Ouganda



Note: Observations faites par les femmes de la paroisse de Nankulabwe (Ouganda). Groupe thématique : Sewakiryi, Buyenka, Bankus et Gitta (Ouganda) 1999.

insultée et battue. Sa belle-mère s'est jointe à lui et, ce soir-là, elle a été renvoyée chez ses parents sans le bébé » (Bangladesh, 1996). Afin d'obtenir le divorce, le mari a demandé à un médecin d'établir un certificat attestant qu'elle était folle. Toutefois, le plus cher désir des parents de la jeune femme est qu'elle retourne chez son mari.

La violence peut régner dans les ménages pauvres, que la femme travaille ou non à l'extérieur. Au Népal, il est signalé que la dot est un problème majeur pour les femmes dans les communautés car, à cause de cela, « beaucoup de femmes sont brûlées et meurent ou sont blessées » (Népal, 1999). Dans des villages, il a été admis ouvertement, dans des groupes de discussion, que le pouvoir de décision d'une femme au sein du ménage dépendait de sa dot. « Les filles qui apportent une dot importante sont respectées tandis que les autres sont battues et tuées » (Népal, 1999).

Les enfants sont vulnérables à l'intérieur et à l'extérieur du foyer

*J'ai aussi deux petits enfants, Miemie (15 ans) et Sharon (17 ans). Le père de Sharon purge une peine de prison de 20 ans. La mère des enfants vit près de Patensie et ne s'occupe pas d'eux. Sharon a été violée à 14 ans par un employé de bureau de la plantation d'agrumes. Nous ne l'avons appris que lorsqu'elle nous a dit qu'elle était enceinte. Elle était alors en troisième année. Elle a quitté l'école et depuis, elle travaille dans les champs avec sa sœur. Sa fille, Hendrika, a deux ans et vit avec moi. Elle ne me donne pas d'argent pour elle et elle ne vient la voir qu'en fin de semaine. J'ai accepté de m'occuper de la fillette parce que c'est une Swarts (nom de la famille). —
Afrique du Sud, 1995*

La violence familiale affecte les enfants directement et indirectement. D'après certains rapports, ils sont victimes de sévices physiques et sexuels, y compris le viol et la prostitution. Il y a lieu de penser que ce sont les filles dont le beau-père est à la maison qui risquent le plus de subir des sévices sexuels (Afrique du Sud, 1998). Outre la violence à la maison — qui ne touche pas que les enfants de familles pauvres — ces derniers sont exposés à la violence dans la rue parce qu'ils sont obligés de travailler pour aider le ménage à joindre les deux bouts. Le rapport sur l'Afrique du Sud note que « la différenciation sur la base du sexe existe même chez les enfants des rues ». Les garçons volent et mendient tandis que les filles s'adonnent à la prostitution. « Les filles risquent d'être infectées par le VIH et de contracter des maladies sexuellement transmissibles tandis que les garçons risquent plutôt d'être agressés et maltraités » (Afrique du Sud, 1998).

Dislocation de la famille

Quand elle quitte la maison, la femme ne peut emporter que des paniers, des ustensiles de cuisine, des bracelets et des vêtements. Il est rare que l'homme veuille l'aider en lui donnant la moitié de la récolte de l'année. — Tanzanie, 1997

La dislocation de la famille affecte différemment les hommes et les femmes. En général, les hommes sortent financièrement gagnants d'un divorce tandis que les femmes sont perdantes car leurs biens ont moins de valeur que ceux des hommes. De plus, les lois régissant la répartition des biens conjugaux sont rarement respectées. Les femmes doivent alors compter sur les réseaux sociaux et familiaux pour commencer une nouvelle vie. Dans les EPP, le divorce est souvent cité comme une cause de la pauvreté des femmes.

À Kagera, en Tanzanie, une femme explique qu'« elles ne peuvent posséder des biens de valeur. En cas de divorce ou de séparation, elles peuvent garder un enfant, mais, quand il a sept ans, elles doivent le rendre. L'enfant appartient au père. Si la femme n'a pas d'enfant, elle ne garde que ce qu'elle a apporté lorsqu'elle s'est mariée » (Tanzanie, 1997). Dans la région de Tanga, une autre femme dit : « Dans le meilleur des cas, la femme peut obtenir un peu plus, par exemple un poste de radio et une houe, surtout si la famille est aisée ». À Kasangezi, dans la région de Kigoma, une femme explique que « dans son village, les hommes ont la mauvaise habitude de chasser leur femme après la récolte pour avoir un bon revenu pour l'année, et ensuite ils essayent de la faire revenir » (Tanzanie, 1997).

Au Kenya, les femmes expliquent qu'en cas de séparation ou de divorce elles gardent ce qu'elles ont acheté avec leur argent. Certaines prennent tout l'argent qu'elles peuvent trouver dans la maison. Si la femme a un bébé au moment du divorce, elle doit s'en occuper jusqu'au sevrage, après quoi elle doit le rendre à l'homme. Elle peut aussi décider de prendre ses enfants sans être poursuivie car les enfants sont considérés comme son seul bien après le divorce (Kenya, 1996). Au Togo, « le divorce affaiblit le ménage face aux chocs extérieurs et c'est l'une des principales causes de dénuement » (Togo, 1996).

Certaines familles restent ensemble après un divorce pour des raisons économiques. En Moldova, il y a des couples qui divorcent pour cause d'alcoolisme et de violence conjugale mais qui continuent à vivre ensemble parce qu'aucun des époux n'a les moyens de partir (Moldova, 1997). De même, en Macédoine, il arrive qu'une femme continue à vivre dans la maison de son ex-mari parce qu'après le divorce elle n'a nulle part où aller avec ses enfants (Macédoine, 1998).

Le versement d'une pension alimentaire est apparemment très rare. En Afrique du Sud, une femme qui avait réussi à obtenir 20 rands de son ex-

mari pour l'entretien des enfants a dû les lui rendre quand il l'a demandé (Afrique du Sud, 1998). En Lettonie, la situation est difficile pour les femmes divorcées qui ne touchent pas de pension alimentaire parce que leur ex-mari se désintéresse des enfants ou est au chômage. À Riga, Benita, 43 ans, élève seule ses deux enfants depuis son divorce. Son ex-mari a obtenu la totalité de leurs biens communs, en raison de l'incompétence du juge, et il ne verse aucune pension alimentaire (Lettonie, 1998)

Au Bénin, les hommes profitent du travail de leurs enfants sauf dans les rares cas où le tribunal en accorde la garde à la femme. « En cas de divorce, l'ex-mari emporte tout, y compris les enfants, et les parents de la femme doivent encore lui rembourser la dot. Si les enfants sont tout petits, ils restent avec leur mère jusqu'à ce qu'ils puissent travailler, c'est-à-dire jusqu'à six ou sept ans. Une pension alimentaire est rarement versée bien que les tribunaux modernes (accessibles seulement à une petite minorité) aient tendance à protéger les intérêts de l'enfant en accordant la garde à la mère ou en demandant au père de verser une pension alimentaire » (Bénin, 1994).

Malheureusement, la procédure de divorce ne garantit pas la division équitable des biens. En Tanzanie, certaines femmes jeunes et instruites intentent des procès avec le soutien d'organisations de femmes, ce qui leur permet parfois de récupérer quelques biens. La plupart du temps, les femmes évitent d'engager des poursuites. « La procédure peut être très longue et la femme risque de ne pas obtenir gain de cause parce que son ex-mari peut arroser les magistrats pour faire en sorte qu'elle perde » (Tanzanie, 1997). Une femme n'est autorisée à retourner dans sa maison natale que si elle n'a pas essuyé la honte d'une procédure publique ou ne s'est pas montrée agressive en réclamant justice (Tanzanie, 1997).

La coopération

À part la nourriture, il n'y a pas de dépenses. Tout dépend du rapport entre l'homme et la femme. — Une femme pauvre à Bamako, Mali, 1993

Si j'avais su que l'on ne peut pas vivre sans argent, je ne me serais pas mariée. Nous nous aimions beaucoup à l'époque. Aujourd'hui nous nous disputons tout le temps. — Macédoine, 1998

Certes, les tensions familiales ne conduisent pas toujours à la rupture. Comme les enquêteurs l'ont observé en Lettonie, la pauvreté peut affecter les familles de deux façons : « Soit elle rapproche les membres de la famille, même si le couple est au bord du divorce, parce qu'ils se rendent compte que la solidarité est la seule façon de faire face à leurs difficultés

économiques. Soit la tension quotidienne créée par les problèmes financiers divise la famille, surtout si la discorde règne déjà » (Lettonie, 1998).

Dans bien des cas, les membres de la famille unissent leurs forces pour essayer de répondre à leurs besoins. Par exemple, à Membrillal, en Équateur, une famille rurale comprenant 13 enfants dispose d'un revenu grâce aux efforts conjoints de ses membres. « Tomas est essentiellement un cultivateur... Il cherche toujours des moyens de gagner un peu plus. Sa principale source de revenu, c'est le café, mais la productivité est faible, et les prix sont en baisse depuis trois ans. Cette année, lui et Roberto (un de ses fils) sont allés dans la région el Oriente pour travailler chez un ami pendant six semaines. Carmen, qui se considère pourtant comme une ménagère, récolte le café dans les plantations voisines en juin et juillet ; cette année, trois de ses filles l'ont accompagnée » (Équateur, 1996a).

Les ménages emploient des moyens très divers pour « se hisser hors de la pauvreté » et rester unis. Le plus courant consiste à faire de chaque membre de la famille un travailleur. Le récit suivant concernant une famille au Brésil montre à quel point les membres de la famille doivent coopérer pour faire face. « Dans cette famille, composée du mari (52 ans), de son épouse (32 ans) et de cinq enfants âgés de 8 à 13 ans, le mari avait deux emplois à l'extérieur : il vendait des billets de loterie et il gardait un parking. Sa femme travaillait 38 heures par semaine à la maison et 35 heures à l'extérieur comme femme de ménage, blanchisseuse et manucure au service des voisins. Les quatre garçons allaient à l'école ; les trois aînés travaillaient également dans un parking et faisaient divers menus travaux. La fille, âgée de 12 ans, n'allait pas à l'école, mais elle contribuait à la subsistance de la famille en se chargeant des tâches ménagères, ce qui représentait 40 heures de travail par semaine, de sorte que sa mère était libre pour d'autres activités. La fille soignait les poules et elle aidait même sa mère dans ses activités rémunérées » (Brésil, 1995).

En somme, dans de nombreux ménages, les hommes jouent un rôle important, mais la faiblesse des salaires, le chômage et la maladie les empêchent de gagner suffisamment d'argent pour aider la famille à s'en sortir. En Afrique du Sud, un ouvrier agricole gagne 250 rands par mois. « Ce n'est pas grand-chose. Il montre à sa femme tout ce qu'il gagne ; il ne dépense que 12 ou 24 rands pour rentrer chez lui. Il ne boit pas de bière. C'est un bon mari, mais il ne peut pas vivre avec cette somme, nous l'aidons » (Afrique du Sud, 1998).

Bien souvent, les hommes pensent que la coopération est indispensable pour survivre. À East London, en Afrique du Sud, un travailleur migrant a déclaré : « Nous sommes différents des autres hommes du township parce que nous respectons notre famille. Nous ne buvons pas tout ce que nous gagnons à la fin du mois » (Afrique du Sud, 1998).

Les femmes chefs de famille

Je n'ai ni maison, ni terre, parce que je me suis séparée de mon mari et il ne veut pas de nous. — Kenya, 1997

À la suite d'une rupture, la femme se retrouve souvent à la tête du ménage. Dans certaines sociétés, ces familles monoparentales doivent faire face non seulement aux exigences économiques quotidiennes mais aussi à l'ostracisme des réseaux de parents qui les traitent comme des parias. D'après le rapport concernant le Ghana, « ces ménages sont véritablement en marge de la société dans le cadre du système patrilinéaire en vigueur dans le nord du pays » (Ghana, 1995a).

Il est largement admis que les ménages dirigés par une femme sont plus exposés à la pauvreté que les autres (Folbre, 1991 : 89-90), ce que confirment de nombreux rapports, notamment celui sur le Kenya : « Dans 35 villages, il a été demandé aux gens d'indiquer sur un plan les ménages dirigés par une femme. Globalement, alors que 25 % de la population étudiée étaient considérés comme très pauvres, il y avait deux fois plus de ménages dirigés par une femme que de ménages dirigés par un homme (respectivement 44 % et 21 % du groupe). Cinquante-neuf pour cent des ménages dirigés par un homme étaient considérés comme pauvres ou très pauvres, contre 80 % des ménages dirigés par une femme. Le fait que ces derniers étaient beaucoup plus pauvres s'est vérifié dans chaque district et dans les 35 villages » (Kenya, 1996).

De même, d'après le rapport concernant l'Afrique du Sud, « bon nombre des ménages les plus pauvres étaient dirigés par une femme, que ce soit la grand-mère ou une femme célibataire. Ils étaient donc exclus de nombreuses activités locales procurant un revenu parce qu'ils n'avaient pas les moyens de payer la cotisation ni le temps de participer » (Afrique du Sud, 1995). Au Nigéria, un enquêteur a observé que « certaines catégories sont considérées comme particulièrement vulnérables, en particulier les ménages dirigés par une femme, surtout si les enfants sont trop jeunes pour travailler. Les veuves et les mères célibataires connaissent des difficultés particulières quand leur enfant tombe malade car personne ne veut ou ne peut les aider. De plus, elles n'ont pas les moyens d'engager des ouvriers agricoles » (Nigéria, 1995).

Tous les ménages dirigés par une femme ne sont pas nécessairement pauvres ou les plus pauvres de la communauté. Leur situation a des causes multiples qui déterminent leur capacité d'affronter les difficultés. Certaines traditions culturelles assurent une protection aux femmes. Dans la société islamique, la catégorie des *mustabeqeen*, ou « pauvres méritants », c'est-à-dire « les ménages où il n'y a pas d'homme assurant un revenu... par exemple parce que la femme est veuve et n'a aucun soutien familial

(Pakistan 1993), bénéficie du *zakat*, impôt officiel que l'État verse aux pauvres.

Une femme peut être amenée à diriger un ménage pour diverses raisons, par exemple à cause de la migration des hommes, d'un divorce ou parce que les hommes présents n'apportent aucune contribution financière. La migration des hommes est généralement saisonnière, mais elle dure parfois plus longtemps, de sorte que les femmes doivent se débrouiller seules avec leurs enfants.

Parmi les femmes chefs de famille, il y a aussi beaucoup de femmes divorcées. Celles-ci sont particulièrement exposées à la pauvreté car, si l'homme conserve ses propres réseaux sociaux, la femme doit compter uniquement sur les siens. De plus, une femme divorcée a généralement un accès limité aux biens domestiques indispensables, comme le logement ou la terre pour produire de quoi manger. Elle n'a pas de revenus, notamment parce que son ex-mari ou la famille de celui-ci ne l'aident pas à élever ses enfants. Elle a aussi un accès limité à l'emploi, parce qu'elle doit s'occuper des enfants et que, de toute façon, en tant que femme, elle n'a accès qu'à des travaux mal payés et risqués. Enfin, la femme divorcée peut être vouée à l'opprobre dans certaines cultures. Le chômage a des conséquences particulièrement néfastes pour les ménages dirigés par une femme. À Libreville, une jeune mère seule au chômage explique : « Je dois être à la fois le père et la mère. Je ne sais jamais ce qui va nous arriver. Si vous n'avez pas d'amis, vous êtes seules... Le gouvernement ne se soucie pas des problèmes des jeunes mères — tout ce qu'il sait faire, c'est parler du contrôle des naissances ! ... Nous vivons dans l'insécurité constante — les voyous en profitent quand ils savent qu'une femme vit seule » (Gabon, 1997).

La question de la vulnérabilité physique des femmes seules est mentionnée dans plusieurs rapports. Au Mali, une femme rurale qui a été abandonnée par son mari et qui n'a pas les moyens de se faire soigner, décrit comment elle ressent cette vulnérabilité. « Mon mari est parti il y a dix ans et il n'est jamais revenu. Si je n'avais pas les yeux malades, je pourrais aller cueillir des fruits sauvages... Maintenant je vois à peine et je ne sais pas quoi faire. J'ai demandé de l'aide à mes frères, mais ils sont trop pauvres pour me donner quoi que ce soit. Je ne peux pas demander à ma sœur ou à ma mère parce qu'elles sont veuves et, en plus, ma mère est très âgée et à moitié paralysée. J'ai donc demandé au groupe des femmes, mais elles n'ont rien non plus » (Mali, 1993).

Parfois, une femme se retrouve chef de famille bien qu'un homme soit présent, car celui-ci ne contribue plus aux revenus du ménage. Dans ce cas, la survie du ménage dépend de la capacité de la femme et des enfants de gagner de l'argent. En Éthiopie, une femme mariée mère de six enfants, a dit qu'elle n'admettait pas que des ménages comme le sien soient considérés

comme dirigés par un homme. « En apparence, il y a un homme chef de famille, mais le véritable soutien de famille, ce sont les femmes ». Son mari a perdu son petit commerce et a sombré dans la pauvreté. Bien qu'il s'efforce de gagner de l'argent en revendant de la viande achetée à des bouchers, le revenu du ménage provient essentiellement de la vente de *kolo* [céréales grillées], d'oranges et de bananes par l'une des filles (Éthiopie, 1998).

Enfin, dans bien des cas, une femme devient chef de famille quand son mari décède. Au Nigéria comme dans beaucoup d'autres pays, le veuvage entraîne le dénuement (encadré 5.2).

Encadré 5.2 Les veuves s'organisent au Nigéria

De nombreux rapports sur l'évaluation participative de la pauvreté montrent que les ménages dirigés par une femme veuve sont parmi les plus pauvres et les plus vulnérables. Au Nigéria, la prolifération d'associations de veuves montre bien que le fait de s'organiser pour partager des expériences et des ressources peut donner des résultats très positifs.

« L'une des associations les plus efficaces est l'Association des veuves d'Adikpo... créée en 1986 avec le soutien de missionnaires catholiques, elle compte maintenant 350 membres. Sa principale fonction est de s'occuper des enfants des veuves dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la sécurité sociale. C'est aussi une association d'épargne et de crédit. Elle possède des terres sur lesquelles il y a des plantations d'agrumes et d'autres cultures qui procurent des recettes importantes. Elle a installé une machine pour moulinier le maïs, ce qui rend ce travail moins pénible, tout en rapportant de l'argent à l'Association. En 1991, elle a remporté le prix de la meilleure association de femmes de l'État de Benue. Toutefois, certains hommes interrogés sont opposés à l'association. Ils pensent que, si une femme peut espérer un secours après la mort de son mari, elle aura tendance à le négliger et à ne pas se soucier qu'il vive ou non ! Malgré cette opposition, le nombre d'adhérentes a augmenté avec le soutien d'organisations religieuses. Cela corrobore la conclusion plus générale de cette étude, selon laquelle les structures participatives informelles sont mieux à même d'atteindre leurs objectifs quand elles bénéficient du soutien et de la coopération de structures formelles ».

Source : Nigéria, 1995.

Conclusions

Une évolution des relations entre les hommes et les femmes au sein des ménages pauvres s'est amorcée non sans mal. C'est là un fait essentiel qui doit guider les stratégies de lutte contre la pauvreté. Dans des conditions économiques difficiles, les hommes répugnent à faire des travaux souvent considérés comme dégradants, tandis que les femmes montrent une plus grande capacité d'adaptation, ne reculant devant rien pour préserver la famille. Bien souvent, les hommes qui ne peuvent plus subvenir aux besoins de la famille sombrent dans la drogue, l'alcoolisme, la dépression et la violence conjugale ou abandonnent leur foyer. Les femmes, quant à elles, peuvent s'affirmer en découvrant de nouvelles possibilités économiques dans le secteur informel, bien que celles-ci soient parfois précaires et risquées et qu'elles s'ajoutent à leurs tâches domestiques. La famille peut alors coopérer ou se disloquer.

La plupart des rapports corroborent la thèse de Standing (1999) selon laquelle la féminisation de la main-d'œuvre et la progression de l'économie informelle témoignent de « l'affaiblissement de la position des hommes, et non de l'amélioration des possibilités économiques des femmes ». Le travail rémunéré des femmes s'ajoutant à leurs tâches traditionnelles n'est pas nécessairement un facteur d'émancipation sociale, ni un facteur d'équité et de paix au sein du ménage. « L'emploi semble avoir un effet contrasté sur la situation des femmes ; certaines prennent en main les affaires du ménage, tandis que d'autres établissent leur ménage seules, sans hommes, et d'autres continuent à subventionner les hommes » (Afrique du Sud, 1998). Dans certains cas, le travail des femmes est considéré comme une nécessité regrettable que les mères espèrent épargner à leurs filles en devenant plus prospères (Pakistan, 1996).

Dans le même temps, la possibilité d'assumer de nouvelles fonctions confère à certaines femmes un sentiment d'autonomie. En Ouganda, « certaines femmes ont dit qu'elles avaient une plus grande indépendance économique, ce qui les rendait plus fortes face aux difficultés et renforçait leurs capacités, en particulier du point de vue travail à l'extérieur, et que dans les régions rurales du centre, l'attitude à l'égard de la dot avait changé. Des femmes plus jeunes, surtout en ville, ont fait état d'un changement d'attitude des femmes à l'égard des femmes au cours des dernières années, et d'un changement dans la répartition des tâches entre les hommes et les femmes » (Ouganda, 1998).

Il ressort clairement de ces études que l'ensemble du ménage — femmes, hommes et enfants — paie chèrement son adaptation à cette évolution du rôle assigné à chaque sexe et des notions d'identité sexuelle profondément enracinées. À quelques rares exceptions près, les organismes de

développement international suivent toujours une approche axée sur « le rôle des femmes dans le développement », au lieu d'élaborer des stratégies qui prennent en compte à la fois les hommes et les femmes pauvres et reconnaissent l'imbrication de leurs besoins. Pour aider les femmes, il est indispensable de toucher les hommes et de comprendre leur rôle. Comme les hommes dominent toujours l'espace public, leur participation est essentielle pour faire évoluer les institutions. Un changement est possible s'il y a des alliances entre les hommes influents au sein des organisations et les femmes. Et ces alliances ont plus de chances de voir le jour si les femmes s'organisent et acquièrent un pouvoir économique.

Il faut s'attaquer à deux problèmes fondamentaux, l'un économique, l'autre social. Premièrement, les hommes pauvres, comme les femmes pauvres, doivent avoir accès à des possibilités économiques plus larges, leur permettant notamment d'exercer une activité indépendante lucrative, ce qui ne va pas de soi dans un contexte caractérisé par la corruption, le manque d'organisation des pauvres, l'absence de soutien aux femmes battues et la dislocation des instances chargées de faire respecter la loi.

Deuxièmement, pour soutenir leurs familles, les femmes et les hommes ont besoin d'un soutien social et psychologique afin de gérer une évolution qui remet en question leur valeur en tant qu'être humain. Il faut s'attaquer au problème de la violence à l'égard des femmes. Les normes sociales profondément enracinées ne changeront pas du jour au lendemain simplement parce que les femmes sont plus nombreuses à avoir un emploi mal payé. Les relations entre les sexes doivent être prises en considération dans toutes les stratégies de lutte contre la pauvreté et doivent influencer sur les objectifs institutionnels, la conception des projets, les incitations et les critères de suivi et d'évaluation des résultats. Les femmes pauvres doivent aussi avoir accès à une assistance juridique et à une police qui les protège au lieu d'abuser d'elles. Pour mettre en œuvre de telles stratégies, il faut admettre que les conditions de vie des hommes et des femmes sont étroitement liées. L'examen de la problématique hommes-femmes doit se faire avec la participation des uns et des autres pour faciliter le passage à l'égalité entre les sexes. C'est la culture et le contexte qui déterminent s'il convient d'aborder les questions d'identité et de rapport entre les sexes au sein de groupes séparés ou de groupes mixtes, et si cela doit être fait par les chefs religieux, les ONG, les gouvernements ou sur le lieu de travail. Une femme pauvre en Ouganda suggère : « Les femmes et les hommes devraient s'asseoir à la même table pour discuter de leurs droits. Il faut que les hommes participent pour que l'on comprenne bien les problèmes. Sinon, on continuera à patauger dans la boue » (Ouganda, 1998).

Étude de cas 5.1 : Sexe et éducation

Dans les rapports sur l'évaluation participative de la pauvreté, les questions relatives au rapport entre les sexes dans le domaine de l'éducation et au sein du ménage se recoupent dans six grands domaines : l'alphabétisation ; la distance et les moyens de transport ; les coûts directs et indirects ; la sécurité de la famille ; le mariage ; et le harcèlement et les sévices sexuels. Il en ressort que, globalement, les filles font des études moins longues que les garçons. (Voir les figures 5.4 et 5.5 dans l'appendice 7).

L'alphabétisation

Nous voudrions aller à l'école avec suffisamment de livres.
— Des enfants, Viet Nam, 1999a

Les femmes sont moins instruites que les hommes et l'analphabétisme des femmes est lourd de conséquences pour le développement parce qu'il les marginalise davantage dans la sphère publique. Bien souvent, les femmes sont même incapables de participer à des programmes d'alphabétisation. Au Mali, par exemple, les femmes adultes participent très peu aux programmes d'alphabétisation fonctionnelle parce que leurs longues journées de travail les en empêchent (Mali, 1993). En Inde, dans une région où il y a deux fois moins de filles scolarisées que de garçons, les femmes sont moins bien informées que les hommes au sujet des programmes gouvernementaux ou des autres services et connaissent moins bien leurs droits, notamment leur droit de posséder des terres et d'hériter étant donné que l'information dépend en grande partie de l'aptitude à lire et à écrire (Inde, 1997a).

Distance et moyens de transport

Les écoles ne sont plus ce qu'elles étaient. — Guinée-Bissau, 1994

Kwame Lambor vient d'une famille de 19 enfants. Chaque matin, il va à pied au collège de Gambaga, distant de 2 km. Parfois, il part sans avoir mangé. Pendant la saison des pluies, il lui arrive de ne pas pouvoir aller à l'école parce que la rivière déborde. — Ghana, 1995a

Les écoles sont souvent très éloignées du domicile des enfants et les frais de transport sont souvent à la charge des familles. Dans de nombreuses régions, les normes sociales exigent que les filles soient accompagnées par un chaperon. Le harcèlement sexuel des filles et des femmes qui voyagent seules renforce ces normes. Au Pakistan, par exemple, « le risque que les filles soient taquinées ou harcelées sur le chemin de l'école était un obstacle

pour les ménages où il n'y avait pas d'adulte pour les accompagner » (Pakistan, 1996).

Au Bangladesh, le problème de l'éducation des enfants est considéré comme la priorité absolue dans certaines régions, suivi par le problème du manque d'eau. Les femmes craignent d'envoyer leurs enfants à l'école parce que celle-ci est éloignée et qu'il faut franchir des rivières et traverser des zones accidentées et dangereuses. Les écoles secondaires sont particulièrement éloignées (Bangladesh, 1996). Au Pakistan, la distance est le principal problème après le coût, surtout pour les filles auxquelles les normes culturelles interdisent de se déplacer seules. Les mères disent parfois qu'elles accompagnent leurs filles à l'école, mais celles qui ont des enfants en bas âge ne peuvent pas le faire. D'après un groupe de discussion, « dans un bidonville près de Rawalpindi, les mères ont dit qu'elles voulaient envoyer leurs filles à l'école secondaire mais, pour cela, elles devaient d'abord prendre le bus (accompagnées) par une mère sur une distance de 4 km environ, puis continuer à pied sur près de 2 km. Le trajet prenait environ une heure et demie dans chaque sens » (Pakistan, 1996).

Coûts directs et indirects

Nous ne finissons jamais le livre prescrit pour l'année, alors que les coûts ne cessent d'augmenter. — Ouganda, 1998

Le coût de l'éducation comprend non seulement les frais de scolarité mais aussi le coût associé au fait que l'enfant ne travaille plus pour sa famille. De plus, les écoles demandent souvent aux familles des bakchichs et des dons. Tous ces frais sont prohibitifs pour les familles pauvres, qui choisissent bien souvent, pour cette raison, de donner une éducation aux garçons plutôt qu'aux filles.

Bien souvent, les familles n'ont pas les moyens d'assurer l'éducation de leurs enfants. Au Bangladesh, hommes et femmes se sont déclarés favorables à l'éducation des filles comme des garçons et des femmes rurales ont fait valoir que l'éducation devait être abordable. Elles ont fait plusieurs propositions : suppression des bakchichs ; gratuité des livres et des fournitures scolaires ; réduction des frais d'admission ; flexibilité des horaires ; distribution de céréales et augmentation du nombre d'écoles dans les régions reculées (Bangladesh, 1996). En Zambie, il a été observé que le paiement des frais de scolarité a un caractère saisonnier, coïncidant malheureusement avec la période où les réserves de vivres sont au plus bas (Zambie, 1997). Au Swaziland, les femmes ont toujours du mal à trouver de l'argent pour payer l'école (Swaziland, 1997). Au Brésil, une femme a dit : « Les enfants ne sont pas admis à l'école s'ils n'ont pas tout le matériel.

Je n'en ai pas les moyens. D'abord, il faut des uniformes. J'ai réussi à en trouver, mais il faut aussi toutes les autres fournitures. C'est triste mais je leur ai dit qu'ils devaient travailler pour les payer » (Brésil 1995).

Mis à part les frais de scolarité et le coût des fournitures scolaires, la scolarisation représente une perte de main-d'œuvre pour les familles pauvres. Au Mali, il n'a pas été dit ouvertement que cela pesait sur la vie domestique, mais il est apparu, à travers diverses déclarations, que le travail fourni par les enfants à la maison manquait beaucoup (Mali, 1993). Le travail des filles en particulier est d'une grande utilité pour les familles, ce qui explique la faible scolarisation des filles. En Inde, les filles doivent se consacrer aux travaux domestiques, ce qui les empêche d'aller à l'école (Inde, 1997a).

Dans une communauté au Nigéria, les parents sont mécontents de la réorganisation par le gouvernement du financement de l'éducation. D'après eux, il appartient au gouvernement de fournir les crédits nécessaires. « Le gouvernement a semé la pagaille. Il devrait aider les enseignants ou rendre les écoles aux missionnaires... C'est à lui de le faire. Nous avons beaucoup de pétrole, et ils en exportent de grandes quantités, mais ils ne font rien pour améliorer notre sort » (Nigéria, 1997).

