



## Conseil économique et social

Distr. générale  
23 novembre 2010  
Français  
Original : anglais

### Commission du développement social

#### Quarante-neuvième session

9-18 février 2011

Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire\*

**Suite donnée au Sommet mondial pour le développement social et à la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale**

### Élimination de la pauvreté

#### Rapport du Secrétaire général

#### *Résumé*

Le présent rapport a été établi en réponse à la résolution 2010/10 du Conseil économique et social, dans laquelle le Conseil a décidé que la session d'examen et la session directive de 2011-2012 auraient pour thème prioritaire « L'élimination de la pauvreté », compte tenu de ses liens avec l'intégration sociale et le plein emploi et un travail décent pour tous. Il décrit les tendances actuelles en matière de pauvreté et donne un aperçu général des principaux obstacles à l'élimination de la pauvreté.

\* E/CN.5/2011/1, à paraître.



## I. Introduction

1. Depuis le Sommet mondial pour le développement social, tenu en 1995, l'élimination de la pauvreté est devenue l'objectif primordial du développement. L'une des cibles fixées dans la Déclaration du Millénaire, à savoir la diminution de moitié de la proportion d'êtres humains vivant avec moins d'un dollar des États-Unis par jour entre 1990 et 2015, constituera, si elle est atteinte, un pas en avant majeur vers la réalisation de cet objectif.

2. Si cette cible devait être atteinte, globalement, au plan mondial, il est probable qu'elle ne le sera pas dans certaines régions, ni dans certains pays. À la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement, tenue à New York du 20 au 22 septembre 2010, les gouvernements ont déclaré que, malgré des revers, des progrès avaient été enregistrés, notamment sur le front de l'élimination de la pauvreté, mais ils ont constaté avec inquiétude que le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté ou souffrant de la faim avait dépassé le milliard (voir résolution 65/1). Il reste moins de cinq ans avant la date butoir de 2015, aussi est-il particulièrement urgent d'accélérer la progression vers la cible fixée des régions où la pauvreté recule moins vite qu'ailleurs et où les inégalités sociales et économiques demeurent importantes, en s'appuyant pour ce faire sur les succès enregistrés jusqu'à présent et sur les enseignements tirés de l'expérience acquise.

3. Le présent rapport décrit les tendances actuelles en matière de pauvreté et donne un aperçu des principaux obstacles à son élimination<sup>1</sup>. Il doit être lu en conjonction avec le *Rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement (2010)*<sup>2</sup>, le rapport du Secrétaire général intitulé « Tenir les engagements pris : bilan prospectif visant à promouvoir un programme d'action concerté afin de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à 2015 » (A/64/665), le rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de la deuxième Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté (2008-2017) (A/65/230) et le *Rapport sur la situation sociale dans le monde 2010*, intitulé *Repenser la pauvreté*<sup>3</sup>.

## II. Progrès réalisés vers l'élimination de la pauvreté

### A. La pauvreté due à des revenus insuffisants

4. C'est en Asie orientale, particulièrement en Chine, que l'on observe le plus d'exemples de réduction de la pauvreté extrême et d'amélioration des conditions de vie. D'autres régions ont eu moins de succès : l'Afrique subsaharienne et certaines parties d'Europe orientale et d'Asie centrale ne sont pas en mesure d'atteindre la cible fixée en matière de pauvreté, comme indiqué au tableau 1. En Afrique subsaharienne, on observe depuis la fin des années 90 un recul rapide de la pauvreté, qui devrait se poursuivre en dépit de la crise économique et financière actuelle, mais la région a encore un long chemin à parcourir pour l'éliminer. En 2005, plus de la

---

<sup>1</sup> Le rapport tient compte de la contribution du Comité du développement social.

<sup>2</sup> *Rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement 2010* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.10.1.7), disponible à l'adresse : [www.un.org/fr/millenniumgoals](http://www.un.org/fr/millenniumgoals).

<sup>3</sup> Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.09.IV.10, sera disponible à l'adresse : [www.un.org/esa/socdev/rwss/2010\\_media.html](http://www.un.org/esa/socdev/rwss/2010_media.html).

moitié de la population de l’Afrique subsaharienne vivait encore dans l’extrême pauvreté et nombre de ceux qui se trouvaient dans cette situation vivaient à un niveau record au-dessous du seuil de pauvreté par rapport aux populations des autres régions. Quant à l’Asie du Sud, si elle devait atteindre en 2015 la cible fixée en matière de pauvreté, le rythme de la réduction de la pauvreté devra pour ce faire s’y accélérer, pour passer d’une moyenne annuelle de 1,6 %, observée de 1990 à 2005, à une moyenne annuelle de 4,4 % entre 2005 et 2015.

Tableau 1

**Pourcentage de la population vivant avec moins de 1,25 dollar des États-Unis par jour : objectif fixé et prévisions pour 2015**

Région	Pourcentage de la population vivant avec moins de 1,25 dollar par jour		Cible 2015	Pourcentage prévu pour 2015 (scénario « postcrise ») <sup>a</sup>
	1990	2005		
Asie orientale et Pacifique	54,7	16,8	27,4	5,9
Europe orientale et Asie centrale	2,0	3,7	1,0	1,7
Amérique latine et Caraïbes	11,3	8,2	5,7	5,0
Moyen-Orient et Afrique du Nord	4,3	3,6	2,2	1,8
Asie du Sud	51,7	40,3	25,9	22,8
Afrique subsaharienne	57,6	50,9	28,8	38,0
<b>Total</b>	<b>41,7</b>	<b>25,2</b>	<b>20,9</b>	<b>15,0</b>

Sources : *Rapport de suivi mondial 2010 : les OMD après la crise* (Washington, Fonds monétaire international et Banque mondiale).

<sup>a</sup> La Banque mondiale a mis au point trois scénarios de réduction de la pauvreté, par région, jusqu’en 2015 et au-delà (2020) : la crise est terminée; une crise menace; la croissance est faible. Dans le premier scénario, on part du principe que le relèvement de l’économie sera relativement rapide à partir de 2010 et qu’un taux de croissance élevé se maintiendra dans les années suivantes.

5. Si les prévisions concernant le déclin de la pauvreté due à des revenus insuffisants aux niveaux mondial et régional sont encourageantes, la pauvreté demeure répandue et tenace dans de nombreux pays. Le fait d’atteindre la cible fixée en matière de pauvreté dans les objectifs du Millénaire ne sera qu’une étape vers son élimination, l’engagement pris lors du Sommet mondial pour le développement social. En Inde, par exemple, plus de 300 millions de personnes vivront encore dans la pauvreté extrême en 2015 même si le pays atteint ladite cible, comme ce devrait être le cas. En Afrique subsaharienne, plus d’un tiers de la population devrait encore vivre dans la pauvreté en 2015. En outre, de nombreux individus vivent juste au-dessus du seuil de pauvreté officiel et un choc mineur pourrait suffire à les plonger dans la pauvreté. Si l’on fixe le seuil de pauvreté à 2 dollars des États-Unis par jour, comme le fait la Banque mondiale, le degré de pauvreté augmente de façon spectaculaire dans les pays en développement (en effet, 2,5 milliards d’individus gagnaient moins que cette somme en 2005).

6. Si les tendances mondiales en matière de pauvreté masquent la diversité régionale, les tendances régionales dissimulent pour leur part la diversité des situations nationales, même dans les pays dont le revenu est similaire. Rien que dans

les pays à faible revenu d’Afrique subsaharienne, on estime que le pourcentage de la population touchée par la pauvreté due à l’insuffisance des revenus variait, en 2005, de 13,1 % en Mauritanie à 86,1 % au Libéria. En Guinée, le pourcentage de la population vivant dans la pauvreté était presque le double (70 %) de ce qu’il était au Togo (39 %), alors que le revenu *per capita* s’élevait pourtant à 350 dollars des États-Unis dans les deux pays<sup>4</sup>. En 2008, le revenu *per capita* de l’Angola était cinq fois supérieur à celui de l’Éthiopie; pourtant, les enfants éthiopiens restaient scolarisés plus longtemps (en moyenne pendant 8,4 ans) que les petits Angolais (4,4 ans), et leur espérance de vie était plus élevée (56,1 contre 48,1 ans)<sup>5</sup>.

