



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 2011–2 000

UNRISD/2011/1

Pour consulter la liste des erreurs et omissions relevées après l'impression, consulter notre site web à 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.



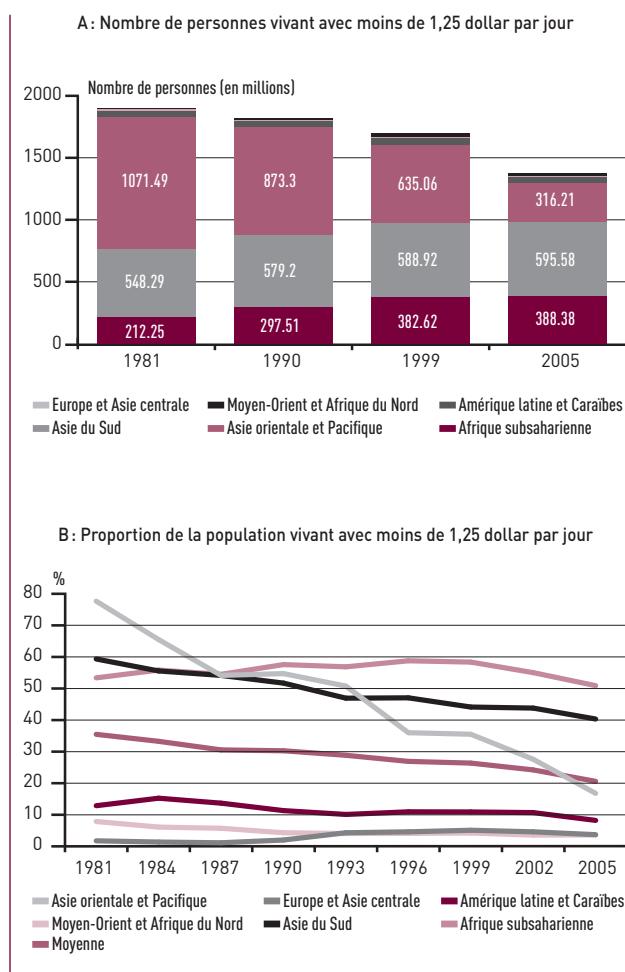
Ban Ki-moon
Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies
New York, juillet 2010

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 2005¹ (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,² 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.³

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.⁴ 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.^a 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.^b

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 la guerre et la crise financière, mais aussi la pauvreté. Ils reconnaissent la nature multidimensionnelle de la pauvreté et ne s'arrêtent pas à une mesure simpliste des revenus mais prennent en compte d'autres éléments par lesquels se traduit la pauvreté pour ceux qui en souffrent. Même si l'on fait abstraction du peu de chances que l'on ait de subsister avec 1,25 dollar par jour – la définition actuelle de l'extrême pauvreté – dans certaines parties du monde, cette mesure ne tient pas compte de la fragilisation et de l'indignité qui accablent tant d'habitants des pays pauvres. Le fait que les OMD comprennent d'autres objectifs – réduire la faim, assurer l'éducation primaire universelle, réduire la mortalité maternelle et infantile, promouvoir l'égalité des sexes et combattre les principales maladies – exprime bien ces préoccupations. Malgré un programme ambitieux, les OMD représentent néanmoins une approche timorée du développement social. Un certain nombre de problèmes essentiels qui empêchent de venir à bout de la pauvreté n'ont pas été pris en compte, notamment les mécanismes requis pour atteindre chacun des objectifs, ou les synergies qu'il peut y avoir entre eux ; le rôle de l'emploi ; le creusement des inégalités ; les effets souvent contradictoires de certaines politiques macroéconomiques ; et les relations politiques et sociales qui structurent le pouvoir et l'exclusion.

Notes : ^a Gottschalk 2008 ; McKinley 2004. ^b Gottschalk 2008 ; CNUCED 2006.

Sept arguments concernant la réduction de la pauvreté et des inégalités

La réduction de la pauvreté passe par la croissance et des changements structurels qui créent des emplois productifs

Pour faire reculer la pauvreté, il faut un mode de croissance et des changements structurels qui créent des emplois productifs, améliorent les salaires et contribuent au bien-être général de la population. L'emploi est un moyen non négligeable de distribuer dans toute une population les revenus générés par la croissance. Avec des emplois suffisamment rémunérés, les habitants peuvent sortir de la pauvreté, cotiser à des régimes d'assurance sociale qui les protègent, et améliorer leur éducation et leur état de santé. Bref, une croissance centrée sur l'emploi peut avoir un puissant effet multiplicateur sur divers OMD. Toutefois, dans de nombreux pays à faible revenu, la croissance n'a pas été soutenue et n'a pas créé d'emplois. Les actifs continuent à désertir l'agriculture pour des activités de faible valeur dans le secteur urbain informel où les perspectives d'améliorer sa productivité et son revenu sont limitées.

L'emploi est un moyen non négligeable de distribuer dans toute une population les revenus générés par la croissance

L'adoption de stratégies centrées sur l'emploi se heurte à trois obstacles. Premièrement, la mondialisation qui s'accélère a affaibli les liens organiques entre l'agriculture et l'industrie. Dans de nombreux pays, la population urbaine, au lieu de soutenir l'agriculture nationale, se nourrit dans une large mesure aujourd'hui de produits importés ; de même, au lieu de développer la production nationale, de nombreux

pays importent la plupart de leurs biens manufacturés. Dans les pays les moins avancés où la proportion des pauvres est élevée, cette tendance a entraîné une stagnation à la fois de l'agriculture et de l'industrie. Deuxièmement, l'évolution technologique et les moteurs de croissance de la productivité dépendent de plus en plus d'entreprises étrangères, réduisant la demande de main-d'œuvre. Troisièmement, les idées néolibérales dominent toujours les politiques macroéconomiques, qui privilégient la discipline budgétaire, la privatisation et la libéralisation. Dans ce contexte, l'emploi est considéré comme un sous-produit de la croissance qui ne nécessite pas de politique directe. Même le cadre macroéconomique des DSRP, qui sont censés aider les pays à faible revenu à générer de la croissance et à réduire la pauvreté, est formaté par des programmes standard d'ajustement structurel qui ont été vivement critiqués comme déflationnistes.

Les gouvernements peuvent promouvoir des changements structurels centrés sur l'emploi en poursuivant dans divers domaines des politiques délibérées, consistant par exemple à :

- mettre en place des politiques industrielles et agricoles sélectives qui établissent un lien de production plus étroit entre l'agriculture et l'industrie et d'autres secteurs de l'économie ;
- stimuler et maintenir une demande suffisante de main-d'œuvre en développant la production nationale et en faisant augmenter la demande de biens et de services nationaux ;
- investir dans l'infrastructure ainsi que dans l'éducation, la formation et la recherche pour améliorer les compétences, la productivité et la mobilité de la population ; et
- adopter un cadre macroéconomique qui évite les politiques procycliques ou les politiques de restriction monétaire et fiscale pendant les périodes de croissance molle.

De plus, la communauté internationale peut

- soutenir les pays les moins avancés en réduisant leur vulnérabilité aux chocs des prix des matières premières et des taux d'intérêt par un abandon progressif des subventions agricoles dans les pays riches et l'ouverture des marchés de ces pays.

Pour réduire la pauvreté, il faut une politique sociale globale

Même lorsque les niveaux d'emploi sont élevés, les mesures sociales jouent un rôle essentiel en donnant aux ménages les moyens de s'extraire de la pauvreté. Diverses politiques sociales sont réalisables et abordables dès un revenu national relativement bas. En fait, des exemples venus du monde entier, y compris de pays à haut revenu, indiquent que les niveaux de pauvreté diminuent de manière spectaculaire après l'introduction de transferts sociaux et que la réduction la plus forte de la pauvreté a lieu dans des pays qui appliquent une politique sociale globale tendant à une couverture universelle.

Bien que les OMD soient fondamentalement axés sur la promotion du développement social, ils ne fournissent pas de modèle de politique sociale qui permettrait de réaliser les objectifs et d'exploiter les synergies entre eux. En s'efforçant d'atteindre les OMD, nombre de pays ont introduit, avec l'aide de donateurs, des programmes ciblés d'assistance sociale. Dans les pays où ces programmes sont stables et bien financés et atteignent un nombre important d'habitants, ils ont eu des résultats positifs. Cependant, là où la pauvreté est générale, des mesures ciblées ont peu de chances de réduire sensiblement et durablement la pauvreté; elles risquent en outre de ne pas remporter l'adhésion des catégories à revenu intermédiaire dont la contribution est nécessaire au financement et à la prestation de services de qualité, et de condamner les pauvres à des services insuffisants.

Une politique sociale propre à entraîner un recul rapide et soutenu de la pauvreté doit être ancrée dans des droits universels. Elle devrait viser à :

- renforcer les effets redistributifs de la politique économique;
- protéger les individus des pertes de revenu et des coûts liés au chômage, à la grossesse, aux problèmes de santé, à la maladie ou l'invalidité chroniques et à la vieillesse;
- accroître la capacité de production des individus, des groupes et des communautés; et
- réduire le poids de la croissance et de la reproduction de la société, notamment la charge des soins et de l'assistance aux personnes qui est dans une large mesure assumée par les femmes.