Quand le manque de ressources oblige les parents à priver d'éducation certains de leurs enfants, ce sont surtout les filles qui en pâtissent. Au Pakistan, dans de nombreuses familles pauvres, les filles vont à l'école, mais jamais de préférence à leurs frères (Pakistan, 1994). Cela tient en partie à ce que le travail des filles à la maison est généralement plus utile que celui des garçons, et en partie à la « stratégie d'investissement » de la famille, pour assurer sa propre sécurité dans l'avenir.

La sécurité de la famille

Nous voulons être des femmes riches. — Nigéria, 1997

Dans les EPP, il est dit bien souvent que les parents se soucient de la sécurité et de l'indépendance futures de leurs enfants, ce qui influe évidemment sur leurs décisions en matière d'éducation, qui tiennent compte de facteurs tels que le mariage et le revenu pour l'homme et pour la femme. En Arménie, l'éducation valorise les femmes au moment du mariage, faisant office de dot. En ville, les femmes disent aussi que les filles doivent faire des études « pour être indépendantes et se préparer à la vie » (Arménie, 1996). Pour les garçons, la sécurité et l'indépendance sont souvent liées au rôle de soutien de famille. Le lien établi entre le niveau d'instruction et les perspectives de revenu ou d'emploi est souvent emprunt de cynisme. À Lusarpur, en Arménie, un père explique : « Comme je n'ai pas d'argent, je ne peux pas

payer les études de mon fils à l'institut. Il faudrait payer la nourriture, le transport et le logement — sans parler des pots-de-vin. À quoi tout cela lui servirait-il ? À gagner 10 000 drams ? Maintenant, mon fils garde les vaches pour 10 000 drams par jour. L'éducation, ce n'est pas l'avenir » (Arménie, 1996).

Certains parents craignent en outre que, si leurs filles s'aventurent dans des lieux publics, comme l'école, elles rencontrent des garçons, ce qui nuirait à leur réputation. Ils craignent aussi qu'elles refusent le mari qu'ils ont choisi pour elles (par exemple, un parent illettré) (Pakistan, 1996). De plus, de nombreux participants ont estimé que les filles qui vont à l'école risquent davantage de tomber enceinte avant le mariage. Au Mali, les personnes interrogées ont souligné que « les filles qui tombent enceinte en dehors du mariage compromettent leurs chances de se marier et, en plus, elles sont renvoyées de l'école » (Mali, 1993). Pour éviter les conflits avec les autorités scolaires, les parents préfèrent tout simplement garder leurs filles à la maison.

Dans certains cas, les enfants eux-mêmes préfèrent travailler plutôt que d'aller à l'école et ont une vision pragmatique de leur avenir. Au Nigéria, deux filles participant à un groupe de discussion mixte composé d'enfants, ont prétendu qu'elles préféreraient le colportage aux études parce que cela leur permettait de mettre de côté de l'argent avant leur mariage. « Nous voulons être des femmes riches », ont-elles dit. Deux garçons de 7 et 9 ans, qui ne sont jamais allés à l'école, travaillent dans une ferme à Maidamashi (nord-ouest) ; ils pensent qu'ils ne manquent pas grand-chose : « Nos parents sont cultivateurs et ils n'ont pas jugé nécessaire de nous envoyer à l'école. L'agriculture est une meilleure activité parce qu'elle assure des moyens de subsistance pour la vie entière » (Nigéria, 1997).

Le mariage

Après l'école primaire, mon frère est allé au collège. Moi, j'espère me marier bientôt. — Nigéria, 1996

À quoi bon dépenser de l'argent pour donner une éducation aux filles puisqu'elles vont se marier et aller dans une autre famille. — Afrique du Sud, 1998

Dans certains pays, le système matrimonial décourage les familles de donner une éducation aux filles parce que, une fois mariées, elles sont prises en charge par la famille du mari. Cela amène les parents à considérer l'éducation des filles comme du gaspillage puisque cela équivaut à investir dans une autre famille (Togo, 1996 ; Nigéria, 1997). Au Pakistan, ils disent que « les filles sont destinées à être la propriété de quelqu'un d'autre » (Pakistan, 1996).

Dans d'autres sociétés, le fait qu'une fille est instruite peut augmenter sa dot, comme cela a été signalé au Bangladesh : « Les gens de Refayetpur, à Khustia, nous ont expliqué comment ils évaluent la dot probable. Une fille instruite qui n'a pas de travail doit avoir la dot la plus importante, car les normes sociales veulent que le garçon soit plus instruit que la fille et les garçons ne veulent pas épouser une fille plus instruite qu'eux. La dot la plus faible est demandée quand la fille est instruite et a un travail, et son montant est entre les deux quand la fille n'est pas instruite et n'a pas de travail » (Bangladesh, 1996). Du point de vue des parents, il n'est pas dans leur intérêt d'éduquer leur fille si les perspectives d'un bon mariage sont nulles de toute façon. La dot demandée sera moins importante si la fille reste à la maison et apprend à s'occuper de la maison.

Enfin, les rapports indiquent fréquemment que les établissements d'enseignement ne s'adaptent pas au problème des grossesses précoces et aux coutumes matrimoniales. De nombreux rapports signalent qu'en Afrique, les filles doivent quitter l'école dès qu'elles sont enceintes (Ouganda, 1998 ; Afrique du Sud, 1998). Il leur arrive aussi d'être chassées par leur famille.

Le harcèlement et les violences sexuelles

Je n'aimais pas l'école parce qu'il y avait des voyous et parce que l'instituteur me détestait et me battait. — El Salvador, 1995

Certains jeunes, surtout des filles, font état de violences et de harcèlement sexuels à l'école de la part des instituteurs et des autres élèves. Bien souvent, les institutions scolaires réagissent lentement — ou ne réagissent pas du tout — à ces problèmes.

Les rapports indiquent que le harcèlement sexuel est un obstacle à l'éducation des filles. Au Pakistan, par exemple, « pratiquement tous les parents souhaitent que leurs enfants soient instruits, mais les taux de scolarisation, en particulier pour les filles, ne reflètent pas cette aspiration. Les parents craignent que leurs filles soient harcelées ou déshonorées en allant à l'école avec des garçons. Cette crainte est accentuée par l'absentéisme des enseignants, et par le fait qu'ils surveillent mal les élèves et que le chahut règne dans les salles de classe. Il a été suggéré que les taux de scolarisation pourraient augmenter si l'on offrait des incitations monétaires, si l'on améliorait le niveau des enseignants et si l'on s'attaquait au problème de la sécurité des filles » (Pakistan, 1996). Au Nigéria, on observe que la répartition inégale des enseignantes, plus nombreuses en ville, nuit à la scolarisation des filles en milieu rural (Nigéria, 1997).

En Ouganda, les filles sont plus nombreuses que les garçons à abandonner leurs études parce « qu'elles sont harcelées par les garçons à

l'école et craignent d'être entraînées dans des relations sexuelles précoces par des hommes qui leur promettent de l'argent et des vêtements » (Ouganda, 1998). En Afrique du Sud, le harcèlement sexuel et la grossesse sont cités comme des facteurs empêchant les filles de poursuivre leurs études (Afrique du Sud, 1998). Dans un village en Macédoine, une fille a déclaré : « J'ai cessé d'aller à l'école secondaire à Struga parce que je devais prendre le bus tous les jours. Les garçons m'embêtaient et les gens du village me montraient du doigt parce que je voyageais seule dans un bus ; c'est pour cela que j'ai arrêté » (Macédoine, 1998).

Les enfants peuvent eux-mêmes décider de ne pas aller à l'école en raison de l'insécurité. D'après des parents, au Pakistan, l'obstacle majeur est non seulement le coût des études, mais aussi le refus des enfants d'aller à l'école : « Si tous les frais étaient payés, ils les inscriraient, à condition que les enfants veuillent aller à l'école. Quatre familles ont indiqué qu'au moins un de leurs enfants détestaient l'école et refusaient d'y aller. Parmi ces enfants, il y avait une fille qui avait été battue par un maître et deux sœurs qui craignaient d'être harcelées par les mauvais garçons » (Pakistan, 1996).

Il peut être difficile d'obtenir le renvoi des enseignants et du personnel qui abusent des élèves. Au Salvador, un maître qui abusait de ses élèves n'a pas pu être congédié parce qu'il était titularisé, de sorte que les filles concernées ont été retirées de l'école pendant plusieurs années. Aujourd'hui, cette école est administrée par la communauté qui embauche uniquement des femmes (El Salvador, 1997).

Étude de cas 5.2 : Appartenance sexuelle et droits de propriété

Une femme n'est pas propriétaire de la poule ou de la chèvre que lui ont donnée ses parents. Elle appartient à son mari. Une femme travaille dur pour acheter une poule. Mais quand celle-ci pond, les œufs appartiennent au mari. — Ouganda, 1998

Les droits de propriété et les régimes de propriété influent sur les relations entre les sexes au sein de la famille. Par endroits, les femmes et les enfants sont eux-mêmes considérés comme un bien et leurs vies sont réglées en conséquence par les usages relatifs au mariage et au travail. Ailleurs, les femmes ne possèdent que quelques biens, et la sécurité de leur héritage n'est pas garantie. Privées de bien, les femmes pauvres dépendent plus de l'environnement et des ressources communes qui s'épuisent. Ces questions sont examinées dans l'étude de cas qui suit.

La femme considérée comme un bien

Les hommes violent leur femme dans le cadre du mariage. Ils pensent qu'en payant la dot, ils achètent leur femme ; alors ils l'utilisent comme bon leur semble. Mais personne n'en parle.

— Ouganda, 1998

Les femmes sont souvent considérées légalement comme la propriété des membres de la famille de sexe masculin. Au Togo, par exemple, elles n'ont pas le droit d'hériter, « mais la tradition du lévirat permet aux frères du mari défunt d'hériter de la femme de celui-ci en même temps que de ses biens (y compris les enfants) ». Les enfants sont eux aussi souvent considérés comme un bien, en particulier les filles lors des négociations en vue du mariage. Les systèmes d'héritage et les modes de résidence centrés sur l'homme obligent la femme à habiter chez son mari, avec sa famille élargie, et font que ses enfants et ses gains appartiennent à sa belle-famille (Pakistan, 1996). En Tanzanie, lorsqu'il s'agit de répartir les biens du ménage au moment d'un divorce, l'homme est considéré comme propriétaire de sa femme, du produit de son travail et des enfants qu'ils ont eus ensemble, parce qu'il a payé la dot. En Ouganda, la femme est aussi considérée comme la propriété de son mari parce que celui-ci a payé une dot, en particulier dans le nord du pays où la dot sert à dédommager la famille de la mariée. Cet état de chose légitime le viol marital (Ouganda, 1998).

Les filles et les jeunes femmes peuvent être particulièrement vulnérables en tant que « biens » pouvant être vendus à l'étranger. À Marneuli, en Géorgie, une fille de 16 ans a donné naissance à un garçon après avoir été violée. Pour cacher ce déshonneur et aussi pour améliorer la situation matérielle de la famille, la mère a vendu sa fille pour 5 000 roubles (Géorgie, 1997).

Sécurité du domicile, accès à la terre et héritage

Les femmes qui n'ont pas de fils doivent compter sur leur mari ou sur d'autres parents de sexe masculin pour accéder à la terre.

— Nigéria, 1996

Bien souvent, les femmes ne connaissent pas leurs droits en matière de propriété et d'héritage en raison de la méconnaissance générale des lois et des règlements en vigueur liée à l'illettrisme (Inde, 1997). À Hathazari, au Bangladesh, les femmes pauvres considèrent l'accès à la terre ou au logement comme leur principal problème. « Les femmes vivent dans l'insécurité psychologique et physique en raison des systèmes de propriété et d'hypothèque et parce qu'elles habitent sur la terre d'autrui. Les hommes et

les femmes qui n'ont ni terre ni maison ont du mal à emprunter et, pour eux, le crédit est rare, coûteux et assorti de conditions rigoureuses » (Bangladesh, 1996)⁹.

En bien des endroits, il a été constaté que les femmes n'ont pas le droit d'hériter. En Ouganda, seuls les hommes peuvent hériter, ce qui tient manifestement au fait que les femmes n'ont aucun pouvoir et ne prennent aucune décision au sein du ménage (Ouganda, 1998). Au Swaziland, la transmission des biens se fait de père en fils et les femmes n'ont aucun droit de propriété, ce qui les rend dépendantes des hommes pour accéder à la terre.

Au Kenya, les femmes souffrent doublement des usages relatifs à la transmission des biens fonciers. En premier lieu, elles sont victimes de discrimination lorsqu'il s'agit d'hériter des terres de leur famille d'origine. Les familles pauvres laissent la majorité de leur terre à leurs fils. En second lieu, si une femme quitte son mari ou est abandonnée par celui-ci, c'est lui qui reste propriétaire de la terre. S'il meurt, la terre revient à ses parents qui peuvent accorder à la veuve un droit de jouissance limité. Dans le village d'Elugulu, dans le district de Busia, les hommes et les femmes ont une vision différente de la situation des veuves. Les hommes disent : « Quand le mari meurt, sa femme garde tous les biens du ménage si elle a eu des enfants avec lui ». Les femmes disent en revanche : « Les beaux-frères... s'emparent de tous les biens de valeur, laissant à la veuve tout juste de quoi prendre un nouveau départ » (Kenya, 1997).

Dans la région de Lubombo, au Swaziland, les femmes expliquent les difficultés auxquelles elles se heurtent pour accéder à la terre dans le cadre du mariage. « Si la femme est en disgrâce ou est négligée par son mari, il lui sera difficile d'obtenir le droit d'utiliser la terre car celle-ci est rare. Une femme, même si elle dirige le ménage, peut obtenir l'usufruit par l'intermédiaire d'un parent de sexe masculin, y compris d'un parent plus jeune ou d'un fils. Sans cela, ses besoins sont ignorés » (Swaziland, 1997). Les femmes qui n'ont pas d'enfants de sexe masculin doivent compter sur leur mari ou sur d'autres parents de sexe masculin pour accéder à la terre (Nigéria, 1996). Les femmes stériles peuvent être blâmées et traitées avec mépris. Celles qui n'ont que des filles peuvent être négligées par leur mari ou se heurter à l'hostilité des beaux-parents, ce qui les empêche d'accéder aux biens de leur mari ; celui-ci peut aussi prendre une autre femme pour essayer d'avoir des fils (Nigéria, 1996).

En Afrique du Sud, le régime foncier et le mode de faire-valoir (répartition des terres tribales communautaires) ont rendu encore plus incertain le droit des femmes d'accéder à la terre, en faisant des hommes les seuls détenteurs du droit de propriété, ce qui a aggravé l'insécurité alimentaire des femmes. Celles-ci ont proposé une solution de rechange : « Comme la plupart des hommes migrent vers les villes, il faudrait que les femmes puissent prendre les décisions

par procuration en tant que membres du ménage » (Afrique du Sud, 1998). En Zambie, l'usage du sol ne fait l'objet d'aucune restriction légale, mais les femmes ont du mal à obtenir des terres des autorités compétentes. Légalement, dans certains districts, les femmes mariées doivent apporter la preuve du consentement de leur mari, tandis que les femmes célibataires ne peuvent pas obtenir de terre si elles n'ont pas d'enfants. D'après les personnes interrogées en Zambie, dans le cadre du mode de faire-valoir traditionnel, les droits d'occupation et de jouissance à long terme sont attribués aux familles par les chefs. Ces personnes craignent que la réforme agraire et la distribution de titres de propriété profitent principalement aux riches et aux personnes ayant des relations politiques (Zambie, 1997), et elles préconisent l'organisation de consultations avant la mise en place de programmes de ce genre. « Le régime foncier approprié en Zambie fait l'objet d'un vaste débat. On craint que les pauvres ne pâtissent de la mise en place d'un régime foncier formel sur les terres traditionnelles... parce que ces terres sont leurs seules ressources productives » (Zambie, 1997).

Le contrôle des autres biens

Le cochon est la vache de la femme. — Swaziland, 1997

Comme cela a déjà été dit, dans la plupart des pays étudiés, les femmes ont un accès très limité à la terre, au logement et aux autres biens, y compris leurs propres enfants. Dans la région du Lowveld au Swaziland, le fait que les hommes sont propriétaires du bétail désavantage les femmes et leurs enfants, parce que les hommes peuvent décider de vendre les bêtes sans consulter la famille et l'argent ne profitera pas nécessairement au ménage. Cela peut s'appliquer aussi au bétail qui fait partie de la dot de la femme. Les femmes possèdent peu de choses. « Outre leurs ustensiles ménagers et les vêtements traditionnels, les femmes ne possèdent que des poulets. Aucune ne possède de chèvres, d'ânes ou de vaches. Certaines disent qu'elles ont davantage leur mot à dire dans le cas des porcs — “le cochon est la vache de la femme” — parce qu'elles s'occupent davantage de leur élevage. Les femmes sont libres de tuer ou de vendre les poulets quand elles le veulent, mais en général elles consultent quand même les hommes » (Swaziland, 1997).

Environnement et biens collectifs

Certaines femmes ramassent du bois pour le vendre en ville, tandis que d'autres vont dans la montagne couper des arbres qui seront transformés en charbon de bois. D'autres encore ramassent de l'herbe qui se vend de 0,50 à 1 peso la botte. Cela leur procure en général 3 pesos par jour, juste assez pour acheter un peu de sel. — Philippines, 1999

La dégradation et la disparition des ressources collectives est un problème majeur pour les ménages pauvres. Le manque d'eau touche aussi bien les femmes que les hommes, mais les femmes en souffrent tout particulièrement parce que, dans presque toutes les cultures, elles sont chargées d'aller chercher l'eau. Le déboisement les touche aussi beaucoup, car en général elles sont aussi chargées de ramasser le bois de feu et les autres produits de la forêt destinés à la consommation familiale.

En Inde (1997b), les femmes ramassent les différents produits de la forêt autres que le bois, comme le rengal (une sorte de feuille) pour fabriquer des assiettes. « Comme ces produits n'ont pas beaucoup de valeur, de nombreux villageois, en particulier les hommes, préfèrent avoir un emploi salarié. Cela impose aux femmes une charge supplémentaire car elles doivent travailler davantage pour ramasser les feuilles et fabriquer les assiettes. À cela s'ajoutent un certain nombre de risques, notamment celui d'être harcelées par les responsables des réserves forestières. Le ramassage de bois de feu semble être la tâche la plus risquée, car il est souvent puni de lourdes amendes et d'autres sanctions » (Inde, 1997b).

Au Swaziland, les femmes souffrent tout particulièrement de la sécheresse « parce qu'elles doivent aller chercher l'eau plus loin et qu'il leur faut davantage de temps pour trouver à manger. De nombreuses femmes sont devenues marchandes, quand elles le pouvaient, ou ont commencé à fabriquer des objets artisanaux pour les vendre, ce qui leur procure un revenu en hiver. Mais avec la sécheresse, elles ne trouvent plus les herbes dont elles ont besoin pour leur travail artisanal ... Il est même devenu difficile de couper de l'herbe pour faire un toit de chaume... Les femmes de la communauté de Maphilingo dans le Lowveld doivent maintenant aller jusqu'à Malkerns, en hiver et au printemps, pour trouver les variétés d'herbes nécessaires pour fabriquer des nattes » (Swaziland, 1997). Pour survivre, les femmes font aussi des travaux saisonniers, comme la récolte du coton, ou la récolte et la vente de légumes sauvages et d'aloès.

Notes

1. Dans ce chapitre, les termes « ménage » et « famille » sont utilisés indifféremment.

2. Les relations entre les sexes varient selon le groupe social. Le tableau 5.3 de l'appendice 7 contient des statistiques agrégées sur les différences entre les sexes dans la représentation au parlement et sur les droits économiques des femmes.

3. L'évolution des stratégies des organismes de développement relatives à la problématique hommes-femmes est retracée dans Moser et al. (1998).

4. D'après une compilation de 17 enquêtes primaires effectuées dans le monde entier entre 1990 et 1997, établie par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), entre 20 et 50 % des femmes interrogées déclarent que leurs partenaires leur infligent des violences physiques (OMS, 1997). Bien que les données sur la violence

familiale ne permettent pas de dire avec précision si elle régresse, augmente ou reste stable, certaines études indiquent qu'elle a tendance à augmenter avec la durée du mariage. En Inde, dans la région rurale de Gujrat, par exemple, 53 % des femmes mariées depuis peu font état de violences verbales, contre 85 % des femmes mariées depuis plus de 15 ans (Visaria, 1999).

5. La Convention des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, par exemple, fait référence à la violence contre les femmes dans trois articles, mais ne déclare pas expressément qu'il s'agit d'un véritable problème.

6. On trouvera une analyse des déplacements des femmes dans les pays en développement dans Ray et Kortweg (1999).

7. Des études récentes montrent que le secteur informel représente 50 % du PIB en Amérique latine, 40 à 60 % en Asie et 75 % en Afrique. Les activités informelles sont une importante source de revenus pour les ménages. En Afrique, par exemple, les revenus qu'elles procurent représentent près de 25 % du revenu rural non agricole, près de 30 % du revenu total et plus de 40 % du revenu urbain. Il est probable en outre que la taille du secteur informel est plus importante que ne le suggèrent les statistiques officielles car celles-ci ignorent, dans une large mesure, le travail rémunéré des femmes.

8. Le *kebele* est la subdivision administrative inférieure, correspondant à la communauté ; ce terme désigne à la fois une zone géographique et le comité qui l'administre.

9. Face à ce problème, la Grameen Bank a lancé un programme de prêt au logement à l'intention des femmes. Voir Narayan et Shah (2000).



Chapitre 6

La fragmentation sociale

Qui peut nous venir en aide en ces temps de crise ?

— Un homme pauvre, Pakistan, 1993

*Dans dix ans, ce sera la loi de la jungle et ce sont les
moins scrupuleux qui l'emporteront.*

— Un retraité, Géorgie, 1997

*Ce qui est à moi est à moi, et ce qui est à toi
est à toi ; dans cette communauté,
les gens sont très égoïstes*

— Un homme pauvre, Équateur, 1996a

Les inégalités au sein des institutions, de l'État, de la société civile et des ménages entraînent une fragmentation sociale croissante, qui se traduit par une moindre cohésion et une aggravation de l'exclusion. Les pauvres observent qu'en général ils n'ont pas profité des possibilités créées par les restructurations économiques et politiques. À la campagne comme à la ville, ils disent que les liens familiaux et communautaires se sont distendus et qu'ils sont exposés directement à la corruption, à la criminalité et au non-respect du droit. Ce phénomène est souvent plus marqué dans les zones urbaines, mais il est ressenti aussi dans les régions rurales. Au Ghana, par exemple, des villageoises notent qu'en dix ans, l'exode rural, a fait disparaître la solidarité sociale :

[Jadis,] les hommes s'organisaient en groupes et travaillaient ensemble, par exemple pour construire une maison. Les femmes s'entraidaient elles aussi pour les travaux agricoles, par exemple, pour semer, désherber et récolter. Une femme qui venait d'accoucher était toujours aidée par des jeunes filles qui prenaient soin du bébé et par des femmes plus âgées qui apportaient du bois de feu et soignaient le bébé s'il tombait malade. Les familles essayaient de se soutenir mutuellement. Les femmes se regroupaient pour aller chercher de quoi nourrir leurs enfants, pour couper du bois ou pour fabriquer du charbon de bois qu'elles allaient vendre. Le chef et les aînés étaient respectés et avaient de l'autorité. — Ghana, 1995a.

De même, dans la République du Yémen, les pauvres parlent de la perte de confiance et de l'incapacité des familles de coopérer entre elles. « Les marchands et les hommes d'affaires locaux sont accusés de trahir la solidarité traditionnelle. De ce fait, il est difficile de créer des comités locaux ou de collecter des fonds pour l'exploitation et l'entretien de projets communautaires » (République du Yémen, 1998).

Toutes les sociétés sont composées de groupes sociaux fondés sur l'ethnie, la caste, la race, la tribu, la classe ou le clan. Quand les institutions publiques ne peuvent pas assurer un environnement prévisible et stable, les rapports de force peuvent devenir très asymétriques. Face à cela, les groupes sociaux peuvent se mobiliser pour assurer la sécurité de leurs membres. Toutefois, le resserrement des liens au sein de chaque groupe social peut accentuer les clivages et marginaliser davantage ceux qui en sont déjà exclus. Si cela s'accompagne d'une diminution de la cohésion sociale entre groupes, les institutions deviennent les agents d'intérêts partisans, au lieu de redresser l'équilibre social (Narayan, 1999).

En pareils cas, la confiance dans les institutions de l'État et de la société civile, qui ont pour rôle d'arbitrer les revendications individuelles et

collectives, commence à s'effriter, ce qui pousse davantage les individus à rechercher la sécurité au sein du groupe, plutôt qu'au sein de la société, contribuant ainsi à l'insécurité, à l'exclusion et à l'aggravation des conflits et de la violence. La fragmentation peut toucher l'ensemble de la société comme en témoignent la violence familiale, la criminalité, les actes de violence au niveau de la communauté, la corruption massive et les conflits civils au niveau de l'État. De graves conflits de ce genre ont frappé plus de 50 pays depuis 1980, entraînant le déplacement de quelque 30 millions de personnes (Banque mondiale, 1998).

Ce chapitre examine tout d'abord le phénomène de la cohésion sociale et les causes de son déclin, puis il décrit le phénomène de l'exclusion sociale et les groupes qui en souffrent le plus. Il se termine par des études de cas portant sur les rapports entre les pauvres et la police (étude de cas 6.1) et sur le sort des veuves (étude de cas 6.2).

La cohésion sociale

Vous voyez ces quelques pommes de terre dans mon sac ? Je viens de les emprunter à quelqu'un qui a confiance que je les rembourserai en travaillant de mes mains. — Une mère, Kenya, 1997

La cohésion sociale résulte des liens entre les individus et les groupes sociaux, qui facilitent la collaboration et la répartition équitable des ressources au niveau des ménages, de la communauté et de l'État. Elle est indispensable pour assurer la stabilité sociale et pour atténuer les tensions matérielles et psychologiques dues à la pauvreté. Elle permet en outre l'affirmation de l'identité individuelle et collective et elle favorise l'insertion des groupes plus vulnérables. Dans les ménages pauvres, les liens sociaux servent à développer la solidarité, à recevoir et donner un soutien affectif, à obtenir une aide dans les tâches journalières, à accéder au crédit et à l'emploi et à exécuter des tâches difficiles, comme la construction de maisons ou la récolte. Un rapport concernant l'Inde indique qu'une communauté avait « un degré de cohésion sociale considérable, qui se manifestait dans des circonstances exceptionnelles, comme une maladie soudaine, une catastrophe naturelle ou un accident ». Dans ces moments-là, les villageois mettaient en commun leurs ressources et leurs forces pour apporter un soutien financier et moral à ceux qui en avaient besoin (Inde, 1997a).

Au niveau de la communauté, la cohésion est un facteur de sécurité et de discipline et elle contribue à l'amélioration du niveau de vie de la communauté tout entière, notamment du point de vue de la richesse matérielle. L'étude effectuée au Panama cite un cas où la cohésion sociale est

renforcée par un système de sanctions. Dans une communauté, une amende de cinq balboas est infligée aux hommes qui ne contribuent pas aux travaux collectifs « pour que l'union par le travail soit préservée » (Panama, 1998).

Au niveau national, les sociétés soudées sont généralement plus efficaces, plus riches en capital et, partant, plus productives que les sociétés fragmentées. Dani Rodrik (1998) observe que, face à des chocs extérieurs, la croissance économique nationale dépend de la présence d'institutions capables d'arbitrer les conflits sociaux. La cohésion sociale a normalement pour corollaire la stabilité politique, qui témoigne en général du respect des droits de propriété et des droits des citoyens et qui encourage l'investissement privé, local et étranger.

Robert Putnam et al. (1993) démontrent que l'absence d'infrastructure sociale ne signifie pas simplement « l'absence de vie communautaire dans un sens affectif ». La cohésion sociale et l'engagement civique sont en fait des « conditions pratiques indispensables pour améliorer les écoles et la sécurité dans les rues, pour stimuler la croissance économique, pour rendre l'administration plus efficace et pour améliorer les conditions de vie. Sans une infrastructure sociale adéquate, les institutions sociales sont défaillantes et peu efficaces ». La cohésion sociale est aussi très importante pour aider les individus à faire face aux aspects psychologiques de la pauvreté. D'après Giovanni Sartori (1997), les êtres humains « cherchent leur identité dans un sentiment d'appartenance ». La cohésion sociale évite la solitude psychologique créée par la pauvreté, d'une part en affirmant l'humanité des personnes pauvres même dans les circonstances matérielles et économiques les plus dégradantes, et d'autre part, en facilitant leur accès aux ressources grâce aux liens sociaux qu'elle met en jeu.

L'affaiblissement de la cohésion au sein de la communauté affecte non seulement les amis et les voisins, mais aussi les réseaux de parenté et l'hospitalité traditionnelle. En Ukraine, par exemple, bien que les membres de la famille, les parents et les amis soient plus importants que jamais, le coût croissant des transports, du téléphone et même des timbres, conjugué à la baisse des revenus, limite la capacité de maintenir le contact, de prendre soin des parents âgés et d'aider les enfants. Depuis l'indépendance de l'Ukraine, les nouvelles frontières nationales ont divisé de nombreuses familles (Ukraine, 1996). En Arménie, malgré la force et l'importance des relations de réciprocité entre parents, ceux-ci sont moins à même de s'entraider et les dons en espèces ou en nature sont de plus en plus limités au cercle familial immédiat (Arménie, 1995).

À Apunag, en Équateur, des ménages pauvres indiquent que, pour pouvoir acheter de la nourriture, ils ne participent plus aux cérémonies. Dans la communauté de Maca Chico, les cérémonies rituelles ont été considérablement écourtées, tandis qu'à Melan, les fêtes sont financées non

plus par la communauté, mais par les ménages, ce qui a pour effet, d'après les villageois, de réduire la solidarité communautaire (Équateur, 1996a).

À Kagadi, en Ouganda, un homme âgé pauvre dit :

La pauvreté a toujours été présente dans notre communauté. Bien avant l'arrivée des Européens, elle touchait tout le monde ou presque. Mais elle était différente. Les gens n'étaient pas désarmés. Ils réagissaient ensemble et ne laissaient jamais un membre de la communauté dans le dénuement total. Ils partageaient beaucoup de choses : la chasse, le bétail, les récoltes, etc. Il y avait assez pour survivre. Mais aujourd'hui, ce n'est plus la même chose. Chacun vit de son côté. Les quelques personnes qui ont acquis quelques biens ont très peur de retomber dans la pauvreté. Ils ne veulent pas nous ressembler. Alors ils achètent davantage de terres, ont plus de femmes et font travailler tous les hommes jeunes sur leurs exploitations et dans leurs distilleries de gin. Ainsi nous devons lutter seuls contre la pauvreté. Pourtant, nous n'en comprenons guère les causes. Nous ne pouvons voir que ses effets. Les causes nous échappent. — Ouganda, 1998

Pourquoi la cohésion sociale diminue-t-elle ?