## B. Les autres dimensions de la pauvreté

7. Bien que la cible relative à la pauvreté fixée dans les objectifs du Millénaire prenne pour référence le revenu, l’extrême pauvreté n’est pas seulement une question de revenus inadéquats. Le dénuement prend de multiples formes, car les possibilités offertes aux pauvres sont limitées et ils sont victimes d’exclusion sociale. Comme on peut le lire dans le Programme d’action du Sommet mondial pour le développement social<sup>6</sup>, « la pauvreté se manifeste sous diverses formes : absence de revenu et de ressources productives suffisantes pour assurer des moyens d’existence viables; faim et malnutrition; mauvaise santé; absence d’accès ou accès limité à l’éducation et autres services de base; morbidité et mortalité accrues du fait de maladies; absence ou insuffisance de logements; environnement insalubre; discrimination sociale et exclusion. Une autre caractéristique est que les pauvres ne participent pas à la prise de décisions dans la vie civile, sociale et culturelle » (chap. II, par.19).

8. On sait que la répartition des ressources productives non monétaires, et de la richesse en général, est plus inégale que celle des revenus. S’agissant de l’accès à l’éducation et aux soins de santé, l’inégalité est également un facteur notable, souvent plus persistant que la pauvreté. Nombre des pays qui ont réussi à faire reculer la pauvreté due à l’insuffisance des revenus se heurtent encore à des obstacles importants pour remédier aux autres manifestations du dénuement dont souffrent leur population.

### *La faim*

9. Le nombre de personnes sous-alimentées est passé de 817 millions en 1990-1992 à plus d’un milliard en 2009, et on estime qu’il a été ramené à 925 millions en 2010<sup>7</sup>. En dépit de l’amélioration globale de la sécurité alimentaire escomptée pour 2010, la faim est encore plus répandue, en termes absolus, qu’elle ne l’était avant les crises alimentaire et économique. C’est en Afrique subsaharienne que la proportion d’individus sous-alimentés demeure la plus élevée (30 % en 2010), les progrès

<sup>4</sup> Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale (disponible à l’adresse : <http://donnees.banque mondiale.org/indicateur>); consulté le 29 octobre 2010.

<sup>5</sup> Programme des Nations Unies pour le développement : *Rapport sur le développement humain 2010. La vraie richesse des nations : les chemins du développement humain*, disponible à l’adresse : [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_FR\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_FR_complete.pdf).

<sup>6</sup> *Rapport du Sommet mondial pour le développement social, Copenhague, 6-12 mars 1995* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.96.IV.8), chap. I, résolution 1, annexe II.

<sup>7</sup> Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture (FAO) : *L’état de l’insécurité alimentaire dans le monde. Combattre l’insécurité alimentaire lors des crises prolongées*, disponible à l’adresse : [www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications).

enregistrés variant énormément d'un pays à l'autre : le Ghana, le Mali, le Nigéria et la République démocratique du Congo ont atteint une cible (3) de l'objectif 1 du Millénaire (réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim); cependant, en République démocratique du Congo, la proportion d'individus sous-alimentés est passée de 29 % en 1990-1992 à 69 % aujourd'hui.

10. L'écart entre le nombre d'individus qui sont pauvres en raison de revenus insuffisants et celui des individus qui souffrent de la faim indique que les statistiques en matière de nutrition sont fonction de facteurs autres que le revenu, par exemple la santé maternelle et l'éducation reçue par les mères, ou encore les pratiques alimentaires et en matière d'hygiène. Toutefois, dans certains pays d'Afrique, parmi lesquels l'Éthiopie, le Kenya, le Nigéria et la République démocratique du Congo, on estime que le nombre d'individus vivant dans l'extrême pauvreté en raison de revenus insuffisants est inférieur à celui des individus sous-alimentés. Si le seuil de pauvreté imputable à l'insuffisance des revenus est effectivement défini en termes de revenus nécessaires pour satisfaire aux besoins élémentaires d'un individu ou d'un ménage, à savoir principalement la nourriture indispensable pour qu'il ne souffre pas de la faim, les écarts statistiques observés font douter de la précision des instruments de mesure utilisés.

#### *Santé et éducation*

11. L'accès à la santé et à l'éducation sont deux conditions essentielles de la rupture du cycle de la pauvreté et de la prévention de sa perpétuation d'une génération à l'autre. Pourtant, ceux qui vivent dans la pauvreté se heurtent à des obstacles pour accéder aux soins de santé et à l'éducation formelle, et ils décèdent prématurément, souvent en raison de problèmes de santé qu'il aurait été facile d'éviter. Les maladies, elles-mêmes, sont susceptibles de faire basculer des familles vulnérables dans la pauvreté. Ces corrélations font apparaître un cercle vicieux de la pauvreté (revenus insuffisants-mauvaise santé-faible niveau d'éducation).

12. Les pays pauvres ont fait beaucoup de progrès en termes d'augmentation du taux d'inscription dans le primaire, mais il reste encore de profondes lacunes à combler. En 2008, dans la moitié des pays subsahariens, au moins un enfant en âge d'être scolarisé dans le primaire sur quatre et plus d'un tiers des enfants en âge de l'être dans les premières années du secondaire ne l'étaient pas<sup>8</sup>. De même, la prévalence des maladies imputables à des infections transmissibles, comme l'infection à VIH, ou à des affections maternelles ou périnatales, décline dans les pays en développement; toutefois, seuls 10 des 67 pays où l'on enregistre un taux de mortalité infantile élevé sont en passe d'atteindre la cible relative à la survie des enfants fixée dans les objectifs du Millénaire et, en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, moins de la moitié des femmes qui accouchent bénéficient de la présence de personnel de santé compétent<sup>2</sup>.

13. Plusieurs tentatives ont été faites de mesurer la pauvreté à l'aune de la santé, de l'éducation et d'autres facteurs du même ordre. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a instauré un nouvel instrument de mesure de la pauvreté, l'indice de pauvreté multidimensionnelle, qui prend en compte le dénuement sur les plans de la santé, de l'éducation et des conditions de vie en

<sup>8</sup> Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, *Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous 2010 : atteindre les marginalisés*, disponible à l'adresse : <http://unesdoc.unesco.org>.

général. L'indice révèle que quelque 1,7 milliard d'individus vivent dans une pauvreté multidimensionnelle<sup>9</sup>, soit davantage que le nombre de personnes dont on estime qu'elles vivent avec 1,25 dollar des États-Unis ou moins par jour (1,3 milliard) dans les pays concernés. Dans 60 % des pays pris en compte, l'incidence de la pauvreté multidimensionnelle est plus élevée que celle de la pauvreté imputable à des revenus insuffisants. L'écart est particulièrement marqué dans les pays d'Asie du Sud, où l'indice de pauvreté multidimensionnelle est généralement élevé en raison de la malnutrition. Cela veut dire qu'un certain nombre de pays qui ont réussi à réduire la pauvreté due à l'insuffisance des revenus se heurtent encore à des problèmes importants pour assurer l'accès à l'éducation, à la santé, à l'alimentation et à des services de base, en particulier à des combustibles moins polluants pour la cuisson des aliments<sup>9</sup>.

### III. Les défis à relever pour éliminer la pauvreté

14. Les pays se heurtent à divers obstacles économiques, sociaux et politiques pour éliminer la pauvreté, parmi lesquels les plus notables sont l'absence d'une croissance économique soutenue et viable, une croissance sans emplois productifs, les inégalités sociales économiques, les chocs économiques, les risques environnementaux et les conflits.

#### A. L'instauration d'une croissance soutenue, qui profite à tous

15. Une croissance économique rapide et la stabilité macroéconomique sont nécessaires pour réduire durablement la pauvreté. La Chine et d'autres pays d'Asie orientale et d'Asie du Sud-Est – comme la Malaisie, la Thaïlande et le Viet Nam –, qui connaissent une forte croissance depuis 20 ans, sont parvenus à réduire la pauvreté de manière significative. Cependant, la croissance économique ne suffit pas. Les pauvres sont souvent exclus des processus de croissance économique, surtout dans les sociétés très inégales, où il arrive qu'ils n'aient pas accès à des ressources productives comme la terre, les marchés ou l'infrastructure des transports et des communications. Dans une majorité de pays, l'accroissement des inégalités sur le plan des revenus et de la richesse limite l'efficacité de la croissance économique en termes de réduction de la pauvreté<sup>10</sup>.

16. En général, la pauvreté décline le plus rapidement dans les pays où l'augmentation moyenne des revenus est la plus forte, dans ceux où les inégalités de départ sont le moins marquées et dans ceux où la croissance économique profite au plus grand nombre, c'est-à-dire qu'elle s'accompagne d'un recul des inégalités. On a également constaté que des inégalités marquées à la base avaient pour effet de

<sup>9</sup> Le bien-fondé de l'utilisation d'un seul instrument de mesure, fût-il multidimensionnel, de plusieurs formes de dénuement combinées a été mis en question (voir Martin Ravallion, « Mashup indices of development », *Policy Research Working Paper* n° 5432, Groupe de recherche sur l'économie du développement de la Banque mondiale, Paris, septembre 2010). Cet instrument de mesure n'est utilisé ici que pour mettre en évidence le fait que la prévalence de la pauvreté serait plus élevée si d'autres aspects du dénuement, autres que l'insuffisance des revenus, étaient pris en compte.