Ce raisonnement conduit à penser que la politique sociale, bien comprise, est un moteur de transformation et ne peut être dissociée des efforts déployés pour obtenir une croissance et des changements structurels centrés sur l'emploi. En effet, de tels efforts permettent à un plus grand nombre de gens d'adhérer à des régimes d'assurance sociale qui ont un effet de redistribution entre les classes, les groupes et les générations. Une croissance et des changements structurels centrés sur l'emploi favorisent aussi la prestation de services sociaux universels et le financement public de programmes complémentaires d'assistance sociale. Les politiques sociales doivent en outre reconnaître et récompenser le travail non rémunéré qui est fourni pour faire vivre les familles, les ménages et la société, en investissant dans l'infrastructure sociale et les services de base et en réduisant la charge de travail des femmes.

La politique sociale, bien comprise, est un moteur de transformation et ne peut être dissociée des efforts déployés pour obtenir une croissance et des changements structurels centrés sur l'emploi

De fortes inégalités font obstacle au recul de la pauvreté

Les DSRP et les OMD se préoccupent essentiellement des niveaux absolus de la pauvreté et ne s'attaquent ni les uns ni les autres au problème des inégalités.⁵ Là où les inégalités sont très marquées, la croissance est souvent concentrée dans les secteurs qui profitent à l'élite et les pauvres risquent fort de ne pas avoir accès aux possibilités qu'offre le marché ou de ne pas avoir les ressources qui leur permettraient de bénéficier de la croissance. Avec de fortes inégalités, il est plus difficile de réduire la pauvreté, même lorsque l'économie est en pleine croissance, et les données

recueillies portent à croire que les inégalités sont généralement plus fortes dans les pays pauvres que dans les pays riches. La pauvreté et l'inégalité doivent donc être considérées comme deux facettes du même problème. La pauvreté est étroitement liée à diverses dimensions de l'inégalité, notamment au revenu, au genre, à l'ethnie et à la situation géographique. Et les inégalités se manifestent dans plusieurs dimensions telles que l'emploi, les salaires et l'accès aux services sociaux. Ces inégalités, souvent cumulées, entravent le développement pour diverses raisons.

La pauvreté et l'inégalité doivent être considérées comme deux facettes du même problème

Premièrement, elles rendent plus difficile l'entrée des pauvres et des défavorisés dans le processus de croissance ; les inégalités affaiblissent leur capacité de production et leur contribution potentielle au développement. Deuxièmement, dans les sociétés marquées par de fortes inégalités, les pauvres risquent davantage d'être enfermés dans une économie de subsistance. Cela peut limiter le potentiel du marché intérieur et retarder ainsi l'accession à une croissance soutenue. Troisièmement, de fortes inégalités, cumulées, peuvent entraver la réalisation des droits civils, politiques et sociaux ; elles risquent d'avoir pour effet d'élever le taux de criminalité et de plonger la société dans le conflit. Quatrièmement, elles peuvent créer des institutions qui maintiennent les privilèges politiques, économiques et sociaux de l'élite et enferment les pauvres dans une pauvreté dont ils auront beaucoup de peine à s'extraire.

Les pays peuvent adopter diverses politiques de redistribution pour s'attaquer aux multiples dimensions de l'inégalité, et notamment :

- ouvrir aux pauvres (différenciés selon le sexe, l'ethnie et d'autres critères pertinents) l'accès aux biens de production, notamment à la terre ;
- investir dans l'infrastructure sociale pour alléger les corvées ménagères ;
- poursuivre des politiques d'action positive pour les groupes défavorisés dans le cadre d'un dispositif de développement national et de protection sociale qui englobe tous les citoyens ;
- stimuler l'investissement dans l'infrastructure rurale, lancer des programmes de travaux publics et élargir l'accès au crédit ;
- poursuivre des réformes fiscales qui améliorent l'administration de l'impôt, préviennent l'évasion fiscale et limitent l'opposition à l'impôt progressif et à la redistribution ; et
- créer un environnement économique mondial stable qui réponde aux besoins des pays à faible revenu.

La réduction de la pauvreté passe par une action efficace de l'État

Des progrès soutenus dans la lutte contre la pauvreté supposent des États efficaces, axés à la fois sur le développement et sur la redistribution. Les pays qui ont réussi à faire reculer la pauvreté en relativement peu de temps avaient des systèmes politiques volontaristes, axés sur la croissance et la prospérité ; ils se sont aussi dotés d'une administration compétente qu'ils ont conservée. De tels États doivent être capables de parer aux graves défaillances du marché, d'aider à l'acquisition de nouvelles technologies, de mobiliser des ressources et de les diriger vers les secteurs productifs, de faire appliquer des normes et des règles, d'établir des pactes sociaux et de financer et d'administrer des services et des programmes sociaux.

Les pays qui ont réussi à faire reculer la pauvreté avaient des systèmes politiques volontaristes, axés sur la croissance et la prospérité ; ils se sont aussi dotés d'une administration compétente qu'ils ont conservée

Pour doter l'État de telles capacités, il faut se concentrer sur trois dimensions essentielles :

- la construction des coalitions politiques dont on a besoin pour décider des mesures à prendre et les appliquer ;
- la mobilisation des ressources qui permettront d'œuvrer à la réalisation des objectifs du développement ; et
- l'affectation de ressources aux secteurs productifs et générateurs de bien-être et l'application des règles régissant leur emploi.

Le soutien de coalitions politiques et des capacités accrues de mobilisation de ressources peuvent élargir la marge de manœuvre politique et ont des chances d'être efficaces lorsque les gouvernements appliquent des programmes qui offrent à de larges couches de la population une vaste gamme de services de qualité. Et l'État est mieux à même de faire exécuter ses décisions lorsque des citoyens surveillent eux aussi l'emploi des ressources. Les États dont le pouvoir s'appuie sur une large base, qui sont dotés d'un parti au pouvoir bien organisé, d'administrations compétentes et dont les citoyens sont militants ont réussi à appliquer des politiques de redistribution et à s'attaquer à la pauvreté.

De nos jours, la construction de l'État repose dans une large mesure sur des réformes qui font la part belle au marché et vont dans le sens de la bonne gouvernance, des techniques managériales et de la décentralisation. Même si certains objectifs de ces réformes sont souhaitables pour tous les pays, elles ne réussissent pas nécessairement à générer et à soutenir la croissance ou à donner des résultats socialement équitables.

Les conditions politiques ont leur importance pour faire reculer la pauvreté

La protection des droits civils, des citoyens actifs et organisés et des partis politiques qui associent réellement les pauvres et d'autres groupes défavorisés à leur action : tous ces facteurs ont leur importance lorsqu'il s'agit d'enregistrer des progrès soutenus dans la lutte contre la pauvreté. La plupart des pays à faible revenu se sont fiés au cadre participatif des DSRP pour associer les citoyens à la conception et à la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté. Cependant,

la procédure de consultation adoptée n'a généralement pas donné aux groupes citoyens le pouvoir d'introduire des changements réels ou d'obtenir des responsables politiques des résultats sur les objectifs convenus. Beaucoup de ces groupes estiment que, sur les sujets importants, les décisions réelles sont prises ailleurs. De même, en associant les grandes entreprises à la réduction de la pauvreté par le biais de la responsabilité sociale des entreprises, de la régulation privée et des consultations avec les parties prenantes, la communauté internationale ne s'est guère inspirée des modes de collaboration qui existaient entre les entreprises, l'État et les groupes sociaux dans les sociétés qui ont fait reculer la pauvreté.

La protection des droits civils, des citoyens actifs et organisés et des partis politiques qui associent réellement les pauvres à leur action : tous ces facteurs sont importants pour faire reculer la pauvreté

L'expérience des démocraties qui ont su vaincre la pauvreté nous apprend qu'une lutte efficace contre la pauvreté suppose :

- des droits institués qui permettent aux citoyens de s'organiser et de contester les politiques publiques en qualité d'acteurs autonomes ;
- des partis politiques qui s'inscrivent dans de larges coalitions sociales et encouragent une participation active des pauvres, des femmes et d'autres groupes défavorisés ;
- l'institutionnalisation de négociations ou la conclusion de pactes sociaux qui confèrent aux groupes le droit de s'exprimer et le pouvoir de demander des comptes aux entreprises et à l'État et d'infléchir les politiques de développement et leurs résultats ; et
- une démocratie dans laquelle la compétition est assez vive pour laisser incertaine l'issue des prochaines élections, permettre l'alternance au pouvoir et empêcher les partis majoritaires de se reposer sur leurs lauriers.

De nombreuses voies mènent à un recul de la pauvreté

Les voies du développement sont différentes selon les pays. Loin de suivre aveuglément des prescriptions dictées par le marché, la plupart des pays qui ont réussi à profiter de la mondialisation ont adopté des politiques hétérodoxes adaptées à leur situation propre. Les données en provenance de ces pays portent à croire que l'industrialisation est un moteur puissant d'amélioration des revenus et des conditions de vie. Cependant, l'industrialisation n'est pas la seule voie qui permet de sortir de la pauvreté. Si les gouvernements des sociétés agricoles à faible revenu s'engagent à soutenir l'agriculture en améliorant sa capacité de production, ainsi que les revenus et les services dans les régions rurales, l'agriculture peut offrir au développement une base solide et permettre aux ménages économiquement faibles de sortir de la pauvreté.

Avec la crise économique mondiale, les appels des pays en développement qui réclament une plus large marge de manœuvre en politique se sont faits plus insistants encore. Une telle évolution pourrait se révéler importante mais il ne faut pas la réduire, par exemple, à une moindre conditionnalité de la part des donateurs ou à la possibilité pour les gouvernements des pays en développement d'adopter des politiques contracycliques. L'élargissement de l'espace politique pour les pays et les peuples s'entend aussi de la possibilité d'adopter des modèles de développement différents dans lesquels les questions de la croissance et des changements structurels centrés sur l'emploi, d'une politique sociale transformatrice et de la démocratie en politique, qui élève les intérêts des pauvres dans les politiques publiques, tiennent une place primordiale.