Les jeunes sont les plus touchés ; ils ne voient aucune chance réelle de participer au développement du pays. Malgré leur instruction et leur énergie, ils sont désarmés, frustrés et dangereux. — Kenya, 1997

La fragmentation sociale est toujours associée aux bouleversements économiques, au fait que seuls les riches, les puissants ou les criminels peuvent profiter des nouvelles possibilités ; à la nécessité de migrer pour trouver du travail ; et à un contexte général caractérisé par le mépris du droit, la criminalité et la violence, conjugués à la défaillance de la police et de la justice.

Les difficultés économiques

Ce n'est pas le désert de sable, mais c'est le désert du chômage. — Un chômeur, Pakistan, 1993

Avec un œuf par jour, on peut gagner 800 drams par mois — le salaire d'un instituteur. Avec deux œufs par jour, on gagne le salaire d'un professeur. — Un responsable villageois, Goris, Arménie, 1995

Le déclin de la cohésion sociale est lié aux difficultés économiques. En Europe orientale, en Asie centrale et dans l'ex-Union soviétique, il est associé à l'abandon des activités qui assuraient naguère un salaire décent. Alors que certaines élites profitent des nouvelles possibilités commerciales, les pauvres en sont exclus. Le sentiment d'injustice que cela engendre est source de colère et de troubles, ce qui ne fait qu'aggraver les difficultés économiques.

En Arménie, la diminution catastrophique des salaires a obligé les professionnels et l'élite intellectuelle à abandonner leurs emplois qui ne leur permettent plus de vivre. Pendant l'été 1993, le salaire moyen d'un chercheur confirmé en sciences sociales équivalait, en roubles, à 25 dollars. En novembre, il était tombé à 7 dollars et, en décembre, un mois après l'introduction de la monnaie arménienne, il n'était plus que de 2,50 dollars, bien que peu après, il soit remonté à 5 dollars (Arménie, 1995). En Moldova :

La pauvreté a profondément divisé la communauté... séparant amis et voisins. Les gens sont devenus cyniques, méfiants et jaloux du succès des autres, qu'ils attribuent à la malhonnêteté et à la corruption. Dans leur propre communauté, les pauvres se sentent honteux et humiliés quand ils croisent d'anciens voisins ou amis qui ont prospéré. Cette humiliation est poignante chez les enfants et les jeunes, qui préfèrent parfois rester chez eux plutôt que de s'exposer aux railleries de leurs camarades de classe, à cause de leurs vêtements usés. Les pauvres comptent beaucoup les uns sur les autres mais, dans le même temps, la suspicion et l'animosité mutuelles et la peur des autorités les empêchent de coopérer au niveau de la communauté pour s'entraider plus efficacement et améliorer leurs conditions de vie. — Moldova, 1997

En Lettonie, le manque de moyens financiers a obligé les gens à réduire leur vie sociale hors du cercle familial, de sorte que la famille est désormais le seul refuge et, parfois, le seul groupe en qui avoir confiance (Lettonie, 1998). Mais les difficultés économiques affectent aussi les relations au sein des ménages, causant des tensions, des disputes et même des violences. Une femme en Lettonie dit que les conflits constants ont rendu ses fils « agressifs, toujours prêts à se battre et à se défendre » (Lettonie, 1997).

En Ukraine, où l'emploi dans le secteur public s'est effondré, les pauvres essayent de s'initier à de nouvelles activités. Un nouveau mot est apparu, *ratitsa*, ce qui signifie littéralement se démener. « Les gens se démènent pour gagner de l'argent, c'est-à-dire qu'ils n'arrêtent pas d'acheter et de vendre ; ils font des efforts considérables pour avoir

plusieurs activités à la fois et ils font des plans au cas où tous leurs efforts échoueraient ». Les pauvres, qui sont ceux qui cherchent le plus activement du travail, attribuent leur situation au fait qu'« ils ne savaient pas se débrouiller » dans la nouvelle économie post-soviétique orientée vers le marché (Ukraine, 1996).

Pour les pauvres dans les pays en développement, le chômage semble être devenu une réalité incontournable. Au Cambodge, pays dévasté par la guerre, les travailleurs migrants, malgré leur situation très précaire, sont parfois considérés comme plus chanceux que ceux qui sont restés à la campagne. « Aujourd'hui, la plupart de ceux qui vivent dans les communautés rurales sont perdants, tandis que quelques familles ont prospéré... Nous ne pouvons plus pêcher dans les lacs et les rivières. Des bateaux mécanisés sont arrivés pour pêcher à grande échelle » (Cambodge, 1998). Au Pakistan, les pauvres disent qu'ils ne peuvent pas profiter des nouvelles possibilités économiques (Pakistan, 1993). Au Népal, « les gens veulent vraiment travailler. Ils ont des connaissances et des qualifications, mais ils ne peuvent pas les utiliser » (Népal, 1999). À la Jamaïque, des groupes de discussion ont établi un lien entre la violence et les difficultés économiques (Jamaïque, 1995). Au Kenya et en Afrique du Sud, les pauvres se plaignent du manque de travail, qui est, pour eux, une cause de la montée de la violence (Afrique du Sud, 1998). En Éthiopie, les pauvres disent que, à cause du chômage, « ils sont exposés au *durayenet*, c'est-à-dire à des comportements et à des actes qui sont moralement inacceptables et réprouvés par la famille et la communauté » (Éthiopie, 1998).

Les migrations

Nous, les femmes, nous restons seules parce que les hommes s'en vont chercher du travail. — Une femme pauvre, Équateur, 1996a

La cohésion des ménages, des communautés et des nations commence à s'affaiblir quand les hommes et les femmes sont obligés de migrer pour trouver du travail. Les membres de la famille qui restent seuls pendant de longues périodes ont moins de temps et de ressources à consacrer aux relations communautaires. En Équateur, les communautés estiment que « l'organisation collective a considérablement régressé ces derniers temps, en partie parce que de nombreux hommes ont migré vers les villes côtières » (Équateur, 1996a). De même, en Inde, le cadre institutionnel des *panchayats* (conseils traditionnels fondés sur la caste) est en train de se désagréger. Les aînés attribuent cela principalement au fait que les gens s'en vont pour trouver du travail, ce qui limite considérablement les occasions de se réunir, et au changement d'attitude des jeunes à l'égard des normes de la caste (Inde, 1998d).

De plus, les migrations peuvent nuire à la cohésion sociale dans la communauté d'accueil. En Éthiopie, par exemple, la prostitution se développe parce que les femmes en ville perdent leur emploi de domestique et sont rejointes par les femmes qui quittent les régions rurales en quête de travail et qui n'ont pas d'autres possibilités (Éthiopie, 1998). En Ukraine, les travailleurs migrants disent qu'ils ont du mal à s'intégrer dans les réseaux existant dans les villes d'accueil. Un homme explique que « comme il n'est pas de Kharkov, il est sérieusement désavantagé parce qu'il n'a pas de parents ou d'amis d'enfance auxquels faire appel pour dénicher un emploi » (Ukraine, 1996).

En Afrique du Sud, le transfert forcé des Noirs durant l'apartheid, ainsi que les migrations, la mobilité et la violence omniprésente ont contribué à l'affaiblissement de la cohésion sociale. « En conséquence, de nombreuses communautés sont profondément divisées, parce que les besoins et les aspirations divergent », au point que « la notion de communauté est extrêmement ténue » (Afrique du Sud, 1998). Dans le même rapport, il est dit que les personnes interrogées ont rarement fait état du soutien de réseaux communautaires et, quand elles l'ont fait, il s'agissait seulement d'une aide fournie en échange de travail. La tradition de *l'ubuntu*, c'est-à-dire le partage de tout ce que l'on a, a été battue en brèche par les pressions matérielles et sociales. Bon nombre des personnes interrogées ont dit qu'elles regrettaient que cette coutume ne soit plus observée et que cela imposait aux familles pauvres un fardeau supplémentaire (Afrique du Sud, 1998).

Au Niger (1996), la migration d'une famille entière est considérée comme un signe de grande misère. « Les riches émigrent, comme les pauvres, mais ils partent avec de l'argent pour monter une affaire, tandis que les pauvres s'en vont en quête de nourriture et de travail et reviennent souvent au village au moment des cultures. Ils cherchent des emplois non qualifiés, comme la fabrication d'objets artisanaux et la vente de thé ou d'eau. Parfois, ils reviennent au village avec quelques cadeaux — montres ou radios — qu'ils vendent pour pouvoir repartir. Certains reviennent seulement avec une maladie, le sida ou une maladie vénérienne » (Niger, 1996).

Le mépris du droit

En cas de différend entre voisins, les recours juridiques sont rares. — Moldova, 1997

Le vol sur le lieu de travail n'est pas un phénomène nouveau, mais il a pris de l'ampleur. — Ukraine, 1996

Ce sont les armes de guerre qui menacent la paix et la sécurité de notre peuple. — Cambodge, 1998

Les personnes pauvres ont généralement l'impression que le mépris du droit et des règles s'est aggravé et que les normes de comportement ont été bouleversées. Ce phénomène est à la fois une cause et un effet de la diminution de la cohésion sociale. Lorsque les réseaux communautaires ne peuvent plus répondre aux besoins et que l'aide de l'État est insuffisante, la communauté commence à se diviser, la réciprocité cédant rapidement la place à l'opportunisme. Une communauté disloquée est souvent caractérisée par la méfiance entre voisins et par la peur liée au niveau élevé de criminalité et de violence. Le non-respect des lois engendre la criminalité lorsque ni la police ni la justice ne fonctionnent (étude de cas 6.1). Ce problème peut être particulièrement grave en Europe orientale, dans l'ex-Union soviétique et en Amérique latine.

Au Kenya, « les pauvres volaient dans les boutiques ou les fermes pour survivre dans les moments difficiles » (Kenya, 1996). En Moldova, les gens disent qu'avant, les gens volaient rarement leurs voisins, mais aujourd'hui, « on vole même le cheval de la famille » (Moldova, 1997). Les gens se sentent incapables de faire cesser les vols. Un homme a dit qu'il n'avait pas de chien de garde parce qu'il ne pouvait pas le nourrir. Alors, on lui a volé son tonneau en chêne de 300 litres qui valait 300 lei. Comme il n'a pas pu identifier le coupable, la police a clos l'affaire sans poursuivre le voleur.

En Moldova, les personnes pauvres ont l'impression que le désordre règne dans le pays. Beaucoup ont peur de sortir le soir parce que les rues sont pleines de « jeunes agressifs et ivres ». Les agressions sont fréquentes parce qu'il est difficile d'obtenir de l'aide. Dans une communauté, « une veuve a été violée par sept hommes sous les yeux de sa fille de dix ans. Trois des agresseurs sont revenus sur les lieux et ont essayé de la violer de nouveau, mais elle a réussi à s'échapper par la fenêtre. Depuis, elle s'est installée chez sa sœur et elle a peur de retourner chez elle » (Moldova, 1997).

Quand la solidarité sociale disparaît, l'action collective est difficile, et les normes et sanctions sociales ne permettent plus d'imposer une discipline. Au Panama, les enquêteurs ont constaté que, dans les communautés où l'infrastructure sociale est limitée, il est difficile de faire respecter les règles les plus élémentaires même si les avantages pour la communauté semblent évidents. Par exemple, dans une communauté, l'administration locale, la *junta*, a prêté de l'argent aux habitants pour qu'ils installent l'électricité dans leur maison, mais personne n'a remboursé. Dans une autre communauté, les différends entre voisins sont censés être arbitrés par le représentant du *regidor*, mais « personne ne lui fait confiance » (Panama, 1998).

Dans cette communauté, il ne faut pas essayer de discipliner les enfants des voisins : « On essaie d'attirer l'attention [sur les enfants qui commettent

des actes de vandalisme] et on se fait insulter ». La méfiance empêche d'organiser des activités collectives : « Le respect a disparu. Si quelqu'un veut faire quelque chose [pour le développement de la communauté] ... il y a toujours quelqu'un pour voler l'argent ». Dans la même communauté, les participants au groupe de discussion expliquent que les enfants sont au bord de la violence : « Ils ne disent pas bonjour, ils ne vous respectent pas et ils veulent vous battre » (Panama, 1998). Dans une communauté insulaire autochtone, les *Sabilas* (les chefs) s'inquiètent de voir que les normes ne sont pas transmises à la génération suivante : « Les parents ne montrent pas la voie à suivre... Les jeunes ne vont pas travailler aux champs ; ils traînent toute la journée sans rien faire » (Panama, 1998).

En Arménie, les enquêteurs ont observé qu'« il n'existe pas encore de groupes d'entraide et de structures de pouvoir communautaire autochtones indépendantes du gouvernement, en particulier dans les régions rurales. Parfois, les gens coopèrent de façon ponctuelle — par exemple, un petit groupe de réfugiés de Vaik est allé à Yerevan pour présenter ses doléances au comité chargé des réfugiés. Les groupes de ce genre se dissolvent dès que leur tâche est accomplie. La plupart des gens comptent sur leur famille ou coopèrent au mieux avec des parents pour assurer leur survie immédiate » (Arménie, 1995).

Criminalité et violence

La mafia est omniprésente ; elle a littéralement envahi tous les organes du gouvernement. Autrefois, les enfants imitaient par jeu les pillards cosaques, mais aujourd'hui, ils imitent les mafiosi, avec les cheveux coupés très courts, comme des bandits. —
Ukraine, 1996

À l'extrême, le mépris général du droit dégénère en criminalité et en violence, ce qui crée un cercle vicieux, entretenu par l'absence de système de justice et de police capable de fonctionner dans un cadre communautaire ou structuré. Dans l'ex-Union soviétique, il était inconcevable, à la campagne, qu'une famille vole les biens d'une autre famille. Mais aujourd'hui, en Ukraine, des personnes interrogées ont dit que leurs réserves avaient été pillées et leur bétail volé. On aurait même volé des plantes qui venaient d'être mise en terre. « Cette criminalité endémique dans les villages brise la cohésion et la solidarité de la communauté rurale » (Ukraine, 1996).

En Thaïlande, les personnes pauvres expriment un sentiment d'insécurité. Elles sont très préoccupées par l'avenir de leurs enfants. Certains parents ont obligé leurs enfants à abandonner leurs études, non pas pour travailler, mais pour garder la maison. Dans ce climat de méfiance et de compétition croissante, où les gens ont moins de temps libre, les groupes

communautaires sont en régression. Les conflits sont plus fréquents au sein des ménages, de la communauté et de la nation en général, et la police est absente (Thaïlande, 1998). Au Cambodge, « l'utilisation d'armes légères (grenades, fusils ou mines terrestres) expose la société à des actes de terrorisme et de violence imprévisibles et fréquents » (Cambodge, 1998).

À la Jamaïque, les actes de violence commis par des gangs empêchent l'installation ou l'entretien de l'infrastructure, ce qui aggrave la criminalité et sape la cohésion de la communauté. Alors que le téléphone était largement perçu comme un moyen de lutter contre la violence, à Maka Walk, « les ouvriers de la compagnie de téléphone ont été lapidés par des jeunes quand ils ont commencé à poser les lignes de sorte que l'installation n'a jamais été achevée. À Park Town, les participants ont signalé que la seule cabine téléphonique n'avait jamais été vandalisée, ce qui était un important indicateur du degré de cohésion de la communauté » (Jamaïque, 1997). Les actes de violence de ce genre vont à l'encontre des intérêts de la collectivité, y compris ceux de leurs instigateurs.

Les psychanalystes observent que « les actes de violence et de destruction, comme le saccage de magasins et de voitures pendant une émeute, sont vécus comme une catharsis par ceux qui ont un sentiment d'impuissance. Il s'agit non pas simplement de détruire des équipements collectifs, mais plutôt d'évacuer des sentiments négatifs dans un environnement perçu comme pernicieux, en le spoliant de la même façon que l'individu croit avoir été spolié. Ce comportement est l'expression d'un monde intérieur qui reflète son vécu social » (Orbach, 1999).

En Éthiopie, les participants ont retracé les fluctuations de la criminalité et de la violence au cours des années 90. À Teklehaimanot, le groupe de discussion a dit que la criminalité avait augmenté d'abord en 1990-91, au moment du changement de gouvernement, puis en 1994-95, période marquée par l'aggravation du chômage et « le laxisme de la police ». En 1996-97, la criminalité a sensiblement diminué, ce qui a été attribué au renforcement des effectifs de la police, en particulier au niveau local (Éthiopie, 1998). La communauté établit donc une corrélation entre la montée de la criminalité et l'affaiblissement de l'État et de ses institutions, mais elle observe aussi que, lorsque la criminalité est au plus bas, l'efficacité de l'État va de pair avec la participation de la population locale.

En somme, les bouleversements économiques, politiques et sociaux ont isolé les individus et fragmenté les communautés dans de nombreuses parties du monde. Les pauvres souffrent tout particulièrement de cette situation parce qu'il leur est plus difficile de s'adapter aux perturbations qui en résultent. Cela se traduit par une plus grande insécurité pour ceux dont l'assurance-vie repose essentiellement sur la solidarité du groupe. Certains ont saisi les possibilités offertes par les changements économiques rapides

et d'autres ont prospéré dans ces conditions difficiles avec de la chance et beaucoup de travail. En Ukraine, par exemple, la clé pour sortir de la pauvreté est décrite ainsi : « relations, esprit d'initiative et talent » (Ukraine, 1996). Globalement, les pauvres se considèrent aujourd'hui comme les victimes des profonds changements en cours dans leurs pays. Leur sentiment de vulnérabilité est particulièrement bien illustré par leurs relations avec une institution essentielle de l'État, la police (étude de cas 6.1).

L'exclusion sociale

Vous n'êtes pas des nôtres. — Géorgie, 1997

Étant de plus en plus isolés, les gens se coupent aussi des sources d'information et d'assistance qui pourraient les aider à surmonter leurs difficultés et à se réinsérer dans la société. — Lettonie, 1998

Il y a un clivage social entre les autochtones et le reste du village. — Inde, 1997a

L'exclusion sociale met en évidence « le rôle des éléments relationnels dans le dénuement » (Sen, 1997). Elle évoque les normes et les processus qui empêchent certains groupes de participer effectivement, sur un pied d'égalité, à la vie sociale, économique et culturelle (Narayan, 1999). C'est à la fois une conséquence et un processus qui rend plus probables des conséquences analogues. L'exclusion sociale met en jeu au moins quatre facteurs : les exclus, les institutions dont ils sont exclus, les agents dont les actions entraînent l'exclusion et le processus selon lequel l'exclusion se produit. L'exclusion sociale est un phénomène relationnel qui implique ceux qui ont le pouvoir et qui affecte ceux qui ne l'ont pas. Pour compliquer cette dynamique, il y a aussi une asymétrie du pouvoir au sein même des groupes d'exclus.

Les rapports montrent qu'il y a une étroite corrélation entre l'exclusion sociale et la pauvreté. La plupart des exclus — y compris les femmes, les enfants, les personnes âgées, les veuves et les malades du sida — sont coupés des réseaux qui donnent accès au pouvoir et aux ressources, ce qui les rend vulnérables et les expose davantage à la pauvreté. La pauvreté est en soi une cause d'exclusion sociale car elle est jugée honteuse par la société. Il est certes possible de briser le cycle de l'exclusion, mais celle-ci peut aussi se transmettre de génération en génération. Un enquêteur au Mexique a demandé à des enfants comment une personne pouvait cesser d'être pauvre. Ils ont répondu : « En héritant », « En recevant de l'argent de parents qui vivent aux États-Unis » ou « En priant tous les soirs ». Quand il leur a

demandé pourquoi il y a des riches et des pauvres, ils ont répondu : « C'est le destin », « C'est comme ça que Dieu a créé le monde », « Les riches sont des créatures du diable et les pauvres des créatures de Dieu ». Ces réponses se réfèrent à des facteurs qui échappent au contrôle de l'individu et qui sont indépendants de l'effort personnel, des études et du travail, lesquels ne sont pas considérés comme un moyen de promotion sociale ou économique (Mexique, 1995).

L'exclusion peut entraîner la pauvreté et l'une et l'autre sont très étroitement liées, mais il ne s'agit pas d'un seul et même phénomène. La discrimination et l'isolement — marques de l'exclusion sociale — portent atteinte à la qualité de la vie, et ce de deux façons. Premièrement, le pauvre peut être considéré avec mépris et marginalisé, ce qui aggrave encore sa pauvreté. Deuxièmement, si l'exclusion n'entraîne pas toujours la pauvreté, elle est toujours associée à l'exclusion des institutions sociales, ce qui suscite toujours un sentiment de mal-être.

Quels sont les mécanismes de l'exclusion ?

Dans les districts ruraux, les parents hésitent à faire soigner leurs enfants, surtout s'ils sont intimidés par la ville et s'ils ne parlent pas géorgien. Ils ne savent pas où s'adresser et ils craignent de ne pas pouvoir payer les soins. — Géorgie, 1997

Chaque caste a des normes très strictes régissant l'échange de nourriture et même d'eau entre communautés... Toute violation de ces normes entraînerait un conflit au sein du village. — Inde, 1997d

Le cadre défini par Christine Bradley décrit cinq mécanismes d'exclusion par ordre de gravité croissante : la géographie, les obstacles à l'entrée, la corruption, l'intimidation et la violence physique (Bradley, 1994). Ces mécanismes entrent en jeu dans la vie de bon nombre des personnes ayant participé aux EPP.

La géographie

Nous sommes tous pauvres ici parce que nous n'avons ni école ni dispensaire. Si une femme a un accouchement difficile, on fabrique une civière avec une étoffe traditionnelle et on la transporte jusqu'au dispensaire qui se trouve à 7 km d'ici. Vous savez combien de temps il faut pour parcourir cette distance à pied ? Personne ne peut nous aider ici. C'est pourquoi nous sommes tous pauvres. — Togo, 1996

L'exclusion sociale peut être liée à la géographie et il y a souvent une corrélation directe entre l'isolement des villages et la pauvreté (Ravallion, 1995). De nombreux rapports indiquent que, pour les villageois pauvres, il est difficile d'aller au dispensaire ou à l'école en ville. À El Quiche, au Guatemala, le maire dit que « le principal problème du point de vue de la santé communautaire, c'est le manque d'argent pour acheter des médicaments et c'est aussi la difficulté de transporter les malades des villages éloignés jusqu'à la ville pour les soigner » (Guatemala, 1997b). Non seulement les pauvres qui vivent dans un endroit reculé doivent trouver un moyen de se déplacer jusqu'à l'école ou à l'hôpital, mais encore, en entreprenant un long voyage, ils perdent de l'argent. Or, bien souvent, ils vivent à l'écart de tout, ce qui entretient le cycle de la pauvreté et de l'exclusion. Au Bangladesh, les pauvres vivent sur les berges des rivières touchées par l'érosion, et ce sont les premières victimes des inondations. Dans les régions rurales, ils sont souvent relégués sur les terres stériles.

Les zones urbaines sont aussi génératrices d'exclusion. À la Jamaïque, « un groupe de jeunes a expliqué que leur communauté a si mauvaise réputation que chacun passe pour un criminel ou un complice ; ils sont malvus par les personnes extérieures et par la police et ils ne peuvent pas trouver de travail ni apprendre un métier. À leur avis, cela entraîne la faim, la frustration et l'oisiveté, favorisant la guerre entre les gangs et la violence armée, le tout aboutissant à la mort ou à la prison. Quand les hommes du quartier ont du travail, la criminalité et la violence diminuent, pour reprendre de plus belle dès qu'il n'y a plus de travail » (Jamaïque, 1997).

Les obstacles à l'entrée

Les Kinh font des demandes et écrivent des lettres depuis plus d'un an, mais en vain. Les droits d'occupation du sol au Viet Nam sont précaires, sans reconnaissance officielle. — Viet Nam, 1996

La privatisation des terres consiste à errer de bureau en bureau pendant des semaines et des mois. — Un ouvrier agricole, Moldova, 1997

Les coûts de transaction et les formalités administratives sont les deux principaux obstacles à l'entrée. Les coûts de transaction sont les frais qu'entraîne l'acquisition d'un bien ou d'un service, en sus de son prix effectif. Par exemple :

Après avoir été opérée du cœur, d'une hernie et de la vésicule biliaire Valentina a passé quatre semaines de plus à l'hôpital en l'espace de deux semaines. Presque toutes les économies de ses

parents âgés sont passées dans les soins et les médicaments. Quand elle était aux urgences, il a fallu en plus donner à chaque infirmière 10 lei pour qu'elles lui apportent ses repas et 10 lei pour qu'elles fassent attention en lui faisant ses piqûres. À la fin du traitement, les médecins ont demandé à la mère de Valentina de leur préparer un dîner. Elle a accepté et elle a dû vendre certains objets pour acheter de la nourriture, car elle craignait que Valentina ait besoin de retourner à l'hôpital et dépende de la bonne volonté des médecins, sinon de leur compétence, qu'elle jugeait insuffisante. — Moldova, 1997

L'obligation de posséder des papiers est une autre forme d'obstacle à l'entrée liée à la bureaucratie. Bien souvent, l'État ne fait rien pour aider les exclus à accéder aux ressources. Le rapport concernant le Cameroun note que « l'accès des femmes aux institutions nationales dans l'extrême nord du pays est entravé par le fait qu'elles n'ont pas de carte d'identité nationale. Elles ne peuvent donc pas voter, ni engager une procédure judiciaire, ni voyager. Comme les femmes ne participent pas à la prise de décision sur les questions essentielles concernant la répartition des ressources entre les ménages, et comme elles ne comprennent pas la langue des administrateurs, elles ont peu de chances de faire entendre leur voix » (Cameroun, 1995).

Les exigences concernant les papiers à présenter sont fréquemment citées dans les EPP comme un moyen d'exclure les pauvres et de les empêcher d'accéder aux ressources :

Le problème des papiers est un problème causé indirectement par le gouvernement mais que le gouvernement peut résoudre. Les personnes interrogées, en particulier dans les villes, ont dit qu'il leur était difficile d'accéder aux programmes, aux services ou même à l'emploi parce qu'elles n'avaient pas les papiers nécessaires. À Mexico, une mère a dit qu'on lui avait refusé l'accès à un programme de distribution de lait pour son enfant parce qu'elle n'avait pas de certificat de naissance. Des hommes ont dit aussi qu'on leur avait refusé un emploi parce qu'ils n'avaient pas de carte d'identité (ou de carte d'électeur). Dans la région de Mexico, seulement 15 % des personnes interrogées avaient des papiers attestant qu'elles possédaient des terres. Si elles n'obéissaient pas au chef et ne lui apportaient pas le soutien qu'il demandait, il pouvait faire en sorte qu'elles soient expulsées de leur lieu de résidence. — Mexique, 1995

Les exigences en matière de papiers ne sont qu'un aspect de l'obstacle administratif. À cela s'ajoutent l'hostilité et l'injustice de l'administration

envers les personnes exclues. En ce sens, les papiers sont un moyen d'exclure certains groupes en les humiliant et en leur refusant l'accès à des services :

L'accès au système judiciaire était jugé extrêmement important, mais il a été dit en général que les fonctionnaires sont grossiers et indifférents. La disponibilité et le coût des moyens de transport ont été cités comme un autre obstacle majeur. « Il est difficile d'aller au tribunal. Le taxi coûte 10 rands jusqu'à Patensie et 3,50 rands de Patensie à Hankey ». L'accès au système judiciaire est entravé aussi par des problèmes systémiques. Les femmes pauvres doivent retrouver le père de leurs enfants pour obtenir une pension alimentaire. Ce système impose une charge excessive à ces femmes qui se heurtent à des fonctionnaires hostiles, tatillons et incompétents et à des shérifs apathiques qui ne font rien pour retrouver le père même quand ils ont l'adresse exacte. — Afrique du Sud, 1998

La corruption

Si je ne leur avais pas donné de l'argent et des cadeaux, je n'aurais pas été soigné normalement. Je l'ai compris quand j'ai vu que personne ne prenait soin de moi pendant mes trois premiers jours à l'hôpital et mon voisin de chambre m'a fait comprendre que je devais payer pour que l'on s'occupe de moi. — Un malade dans un hôpital à Yerevan, Arménie, 1996

Elle a finalement obtenu une aide du comité exécutif, l'équivalent d'une miche de pain. La véritable assistance est réservée aux amis et aux parents des travailleurs du comité exécutif qui sont chargés de distribuer l'aide. — Ukraine, 1996

Les chefs ne se soucient plus des besoins de leurs peuples dont ils ont été séparés par la loi n° 38 datant de 1927... Cela encourage la corruption. Pour attribuer un lieu de résidence, les chefs demandent de l'argent, de l'alcool et du bétail. La terre allouée aux gens doit donc être achetée en grande partie, et ceux qui n'en ont pas les moyens doivent l'occuper illégalement. — Afrique du Sud, 1998

Les pots-de-vin sont pour les exclus un moyen d'accéder aux institutions, comme on le voit fréquemment en Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique, où les personnes pauvres soulignent qu'il est important d'avoir des relations pour obtenir quoi que ce soit : sécurité sociale, pensions, travail, soins de santé, admission à l'université ou licence commerciale. À

Donetsk, en Ukraine, une femme dit que « les emplois lucratifs sont réservés aux parents et aux amis » (Ukraine, 1996). Les relations sont souvent la seule façon pour les exclus de bénéficier des services auxquels ils ont droit, comme les services de santé ou la justice. La corruption des fonctionnaires locaux est un problème courant dans tous les pays. À Madagascar, par exemple, « le président du *Firaisana* profite de sa position pour vendre de l'eau. Dans une région où l'eau est une ressource rare, dit-il, il est scandaleux de voir les camions fournir de l'eau à des gens auxquels elle n'est pas destinée. Le président du *Firaisana*, c'est le gouvernement. Les gens connaissent le problème, mais ils ne disent rien. C'est le cas dans beaucoup d'autres régions » (Madagascar, 1996).

En Ouganda, le versement de pots-de-vin pour obtenir des soins de santé semble aller de soi. Un homme pauvre rapporte qu'« à l'hôpital de Jinja, il faut d'abord payer 500 shillings pour avoir son nom inscrit sur le registre, puis 500 shillings pour la consultation. Si vous êtes aiguillés vers un médecin chinois, vous devez encore payer 1 000 shillings, sans parler de l'indemnité de déplacement à verser à la personne qui vous accompagne, dont le montant est négociable. Si vous êtes admis, vous devez alors payer 500 shillings par jour. Et, si vous faites l'erreur de dire que vous venez de Masese, alors on refusera de vous soigner, nous sommes si pauvres » (Ouganda, 1998).