<sup>10</sup> Voir Stephan Klasen, « Economic growth and poverty reduction: measurement and policy issues », document de travail du Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, n° 246 (Paris, septembre 2005).

compromettre la croissance économique, car l'incidence de la politique de redistribution sur la croissance économique dépend des types de mesures utilisées. Enfin, il a aussi été observé que la pauvreté en elle-même, en particulier lorsqu'elle était imputable à des revenus insuffisants, nuisait à la croissance économique. Les caractéristiques structurelles de la croissance économique entrent aussi en ligne de compte : un mode de croissance à plus fort coefficient de main-d'œuvre entraîne une réduction plus rapide de la pauvreté.

17. Pourtant, dans de nombreux pays à faible revenu, une croissance économique lente constitue le principal obstacle à la réduction de la pauvreté. Sans un taux de croissance économique adéquat susceptible d'accroître le revenu moyen, les possibilités de redistribution sont limitées dans les pays pauvres. La situation qui était celle de l'Afrique avant la crise illustre bien que la croissance économique est une condition nécessaire, mais pas suffisante, de la réduction de la pauvreté. L'exemple de l'Amérique latine, qui connaît une croissance économique relativement faible et où persistent des taux élevés de pauvreté et d'inégalité depuis deux décennies, atteste aussi que la réduction de la pauvreté passe par une croissance économique soutenue et qui profite à tous<sup>11</sup>.

## B. La création d'emplois

18. L'emploi est un vecteur crucial de partage à grande échelle de la croissance des revenus et d'intégration sociale. Un emploi adéquatement rémunéré est le gage de la sécurité des revenus, de l'accès à la protection sociale, à de meilleurs soins de santé et à une formation plus poussée et, au bout du compte, il permet d'échapper à la pauvreté. Lorsque la croissance entraîne une augmentation suffisante et viable de l'emploi productif, les avantages qu'elle procure sont répartis plus équitablement.

19. La période d'expansion qui a précédé la crise actuelle s'est accompagnée d'une croissance de l'emploi dans la plupart des régions. Entre 1990 et 2007, l'emploi s'est développé d'environ 30 % à l'échelle mondiale. Toutefois, cette croissance n'a pas suffi à absorber une main-d'œuvre elle-même en augmentation : le nombre de chômeurs déclarés est passé de 160 millions en 1996 à quelque 190 millions en 2007, mais le taux de chômage est demeuré égal à 6 % pendant toute cette période<sup>12</sup>. En outre, la croissance de l'emploi est allée de pair avec une redistribution des revenus hors du secteur du travail. C'est en Amérique latine et aux Caraïbes que la part des salaires dans le revenu total a le plus diminué, de 13 points entre 1990 et 2007; viennent ensuite l'Asie et le Pacifique (-10 points) et les pays développés (-9 points)<sup>13</sup>. Ce déclin coïncide avec celui de la syndicalisation et avec une dérégulation accrue des échanges commerciaux et des opérations financières partout dans le monde.

<sup>11</sup> Guillermo E. Perry, Omar S. Arias, J. Humberto López, William F. Maloney et Luis Servén, *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles* (Washington, Banque mondiale, 2006).

<sup>12</sup> Bureau international du Travail, *Tendances mondiales de l'emploi* (Genève, Bureau international du Travail, 2008).

<sup>13</sup> Organisation internationale du Travail, *Rapport sur le travail dans le monde 2008 – Les inégalités de revenus à l'heure de la mondialisation financière* (Genève, Institut international d'études sociales, 2008).

20. La crise économique a entraîné un déclin marqué de l'emploi et des salaires. À l'échelle mondiale, on estime que le nombre de chômeurs a atteint 210 millions en 2010, soit 178 millions de plus qu'en 2007<sup>14</sup>. Dans les pays où l'on enregistre un degré élevé de pauvreté et où les systèmes de sécurité sociale sont inadéquats, la majorité des actifs ne peut se permettre de rester au chômage. Ceux qui ont perdu un emploi dans le secteur formel se tournent donc vers l'économie informelle, où les salaires offerts sont souvent inférieurs et les conditions de travail moins bonnes. Du fait de la récession, la rémunération offerte dans le secteur de l'économie parallèle a encore baissé, en raison d'une diminution de la demande, de la baisse des prix et d'une concurrence accrue pour les emplois informels. Selon les estimations du nombre des actifs vivant dans la pauvreté à l'échelle mondiale, entre 2008 et 2009, 215 millions d'entre eux seraient venus grossir les rangs de ceux qui vivent avec moins de 1,25 dollar par jour, ce qui constitue un revers après des années de réduction du déficit de travail décent<sup>15</sup>. Bien que les pays pauvres, moins intégrés dans l'économie mondiale, aient jusqu'à présent été moins vulnérables face aux répercussions de la crise, ils sont aussi moins bien préparés pour y répondre que les pays riches, et leur capacité de résistance est moindre. Un déclin modeste de la croissance dans les secteurs agricoles pourrait en réalité se traduire par une augmentation proportionnellement plus élevée de la pauvreté.

21. Plus le malaise persistera sur le marché du travail, plus les actifs, leurs familles et les collectivités auxquelles ils se rattachent risqueront d'être prises au piège de la pauvreté à long terme. À cet égard, l'impact de la crise sur les jeunes, qui sont touchés de façon disproportionnée par le chômage et surreprésentés dans les emplois mal rémunérés du secteur informel, est une source de préoccupation majeure. Les premières expériences d'un jeune sur le marché du travail déterminent son potentiel futur en termes de rémunération, et sont révélatrices du niveau d'instruction et de l'état de santé des jeunes générations, actuelles et futures.

22. Globalement, l'orientation suivie par de nombreux pays en développement s'agissant de leur développement économique n'a pas conduit à une amélioration viable de l'emploi productif. Là où ils sont en augmentation, les emplois ne sont pas un vecteur de protection sociale et de sécurité des revenus. Les employés agricoles qui ont quitté le secteur exécutent souvent aujourd'hui des activités à faible valeur ajoutée, principalement dans le secteur informel urbain, où les possibilités de croissance de la productivité et d'ascension sociale durable sont limitées, cependant que, dans de nombreuses zones rurales, la productivité des exploitations agricoles stagne.

23. La promotion de l'emploi productif et du travail décent n'est en général pas un objectif de politique macroéconomique. C'est la raison pour laquelle les mesures de stabilisation macroéconomique mises en œuvre par de nombreux pays dans les années 80 ou 90 ont en fait entraîné un déclin des investissements publics dans l'infrastructure, les technologies et les ressources humaines, pourtant critiques pour qu'il soit possible d'accroître la productivité et de réduire la vulnérabilité. Seuls

---

<sup>14</sup> Organisation internationale du Travail, *Faible reprise de l'emploi avec persistance d'un chômage élevé et de déficits en matière de travail décent – Mise à jour des tendances du marché du travail et de l'emploi dans les pays du G-20*, rapport publié à l'occasion du Sommet du Groupe des Vingt, tenu à Séoul les 11 et 12 novembre 2010.

<sup>15</sup> Organisation internationale du Travail, *Tendances mondiales de l'emploi 2010* (Genève, Bureau international du Travail, 2010).



quelques pays ont réussi à appliquer des politiques complémentaires dans les domaines économique et social, dynamisant ainsi la croissance – en augmentant la productivité agricole grâce à des réformes foncières, en appuyant le développement des secteurs industriel et des services et en investissant massivement dans l'éducation, la recherche et le développement des infrastructures. À cet égard, l'Asie orientale et certains pays d'Asie du Sud-Est ont fait l'objet de nombreuses études.

24. Par contraste, dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, les stratégies d'industrialisation mises en œuvre dans un premier temps sous l'impulsion de l'État ont été abandonnées lorsque les institutions financières internationales ont imposé l'adoption de politiques axées sur la déflation et la libéralisation. Les économies de ces pays sont demeurées fortement agraires, les emplois extérieurs au secteur agricole étant rares; le secteur informel s'y est développé, mais le secteur industriel et les exportations y sont limités. Dans la plupart des pays d'Amérique latine et des autres pays à revenu intermédiaire, comme les Philippines ou l'Afrique du Sud, le marché du travail est fortement dichotomique, puisqu'un secteur industriel formel qui offre des conditions de travail décentes y coexiste avec le secteur informel. Même en Inde, 90 % des actifs travaillent pour le secteur informel, en dépit du fait qu'un certain nombre de services à forte valeur ajoutée ont pris de l'essor ces dernières années<sup>16</sup>. L'évolution économique n'a pas abouti à une croissance économique soutenue, sans exclusive et équitable, nécessaire pour faire reculer la pauvreté.