Loin de suivre aveuglément des prescriptions dictées par le marché, la plupart des pays qui ont réussi à profiter de la mondialisation ont adopté des politiques hétérodoxes adaptées à leur situation propre

La pauvreté recule lorsque les politiques sociales et économiques, les institutions et les mécanismes politiques se complètent

Pour faire rapidement reculer la pauvreté et enregistrer des progrès soutenus dans ce sens, il faut reconnaître l'interdépendance des différentes politiques et institutions et en jouer. Le recul de la pauvreté ne suppose pas seulement des stratégies de croissance centrées sur l'emploi ou l'application d'une politique sociale globale ou même l'instauration du climat politique le plus favorable. Il passe aussi par une coordination délibérée des politiques et des institutions dans ces trois domaines, condition d'une efficacité maximale. Les gouvernements devraient se concentrer sur la façon dont institutions et politiques sont liées d'un domaine à l'autre et sur les synergies qu'elles créent en s'attaquant à des problèmes spécifiques. L'efficacité d'une institution ou d'une politique dans un domaine particulier peut appeler ou rendre nécessaires des institutions ou politiques complémentaires dans d'autres.

Pour exploiter les synergies, il faut concevoir avec soin les politiques économiques et sociales et s'appuyer sur des coalitions assez puissantes pour les faire appliquer

Le fait de prendre un train de mesures dans un domaine et d'en négliger d'autres peut empêcher les mesures choisies de porter pleinement leurs fruits. Par exemple, la poursuite d'une croissance centrée uniquement sur l'emploi peut avoir des effets néfastes sur les couches de la population qui sont défavorisées ou exclues du marché du travail. De même, coupée de la production, la politique sociale peut manquer de ressources et, dans ce cas, l'élargissement des programmes sociaux peut plonger l'économie dans la crise ou relancer l'inflation, ce qui aura en définitive pour effet d'aggraver la situation des pauvres. Lorsque les citoyens

sont mobilisés mais que le gouvernement ne parvient pas à accroître la capacité de production et à améliorer les débouchés, c'est l'instabilité politique qui guette.

La complémentarité des institutions appelle la cohérence des politiques mais ne doit pas se réduire à cela. La complémentarité des institutions ou le régime politique résulte de valeurs différentes attribuées aux droits, de différences de poids accordés aux marchés et aux autres institutions dans les activités de coordination, et de différences dans les structures de pouvoir qui ont évolué au fil de l'histoire. Il est important d'exploiter les synergies entre secteurs et sous-secteurs pour venir à bout de la pauvreté et de l'inégalité. Cependant, l'établissement de relations entre eux ne dégage pas forcément des synergies. Il faut que les politiques économiques et sociales soient conçues avec soin et s'appuient sur des coalitions assez puissantes pour les faire appliquer.

Résumé du rapport

Ce rapport se fonde sur de vastes recherches entreprises par l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) et consacrées aux approches contemporaines et historiques de la réduction de la pauvreté et il en tire des conclusions riches d'enseignement pour les politiques. Il s'appuie sur plus de 40 documents thématiques, des études de cas et des rapports généraux portant sur des pays ou des territoires ayant des expériences différentes du développement (voir encadré O.2). Il explique pourquoi certains pays ont mieux réussi que d'autres à combattre la pauvreté et comment les politiques économiques et sociales et la vie politique elle-même peuvent être organisées de manière à obtenir de bons résultats dans la lutte contre la pauvreté.

La première partie du rapport analyse la dynamique du changement structurel dans des pays et des contextes économiques et sociaux différents. Elle plaide pour un mode de croissance et des changements structurels qui créent et maintiennent en place des emplois décents, accessibles à tous sans distinction de revenu, de sexe, d'ethnie ou de situation géographique.

La deuxième partie porte sur le rôle central que joue la politique sociale dans la lutte contre la pauvreté et l'inégalité. Ses auteurs préconisent une protection sociale universelle, conjuguée à des interventions sélectives pour toucher les groupes les plus exclus; des services sociaux, y compris de soins, pour tous; et des mécanismes de financement qui soient durables d'un point de vue économique et politique et contribuent à la redistribution.

La troisième partie traite de l'importance d'une action efficace de l'État pour la réduction de la pauvreté, ainsi que des pratiques des entreprises et de la démocratie en politique qui favorisent le recul de la pauvreté.

ENCADRÉ 0.2 : L'établissement du rapport : Note sur les études de cas et les approches de la pauvreté

L'UNRISD a commandé, pour alimenter ce rapport, des études approfondies sur l'Afrique du Sud, le Botswana, le Brésil, le Costa Rica, l'Inde, le Kenya, la Malaisie et la province chinoise de Taiwan. Ces pays, et la province de Taiwan, ont été classés selon les caractéristiques démocratiques ou autoritaires de leur régime et répartis, selon leurs structures, en cinq types d'économies :

- celles qui ont opéré avec succès la transition vers la production industrielle ;
- celles dans lesquelles une forte industrialisation coexiste avec des marchés du travail à deux vitesses ;
- celles dont la croissance est tirée par les services ;
- celles dans lesquelles l'agriculture domine ; et
- les économies riches en ressources minérales.

La recherche a porté sur six grands thèmes :

- les stratégies de développement, le changement structurel et la réduction de la pauvreté ;
- les inégalités de fortune et de revenu ;
- la protection sociale ;
- les services sociaux ;
- les intérêts organisés, les stratégies de développement et la politique sociale ; et
- la capacité de l'État à promouvoir le développement.

De plus, des rapports généraux traitant de questions similaires ont été commandés sur la Chine, la Finlande, l'Irlande, la République de Corée, Singapour, Sri Lanka, le Viet Nam et l'ancienne Union soviétique, qui sont représentatifs :

- des pays qui, arrivés tardivement à l'industrialisation, ont opéré des changements structurels marquants ;
- des pays qui ont réussi à réduire la pauvreté en appliquant des politiques économiques hétérodoxes et en s'ouvrant au marché mondial ;
- des pays qui, avec des revenus faibles par habitant, ont bien progressé dans le passé sur le plan du développement humain ; et
- des pays qui, après s'être distingués dans la lutte contre la pauvreté, ont opéré la transition du communisme vers le capitalisme.

Nombre de ces cas apparaissent à diverses reprises dans plusieurs chapitres du rapport et servent à illustrer les relations entre changement structurel, politique sociale et conditions politiques. L'UNRISD a aussi commandé plus de 40 documents thématiques pour compléter les conclusions des études de cas. Outre l'éclairage très instructif qu'ils jettent sur certains sujets pertinents pour le rapport, certains de ces documents ont aussi livré des informations détaillées sur une autre série de pays : l'Argentine, le Cambodge, la Côte d'Ivoire, le Ghana, l'Indonésie, le Mexique et le Sénégal. Le rapport s'inspire aussi abondamment de précédents travaux réalisés par l'UNRISD. Les études de cas ont préféré se servir des seuils de pauvreté nationaux plutôt que celui de 1,25 dollar par jour.^a Bien qu'il soit, de ce fait, difficile de comparer l'incidence de la pauvreté entre divers pays, ce procédé éclaire la dynamique de la pauvreté dans divers contextes. Aucune mesure des revenus ne peut rendre compte de toutes les privations subies dans les pays pauvres, d'où l'importance d'étudier la pauvreté dans une perspective multidimensionnelle. Cependant, pour souligner la place centrale que tient l'emploi dans la réduction de la pauvreté et la nature des risques auxquels la pauvreté expose selon les secteurs et les catégories sociales, certains chapitres du rapport portent sur la pauvreté de revenu. De nombreux universitaires ont mis en évidence les limites du revenu comme mesure de la pauvreté.^b Par exemple, l'Inde, qui connaît une croissance rapide, a bien réduit la pauvreté de revenu mais a reculé ou progressé lentement dans d'autres dimensions de la pauvreté comme la mortalité infantile ou la nutrition des enfants. Le rapport traite donc des multiples aspects du bien-être tels que le niveau d'éducation, l'espérance de vie et la nutrition, qui sont mentionnés comme des facteurs de "capacité" ou capabilité, l'approche par les capacités permettant de s'intéresser au type de vie que les individus peuvent mener plutôt qu'à leur revenu. Le fait d'aborder la pauvreté sous l'angle des capacités attire l'attention sur l'importance des libertés et droits sociaux, thème qui parcourt tout le rapport. Cela dit, cet angle d'approche a un point commun avec celui des revenus, celui de ne pas attacher suffisamment d'attention à la dynamique de groupe et aux causes de la pauvreté.^c Le rapport, lui, aborde la pauvreté sous l'angle des rapports de force, de la dynamique mondiale et de l'analyse de groupe. Il s'efforce d'expliquer pourquoi certaines populations sont pauvres, pourquoi les inégalités existent et ce que l'on peut faire pour corriger ces injustices.

Notes : ^a Pour une analyse critique du dollar par jour comme mesure de la pauvreté, voir Pogge et Reddy (2006) ; DAES (2010). ^b Sen 1999 ; Stewart et al. 2007 ; Deaton et Drèze 2002. ^c Stewart et al. 2007.