En Moldova, un homme a été hospitalisé pendant sept mois après avoir été sauvagement battu dans la rue. « Bien que la police l'ait secouru, il a décidé de ne pas engager de poursuites parce que ses agresseurs ont menacé de le tuer. Ils lui ont même donné 80 lei pour soudoyer le juge afin qu'il classe l'affaire. Et c'est ce qu'il a fait » (Moldova, 1997). La corruption alimente la peur et la criminalité.

La corruption est un phénomène grave, non seulement parce qu'elle constitue un obstacle financier pour les pauvres, mais aussi parce qu'elle sape la confiance dont la société a besoin pour fonctionner convenablement. Elle prive les pauvres et les exclus d'un traitement équitable de la part des autorités et accélère leur mise à l'écart de la société. C'est l'une des principales causes de l'insécurité croissante, qui contribue à l'approfondissement des clivages sociaux et à l'aggravation de l'exclusion et de la fragmentation sociale.

L'intimidation

*Mon mari et moi, nous ne sommes pas aussi proches l'un de l'autre que quand je travaillais. Je crois que cela tient à ce qu'il sait que je dépends entièrement de lui, en particulier parce que les enfants sont encore petits. J'ai peur de lui... mais je sais que je dois m'efforcer de lui obéir, dans l'intérêt de mes enfants. —
Afrique du Sud, 1998*

La violence psychologique est un moyen courant d'isoler les individus et les groupes. Dans 50 % des EPP, il est question de menaces. En général, ceux qui ont un pouvoir menacent de nuire à ceux qui n'en ont pas pour maintenir leur domination, et cette menace est crédible.

L'intimidation est observée à tous les niveaux de la société. En tant que mécanisme d'exclusion sociale, elle permet souvent de renforcer les stéréotypes sociaux et les rapports de force. Par exemple, en Inde, il est signalé que l'exclusion fondée sur la caste est encore profondément enracinée. « La petite-fille de M. Pichhalu Barik a touché un puits dans le village de Khairmal. Les villageois ont alors refusé d'utiliser l'eau de ce puits. Ils se sont réunis et ont menacé la famille de M. Barik de sanctions. Il a dû leur présenter ses excuses pour l'acte commis par sa petite-fille » (Inde, 1998a).

Dans un autre cas, les fonctionnaires locaux usent de l'intimidation pour fragiliser les nouveaux mécanismes de responsabilisation. « Les participants ont accusé les percepteurs et les fonctionnaires locaux de fixer arbitrairement les prix, d'empêcher les producteurs de vendre à d'autres agents et de fixer le moment où ils pouvaient vendre, tout en les menaçant de boycott. Les paysans ont dit que parfois, par représailles, les percepteurs empêchent la réfection des routes et des ponts pour qu'ils ne puissent pas aller vendre leurs produits sur le marché. Ils les empêchent aussi par la force de se rendre aux réunions des associations paysannes » (Madagascar, 1994).

Certaines institutions puissantes, même lorsqu'il est évident qu'elles aident manifestement les pauvres, peuvent également user de l'intimidation pour atteindre leurs objectifs et faire respecter leurs règles. Au Bangladesh, la Grameen Bank, réputée pour son action en faveur des femmes pauvres, a des employés subalternes, pour la plupart des hommes, qui travaillent avec les groupes de femmes et veillent au remboursement hebdomadaire des micro-crédits. Mais, parfois, leur zèle et les gratifications qui leur sont données en fonction du nombre de recouvrements peuvent les amener à user de l'intimidation parce qu'ils savent que les bénéficiaires n'ont pas le choix. Un agent de terrain raconte ce qui suit : « Khodeja vit à Hogolbaria. Elle est membre de la Grameen Bank depuis longtemps et elle rembourse ponctuellement. Malheureusement, son mari et son beau-frère sont morts dans un accident de la route, ce qui l'a empêchée de verser la mensualité suivante. Les employés de la Grameen Bank ont obligé les autres membres du groupe et la famille de Khodeja à rembourser l'argent. Les femmes disent qu'ils ont été très cruels et que s'ils se comportent à nouveau de cette façon, elles les battront » (Bangladesh, 1996).

Enfin, en Afrique du Sud, la domination des hommes sur les femmes s'exerce principalement par l'intimidation. Dans des discussions sur l'obtention d'une pension alimentaire, les femmes ont dit à plusieurs

reprises qu'elles ne voulaient pas insister, même si c'était une revendication légitime à faire valoir devant les tribunaux, parce que cela les mettrait en danger. « Il est dangereux d'aller la chercher ; on risque de prendre des coups » (Afrique du Sud, 1998).

La violence physique

*Ces jeunes vivent dans un autre monde et ne croient en rien.
Que vous soyez grands ou petits, ils vous prendront ce que
vous avez si ça leur plaît, quitte à entrer chez vous par
effraction. — Venezuela, 1998*

*Nous n'avons pas peur de la mort parce que nous la côtoyons
tous les jours. — Un jeune à Greenland, Jamaïque, 1997*

L'exclusion sociale peut aboutir à la violence physique directe. Par crainte de représailles, le sujet est tabou — qu'il s'agisse de la violence perpétrée par l'État ou de la violence contre les femmes au sein du ménage ou de la communauté. Les enquêteurs ont cependant pu relever de nombreux cas de violence, notamment contre les femmes. À la Jamaïque, ils se sont penchés tout particulièrement sur ce problème et ont noté que la communauté distingue plus de 25 formes de violence, telles que la violence interpersonnelle, la violence collective, la violence économique et la violence politique. Tous les participants aux groupes de discussion, indépendamment de l'âge, du revenu, du sexe ou de la communauté, se sont accordés pour dire que la violence commence quand les politiciens introduisent des armes. Après, la violence politique cède la place à la violence interpersonnelle et collective, ce qui fragmente davantage la société : « La violence est lourde de conséquences ; elle sape la confiance des investisseurs ; elle nuit à l'image du pays et, partant, au tourisme ; elle entraîne une augmentation du coût de la santé et de la police et des taux de mortalité et de morbidité ; elle provoque la désaffection et le départ de la classe moyenne et limite l'accès aux services sociaux ; elle entraîne la désorganisation des familles, l'oppression accrue des femmes et la dissipation de l'esprit communautaire et de la solidarité, qui cèdent la place à un climat de peur » (Jamaïque, 1997).

En Afrique du Sud, la violence dans les zones urbaines freine la migration vers les villes. Dans une localité, les enquêteurs ont appris qu'un raid avait eu lieu la nuit précédente, faisant trois victimes. « Le jour où les discussions devaient avoir lieu, les jeunes étaient préoccupés par la sécurité de la communauté. Après les discussions, ils ont escorté les enquêteurs hors du township pour les protéger » (Afrique du Sud, 1998).

En Thaïlande, les groupes de discussion ont fait état d'une aggravation des conflits au sein des ménages et de la communauté et avec les étrangers.

À Bangkok, il a été signalé que les pauvres sont souvent attaqués par des usuriers parce qu'ils ne peuvent pas rembourser, ce qui accentue le sentiment de peur et d'insécurité dans la communauté. Au niveau individuel, le thème récurrent est celui de la violence contre les femmes et les enfants. La violence familiale est ancrée dans les normes qui régissent l'inégalité et l'identité des sexes et elle est souvent liée à l'abus d'alcool et de drogue. Au Kenya, une femme dit : « Mon père et ma mère buvaient et négligeaient leurs enfants. Ils ne faisaient rien pour nous aider. Je me suis mariée en 1982 et j'ai divorcé en 1987, parce que mon mari était alcoolique. Il a commencé à vendre nos biens... pour acheter à boire. Nous n'avions pas de jardin [shamba]. Quand j'ai voulu l'empêcher de vendre, il m'a battue. Il m'a chassée et je suis venue à Korogocho » (Kenya, 1996). Au Bangladesh, quand la question de la violence a été soulevée, « les femmes se sont mises à parler à voix basse et parfois... elles sont même parties » (Bangladesh, 1996).

Qui sont les exclus ?

Les EPP font souvent état de l'exclusion de groupes particuliers. Si le mode d'exclusion dépend du contexte, l'exclusion reste fondée sur des différences sociales, liées à l'appartenance à une ethnie, une caste, une religion ou un groupe d'âge particuliers, au sexe, à l'origine géographique ou à des handicaps physiques. Nous faisons ici une distinction entre plusieurs groupes exclus, mais il est difficile de dire de manière générale quel groupe risque le plus d'être exclu dans telle ou telle société et pour quelle raison. Les diverses formes de différence sociale se chevauchent, parfois de façon complexe. Certaines des principales catégories d'exclus sont décrites ci-après.

Les femmes

Chacun a le droit de dire ce qu'il pense. Bien souvent, on ne me laisse pas parler quand j'exprime mon opinion. — Une femme pauvre, Afrique du Sud, 1998

Les femmes qui ont perdu leur mari, qui sont trop vieilles pour travailler la terre, qui n'ont pas d'enfants ou qui sont négligées par leurs enfants... sont les plus vulnérables. — Lubombo, Swaziland, 1997

La plupart des rapports examinés donnent des exemples importants d'exclusion des femmes, indiquant que l'exclusion est un phénomène très répandu. Si sa nature exacte varie selon le contexte culturel, les rapports font apparaître des similitudes.

L'identité des femmes au sein du ménage repose traditionnellement sur leur rôle de mère et d'épouse. Les femmes parlent de leur « obligation de

nourrir la famille et de prendre soin des enfants tant sur le plan matériel que sur le plan affectif, quelle que soit la contribution de leur mari » (Bangladesh, 1996). Ce rôle qui leur est assigné les empêche de participer à la vie publique. Dans de nombreuses sociétés, les femmes ne peuvent pas posséder des biens ou avoir des contacts avec les institutions publiques. Dans une discussion entre des femmes en Ouganda, certaines ont dit qu'« elles auraient préféré être des hommes » (Ouganda, 1998). Comme cela est expliqué dans un rapport, « la subordination traditionnelle des femmes limite leur accès aux facteurs de production : elles ne peuvent pas posséder de terres et les parcelles qu'elles obtiennent sont généralement celles dont les hommes ne veulent pas...Elles sont rarement contactées par les agents de vulgarisation et elles n'ont qu'un accès limité aux outils et au moyen de transport appartenant au ménage » (Ghana, 1995b).

Dans bien des cas, le rôle d'épouse et de mère est si rigide que les femmes qui n'entrent pas dans cette catégorie sont frappées d'ostracisme et sont traitées de façon discriminatoire par les institutions publiques. Dans trois communautés au Nigéria, par exemple, « les femmes et les mères célibataires et les femmes stériles sont souvent harcelées et insultées par les hommes et les femmes plus jeunes... qui considèrent qu'elles sont personnellement responsables de leur sort. C'est pourquoi elles vivent dans l'opprobre et le mépris. Sur le plan économique, elles sont considérées comme inférieures aux autres femmes parce que leur base de production est plus faible. Il a été signalé, par exemple, qu'elles sont considérées avec suspicion lorsqu'elles demandent un crédit pour entreprendre des activités commerciales ou pour se perfectionner. Elles subissent aussi des menaces » (Nigéria, 1995).

Le fait que les femmes sont de plus en plus nombreuses à avoir un emploi formel et informel mal rémunéré crée pour elles de nouvelles possibilités, mais aussi de nouvelles charges. Leurs nouvelles sources de revenu ne modifie pas radicalement leur pouvoir au sein du ménage ou de la communauté. Malgré ces inégalités et ces contraintes sociales, certaines femmes résistent, comme cela a été dit dans les chapitres précédents, fuyant la maison où l'on abuse d'elles et affirmant leurs droits de façon directe et indirecte.

Les enfants

Les enfants ont besoin d'uniformes, de chaussures, de crayons. Nous, nous travaillons dur pour les autres — devons-nous gagner notre vie pour nous nourrir ou pour acheter des ardoises ? — Une femme pauvre, Pakistan, 1993

À quoi bon étudier. Je sais compter ; je sais compter l'argent, arnaquer les gens et mentir sur le poids. Personne ne me paie pour étudier, alors que je gagne 15 ou 20 lari par mois en

faisant du commerce. — Un marchand de dix ans, Géorgie, 1997

On me reproche de battre mes enfants. Mais que devrais-je faire quand ils pleurent parce qu'ils ont faim ? Je les bats pour qu'ils cessent de pleurer. — Une mère pauvre, Arménie, 1999

Les enfants font partie des groupes les plus vulnérables de la société. Ils n'ont pas de pouvoir ou d'influence sur les processus sociaux qui régissent leur vie et ils ne peuvent pas se protéger contre les abus. Au Togo, l'EPP note que « la loi coutumière considère les enfants comme la propriété de leur famille et ne leur reconnaît aucun droit individuel. L'acceptation générale de l'exploitation du travail des enfants et les mutilations sexuelles sur les filles sont des exemples extrêmes de la vulnérabilité des enfants » (Togo, 1996). Dénués de droits fondamentaux, les enfants pauvres sont le plus souvent exclus de l'éducation et des soins de santé, obligés de travailler, victimes de sévices et privés de domicile fixe.

Les enfants sont exclus de l'éducation pour des raisons à la fois économiques et sociales. D'après un rapport concernant le Nigéria, la décision de retirer un garçon de l'école est presque toujours dictée par des pressions économiques : « Neuf enfants, cinq filles et quatre garçons ont été consultés dans le Nord-Est. Les garçons ont tous dit qu'ils aimeraient aller à l'école, mais leurs parents ne les y envoyaient pas parce qu'ils n'en avaient pas les moyens » (Nigéria, 1997). Ce rapport indique aussi que les filles étaient exclues de l'éducation pour les mêmes raisons. Au Bénin, dans les régions rurales, les parents disent : « À quoi bon envoyer les filles à l'école ? Une fois qu'elles sont mariées, elles vont vivre chez leur mari ; elles ne nous appartiennent plus » (Bénin, 1994).

Le travail est un autre motif d'abandon des études. Pour les familles pauvres, la nécessité d'avoir un revenu supplémentaire l'emporte. « Il ressort clairement des déclarations des enfants que, s'ils ont abandonné leurs études, c'est principalement parce qu'ils devaient gagner de l'argent. Par exemple, un garçon de 14 ans vivant en milieu rural a quitté l'école pour travailler dans une usine de conditionnement du sel. C'était pourtant un bon élève et il aimait beaucoup étudier mais il a dû abandonner l'école parce que sa famille avait des difficultés financières et qu'il devait contribuer à sa subsistance » (El Salvador, 1997).

Non seulement les enfants doivent travailler, mais encore ils sont souvent obligés de faire des travaux très risqués. La prostitution infantile est mentionnée dans de nombreux pays. Au Panama, « les filles de 12 ou 13 ans sont déjà des femmes. Les trafiquants de drogue leur donnent de l'argent, ils voient qu'elles ont de la poitrine... Ils leur offrent de l'argent, les invitent à déjeuner et leur achètent des chaussures neuves... Les filles de

15 ou 16 ans attirent les filles plus jeunes qui s'offrent parfois à des hommes plus âgés » (Panama, 1998). Les perspectives de carrière des enfants de cette communauté sont résumées dans les termes suivants : « Les filles deviennent des maîtresses de trafiquants de drogue ou des prostituées, et les garçons des trafiquants » (Panama, 1998).

De même, au Bénin, « les enfants sont livrés à eux-mêmes, sans aucune éducation, et ils n'ont pas de respect pour les personnes âgées : ce sont des enfants des rues. Ils ne mangent pas régulièrement, ils ne reçoivent aucun soin de santé et ils ont rarement de véritables vêtements. Les filles sont poussées à se prostituer, dès 14 ans ou même dès 12 ans. Elles le font pour 50 francs ou simplement pour un dîner » (Bénin, 1994).

En Inde, dans les régions rurales, les enquêteurs ont noté plusieurs cas d'enfants réduits en servitude dans les zones arides de l'ouest d'Orissa. Le rapport raconte l'histoire de Pachawak, un garçon de 16 ans. « Pachawak a abandonné l'école en troisième année, un jour où le maître l'avait sévèrement frappé. Depuis, il est au service de plusieurs familles riches. Son père possède 1,5 acre de terre et travaille comme ouvrier agricole. Son frère cadet (11 ans) est lui aussi devenu un esclave quand sa famille a dû contracter un prêt pour le mariage du fils aîné. Le système est étroitement lié au crédit car de nombreuses familles empruntent aux propriétaires qui, en contrepartie, gardent les enfants comme kuthia. Pachawak fait paître le bétail de 6 heures du matin à 6 heures du soir et il reçoit en échange deux à quatre sacs de paddy par an, deux repas par jour et un lungi [vêtement drapé] » (Inde, 1998a).

En Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique, comme ailleurs, la pauvreté amène les enfants à mendier dans les rues au lieu d'aller à l'école. En Macédoine, une femme pauvre explique que « tous les jours, ses deux enfants vont ramasser du pain dans les poubelles et le vendent à des personnes qui ont du bétail. Ils gagnent ainsi 100 denars par jour » (Macédoine, 1998). En Géorgie, les enquêteurs notent que les enfants sont de plus en plus nombreux à abandonner leurs études. Beaucoup travaillent avec leurs parents ou comme vendeurs, manutentionnaires ou assistants ; certains font des travaux manuels très pénibles (Géorgie 1997). Dans ce pays, la morbidité a considérablement augmenté chez les enfants. Un médecin d'une clinique signale que le nombre d'enfants asthmatiques a quadruplé, car les parents n'ont plus les moyens d'aller s'installer dans des régions au climat plus sec. Comme les enfants font de plus en plus des travaux d'adultes, ils se blessent très fréquemment. « En coupant le bois, en allant chercher du combustible, en faisant la cuisine sur des réchauds à gaz dangereux, ils se blessent et se brûlent souvent » (Géorgie, 1997).

Enfin, le rapport sur l'évaluation de la pauvreté au Brésil (Brésil, 1995) révèle que, dans bien des cas, les enfants des rues ont une famille et ne sont pas orphelins. L'extrême pauvreté, l'absence de père et le fait que la mère doit

se débrouiller seule poussent les enfants dans la rue pour gagner de l'argent, comme marchands ambulants, laveurs de voitures, cireurs de chaussures ou livreurs. Une minorité seulement se livre à des actes criminels. Mais ils sont victimes de sévices et de vexations et ils sont poussés à se joindre aux gangs qui deviennent un substitut de la famille dans la solitude de la rue. Le rapport décrit de la façon suivante la vie d'un enfant indigent. « Il est souvent volé et agressé par d'autres enfants ou par des adultes. Il peut se joindre à un gang pour se donner une nouvelle famille et échapper à la solitude. Il peut être harcelé, brutalisé ou poussé à commettre des délits par des bandes de jeunes ou de malfaiteurs. Immergé dans la sous-culture de la drogue, il peut commencer à se droguer. Bien souvent, les enfants des rues ont une piètre opinion d'eux-mêmes, sans doute en réaction aux insultes et aux abus dont ils sont couramment victimes dans leurs activités » (Brésil, 1995). En Afrique du Sud, les enfants se regroupent en bandes pour respirer de la colle, boire de l'alcool et prendre de la drogue. Ces activités « leur permettent de faire partie d'un groupe qui les soutient » (Afrique du Sud, 1998).

Les enfants sont à bien des égards les personnes les moins aptes à faire face à la pauvreté : « Bon nombre des études soulignent que la pauvreté et la lutte pour survivre constituent un stress émotionnel constant, surtout chez les enfants des rues. L'analyse de l'image qu'ils ont d'eux-mêmes révèle leur stress et leur angoisse, un état de régression affective et une absence totale de lien avec le monde » (Afrique du Sud, 1998).

En Afrique du Sud, les institutions publiques ne sont pas en mesure de faire face au problème des enfants pauvres, qui doivent gagner leur vie en mendiant, en lavant des voitures ou en se livrant à d'autres activités contraires aux lois de la cité. De plus, les enfants des rues n'ont pas accès au système judiciaire et n'ont pratiquement aucun droit. En Afrique du Sud, « ils sont considérés comme de jeunes délinquants aux termes du Code de procédure pénale, au lieu d'être traités comme des enfants abandonnés relevant de la loi sur la protection de l'enfance. Des enfants disent qu'ils ont été agressés par la police et utilisés comme informateurs et qu'on les a obligés à payer des pots-de-vin » (Afrique du Sud, 1998).

Les pauvres

Les autorités semblent ignorer les pauvres. Tout ce qui concerne les pauvres est méprisé et, surtout, c'est la pauvreté qui est méprisée. — Brésil, 1995

Un homme pauvre semble faible, mais il a une grande famille ; ses filles sont exposées au mariage et aux grossesses précoces ; elles laissent généralement leurs enfants aux grands-parents âgés, eux aussi pauvres. — Busia, Kenya, 1996

L'exclusion sociale et la pauvreté sont des concepts distincts, mais indissociables. Les pauvres restent pauvres parce qu'ils n'ont pas accès aux ressources, aux possibilités, aux informations et aux relations dont disposent les autres personnes. C'est pourquoi, dans les pays en développement, la pauvreté est un phénomène intergénérationnel. De surcroît, la pauvreté est stigmatisée par la société, de sorte qu'il est encore plus difficile aux pauvres d'accéder aux réseaux et aux ressources dont ils ont besoin pour survivre. Ce cercle vicieux est difficile à briser.

N'ayant pas accès aux institutions influentes, les pauvres manquent d'informations sur leurs droits, sur les bourses d'études ou sur leurs propres revenus. En Arménie, dans les villages déshérités, les femmes qui accouchent à domicile ne touchent aucune allocation parce qu'elles ne peuvent pas payer la modique somme nécessaire pour obtenir un certificat de naissance. En Macédoine, les femmes pauvres ne peuvent pas obtenir de bourses d'étude ou des crédits pour leurs enfants parce qu'elles manquent d'informations et qu'elles doutent du résultat, car « pour obtenir une bourse, il faut avoir des relations dans les services » (Macédoine, 1998).

La pauvreté est source d'humiliation et d'impuissance. Après un accouchement difficile, une femme interrogée a expliqué qu'elle avait dû rester à l'hôpital. « À l'époque, son mari était au chômage. Quand elle est sortie de l'hôpital, elle devait plus de 20 lats, ce qui représentait toutes les économies de la famille. À l'hôpital, on leur a dit qu'ils avaient droit au remboursement de cette somme par la municipalité et on leur a donné un reçu. Quelques jours plus tard, elle est allée à la mairie pour demander l'argent, mais l'employé de service lui a jeté le reçu au visage, en disant "vous avez payé vous-même", sans la moindre explication. Elle n'a jamais été remboursée » (Lettonie, 1998).

L'adhésion aux normes sociales et la participation à des réseaux sont valorisantes pour l'individu et lui confèrent un statut au sein de la communauté ; cela lui permet d'obtenir des ressources et une protection. Le fait d'être exclus des réseaux sociaux et de ne pas pouvoir se conformer aux normes est extrêmement douloureux et humiliant pour les pauvres. Ils préfèrent souvent s'endetter davantage plutôt que d'être exclus des activités communautaires. « Traditionnellement, les cérémonies imposent des obligations aux invités, qui doivent apporter des cadeaux ou de l'argent. En Moldova, les pauvres disent qu'ils doivent maintenant refuser les invitations parce qu'ils n'ont pas de vêtements convenables et ne peuvent pas acheter de cadeaux, sinon il leur faut emprunter pour s'acquitter de leurs obligations. À Ungheni, un homme a dû refuser plusieurs invitations à des mariages, ce qui ne lui était jamais arrivé auparavant. Mais il n'a pas pu refuser d'assister au mariage de sa nièce. Il a donc emprunté 35 lei pour acheter un cadeau » (Moldova, 1997).

De même, au Bénin, « un homme a laissé son père mourir pour avoir de quoi payer son enterrement. Il aurait pu le faire soigner, mais alors il n'aurait pas eu assez pour payer un enterrement convenable, ce qui était inacceptable. Il avait peur que les gens viennent ensuite lui dire : "Qu'as-tu fait quand ton père est mort ?" » (Bénin, 1994).

Les personnes âgées

Si je meurs, cela n'a aucune importance, parce que personne n'a besoin de moi. Ce sentiment d'impuissance, d'inutilité et d'abandon est pour moi la pire des choses. — Une femme âgée, Ukraine, 1996

Demandez-leur de m'emmener. Je ne peux plus vivre ainsi. Dans une maison de retraite, personne ne me reprochera d'être vieille. Je ne veux pas accepter l'aide des autres. — Une femme âgée, Arménie, 1995

Je suis vieux et je ne peux pas travailler, donc je suis pauvre. Ma terre elle aussi est vieille et fatiguée et elle ne me donne pas assez pour vivre. — Un homme âgé, Togo, 1996

Le traitement réservé aux personnes âgées est lié à la culture. Dans la plupart des pays d'Asie, d'Afrique subsaharienne, d'Amérique latine et des Caraïbes, les personnes âgées sont traitées avec déférence et respect. Mais dans d'autres cultures, en particulier en Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique, où l'État les prenait en charge auparavant, elles font maintenant partie des exclus car les gens doivent lutter pour survivre. La disparition des systèmes de protection sociale au cours des dix dernières années a rendu les personnes âgées très vulnérables. Une personne interrogée à Ajara a déclaré : « Dans dix ans, il n'y aura plus un seul retraité en vie » (Géorgie, 1997). La vulnérabilité des personnes âgées est aggravée par la dislocation rapide de la société. Alors qu'avant, elles pouvaient espérer une retraite paisible, aujourd'hui elles considèrent que leur situation est désespérée : « J'ai travaillé toute ma vie. Pendant 42 ans, j'ai eu un emploi officiel. Mon mari et moi, nous ne nous sommes jamais privés de quoi que ce soit. Nous avons des économies vraiment exceptionnelles. J'étais en paix. Je me disais que, lorsque je serai vieille, même si je n'ai pas d'enfants, j'aurai largement de quoi vivre et, même si je tombais malade, j'aurai de quoi engager une aide ou une infirmière pour s'occuper de moi. J'aurai de l'argent pour manger, pour me soigner, pour mon enterrement et pour d'autres choses encore. Et maintenant, je suis une mendicante. Je n'ai rien » (Ukraine, 1996). Les récits de nombreuses personnes âgées laissent transparaître un sentiment de solitude, de dévalorisation et d'impuissance. En Arménie, une femme âgée raconte :

Mon mari est mort il y a longtemps ; nous n'avions pas d'enfant. J'ai travaillé à Bakou pendant 40 ans comme garde-barrière. Ma sœur a été tuée à Sumgeut [ville industrielle de l'Azerbaïdjan, qui a été le théâtre d'émeutes anti-arméniennes en février-mars 1988]. Ses enfants sont allés en Russie mais je ne sais pas où exactement. Nous sommes venus à Yerevan et de là, un autobus nous a amenés ici. [Après la privatisation], j'ai donné ma terre à mon voisin. Il devait la cultiver et me donner deux sacs (100 kg) de farine de blé. À l'automne, je suis allée le voir et il reportait toujours au lendemain. J'ai dû me passer de pain pendant dix jours. Mes voisins lui en ont peut-être touché un mot, car finalement il a eu pitié de moi et il m'a envoyé deux sacs de farine d'orge. C'était immangeable mais que pouvais-je faire ? Je ne veux pas continuer à vivre ainsi. Quand je sors, les enfants crient « Voilà la mendiante ! ». Évidemment, ils répètent ce que disent leurs parents. J'ai un voisin très aimable, Ashot. Il m'aide pour tout. Il cultive mon jardin, récolte les produits et me les donne. Mais il veut émigrer. Comment ferai-je sans lui ? J'ai demandé à Ashot et au président du village de m'aider à trouver une maison pour personnes âgées. Ils disent « Tante Violette, pourquoi voulez-vous aller dans un tel endroit ? » J'aide beaucoup de gens – je couds des couvertures, des matelas, on vient même me voir de Vaïk. Un jour, je me suis levée et je n'avais plus rien à manger. C'est insupportable d'attendre, d'espérer que quelqu'un m'apporterait quelque chose... J'ai laissé un mot sur la table pour que personne ne soit accusé de ma mort : j'avais décidé de me jeter de la falaise. Sur la route, j'ai rencontré le président du village voisin. Je n'ai pas pu m'empêcher de pleurer. Il m'a calmée et il m'a convaincue de rentrer chez moi et je lui en suis très reconnaissante. Je ne me plains pas des gens. Ashot m'aide mais bientôt il partira. Il paraît qu'il y a une maison de retraite à Yerevan. Demandez-leur de m'emmener. Je ne peux plus vivre ainsi. Dans une maison de retraite, personne ne me reprochera d'être vieille. Je ne veux pas accepter l'aide des autres. —
Arménie, 1995

Dans certains pays d'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique, les retraités essayent de faire face en résiliant leur assurance-vie pour faire des économies (Lettonie 1998). En Moldova, où le coût des soins de santé est de plus en plus élevé, les personnes âgées pauvres « ont tendance à ignorer leur maladie qu'elles considèrent comme une manifestation inévitable du vieillissement ou simplement comme secondaire, étant donné le manque de

ressources et les besoins des membres plus jeunes de la famille » (Moldova, 1997).

Au Viet Nam, les personnes âgées constituent l'un des principaux groupes de pauvres, en particulier les malades, les personnes seules et celles dont les enfants sont eux-mêmes pauvres. On observe que l'absence d'économies, l'un des principaux indicateurs de la pauvreté, est particulièrement grave chez les personnes âgées qui ne profitent pas du travail de leurs enfants et qui, partant, sont considérées comme des emprunteurs à risque. Les responsables d'une union de femmes accordant des crédits disent : « Nous ne pouvons pas leur accorder de prêt parce que, si elles meurent, nous ne serons pas remboursés » (Viet Nam, 1999a). Le vif désir des parents âgés pauvres de ne pas être à la charge de leurs enfants, eux-mêmes en proie à des difficultés, s'exprime dans de nombreux endroits. « Nous sommes presque morts ; nous ne désirons rien pour nous-mêmes ; nous espérons seulement que nos enfants ne seront pas pauvres » (Viet Nam, 1999a). En Équateur, dans les communautés de la Sierra, les personnes âgées, les veuves et les autres personnes seules sont identifiées comme étant les plus pauvres parce qu'elles ne peuvent pas exploiter leur terre (Équateur, 1996a). Avec l'aggravation des tensions économiques et la disparition de la solidarité familiale, les personnes âgées constituent une nouvelle catégorie d'exclus dans les pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie. Quand les réseaux sociaux sont défaillants, les plus vulnérables sont réduits à la mendicité. À Madagascar, « la mendicité est pratiquée principalement par les personnes qui n'ont pas leur place dans la communauté, à savoir les femmes divorcées, les veuves, les personnes âgées, les handicapés et les personnes sans enfants » (Madagascar, 1996).