25. Les interventions récentes face à la crise économique actuelle suggèrent qu'il existe une dynamique politique en faveur des investissements dans la protection sociale et de l'amélioration des services sociaux. L'une des raisons en est que nombre de pays en développement, en particulier en Asie et en Amérique latine et aux Caraïbes, étaient parvenus à éviter un déficit courant important et à améliorer leur ratio de solvabilité pendant la période d'expansion économique qui a précédé la crise, et qu'ils ont ainsi pu préserver ensuite la solidité de leur assise financière. Une autre est la prise de conscience que la création d'emplois et l'appui aux actifs sont nécessaires pour restaurer la demande globale et essentiels pour progresser vers une croissance économique plus viable, dont les bénéfices soient mieux partagés. Toutefois, la crise limite la capacité des gouvernements de maintenir leurs dépenses au même niveau. En outre, les politiques macroéconomiques demeurent axées sur l'assainissement des finances publiques. En somme, rares sont les mesures mises en œuvre ou annoncées par les pays pauvres qui suggèrent que la crise sera mise à profit pour remédier à l'inadéquation des dispositifs de protection sociale ou pour établir un socle de protection sociale.

### C. L'atténuation des inégalités

26. Les inégalités économiques et sociales atténuent l'influence positive de la croissance économique, qui entraîne normalement une réduction de la pauvreté. Non seulement les pauvres sont tenus à l'écart de la croissance économique, mais ils sont souvent exclus de la vie sociale et politique. Les inégalités associées aux multiples dimensions de la pauvreté – en termes de revenus, de santé et d'éducation – sont

<sup>16</sup> *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (publication de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (2010), numéro de vente : E.10.III.Y.1).

souvent aggravées par d'autres caractéristiques, comme le sexe ou le lieu de résidence, et font que certains groupes sont systématiquement défavorisés et que l'absence d'égalité des chances se perpétue.

#### *Inégalités de revenus*

27. Depuis 1990, la tendance est à l'aggravation des inégalités dans de nombreux pays. Entre 1990 et 2005, environ deux tiers de ceux pour lesquels on dispose de données ont connu un accroissement des inégalités : si l'on considère les individus qui touchent des revenus, l'écart entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres a augmenté dans 70 % des pays<sup>13, 17</sup>.

28. Un important indicateur des inégalités et de la pauvreté n'est autre que le rapport entre la part des revenus qui est tirée du travail et celle qui est tirée du capital. Du fait que cette dernière est proportionnellement plus élevée et que ces revenus tombent généralement dans l'escarcelle des membres les plus riches de la société, la part des revenus de la majorité de la population, qui gagne sa vie en travaillant, est donc inférieure. De fait, depuis 1990, la proportion de l'ensemble des revenus qui est tirée du travail décline dans 60 % des pays<sup>18</sup>.

29. La libéralisation des opérations financières, une imposition dégressive, ainsi que la privatisation alliée à une réglementation déficiente et à une répartition inégale des actifs productifs – comme les terres et le crédit – contribuent à aggraver les inégalités. Des politiques appliquées au marché du travail qui ont ouvert la voie à la multiplication des formes de travail précaires, à l'érosion du salaire minimum et à l'affaiblissement du pouvoir de négociation des syndicats contribuent elles aussi à amplifier les disparités entre riches et pauvres.

30. La pauvreté décline lorsque la part du produit intérieur brut (PIB) qui est consacrée aux salaires augmente, ou lorsque la répartition des revenus change de sorte que ceux qui vivent dans la pauvreté en reçoivent une proportion plus grande. L'absence de concomitance entre croissance économique et réduction de la pauvreté vient, au moins en partie, de ce que la répartition des revenus est inégale. En effet, au Botswana, une forte augmentation des revenus s'est traduite par un recul modeste de la pauvreté, alors qu'une croissance modeste a conduit à une forte réduction de la pauvreté au Ghana. La situation au Botswana est imputable dans une large mesure à une répartition inégale des revenus<sup>19</sup>.

#### *Les inégalités sur le plan du capital humain*

31. La pauvreté due à l'insuffisance des revenus compromet l'accumulation de capital humain et peut conduire à un engrenage de pauvreté. Dans l'ensemble, les inégalités sont moins marquées dans les pays où l'on enregistre de bons indicateurs

<sup>17</sup> Franciso H. G. Ferreira et Martin Ravallion : « Global poverty and inequality: a review of the evidence », in *Collection des documents de travail consacrés à la recherche sur les politiques*, n° 4623 (Washington, Banque mondiale, 2008).

<sup>18</sup> Programme des Nations Unies pour le développement : *Rapport sur le développement humain 2010. La vraie richesse des nations : Les chemins du développement humain* (New York, Palgrave Macmillan, 2010).

<sup>19</sup> Augustin Kwasi Fosu : « Growth, Inequality, and Poverty Reduction in Developing Countries: Recent Global Evidence », document établi en préparation de la réunion du groupe d'experts sur l'élimination de la pauvreté (15-17 septembre 2010, Addis-Abeba). Consultable à l'adresse suivante : [www.un.org/esa/socdev/social/meetings/egm10/documents/Fosu%20Longpaper.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/social/meetings/egm10/documents/Fosu%20Longpaper.pdf).

en matière de santé et des niveaux d'instruction élevés. Dans tous les pays, les segments les plus pauvres de la population sont les moins susceptibles d'avoir accès à des soins de santé et à une éducation de qualité. Souvent, les services publics accessibles aux pauvres sont de moindre qualité que ceux qui sont destinés aux groupes plus aisés.

32. La pauvreté et les inégalités se répercutent souvent d'une cohorte à la suivante et les privations dont souffrent les enfants à la naissance, puis jusqu'à l'adolescence, se perpétuent souvent à l'âge adulte. On observe souvent que les enfants de familles qui se situent au plus bas de l'échelle de la répartition des revenus ont une santé moins florissante, une espérance de vie plus courte et un niveau d'instruction moins élevé que les autres, ce qui se traduit par des revenus plus faibles à l'âge adulte.

33. Les taux de mortalité infantile et juvénile sont plus élevés parmi ceux qui se trouvent au bas de l'échelle de la répartition des richesses et leur espérance de vie est plus courte. Dans le monde en développement, un enfant sur quatre est victime d'insuffisance pondérale, mais la proportion d'enfants de moins de 5 ans qui en souffrent est deux fois plus élevée parmi le décile le plus pauvre des ménages que parmi le décile le plus riche<sup>2</sup>. En Asie orientale et dans le Pacifique, dans les États arabes ainsi qu'en Amérique latine et aux Caraïbes, la mortalité infantile enregistrée dans le quintile le plus riche est inférieure de plus de moitié à celle qui est enregistrée dans le quintile le plus pauvre. La pauvreté constitue un obstacle à l'éducation, en particulier celle des filles. Les filles issues du quintile le plus pauvre sont quatre fois plus susceptibles de ne pas être scolarisées que les garçons issus du quintile le plus riche<sup>2</sup>. Une santé fragile et une éducation déficiente limitent la capacité de travail productif d'un individu et ses chances de toucher un revenu tout au long de son existence, ce qui conduit à un cercle vicieux de pauvreté, qui se perpétue de génération en génération.

#### *Inégalités entre les sexes*

34. Bien que des progrès considérables en matière de réduction des inégalités entre les sexes aient été enregistrés au cours des trois dernières décennies, les femmes demeurent défavorisées par rapport aux hommes dans la plupart des sphères de l'existence. Les inégalités entre les sexes sont le reflet de la structure sociale, de la culture et des valeurs, et ces facteurs se traduisent pour les filles et les femmes par une inégalité des chances et des résultats obtenus. L'assignation traditionnelle de rôles précis à chacun des deux sexes contribue à dévaluer les capacités et la contribution des femmes. Celles-ci exercent davantage de responsabilités dans le cadre d'activités de soins non rémunérées, ce qui limite les possibilités qui leur sont offertes d'exercer une activité professionnelle formelle et, dans de nombreux endroits, leur capacité de poursuivre des études.

35. On observe une tendance à la concentration des femmes dans les emplois vulnérables, elles ont plus de chances de faire partie des travailleurs pauvres et sont surreprésentées dans le secteur agricole. Elles sont aussi plus susceptibles d'avoir une faible productivité, de toucher un salaire peu élevé et de jouir d'une moindre sécurité d'emploi que les hommes. Dans les régions en développement, 65 % des femmes qui travaillent ont un emploi vulnérable, contre 57 % des hommes<sup>2</sup>, et c'est en Asie et en Afrique que les disparités entre les sexes à ce titre sont le plus élevées<sup>15</sup>. En moyenne, les femmes gagnent 17,6 % de moins que les hommes dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement

économiques et, excepté dans quelques rares pays, les disparités entre les sexes sont le plus marquées dans la tranche des salaires les plus élevés.

