



# COMBATTRE LA PAUVRETÉ ET L'INÉGALITÉ

Changement structurel, politique sociale et  
conditions politiques



Copyright © 2011

Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD)  
Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse

De courts extraits de cette publication peuvent être reproduits en l'état sans autorisation à condition d'en indiquer la source. Pour obtenir des droits de reproduction ou de traduction, s'adresser à l'UNRISD.

Les appellations employées dans cette publication et le matériel qui y est présenté n'impliquent aucun jugement de la part de l'UNRISD sur le statut légal d'un pays, d'un territoire, d'une ville, d'une région ou de ses autorités ou sur la délimitation de ses frontières ou limites.

Photo de couverture: Dreamstime.com/Feng Hui

Traduction de l'anglais: Martine Cullot

Conception et mise en page: Latitudesign.com

Impression: Imprimerie Courand et Associés – ICA

Imprimé avec des encres végétales sur Antalis Cocoon Offset, papier 100% recyclé.

ISBN 978-92-9085-080-9

Imprimé en France

GE.11-00141–février 2011–2000

UNRISD/2011/1

Pour consulter la liste des erreurs et omissions relevées après l'impression, consulter notre site web à [www.unrisd.org](http://www.unrisd.org).

VUE D'ENSEMBLE

# COMBATTRE LA PAUVRETÉ ET L'INÉGALITÉ

Changement structurel, politique sociale et  
conditions politiques

# Table des matières du rapport

**VUE D'ENSEMBLE:** Combattre la pauvreté et l'inégalité: Changement structurel, politique sociale et conditions politiques

## **PREMIERE PARTIE: DES CHANGEMENTS STRUCTURELS POUR UNE SOCIETE INCLUSIVE**

**CHAPITRE 1:** Pour des changements structurels centrés sur l'emploi

**CHAPITRE 2:** Inégalité de revenu et changement structurel

**CHAPITRE 3:** Combattre les inégalités ethniques et régionales

**CHAPITRE 4:** Les inégalités entre les sexes au foyer et sur le marché

## **DEUXIEME PARTIE: LA POLITIQUE SOCIALE, MOTEUR DE TRANSFORMATION, ET LA REDUCTION DE LA PAUVRETE**

**CHAPITRE 5:** Vers une protection sociale universelle

**CHAPITRE 6:** Des services sociaux universels

**CHAPITRE 7:** Soins et bien-être dans un contexte de développement

**CHAPITRE 8:** Financement de la politique sociale

## **TROISIEME PARTIE: LES CONDITIONS POLITIQUES D'UN REcul DE LA PAUVRETE**

**CHAPITRE 9:** Entreprises, pouvoir et réduction de la pauvreté

**CHAPITRE 10:** Doter l'État de la capacité de faire reculer la pauvreté

**CHAPITRE 11:** Les conditions politiques d'un recul de la pauvreté en démocratie

**CONCLUSION:** Des résultats favorables aux pauvres passent par la conjonction de forces sociales, économiques et politiques

# Avant-propos du rapport

Les progrès de l'humanité ont été très inégaux au cours des dernières décennies. À côté de remarquables avancées touchant l'espérance de vie, de l'alphabétisation et le bien-être général des populations, il reste de sérieux motifs de préoccupation: persistance de la pauvreté et du dénuement, aggravation des inégalités et fragilisation de nombre de communautés et de groupes sociaux dans une grande partie du monde.

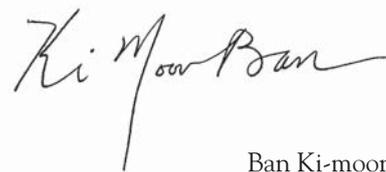
Les sommets des Nations Unies des années 1990, en particulier le Sommet mondial pour le développement social de 1995, ont souligné la nécessité de concilier les objectifs économiques et sociaux du développement. Le Sommet social a appelé de ses vœux des changements politiques et institutionnels propres à favoriser un développement solidaire et, dans la Déclaration de Copenhague, les gouvernements se sont engagés "à créer un environnement économique, politique, social, culturel et juridique qui permette à toutes les communautés humaines de parvenir au développement social".

Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ont aussi exprimé, en termes concrets, cet engagement renouvelé de promouvoir le développement social. De fait, ces objectifs ont été un outil extrêmement efficace de mobilisation des gouvernements et d'autres acteurs du développement, y compris des milieux scientifiques et de la recherche.