Groupes ethniques

C'est parmi les enfants autochtones que le taux d'abandon scolaire est le plus élevé, si tant est qu'ils aillent jamais à l'école. — Viet Nam, 1999a.

Ils nous ont toujours exclus, nous les Mayas ; nous avons toujours été victimes de discrimination. Ils ont coupé l'arbre, mais ils ont oublié d'extraire les racines. L'arbre est en train de faire des jeunes pousses. — Guatemala, 1997a

L'exclusion sociale fondée sur l'appartenance ethnique est un thème récurrent dans les évaluations de la pauvreté. Les rapports de force dans les sociétés hétérogènes favorisent certains groupes au détriment des autres. En Inde, cette exclusion est perpétuée par la rigidité du système des castes : « Les Gandas de Khairmal notent que, même dans des établissements publics comme les écoles, leurs enfants prennent leur repas de midi à l'écart

des autres. Une ouvrière Anganuwadi a été renvoyée parce qu'elle ne voulait pas laver les ustensiles touchés par les garçons Gandas et qu'elle n'aimait pas s'occuper de ces enfants. La pratique de l'intouchabilité a également été signalée dans d'autres villages » (Inde, 1998a).

Certaines formes de marginalisation ont une origine géographique. Par exemple, en Inde, la tribu Adivasi a été repoussée dans les forêts dégradées, sur les collines ravinées et sur les terrains rocaillieux couverts de broussailles, par une caste de colons. Les membres de cette tribu deviennent des ouvriers agricoles ou doivent empiéter sur les ressources communes, qui s'épuisent rapidement (Inde 1998b).

En Ouganda, « après que la communauté eut établi la carte sociale du village, nous avons demandé quelles étaient ses aspirations. Un participant a proposé de faire quelque chose pour améliorer le sort des Batwa. À ce stade, il est apparu qu'aucun ménage [Batwa] ne figurait sur la carte. Pire encore, aucun membre de cette petite tribu n'était venu à la réunion. Les enquêteurs ont ensuite essayé d'interroger des familles Batwa. Ils ont rencontré deux femmes dans le quartier. L'une d'elles a résumé la situation en ces termes : "Les Bafumbira ne s'intéressent à nous que pour cultiver leurs jardins. Sinon, nous sommes invisibles" » (Ouganda, 1998).

L'exclusion sociale fondée sur l'appartenance ethnique est un facteur essentiel pour comprendre le mode de répartition des ressources disponibles. Aux Philippines, les autochtones sont ceux qui ont profité le moins des programmes de développement rural du gouvernement. « Présentes surtout dans les régions de collines et de montagnes, les tribus autochtones éprouvent un sentiment d'infériorité » (Philippines, 1998). Au Viet Nam également, l'appartenance ethnique est un facteur qui détermine l'accès à l'éducation : « [Dans tout le district], seulement deux enfants Chau Ma vont à l'école. Les autres ne veulent pas y aller parce que les enfants Kinh les battent... La plupart des instituteurs ne parlent que le vietnamien. Le taux de scolarisation est beaucoup plus élevé parmi les enfants Kinh que dans les autres groupes ethniques. C'est parmi les enfants autochtones que le taux d'abandon scolaire est le plus élevé, si tant est qu'ils aillent jamais à l'école. Cela tient à plusieurs facteurs, mais le principal est qu'ils doivent travailler à la maison, que les écoles sont éloignées, qu'il n'y a pas de routes, qu'il faut franchir des gués dangereux, qu'ils manquent de livres et de vêtements convenables, qu'ils ne comprennent pas le vietnamien et qu'ils sont mal accueillis par les enfants Kinh » (Viet Nam, 1999a).

Les malades du sida

Une personne atteinte du sida souffre doublement parce qu'elle ne peut communiquer avec personne ; tout le monde la fuit, même ses amis, et elle se retrouve seule. — Afrique du Sud, 1998

Le sida ignore les frontières. — Ouganda, 1998

En raison des mythes et des stéréotypes relatifs au sida, les malades sont coupés des réseaux sociaux essentiels à la survie des pauvres. Ces stéréotypes sont étroitement liés à la culture. En Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique, les malades du sida sont exclus parce qu'ils sont assimilés aux drogués et aux homosexuels ; en Afrique subsaharienne, la maladie est associée aux prostituées, aux femmes, aux camionneurs et à la pauvreté.

Les personnes infectées par le VIH ou atteintes du sida sont exposées à la honte, au rejet, à l'isolement social et à l'exclusion des réseaux sociaux dont elles ont besoin pour affronter les conséquences psychologiques et matérielles de la maladie. « L'une des grandes craintes qu'inspire la maladie est celle de l'isolement social que le malade et sa famille subiraient si les autres avaient connaissance de leur situation... Cela amène à dissimuler la maladie, alors qu'il faudrait exposer le problème au grand jour pour mieux éduquer le public » (Afrique du Sud, 1998). La peur amène aussi à dire que « si l'on ignore les symptômes... [alors] ils disparaîtront », surtout depuis que le sida est associé à la mort, aux orphelins et à la misère (Ouganda, 1998). Le comportement des agents de santé, la brutalité et l'attitude moraliste du personnel médical qui s'occupe des malades dissuadent de faire appel à leurs services (Afrique du Sud, 1998).

Le sida a des conséquences non seulement pour le malade, mais aussi pour sa famille, qui peut être frappée d'ostracisme. Au Burkina Faso :

Les femmes dont le mari est mort du sida sont chassées des villages avec leurs enfants. Elles finissent en ville, où elles arrivent démunies, où elles ne connaissent presque personne et où elles cherchent du travail. Elles sont vouées à l'opprobre pour les mêmes raisons que les femmes âgées rencontrées au Centre Delwende de Taughin, dans le secteur 24. Les unes et les autres ont été accusées de sorcellerie et chassées de leur village après un décès inexplicable. Ces jeunes femmes sans abri sont accusées de la mort de leur mari qui était jeune et apparemment en bonne santé. Ce qui les distingue des femmes plus âgées et les rend beaucoup plus vulnérables en ville, c'est qu'elles risquent probablement d'être infectées elles-mêmes. De plus, elles arrivent avec des enfants en bas âge qui ne peuvent pas travailler pour les aider à survivre. Avec la propagation de l'épidémie... les femmes frappées d'ostracisme seront de plus en plus nombreuses. — Burkina Faso, 1994

Le problème du sida et ses terribles conséquences pour les ménages et la société sont abordés dans les rapports concernant la plupart des pays

d'Afrique subsaharienne, notamment l'Afrique du Sud, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, l'Éthiopie, le Mali, l'Ouganda, le Sénégal, le Swaziland, la Tanzanie, le Togo et la Zambie. Le sida est également identifié comme un problème grave en Thaïlande et au Cambodge. (L'étude de cas 3.1, au chapitre 3, fournit des renseignements supplémentaires à ce sujet.)

Les handicapés

Les enfants handicapés ne sont pas considérés comme des êtres humains ; ils sont confinés chez eux et ne vont pas à l'école. —
Un groupe de discussion à Kabale, Ouganda, 1998

L'infirmité a souvent été présentée comme l'une des caractéristiques des personnes très pauvres. Le problème de l'accès à l'espace physique et social a été évoqué. À Tiraspol, en Moldova (1997), une femme non voyante a dit : « Pour une personne pauvre, tout est terrible — la maladie, l'humiliation, la honte. Nous sommes handicapés ; nous avons peur de tout ; nous dépendons des autres. Personne n'a besoin de nous ; nous sommes comme des déchets dont tout le monde veut se débarrasser ». L'infirmité est aggravée par le coût élevé des soins de santé. Le rapport poursuit : « Bien souvent, dans les familles au bord de l'indigence ou très endettées, les maladies chroniques ou graves ne sont pas soignées ». Récemment, Maria a senti des grosseurs dans ses seins. Comme la famille est déjà très endettée par suite du traitement de son mari, elle n'a pas voulu aller consulter un médecin, tout en sachant qu'il peut s'agir d'un cancer. Un homme infirme dans le district de Balti a fait état d'un comportement analogue de la part de sa femme : « Elle souffre d'une grave maladie du foie, mais elle ne veut pas aller chez le médecin. Elle a peur de dépenser de l'argent ». Et, quand les personnes pauvres commencent un traitement, elles se rendent compte parfois qu'elles n'ont pas les moyens d'aller jusqu'au bout. Une femme a expliqué qu'elle avait eu une pneumonie. Elle avait emprunté de l'argent pour acheter dix doses de pénicilline mais elle n'a eu que neuf piqûres parce qu'elle n'avait pas assez pour acheter une dixième seringue (Moldova, 1997).

L'exclusion sociale peut persister même si les besoins économiques fondamentaux des personnes handicapées sont satisfaits :

Avant le tremblement de terre, les Arméniens n'avaient pas l'habitude de voir des personnes ayant une infirmité. Cela les repoussait même, car ils considéraient les anomalies congénitales et les handicaps comme honteux. Souvent, les parents qui avaient des enfants handicapés les cachaient pour ne pas réduire les chances de mariage de leurs enfants normaux. Mais, après le tremblement de terre, une grande

partie de l'aide est allée aux infirmes. Dans le quartier autrichien de Giumri, les personnes handicapées et leurs parents ou gardiens valides ont occupé 100 appartements spécialement conçus disposant de l'électricité et du gaz. Des œuvres de bienfaisance en Europe leur envoient de l'argent et des vêtements et leur paient même des vacances. Mais ces personnes restent isolées. Faute de moyens de transport spéciaux, elles ne sortent pas du quartier, où il y a une école spéciale, une petite église, une polyclinique et des petits magasins. Les personnes valides habitant dans la zone du séisme, qui ont perdu des proches et sont toujours mal logées et démunies, estiment qu'elles ont souffert tout autant que les handicapés et trouvent injuste que toute l'aide aille à ces derniers. C'est pourquoi les handicapés sont en butte à des insultes et à des actes d'hostilité quand ils s'aventurent hors de leur quartier. — Arménie, 1995

Les veuves

Même avant les funérailles de leur mari, les veuves sont parfois maltraitées par les beaux-parents, qui s'emparent de tous les biens, y compris les enfants. — Un groupe de discussion à Mbarara, Ouganda, 1998

Nous ne pensons pas au départ que les veuves feraient l'objet d'une étude de cas sur les exclus, mais les faits donnent à penser que dans de nombreuses cultures, parmi les pauvres, le veuvage équivalait à la mort sociale. Les veuves sont rejetées parce qu'elles portent malheur ; elles sont considérées comme une charge inutile ou une proie facile, et elles sont souvent présentées comme pauvres entre les pauvres. Au Swaziland, les femmes expliquent que le sort des veuves est aggravé par une coutume Swazi qui considère qu'elles portent malheur et qui leur impose l'isolement pendant une longue période de deuil (Swaziland, 1997). Les préjugés sociaux conjugués aux coutumes familiales et à l'irresponsabilité des institutions publiques font que les veuves sont particulièrement exposées au risque d'exclusion sociale et à la pauvreté (étude de cas 6.2).

Conclusions

Dans de nombreux pays, les femmes et les hommes pauvres se sentent plus exclus et moins protégés qu'auparavant. La désintégration sociale est aggravée par la disparition rapide des anciens mécanismes de survie fondés sur les réseaux traditionnels, et de la solidarité communautaire qui

jadis compensait en partie l'absence d'assistance de la part d'un État distant sur lequel les pauvres n'ont aucune prise. En fait, la solidarité s'est développée dans certains endroits en tant que mécanisme d'autoprotection, mais elle ne permet pas d'affronter, et encore moins de transformer, des institutions publiques corrompues et maffieuses et une justice et une police dont la protection peut être achetée ou vendue. Dans ce contexte, la volonté et l'effort personnels ne suffisent pas pour sortir de la pauvreté, ce qui décourage l'investissement dans le capital humain. Au Mexique (1995), en Lettonie (1998) comme au Viet Nam (1999a), les enfants disent ouvertement que ni les études ni le travail ne permettent de sortir de la pauvreté.

Les changements intervenus au cours des dix dernières années ont affaibli les réseaux de protection et les pratiques sociales qui sont importants pour de nombreux groupes vulnérables. Pris dans l'engrenage de la pauvreté et de l'exclusion, les pauvres luttent pour survivre sans avoir aucune possibilité d'accéder à l'information, aux emplois, à l'éducation, aux soins de santé, aux marchés, aux systèmes de pension et aux autres ressources. La structure de l'État aggrave souvent les tensions et les clivages sociaux, ce qui creuse le fossé entre les riches et les pauvres (voir le tableau 6.1 à l'appendice 7).

Étude de cas 6.1 : Les pauvres et la police

Le relâchement progressif du contrôle de l'État a limité certaines des fonctions de la police. Mais dans le même temps, cela a eu aussi pour effet de limiter le contrôle de l'État sur la police. C'est pourquoi de nombreuses personnes en ont très peur. Les citoyens, en particulier les pauvres, ne se sentent pas protégés contre la police, parce que l'État est faible. Ils ne peuvent qu'obtempérer quand elle exige des pots-de-vin ou profère des menaces. — Ukraine, 1996

Le dysfonctionnement de la police contribue grandement à la disparition de la cohésion sociale et de la confiance au sein de la société, et à l'aggravation de la criminalité et de la violence. La corruption, la faillite institutionnelle et la fragmentation sociale sont trois éléments mis en évidence par les attitudes à l'égard de la police. Celle-ci est considérée comme l'une des trois institutions sociales les plus répressives (les deux autres étant l'armée et le ménage) (Gelles et Straus, 1988). En l'absence de contre-pouvoirs institutionnels, la police peut devenir une force de répression et d'exploitation.

Bien entendu, les conséquences de la répression policière diffèrent selon le contexte, dépendant principalement du degré d'engagement antérieur de

la police dans la société. Dans les pays de l'ancien bloc soviétique, par exemple, la police était omniprésente et avait essentiellement une fonction de surveillance. Un rapport sur l'Ukraine explique :

En analysant la façon dont la police est perçue et son rapport avec la criminalité et le respect de la loi, on note que la police soviétique était chargée de servir l'État en surveillant et en contrôlant les citoyens et en maintenant l'ordre, au lieu de lutter contre la criminalité. Les citoyens devaient s'adresser à la police pour obtenir une carte d'enregistrement (propiska). La milice vérifiait si les citoyens travaillaient et vivaient là où ils étaient enregistrés et elle inscrivait les mariages et les divorces sur les passeports internes que les gens utilisent encore comme pièce d'identité légale. C'est aussi à la police que les citoyens devaient demander un passeport et un visa pour aller à l'étranger. — Ukraine, 1996

Dans le monde entier, la police est présente dans la société pour diverses raisons, par exemple, pour lutter contre le trafic de stupéfiants ou contre le terrorisme et les forces antidémocratiques. Le renforcement de la présence policière dans la communauté a des effets notables. À la Jamaïque, par exemple, la création d'une brigade spéciale de lutte contre la criminalité a provoqué une grande tension sociale :

La police fait partie de la vie quotidienne des pauvres des villes, mais elle est perçue comme un pilier des structures existantes fondées sur la peur et la division. Il a été rapporté que la brigade de lutte contre la criminalité (ACID) et la « Rat Patrol » (patrouille composée de militaires et de policiers) inspiraient la crainte par des actes de violence, surtout parmi les jeunes qui considéraient qu'ils étaient victimes de harcèlement. — Jamaïque, 1997

En Afrique du Sud, la police a toujours été associée au gouvernement répressif de la minorité blanche et elle est toujours mal vue par la majorité (Afrique du Sud, 1998). Dans une grande partie de l'Asie du Sud, la police est associée aux politiciens corrompus, inspirant plus la peur que le respect parmi les pauvres.

Les activités de la police

Les policiers protègent leur famille rien qu'en montrant leur ombre. — Un habitant d'Akhuria, Arménie, 1995

La simple présence de la police peut inspirer une telle crainte que les gens sont prêts à payer, par précaution, pour être tranquilles. Quand la police

échappe à tout contrôle, elle est libre de dominer, de menacer, de terroriser et d'exiger des pots-de-vin. Il en est question dans 40 % environ des rapports examinés, mais jamais en des termes favorables. La police est au mieux jugée « inactive » et, au pire, il est dit qu'elle harcèle les gens, les opprime et les brutalise. Dans des pays aussi différents que la Jamaïque, l'Ouganda, l'Inde et la Moldova, la violence policière est mentionnée comme un problème grave pour les pauvres.

Les exemples de passivité de la police sont particulièrement nombreux en Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique, où la police est jugée inefficace parce qu'elle ne répond pas aux attentes des citoyens, comme le montre l'exemple suivant en Ukraine. Une femme âgée, Rosa, a raconté qu'une fois, elle avait appelé la police pour signaler que son voisin arabe avait été sauvagement battu par des hommes armés qui exigeaient de l'argent. Les policiers ont prétendu qu'ils n'avaient pas assez d'essence pour venir, alors que le commissariat ne se trouvait qu'à 200 m du lieu du délit (Ukraine, 1996).

Cette inaction semble particulièrement fréquente dans les cas de violence contre des femmes. En Afrique du Sud, des femmes victimes de viols expliquent que « la police ne fait rien ». Quand on porte plainte, ils disent toujours : « Allez trouver d'autres personnes violées par cet homme et revenez avec les noms des victimes, comme ça on pourra savoir si c'est vraiment un violeur ». Et ils demandent : « Qu'avez-vous fait pour être violées ? Avez-vous provoqué l'homme ? Quel genre de vêtements portiez-vous ? » Ils vous posent toutes sortes de questions sans vous aider le moins du monde » (Afrique du Sud, 1998).

Outre le problème de l'inaction, la corruption est un autre obstacle majeur au bon fonctionnement de la police et de la justice. À Madagascar, les policiers et les juges, qui sont censés être les gardiens de la justice, passent pour être les plus corrompus (Madagascar, 1994). L'incidence de la corruption de la police varie selon le contexte, mais elle peut se diffuser dans toute la société, car elle se perpétue d'elle-même.

De nombreux rapports signalent aussi que la police rend de plus en plus difficile la survie dans le secteur informel, en harcelant les marchands ambulants et les petits commerçants, en particulier les femmes, qui sont constamment obligées de se déplacer pour éviter les rondes organisées par la police dans les zones non autorisées, en vue d'obtenir des pots-de-vin. Ce comportement est mentionné dans de nombreux rapports. Au Cameroun, par exemple, « des marchands de denrées alimentaires ont signalé que, même si la route est en bon état, "voyager est un véritable cauchemar" en raison des nombreux barrages de police, des tracasseries policières et des contrôles des douanes » (Cameroun, 1995).

En Géorgie, la corruption intervient dans toutes les activités commerciales tant formelles qu'informelles. Les petits commerçants doivent

verser des pots-de-vin à tous les fonctionnaires, y compris les policiers, et sont raquetés par le crime organisé. Les petits entrepreneurs disent que la seule façon de survivre et d'éviter un « accident soudain », c'est d'avoir un *krysha*, un protecteur, pour être en bons termes avec les personnes influentes au sein de la police et pour le faire savoir (Géorgie, 1997). Hormis l'inaction, la négligence et la corruption, le harcèlement par la police est généralement la pire forme d'injustice affectant les pauvres. Un Géorgien à Moscou peut être passé à tabac par des policiers simplement parce que les personnes du Caucase sont suspectes ou, à l'extrême, il peut être « renvoyé dans un cercueil » (Géorgie, 1997).

Les minorités et les exclus sont particulièrement exposés au racket et au harcèlement de la police. Au Pakistan, les enquêteurs ont observé que l'insécurité était à son comble dans la communauté bengali de Rehmanabad, à Karachi. « Ils ont été expulsés et leurs maisons ont été rasées, et, quand ils sont revenus et ont construit des logements de fortune avec des roseaux et des sacs, ils ont été constamment harcelés par les promoteurs, par la police et par les partis politiques » (Pakistan, 1993). De même, au Bangladesh, des groupes autochtones ont renoncé à se plaindre à la police parce qu'ils savaient qu'elle ne ferait rien, si ce n'est les harceler davantage (Bangladesh, 1996). En Géorgie, les personnes déplacées expliquent que non seulement elles portent l'étiquette infamante de mendiants, mais, même quand elles avaient de la terre, on leur volait leurs volailles plus souvent qu'aux autres, et la police ne faisait rien (Géorgie, 1997).

Stratégies de défense

Quand l'État se désintègre, ses agents locaux peuvent exercer un pouvoir arbitraire en toute impunité. Les personnes pauvres qui parviennent à obtenir la protection de la police s'en sortent beaucoup mieux que celles qui ne le peuvent pas (Inde, 1998d). Les rapports identifient deux types de mécanismes de défense, qui correspondent aux deux fonctions de la police : le maintien de l'ordre et la protection du public.

Se défendre face à l'injustice

La police est relativement récente dans de nombreux pays où le maintien de l'ordre est assuré au moyen de divers mécanismes sociaux antérieurs à la police officielle. En Inde, par exemple, les litiges entre villageois sont souvent réglés par le chef du village, le *mukhia*, assisté par quatre autres villageois formant un comité informel appelé *panch*. Les protagonistes respectent généralement les décisions du comité qui ne sont presque jamais déclarées à la police ou soumises aux tribunaux (Inde, 1997a).

Dans certains cas, la justice est rendue de manière informelle, selon la tradition. Dans d'autres, un tribunal populaire est établi. Celui-ci

fonctionne de façon plus démocratique, mais rien ne garantit l'absence de répression ou d'injustice. À la Jamaïque, des systèmes de justice informels se sont développés dans les communautés pauvres pour faire face à l'insécurité. Ayant généralement une structure hiérarchisée consistant en conseils, en comités et même en groupes *ad hoc*, ces systèmes informels sont dirigés par des personnalités influentes. Dans un cas, un cocaïnomanie a été battu et chassé de la communauté, dans un autre, une personne accusée de molester les enfants a été « jugée par le peuple » et chassée (Jamaïque, 1997). Aucun de ces mécanismes n'est pleinement satisfaisant. En période de crise institutionnelle, certains groupes peuvent s'ériger en « juge, en jurés et en bourreau », ce qui est particulièrement dangereux, surtout pour ceux qui n'ont aucun pouvoir.

Se défendre face à l'insécurité

Quand les institutions sont défaillantes, ceux qui ont plus de pouvoir ou de ressources sont mieux à même de bénéficier de la protection de la police que les autres. Si la police ne veut pas ou ne peut pas assurer leur protection, ils trouvent d'autres solutions. En Ukraine, par exemple, les hommes d'affaires se sentent souvent obligés de prendre des gardes du corps parce que la police ne protège pas les particuliers ou les biens privés. Il en résulte une dépendance mutuelle entre les policiers et les hommes d'affaires. De surcroît, beaucoup pensent que la « mafia » locale (c'est-à-dire les gangs ethniques, le crime organisé et les fonctionnaires corrompus) a infiltré les services de police et que les malfaiteurs opèrent généralement au vu de la police et avec sa protection (Ukraine, 1996). Les liens entre la police et les milieux d'affaires du secteur formel expliquent aussi le harcèlement par la police des personnes travaillant dans le secteur informel, qui est fréquemment évoqué.

Les personnes qui n'ont pas les moyens d'avoir une protection renforcée s'entendent parfois entre elles pour améliorer leur sécurité. En Tanzanie, dans certains villages où le vol de bétail est très répandu et où la police est quasiment absente, les villageois se sont regroupés pour former des *sungusungu* qui veillent à la sécurité de la communauté. Tous les hommes et femmes du village âgés de plus de 20 ans doivent y participer. Les hommes jeunes sont responsables de la sécurité et, la nuit, ils font des rondes pour s'assurer qu'il n'y a pas de voleurs. Les femmes se relaient pour préparer à manger pour les hommes (Tanzanie, 1997). De même, en Géorgie, comme le vol du bétail et des récoltes est fréquent, les paysans se relaient pour surveiller les champs et il leur est arrivé de se trouver face à des voleurs armés en pleine nuit (Géorgie, 1997).

Quand il faut acheter la protection de la police, les pauvres des bidonvilles se trouvent souvent entre le marteau et l'enclume : d'une part,

une police corrompue et prédatrice, et, d'autre part, des propriétaires de taudis et des gangs. Au Bangladesh, les habitants des bidonvilles notent que les services de police ne leur fournissent aucune assistance. À Chittagong et à Dhaka, les hommes signalent que les adolescentes sont souvent harcelées et même kidnappées et violées par des sbires, qui demandent de l'argent aux habitants et les menacent de brûler leurs maisons s'ils portent plainte (Bangladesh, 1996).

Conséquences pour les pauvres

La police ne peut pas maintenir l'ordre ; elle est trop corrompue. — Panama, 1998

Quand les gens n'ont plus confiance dans la police, cela ne fait qu'aggraver son discrédit et son inefficacité. Mais la corruption de la police a des conséquences beaucoup plus vastes. Il est dit, dans toutes les régions, qu'elle engendre une méfiance croissante entre les groupes et les individus, qui s'accompagne d'une augmentation de la criminalité. Le discrédit de la police entrave la coopération au sein des communautés et entre les groupes. Si les membres de la communauté se méfient les uns des autres, il ne faut guère espérer un changement positif. À la Jamaïque, par exemple, les institutions sociales existant dans les communautés étudiées n'ont pas permis de réduire la violence, laissant dans bien des cas un grand vide institutionnel. En conséquence, la présence visible de différents services de police est la seule façon de lutter contre la violence, mais les policiers eux-mêmes sont alors accusés de brutalités et de violations des droits de l'homme (Jamaïque, 1997).

En Moldova, la criminalité croissante, allant du pillage des champs aux viols et aux agressions, dissuade les gens de sortir de chez eux, à la campagne comme en ville, parce qu'ils ont peur des menaces, des actes d'intimidation et des exactions commises par ceux qui ont le pouvoir. La méfiance qui règne au sein des communautés et entre les citoyens et les autorités, la collusion entre les fonctionnaires locaux et la police, la justice à deux vitesses et le discrédit du système bancaire, lui aussi corrompu, « entravent considérablement l'initiative des citoyens et l'action à la base » (Moldova, 1997).

Conclusion

Il n'y a pas de remède miracle. Le comportement de la police découle du dysfonctionnement de l'État. Comme les pauvres souffrent tout particulièrement de la criminalité, de la corruption et du harcèlement de la police, les stratégies de lutte contre la pauvreté ne peuvent plus ignorer le rôle de cette dernière qui, par son action ou son inaction, crée un état de non-droit, contribuant ainsi à l'aggravation du sort des plus démunis. Les

femmes étant particulièrement vulnérables, il faudrait envisager de créer des postes de police dirigés par des femmes pour les femmes, et ayant les mêmes pouvoirs, les mêmes ressources et le même statut que les postes de police habituels, comme cela a été suggéré dans la République du Yémen (République du Yémen, 1998).

Étude de cas 6.2 : La situation des veuves

Cette étude de cas examine deux questions : comment et pourquoi les veuves sont-elles exclues et comment font-elles face ?

Comment et pourquoi les veuves sont-elles exclues ?

Quand mon mari est mort, mes beaux-parents m'ont dit de partir. Alors je suis venue en ville et j'ai dormi sur le trottoir.
— Une veuve d'âge moyen, Kenya, 1996

Si une femme n'a pas d'enfants quand son mari meurt, elle doit partir immédiatement ; parfois elle est accusée de la mort de son mari, voire de sorcellerie. Elle part sans rien d'autre que ses vêtements. — Tanzanie, 1997

Les rapports sur l'évaluation de la pauvreté mettent en évidence quatre grandes causes d'exclusion des veuves : l'absence de contribution économique, l'absence de biens, la nécessité de remplir certaines fonctions sociales et le fait que les veuves bénéficient rarement des systèmes de protection formels.

Absence de contribution économique

Elles ne possèdent aucune compétence. — Inde, 1997b

Comme cela a été observé en Inde, les veuves sont considérées comme un fardeau économique pour le ménage : « Elles dépendent entièrement de la famille car elles n'ont aucune source de revenus. Du point de vue social, elles sont souvent négligées et considérées comme une charge. Les gens pensent en général qu'elles n'apportent aucune contribution économique et qu'elles ne possèdent aucune compétence » (Inde, 1997b).

Contrairement à ces idées reçues, les veuves travaillent dans bien des cas, mais le champ de leurs activités est souvent limité par le fait qu'elles doivent s'occuper des enfants. En fait, l'absence d'activité économique productive semble due aux contraintes qui pèsent sur elles, plutôt qu'aux femmes elles-mêmes. Au Guatemala, une veuve a fait observer que « les veuves n'ont personne pour les aider ; elles n'ont même pas un petit lopin de terre à cultiver, sans parler d'une maison » (Guatemala, 1994a). De

surcroît, les traditions culturelles et les systèmes juridiques empêchent bien souvent les veuves de disposer des ressources qui appartenaient au ménage. De surcroît, elles ne peuvent pas compter sur le soutien de leurs réseaux sociaux initiaux puisqu'elles sont censées couper ces liens à leur mariage. Pour de nombreuses femmes, il est encore plus difficile de trouver un travail rémunéré socialement acceptable quand il faut supporter la flétrissure et la douleur du veuvage et les responsabilités maternelles. Privées de biens, de possibilités et de soutien social, les veuves doivent travailler sans répit pour survivre. Une veuve mère de six enfants qui tisse, ramasse du bois pour le vendre et travaille occasionnellement comme blanchisseuse, dit : « Nous sommes pauvres parce que notre travail ne nous permet pas de manger. Ce que nous gagnons suffit pour un ou deux jours et ensuite nous devons chercher de nouveau du travail pour les jours suivants. Chaque jour est une souffrance. Nous n'avons jamais de répit » (Guatemala, 1994a).