36. La mesure de la pauvreté et des revenus au niveau des ménages peut masquer les inégalités entre les sexes. Bien qu'un ménage ne soit pas pauvre, les personnes de sexe féminin qui en font partie sont souvent moins susceptibles d'exercer un contrôle sur les ressources du ménage et il arrive qu'elles dépendent des individus de sexe masculin pour leur sécurité financière. Il arrive aussi que les ressources soient réparties inégalement à l'intérieur du ménage, les individus de sexe masculin étant plus susceptibles que les membres féminins de la famille d'en recevoir une quantité plus grande, de bénéficier d'une alimentation de meilleure qualité, d'être scolarisés et de demeurer longtemps, et de recevoir des soins médicaux lorsqu'ils en ont besoin.

#### *Inégalités entre milieux urbain et rural*

37. Bien que la pauvreté s'accroisse plus rapidement en milieu urbain qu'en zones rurales, son incidence demeure plus marquée dans ces dernières. Partout dans le monde, on observe de grandes disparités entre résidents urbains et ruraux en termes de bien-être. Les salaires sont plus élevés en zone urbaine – où les emplois se trouvent le plus souvent dans les secteurs industriels ou des services – que dans les zones rurales. L'écart entre milieu urbain et rural va au-delà des salaires. Dans la plupart des pays, les services publics, les soins de santé et l'éducation sont plus accessibles et de meilleure qualité en zones urbaines. Dans les régions en développement, près de 70 % de la population urbaine a accès à des systèmes d'assainissement améliorés, contre seulement 40 % en zone rurale<sup>2</sup>. Les enfants de familles rurales sont deux fois plus susceptibles de ne pas être scolarisés que les enfants des villes.

38. L'écart entre villes et campagnes sur le plan des salaires et des possibilités offertes agit comme un facteur d'attraction/répulsion qui alimente le flux migratoire des zones rurales vers les villes. Or, la plupart des pays en développement ne disposent pas des capacités voulues pour créer des emplois afin d'absorber durablement le nombre croissant de ceux qui se déplacent vers les zones urbaines. Cela provoque la multiplication rapide des taudis et des inégalités en milieu urbain. Comme l'a noté le Secrétaire général dans le rapport qu'il a établi à l'occasion du Sommet sur les objectifs du Millénaire pour le développement de 2010, l'une des cibles de l'objectif 7, à savoir améliorer les conditions de vie de 100 millions d'habitants des taudis, s'est avérée bien trop modeste pour entraîner le renversement de la tendance à la hausse de leur nombre. À moins que des mesures correctives soient prises, comme une planification urbaine rationnelle, ces difficultés ne feront qu'empirer. En dernier ressort, une croissance plus équilibrée, incluant le développement rural, est la seule solution viable face à l'aggravation des inégalités en milieu urbain et de l'écart entre milieux rural et urbain.

## **D. Les chocs économiques, les changements climatiques et les conflits : autant d'obstacles**

39. La plupart de la population qui vit au-dessus du seuil de pauvreté y demeure néanmoins vulnérable. Les chocs économiques peuvent prendre de nombreuses formes et, sans avertissement, faire basculer des individus dans la pauvreté, ou les y enfoncer encore plus profondément.

40. Les familles pauvres ont souvent des revenus irréguliers et des économies minimales pour se protéger pendant les périodes difficiles. Ces économies ne se présentent pas toujours sous forme de liquidités, mais plutôt de bétail ou d'autres biens dont la cession rapide n'est pas aisée. La perte d'un emploi, un membre de la famille souffrant ou une maladie qui frappe des cultures sont autant d'imprévus susceptibles de tarir les ressources d'un ménage et de l'exposer au dénuement. Une catastrophe naturelle, un conflit ou des bouleversements macroéconomiques sont des formes de chocs à grande échelle. Dans certains cas, il arrive que les familles se relèvent à court terme. Dans d'autres, ces chocs peuvent engendrer une pauvreté durable.

41. Les conflits et les changements climatiques entretiennent des liens significatifs et dynamiques avec la pauvreté. Ceux qui sont démunis ou vulnérables face à elle sont souvent mal préparés pour résister à de tels bouleversements et, bien souvent, ce sont eux qui en essuient la plupart des conséquences.

#### *La pauvreté et les conflits*

42. Les pays dont le revenu *per capita* est faible sont les plus susceptibles de connaître des conflits armés. En effet, la pauvreté contribue parfois au déclenchement de tels conflits en raison des conditions de vie très difficiles qu'elle impose à une population qui ne dispose d'aucune option pour s'en sortir. Les inégalités de revenus et des possibilités d'emplois limitées, en particulier pour les jeunes, combinées à la fragmentation et à l'exclusion sociales, exacerbent les tensions, qui aboutissent parfois à des conflits.

43. Tout conflit a des répercussions terribles sur l'économie et sur le développement humain. On estime que la guerre civile réduit la croissance économique d'au moins 2 % par an. Une guerre d'une durée typique de sept ans réduit ainsi la richesse d'un pays de 16 %<sup>20</sup>. En outre, dans les pays touchés par un conflit, on assiste souvent à d'importantes fuites de capitaux et au détournement de ressources publiques destinées à des dépenses sociales et autres dépenses du même ordre au profit du budget militaire.

44. Les conflits causent des dommages aux maisons et aux infrastructures essentielles, comme les routes et les hôpitaux, et ils ont une incidence sur les services publics, comme les services de santé et d'éducation, ou encore sur les filières d'acheminement des denrées alimentaires et d'autres articles de consommation. En outre, l'insécurité empêche parfois les adultes d'accéder à des emplois et les enfants d'être scolarisés, ce qui conduit à une diminution de la productivité et des revenus et à des lacunes irréparables en matière d'apprentissage parmi les jeunes. Le capital humain est encore entamé en raison de blessures et de maladies, celles-ci frappant principalement ceux qui ne combattent pas. En effet, 90 % des décès survenant en période de conflit ne sont pas imputables à la violence,

<sup>20</sup> Paul Collier. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done About It* (New York, Oxford University Press, 2007).

mais à la maladie ou à la malnutrition<sup>21</sup>. Le capital social se détériore lui aussi pendant les conflits, car familles et groupes de population sont séparés ou déplacés.

45. Les femmes pâtissent particulièrement des conflits. Elles sont souvent victimes d'actes de violence sexuelle et reçoivent des soins de santé reproductive inadéquats. L'état de droit cède la place à l'impunité, aussi d'autres types de violence contre les femmes, par exemple dans la famille, deviennent-ils plus fréquents. Du fait que les tâches ménagères incombent généralement aux femmes, elles doivent trouver d'autres moyens de nourrir leur famille et de prendre soin des enfants et des personnes âgées.

46. C'est dans les pays fragiles et touchés par un conflit que les progrès sont les plus lents vers l'accomplissement des objectifs du Millénaire. Il faut parfois de nombreuses années pour retrouver le niveau de revenus atteint avant un conflit et remettre en place les mesures axées sur le développement social qui étaient en vigueur. De plus, les conflits éclatent le plus souvent dans des pays qui en ont déjà fait l'expérience, ce qui rend encore plus difficilement réalisable l'instauration de la sécurité et la réduction de la pauvreté sur le long terme.

#### *La pauvreté et les changements climatiques*

47. Au cours des deux prochaines décennies, les changements climatiques pourraient accroître le potentiel de guerre civile en Afrique subsaharienne. En effet, des recherches ont permis d'établir que les cultures pratiquées dans la région, dont dépend la majorité des Africains pauvres pour subsister, sont extrêmement sensibles à des modifications, fussent-elles mineures, de la température. Entre 1980 et 2002, une élévation de 1°C de la température au cours d'une année donnée a systématiquement été associée à une augmentation de près de 50 % du taux de fréquence des conflits. Les prévisions actuelles indiquent que les températures vont augmenter d'un peu plus de 1°C d'ici à 2030 dans la région<sup>22</sup>.

48. C'est dans les pays développés que le niveau des émissions de gaz à effet de serre est le plus élevé, mais c'est le monde en développement qui est le plus vulnérable face aux effets des changements climatiques. Ceux-ci auront de graves conséquences pour des millions de pauvres dans le monde et compromettront l'action menée pour réduire l'extrême pauvreté. Sans moyens adéquats pour s'y adapter, les individus et les groupes de population démunis seront pris au piège de la pauvreté.