*Combattre la pauvreté et l'inégalité* est une importante contribution aux efforts déployés pour expliquer systématiquement en quoi le recul de la pauvreté dépend essentiellement des liens entre le développement économique, la politique sociale et les conditions politiques. Le rapport révèle que l'on ne peut pas lutter contre la pauvreté et l'inégalité en se focalisant étroitement sur la protection sociale ou en croyant à cette idée maintenant discréditée

que les bienfaits de la croissance économique ruisselleront jusqu'à ce que les pauvres en aient une part suffisante. L'analyse fait ressortir au contraire la nécessité de réorienter la politique macroéconomique et le changement structurel pour créer des emplois décents. Elle montre aussi que les changements politiques et institutionnels devraient avoir un ancrage démocratique et se décider avec la participation active des citoyens.

L'UNRISD était bien placé pour entreprendre une enquête aussi ambitieuse. Il dispose d'un vaste réseau de chercheurs dans le monde entier et son statut d'organisation autonome au sein du système des Nations Unies lui donne bien des latitudes pour traiter de questions sensibles, remettre en question les politiques et les mécanismes institutionnels couramment appliqués et proposer des solutions de rechange. Des études de cette nature, qui peuvent faire apparaître de nouvelles options politiques étayées par de solides données empiriques, sont essentielles si l'on veut accélérer le rythme auquel recule la pauvreté. À la veille de l'examen des OMD en 2010, je recommande les conclusions de cette étude aux responsables politiques et à un large public mondial.



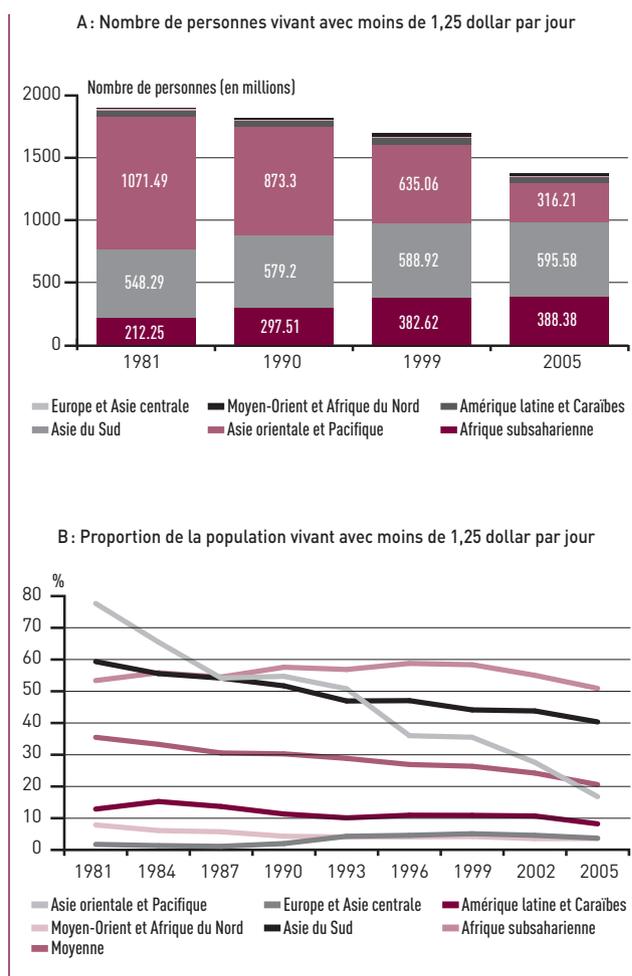
Ban Ki-moon  
Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies  
New York, juillet 2010

# Vue d'ensemble

Avec les crises économiques et alimentaires mondiales, il est douteux que l'on puisse atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement et réduire de moitié la pauvreté et la faim d'ici à 2015. Avant elles, le nombre des pauvres, définis dans les OMD comme vivant avec moins de 1,25 dollar par jour, avait été ramené de 1,8 milliard en 1990 à 1,4 milliard en 2005<sup>1</sup> (voir figure O.1). Les progrès étaient cependant très inégaux d'une région à l'autre : l'Asie orientale enregistrait la baisse la plus forte, grâce à la croissance rapide de la Chine, et l'Afrique subsaharienne, la plus faible. Même si, à l'échelle mondiale, la proportion des pauvres est réduite de moitié d'ici à 2015, comme le laisse penser le dernier rapport des Nations Unies sur les OMD,<sup>2</sup> environ un milliard de personnes seront encore enlisées dans l'extrême pauvreté en 2015. De plus, selon les estimations de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le nombre des personnes atteintes de malnutrition a, pour la première fois en 2009, dépassé le seuil du milliard.<sup>3</sup>

*La persistance de la pauvreté dans certaines régions et les inégalités qui se creusent à l'échelle mondiale nous rappellent brutalement que la mondialisation et la libéralisation économiques n'ont pas créé des conditions favorables à un développement social durable et équitable*

**FIGURE O.1 : Évolution de l'extrême pauvreté dans le monde et les régions, 1981-2005**



Source : Groupe de recherche sur le développement, Banque mondiale 2009 ; voir aussi DAES (2010).