Première partie : Des changements structurels pour une société inclusive

Les parts respectives de l'industrie, des services et de l'agriculture dans la production et l'emploi évoluent continuellement en faveur des secteurs les plus dynamiques : voilà ce qu'implique le changement structurel. L'organisation de ces secteurs et la façon dont les individus, groupes et communautés s'intègrent en eux ont des conséquences pour les moyens d'existence des populations. L'emploi représente la source de revenu la plus importante pour la majorité des habitants, qui sont soit actifs sur le marché du travail soit membres de ménages qui vivent du salaire de l'emploi. Un changement structurel qui améliore les perspectives d'emploi militera donc davantage contre l'exclusion que celui dans lequel la qualité de l'emploi stagne ou se détériore. Inversement, l'inégalité de l'accès à un travail décent et des inégalités persistantes sur le marché du travail contrarieront l'action menée pour faire reculer la pauvreté. Les inégalités sur le marché du travail se manifestent entre les classes, les sexes et les ethnies et se traduisent par des emplois saisonniers, irréguliers et non protégés, de plus longues heures de travail et une faible rémunération. Elles sont aussi liées à d'autres dimensions de l'inégalité telles que la propriété de biens et l'accès aux services, les régimes de protection sociale et le pouvoir politique. Les stratégies qui visent à faire évoluer les structures dans le sens d'une société inclusive devraient donc reposer sur une croissance centrée sur l'emploi et des politiques de redistribution conçues pour corriger les multiples inégalités entre les classes, les sexes et les ethnies.

La création d'emplois devrait être un objectif central du changement structurel

Le chapitre 1 détaille les éléments d'un dispositif destiné à donner à l'emploi une place centrale dans la politique de développement. Il met en lumière le potentiel et les limites des différentes voies susceptibles d'aboutir à la croissance en créant des emplois et souligne l'importance de laisser aux pays quelques latitudes pour arrêter des stratégies de

développement centrées sur l'emploi. Il explique que la croissance économique ou l'industrialisation en soi n'aboutiront pas forcément à des améliorations soutenues dans les domaines de l'emploi, des revenus et des conditions de vie. Le changement structurel qui a été traditionnellement celui des pays riches, dans lesquels la croissance économique a entraîné un mouvement de l'agriculture à l'industrie et de l'industrie aux services, ainsi que de l'emploi du secteur informel à un emploi déclaré et salarié, est difficile à reproduire dans le contexte d'économies ouvertes, dépourvues de politiques volontaristes. Les actifs continuent à désertir l'agriculture dans la grande majorité des pays. Mais le travail qu'ils retrouvent est généralement dans des services de peu de valeur et sur le marché informel où les perspectives d'une croissance soutenue de la productivité et des revenus sont limitées. L'orientation libérale prise par la politique de développement au cours des dernières décennies a aggravé la situation puisque, dans de nombreux pays, elle a été associée à des inégalités plus marquées sur le marché du travail, à la persistance d'une économie parallèle et à l'apparition de formes d'emploi précaires.

La croissance économique ou l'industrialisation en soi n'aboutiront pas forcément à des améliorations soutenues dans les domaines de l'emploi, des revenus et des conditions de vie

Le chapitre montre que le changement structurel peut suivre des trajectoires multiples. Il est des situations, comme celles que l'on trouve dans de nombreux pays à revenu intermédiaire d'Amérique latine et d'ailleurs, dans lesquelles l'industrialisation s'essouffle et où le marché du travail est à deux vitesses (c'est-à-dire composé d'un secteur organisé offrant de hauts salaires, des avantages sociaux, la sécurité et des perspectives d'avancement, et d'un secteur informel caractérisé par des revenus bas, une plus grande insécurité de l'emploi et des possibilités de formation et de mobilité moindres). Il en est d'autres où ce sont les services

qui tirent la croissance ou l'agriculture qui domine encore. Dans d'autres pays, c'est la richesse du sous-sol qui détermine le cours du changement structurel. Le chapitre traite de la manière dont ces différents modes de changement structurel favorisent l'intégration sociale par leur capacité à créer des emplois et à améliorer les revenus et les conditions de vie. Il montre que lorsque la croissance est tirée par des activités de faible productivité dans l'agriculture et les services, ou par les rentes minières ou pétrolières dans des pays où le changement structurel s'arrête au secteur primaire, les marchés du travail sont très segmentés et marqués par de fortes inégalités. Dans ces types d'économies, les pauvres sont souvent exclus des secteurs qui connaissent une croissance dynamique. La pauvreté peut prendre la forme d'un chômage de longue durée, d'un travail partiel peu rémunéré et peu protégé, de longues heures de travail rétribuées par un maigre salaire, ou d'un sous-emploi généralisé et de revenus faibles dans les activités informelles et agricoles.

La structure des ménages – c'est-à-dire le nombre des actifs rapportant un revenu et des personnes à leur charge – influe directement sur les effets des perspectives d'emploi sur la pauvreté. Le rapport se sert d'un taux de pauvreté des pauvres qui travaillent pour examiner le lien entre différents types d'emploi et leurs effets sur la pauvreté. Les pauvres qui travaillent (les *working poor*) sont définis comme des individus employés et vivant dans des ménages dont les niveaux de revenu ou de consommation sont inférieurs au seuil de pauvreté. Le taux de pauvreté des pauvres qui travaillent est le nombre des pauvres qui travaillent dans une catégorie d'emplois donnée, exprimé en pourcentage du nombre total de personnes entrant dans cette même catégorie d'emplois. Il est généralement plus élevé dans l'agriculture et le secteur informel que dans les autres catégories d'emploi et le secteur organisé.

Les auteurs du rapport font valoir que les politiques menées sont cruciales pour faire évoluer les structures dans le sens d'emplois de meilleure qualité et de meilleurs effets sur la pauvreté. Cependant, il n'existe pas une manière unique d'aborder la politique de l'emploi ; les institutions qui luttent le mieux contre l'exclusion sont souvent extérieures au marché du travail lui-même. La politique macroéconomique,

les établissements financiers, la structure internationale de la production, la nature et la composition des ménages, la dynamique du genre et la politique sociale ont tous une influence sur les résultats de l'emploi et sur l'impact réel que peuvent avoir de meilleurs débouchés sur les conditions de vie. Les pays qui veulent ouvrir des perspectives d'emploi doivent adopter des dispositifs macroéconomiques qui évitent les politiques de restriction monétaire et budgétaire pendant les périodes de faible croissance car elles ont tendance à étouffer la croissance de la demande intérieure, ce qui se répercute sur la création d'emplois.⁶

Les pays qui ont réussi à faire reculer la pauvreté en un temps relativement bref se sont servis des politiques industrielles et agricoles pour favoriser des transformations structurelles centrées sur l'emploi. Si leur configuration précise diffère selon les pays, les politiques elles-mêmes ont un certain nombre de traits communs, notamment :

- des investissements publics dans l'infrastructure ;
- un financement du développement permettant de diriger les crédits vers des activités spécifiques de production ;
- des politiques industrielles et agricoles bien conduites, comprenant par exemple des subventions, des crédits d'impôt, des services de vulgarisation et une redistribution des terres ;
- la gestion du couple investissements-exportations ;
- la recherche d'un avantage dynamique sur la concurrence en privilégiant le développement d'industries et d'activités stratégiques ; et
- des politiques sociales qui relèvent le niveau des compétences et la protection sociale de la population.

Des types d'intervention similaires peuvent avoir lieu aujourd'hui dans de nombreux pays dotés d'une gouvernance capable de transformer la structure de l'emploi, d'établir des liens productifs entre l'industrie et l'agriculture, et d'encourager la création d'un solide bassin d'emplois décents. Ces stratégies devront être attentives aux contraintes des changements climatiques, qui demandent des efforts supplémentaires en faveur de l'acquisition de technologies qui puissent propulser les pays sur une trajectoire à croissance rapide mais à faible intensité de carbone.⁷

Il est essentiel de réduire l'inégalité de revenu pour faire reculer la pauvreté

Certains considèrent que l'inégalité est une moindre préoccupation sociale. Tant que l'on parvient à réduire la pauvreté au minimum, estiment-ils, il ne devrait pas y avoir d'objection de principe aux gains immodérés des très riches. Manié par certains, cet argument se transforme même en plaidoyer : la concentration des richesses est à cultiver pour créer de l'épargne, des investissements et de la croissance.⁸ Pourtant, l'existence fréquente de fortes inégalités dans les pays les plus pauvres montre bien la faiblesse de cet argument. Les données recueillies portent à croire en fait à une double relation de cause à effet entre la pauvreté et l'inégalité. Cependant, le souci des inégalités est aussi justifié pour d'autres raisons. Selon les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, les gouvernements s'engagent à assurer progressivement l'égalité des droits civils et politiques et à prendre des mesures dans ce but. De plus, une certaine équité tient une place centrale dans la construction de sociétés inclusives dans lesquelles les citoyens jouent leur rôle.⁹

Les données recueillies portent à croire à une double relation de cause à effet entre la pauvreté et l'inégalité

Si l'on fait abstraction de la volonté d'éliminer les disparités entre les sexes dans l'éducation primaire et secondaire, les OMD ignorent pratiquement la question de l'inégalité. Des rapports récents¹⁰ ont mis en évidence la valeur intrinsèque de l'égalité ainsi que sa pertinence pour obtenir de la croissance et réduire la pauvreté. Mais l'opinion qui s'exprime dans le *Rapport sur le développement dans le monde* 2006 de la Banque mondiale, par exemple, met en avant l'égalité des chances par opposition à celle des résultats. Cet argument justifie l'inégalité des résultats si les processus qui les produisent sont équitables,¹¹ et conduit à préconiser des interventions uniquement pour protéger ceux qui tombent en dessous d'un seuil absolu de détresse. Il en résulte un programme de redistribution très faible qui recule

devant tout examen sérieux et immédiat de la redistribution des richesses et des revenus et qui insiste au contraire sur la nécessité d'investir dans des perspectives susceptibles de déboucher sur un avenir plus équitable.¹²