49. Ceux qui vivent dans le dénuement, en particulier lorsqu'ils résident dans des environnements non intégrés ou des zones où la productivité agricole est faible, dépendent directement de la diversité génétique, des espèces et des écosystèmes pour subsister. Leur bien-être est donc menacé par les répercussions prévisibles des

<sup>21</sup> Gareth Evans, « Conflict and poverty ». Document établi pour le discours inaugural de la session plénière (Faire face aux conflits, à la fragilité et à l'insécurité : créer des conditions propices au recul effectif de la pauvreté) de la Conférence du Ministère du développement international du Royaume-Uni sur l'avenir des activités internationales de développement, tenue à Londres en mars 2009. Consultable en anglais à l'adresse suivante : [www.dfid.gov.uk/wp2009/speeches/dfid-conf-gareth-evans.pdf](http://www.dfid.gov.uk/wp2009/speeches/dfid-conf-gareth-evans.pdf).

<sup>22</sup> Programme de l'Université de Stanford sur la sécurité alimentaire et l'environnement, « Study finds climate change could boost incidence of civil war in Africa ». Communiqué de presse (23 novembre). Consultable à l'adresse suivante : [http://foodsecurity.stanford.edu/news/fse\\_study\\_finds\\_climate\\_change\\_could\\_boost\\_incidence\\_of\\_civil\\_war\\_in\\_africa\\_20091123/](http://foodsecurity.stanford.edu/news/fse_study_finds_climate_change_could_boost_incidence_of_civil_war_in_africa_20091123/).

changements climatiques sur les systèmes naturels. L'incidence sur l'agriculture des changements de température et de la modification des précipitations est déjà visible dans les pays en développement; de mauvaises récoltes et la perte de bétail se soldent par un manque à gagner qui contribue à faire grimper les prix des denrées alimentaires et mettent de plus en plus en péril la sécurité alimentaire, en particulier dans certaines régions d'Afrique subsaharienne.

50. En parallèle, des populations en forte croissance font croître la demande de denrées alimentaires. On estime que, d'ici à 2080, ce sont jusqu'à 600 millions d'individus supplémentaires qui pourraient souffrir de malnutrition en conséquence de l'impact des changements climatiques sur l'agriculture, et 1,8 milliard d'individus supplémentaires qui pourraient connaître une pénurie d'eau<sup>23</sup>. La fréquence et la gravité accrues des catastrophes naturelles pourraient entraîner le déplacement de millions de personnes. Pour ces mêmes raisons, l'exécution des stratégies de réduction de la pauvreté axées sur l'agriculture, qui se concentrent sur la constitution de revenus et la création d'emplois en milieu rural, pourrait être compromise.

51. On prévoit en outre que les changements climatiques auront une incidence négative sur la santé, car ils favoriseront la propagation des grandes maladies et l'apparition de nouvelles maladies, ce qui accroîtra la pression exercée sur des systèmes de santé surchargés de travail. Selon l'Organisation mondiale de la Santé, 140 000 décès supplémentaires seront enregistrés chaque année en raison de l'incidence du réchauffement climatique sur la malnutrition, les maladies diarrhéiques, le paludisme et les inondations. Du fait que les pays les plus pauvres sont frappés le plus durement, les changements climatiques aggravent encore les disparités existantes en matière de santé<sup>24</sup>. On prévoit aussi qu'ils vont intensifier les problèmes tels que la pollution atmosphérique et les problèmes de santé qui y sont associés en milieu urbain.

52. Les changements climatiques ont des répercussions différentes sur divers groupes sociaux. La vulnérabilité et la capacité d'adaptation sont influencées par des facteurs tels que le sexe, l'âge, l'éducation, l'appartenance ethnique, la situation géographique et la langue. Les enfants, par exemple, sont plus vulnérables à la faim et à la maladie. Les personnes âgées ont un système immunitaire affaibli, qui les rend plus vulnérables à la maladie et aux phénomènes atmosphériques, en particulier les vagues de chaleur, et elles sont également moins mobiles. Les décès résultant de catastrophes sont 14 fois plus nombreux parmi les femmes et les enfants que parmi les hommes, et les femmes sont plus vulnérables dans les sociétés où leurs droits sociaux et économiques sont plus limités<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Programme des Nations Unies pour le développement, « Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008 : La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé », Basingstoke, Royaume-Uni, Palgrave Macmillan, 2007. Consultable à l'adresse suivante : <http://hdr.undp.org/en/rapports/mondial/rdh2007-8>.

<sup>24</sup> *Protecting health from climate change: connecting science, policy and people*. Genève, Organisation mondiale de la santé (2009). Consultable en anglais à l'adresse : [www.who.int/globalexchange/publications/reports](http://www.who.int/globalexchange/publications/reports).

<sup>25</sup> Araujo Ariana et Andrea Quesada-Aguilar, « Gender equality and adaptation » (Factsheet), Organisation des femmes pour l'environnement et le développement et Union mondiale pour la conservation de la nature et de ses ressources. Consultable à l'adresse suivante : <http://www.gender-climate.org/pdfs/FactsheetAdaptation.pdf>.

53. L'élimination de la pauvreté, la paix et la sécurité et la bonne gestion de l'environnement ont des effets complémentaires. Les politiques de développement social axées sur la durabilité, la croissance qui profite à tous, le travail décent et une protection sociale qui permette d'absorber les chocs économiques peuvent renforcer la capacité de résistance de ceux qui vivent dans la pauvreté ou y sont exposés. L'investissement dans les métiers « verts » est une stratégie d'atténuation importante qui est également susceptible de réduire la pauvreté et d'instaurer la stabilité sociale grâce à la création d'emplois. On prévoit que, d'ici à 2020, le marché mondial des produits et des services écologiquement rationnels devrait doubler, pour passer de 1,37 à 2,7 milliards annuellement, aussi les emplois « verts » constituent-ils une solution pratique et viable aux fins de la réduction de la pauvreté<sup>26</sup>.

## IV. Principaux défis pour l'action gouvernementale

### A. Croissance économique et emploi

54. Dans la pratique, les politiques de stabilisation macroéconomique visant à maintenir la stabilité à court terme en limitant l'inflation et en cherchant à réduire les déficits budgétaires ont suscité l'instabilité de l'économie réelle et du marché du travail. L'accent mis sur l'équilibre des budgets publics a souvent pour effet un déclin des investissements publics dans les infrastructures, les technologies et le capital humain, tous facteurs essentiels pour la croissance économique et la création d'emplois. Les dépenses publiques consacrées à l'agriculture, en particulier, ont décliné entre 1980 et le début des années 2000, passant de 6,4 % du montant total des dépenses en 1980 à 5 % en 2004 en Afrique et, pendant la même période, de 14,8 à 5,4 % en Asie et de 8 à 2,7 % en Amérique latine et aux Caraïbes<sup>13</sup>.

55. Cependant, l'agriculture demeure la principale source de moyens de subsistance pour les femmes et les hommes démunis. Les petites et moyennes exploitations agricoles fournissent un emploi à la majorité de la population des pays en développement. Bien que l'on présente généralement la production destinée aux exportations comme l'option la plus profitable et que les grandes exploitations agricoles commerciales trouvent plus facilement leur place sur les marchés internationaux, la plupart des données dont on dispose suggèrent que les marchés urbains nationaux constituent le principal vecteur de productivité agricole dans un certain nombre de pays et que ces marchés sont mieux servis par les petites exploitations familiales, plus souples, pourvu qu'elles soient en relation avec les réseaux commerciaux locaux et s'appuient sur d'autres sources de revenus, non agricoles<sup>27</sup>. Dans les pays dotés d'un secteur agricole développé qui se concentrent sur l'augmentation de la productivité des petits exploitants, dans le domaine agricole et dans d'autres, en leur facilitant l'accès aux intrants – principalement les

<sup>26</sup> Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Emplois verts: Pour un travail décent dans un monde durable, à faibles émissions de carbone* (Nairobi, 2008). Consultable à l'adresse suivante : [http://www.unep.org/labour\\_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf](http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf).

<sup>27</sup> Voir « Links between urban and rural development in Africa and Asia », par Cecilia Tacoli, dans *Actes de la Réunion du Groupe d'experts des Nations Unies sur la répartition de la population, l'urbanisation, les migrations internes et le développement*, tenue à New York du 21 au 23 janvier 2008.



engrais et les semences à haut rendement –, aux infrastructures, à l'information et aux marchés, la production agricole croît notablement.