Les inégalités de revenu et de fortune se sont aussi creusées dans la plupart des pays, de même que les inégalités fondées sur le sexe, l'ethnie et la région. Dans les pays en développement, les risques d'avoir un poids insuffisant sont plus grands pour les enfants des ménages les plus pauvres et ceux des

zones rurales que pour ceux des ménages les plus riches ou ceux des villes, petites et grandes.<sup>4</sup> Dans certains des pays les moins avancés, les enfants des ménages les plus pauvres ont trois fois moins de chances de fréquenter l'école primaire que ceux des ménages les plus riches. Et à l'échelle mondiale, la proportion des filles qui abandonnent leurs études en cours de scolarité est bien plus forte que celle des garçons.

La persistance de la pauvreté dans certaines régions et les inégalités qui se creusent à l'échelle mondiale nous rappellent brutalement que la mondialisation et la libéralisation économiques n'ont pas créé des conditions favorables à un développement social durable et équitable. Même maintenant, alors que la réduction de la pauvreté figure en bonne place à l'ordre du jour international et que les gouvernements partent directement à l'assaut de la pauvreté par des programmes divers, la pauvreté et l'inégalité se révèlent pour les politiques d'irréductibles adversaires.

Dans ce rapport l'UNRISD étudie les causes, la dynamique et la persistance de la pauvreté. Il se demande en quoi la réflexion et la pratique politiques internationales ont fait leurs preuves et en quoi elles se sont fourvoyées et dresse un catalogue des mesures politiques et institutionnelles que les pays peuvent adopter pour atténuer la pauvreté. Il fait valoir que les approches actuelles, ignorant souvent les causes profondes de la pauvreté, n'en suivent pas jusqu'au bout l'enchaînement : on s'attache à mesurer ce dont les populations manquent au lieu d'essayer de comprendre pourquoi il en est ainsi.

La réduction de la pauvreté s'inscrit dans de longs processus de transformation sociale, économique et politique. L'Institut l'analyse comme telle mais tire aussi des leçons de l'expérience de pays qui ont su conjuguer développement économique et politique sociale active pour faire reculer la pauvreté en un temps relativement bref. Il est critique à l'égard des démarches actuelles qui traitent les pauvres comme une catégorie résiduelle appelant des mesures distinctes. Lorsqu'une proportion importante de la population est pauvre, il n'est guère logique de couper la pauvreté de la dynamique du développement. Dans les pays qui ont réussi à améliorer les conditions d'existence de la majorité

de leur population, les politiques publiques ont eu à cœur de donner l'impulsion à des processus de changement structurel, et non de réduire la pauvreté en soi.

Le rapport examine aussi l'interaction complexe d'idées, d'institutions, de politiques et de pratiques et les conditions touchant au développement économique, à la politique sociale et à la vie politique dont dépendent les résultats obtenus dans la lutte contre la pauvreté. Il plaide pour un mode de croissance et des changements structurels qui créent et maintiennent en place des emplois suffisamment rémunérés et accessibles à tous, sans discrimination de revenu ou de classe sociale, de sexe, d'ethnie ou de lieu. Il réclame une politique sociale globale qui soit fondée sur des droits universels et favorise le changement structurel, la cohésion sociale et la démocratie en politique. Et il estime nécessaires la protection des droits civils, un militantisme citoyen et des mécanismes politiques conçus pour s'assurer que les États répondent aux besoins des citoyens et que les pauvres ont leur mot à dire sur la façon dont les politiques sont définies.

Une telle approche contraste avec la manière dont nos contemporains se sont efforcés de réduire la pauvreté : par des mesures sociales distinctes qui n'ont souvent qu'un lien ténu avec le système de production ou les politiques macro-économiques du pays. Il en fut ainsi de trois des approches dominantes de la réduction de la pauvreté, celles des Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP), dont l'initiative revient au FMI et à la Banque mondiale, des programmes ciblés de réduction de la pauvreté et de protection sociale introduits dans de nombreux pays, et des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), adoptés sur l'impulsion des Nations Unies (voir encadré O.1).