Le chapitre 2 porte sur les causes, les caractéristiques et la dynamique de l'inégalité, et traite surtout des inégalités de revenu et de fortune, souvent appelées inégalités verticales. L'accent est mis sur la valeur à la fois intrinsèque et instrumentale des politiques et des processus de redistribution qui aboutissent à des résultats équitables. Le chapitre montre que l'aggravation des inégalités est liée à toute une gamme de politiques économiques qui ont dominé l'ordre du jour du développement ces dernières décennies : libéralisation financière, imposition régressive, privatisation dans un contexte de faible régulation, politiques des dépenses publiques qui ne protègent pas les pauvres en période de crise ou d'ajustement et politiques de l'emploi aboutissant à des formes précaires de flexibilité, à un glissement dans l'économie informelle, à une érosion des salaires minimaux et du pouvoir de négociation des syndicats.¹³

Malgré l'importance des changements structurels lorsqu'il s'agit de déterminer les niveaux d'inégalité, il n'existe pas de modèle unique qui soit valable pour tous les pays au fil du temps. Au contraire, (i) des politiques de redistribution peuvent modérer les inégalités même aux débuts de l'industrialisation, et (ii) des économies en voie d'industrialisation rapide qui avaient naguère une distribution des revenus égalitaire peuvent voir les inégalités se creuser faute de mesures correctrices. De plus, (iii) la plupart des sociétés agraires à faible revenu qui n'ont encore connu ni croissance soutenue ni industrialisation et dont les politiques publiques ne sont pas axées sur la redistribution, présentent généralement de fortes inégalités, et (iv) celles-ci s'accroissent avec la domination croissante des secteurs financier et technologique, en particulier là où les politiques économiques favorisent la libéralisation du marché et une moindre redistribution.

Le chapitre montre aussi que le changement structurel – entendu comme l'évolution des rôles que tiennent l'agriculture, l'industrie, la technologie et les finances dans une

économie – et les termes de l'échange entre ces secteurs à l'échelle mondiale sont étroitement liés. À court terme, les termes de l'échange à l'échelle mondiale ont un effet direct sur les inégalités dans une économie libéralisée. Par exemple, une chute des cours mondiaux des produits de base aura tendance à aggraver les inégalités dans les économies agraires en faisant baisser les revenus relatifs des producteurs. Une bulle technologique entraîne les revenus à la hausse. Des taux d'intérêt élevés, en général, pénalisent les débiteurs et récompensent les créanciers ; ils accentuent ainsi les inégalités puisque ces derniers sont invariablement plus riches que les premiers. D'où l'importance d'une gouvernance mondiale des marchés financiers et des marchés des produits de base et d'une bonne gestion de la politique monétaire mondiale.

Puisque la réduction des inégalités présente un intérêt en soi, ainsi que des avantages substantiels en réduisant la pauvreté et en stimulant la croissance, il est proposé dans ce chapitre un certain nombre de mesures de redistribution complémentaires que les pays peuvent adopter. Ce sont notamment :

- la réforme agraire, en particulier dans les économies marquées par de fortes inégalités où les pauvres vivent essentiellement de la terre ;
- des réformes fiscales qui améliorent l'administration des impôts, préviennent l'évasion fiscale et limitent l'opposition à l'impôt progressif et à la redistribution ;
- la création d'emplois générateurs de revenus ; et
- diverses mesures liées aux dépenses et capables d'améliorer les conditions d'existence des pauvres (telles que les politiques sociales traitées dans la deuxième partie de ce rapport).

Des politiques de redistribution peuvent aider à atténuer les inégalités ethniques et régionales

Le changement structurel a des effets différents selon les personnes, les groupes et les régions. Il n'est pas de développement humain sans appartenance à un groupe et lorsque les avantages et les coûts du changement structurel correspondent à des affinités ethniques ou religieuses, ou à

un lieu géographique, les individus peuvent percevoir le développement au travers de ces clivages. De telles inégalités peuvent être une source de conflit et faire obstacle au bien-être. Cependant, les mesures de l'inégalité qui classent les individus et les ménages selon leur revenu excluent souvent les dimensions du groupe et de l'espace.

Les inégalités entre groupes sont étroitement liées à l'intégration de ces groupes dans les différents secteurs de l'économie, ainsi qu'à leur représentation dans les institutions politiques et sociales. Elles se manifestent aussi à travers la valeur attribuée à telle ou telle identité dans la sphère culturelle. Ces inégalités sont donc multidimensionnelles et présentent des aspects économiques, sociaux, culturels et politiques. L'instauration de l'égalité dans chacune de ces dimensions a une valeur intrinsèque mais contribue aussi à promouvoir l'égalité dans d'autres dimensions ou à atteindre d'autres objectifs de développement.

Le chapitre 3 analyse l'évolution des inégalités entre régions et entre groupes ethniques, ainsi que les politiques susceptibles de les atténuer. Il avance un certain nombre de raisons pour lesquelles les inégalités ethniques et spatiales sont essentielles pour comprendre la pauvreté.

- Premièrement, les inégalités entre groupes (ou horizontales) sont une composante majeure de l'ensemble des inégalités dans un pays. Lorsque l'attention porte exclusivement sur les inégalités verticales, des différences importantes entre groupes et entre régions peuvent rester dans l'ombre. Certains groupes peuvent être sérieusement défavorisés et la pauvreté y atteindre une concentration supérieure à la moyenne, même lorsque les inégalités verticales sont faibles.
- Deuxièmement, les inégalités régionales dans les grands pays en voie d'industrialisation ainsi que dans la plupart des pays en développement et des économies de transition semblent s'accroître. Si les groupes ethniques sont concentrés dans certaines régions géographiques, l'industrialisation ou le développement peut laisser de côté les groupes qui ne sont pas implantés dans les zones économiques dynamiques et aggraver la pauvreté dans les régions négligées.

- Troisièmement, les inégalités entre groupes ethniques peuvent dégénérer en conflit et, par là, nuire au développement. De fait, la plupart des conflits aujourd'hui ont une dimension ethnique¹⁴ et sont difficiles à régler.
- Quatrièmement, les inégalités horizontales ou entre groupes ne sont pas négligeables parce que, dans certaines situations, il peut se révéler impossible d'améliorer la condition des individus sans agir sur celle du groupe.

Les inégalités ethniques et spatiales sont essentielles pour comprendre la pauvreté

Dans des sociétés pluriethniques, les inégalités régionales et ethniques peuvent être étroitement liées, bien que la dynamique puisse être différente lorsque les populations ethniques sont très mobiles ou dispersées. Généralement, les inégalités régionales s'accroissent dans les premiers stades du développement et s'atténuent par la suite. Cependant, il est difficile de prédire comment les inégalités ethniques vont évoluer avec le temps lorsque les revenus augmentent. Les inégalités ethniques sont souvent créées par un choc fondateur qui propulse un pays sur une trajectoire de développement particulière. Ces inégalités persistent souvent longtemps après le choc et des individus peuvent s'enfoncer dans la pauvreté du fait de la difficulté de passer d'un groupe à l'autre. Les groupes qui partent en position de privilégiés peuvent continuer leur marche en avant alors que le piège de la pauvreté se referme sur ceux qui ont été défavorisés à un moment de leur histoire. Il est essentiel de rompre ces cycles pour agir sur les niveaux de pauvreté chez les groupes défavorisés.

Les auteurs de ce chapitre font valoir que des politiques de redistribution peuvent contribuer à atténuer les inégalités ethniques et spatiales. Il est plus facile de corriger les inégalités ethniques lorsque l'économie est en période de croissance, que la population ciblée a des liens étroits avec les institutions responsables des politiques et que la politique de redistribution

fait partie d'une stratégie générale visant à transformer l'économie et à éliminer la pauvreté, sans distinction d'ethnie. Les mesures d'action positive qui ciblent les groupes défavorisés peuvent atténuer les inégalités horizontales mais aggraver les inégalités à l'intérieur des groupes et les inégalités verticales générales. Les politiques qui ciblent les deux extrêmes de la courbe de distribution peuvent entraîner une meilleure distribution des revenus à la fois intergroupes et intragroupes ; celles qui portent sur l'extrémité supérieure de la courbe peuvent avoir pour effet d'aggraver les inégalités intragroupes. Quant aux disparités régionales, elles semblent bien répondre aux stratégies de développement régional. Même les pays pauvres qui ont appliqué ces stratégies ont fait reculer la pauvreté dans les régions les plus défavorisées. La correction des inégalités horizontales est une affaire profondément politique. Sans volonté politique de lutter contre l'exclusion, on a peu de chances d'appliquer des politiques qui parviennent à améliorer le sort des groupes défavorisés.

La réduction des inégalités entre les sexes passe à la fois par la réglementation et des mesures de redistribution

Au cours des vingt à trente dernières années, les changements importants, pour beaucoup positifs, qui se sont produits dans la situation sociale et économique des femmes ont contribué à réduire les inégalités entre les sexes. Ces changements qui se sont opérés dans la vie des femmes sont liés aux transformations sociales qui accompagnent le développement économique mais ils ne sont pas simplement un sous-produit de la croissance économique. Dans de nombreux cas, des réformes de l'État et des mouvements sociaux ont été à l'origine de ces changements ou les ont accélérés. La dernière décennie du vingtième siècle a été particulièrement marquante car elle a été jalonnée par une série de transformations politiques, dont la chute de régimes autoritaires dans de nombreuses régions du monde. Les mouvements féminins, nationaux et transnationaux, ont profité du nouveau contexte politique (qu'ils avaient eux-mêmes contribué à modifier) pour faire progresser les droits des femmes, œuvrant – au sein et à l'extérieur des structures étatiques – à des réformes de la législation et

de l'action des pouvoirs publics. Cependant, les résultats positifs de la dernière décennie – notamment la scolarisation primaire et secondaire des filles, la représentation des femmes en politique et les nouvelles lois interdisant la violence et la discrimination – doivent être relativisés à la lumière de la persistance des inégalités entre les sexes et d'un environnement économique peu favorable.