Les veuves ne possèdent rien

Après la mort de mon mari, son frère a épousé sa deuxième femme et a pris tous les papiers concernant la maison qu'il possédait. Maintenant, je ne suis ni propriétaire ni locataire. Il loue quatre des six pièces et il garde le loyer. Mon beau-frère a loué certains de mes enfants. Je travaille comme domestique et je vends du sable qui sert à laver la vaisselle. Je ramasse le sable dans le quartier. Je mange ce que je trouve et ce n'est pas tous les jours. — Une veuve dans un quartier de Bamako, Mali, 1993

Dans de nombreuses sociétés traditionnelles, les femmes sont dépouillées des biens du ménage à la mort de leur mari. Elles voient donc leurs ressources diminuer considérablement à un moment où elles ne sont pas à même d'y faire face. Leurs difficultés économiques sont aggravées par la discrimination dont elles sont victimes dans le domaine du crédit, ce qui les empêche d'acquérir de nouveaux biens. Ce thème est abordé par des femmes dans des groupes de discussion :

Quand une femme perd son mari, les parents du défunt (en général ses frères) réclament les biens du ménage, sauf si ses fils sont assez âgés pour hériter ; ils s'emparent des moyens de production et de transport et même de la maison. Dans certaines régions d'Afrique, les veuves doivent rester à la maison pendant un an, ce qui les oblige à abandonner toute activité rémunérée et à dépendre de la charité. La coutume qui veut que les beaux-frères « héritent » de la veuve en même temps que des biens est un moindre mal dans la mesure où cela permet à la femme de conserver l'usufruit des biens du ménage

et lui assure la protection et le statut social conférés par le mariage. — Bénin, 1994

Au Nigéria, « il a été dit que les veuves sont suspectes quand elles veulent emprunter de l'argent pour monter une affaire ou se perfectionner. En outre, leur vie privée et leurs biens sont menacés. En vertu des règles familiales traditionnelles, les veuves et les femmes stériles n'ont aucun droit sur les biens du ménage qui reviennent à la famille du mari » (Nigéria, 1995).

Obligation de remplir certaines fonctions sociales

Le deuil et les funérailles peuvent entraîner la pauvreté. — Kenya, 1997

Malgré la perte économique résultant du décès du mari, une veuve est souvent censée participer à des activités communautaires coûteuses, et notamment elle doit payer les funérailles. Les frais peuvent être très élevés, surtout en proportion du revenu d'une personne pauvre. Dans certains pays, les parents peuvent participer aux dépenses. Mais, à défaut, la veuve doit tout payer elle-même : « Le deuil et les funérailles peuvent entraîner la pauvreté. À Kisumu, une veuve et ses enfants se retrouvent souvent sans un sou. C'est le début de la pauvreté » (Kenya, 1997).

En Asie du Sud, les veuves doivent constituer une dot pour leur fille :

Rehala habite à Mahya Bagra. Elle a 35 ans. Son mari est mort il y a dix ans, lui laissant trois enfants à élever. Son fils s'est marié et il est parti après avoir dilapidé toutes ses économies. Elle travaille comme domestique. Ses deux filles sont mariées, l'aînée à un conducteur de pousse-pousse et la cadette à un ouvrier. Rehala n'a pas pu leur fournir de dot. Les hommes la lui demandent sans cesse. Ils veulent de l'or, des meubles, des ustensiles et des matelas. Elle pensait que son fils l'aiderait mais il ne s'occupe que de lui. Elle a déjà emprunté 30 000 takas et elle pense qu'elle n'arrivera jamais à les rembourser et à fournir la dot exigée par ses deux beaux-fils. — Bangladesh, 1996

Les veuves ne bénéficient pas des mécanismes de protection publics ou communautaires

Si une aide arrive, on ne sait jamais où elle passe. — Moldova, 1997

Les programmes d'assistance fournissent rarement une aide directe aux veuves. Bien souvent, celles-ci doivent demander une aide à un autre titre,

par exemple au titre de pension ou de transfert de fonds publics en faveur des pauvres. De plus, comme les autres groupes de pauvres et d'exclus, les veuves ne sont pas en mesure d'influencer l'action des pouvoirs publics ; leur impuissance face à l'indifférence politique et à la corruption aggrave leurs difficultés économiques.

Comment les veuves réagissent-elles ?

Les veuves essaient de s'en sortir de diverses façons ; le plus souvent, elles entreprennent une activité informelle ; elles retirent leurs enfants de l'école ; elles font valoir leurs droits quand elles en ont ; elles retournent chez leurs parents, ou elles migrent et se prostituent.

Elles cherchent un emploi informel

*Pour une femme, il est difficile de recommencer sa vie. —
Tanzanie, 1997*

Pour s'en sortir, les veuves cherchent du travail. Bien souvent, elles sont exclues de l'emploi dans le secteur structuré en raison de la discrimination à l'égard des femmes et elles sont obligées de chercher du travail dans le secteur informel (MacEwen Scott, 1995). En Tanzanie, un groupe de femmes rurales explique qu'« il est difficile pour une femme de recommencer sa vie... Elle peut se mettre à vendre des produits sur les marchés, ou faire des menus travaux, ou bien elle se prostitue. N'étant pas instruites, beaucoup de femmes ignorent leurs droits et finissent avec des camionneurs sur les routes de Dar-Malawi ou du Rwanda. Elles reviennent quand elles sont enceintes » (Tanzanie, 1997).

En Macédoine (1998), une veuve explique qu'elle mendie. « Tous les jours, elle s'installe sur le trottoir ou à un carrefour et elle mendie avec son enfant de trois ans. Elle gagne ainsi environ 150 denars par jour. Elle se déplace en autobus, sans payer parce que les chauffeurs la connaissent déjà... » Ses enfants ne vont pas à l'école parce qu'elle n'a pas assez d'argent.

Dans de nombreux pays, les veuves doivent se battre pour survivre. « Mai a 37 ans. Son mari est mort quand elle était enceinte de trois mois. Comme elle ne pouvait pas travailler pendant sa grossesse et comme elle avait déjà deux enfants à élever, elle s'est endettée et elle a dû hypothéquer sa terre pour acheter à manger. Elle est maintenant employée comme domestique, mais elle doit encore 2 millions de dongs. Elle travaille de six heures et demie du matin à cinq heures du soir et son principal souci, c'est d'abord de racheter sa terre, puis c'est la solitude. Elle rêve maintenant d'économiser suffisamment d'argent pour élever des cochons et des canards et sa fille voudrait qu'elle n'ait plus de dettes » (Viet Nam, 1999a).

Elles retirent leurs enfants de l'école

Nous devons survivre. — Moldova, 1997

Pour survivre, les veuves doivent parfois faire le choix difficile de retirer leurs enfants de l'école. Dans ce cas, ce sont plutôt les filles qui sont concernées car elles peuvent procurer un revenu en travaillant et elles peuvent s'occuper des tâches domestiques pendant que leur mère travaille. « Une jeune femme mère de quatre enfants n'envoie pas à l'école ses trois enfants d'âge scolaire pour qu'ils l'aident à ramasser des vieux cartons. "Nous devons survivre. Si nous n'avions rien à brûler, nous serions morts. Les enfants ne peuvent pas aller à l'école parce que, sans eux, je ne pourrais pas ramasser suffisamment de cartons" » (Moldova, 1997).

Elles font valoir leurs droits éventuels auprès de l'État ou de la communauté

Sans les pensions... de nombreux ménages et de nombreuses communautés s'effondreraient. — Afrique du Sud, 1998

Pour une veuve âgée, une pension peut être une source de revenu cruciale, non seulement pour elle-même mais aussi, par effet multiplicateur, pour la communauté dans laquelle elle vit. « Sans les pensions, il est évident que de nombreux ménages et de nombreuses communautés s'effondreraient. Les pensions profitent à la fois aux ménages et à la communauté et elles servent à mettre en valeur les biens du ménage et à subvenir aux besoins des petits-enfants quand les grands-parents s'en occupent en l'absence des parents. Elles contribuent aussi à la sécurité des personnes âgées au sein de la famille (ou leur permettent de s'en aller si elles le souhaitent). Ainsi, elles leur assurent une certaine autonomie » (Afrique du Sud, 1998).

Dans certains cas, les veuves peuvent même bénéficier d'aides directes. « Le fonds de prévoyance sociale collective sert à subvenir aux besoins de cinq catégories de personnes, les personnes âgées, les infirmes, les veufs et les veuves âgés et les orphelins, en leur fournissant cinq formes d'aides (nourriture, vêtements, soins médicaux, logement et frais d'enterrement) ; une allocation est accordée aussi aux ménages très pauvres » (Chine, 1997). Mais en général, les mécanismes de protection sociale de l'État ne s'adressent pas directement aux veuves, qui peuvent bénéficier, dans certains cas, d'allocations destinées à la communauté et aux ménages :

Les veuves et les personnes âgées sont respectées dans la société pakistanaise et ceux qui font partie d'un réseau social bénéficient d'un certain soutien. En échange, ils aident à garder les enfants et à effectuer les travaux domestiques, ou bien ils

participent à des activités génératrices de revenus. Mais l'aide est généralement accordée par des personnes qui sont elles-mêmes démunies... Bien que les veuves soient au centre de la plupart des programmes de protection sociale, dans l'ensemble, les secteurs sociaux ne donnent pas la priorité aux problèmes des personnes âgées, dont les veuves ne font pas nécessairement partie. — Pakistan, 1993

Elles retournent chez leurs parents

Même son père hésite à l'accueillir parce qu'elle ne peut pas hériter. — Tanzanie, 1997

Le soutien qu'une veuve peut espérer obtenir de sa famille dépend de la culture. En Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique, ce problème est évoqué beaucoup moins souvent que dans d'autres parties du monde en développement. En Afrique subsaharienne, les veuves ne sont pas incluses dans les réseaux fondés sur la parenté, qui servent par ailleurs de filets de protection sociale. Au Kenya, par exemple, elles disent que, comme elles ne seraient pas les bienvenues dans la maison paternelle, elles vont simplement s'installer dans la ville la plus proche et essayent de gagner leur vie, souvent en se prostituant (Kenya, 1996). En Tanzanie, « la situation d'une veuve est tragique car, lorsqu'elle retourne chez ses parents, son père hésite à l'accueillir parce qu'elle ne peut pas hériter. Une femme divorcée ou séparée est enterrée dans l'enceinte de l'église, et non sur l'exploitation de son père. Dans certaines régions, elle sera enterrée à la limite de l'exploitation, parce qu'elle n'y a pas sa place. L'exploitation est destinée à son fils » (Tanzanie, 1997).

Elles migrent

Je suis allée partout en élevant mes enfants tant bien que mal. — Afrique du Sud, 1998

Comme il n'y a pas de travail socialement acceptable pour les veuves à la campagne, elles doivent migrer vers les villes, ce qui les rend plus vulnérables car les réseaux familiaux s'étendent rarement jusque dans les zones urbaines. Une veuve âgée dit : « À l'époque [après avoir été chassée d'une ferme], j'ai été ballottée à droite et à gauche, prenant des coups ici et là. Je suis allée partout, en élevant mes enfants tant bien que mal. Je suis allée sur la côte, près de Port Alfred. J'ai essayé de gagner ma vie en travaillant pour des Blancs dans cette région, passant une année à un endroit, deux autres ailleurs, et ainsi de suite. Après, je suis revenue à Manly Flats pour travailler dans une plantation de chicorée, mais j'ai dû

rejoindre mes filles à Grahamstown parce que les enfants trouvaient le travail trop pénible » (Afrique du Sud, 1998).

Elles se prostituent

Après la mort de mon mari, j'ai essayé de gagner de l'argent de diverses façons, mais la prostitution était ce qui rapportait le plus — Une veuve, mère de deux enfants, Macédoine, 1998

Pour gagner de l'argent, certaines veuves se prostituent. Étant donné le risque de maladies et le caractère honteux de cette activité, c'est généralement un dernier recours pour les veuves et les femmes pauvres. Au Cameroun, « le taux élevé de prostitution a été attribué à deux facteurs : a) le chômage et b) les mesures d'austérité et la réduction massive des salaires. ... Les prostituées interrogées à Yaoundé et à Douala l'ont confirmé. Dans la province orientale, des adolescentes et des femmes sans emploi ont dit, désespérées, "Nous avons bien des produits à vendre, mais personne n'en achète. Ou bien on les vend si bon marché que cela ne vaut plus la peine de cultiver. Dans cette situation sans issue, que pouvons-nous encore vendre ?" » (Cameroun, 1995).

Conclusion

Il ressort de ces observations que l'on pourrait améliorer le sort des veuves et de leur famille en agissant dans quatre domaines : 1) respect des droits de propriété ; 2) accession à l'emploi ; 3) renforcement des systèmes de protection ; et 4) interventions au niveau de la communauté.

En faisant respecter les droits de propriété, on remet en question les fondements économiques de l'exclusion des veuves. Dès lors qu'elles possèdent des ressources, elles ont davantage de chances d'obtenir un soutien et, grâce à ces ressources sociales et économiques, elles ont de meilleures garanties pour l'avenir.

L'accès à l'emploi est essentiel. La discrimination dont les veuves sont victimes sur le marché du travail les oblige à travailler dans le secteur informel, où les emplois sont mal payés et précaires. Au Bangladesh, le travail est la priorité absolue pour toutes les femmes. Il est donc indispensable de mettre fin à la discrimination à l'encontre des veuves et des femmes en général sur le marché structuré et d'améliorer les conditions d'emploi dans le secteur informel où travaillent la plupart des femmes pauvres. Il est particulièrement important d'aider les femmes à s'établir à leur compte car cela leur permet d'améliorer leur situation financière et leur statut social, d'éprouver une plus grande sécurité sur le plan psychologique, d'envoyer leurs enfants à l'école et d'accéder aux soins de santé. De nombreuses femmes font valoir qu'elles ne demandent pas la charité, mais

souhaitent simplement pouvoir travailler pour ne pas avoir à quémander une aide extérieure (Bangladesh, 1996).

Les systèmes de protection financés par l'État et par la communauté peuvent assurer aux veuves une certaine sécurité, sans laquelle elles ne peuvent pas, à la tête d'un ménage, prendre les risques nécessaires en vue d'améliorer durablement leur situation économique. Ces systèmes de protection devraient permettre aux veuves d'avoir la marge de manœuvre nécessaire pour sortir de la pauvreté et redéfinir leur rôle dans la société.

Des interventions au niveau de la communauté sont nécessaires pour atténuer les contraintes sociales et économiques qui pèsent sur les veuves, compte tenu de la persistance de certaines normes sociales. La nécessité d'une aide directe apparaît clairement à travers les EPP. Les programmes communautaires favorisant la solidarité économique et sociale peuvent transformer leur existence.



Chapitre 7

Conclusions : Quelle solution pour l'avenir ?

*Dites aux responsables en ville que les pauvres
ne reçoivent jamais l'argent qui leur est destiné.
S'ils veulent nous venir en aide, ils doivent le faire di-
rectement, et sans passer par des intermédiaires.*

— Une femme pauvre, Pakistan, 1993

Cet ouvrage met l'accent sur le caractère immuable des normes sociales, sur l'inégalité des rapports de force et sur la ténacité des pauvres. Malgré les efforts qu'ils déploient eux-mêmes, malgré l'engagement de milliers de personnes dévouées dans les pays en développement et au sein des organismes de développement internationaux et malgré les sommes considérables dépensées par les gouvernements nationaux et les organisations internationales, il y a plus de pauvres aujourd'hui qu'au début de la décennie. Les pauvres représentent actuellement 56 % de la population mondiale : 1,2 milliard de personnes vivent avec moins de 1 dollar par jour et 2,8 milliards avec seulement 2 dollars par jour¹. Pour louables qu'ils soient, les programmes de développement semblent inefficaces et inadaptés aux besoins des pauvres. Il y a certes des exemples de programmes donnant de bons résultats — des poches d'excellence — mais leur impact est bien modeste par rapport à l'ampleur du problème.

« Bien qu'elles soient généralement déçues par l'action du gouvernement, les communautés ne nient pas qu'il a un rôle à jouer dans le développement. À leur avis, il faudrait modifier la répartition des tâches : les communautés devraient recevoir directement des fonds en tant qu'exécutants et le gouvernement devrait fournir une assistance technique et assurer la supervision » (Nigéria 1996). Ce que les pauvres veulent avant tout, c'est une aide directe, un soutien permettant à leurs organisations de négocier directement avec les gouvernements, les ONG et les commerçants, sans passer par des « intermédiaires » exploités et corrompus. Ils veulent que les gouvernements et les ONG leur rendent des comptes, ce qui nécessite des changements systémiques. Comment y parvenir ? Tel est le défi que nous devons relever à l'aube du XXI^e siècle.

Ce dernier chapitre ne propose aucun plan d'action. Il suggère plutôt des lignes directrices pour guider ceux qui œuvrent à l'amélioration du sort des pauvres. La première section examine brièvement le pouvoir des institutions et des normes sociales et fait la synthèse des conclusions tirées de l'analyse des rapports sur les EPP. La seconde indique quatre éléments à inclure dans une stratégie axée sur le changement.

Les institutions et le pouvoir

Nous les pauvres nous sommes invisibles. Les autres ne nous voient pas comme s'ils étaient aveugles. — Pakistan, 1993

Les gens s'en remettent à Dieu parce que le gouvernement ne s'occupe plus de ces problèmes. — Arménie, 1995

Sen parle de « régression économique et sociale » pour décrire le phénomène de paupérisation et de précarisation des pauvres à une

époque où le monde connaît une prospérité sans précédent (Sen, 1993). La dure réalité de cette régression est illustrée par les récits recueillis dans les EPP. Les normes et les institutions sociales sont les principaux obstacles rencontrés par les femmes et les hommes pauvres qui cherchent à s'en sortir contre vents et marées. Comme l'atteste invariablement leur expérience, les règles informelles et les normes sociales sont profondément enracinées et l'emportent toujours sur les règles formelles.

C'est précisément à cause de cet enracinement qu'un changement partiel du système social ne peut pas entraîner une transformation systémique. En fait, cela suscite une résistance au sein du système jusqu'à ce que l'« ordre » soit rétabli. Ce phénomène est évident dans toutes les sociétés, à tous les niveaux, du ménage à l'État nation.

L'expérience des personnes pauvres témoignent de l'inégalité fondamentale des rapports de force entre les différents groupes sociaux et de l'absence de passerelle ou de liaison horizontale entre les plus puissants et les moins puissants. Il n'est pas étonnant, dans ce contexte institutionnel, que la vie des pauvres soit marquée par l'absence de pouvoir et d'influence. Dans ces circonstances, les politiques et les organismes de développement doivent s'employer en priorité à donner aux pauvres les moyens de s'exprimer et d'agir.

Constatations

Cette section met en lumière huit constatations découlant de l'analyse du contenu de 81 évaluations participatives de la pauvreté (EPP) effectuées dans 50 pays. Qu'il s'agisse de la pauvreté, des institutions ou des relations entre les hommes et les femmes, on a procédé, sans avoir de réponses *a priori*, à une analyse objective des descriptions de la réalité faites par les pauvres pour dégager des schémas généraux.

Impuissance et pauvreté

La pauvreté, c'est l'humiliation, le sentiment d'être dépendant et d'être obligé d'accepter l'insolence, les insultes et l'indifférence quand on demande de l'aide. — Lettonie, 1998

Les personnes pauvres — notamment les nouveaux pauvres d'Europe orientale, d'Asie centrale et de l'ex-Union soviétique — définissent la pauvreté comme étant le manque de nourriture et de ressources, l'impuissance résultant de la dépendance à l'égard des autres et l'incapacité de se protéger contre l'exploitation et les abus en raison de cette dépendance. Le manque de nourriture et le chômage sont considérés presque partout comme des problèmes majeurs. Les riches sont ceux qui ont

un seul emploi, tandis que les pauvres cumulent plusieurs emplois dangereux (Pakistan, 1996, Afrique du Sud, 1998). En Afrique subsaharienne et en Asie, les pauvres en milieu rural sont ceux qui doivent vendre leurs produits à bas prix aux riches parce qu'ils ont besoin d'argent liquide et n'ont pas de moyens de stockage, et qui sont ensuite obligés de racheter ces mêmes produits à un prix élevé. Ce sont aussi ceux qui travaillent de longues heures pour un salaire de misère parce qu'ils n'ont aucun pouvoir de négociation. Les ouvriers agricoles sont considérés comme les plus exploités car prisonniers de dettes qui se transmettent de génération en génération. Les pauvres se plaignent d'être traités avec rudesse et éprouvent une profonde humiliation dans leurs rapports avec l'État et avec leurs employeurs. En Géorgie, ils assimilent la pauvreté à l'absence de liberté — ils se sentent prisonniers de leur labeur quotidien, de la dépression et de la peur de l'avenir (Géorgie, 1997).

Notre analyse des définitions de la pauvreté donnée par les pauvres eux-mêmes révèle que cette dimension psychologique est cruciale. Les pauvres ont besoin de tranquillité et de paix, même si la pauvreté ne recule pas (Guatemala, 1997b). Les traditions sociales, l'hospitalité, la réciprocité, les cérémonies et les fêtes leur permettent de se considérer comme des êtres humains, en dépit d'un environnement économique et naturel déshumanisant. « Sans ces simples signes de solidarité, nos vies seraient insupportables », dit une femme pauvre en Ukraine (1996).

Le manque d'infrastructures de base — en particulier de routes, de moyens de transport et d'eau — apparaît comme une autre caractéristique de la pauvreté. « Là où passe une route, le développement suit immédiatement », dit un homme âgé au Cameroun (1995). Les routes et les moyens de transport facilitent l'insertion physique et sociale et permettent de vendre les récoltes à un meilleur prix. Les routes — même si elles ne conduisent qu'au village voisin — élargissent le champ des possibilités, accroissent le pouvoir de négociation et facilitent l'accès aux marchés et aux services. L'accès à l'eau potable et à l'eau d'irrigation est souvent cité comme une différence typique entre les pauvres et les riches.

Partout, la maladie est un fléau redouté. Comme les pauvres vivent de leurs gains quotidiens et n'ont pas de liquidités ou d'économies, une maladie grave peut plonger toute une famille dans la misère. « Si vous n'avez pas d'argent comptant, la maladie vous emmènera dans la tombe », dit un homme âgé au Ghana (1995a). Partout, le coût des soins médicaux et des transports, la nécessité de soudoyer le personnel de santé pour être soigné et l'obligation humiliante de supporter la brutalité et la méchanceté apparaissent comme des problèmes majeurs. Aux Philippines, une jeune mère qui ne pouvait pas se rendre à un dispensaire éloigné a dû « tenir son bébé dans ses bras en le berçant jusqu'à ce qu'il meure » (Philippines, 1999).

Au Viet Nam, une femme pauvre dit que la mort d'une personne permet aux autres de vivre, alors qu'en Europe centrale et orientale, les pauvres disent qu'ils doivent choisir entre le paiement de soins médicaux qui risquent de ne pas guérir le malade et le paiement de l'enterrement. En Géorgie, un nouveau proverbe a cours dans une région : « Les malades n'ont pas le droit de vivre » (Géorgie, 1997).

L'aptitude à lire et écrire est considérée partout comme un précieux atout pour survivre, éviter l'exploitation et conserver une certaine mobilité. « Je suis illettrée ; je suis comme aveugle », dit une mère pauvre au Pakistan (1993). Toutefois, l'enseignement, même l'enseignement primaire, est diversement apprécié dans de nombreux pays, y compris ceux d'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique. Les pauvres accordent certes de la valeur à l'éducation, mais son coût officiel et non officiel, même au niveau du primaire qui est prétendument gratuit, est jugé trop élevé pour un gain potentiel trop faible. Ils parlent de l'absentéisme des enseignants, de leur manque de motivation et de compétence, des contributions demandées aux familles — craies, combustibles, cadeaux — et du coût des uniformes, des manuels scolaires et des transports. De plus, ils sont nombreux à penser que, dans une économie en difficulté et dans une société corrompue, l'éducation ne garantit pas l'emploi. « Ce que l'on apprend à l'école ne permet pas de trouver du travail » (Ouganda, 1998).

Les personnes pauvres parlent abondamment de l'importance des ressources pour réduire la vulnérabilité. Il y a des différences très marquées entre les sexes : dans la plupart des pays, les femmes pauvres ont plus difficilement accès aux ressources que les hommes. Par ressources, on entend les biens matériels, en particulier la terre et le logement, les biens humains, comme la santé et l'esprit d'entreprise, les biens sociaux, c'est-à-dire les réseaux sociaux et les biens environnementaux. En l'absence d'économies personnelles ou d'aide de l'État, les pauvres ne peuvent compter que sur les relations sociales. Ils se sentent aussi plus vulnérables aux phénomènes saisonniers et aux catastrophes naturelles et plus menacés par une aggravation des tensions sociales. Dans de nombreux pays, les femmes pauvres se plaignent de leur vulnérabilité physique et ont peur des agressions et des violences sexuelles.

N'ayant ni ressources ni influence, les pauvres se sentent impuissants à se défendre eux-mêmes et à défendre leur famille. Les femmes pauvres qui vivent du ramassage des produits de la forêt autres que le bois se plaignent de l'amenuisement des ressources dû à l'abattage massif des arbres contre lequel elles ne peuvent rien. « Petit à petit, la nature meurt et personne ne comprend que c'est parce que l'homme est en train de la tuer », dit une femme pauvre mère de sept enfants au Guatemala (1997b).

Les relations au sein du ménage

Il l'a insultée et battue parce qu'elle n'avait pas préparé son dîner. — Bangladesh, 1996

Bien souvent, les ménages pauvres sont soumis à de telles tensions qu'ils s'effondrent, mais les normes régissant le rôle de l'homme et de la femme et l'inégalité entre les sexes persistent tant au sein du ménage qu'au sein de la société. Le ménage est la pierre angulaire de la société et c'est le lieu où les individus sont confrontés aux problèmes de la vie quotidienne, ainsi qu'aux normes, aux valeurs, aux rapports de force et aux prérogatives établis par la société. L'identité et le rôle de l'homme et de la femme sont associés, pour l'un, au fait d'être le soutien de famille et le décideur et, pour l'autre, au fait de prendre soin de la famille. Les normes sociales confèrent toujours à l'homme le pouvoir, et même le droit, de battre sa femme et dictent toujours à la femme de souffrir en silence. Si de nombreux ménages réussissent à préserver leur cohésion, beaucoup d'autres se disloquent sous le poids des bouleversements sociaux, politiques et économiques. Toutefois, les hommes et les femmes ne réagissent pas du tout de la même façon à ces bouleversements. Bien souvent, les hommes perdent pied, sombrent dans la violence domestique ou dans la boisson et la drogue, ou bien abandonnent leurs familles. Les femmes en revanche semblent capables de réprimer leur amour propre et de faire des travaux dégradants pour nourrir leur famille. « Plutôt que de souffrir de la pauvreté, il vaut mieux faire le ménage chez les autres » (Moldova, 1997).

Face à la discrimination sur le marché du travail, liée notamment à l'âge, et face au manque de possibilités dans le secteur structuré, les femmes sont entrées en grand nombre dans le secteur informel s'exposant ainsi à des risques supplémentaires. Le fait qu'elles ont un revenu n'est pas nécessairement un facteur d'émancipation. « Les hommes possèdent tout parce qu'il en est ainsi depuis leur naissance » (Tanzanie, 1997). Dans de nombreux pays, les femmes sont encore considérées en droit comme des mineures pour ce qui est de la propriété de terres et d'autres biens. En période de crise, « ce sont toujours les bijoux des femmes que l'on vend en premier » (Pakistan, 1993). Bien souvent, le décès du mari plonge la femme dans l'indigence.

Les relations avec l'État

L'individu n'est pas protégé ; il est opprimé par le sentiment d'être humilié, battu, insulté et volé. — Ukraine, 1996

« Personne ne veut de ceux qui ont les mains vides » (Macédoine, 1998). Les personnes pauvres constatent que l'État est inefficace, indifférent à leurs

besoins et corrompu. Ils sont conscients de l'importance des services publics, mais ils sont confrontés à la corruption à chaque instant de leur vie quotidienne. « Si le gouvernement accorde un prêt de 10 000 roupies, la moitié seulement parvient au destinataire. Le reste est détourné par les fonctionnaires. Si nous construisons une cabane, nous sommes aussitôt harcelés par les gens du Département des forêts qui réclament de l'argent, demandent d'où vient le bois et prétendent qu'il appartient au Département des forêts » (Inde, 1997d). Qu'il s'agisse de la santé, de l'éducation, des finances, de la distribution d'eau, de terres et de semences, de l'octroi de pensions et d'allocations de chômage et même de la distribution de secours dans les situations d'urgence, l'État est considéré comme corrompu, mauvais et indifférent. « Ce sont les pauvres qui souffrent. Dans notre pays, il y a des ressources, mais les autorités semblent ignorer les pauvres. Tout ce qui a trait aux pauvres est méprisé et c'est surtout la pauvreté qui est méprisée » (Brésil, 1995).

Le manque d'informations et l'obligation de présenter des papiers que les fonctionnaires empêchent d'obtenir limitent l'accès des pauvres aux services publics. Les pratiques institutionnelles reflètent les normes sociales, empêchant les femmes et les filles d'accéder à l'éducation, aux soins de santé, au crédit et à la propriété. Leur accès est limité aussi par le fait que de nombreux programmes ciblent les chefs de famille qui sont toujours présumés être des hommes. Pour en bénéficier, les femmes auraient besoin de papiers qui ne sont délivrés qu'aux hommes. En Ukraine, les chômeurs disent qu'« ils sont tellement humiliés dans les bureaux d'emploi qu'ils ont envie de fuir » (Ukraine, 1996). Au Kenya, les hommes, les femmes et les jeunes disent « qu'ils sont traités comme des chiens » dans les dispensaires (Kenya, 1996). Dans de nombreux pays d'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique, la privatisation est assimilée au vol (Géorgie, 1997). En Thaïlande, les pauvres disent : « Ce sont les riches qui ont profité du boom ... mais ce sont les pauvres qui font les frais de la crise » (Thaïlande, 1998).

Les relations avec l'élite

Les chefs ont le pouvoir, mais ils ne s'intéressent pas à la communauté. — Venezuela, 1998

Les élites et les chefs locaux gardent l'accès à l'aide publique, détournant les ressources à leur profit ou renforçant leur pouvoir sur les pauvres en se chargeant de la distribution de l'aide. Les pauvres parlent de collusion entre les autorités locales et l'élite locale. Au Panama, ils disent : « La communauté ne peut pas se faire entendre » (Panama, 1998). En Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique, les gens signalent un renforcement du clientélisme et disent que, sans protecteurs, il leur serait difficile de survivre. En Inde, le *Panchayat Raj* — dans le cadre duquel des pouvoirs et des ressources sont

transférés au conseil de village — semble limiter l'emprise des élites locales dans certaines régions, mais, dans d'autres, les organisations fondées sur les castes restent puissantes et la servitude reste un phénomène très répandu (Inde, 1998d). Les pauvres sont les témoins silencieux des malversations et des abus flagrants des élites, parce qu'ils n'ont pas de moyens de subsistance assurés et qu'ils n'ont pas accès à la justice.

Il y a une coopération entre les classes et les castes uniquement quand un problème affecte autant les riches que les pauvres, par exemple quand une inondation menace ou quand il faut construire une route pour réduire l'isolement.