56. Les petites et moyennes entreprises emploient une forte proportion de la main-d'œuvre urbaine et rurale dans de nombreux pays. Dans les pays en développement, ces entreprises fonctionnent souvent sur un mode informel et sont caractérisées par de bas salaires, l'insécurité des revenus et l'absence d'avantages sociaux pour leurs employés. Afin que ces entreprises soient en mesure de proposer des conditions de travail décentes, elles doivent avoir accès au crédit, à une assistance technique, se doter d'une capacité de gestion et accéder à l'information. En outre, la formation professionnelle et les contrôles réglementaires doivent être rationalisés, et il faut trouver un équilibre entre la nécessité de préserver l'emploi et celle d'améliorer la protection des employés.

## B. Le rôle de la protection sociale

57. Pour autant que les mesures de protection sociale protègent les individus contre divers chocs et accroissent leur capacité de gérer et de surmonter des situations qui ont des répercussions sur leur bien-être, elles sont essentielles en ce qu'elles réduisent la vulnérabilité et empêchent la détérioration des conditions de vie. En période de crise économique, les systèmes de protection sociale jouent un rôle important en tant qu'outils de stabilisation sociale et économique. Sur le long terme, la protection sociale peut aider les individus et les familles à bâtir un capital humain et leur offrir un espoir d'amélioration de leurs moyens de subsistance, et remédier ainsi aux causes sous-jacentes de la pauvreté.

58. Les mécanismes de protection sociale informelle ou destinés aux familles demeurent importants dans les pays à faible revenu, mais leur efficacité y est entamée par des tendances comme l'urbanisation, l'évolution de la structure familiale et l'inadéquation de la base de ressources. En outre, dans de nombreux pays, la proportion de la population qui bénéficie des systèmes de protection sociale officiels demeure limitée. À l'échelle mondiale, l'Organisation internationale du Travail (OIT) estime que seuls 20 % des individus en âge de travailler et leur famille ont accès à des systèmes de protection sociale englobant tous ses aspects<sup>28</sup>.

59. Plus particulièrement, la portée des programmes d'assurance sociale – qui sont généralement soumis à cotisations, assurent une protection contre le chômage, la maladie et d'autres imprévus et viennent en aide aux personnes âgées – varie d'un pays en développement à un autre. Par contraste, l'assistance sociale visant à atténuer les effets de la pauvreté et l'exclusion sociale est devenue une composante clef de la protection sociale dans les pays en développement, où les structures informelles sont nombreuses et la prestation de services publics est limitée. Le versement d'allocations sous condition de scolarisation des enfants et autres investissements dans le capital humain – comme Bolsa Familia, au Brésil, Oportunidades, au Mexique, ou Familias en Acción, en Colombie – et les aides subordonnées à l'exercice d'un emploi – comme le National Employment Guarantee Act, en Inde, ou le Productive Safety Net Programme, en Éthiopie – sont

<sup>28</sup> Organisation internationale du Travail, *Rapport mondial sur la sécurité sociale 2010/11 : Donner une couverture sociale en période de crise et au-delà*, (Genève, Bureau international du Travail, 2010).

aujourd'hui très répandus et, dans plusieurs pays d'Asie et d'Amérique latine, une proportion notable de la population en bénéficie. Le versement d'allocations sans conditions, qu'il ne s'adresse qu'à certaines catégories, comme le Child Support Grant en Afrique du Sud (plus de 4 millions de bénéficiaires), ou à tous, comme le dispositif expérimental Kalomo Social Transfer, en Zambie, se développe aussi depuis deux décennies.

60. Globalement, les pays qui sont parvenus à réduire la pauvreté due à l'insuffisance des revenus et ont obtenu une amélioration à grande échelle de la situation sociale avaient conçu des politiques de protection sociale intégrées destinées à la majorité. Les conséquences sociales des crises économiques ont été les plus graves dans les pays où les systèmes de protection sociale étaient le moins développés. Des données recueillies partout dans le monde montrent que les programmes de protection sociale ont le potentiel de faire reculer la pauvreté et les inégalités. Quel que soit le revenu d'un pays, on note une corrélation entre des dépenses élevées en matière de protection sociale et un faible taux de pauvreté<sup>29</sup>. L'OIT estime que, dans la plupart des pays de l'Union européenne, les allocations autres que les pensions de vieillesse réduisent de plus de 20 % le risque de sombrer dans la pauvreté, voire de plus de 50 % au Danemark, en Finlande, en France, en Hongrie, aux Pays-Bas et en Suède<sup>30</sup>. La Banque mondiale estime que la protection sociale pourrait réduire de moitié la pauvreté temporaire, ce qui réduirait de 5 à 10 % au moins le taux de pauvreté global<sup>31</sup>. Au Mexique, il semblerait que Progresa (aujourd'hui Oportunidades) ait entraîné un déclin de 36 % du taux de pauvreté parmi ses bénéficiaires<sup>32</sup>. Le Brésil avance que c'est grâce au développement de Bolsa Familia et à l'augmentation du salaire minimum qu'il a pu atteindre la cible définie dans l'objectif 1 avant la date butoir<sup>33</sup>.

61. Si la structure des systèmes de protection sociale doit varier en fonction de la situation spécifique à chaque pays, certaines grandes orientations ont été formulées. Lorsqu'on envisage la mise en place d'un système de sécurité sociale intégré dans les pays qui en sont dépourvus, il doit avoir en guise de première composante un ensemble de transferts sociaux indispensables (appropriés compte tenu de la situation nationale), associé à des services essentiels accessibles, parmi lesquels les soins de santé, l'éducation et une nutrition adéquate. Le coût de cet ensemble élémentaire de prestations, ou socle de protection sociale, est abordable, même dans les pays les plus pauvres, s'il est mis en œuvre progressivement. Une série d'études menées par l'OIT dans 12 pays d'Asie et d'Afrique subsaharienne montrent que le coût annuel brut initial d'un ensemble de services de protection sociale de base

<sup>29</sup> Armando Barrientos, « Social protection and poverty reduction ». Document d'information commandé pour le rapport de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social intitulé « Combating Poverty and Inequality. Structural Change, Social Policy and Politics ».

<sup>30</sup> Voir *Rapport mondial sur la sécurité sociale 2010/11: Donner une couverture sociale en période de crise et au-delà*, p. 107 et 108 et fig. 8.9.

<sup>31</sup> Banque mondiale, *The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals (Washington, 2003)*, p. 8.

<sup>32</sup> Rolf Künemann et Ralf Leonhard, « A Human Rights View of Social Cash Transfers for Achieving the Millennium Development Goals », (Stuttgart Brot für die Welt, 2008).

<sup>33</sup> *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Brasília)*, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada de Secretaria de Planejamento e Investimentos, 2007, p. 26.

serait compris entre 2,2 et 5,7 % du PIB en 2010<sup>34</sup>. Certains éléments ont un coût moindre que d'autres : celui de la prestation d'allocations de base pour enfants à charge serait inférieur à 3 % du PIB dans une large majorité des pays étudiés ; celui de l'aide sociale, y compris le versement aux pauvres d'une allocation chômage pendant 100 jours, serait bien inférieur à 1 % du PIB; celui de l'accès universel aux soins de santé de base serait compris, selon les estimations, entre 1,5 % du PIB (dans les pays d'Asie étudiés) et 5,5 % du PIB (au Burkina Faso). Si l'on tient compte des conséquences potentielles de l'absence d'investissement dans la protection sociale, ces coûts sont d'autant moins élevés.

62. Mais une dimension essentielle fait défaut même aux programmes de protection sociale qui fonctionnent bien : un financement durable. Dans le Pacte mondial pour l'emploi adopté par la Conférence internationale du Travail en juin 2009, la communauté internationale est exhortée « à fournir une aide au développement, notamment un soutien budgétaire, pour instaurer un socle de protection sociale à l'échelon national »<sup>35</sup>. À l'heure actuelle, dans les pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne, les programmes d'assistance sociale dépendent fortement de l'aide accordée par la communauté internationale. À long terme, ces pays devront y consacrer les ressources budgétaires nécessaires afin d'assurer la viabilité d'un socle de protection sociale. Le fait que des pays ayant un revenu similaire prennent des options notablement différentes en matière de dépenses publiques et de proportion des ressources publiques allouée aux dépenses sociales suggère que l'accessibilité économique de la protection sociale est principalement une question de volonté politique.

