

Des possibilités de développement économique pour tous: le rôle catalytique du Partenariat pour l'Inclusion Économique

Survol:

Lors de sa première réunion des Partenaires en 2018, le Partenariat pour l'inclusion économique a rendu publiques ses priorités initiales, au nombre desquelles on compte une priorité spécifique pour l'adoption et l'expansion par les gouvernements de programmes d'inclusion économique ciblés pour servir des dizaines de millions de personnes en situation de grande pauvreté.

Solutions à la Pauvreté Mondiale y était représentée pour se mettre au fait des dernières tendances sur le plan de l'expansion des programmes d'inclusion économique, mais aussi pour éduquer les partenaires internationaux sur la grande compatibilité de ces programmes avec la Politique d'aide internationale féministe du Canada.

En février 2021, le Partenariat a publié son État de l'inclusion économique 2021, qui montre que plus de 90 millions de personnes sont touchées par des programmes d'inclusion économique élargis, et que les programmes d'inclusion économique peuvent jouer un rôle majeur à l'horizon 2030 si le Partenariat est financé (par des pays comme le Canada) et équipé pour jouer un rôle de catalyseur.

Contexte

Éliminer la pauvreté extrême sous toutes ses formes partout d'ici 2030 constitue le premier Objectif de développement durable adopté par l'ensemble des pays de monde. La pauvreté extrême est un problème multidimensionnel qui se manifeste habituellement sous trois formes :

- Une santé déficiente
- Des apprentissages scolaires inacceptables
- Peu ou pas d'actifs et des revenus insuffisants

Les solutions commencent par un accès amélioré aux soins et aux interventions préventives, ainsi qu'une amélioration des services éducatifs :

“En effet, les données économiques confirment qu'une amélioration de l'espérance de vie à la naissance de 10% est associée à une hausse de la croissance économique de 0,3-0,4 points de pourcentage par année¹.”

“Chaque année de scolarité additionnelle augmente le taux moyen de croissance du produit intérieur brut (PIB) de 0,37% (...) l'augmentation des revenus d'un individu peut atteindre les 10% pour chaque année additionnelle de scolarité. »²”

¹http://oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/1241/Health_and_the_economy:_A_vital_relationship_.html

² [GEM Report, Education Counts, Toward the Millennium Development Goals, pp.6-7 \(2011\)](#)

Pourtant, la santé et l'éducation, en soi, ne suffiront pas pour fournir à chaque individu une source acceptable de revenus pour combattre la pauvreté économique: il faut aussi des occasions de développement économique.

Un effort délibéré est nécessaire pour fournir à tous des occasions de développement économique

Est-ce que la tendance de croissance à long terme de l'économie mondiale pourrait suffire à fournir les possibilités d'essor économique que requiert l'élimination de la pauvreté extrême? Le rapport Global State of Ultra-Poverty de 2017 offre une perspective intéressante sur la question.

“Si on considère le déclin de la pauvreté au cours des 40 dernières années, on pourrait être tenté de supposer que nous sommes déjà sur la bonne voie pour atteindre cet objectif (..) Si la tendance actuelle se confirme, il suffirait de prolonger le progrès réalisé depuis 1970 pour atteindre l'objectif de 2030. (...) Mais nos données et notre analyse révèlent qu'il s'agit là d'une hypothèse non-fondée et dangereuse; nous voyons qu'un groupe démographique distinct et essentiel – incluant la moitié de ceux qui vivent dans la pauvreté extrême, soit 394 millions de personnes³—a été laissé de côté par le progrès qu'on a connu jusqu'à maintenant. Il s'agit des ménages qui continuent à vivre dans les conditions les plus persistantes et pénibles de pauvreté sur la planète, ce que nous appelons l'ultra-pauvreté. Si nous ne commençons pas à répondre à leurs besoins, le taux de réduction de la pauvreté va s'essouffler.»⁴