Il n'est guère d'illustration plus frappante de l'ambivalence des progrès réalisés par les femmes que ce phénomène appelé féminisation de la main-d'œuvre. Comme le montre le chapitre 4, pendant que l'accès des femmes au travail rémunéré s'élargissait dans la plupart des pays (à l'exception de l'Europe orientale et de l'Asie centrale), on constatait, dans une grande partie des offres d'emploi, une détérioration des conditions de travail. Le marché informel est généralement une plus grande source d'emplois pour les femmes que les hommes dans la plupart des régions en développement, et les femmes se concentrent souvent là où le travail est le plus intermittent et présente le plus le caractère d'une exploitation. Dans certains contextes, la rémunération est si faible que même plusieurs salaires au sein d'un même ménage ne parviennent pas à lui faire dépasser le seuil de pauvreté.

Les changements positifs qui se sont produits dans la situation sociale et économique des femmes ont contribué à réduire les inégalités entre les sexes mais ils ne sont pas simplement un sous-produit de la croissance économique

Étant donné ces réalités, beaucoup ont affirmé que la pauvreté avait un visage de femme ou du moins se féminisait de plus en plus. Le chapitre brosse un tableau plus compliqué. Tandis que la segmentation du marché du travail selon le sexe est omniprésente et que les femmes sont souvent massées dans les segments de l'économie informelle où le travail est le plus irrégulier et le plus mal rémunéré,

cette situation ne se reflète pas toujours fidèlement dans les résultats de la pauvreté. Ces résultats, mesurés au niveau du ménage, dépendent non seulement des salaires individuels des femmes mais aussi de la structure de leur ménage et des possibilités qu'il offre d'une mise en commun des revenus. Le chapitre montre que les méthodes de mesure actuelles peuvent facilement masquer des inégalités entre hommes et femmes dans l'accès au revenu et à la sécurité économique. On considère qu'un ménage est pauvre si le revenu commun de tous ses membres est inférieur au seuil de pauvreté et l'on part de l'idée que ce revenu est divisé équitablement entre tous les membres du ménage. Même là où cette hypothèse très problématique est avérée et où les femmes adultes peuvent échapper à la pauvreté matérielle en mettant en commun leur revenu avec celui d'autres membres du ménage, elles n'en restent pas moins dans une situation de dépendance financière.

La réduction des inégalités entre les sexes passe à la fois par la réglementation et des mesures redistribution. Pour que le changement structurel favorise l'intégration sociale, par exemple, il faut que les femmes renforcent leurs liens avec le marché du travail organisé et il faut aussi une réglementation et une protection plus fortes des travailleurs du secteur informel, qui sont en majorité des femmes dans de nombreux pays. Le chapitre traite de cas dans lesquels le code du travail, la protection sociale et les dispositions réglementaires s'appliquent déjà aux travailleurs du secteur informel, en particulier aux employés de maison, et où il en est résulté une amélioration des salaires et des conditions de travail sans conséquence néfaste pour l'emploi. Bien que les femmes soient fréquemment exclues des régimes d'assurance sociale comme travailleuses y ayant droit, elles sont depuis peu, comme mères de famille, la cible de nombreux programmes d'assistance sociale. Cependant, les transferts monétaires ont peu de chances de régler le problème de la pauvreté féminine et de l'inégalité entre hommes et femmes s'ils ne s'adossent pas à des politiques favorisant l'accès des femmes à la sécurité économique à long terme. Si l'on veut atteindre ces objectifs, il est essentiel de réduire et de redistribuer le volume de travail non rémunéré que les femmes et les filles assument pour s'acquitter de leurs obligations sociales.

Deuxième partie : La politique sociale, moteur de transformation, et la réduction de la pauvreté

La politique sociale peut contribuer à la croissance économique ainsi qu'à la protection sociale. Elle fait partie intégrante des stratégies de croissance dans les pays qui ont connu des changements structurels profonds et ont fait rapidement reculer la pauvreté. Alors que leur niveau de revenu était assez bas, ces pays venus tardivement à l'industrialisation mais encore en développement ont adopté un certain nombre de politiques sociales dont a bénéficié une partie importante de leur population. Cela va à l'encontre de la vision conventionnelle de la politique sociale et du développement, selon laquelle il est impossible ou prématuré d'adopter telle ou telle politique à un certain niveau de revenu. Cette façon de voir s'appuie sur des données empiriques, notamment l'existence d'une forte corrélation entre dépenses sociales et niveau de développement économique et le fait que, dans les pays riches, les droits reconnus à la population l'ont été dans un certain ordre : droits civils, droits politiques et enfin droits sociaux. Au contraire, le rapport montre que, bien que les contraintes structurelles aient leur importance, il n'y a pas de condition préalable à remplir pour appliquer des politiques sociales et économiques visant à éliminer la pauvreté. Les pays ne sont pas non plus obligés de passer par certains paliers de développement avant d'introduire tel ou tel pan de la politique sociale. Les retardataires peuvent brûler les étapes en assimilant les leçons que les pays pionniers ont tirées de leur expérience.

L'expérience des pays qui ont réussi est riche d'enseignements sur le rôle d'une politique sociale transformatrice.¹⁵ Pour avoir ce pouvoir de transformation, la politique sociale ne doit pas se cantonner dans un rôle accessoire et se contenter d'offrir un filet de sécurité aux pauvres. Elle doit plutôt se fixer des objectifs économiques, sociaux et politiques ambitieux tels que la distribution, la protection, la production et la reproduction, et les coordonner de manière à obtenir un maximum de résultats.¹⁶ Si elle ne le fait pas, poursuit un objectif en négligeant les autres, elle risque de ne pas voir se matérialiser tous les effets bénéfiques qu'elle en attend. Par exemple,

un gouvernement qui ne vise que la redistribution et néglige l'aspect productif de la politique sociale, peut précipiter l'économie de son pays dans la crise, générer des niveaux d'inflation élevés et finalement aggraver encore la condition des pauvres. De même, si la politique sociale est trop axée sur la production, les segments de la population qui sont défavorisés ou exclus du marché du travail risquent d'en souffrir. Et si la politique sociale néglige le côté "reproduction", la charge de la croissance et de la reproduction de la société incombera en grande partie aux femmes, ce qui risque en définitive de tendre le tissu social à l'extrême et de faire baisser les taux de fécondité en dessous du taux de remplacement.

D'où la nécessité de préserver la valeur à la fois intrinsèque et instrumentale de la politique sociale. Par exemple, l'épargne accumulée dans les caisses d'assurance sociale telles que les caisses de pension ou les fonds de prévoyance, peut contribuer au développement de l'infrastructure et à l'industrialisation. De même, les fonds investis dans le capital humain n'auront pas seulement pour effet d'améliorer l'éducation et la santé de la population, ils augmenteront aussi la productivité des actifs et aideront entreprises et employés à s'adapter aux marchés du travail pendant les périodes de ralentissement économique. Les politiques sociales peuvent aussi faire office de puissants stabilisateurs car les programmes prévus pour compenser les pertes de gain peuvent aider à amortir les chocs inhérents aux cycles économiques et éviter les crises déflationnistes en stabilisant la demande et les marchés intérieurs. La politique sociale peut aussi légitimer l'ordre politique, renforcer la cohésion sociale et contribuer à la stabilité politique.

En général, un recul de la pauvreté est le résultat moins de mesures visant la pauvreté en soi que de politiques poursuivant des objectifs sociaux beaucoup plus larges. De fait, dans nombre de pays qui ont réussi à faire reculer la pauvreté, l'atténuation de la pauvreté n'était qu'un des objectifs poursuivis par les politiques sociales. Dans les pays nordiques et ceux d'Asie orientale, par exemple, des objectifs sociaux plus larges – notamment la nécessité de rattraper leur retard, l'égalité, le plein emploi, la solidarité et l'édification de la nation – ont eu des retombées considérables sur la pauvreté. Et plus récemment, certains pays ont vu la pauvreté reculer sensiblement chez eux avant que

leur gouvernement n'adopte des stratégies spécifiques pour la réduire. Certains ont fait valoir qu'un ciblage étroit de la pauvreté pouvait faire obstacle aux efforts tous azimuts qu'il faut déployer à long terme pour éradiquer la pauvreté.¹⁷ Un rapport du PNUD sur la Chine va dans le même sens (voir encadré 0.3). L'idée n'est pas de chasser la pauvreté de l'ordre du jour politique mais de souligner que les facteurs qui ont des chances finalement de la faire reculer ne sont pas ceux qui s'attaquent à ses causes immédiates.