Les relations avec les ONG

Les initiatives non gouvernementales ne m'ont assuré au mieux qu'un accès limité aux Gandas [tribu]. — Inde, 1997c

La présence des ONG et leur rayon d'action sont limités. Là où elles interviennent, elles sont souvent considérées comme les seules organisations à s'occuper des pauvres. Elles leur fournissent en effet des services essentiels et des aides que l'État ne fournit pas. D'ailleurs, les gens leur font souvent plus confiance qu'à l'État. Mais on leur reproche aussi parfois d'être inefficaces, de ne pas répondre aux besoins et de pratiquer le favoritisme. Au Togo, les ONG qui ignorent le terrain nuisent à la crédibilité de toutes les ONG. Au Bangladesh, les pauvres des villes se méfient d'elles parce qu'« elles promettent beaucoup et font peu de choses » (Bangladesh, 1996). Dans de nombreux pays, les pauvres manquent d'informations sur leurs activités. Les ONG souffrent aussi du fait qu'elles ont tendance à s'occuper surtout des pauvres qui habitent près des routes, alors que leur intention est de toucher les plus pauvres.

Les problèmes rencontrés par les ONG sont dus en partie à ce qu'elles disposent d'un financement à court terme aléatoire et de capacités limitées. Celles qui se chargent de la fourniture de services financés par des organisations internationales sont parfois critiquées parce qu'elles « distribuent les ressources sans consulter la population locale » (Sénégal, 1995). Les ONG pourraient soutenir les organisations de pauvres, exercer une surveillance indépendante et obliger les autorités locales à rendre des comptes, mais ce potentiel reste en grande partie inexploité.

Les réseaux et les associations de pauvres

Aujourd'hui, le poisson est rare. Alors, il ne faut pas s'attendre à ce qu'un frère ou un voisin vous vienne en aide parce qu'il n'a pas assez lui-même. — Bénin, 1994

Les réseaux et les associations informels de pauvres sont répandus dans les communautés rurales et urbaines. Quand il est impossible d'accéder aux ressources publiques, ces réseaux informels sont indispensables à la survie des pauvres ; c'est en quelque sorte leur bouée de sauvetage. « Sans l'aide du village, les enfants seraient morts de faim » (Arménie, 1995). Toutefois, les pauvres sont conscients des limites de leurs réseaux. « Un homme qui a faim et qui n'a pas à manger ne peut pas aider les autres » (Pakistan, 1993). Quand la communauté tout entière est en difficulté, les ressources des réseaux s'épuisent. Les réseaux réunissant des personnes riches ont une plus grande cohésion ; ils dépassent les limites du village et ont des activités sociales, économiques et politiques diversifiées. En revanche, il est rare que les réseaux de pauvres transcendent les limites de la communauté et agissent dans le domaine politique.

Il y a de grandes différences entre les réseaux d'hommes et de femmes. Les hommes participent davantage à des relations clientélistes formelles, tandis que les femmes, privées d'accès aux systèmes formels, développent les relations sociales entre elles, tant par solidarité que pour partager leurs ressources limitées. La plupart des organisations de femmes n'ont pas accès aux ressources extérieures. Les associations sont plus solides dans les régions rurales que dans les zones urbaines où elles ont davantage tendance à s'organiser sur la base de l'activité professionnelle.

Les organisations communautaires fournissent des services de base et renforcent la cohésion sociale. Elles excluent généralement les femmes du processus de décision. « Les hommes sont mieux à leur place dans la communauté » (El Salvador, 1997). Certaines organisations communautaires reflètent les rapports de force locaux et prélèvent des droits d'entrée. Au Togo, une femme pauvre dit : « Les personnes pauvres comme moi ne peuvent pas contribuer régulièrement et sont exclues » (Togo, 1996). L'obligation de payer un droit pour bénéficier des services oblige les pauvres à faire un choix. Étant donné leurs maigres ressources, ils décident souvent de rester membres des sociétés funéraires pour être sûrs qu'à leur mort au moins, on prendra soin d'eux. Les sociétés funéraires existent dans le monde entier, en particulier en Afrique subsaharienne, en Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique. « Même pour vous mettre dans la tombe, ils vous font payer », dit un retraité en Macédoine (1998).

Les organisations de pauvres

Il est rarement fait état d'organisations de pauvres chevauchant plusieurs communautés ou ayant accès aux ressources destinées aux pauvres. En Équateur, au cours des 20 dernières années, les organisations autochtones ont créé des fédérations régionales et nationales qui collaborent maintenant avec les autorités locales et nationales, notamment dans le domaine de la

réforme foncière. Dans certaines parties de l'Inde, des ONG organisent des associations de crédit et des groupes de travail entre femmes pour aider à acheter des matières premières en gros et aussi pour sensibiliser les femmes et les mobiliser sur la question de leurs droits et de leurs activités économiques (Inde, 1997a). Au Viet Nam, des ONG aident les pauvres à créer des associations de producteurs pour accroître leur pouvoir de négociation. Au Nigéria, une association de veuves créée par un prêtre catholique, a radicalement transformé la vie de ces femmes, dans une société où les veuves sont méprisées, détestées et agressées. Dans les rapports, il est rarement question de mouvements collectifs, de coopératives ou de syndicats de pauvres, ou d'associations de santé entre pauvres.

La fragmentation sociale

Le respect a disparu. Quand quelqu'un veut faire quelque chose, il y en a toujours un pour voler l'argent. — Panama, 1998

La criminalité, la corruption, la violence et l'insécurité, conjuguées au déclin de la cohésion sociale, marquent de plus en plus la vie des personnes pauvres, qui se sentent désemparées face au changement. Nombreux sont ceux qui se plaignent du manque de débouchés économiques et de la nécessité d'avoir des relations pour profiter des nouvelles possibilités, ce qui perpétue le cercle vicieux de l'exclusion. Même dans les régions rurales, la solidarité et la réciprocité ont régressé car les gens doivent lutter pour survivre. « Ce qui est à moi est à moi et ce qui est à toi est à toi ; dans cette communauté, les gens sont très égoïstes » (Équateur, 1996a). Dans la République du Yémen, les gens pensent que les hommes d'affaires trahissent la solidarité traditionnelle (République du Yémen, 1999). Dans de nombreux pays — Afrique du Sud, Éthiopie, Jamaïque, Kenya et Thaïlande — les pauvres établissent un lien étroit entre la criminalité et le chômage. Le problème est particulièrement grave dans les pays de l'ex-Union soviétique. Il paraît que l'on vole même les jeunes plants qui viennent d'être mis en terre (Ukraine, 1996), que la violence est si répandue que « la rue a envahi l'école » (Arménie, 1996), et que les hommes comme les femmes sont souvent victimes d'agressions parce que la police n'assure plus de protection (Moldova, 1997).

Les pauvres ont rarement le sentiment d'avoir accès à la justice et à la police et ils accusent souvent les autorités et les criminels de collusion. Loin d'être considérée comme protectrice, la police, lorsqu'elle est mentionnée, est généralement critiquée pour son indifférence, pour son rôle dans la violence, la corruption et le crime et pour sa propension à faire régner la peur, à harceler et à brutaliser. « Les policiers protègent leurs familles simplement en montrant leur ombre » (Arménie, 1995).

Éléments d'une stratégie axée sur le changement

Les pauvres devraient trouver dans leurs contacts avec les institutions une source de possibilités et de services essentiels. Au lieu de cela — et malgré les efforts dévoués de nombreux intervenants au sein des gouvernements, de la société civile et des organisations internationales qui travaillent en partenariat avec les pauvres —, ces contacts contribuent souvent à l'impuissance des pauvres, à leur exclusion et à leur silence. Cette crise institutionnelle, conjuguée aux nombreux efforts déployés pour réduire la pauvreté, est l'occasion de repenser les stratégies de développement de manière à ce qu'elles profitent aux pauvres.

Les pauvres ne demandent pas la charité ; ils demandent simplement qu'on leur donne des chances. En Macédoine, 95 % des jeunes interrogés issus de familles pauvres voient dans le travail la seule issue possible. L'un d'eux a dit : « Je ne veux pas servir qui que ce soit pour 3 000 denars. Ce serait humiliant » (Macédoine, 1998). Le changement doit reposer sur une croissance économique génératrice d'emplois pour les pauvres. Des études et des évaluations supplémentaires sont certes nécessaires pour déterminer quels programmes marchent le mieux dans tel ou tel environnement institutionnel, mais, à travers leurs propos, les pauvres nous exhortent à agir rapidement en innovant et en apprenant sur le terrain. Améliorer le sort des pauvres est une tâche difficile en soi parce que la pauvreté est un phénomène complexe, lié à de nombreux facteurs interdépendants et, sans une modification des rapports de force, les pauvres ne peuvent pas avoir accès aux ressources qui leur sont destinées. Une stratégie pour le changement doit comporter quatre éléments essentiels. Elle doit :

1. Partir des réalités des pauvres.
2. Investir dans leur capacité d'organisation.
3. Modifier les normes sociales.
4. Soutenir les promoteurs du développement.

1. Partir des réalités des pauvres

Quand les activités de développement et les résultats des gouvernements dans ce domaine sont envisagés du point de vue des pauvres, compte tenu de leur expérience, la sphère de l'aide au développement semble différente. Le plus difficile est de regarder le monde avec les yeux et l'esprit des pauvres, de tenir compte de leurs réalités pour ensuite les transcender afin d'identifier et d'opérer les changements nécessaires pour améliorer leur sort. Dans cette optique, six domaines d'action se dessinent.

Diagnostic de la pauvreté par les pauvres et extension des mesures de lutte contre la pauvreté

Les pauvres définissent la pauvreté non seulement en termes de bien-être économique, mais aussi en termes de vulnérabilité, d'impuissance, de dépendance et d'isolement social. Le degré de dépendance apparaît comme un critère de classification. En fait, les pauvres parlent moins de leurs revenus, que des diverses ressources dont ils ont besoin pour assumer leur vulnérabilité et surmonter les chocs. On mesure ce que l'on voit. L'expérience des pauvres indique qu'il faut élargir le champ des mesures de lutte contre la pauvreté pour permettre aux intéressés de se faire entendre et d'exercer un pouvoir de réduire leur vulnérabilité et d'accumuler des biens.

Les femmes et les hommes pauvres savent exactement qui est pauvre et qui ne l'est pas, sur la base de critères précis, liés au contexte. Ce savoir devrait être mis à profit dans les programmes visant à identifier les pauvres. Les méthodes participatives d'évaluation de la pauvreté comme celles qui sont employées dans de nombreuses EPP, peuvent compléter utilement les enquêtes auprès des ménages pour suivre l'évolution dans le temps. Il faut définir clairement des cadres d'échantillonnage en les regroupant si possible.

Dans l'avenir, les EPP devront suivre une approche explicitement institutionnelle pour appréhender la pauvreté du point de vue des pauvres. Cette approche devra aussi tenir compte des rapports sociaux entre les sexes. Cela permettra de mieux comprendre comment leur enracinement dans des institutions — du ménage aux institutions nationales — dans des contextes particuliers influe différemment sur leur faculté de mener une vie digne. Il y a encore fort à faire pour comprendre les attitudes, les intérêts et les valeurs des prestataires de services et des élites locales afin de concevoir des stratégies qu'ils seront plus enclins à soutenir, au lieu de les détourner immédiatement.

Des moyens de subsistance informels

La précarité des moyens de subsistance est une préoccupation générale. Les pauvres qui ne travaillent pas dans le secteur agricole gagnent leur vie dans le secteur informel ; or, la plupart des programmes gouvernementaux et internationaux sont axés sur les possibilités d'emploi dans le secteur structuré. Aucun programme d'aide de grande envergure n'est axé sur les besoins des femmes et des hommes pauvres ayant une activité informelle et il n'existe pratiquement aucun syndicat de pauvres pour défendre leurs intérêts. L'action de l'Association des travailleuses indépendantes (SEWA) en Inde est riche d'enseignements. Cette association organise les femmes employées dans le secteur informel et tente de mettre en place des

mécanismes d'assurance médicale et d'assurance-vie pour les personnes travaillant dans ce secteur non réglementé².

La protection de la santé

De nombreux facteurs nuisent à la santé, notamment les facteurs liés au logement et à l'environnement. Dans le monde entier, on voit que la maladie peut être cause de dénuement, ce qui ne peut être ignoré. Il faut absolument mettre en place des programmes de santé en faveur des pauvres, qui n'obèrent pas les ressources du pays³. Si la violence familiale a de nombreuses causes, le personnel de santé a un rôle important à jouer en dispensant des soins, des conseils et une aide aux femmes victimes de sévices. L'Organisation mondiale de la santé reconnaît maintenant que la violence à l'égard des femmes constitue un grave problème de santé publique⁴. En outre, il faut enrayer la propagation du sida (notamment en Afrique) et mettre fin au silence et à la honte qui entourent cette maladie, pour permettre une prévention et un traitement efficaces.

Le manque d'infrastructures

Le manque d'infrastructures, telles que les routes, les moyens de transport et l'eau, est un élément qui différencie les pauvres des riches. Du point de vue des pauvres, les priorités en matière d'aménagement routier doivent être inversées et il faut privilégier les routes qui relient les villages entre eux et à la ville la plus proche. Dans le domaine de l'approvisionnement en eau, de nombreuses initiatives novatrices ont été prises dans le monde entier et il convient de les développer⁵. Au Bangladesh et au Pakistan, il est urgent que les femmes disposent de cabinets de toilette privés pour échapper au harcèlement et aux sévices.

L'alphabétisation et la formation

Les pauvres attachent une grande importance à l'alphabétisation et à la formation et ils reconnaissent la valeur de l'éducation, bien que celle-ci passe après leurs besoins vitaux immédiats. Il y a cependant des exceptions. Au Kenya, par exemple, des parents ont dit qu'ils étaient prêts à vendre tout ce qu'ils avaient pour que leurs enfants fassent au moins des études primaires (Kenya, 1996). Mais, dans de nombreux pays, les personnes pauvres n'investiront dans l'éducation que si les coûts sont réduits, si la structure et la qualité de l'enseignement sont adaptées à leurs besoins et s'ils sentent que les chances de trouver du travail sont équitables. Les coûts occultes ou non de l'éducation sont prohibitifs pour de nombreuses familles pauvres. Dans quelques pays, des mesures novatrices, comme les programmes de bourses d'étude pour les filles issues de familles pauvres,

encouragent la scolarisation des filles. Des idées nouvelles sont nécessaires pour mettre l'éducation de base à la portée de tous les enfants pauvres⁶.

Le mépris de la loi et la corruption

Les pauvres se sentent impuissants face au comportement et aux actes des fonctionnaires, de la police et des élites locales. La corruption et l'insécurité sont pour eux des problèmes réels et courants. Comme ils ne peuvent pas être réglés isolément, il faut prendre des mesures systémiques pour rendre l'administration locale et la police comptables de leurs actes envers les pauvres de manière à les protéger au lieu de leur nuire, et pour permettre aux pauvres, hommes et femmes, d'accéder au système judiciaire et de bénéficier d'une aide juridique. L'accès à l'information peut être un moyen de responsabiliser les autorités locales. L'utilisation novatrice des technologies de l'information peut aider les pauvres à accéder aux marchés et aux médias et à communiquer entre eux, ce qui peut renforcer leur pouvoir de négociation vis-à-vis du gouvernement, de la société civile et du secteur privé.

2. Investir dans leur capacité d'organisation

La capacité d'organisation, c'est-à-dire la vie associative, a été appelée à juste titre la richesse des pauvres, et pourtant notre analyse montre que cette richesse s'amenuise sous l'effet des pressions économiques et des bouleversements physiques. Elle montre aussi que, en raison de leur dépendance à l'égard des riches, les réseaux de pauvres, obligés de lutter pour survivre, sont plus atomisés et ont plus une fonction vitale et sociale qu'une fonction de transformation ou une fonction politique. Les associations de pauvres ont rarement le pouvoir de négocier avec les élites locales et de participer à la gestion des affaires publiques et à la prise de décisions aux niveaux local, national ou global.

C'est seulement en s'organisant et en tirant parti de leur nombre que les pauvres peuvent faire entendre leurs voix, négocier avec les acheteurs et les vendeurs et participer effectivement à la gestion des affaires locales et aux programmes gouvernementaux établis à leur intention. Il reste fort à faire pour soutenir les organisations de pauvres au niveau local. Développer leur capacité d'organisation est une tâche de longue haleine qui peut prendre dix ou vingt ans et qui exige un financement à long terme, de la confiance et de la souplesse. Cette tâche doit être accomplie avec beaucoup de soins pour éviter que des tiers trop pressés s'emparent des activités et du pouvoir local. Il est risqué de prendre position, et, quand le financement est incertain et passe par des organisations intermédiaires, ce sont les pauvres et leurs familles qui supportent tous les risques.

Les associations de pauvres et les organisations intermédiaires doivent s'allier à la base pour faire en sorte que les opinions et les intérêts des pauvres soient pris en compte dans les décisions hors de la communauté. Les technologies de l'information ont un rôle essentiel à jouer à cet égard. Les associations de pauvres doivent établir des réseaux aux niveaux mondial, régional et national pour infléchir les décisions prises en dehors de la communauté, qui influent sur les conditions de vie des femmes et des hommes pauvres.

Des approches axées sur la communauté

De nombreux pays sont en train d'opérer une décentralisation radicale pour tenter de rendre l'administration plus responsable et plus attentive aux besoins. Les gouvernements, les organismes de développement internationaux, les ONG et le secteur privé doivent soutenir massivement les stratégies de développement fondées sur la communauté, qui confèrent aux groupes locaux un pouvoir et un droit de regard sur les fonds, sur la répartition des ressources et sur les décisions. Cela oblige les fournisseurs de services à rendre des comptes aux groupes locaux représentant les hommes et les femmes pauvres. Toutefois, ni la décentralisation radicale ni les efforts de développement fondés sur la communauté ne peuvent donner de bons résultats si l'on ne renforce pas la capacité d'organisation et le pouvoir de négociation des pauvres, et si l'on ne trouve pas des moyens d'encourager les riches à soutenir les pauvres — ou du moins d'atténuer leur influence négative sur les communautés pauvres.

Pour développer la capacité d'organisation locale, il faut des animateurs pour donner aux pauvres des informations sur les programmes, les règles et les ressources. Les pauvres doivent s'organiser pour exiger plus de transparence et de responsabilité au niveau local, ce qui peut nécessiter une protection contre les représailles de l'élite locale. Jusqu'à présent, les gouvernements et la plupart des organismes d'aide au développement se sont focalisés sur les règles, les ressources et les capacités des systèmes de gestion formels au lieu de chercher à développer la capacité des pauvres de participer à l'administration locale. Il existe certes quelques programmes prometteurs qui s'appuient sur des organisations et des organisateurs locaux, choisis par les pauvres, pour diffuser des informations sur les budgets et les salaires, et pour élaborer des procédures gouvernementales permettant de fournir une assistance en temps voulu sans fausser les priorités locales⁷. Une presse indépendante capable d'enquêter sur l'administration locale et de divulguer les malversations peut contribuer à la gestion saine et responsable des affaires publiques.

Partenariat avec la société civile

Les ONG et la société civile peuvent jouer un rôle essentiel dans le développement des organisations de pauvres, en exerçant une surveillance.

Pour être efficaces et responsables, les ONG ont besoin d'un financement à long terme, du soutien des médias et d'un espace pour se développer. Les lois et les ressources financières locales et nationales doivent favoriser cet effort. Quel que soit le contexte, des intervenants extérieurs, certes bien intentionnés, mais influents et convaincants, peuvent aisément prendre les choses en main, au risque d'étouffer les initiatives locales qu'ils cherchent précisément à soutenir. Il faut du temps pour aider les pauvres à s'organiser, pour que des chefs émergent de leurs rangs et pour agir en fonction des priorités locales. Cela demande de la patience et de l'humilité, une grande capacité d'écoute et l'observation de normes de service strictes, ce qui est souvent difficile pour des tierces personnes ayant un haut niveau de formation.

3. Modifier les normes sociales

Une norme est un modèle de comportement commun qui évoque ce qui est jugé souhaitable et approprié (Marshall, 1994). Les interactions des pauvres avec les propriétaires, les marchands, les prêteurs, les fonctionnaires, les membres des conseils locaux, l'élite locale et les hommes politiques — et celles de femmes avec leur mari, leur belle-mère, d'autres parents, d'autres femmes, les marchands, les prêteurs, la police, les enseignants et les employeurs — sont régies non pas essentiellement par la loi, mais par les normes sociales qui dictent la valeur de chacun dans chaque interaction. Ces normes omniprésentes et interdépendantes soutiennent l'ensemble de l'édifice social et gouvernemental. Leur modification peut entraîner un changement de comportement durable, qui est alors étayé par des règles et des lois formelles. La modification des normes sociales relatives à l'usage de la cigarette aux États-Unis en est un exemple récent. En revanche, en Inde, la modification des lois n'a pas mis fin au système de la dot, à la violence conjugale et à la servitude parce que ces pratiques sont soutenues par les normes sociales. Les lois ouvrent la voie au changement, mais la pratique sociale n'évolue pas si les normes sociales n'évoluent pas dans le même sens.

La modification des normes sociales suppose une évolution des mentalités, la combinaison du pouvoir individuel et du pouvoir institutionnel et la lutte contre les inégalités omniprésentes entre les sexes.

Évolution des mentalités

L'expérience de l'aide au développement acquise depuis cinquante ans montre à l'évidence que les politiques et les projets ne sont pas mis en œuvre dans le vide. Ils sont formulés par des technocrates et des planificateurs et ils sont exécutés par des individus ayant une mentalité particulière dans un contexte culturel particulier, obéissant à certaines normes sociales,

renforcées par des stéréotypes, des récits, des proverbes et des films. La force des normes sociales a été sous-estimée. La persistance de la catégorie des intouchables en Inde, de la mutilation sexuelle des filles en Afrique et du pillage des ressources publiques en toute impunité donnent à penser que les normes sociales l'emporteront toujours sur les solutions technocratiques. De même, si les fonctionnaires et l'élite politique considèrent que les pauvres sont paresseux, stupides, incapables et gâtés, ils ne risquent pas de formuler des politiques de lutte contre la pauvreté qui servent réellement les intérêts des pauvres. S'ils partent du principe que les pauvres sont incapables de s'organiser et de dépenser judicieusement, les décideurs ne vont certainement pas chercher à les associer aux programmes de développement.

Il n'est pas aisé de modifier la mentalité des fournisseurs de services, des élites et de la presse, mais cela est possible. Les stratégies de pénétration des marchés adoptées par le secteur privé sont riches d'enseignements à cet égard. Il faudrait faire une place plus importante à la communication pour le développement dans les stratégies de lutte contre la pauvreté, tant du point de vue des ressources investies que du point de vue des compétences techniques mobilisées.

Le pouvoir de l'individu

Le communisme était une expérience sociale visant à édifier un monde plus équitable. Il a échoué parce que la nature humaine a finalement triomphé de l'État coercitif. L'aide au développement, obnubilée par l'énormité du problème, a négligé le pouvoir de l'individu. L'interaction des individus est un facteur de changement progressif. D'où l'importance de l'engagement, des valeurs et des comportements individuels, qui peuvent être un puissant moteur du changement. Même les projets les mieux conçus vont de travers s'ils ne tirent pas parti du pouvoir de l'individu ou de la personne. L'engagement personnel peut être très fécond car il amène les individus à utiliser leurs compétences, leurs positions et leur pouvoir pour le bien collectif⁸.

Le pouvoir personnel conjugué au pouvoir institutionnel

Pour provoquer un changement de grande ampleur, il faut conjuguer l'action individuelle et l'action institutionnelle, mais en donnant la priorité à la première. Les faits montrent clairement que les règles usuelles en matière de corruption l'emportent sur les règles formelles encourageant la responsabilité et l'engagement public. L'Inde, par exemple, a adopté des lois progressistes, mais ces lois ne protègent ni les pauvres ni même les riches. Si les normes personnelles évoluent dans un sens favorable aux pauvres et à la reconnaissance de leurs droits, les gens adroits en profiteront pour mettre à

bas de façon constructive les règles et les lois obsolètes et faire en sorte que la répartition des ressources profite aux pauvres.

La meilleure stratégie consiste à combiner la force des individus et la force des incitations institutionnelles appropriées dans le cadre d'un État réformé. On a déjà beaucoup parlé de la réforme de l'État⁹. Les exemples abondent — notamment dans les domaines de l'irrigation, de la gestion de l'eau, des routes rurales et des marchés, de l'éducation et des centres de santé communautaires, des investissements sociaux et des projets fondés sur la communauté. Alors que les études de cas mettent l'accent sur le côté institutionnel, il y a toujours des individus qui donnent l'exemple et ouvrent la voie à la réforme. Ces pionniers ne sont pas produits par l'aide au développement et leur rôle décisif reste ignoré.

Les inégalités entre les sexes

L'inégalité entre les sexes est une notion inculquée dans toutes les familles, dans le monde entier. Le rôle attribué à l'homme et à la femme est intériorisé dès l'enfance et se grave dans la psyché de manière immuable. La façon même dont les évaluations ont été réalisées montre que les stratégies de développement restent axées sur le *rôle des femmes*, au lieu de tenir compte à la fois des femmes et des hommes. Elles fournissent très peu de renseignements sur la vie des hommes, alors que les informations sur la vie des femmes abondent¹⁰. Étant donné leur imbrication, on ne peut pas changer la vie des femmes sans modifier les normes de comportement intériorisées par les hommes. C'est seulement ainsi que l'on pourra mettre en œuvre des lois équitables. Pour que le changement soit moins traumatisant pour les hommes comme pour les femmes, il faut trouver des moyens d'aider les hommes à surmonter leur crainte de perdre leur virilité et leur statut social si les femmes s'émancipent.

Tous les programmes de réduction de la pauvreté ont une incidence sur les relations entre les hommes et les femmes au sein du ménage et devraient prévoir des activités de sensibilisation et de soutien psychologique à l'intention des uns et des autres pour les aider, ensemble et séparément, à faire face à l'évolution des rapports de force. Une femme pauvre, en Ouganda, a suggéré une solution : « Les femmes et les hommes devraient s'asseoir à une même table pour discuter de leurs droits. Si les hommes ne participent pas, ces choses-là ne seront pas comprises et rien ne changera » (Ouganda, 1998).

4. Soutenir les promoteurs du développement

Il faut forger de nouvelles alliances entre l'État, les pauvres, la société civile et les organismes de développement internationaux et il faut appliquer les enseignements qui se dégagent de la littérature sur les mouvements

sociaux, notamment les concepts de nouvelle structure de possibilités politiques et d'alliés politiques, pour transformer les bureaucraties défuntées¹¹. Raka Ray a récemment introduit le concept de champ politique, qui désigne « l'environnement social construit dans lequel les organisations sont enracinées et auquel elles réagissent en permanence » (Ray et Kortweg 1999 : 21-36). Cet environnement englobe tous les acteurs, les médias, les organisations religieuses et les groupes de pression. Les mouvements sociaux suscitent le réaligement des pouvoirs et l'évaluation des normes sociales et génèrent de nouvelles structures de possibilités, favorisant l'émergence d'une mentalité nouvelle, en vertu de laquelle « la libéralisation doit profiter non seulement aux riches mais aussi aux pauvres » (Bhatt, 1998)¹². En Éthiopie, par exemple, malgré l'adoption de politiques commerciales libérales, les pauvres notent, dans certaines régions rurales, que la réglementation de certaines activités commerciales rend l'existence plus difficile, notamment l'interdiction de la coupe de bois de feu, des petits métiers de la rue et du commerce sur le marché traditionnel (Éthiopie, 1998).

Il y a des chefs de file ou des promoteurs du développement à tous les niveaux de la société, de la femme qui, dans un village, prend la défense de sa voisine battue par son mari, au technicien qui innove dans une compagnie d'électricité. Leur énergie sociale crée une dynamique en faveur de l'amélioration des conditions de vie des pauvres¹³. Toutefois, leur action et leur impact restent limités. Ils ont besoin de capital-risque.

Une étude effectuée récemment par Alan Khazei et Vanessa Kirsch sur la base d'entretiens avec plus de 350 promoteurs sociaux, hommes d'affaires et responsables gouvernementaux dans 20 pays aboutit au même constat : l'impact est limité et il est difficile d'élargir le champ des activités. Leur conclusion est que les grands groupes bien établis obtiennent sans peine des capitaux pour lancer des activités à but non lucratif, alors que les groupes de taille moyenne, qui ont besoin de crédits relais pour survivre et se développer, manquent de ressources. Cela montre qu'il faut créer un second marché des capitaux pour les activités à but non lucratif. Depuis cette étude, Kirsch a créé un fonds de capital-risque pour financer des organisations sélectionnées avec soin, qui sont soutenues et surveillées au moyen d'un système de notation équilibré, et qui sont abandonnées si elles n'affichent pas des résultats sociaux tangibles (Dahle, 1999). Des fonds de capital-risque à l'intention des jeunes issus de familles pauvres ont également été créés en Inde à titre expérimental¹⁴.

Forger des alliances à l'intérieur et à l'extérieur du système

Pour faire évoluer les normes sociales, il faut forger des alliances tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système. Il faut trouver des promoteurs du développement pour donner une impulsion à la transformation des

comportements et des actions. Le pouvoir des médias, de la presse, de la publicité, de la musique et du théâtre doit être mobilisé pour amorcer un dialogue sur une société juste et équitable pour tous et pour modifier les normes sociales concernant les pauvres, les rapports entre les sexes et la corruption. Par exemple, pour lutter contre la corruption, il est indispensable que l'honnêteté redevienne la norme. Les organismes religieux ont un rôle particulièrement important à jouer dans ce combat en tant que porte-parole des pauvres et facteur de cohésion sociale.

Créer de nouveaux héros

Le paradoxe des grandes organisations est que la corruption et l'honnêteté se côtoient¹⁵. Il peut y avoir des fonctionnaires et des responsables locaux intègres dans un environnement totalement corrompu. Il s'agit donc d'identifier et de soutenir ces individus et de leur donner des moyens d'agir pour mobiliser leur énergie sociale au bénéfice de la collectivité. Il faut aussi analyser de façon approfondie les caractéristiques des systèmes institutionnels qui génèrent et qui perpétuent la corruption ou la loyauté, de manière à pouvoir encourager les personnes intègres tout en modifiant le cadre institutionnel. C'est seulement ainsi qu'il sera possible de sortir du cercle vicieux de la corruption.