Les données montrent que les conditions dans lesquelles vivent les segments les plus pauvres de la société s'améliorent moins vite que les conditions des segments moins pauvres : alors que le revenu médian a augmenté de 95% entre 1990 et 2011, le revenu du 80^e centile a augmenté de 101% et le revenu du 20^e centile a augmenté de 70%. Si bien que, en 1990, dans le monde en développement, le revenu médian était 77% plus élevé que le revenu médian, et en 2011, le revenu était plus du double de celui du 20^e centile.⁵

Comme le mentionnait The Economist: “Il est à peu près certain que la proportion de gens vivant dans la pauvreté absolue ne baissera pas aussi vite à l'avenir... Même si la proportion globale de gens vivant dans la pauvreté continue à diminuer lentement, de larges poches de pauvreté continueront à persister et certaines d'entre elles vont probablement augmenter. La guerre à l'indigence va entrer dans une phase de batailles serrées dans les tranchées⁶.”

L'importance d'une approche ciblée

L'économie de marché classique nous permettrait d'espérer que les populations pauvres bénéficieront de la croissance généralisée des économies du monde en développement. En réalité, plusieurs personnes ont pu s'échapper de la pauvreté extrême grâce à la croissance, mais une grande proportion n'y est pas arrivée.

³ Ce nombre a depuis été actualisé à 350 million de personnes

⁴ Global State of Ultra-Poverty, p. 10, www.ultra-poverty.org

⁵ http://devinit.org/wp-content/uploads/2015/09/Investments-to-End-Poverty-Report-2015_online.pdf, figure 1.5

⁶ “The World Has Made Great Progress in Eliminating Extreme Poverty: But the Going Will be Much Harder from Now On.” (The Economist, May 30, 2017. <https://www.economist.com/news/international/21719790-going-will-be-much-harder-now-world-has-made-greatprogress>)

En effet, il y a quelques années, lorsqu'on lui a demandé lequel des Objectifs de développement du millénaire (ODM) était le moins susceptible d'être atteint, un des experts lors d'une conférence sur la pauvreté a dit que l'objectif guettait non pas un ODM en particulier mais une catégorie particulière de la population. Ceux qui vivent en situation d'ultra-pauvreté (dans la forme la plus abjecte de pauvreté) sont ceux qui sont le plus à risque de ne pas pouvoir se hisser au-dessus du seuil de pauvreté. Ils ont peut-être accumulé trop de carences, ou le peu de revenu qu'ils ont réussi à gagner est insuffisant pour les besoins de leur famille, et ils sont peut-être simplement trop loin du seuil de pauvreté pour progresser suffisamment vite d'ici 2030.

Le Réseau consultatif sur la pauvreté chronique a examiné les caractéristiques des personnes en pauvreté extrême qui n'ont pas été capables de se sortir de la pauvreté extrême malgré le courant de progrès autour des Objectifs de développement du millénaire⁷. Ils ont trouvé que les laissés pour compte ont tendance à ne pas avoir d'actifs (terre ou bétail) et n'ont même pas les moyens de louer la terre de quelqu'un d'autre. Les femmes les plus pauvres ont moins bénéficié de leurs progrès en termes de scolarisation que la femme moyenne, et leur écart de scolarisation par rapport à la médiane s'est accru. L'écart par rapport à la médiane de l'âge moyen du mariage des filles les plus pauvres s'est accru de manière significative. Dans les années 1990, les filles les plus pauvres se mariaient 0,46 années avant la moyenne et dans les années 2000, elles se mariaient 0,72 années avant. Elles avaient aussi moins de contrôle sur les dépenses ménagères. Au total, les plus pauvres ont en particulier moins d'accès à des occasions d'amélioration de leur situation économique, et si de telles occasions venaient à se présenter, dans bien des cas, ils ne disposeraient pas du capital social pour pouvoir s'en prévaloir.