Au cours des cinq années qui restent pour atteindre les OMD, il importe que la communauté mondiale continue de se concentrer sur la réalisation de ces objectifs, qui font l'unanimité, en retenant les leçons de l'expérience récente, qui montre quels mécanismes permettent le mieux de les atteindre. Il importe également de commencer à enquêter sur les moyens de consolider les progrès accomplis sur la voie d'un développement équitable et de la réduction de la pauvreté au-delà de 2015. Le présent rapport apporte sa contribution à cet effort.

## ENCADRÉ 0.1 : Approches contemporaines de la réduction de la pauvreté

### Documents stratégiques de réduction de la pauvreté

Les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) dressent le catalogue des politiques économiques et sociales que les gouvernements des pays à faible revenu devraient appliquer pour alimenter la croissance et faire reculer la pauvreté. Ils ont une étroite parenté avec les politiques d'ajustement structurel des années 1980, qui voulaient corriger les déséquilibres macroéconomiques des pays en crise. Les conséquences déflationnistes et sociales de ces politiques ont incité la communauté internationale à lancer en 1996 l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), qui s'attache à réduire les dettes de ces pays tout en les aidant à stimuler la croissance et à réduire la pauvreté. Au cours de cette opération, les DSRP ont fait leur apparition comme dispositif destiné à faire en sorte que les ressources libérées par l'allègement de la dette servent à faire reculer la pauvreté. La Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), lancée par le FMI en 1999, est devenue par la suite le principal instrument d'octroi de prêts. Elle devait favoriser la réalisation des objectifs de croissance, de réduction de la pauvreté et d'appropriation nationale. En pratique, cependant, elle est restée fixée sur un objectif étroit, celui de la stabilité budgétaire.<sup>a</sup> Alors qu'elle devrait être conçue pour faciliter la mise en œuvre des DSRP, elle détermine souvent à l'avance leur cadre macroéconomique et leurs objectifs de faible inflation. Les budgets qui en résultent ont tendance à favoriser les pauvres du fait d'une réorientation de la politique d'aide vers les services de base. Cependant, ils n'ont pas favorisé la croissance, ce qu'ils auraient fait s'ils avaient permis en particulier d'investir dans l'infrastructure et de soutenir d'autres activités capables de développer l'agriculture et l'industrie.<sup>b</sup>

### Des programmes ciblant les pauvres

Dans les années 1980, les contraintes budgétaires, ainsi que la critique de la confiscation des ressources par les élites, ont forcé de nombreux gouvernements de pays en développement à revoir leurs priorités et à faire passer le ciblage des pauvres avant l'objectif de la protection sociale universelle. Les programmes sociaux ont été souvent réduits à des interventions résiduelles destinées à protéger des pires effets des mesures d'ajustement, tandis que des mécanismes conçus pour un public très ciblé devenaient populaires pour des raisons d'efficacité. Depuis, les dépenses sociales consacrées à la santé et à l'éducation ont souvent augmenté mais le ciblage s'est maintenu. Bien qu'il ne manque pas d'exemples d'initiatives qui ont réussi à faire reculer la pauvreté, à soutenir la consommation et à encourager l'emploi, cette démarche présente aussi des faiblesses. Pour recenser et toucher ceux qui sont dans le besoin, il faut en effet que l'État ait une administration dont les pays à faible revenu sont souvent dépourvus ou qui a été démantelée au cours des dernières décennies suite aux politiques d'ajustement structurel et aux mesures d'économie prises à l'encontre du secteur public. Là où la pauvreté est générale, le ciblage a peu de chances de la faire sensiblement reculer. De plus, des programmes ciblés qui ne s'inscrivent pas dans une stratégie plus vaste tendant à ce que tous les citoyens aient non seulement accès aux services de base mais aussi des garanties en matière de revenu et de consommation, risquent d'aggraver l'exclusion et de se solder par des services de moindre qualité pour les pauvres. Le ciblage milite aussi contre la solidarité sociale en empêchant des liens de se tisser entre classes, groupes et générations.

### Objectifs du Millénaire pour le développement

Les OMD sont le signe visible que les gouvernants peuvent s'entendre pour relever les grands défis de notre temps – pas seulement

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_21033](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21033)