Encourager les personnes intègres

L'aide au développement draine des sommes d'argent considérables par l'intermédiaire de systèmes bureaucratiques inefficaces, souvent corrompus et assez rigides. Des règles et des audits sont nécessaires pour que ces systèmes fonctionnent de manière transparente. Par ailleurs, pour qu'un mouvement social puisse modifier le fonctionnement d'un ministère, il faut que les promoteurs du développement aient le pouvoir et les moyens d'exécuter des programmes qui donnent des résultats tangibles du point de vue de l'évolution des normes sociales et des services. Il est important aussi que les médias glorifient leur action pour qu'ils deviennent de nouveaux modèles et soient une source d'inspiration. Évidemment, des contrepoids seront toujours nécessaires, et à cette fin, il faudra assurer un suivi auprès des bénéficiaires, en diffusant largement les résultats.

Pour améliorer le sort des pauvres, il faut s'appuyer sur leurs priorités, leurs réalités et leurs réseaux. À cette fin, il faut apporter à la société civile un soutien durable pour favoriser l'émergence d'organisations populaires capables d'aider les hommes et les femmes pauvres à participer à la croissance économique et à la gestion démocratique des affaires publiques, de veiller à la répartition équitable des ressources et de les protéger contre l'exploitation. Les gouvernements ont un rôle important à jouer à cet égard en adoptant des politiques économiques et sociales qui créent des

possibilités pour les pauvres, en fournissant l'infrastructure de base et en protégeant les droits des citoyens. Les organisations internationales doivent quant à elles aider les intermédiaires qui travaillent directement avec les pauvres.

La voix des pauvres

Pour les pauvres, l'accès à l'autonomie, la sécurité et la création de possibilités doivent devenir des réalités au niveau local. Sans la sécurité physique, psychologique et économique, la participation et l'autonomie restent des slogans vides de sens. La pauvreté est vécue dans un contexte local, un lieu et une interaction spécifiques. Ceux qui élaborent des mesures pour réduire la pauvreté sont bien loin. Bien que les évaluations participatives de la pauvreté, comme celles qui sont analysées ici, fassent entrevoir les réalités des pauvres, il est à craindre que les organismes de développement continuent à agir comme à l'accoutumée. Quand nous allons à la rencontre des pauvres, ils s'ouvrent à nous, ils nous font part de leurs joies et de leurs souffrances, et nous sommes touchés par leur dignité, leur sagesse et leur hospitalité. S'il nous est difficile de pratiquer la réciprocité directe, nous pouvons au moins faire entendre leur voix. Les enquêteurs chargés de l'évaluation de la pauvreté en Afrique du Sud ont écrit : « Nous avons partagé leur déjeuner, puis ils ont chanté pour nous. C'était pour eux une façon de s'exprimer, d'exprimer leurs pensées, leurs aspirations, leurs craintes et leurs angoisses. La dernière chanson disait : « Ils sont là, oui, oui, ils sont là nos visiteurs de la Banque mondiale ; ils sont là pour nous aider, et nous espérons qu'ils ne nous oublieront pas » (Afrique du Sud, 1998).

Saurons-nous nous en souvenir ?

Notes

1. Ce recul est dû presque exclusivement à la diminution du nombre des pauvres en Asie de l'Est, surtout en Chine. En Asie du Sud, leur nombre n'a cessé de croître, malgré une légère baisse en pourcentage. En Afrique, le nombre de pauvres a augmenté à la fois en pourcentage et en valeur absolue. C'est la région où la proportion de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour est la plus élevée. En Amérique latine, le pourcentage de pauvres est resté à peu près constant pendant la période considérée, mais leur nombre a augmenté. Dans les pays de l'ancien bloc soviétique, la pauvreté a nettement progressé, tant en pourcentage qu'en valeur absolue. Pour plus de détails, voir *Poverty Trends and Conditions*, Banque mondiale, 1999.

2. L'Association des travailleuses indépendantes (SEWA) est un syndicat enregistré qui compte 250 000 adhérentes, travaillant dans le commerce, à domicile ou dans le secteur informel. Pour leur assurer une protection, la SEWA a mis sur pied le programme intégré de sécurité sociale, qui est le principal système de sécurité

sociale financé par cotisations en Inde. Il couvre actuellement plus de 32 000 femmes travaillant dans le secteur informel en leur offrant une assurance maladie, décès et invalidité et une assurance contre la perte ou la destruction des biens à usage domestique ou professionnel. La SEWA collabore avec deux compagnies d'assurances nationalisées — la Société indienne d'assurance vie et l'Union indienne d'assurances. Le programme fonctionne sur la base du partage des risques entre des femmes qui se connaissent et qui peuvent se surveiller mutuellement. Il est financé pour un tiers par les intérêts servis sur des fonds donnés par la Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GtZ), pour un tiers par les cotisations des adhérentes et pour un tiers par des subventions accordées par le gouvernement indien par le biais de la Société d'assurance vie. La prime d'assurance maladie et d'assurance des biens s'élève au total à 60 roupies (1,50 dollar) par an et une assurance vie peut être souscrite moyennant un supplément. Le montant de la garantie est de 3 000 roupies en cas de mort naturelle, 25 000 roupies en cas de mort accidentelle, 2 000 roupies en cas de perte de biens et 3 000 roupies en cas de perte ou de destruction d'un bâtiment. La SEWA envisage de créer un fonds de pension et d'augmenter l'étendue de la garantie et les prestations en cas de maladie. Pour plus de renseignements, voir Srinivas (1999).

3. La Grameen Bank a mis sur pied un programme d'assurance maladie prometteur, appelé Grameen Kalyan, qui fait office à la fois d'une assurance et de prestataire de soins. Les centres de santé sont rattachés aux centres de la Grameen Bank et dispensent des soins ambulatoires et des services porte-à-porte. Un centre n'est créé qu'après consultation des membres. Le barème des primes est dégressif. Les centres de santé ont recouvré environ 65 % des coûts et 66 % des membres de la Grameen Bank participent déjà au programme. En 1996, la prime annuelle était de 12 taka (2,50 dollars) par famille de huit personnes au maximum. Comme des agents de santé de village ont été incorporés au personnel des centres, la structure tarifaire est en cours de révision (Srinivas 1999).

4. Voir Lori Heise, M. Ellsberg et M. Gottemoeller, *Ending Violence Against Women*, Population Reports, Series L, n° 111, Baltimore, John Hopkins University School of Public Health, Population Information Program, décembre 1999. Pour plus d'informations, voir les sites internet : <http://www.genderhealth.org> et <http://www.jhuc-cp.org>

5. Voir le Programme d'alimentation en eau et d'assainissement, programme financé par plusieurs donateurs et exécuté par la Banque mondiale (www.wsp.org).

6. Dans l'État indien du Madhya Pradesh, l'initiative du gouvernement, offrant aux villages « un instituteur et des livres » s'ils demandent une école dans les trois mois suivant l'annonce, a connu un franc succès. Les instituteurs viennent du village et l'école peut être en plein air.

7. Des études récentes portant sur des programmes réussis mettent toutes l'accent sur l'investissement à long terme, l'évolution, l'adaptation et l'apprentissage par la pratique (voir Krishna, Uphoff et Esman, 1997 ; Narayan et Ebbe, 1997). Parmi les programmes communautaires financés récemment par la Banque mondiale, il faut citer notamment plusieurs projets axés sur la pauvreté dans le nord-est du Brésil, le projet de développement de Kecamatan en Indonésie, le projet

d'approvisionnement en eau et d'assainissement des régions rurales de l'Uttar Pradesh en Inde, et un projet d'appui aux communautés villageoises en Guinée.

8. Robert Chambers a longuement analysé l'importance du changement personnel. Voir Chambers (1997).

9. *Le rapport sur le développement dans le monde 1997* était consacré à l'analyse du rôle de l'État et passait en revue de nombreux ouvrages et de nombreuses données d'expériences recueillies dans le monde entier.

10. La recherche par ordinateur de réseaux ou de groupes d'hommes n'a donné pratiquement aucun résultat, alors que l'on a trouvé une masse de documents sur les réseaux de femmes.

11. On trouve un historique et une excellente analyse des mouvements sociaux dans Tarrow, 1994.

12. Discours prononcé par M^{me} Ela Bhatt à la Banque mondiale, en janvier 1998. M^{me} Ela Bhatt est la fondatrice de la SEWA, syndicat de femmes indiennes travaillant dans le secteur informel. Elle a contribué aussi à la création d'un réseau mondial, le WIEGO (*Women in Informal Employment, Globalizing and Organizing*).

13. C'est le principe fondamental de la Fondation Ashoka, qui identifie et soutient les individus et les dirigeants visionnaires, qui ont l'esprit d'entreprise et la créativité nécessaires pour transformer des systèmes de manière à provoquer des changements de grande ampleur. Depuis 1981, la Fondation a soutenu plus de 1 000 boursiers dans 34 pays.

14. Le Bharatiya Yuva Shakti Trust (Fonds pour les jeunes créateurs d'entreprise) accorde un capital-risque de l'ordre de 1 000 dollars, et dispense une formation et des conseils à des jeunes pauvres au chômage ou sous-employés âgés de 18 à 35 ans. Créé en 1991, le fonds a étendu son action à plusieurs États indiens et a aidé plus de 450 jeunes à créer une entreprise. Beaucoup sont ainsi sortis de la pauvreté et emploient maintenant d'autres personnes. Ce fonds à but non lucratif est en pleine expansion et les jeunes entreprises sont conseillées individuellement par un homme d'affaires expérimenté de la ville où elles sont établies.

15. Bien que l'observation ne soit pas nouvelle, ce paradoxe a été mis en relief par une conversation avec Norman Uphoff, en juin 1999.



Références bibliographiques

- Agarwal, Bina. 1992. "Gender Relations and Food Security: Coping with Seasonality, Drought and Famine in South Asia." In Lourdes Benería and Shelley Feldman, eds. *Unequal Burden: Economic Crises, Persistent Poverty, and Women's Work*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- . 1997. "Bargaining and Gender Relations: Within and Beyond the Household." *Feminist Economics* 3(1): 1–51.
- Akerlof, George A., and Rachel E. Kranton. 1999. *Economics and Identity*. Washington, D.C.: Brookings Institute.
- Alkire, Sabina. 1999. "Operationalizing Amartya Sen's Capability Approach to Human Development: A Framework for Identifying 'Valuable' Capabilities." Ph. D. diss., Oxford University.
- Baulch, Bob. 1996a. "Neglected Trade-Offs in Poverty Measurement." *IDS Bulletin* 27(1): 36–42.
- . 1996b. "The New Poverty Agenda: A Disputed Consensus." *IDS Bulletin* 27(1): 1–10.
- Bebbington A., and T. Perreault. 1999. "Social Capital, Development and Access to Resources in Highland Ecuador." *Economic Geography*. October.
- Benería, Lourdes. 1989. "Gender and the Global Economy." In Arthur MacEwan and William Tabb, eds. *Instability and Change in the Global Economy*. New York: Monthly Review Press.
- Berelson, Bernard. 1954. "Content Analysis." *Handbook of Social Psychology*. Vol. 1. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Bhatt, Mihir. 1999. "Natural Disasters as National Shocks to the Poor and Development." Disaster Mitigation Institute, Ahmedabad, India.
- Booth, David, Jeremy Holland, Jesko Hentschel, Peter Lanjouw, and Alicia Herbert. 1998. *Participation and Combined Methods in African Poverty Assessment: Renewing the Agenda*. Department for International Development (DFID), U.K.: Social Development Division and Africa Division.
- Bradley, Christine. 1994. "Why Male Violence against Women is a Development Issue: Reflections from Papua New Guinea." In Miranda Davies, ed. *Women and Violence: Realities and Responses, Worldwide*. London: Zed Books.
- Brunetti, Aymo, Gregory Kisunko, and Beatrice Weder. 1997. "Institutions in Transition: Reliability of Rules and Economic Performance in Former Socialist Countries." Policy Research Working Paper 1809. Washington, D.C.: World Bank.
- Carvalho, Soniya, and Howard White. 1997. "Combining the Quantitative and Qualitative Approaches to Poverty Measurement and Analysis: The Practice and the Potential." Technical Paper 366. Washington, D.C.: World Bank.

- Castellas, Manuel. 1997. *The Power of Identity*. Malden, Mass.: Blackwell Publishers.
- Cernea, Michael. 1979. "Entry Points for Sociological Knowledge in the Project Cycle." Agricultural and Rural Development Department. Washington, D.C.: World Bank.
- , ed. 1985. *Putting People First*. New York: Oxford University Press.
- Cernea, Michael, with the assistance of April Adams. 1994. "Sociology Anthropology and Development: An Annotated Bibliography of World Bank Publications 1975–1993." Environmentally and Sustainable Development Studies and Monograph Series 3. Washington, D.C.: World Bank.
- Cernea, Michael, and Ayse Kudat. 1997. "Social Assessments for Better Development: Case Studies in Russia and Central Asia." Environmentally Sustainable Development Studies and Monograph Series 16. Washington, D.C.: World Bank.
- Chambers, Robert. 1989. "Editorial Introduction: Vulnerability, Coping and Policy." *IDS Bulletin* 20: 1.
- . 1994. "The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal." *World Development* 22 (7). Washington, D.C.: World Bank.
- . 1997. "Whose Reality Counts?: Putting the First Last." London: Intermediate Technology Publications.
- Chambliss, William J. 1999. *Power, Politics, and Crime*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Charmes, Jacques. 1998. "Informal Sector, Poverty and Gender: A Review of Empirical Evidence." Contributed paper for *World Development Report 2000*. Washington, D.C.: World Bank. October.
- Dahle, Cheryl. 1999. "Social Justice—Alan Khazei and Vanessa Kirsch." *Fast Company*, Issue 30, December 1999, www.fastcompany.com.
- Dasgupta, Partha, and Ismail Serageldin. 1999. *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, D.C.: World Bank.
- Davies, Miranda, ed. 1994. *Women and Violence: Realities and Responses Worldwide*. London: Zed Books.
- Dollar, David, and Roberta Gatti. 1995. "Gender Inequality, Income, and Growth: Are Good Times Good for Women?" Policy Research Report on Gender and Development, No. 1. Washington, D.C.: World Bank.
- Economist Intelligence Unit. 1997. *Armenia Country Profile, 1996–97*. London: The Economist Intelligence Unit, Ltd.
- Edwards, Michael, and David Hulme, eds. 1992. *Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World*. London: Earthscan Publications.
- Edwards, Robert, and Michael W. Foley. 1997. "Social Capital and the Political Economy of Our Discontent." *American Behavioral Scientist*, 40(5): 669–78.
- Esman, Milton J., and Norman Uphoff. 1984. *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

- Fajnzylber, Pablo, David Lederman, and Norman Loayza. 1998. *What Causes Violent Crime?* Office of the Chief Economist, Latin America and the Caribbean Region. Washington, D.C.: World Bank.
- Floro, Maria Sagrario. 1995. "Economic Restructuring, Gender and the Allocation of Time." *World Development* 23: 1913–29. Washington, D.C.: World Bank.
- Folbre, Nancy. 1991. "Women on Their Own: Global Patterns of Female Headship." In Rita S. Gallin, Anne Ferguson, and Janice Harper, eds. *The Women and International Development Annual*. Vol. 4. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Foley, Michael W., and Robert Edwards. 1996. "The Paradox of Civil Society." *Journal of Democracy* 7(3): 38–52.
- Foster, James, and Amartya Sen. 1997. "On Economic Inequality after a Quarter Century." 2d ed. Oxford: Clarendon Press.
- Fox, Jonathan. 1993. *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell University Press.
- Galtung, Johan. 1994. *Human Rights in Another Key*. Cambridge, U.K.: Polity Press.
- Gelles, Richard J., and Murray Straus. 1988. *Intimate Violence*. New York: Simon and Schuster.
- Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society*. Oxford: Blackwell.
- Goetz, Anne Marie. 1998. "Women in Politics and Gender Equity on Policy: South Africa and Uganda." *Review of African Political Economy* 76: 241–62.
- Greeley, Martin. 1994. "Measurement of Poverty and Poverty of Measurement." *IDS Bulletin* 25(2).
- Grootaert, Christiaan. 1998. "Social Capital: The Missing Link?" Social Capital Initiative Working Paper No. 3. Social Development Family. Washington, D.C.: World Bank.
- . 1999. "Social Capital, Household Welfare, and Poverty in Indonesia." Policy Research Working Paper 2148. Social Development Family. Washington, D.C.: World Bank.
- Grootaert, Christiaan, and Deepa Narayan. 1999. "Local Institutions, Poverty and Household Welfare in Bolivia." Social Development Family. Environmentally and Socially Sustainable Development Network. Washington, D.C.: World Bank.
- Holland, Jeremy, and James Blackburn, eds. 1998. *Whose Voice? Participatory Research and Policy Change*. London: Intermediate Technology Publications.
- Hyden, Goran. 1997. "Civil Society, Social Capital, and Development: Dissection of a Complex Discourse." *Studies in Comparative International Development* 32: 3–30.
- Jackson, Cecile. 1996. "Rescuing Gender from the Poverty Trap." *World Development* 23: 489–504.

- Jain, Devaki. 1996. "Panchayat Raj: Women Changing Governance." Gender in Development Programme. United Nations Development Programme, New York.
- Kabeer, Naila. 1997. "Women, Wages and Intra-household Power Relations in Urban Bangladesh." *Development and Change* 28(2): 261–302.
- Kabeer, Naila, and Ramya Subrahmanian. 1996. *Institutions, Relations and Outcomes: Framework and Tools for Gender-aware Planning*. University of Sussex, U.K.: Institute of Development Studies.
- Kaufmann, Georgia. 1997. "Watching the Developers: A Partial Ethnography." In R. D. Grillo and R. L. Stirrat, eds. *Discourses of Development: Anthropological Perspectives*. Oxford: Berg Press.
- Korten, David C. 1990. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Krishna, Anirudh, and Norman Uphoff. 1999. "Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India." Social Capital Initiative Working Paper No. 13. Washington, D.C.: World Bank.
- Krishna, Anirudh, Norman Uphoff, and Milton J. Esman (eds). 1997. *Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Leach, Melissa, Robin Mearns, and Ian Scoones. 1997. *Community-Based Sustainable Development: Consensus or Conflict?* University of Sussex, U.K.: Institute of Development Studies.
- Lipton, Michael, and Martin Ravallion. 1995. "Poverty and Policy." In Jere Richard Behrman and Thirukodikaval Nilakanta Srinivasan, eds. *Handbook of Development Economics*. Vol. 3. Amsterdam: Elsevier Press.
- MacEwen Scott, Alison. 1995. "Informal Sector or Female Sector? Gender Bias in Urban Labor Market Models." In Diane Elson, ed., *Male Bias in the Development Process*. 2d ed. Manchester, U.K.: Manchester University Press.
- Marshall, Gordon. 1994. *The Concise Oxford Dictionary of Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Max-Neef, Manfred. 1993. *Human Scale Development: Conception, Application, and Further Reflections*. London: Apex Press.
- Milanovic, Branko. 1998. *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C.: World Bank.
- Milimo, John T. 1995. "An Analysis of Qualitative Information on Agriculture: from Beneficiary Assessments, Participatory Poverty Assessments and Other Studies which used Qualitative Research Methods." Ministry of Agriculture, Food, and Fisheries. Lusaka, Zambia.
- Moore, Mick, and James Putzel. "Thinking Strategically about Politics and Poverty." IDS Working Paper 101. University of Sussex, U.K.: Institute of Development Studies.

- Moser, Caroline. 1998. *The Asset-Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies*. Washington, D.C.: World Bank.
- Moser, Caroline, Annika Tornqvist, and Bernice van Bronkhorst. 1998. "Mainstreaming Gender and Development in the World Bank: Progress and Recommendations." Washington, D.C.: World Bank.
- Narayan, Deepa. 1999. "Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty." Policy Research Working Paper 2167. Policy Research Department. Washington, D.C.: World Bank.
- Narayan, Deepa, and Katrinka Ebbe. 1997. "Design of Social Funds: Participation, Demand Orientation, and Local Organizational Capacity." Discussion Paper no. 375. Washington, D.C.: World Bank.
- Narayan, Deepa, and Lant Pritchett. 1999. "Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania." *Economic Development and Cultural Change* (47)4: 871–8.
- Narayan, Deepa, and Lyra Srinivasan. 1994. *Participatory Development Tool Kit: Training Materials for Agencies and Communities*. Washington, D.C.: World Bank.
- Narayan, Deepa, and Michael Cassidy. 1999. "A Dimensional Approach to Measuring Social Capital: Development and Validation of a Social Capital Inventory." Draft. Washington, D.C.: World Bank.
- Narayan, Deepa, and Talat Shah. 2000. *Gender Inequity, Poverty, and Social Capital*. Policy Research Report on Gender Development, Working Paper Series. Washington, D.C.: World Bank.
- North, Douglas. 1990. "Institutions and their Consequences for Economic Performance." In Karen Schweers Cook and Margaret Levi, eds. *The Limits of Rationality*. Chicago, Ill.: University of Chicago.
- Norton Andy, and Thomas Stephens. 1995. "Participation in Poverty Assessments." Social Development Papers 9. Washington, D.C.: World Bank.
- Orbach, Susie. 1999. "Psychoanalysis and Social Policy." Seminar paper presented to the World Bank, Washington, D.C., April.
- Patton, Michael Quinn. 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- Portes, Alejandro. 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology." *Annual Review of Sociology* 22: 1–24.
- Pottier, Johan. 1997. "Towards an Ethnography of Participatory Appraisal and Research." In R. D. Grillo and R. L. Stirrat, eds. *Discourses of Development: Anthropological Perspectives*. Oxford, U.K.: Berg Press.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Ravallion, Martin. 1995. "China's Lagging Poor Areas." *American Economic Review, Papers and Procedures* 89: 301–5.

- Ray, Raka, and Anna Kortweg. 1999. "Women's Movements in the Third World: Identity, Mobilization and Autonomy." *Annual Review of Sociology* 25: 47–71.
- Rietbergen-McCracken, Jennifer, and Deepa Narayan. 1998. "Participatory Tools and Techniques: A Resource Kit for Participation and Social Assessment." Social Policy and Resettlement Division, Environment Department. Washington, D.C.: World Bank.
- Robb, Caroline. 1999. "Can the Poor Influence Poverty? Participatory Poverty Assessments in the Developing World." Washington, D.C.: World Bank.
- Rodrik, Dani. 1998. "Globalization, Social Conflict and Economic Growth." *World Economy* 21(1): 43–58.
- Rupesinghe, Kumar, and Marcial Rubio. 1994. *The Culture of Violence*. New York: United Nations University Press.
- Salmen, Lawrence. 1987. *Listen to the People*. New York: Oxford University Press.
- . 1995. "Participatory Poverty Assessment: Incorporating Poor People's Perspectives into Poverty Assessment Work." Social Development Paper No. 11. Washington, D.C.: World Bank.
- . 1998. "Toward a Listening Bank: A Review of Best Practices and the Efficacy of Beneficiary Assessment." Social Development Paper No. 23. Washington, D.C.: World Bank.
- Sartori, Giovanni. 1997. "Understanding Pluralism." *Journal of Democracy* 8(4): 58–69.
- Schuler, Sidney Ruth, Syed M. Hashemi, and Shamsul Huda Badal. 1998. "Men's Violence against Women in Rural Bangladesh: Undermined or Exacerbated by Microcredit Programmes?" *Development in Practice* 8(2): 148–57.
- Schwartz, S. H. 1994. "Are There Universal Aspects in the Structure and Contents of Human Values?" *Journal of Social Issues* 50(4): 19–45.
- Sen, Amartya K. 1981. *Poverty and Famines*. Oxford: Clarendon Press.
- . 1983. "Poor, Relatively Speaking." *Oxford Economic Papers* 35: 153–69. Reprinted in *Resources, Values and Development*.
- . 1984. "Rights and Capabilities." In Amartya K. Sen, ed., *Resources, Values and Development*. Oxford, U.K.: Blackwell.
- . 1985. "A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply to Professor Peter Townsend." *Oxford Economic Papers* 37: 669–76.
- . 1992. *Inequality Reexamined*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- . 1993. "Economic Regress: Concepts and Features." *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 315–54.
- . 1997. *On Economic Inequality*. 2d ed. Oxford: Clarendon Press.
- . 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf Press.
- Shah, Shekhar. 1999. "Coping with Natural Disasters: The 1998 Floods in Bangladesh." Seminar paper presented in June to the World Bank, Washington, D.C.

- Shapiro, Gilbert, and John Markoff. 1997. "A Matter of Definition." In Carl W. Roberts, ed., *Text Analysis for the Social Sciences*. Mahwah, N.J. Lawrence Erlbaum Associates.
- Silverman, David. 1993. *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Srinivas, Smita. 1999. *Social Protection for Women Workers in the Informal Economy*. Draft. Washington, D.C.: World Bank and Geneva: International Labour Office.
- Standing, Guy. 1999. "Global Feminization through Flexible Labor: A Theme Revisited." *World Development* 3(27): 583–602.
- Stone, P. J., D. C. Dunphy, M. S. Smith, and D. M. Ogilvie. 1966. *The General Inquirer: A Computer Approach to Content Analysis*. Cambridge: MIT Press.
- Strauss, Anselm L. 1987. *Qualitative Analysis for Social Scientists*. New York: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney. 1994. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Tendler, Judith. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Townsend, Peter. 1971. *The Concept of Poverty*. London: Heinemann Educational.
- Tripp, Aili Mari. 1992. "The Impact of Crisis and Economic Reform on Women in Urban Tanzania." In Lourdes Benería and Shelly Feldman, eds. *Unequal Burden: Economic Crises, Persistent Poverty, and Women's Work*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Uphoff, Norman. 1986. *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Uphoff, Norman, Milton J. Esman, and Anirudh Krishna. 1997. *Reasons for Success: Learning from Instructive Experiences in Rural Development*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Visaria, Leela. 1999. "Violence against Women in India: Evidence from Rural Gujarat." In *Domestic Violence in India: A Summary Report of Three Studies*. Washington, D.C.: International Center for Research on Women.
- Weber, Robert Philip. 1990. *Basic Content Analysis*. 2d ed. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- WHO (World Health Organization). 1997. *Violence against Women*. Geneva.
- Woolcock, Michael. 1998. "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework." *Theory and Society* 27(2): 151–208.
- Woolcock, Michael, and Deepa Narayan. 2000. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy." *World Bank Research Observer* 15(2), Washington, D.C.: World Bank.

- World Bank. 1996a. *From Plan to Market: World Development Report 1996*. Washington, D.C.
- . 1996b. *Sourcebook on Participation*. Washington, D.C.
- . 1997a. *Poverty Assessment: A Process Review*. Operations Evaluation Department Document 15881. Washington, D.C.
- . 1997b. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press (for the World Bank).
- . 1998. *World Development Indicators*. Washington, D.C.
- . 1999. *World Development Indicators*. Washington, D.C.
- . 2000. *Poverty Trends and Voices of the Poor*. Poverty Reduction Group. Washington, D.C.
- Wratten, Ellen. 1995. "Conceptualizing Urban Poverty." *Environment and Urbanization* 7: 11–36.

Abréviations

ACID	Anti-Crime Squad
AMREF	African Medical and Research Foundation
BPL	Below the Poverty Line
CBO	Community-Based Organization
COPEI	Comité de Organización Política Electoral Independiente
EDUCO	Educación con Participación de la Comunidad
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geográfica e Estatística
IDP	Internally Displaced Person
IRD	Integrated Rural Development Program
LINTCO	Cotton Marketing Organization
LSMS	Living Standard Measurement Survey
PDS	Public Distribution System
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA	Participatory Poverty Assessment
SEWA	Self-Employed Women's Association
STD	Sexually Transmitted Disease
WDR	World Development Report
WIEGO	Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing

LOUIS - JEAN
avenue d'Embrun – 05003 GAP cedex
Tél. : 04.92.53.17.00
Dépôt légal : 740 – Octobre 2001
Imprimé en France



THE WORLD BANK

1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433

Etats-Unis d'Amérique

Téléphone : 202-477-1234

Télécopie : 202-477-6391

Telex : MCI 64145 WORLDBANK

MCI 248423 WORLDBANK

Internet : <http://www.worldbank.org>

Email : books@worldbank.org



EDITIONS ESKA

12, rue du Quatre-Septembre 75002 PARIS

Téléphone : 01 42 86 55 73

Télécopie : 01 42 60 45 35

<http://www.eska.fr>

GROUPE
DE
LA
BANQUE
MONDIALE



**Notre rêve : un monde
exempt de pauvreté**

La Parole est aux pauvres est une série de trois volumes qui présentent l'expérience vécue de plus de 60 000 femmes et hommes pauvres. Le premier volume, Écoutons-les, rassemble les témoignages de plus de 40 000 pauvres interrogés dans le cadre des évaluations participatives de la pauvreté effectuées par la Banque mondiale dans 50 pays. Le deuxième volume, Il faut que cela change, repose sur une nouvelle étude comparée portant sur 23 pays. Le dernier, De tous les horizons, présente des analyses régionales et des études de cas par pays.

« En nous décrivant le développement par la voix des membres les plus défavorisés de la société, Écoutons-les nous aide à comprendre sa véritable nature. Cette perspective "du dedans" jette un éclairage puissant sur la place de la liberté dans le développement. Ces voix qui s'expriment sans restriction méritent l'attention non seulement des chercheurs et des universitaires, mais également des gouvernants, des institutions internationales, des milieux d'affaires, des organisations de travailleurs et de la société civile du monde entier. Ce livre constitue une initiation sans pareille au développement vu de l'intérieur. »

*Amartya Sen, Directeur, Trinity College, Cambridge
et prix Nobel d'économie*

« Écoutons-les illustre remarquablement la force, l'endurance et le courage des pauvres. Cet ouvrage offre un tableau sans concessions de la corruption et du comportement souvent inhumain des institutions qui sont directement en contact avec les pauvres. Personne n'est épargné. Les déshérités de la Terre nous lancent la gageure de former avec eux de nouveaux partenariats, des partenariats placés sous le signe de l'amour, du respect, de l'attention, de la compassion, de la franchise, de la justice et de l'entraide. Avec des mots simples, les pauvres nous montrent ce qu'est un développement enraciné dans les valeurs morales. »

*Mgr George Carey, Archevêque de Cantorbéry
et coprésident du World Faiths Development Dialogue*

« Ce qui fait toute la richesse de cet ouvrage, c'est précisément l'éclairage multiculturel qu'il jette sur notre conception de la pauvreté. Certes, nous avons compris depuis longtemps qu'il faut que les pauvres eux-mêmes participent au développement, mais Écoutons-les prouve que la possibilité de s'exprimer et d'agir est importante pour les pauvres. Il ne suffit plus de penser revenu, dépenses, éducation et santé : notre conception de la pauvreté doit aussi englober le droit à la parole et le pouvoir. Tel est le défi que nous lançent les pauvres. »

Joseph Stiglitz, Économiste en chef, Banque mondiale

EDITIONS ESKA

ISBN 274720250-X



9 782747 202503