Le besoin de cibler les plus pauvres est aussi corroboré par les observations des praticiens de la lutte contre la pauvreté dans des dizaines de pays sur trois continents qui attestent de l'exclusion des plus pauvres des projets de création de revenus. Les observations concordent pour dire que du mentorat, de la formation, des soins de santé, un soutien au revenu et un transfert d'actifs sont nécessaires pour les lancer sur une voie durable de sortie hors de la pauvreté.

Les projections menées par le Brookings Institute montrent que même dans les scénarios de croissance les plus optimistes et les scénarios de redistribution les plus favorables aux pauvres, il y aura au minimum 100 millions de personnes qui n'auront pas franchi le seuil de la pauvreté extrême d'ici 2030⁸. Ces 100 millions de personnes (et sans doute plusieurs autres, vu qu'il est improbable que les hypothèses les plus favorables se matérialisent à chacune des années de la prochaine décennie⁹) requièrent une attention ciblée.

Le Partenariat pour l'inclusion économique (PIE) a été constitué pour rassembler les leaders des programmes d'inclusion économique qui ciblent les ménages démunis

Cibler l'attention et les mesures d'appui sur les plus vulnérables est d'importance critique à deux titres :

- Pour éviter le gaspillage de ressources précieuses sur des ménages aux perspectives économiques déjà positives

⁷ Lenhart and Shepard: What Happened to the Poorest 50%? 2013 CPAN

⁸ <https://www.brookings.edu/interactives/the-final-countdown-prospects-for-ending-extreme-poverty-by-2030-interactive/>

⁹ Le Brookings Institute indique la population coincée sous le seuil de pauvreté extrême pourrait atteindre 1 milliard de personnes dans ses scénarios pessimistes.

- Pour s'assurer que ceux qui sont le moins à même de surmonter seuls les obstacles reçoivent l'aide nécessaire.

L'importance de diffuser la formule « graduation »

Les programmes gradués pour bâtir des moyens de subsistance durables (dits "programmes de graduation" ou formule « graduation into sustainable livelihoods ») sont un outil clé pour cibler les besoins des populations très pauvres et vulnérables: "ils consistent en un ensemble échelonné d'interventions visant à résoudre les multiples contraintes qui confrontent les ménages les plus pauvres et les plus vulnérables.»¹⁰

Lancée par BRAC au Bangladesh au début des années 2000 et testée depuis par une série de bans d'essai sur trois continents, la formule « graduation » a démontré par des contrôles randomisés qu'elle peut aider les familles très pauvres à devenir autonomes financièrement par le biais d'interventions limitées dans le temps.

La formule comprend typiquement des transferts d'actif (par exemple une vache ou des chèvres) et un appui à la consommation, auxquels s'ajoutent de l'épargne, de la formation technique et du coaching. Dans les deux tiers des cas, la formule inclut un accès à du microcrédit. Pour une description plus complète de la formule « graduation », voir

<http://www.globalpovertysolutions.ca/docs/Graduation-Programs-GPS2016-fr.pdf>

À cause du potentiel énorme de la formule "graduation" -- en fait, il s'agit de la seule approche à avoir des avantages démontrés pour les participants très pauvres -- **le PIE se dédie en priorité à l'adoption par les gouvernements et l'expansion des programmes ciblés d'inclusion économique, en commençant par les programmes de graduation, dans le but de pouvoir bénéficier à des dizaines de millions de personnes pauvres et vulnérables.** Les programmes d'inclusion économique sont une famille plus large d'interventions, qui n'incluent pas nécessairement un transfert d'actifs. Le [State of Economic Inclusion 2021](#) montre qu'il existe actuellement plus de 200 programmes d'inclusion économique dans le monde, touchant 90 millions de personnes. Les programmes étudiés présentent les caractéristiques suivantes:

- 88% opèrent en zone rurale, dont la moitié exclusivement en zone rurale
- Un quart se trouvent dans des pays fragiles ou touchés par la violence
- 57% ont un objectif d'atténuation du changement climatique
- 65% des programmes ciblent les très pauvres, dont 40% les ultra-pauvres, le reste les pauvres vulnérables
- 96% sont limités dans le temps; seuls 4% ont un horizon indéfini
- 80% incluent du capital pour opérer une entreprise, 71% incluent des services financiers (42% de la microfinance), 68% un soutien à la consommation, 97% de la formation, 90% du coaching

Le Partenariat pour l'inclusion économique – ce qu'il fait pour appuyer la diffusion des programmes d'inclusion économique

Le Partenariat pour l'inclusion économique (PIE) trouve ses racines dans le Consultative Group to Assist the Poor, un groupe de réflexion économique consacré à l'inclusion financière. Stratégiquement situé au sein de la Banque mondiale dans la Pratique Mondiale de la Protection Sociale, le PIE regroupe les

¹⁰https://www.findevgateway.org/sites/default/files/publication_files/peis_2018_state_of_the_sector_report_financial.pdf PEI State of the Sector 2018

leaders des organisations qui cherchent à accélérer l'accès par les populations pauvres à des avenues de développement économique. Solutions à la Pauvreté Mondiale fait partie de ce partenariat ainsi que des experts académiques, des ONG et des représentants d'agence de coopération. Les membres du PIE sont en bonne partie les mêmes que ceux qui ont participé à la Conférence et la Retraite sur l'Ultra-Pauvreté à Toronto¹¹.

Le PIE a tenu sa première réunion des partenaires en décembre 2018 où il a dévoilé son ambitieux plan d'action pour les deux prochaines années. Solutions à la Pauvreté Mondiale y était pour se renseigner sur les derniers résultats de l'expansion à travers le monde de la formule « graduation » et aussi pour éduquer les partenaires internationaux sur la grande compatibilité de cette approche avec la Politique d'aide internationale féministe du Canada (voir dernière section ci-bas).

La stratégie principale du PIE pour accroître l'accès aux initiatives d'inclusion économique, en particulier celles de graduation, est de les faire inclure dans les filets sociaux ou plus généralement dans les programmes de protection sociale des pays où on retrouve de la pauvreté extrême. Ce type de programmation a vu sa couverture s'étendre considérablement et le rapport La Protection Sociale Dans le Monde 2018¹² estime que les transferts sociaux ont permis à 36% des bénéficiaires qui étaient dans la pauvreté extrême de se sortir de leur condition. L'objectif est à la fois d'accroître le nombre de pays qui ont des programmes de protection sociale et de leur faire adopter, pour les populations les plus démunies, la formule « graduation » pour que leur sortie de la pauvreté extrême devienne permanente.

Pour une explication plus complète de la stratégie du PEI, prière de se référer à <https://oecd-development-matters.org/2018/11/21/increasing-income-and-resilience-of-the-poorest-the-role-of-economic-inclusion-programmes-in-social-protection-systems/>

Le potentiel de croissance de la formule "graduation"

Il y a à l'heure actuelle plus de 200 programmes d'inclusion économique qui rejoignent 90 millions de personnes.

Il est utile de comparer les 90 millions de bénéficiaires avec le chiffre de 350 millions qui est la population en situation d'ultra-pauvreté. Cela représenterait déjà un ratio de 1 à 4, si les programmes pouvaient être ciblés adéquatement (ce qui n'est pas le cas actuellement). Ce ratio pourrait être amélioré mais, pour cela, il est important de cibler des nouveaux pays avec des poches d'ultra-pauvreté, en particulier la Guinée, le Soudan du Sud, le Niger, le Tchad, la Somalie et la RDC, dont l'absence ne peut pas être passée sous silence.