63. Le renforcement des systèmes de protection sociale implique qu'il soit procédé à une sélection rigoureuse afin d'éviter que les groupes qui en ont le plus besoin ne soient exclus. Souvent, les mesures en place ne tiennent pas compte des besoins particuliers des femmes et des ménages qui ont à leur tête une femme. Les formes de protection subordonnée à la situation professionnelle, par exemple, ont tendance à désavantager les femmes du fait qu'une forte proportion de leur activité économique n'est pas rémunérée et que leur participation sur le marché du travail est plus intermittente par nature que celle des hommes. Si l'on s'attaque aux inégalités entre les sexes et si l'on s'attache à répondre aux besoins des femmes, on sera largement payé de retour. On estime, par exemple, que la productivité agricole augmenterait de 10 à 15 % dans un nombre important de pays d'Afrique subsaharienne si les femmes agricultrices avaient aussi facilement que les hommes accès aux intrants, au crédit et à l'assistance technique<sup>36</sup>.

### C. Politiques sociales et transformations structurelles

64. Ce sont les pays où la croissance économique a entraîné des gains de productivité agricole et une amélioration durable sur le plan de l'emploi décent, tant

<sup>34</sup> Organisation internationale du Travail, *Extending social security to all. A guide through challenges and options* (Genève, Bureau international du Travail, 2010).

<sup>35</sup> Organisation internationale du Travail, *Surmonter la crise : Un Pacte mondial pour l'emploi*, (Genève, Bureau international du Travail, 2009), par. 22(9). Disponible à l'adresse suivante : <http://www.ilo.org/global/lang-fr/index.htm> (consulté le 9 novembre 2010).

<sup>36</sup> Blackden, Mark C. et Chitra Bhanu, « Gender, growth and poverty reduction », Rapport technique de la Banque mondiale n° 428, Banque mondiale, Washington (1999).

en zones rurales qu'en milieu urbain, qui ont le plus progressé sur la voie de la réduction de la pauvreté. Ces pays ont tiré parti de politiques complémentaires dans les domaines économique et social, leurs gouvernements ayant investi dans le développement des infrastructures et les services sociaux, deux facteurs essentiels pour dynamiser la productivité et réduire la vulnérabilité.

65. Les succès enregistrés en matière de recul de la pauvreté montrent que les politiques sociales doivent faire partie intégrante d'une stratégie de développement plus vaste pour être en mesure de remédier aux situations qui sont la cause de cette pauvreté et qui la perpétuent. De simples mesures correctives conçues pour pallier les échecs du marché ou des institutions et atténuer temporairement l'effet des chocs économiques ne sont pas à même d'entraîner les transformations structurelles nécessaires pour réduire les inégalités sociales économiques et promouvoir une croissance économique qui profite à tous et qui soit équitable.

66. La pauvreté est le résultat des inégalités et de la discrimination à l'échelle de la société. L'accès universel à une protection sociale et à des services sociaux de base, en particulier en matière de santé et d'éducation, est une nécessité pour que le cycle de la pauvreté qui se perpétue de génération en génération soit brisé, la cohésion sociale maintenue et le contrat social renforcé. Cependant, cela n'aura qu'une incidence limitée sur la pauvreté et sur la vulnérabilité si, en parallèle, des interventions de portée plus vaste n'améliorent pas l'accès aux ressources et leur redistribution. La garantie d'accès aux terres, au crédit et à d'autres ressources productives, des droits de succession équitables, une capacité juridique pleine et entière et un accès sans entrave à la justice pour les hommes et les femmes démunis sont autant de conditions essentielles pour l'élimination de la pauvreté. Les mécanismes de solidarité financière, notamment l'imposition progressive, sont aussi nécessaires.

67. La participation de tous les membres de la société à la vie sociale, économique et politique est importante, car elle permet d'attirer l'attention des gouvernements sur l'ensemble des besoins sociaux, y compris ceux des pauvres. Cependant, en raison de la discrimination dont certains individus et groupes sociaux sont victimes, ils ne sont pas en mesure de le faire. Historiquement, les mouvements sociaux ont offert la possibilité aux pauvres et aux groupes exclus de faire entendre leur voix et de s'appuyer sur d'autres pour défendre leurs intérêts. Ces mouvements placent les gouvernements et les autres acteurs concernés devant leurs responsabilités. Pour remédier à la répartition inéquitable des pouvoirs, promouvoir la participation et faire ainsi progresser l'intégration sociale, il est donc important de créer des conditions propices au bon fonctionnement des mouvements sociaux et de dénoncer publiquement les discriminations.

68. Les interventions politiques et bien ciblées, qui s'attaquent aux causes profondes de la pauvreté, doivent reposer sur des éléments d'information précis quant à l'étendue, à la durée et à la sévérité de la pauvreté due à l'insuffisance des revenus, mais aussi à d'autres dimensions du dénuement. Si l'on souhaite formuler de meilleurs programmes et politiques de réduction de la pauvreté, et en faire une meilleure évaluation, il est tout aussi primordial de renforcer la capacité statistique de produire et de diffuser des données fiables, en particulier dans les pays les plus pauvres.

## V. Conclusions

69. En dépit de la crise, le monde est bien parti pour diminuer de moitié la proportion de la population vivant avec moins de 1,25 dollar par jour d'ici à 2015. Cependant, le fait d'atteindre la cible fixée en matière de pauvreté dans les objectifs du Millénaire n'est qu'une étape vers son élimination – engagement pris lors du Sommet mondial pour le développement social – puisque, même si cette cible est atteinte, près de 900 millions d'individus vivront encore dans la pauvreté extrême en 2015. De plus, même dans les pays qui ont réussi à faire reculer la pauvreté due à l'insuffisance des revenus, il reste encore des obstacles de taille à lever pour garantir à tous l'accès à l'éducation, aux soins de santé, à l'alimentation et à d'autres biens et services de base.

70. Les tendances régionales dissimulent la diversité des situations nationales, même dans les pays dont le revenu est similaire. Dans certains pays, une croissance économique viable, allant de pair avec un accroissement suffisant de l'emploi productif et du travail décent, a entraîné un déclin rapide de la pauvreté. Dans de nombreux autres pays, cependant, le travail n'est pas un vecteur de sécurité des revenus ni de protection sociale. L'évolution économique n'a pas abouti à une croissance économique soutenue, sans exclusive et équitable, nécessaire pour faire reculer la pauvreté. L'accroissement des inégalités en termes de revenus, qui s'ajoute aux inégalités entre les sexes et à d'autres formes de marginalisation et d'exclusion sociale, vient encore atténuer l'influence positive de la croissance économique sur la réduction de la pauvreté. Enfin, les conflits, les catastrophes dues aux phénomènes atmosphériques et les autres conséquences des changements climatiques constituent un frein supplémentaire à la croissance économique des pays qui en sont les victimes.

71. Les conséquences sociales de tels chocs ont été les plus graves dans les pays où les systèmes de protection sociale étaient le moins développés. Globalement, les pays qui sont parvenus à réduire la pauvreté due à l'insuffisance des revenus et ont obtenu une amélioration à grande échelle de la situation sociale avaient conçu des politiques de protection sociale intégrées destinées à la majorité. Les données dont on dispose indiquent qu'un socle de protection sociale est économiquement accessible et que les conséquences du refus d'investir dans la protection sociale sont lourdes. Sans dispositifs de base de transferts sociaux qui donnent accès aux soins de santé, à l'éducation et à une nutrition adéquate et qui favorisent la stabilité sociale, un pays ne peut pas débloquent son potentiel productif. Les réponses à la crise économique la plus récente suggèrent qu'il existe une dynamique politique en faveur des investissements dans la protection sociale et l'amélioration des services sociaux. Il faut s'employer à préserver « l'enveloppe sociale ».

72. Ce sont les pays où la croissance économique a entraîné des gains de productivité agricole et une amélioration durable sur le plan de l'emploi décent qui ont le plus progressé sur la voie de la réduction de la pauvreté. En particulier, dans les pays dotés d'un secteur agricole développé qui se concentrent sur l'augmentation de la productivité des petits exploitants, dans le domaine agricole et dans d'autres, en leur facilitant l'accès aux intrants, aux infrastructures, à l'information et aux marchés, la production agricole croît notablement et la pauvreté décline de manière significative tant dans les villes qu'à la campagne.

73. Les succès enregistrés dans la lutte contre la pauvreté montrent que les politiques sociales doivent faire partie intégrante d'une stratégie de développement plus vaste pour apporter des remèdes aux situations qui sont la cause de cette pauvreté et qui la pérennisent. L'accès universel à une protection sociale et à des services sociaux de base, en particulier en matière de santé et d'éducation, est une nécessité pour que le cycle de la pauvreté qui se perpétue de génération en génération soit brisé, la cohésion sociale maintenue et le contrat social renforcé. Cependant, toutes ces initiatives n'auront qu'un impact limité sur la pauvreté et sur la vulnérabilité si elles ne s'accompagnent pas d'interventions de portée plus vaste, qui aient pour effet d'améliorer l'accès aux ressources et leur redistribution.

---