ENCADRÉ 0.3: Le recul de la pauvreté en Chine : Les bonnes politiques

“La baisse la plus rapide de l'incidence de la pauvreté [en Chine] s'est produite alors qu'il n'existait pas encore de programme spécifique de lutte contre la pauvreté. En revanche, quand ces programmes battaient leur plein, la pauvreté a stagné sinon progressé. Ce n'est pas parce que les politiques et programmes chinois de réduction de la pauvreté étaient inutiles ou contraires au but recherché; au contraire, on a des raisons de croire qu'ils ont été efficaces dans les localités où ils ont été menés à bien. C'est plutôt que des forces bien supérieures, à savoir les politiques et tendances générales de l'économie, notamment macroéconomiques, ont déterminé sous quelle forme et à quelle vitesse la pauvreté allait reculer. Ces forces sont notamment les politiques concernant les prix agricoles, les prix des facteurs de production, les investissements publics, la structure fiscale, la réforme financière, le filet de sécurité sociale et les régimes d'assurance sociale. Lorsque l'ensemble de ces politiques combattait vigoureusement la pauvreté, celle-ci a reculé à une vitesse foudroyante, malgré l'absence d'institutions explicitement chargées de la combattre. Cependant, lorsque l'ensemble de ces politiques n'était pas de nature à réduire la pauvreté, celle-ci a reculé à un rythme beaucoup plus lent. L'étude de cette période de l'histoire amène donc à conclure qu'il y a bien des moyens de rendre les institutions économiques et les politiques macroéconomiques de la Chine plus efficaces contre la pauvreté qu'elles ne l'ont généralement été.”

Source : Bouché et Riskin 2004:15.

Les auteurs du rapport plaident vigoureusement pour que les pays pauvres qui s'attaquent à des problèmes liés à la pauvreté veillent à la réalisation progressive de droits sociaux universels issus d'un pacte social. Là où la pauvreté est générale, le ciblage est une mesure inutile,

à l'administration coûteuse. Il est aussi semé d'embûches telles que l'asymétrie de l'information, la distorsion que peuvent induire les incitations et le risque moral. De plus, le recensement des pauvres et des défavorisés ouvre la porte à l'arbitraire et expose les personnes ciblées à la stigmatisation et à des procédés indiscrets. L'universalisme de la politique sociale que menaient de nombreux pays dans le passé était en fait dicté par le sous-développement – le ciblage était trop lourd à mettre en place, compte tenu des compétences disponibles, des informations et des capacités d'administration demandées.¹⁸ Des politiques ciblées peuvent être nécessaires lorsqu'en raison de leurs origines des segments de populations pauvres ou d'autres groupes défavorisés ont de la peine à accéder aux programmes universels. Cependant, c'est lorsqu'il s'inscrit dans un cadre tendant à l'universalisme que le ciblage est le plus efficace.

Vers une protection sociale universelle

Protéger les individus et les ménages pendant les périodes pendant lesquelles ils ne peuvent exercer d'emploi rémunéré ou percevoir un revenu suffisant pour vivre – à cause du chômage, de problèmes de santé, d'une maladie ou d'une invalidité chronique, de la vieillesse ou d'obligations familiales, par exemple – est un objectif clé du développement. Cependant, la majorité des habitants de la Terre n'ont pas encore accès à une protection sociale de base. Ils subviennent à leurs propres besoins ou font appel à l'aide de leur famille, de leur communauté ou d'organisations non gouvernementales (ONG).

Que l'on se place d'un point de vue normatif ou instrumental, il y a de bonnes raisons pour investir dans des politiques publiques de protection sociale dans les pays en développement, explique le chapitre 5. Les programmes de protection sociale ne donnent pas seulement accès à des revenus et à des services sociaux pendant tout le cycle de vie et en période de transition ou de crise économique; ils réduisent aussi la pauvreté matérielle et humaine sous ses diverses formes en contribuant au développement et en introduisant plus d'égalité et de solidarité dans les sociétés. La protection sociale présente des avantages particuliers dans le

contexte d'un développement tardif car, en atténuant les effets dommageables d'un changement structurel rapide sur la société, elle favorise la productivité, ainsi que la stabilité économique et politique. Le chapitre est un plaidoyer pour une protection sociale universelle, fondée sur des droits, qui favorise la solidarité, la cohésion sociale et l'établissement d'alliances entre classes, groupes et générations.

Une protection sociale universelle, fondée sur des droits, favorise la solidarité, la cohésion sociale et l'établissement d'alliances entre classes, groupes et générations

Une analyse des expériences et des trajectoires de nombre de pays montre qu'en matière de protection sociale, aucune démarche ne prédomine. L'élargissement de l'assurance sociale et de l'assistance sociale suit plutôt des modalités différentes selon les pays et régions en fonction des politiques choisies, de la nature des institutions en place, du niveau de développement économique, et des traits particuliers qu'y revêt la transformation sociale et économique. Cependant, les réformes structurelles axées sur le marché qui ont été introduites ces dernières décennies et sont allées dans le sens de la privatisation, de la décentralisation et de la réduction des programmes de protection sociale à un public ciblé n'ont pas donné les résultats escomptés. En fait, elles ont eu divers effets néfastes tels qu'un nombre de bénéficiaires ou d'assurés en baisse, une redistribution horizontale et verticale insuffisante, une plus grande exposition aux risques du marché et des coûts élevés. Les pays qui ont réussi à faire reculer la pauvreté de revenu et à améliorer la condition sociale du plus grand nombre ont élaboré un dispositif complet de protection sociale qui est fondé sur des droits exigibles ou des cotisations et bénéficie à une majorité de la population.

Tout récemment, la tendance a été de faire essentiellement porter la réforme de la protection sociale sur l'assistance

sociale. Les dispositifs de protection financés par les impôts et non par des contributions, notamment les programmes de travaux publics et différents types de programmes de transferts monétaires en faveur des pauvres et des vulnérables, revêtent une importance particulière là où l'économie informelle est omniprésente, où la majorité de la population travaille dans le secteur agricole et où de larges couches de la population souffrent d'une pauvreté chronique et sont soumis à un régime constant de privations. Dans ces circonstances, la protection sociale doit consister notamment en politiques propres à améliorer les conditions de vie des populations et à leur permettre de sortir de la pauvreté. Les programmes d'assistance sociale examinés dans ce chapitre, qui visent à donner une source de revenu aux ménages pauvres et vulnérables, vont dans le bon sens.

Ces programmes visent fréquemment un public cible, déterminé en fonction de ses revenus, et sont assortis de conditions. Ces principes sont discutables et ne produisent pas forcément les résultats attendus, surtout lorsque les investissements dans les programmes sont minimes et qu'aucune action n'est menée parallèlement pour s'attaquer aux causes structurelles de l'insécurité économique. L'assistance sociale ciblée devrait plutôt servir à compléter les dispositifs et services universels, et non à les remplacer. Lorsque les transferts monétaires sont universels, non assujettis à des conditions, stables et s'inscrivent dans le long terme, ils peuvent beaucoup mieux aider les gens à se doter de moyens d'existence durables et à vivre décemment. Les programmes de transferts monétaires tels que les allocations pour enfants ou les rentes de vieillesse, qui reposent sur un ciblage catégoriel mais ne sont soumis à aucune condition, notamment de ressources, semblent être des voies plus prometteuses pour l'élargissement de la protection sociale dans les pays en développement.

En dernière analyse, l'élargissement des régimes de protection sociale ne peut être dissocié des efforts visant à créer une croissance durable et à forte intensité d'emplois et à promouvoir la participation démocratique. Ces deux quêtes favorisent tant l'entrée d'un plus grand nombre de citoyens dans les programmes d'assurance sociale financés par des cotisations que le financement de l'assistance sociale par les recettes publiques.

Des services sociaux universels tiennent une place de choix dans une politique sociale transformatrice

Les services sociaux – dans les domaines tels que la santé, l'éducation, les soins, l'eau et l'assainissement – peuvent améliorer les conditions d'existence des individus et, en augmentant la productivité, contribuer à une élévation générale de la qualité de vie. Ces services permettent aux familles de prendre soin de leurs membres, de subvenir à leurs besoins et de réduire à la fois les coûts et le temps consacré au travail et à d'autres activités quotidiennes. Ils augmentent les chances pour les individus et leurs familles de sortir de la pauvreté et de mener une vie digne et productive. La quantité, la qualité et les types de services dont jouissent les individus déterminent en grande partie leur bien-être : en fait, la pauvreté peut être perçue comme l'impossibilité d'acquérir certaines capacités de base, faute en partie de services sociaux.¹⁹

La quantité, la qualité et les types de services dont jouissent les individus déterminent en grande partie leur bien-être

La valeur instrumentale des services, en particulier l'éducation et les soins de santé, qui contribuent à promouvoir la croissance et à atténuer la pauvreté et les inégalités, est aujourd'hui largement reconnue dans les milieux universitaires et politiques. Les données recueillies font clairement apparaître la complémentarité des différents services (santé, éducation, eau, assainissement et nutrition, par exemple), ainsi qu'entre la prestation des services sociaux et d'autres objectifs économiques tels que la hausse de la productivité. De plus, l'accès à certains services sociaux, surtout l'éducation et les soins de santé, est consacré comme droit par de nombreuses déclarations des Nations Unies, et considéré comme un objectif majeur des approches du développement fondées sur des droits, et comme essentiel à la réalisation de plusieurs OMD.

Les auteurs du chapitre 6 font valoir que les services sociaux doivent être universels pour pouvoir remplir leur rôle comme composante d'une politique sociale transformatrice. Dans la mesure où ils atteignent une très large population et se défendent d'exclure, ils peuvent contribuer non seulement à une amélioration des conditions d'existence, mais aussi à une hausse de la productivité et des salaires et à la réduction des inégalités de revenu et des disparités entre les classes, les sexes, les ethnies et les régions géographiques. Faire en sorte que les populations souvent marginalisées ou exclues par ces inégalités bénéficient effectivement de ces services : ce défi est au cœur de l'action à mener pour faire reculer la pauvreté et atteindre les OMD. Des interventions ciblant une population restreinte peuvent être efficaces contre des aspects particuliers que revêt la pauvreté dans des groupes de population donnés. Cependant, sans couverture large visant à corriger ces inégalités et à créer de la solidarité autour d'objectifs de développement, ces progrès risquent d'être éphémères.