Le rayonnement pourrait être significativement plus élevé si de nouveaux programmes voient le jour, en particulier les programmes mis en place par les gouvernements. A l'heure actuelle, quelque 20 pays ont des programmes administrés par leur gouvernement, pour la plupart des programmes sur une petite échelle. Si le nombre de pays augmente et l'échelle des programmes également, l'impact sur la pauvreté extrême sera considérable. 75% des programmes de graduation se trouvent actuellement

¹¹ see <http://www.globalpovertysolutions.ca/docs/Ending%20Ultra%20Poverty%20Retreat.pdf>

¹²<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29115/211254ovFR.pdf?sequence=8&isAllowed=y>

dans des pays fragiles ou affectés par des conflits. Il est important de continuer à prioriser les pays où la pauvreté extrême est concentrée.

Finalement, il est également important de rappeler que la formule « graduation » ne convient pas à toutes les 350 millions de personnes vivant dans l'ultra-pauvreté :

- Certaines d'entre elles obtiendront des emplois, ou pourront bénéficier d'autres programmes
- Certaines sont trop âgées ou trop lourdement handicapées pour pouvoir tirer parti de la formule « graduation »

Les quatre piliers de l'action du PIE

- Plaidoyer et assistance afin que plus de pays adoptent des programmes d'inclusion économique. Pour ce faire, le PIE a mis sur pied un Fonds pour jouer un rôle de catalyseur en fournissant des incitatifs à cibler une large proportion des populations très pauvres pour accroître la portée et l'impact des programmes de graduation. Grâce à ce Fonds, le PIE a bon espoir de pouvoir convaincre plusieurs pays du Sud à inclure, au sein de leurs programmes sociaux, des composantes « graduation » pour les citoyens les plus pauvres.
- Innovation et apprentissage: être le dépositaire central des résultats des travaux de recherche (77% des programmes de graduation ont une composante recherche portant sur l'impact ou la conception de leur programme)
- Dissémination de renseignements sur la formule "graduation"
- Mobilisation de fonds:

La Politique d'aide internationale féministe du Canada et le Partenariat pour l'inclusion économique

Le Canada est un membre du CGAP, l'organisation qui a mis en lumière le potentiel des programmes de graduation et qui a donné naissance au Partenariat pour l'inclusion économique. Il est donc normal que cette participation trouve sa prolongation dans une implication au sein du PIE.

En juin 2017, le Canada a adopté une politique d'aide internationale féministe qui rend encore plus impératif que le Canada adhère au PEI et qu'il contribue à son Fonds.

La nouvelle politique fait de l'habilitation des femmes un aspect clé de la programmation en matière de développement économique.

Il y a des indications claires que les programmes d'inclusion économique soutiennent l'autonomisation des femmes. Premièrement, il est important de dire que 88% des programmes ciblent les femmes et que dans 2/3 des programmes, les femmes constituent la majorité des clients. Mesurer l'autonomisation des femmes, au-delà du succès du programme, est difficile mais essentiel. Il y a des preuves que la formation et le coaching sont essentiels pour renforcer la confiance. Il existe des preuves, bien que limitées, que les programmes d'inclusion économique conduisent à une réduction des conflits au sein des ménages, mais la coopération des partenaires reste un critère de succès du programme. Il y a des limites à ce que l'environnement culturel laissera comme marge de manœuvre aux femmes entrepreneurs, les programmes doivent donc reconnaître et contester ces limites. Fournir des options pour que les enfants puissent être gardés est l'un des principaux défis à relever pour assurer une pleine inclusion économique des femmes.

De plus, les programmes de graduation sont les seuls qui ont été capables de démontrer des augmentations au chapitre des revenus et des actifs des participants, ce qui est un facteur clé d'habilitation des femmes.

La contribution du Canada au PEI serait une manière logique de mettre sa rhétorique en pratique.

Questions pour guider l'auto-apprentissage

Pourquoi est-il important de cibler les efforts de développement économique sur les populations les plus pauvres?

Qu'est-ce que l'approche "graduation" pourquoi est-il important d'en favoriser l'expansion?

Quel rôle le Partenariat pour l'Inclusion Économique peut-il jouer?