S'inspirant principalement de données provenant des secteurs de la santé et de l'éducation, les auteurs du chapitre expliquent que des systèmes intégrés de prestation des services sociaux, guidés par les principes de l'universalité, peuvent être redistributifs, agir comme de puissants moteurs de solidarité et d'intégration sociale et améliorer les capacités des pauvres. Au contraire, les systèmes fragmentés – avec de multiples prestataires, des programmes et des mécanismes de financement conçus pour différents groupes de population – ont un potentiel de redistribution limité et se soldent généralement par des coûts élevés, une piètre qualité et une accessibilité limitée pour les pauvres. Les politiques les plus couramment appliquées depuis les années 1980, dans un contexte de crise, de libéralisation et de compression des dépenses du secteur public, sont allées dans le sens de la marchandisation des services sociaux, sapant les progrès accomplis dans de nombreux pays pour universaliser l'accès des services, faisant payer les coûts aux bénéficiaires, en particulier aux pauvres, et aggravant les inégalités et l'exclusion.

Le chapitre s'appuie sur l'expérience de pays qui ont suivi des chemins différents pour offrir des services sociaux alors qu'ils se situaient à différents niveaux de revenu.

Les recherches montrent qu'il est possible, dès un niveau de revenu relativement bas, d'instituer des régimes de services sociaux tendant à l'universalisme. Elles démontrent l'importance d'un engagement franc des pouvoirs publics, qu'ils agissent en prestataire direct des services, les financent ou les réglementent. Les interventions publiques sont essentielles si l'on veut que les services atteignent les campagnes et les régions reculées, les bidonvilles et les groupes marginalisés et permettent réellement d'augmenter la productivité et de cueillir les fruits de la distribution.

Le travail non rémunéré des soins est une contribution capitale mais souvent invisible au bien-être

Le travail non rémunéré qui est fourni pour faire vivre les familles, les ménages et les sociétés est une contribution négligée, mais importante et souvent invisible, au bien-être. On entend par là les soins directs apportés aux personnes (jeunes ou âgées, fragiles ou valides) ainsi que les autres activités qui entrent dans la prise en charge des personnes telles que la préparation des repas, les courses et le ménage. Dans les pays où l'accès à l'eau courante, à l'électricité, à un réseau d'assainissement et à la technologie est limité, ces tâches sont particulièrement absorbantes et pénibles et sont assumées le plus souvent par les femmes et les filles. Il est possible de déplacer les charges des parties visibles de l'économie (le secteur public, les marchés) vers l'économie invisible et non rémunérée des ménages, des familles et des communautés mais il y a des limites à ce déplacement. Elles sont souvent repoussées à l'extrême dans les situations de crise où les services publics sont surchargés et manquent de financement et où les services du marché sont inaccessibles. Lorsqu'une telle crise se produit, les ménages et les familles sont obligés de faire face seuls, ce qui peut altérer les capacités humaines, creuser les inégalités entre les classes et les sexes, créer un déficit des soins et mettre le tissu social à rude épreuve. Le chapitre 7 traite de ces questions.

Pour évaluer dans quelle mesure les politiques répondent aux besoins en matière de soins et parviennent à réduire et à égaliser les charges dans ce domaine, il faut des indicateurs

réguliers et adaptés à leur époque qui mettent en évidence à la fois la quantité de travail investi dans les soins et les résultats obtenus sous la forme d'une amélioration des conditions de vie et d'un recul de la pauvreté. Malgré son énorme impact sur la pauvreté, le bien-être et le développement, le travail non rémunéré des soins est exclu des calculs du PIB. Il n'en est pas fait mention non plus dans les OMD, bien qu'il contribue de manière non négligeable à la réalisation de beaucoup de ces objectifs (notamment à la baisse de la mortalité infantile, à l'éducation primaire universelle et à la lutte contre les principales maladies). Autrement dit, il est nécessaire de mieux mesurer ce qui est investi dans les soins (notamment le temps et l'argent), plutôt que de mettre en évidence quelques-uns seulement des résultats obtenus dans les domaines de la santé et de l'éducation.

Le chapitre montre que bien que les soins très spécialisés (tels que les soins à la petite enfance, aux personnes âgées et aux handicapés) aient tendance à être sous-développés comme services sociaux dans de nombreux pays en développement à faible revenu, les politiques favorables aux soins ne sont pas un luxe accessible aux seuls pays à haut revenu. Les politiques des soins, lorsqu'elles s'inscrivent dans une conception plus large, sont souvent mises au service de divers objectifs politiques, qui vont de la protection et de l'assistance sociales à l'emploi en passant par le développement de l'infrastructure, l'éducation et la santé, qui ne sont pas réservés aux États providence.

Cependant, l'agencement des politiques menées et les priorités sont spécifiques au contexte. Dans de nombreux pays à faible revenu, les investissements dans l'infrastructure sociale peuvent alléger sensiblement les corvées ménagères, qui ne sont pas rémunérées, et libérer du temps pour d'autres activités. De même, des emplois décents et des services universels de santé et d'éducation peuvent contribuer à réduire la charge incombant aux familles et aux ménages en matière de soins. Pour beaucoup de pays à revenu intermédiaire qui mettent en place des programmes de garderie et d'éducation de la petite enfance, en passant souvent par une multiplicité de prestataires publics et privés, la difficulté n'est pas seulement d'augmenter le nombre des bénéficiaires mais de le faire de manière à réduire les inégalités

entre les classes et entre les régions afin que le discours politique de l'égalité des chances ne reste pas seulement invocatoire. Le défi en politique consiste à tourner le dos à des stratégies qui misent sur un marché fragmenté et sur l'exploitation de bénévoles non protégés et à adopter des stratégies favorables à des soins professionnels et empreints de compassion. L'État peut le relever par un encadrement effectif auquel sont associées les organisations de soignants et d'utilisateurs des soins, le but étant d'obtenir que le public ait confiance dans ces services et maintienne son financement, par le biais des contributions publiques si possible.

Le défi en politique consiste à tourner le dos à des stratégies qui misent sur un marché fragmenté et sur les services du secteur bénévole et à adopter des stratégies favorables à des soins professionnels et empreints de compassion

La politique sociale est abordable, même à un stade de développement peu avancé

Un certain nombre d'études de pays à faible revenu présentant de bons indicateurs sociaux montrent que la politique sociale est abordable, même à un stade de développement peu avancé. Le chapitre 8 passe en revue les diverses sources de financement possibles des programmes sociaux. Ces sources sont internes – l'impôt et les dispositifs d'assurance sociale – ou externes – l'aide, les envois de fonds de l'étranger ou encore, pour les pays riches en ressources minières, les rentes provenant de ces ressources. En dernière analyse, les décisions relatives à la création des recettes publiques et à l'affectation des fonds publics sont politiques. Le financement des dépenses sociales a des effets distributifs, et les groupes ne bénéficient pas tous de manière égale des dispositifs de transferts publics et des investissements sociaux.

Des groupes influents peuvent s'opposer à des impôts progressifs directs sur la fortune et le revenu, surtout s'ils ne bénéficient pas directement des programmes financés. Il y a donc lieu de penser que plus les programmes sociaux sont universels, plus il est facile de les financer par des mesures progressives mettant davantage à contribution les catégories des hauts revenus.

Le chapitre met en lumière un certain nombre de questions relatives à la mobilisation de diverses sources de recettes pour financer la politique sociale. Les systèmes d'imposition et d'assurance sociale présentent une grande diversité tant dans les pays développés que dans les pays en développement, selon notamment les caractéristiques du marché du travail et le modèle politique. Les systèmes à forte imposition (contributions sociales comprises) sont plus courants dans les pays dont la croissance a été tirée par l'industrie manufacturière, tels que les États développementaux de l'Asie orientale, les anciens pays socialistes d'Europe orientale et d'Asie centrale et certaines économies dualistes comme celles de l'Afrique du Sud et du Brésil. La part des impôts est généralement plus faible dans les pays qui ont eu pour moteur de croissance les services, les richesses du sous-sol ou l'agriculture. La plupart des pays en développement doivent encore améliorer leur système fiscal et ouvrir à un plus grand nombre leurs systèmes d'assurance sociale ou de retraite financés par des contributions, ce qui est particulièrement difficile lorsque l'économie informelle est très étendue et l'État faible. Les fonds de pension combinent les fonctions de protection et de production de la politique sociale puisque, tout en apportant la sécurité aux personnes âgées, ils peuvent servir à financer l'investissement dans l'infrastructure sociale. La stabilité macroéconomique et une certaine capacité d'encadrement et de contrôle sont des conditions nécessaires à leur bon fonctionnement et, même s'ils fonctionnent bien, ils sont exposés à d'importants risques financiers, comme l'a montré la crise financière et économique mondiale. La privatisation des régimes de pension publics, qui était chaudement recommandée vers la fin des années 1980 à l'époque du consensus de Washington, a donné des résultats médiocres pour ce qui est du nombre des bénéficiaires et de la redistribution et se solde par des coûts fiscaux élevés pour plusieurs décennies.

Avec les secteurs des produits de base en pleine expansion, il est possible de diriger une plus grande part des recettes provenant de ces secteurs vers les programmes sociaux. Cependant, une gestion avisée en particulier des rentes minières est fondamentale pour faire face aux effets de la volatilité des prix et échapper au “syndrome hollandais” (situation dans laquelle, le taux de change réel s’appréciant en période d’expansion, les secteurs exposés, en particulier l’agriculture et l’industrie non minière, perdent de leur compétitivité). Les flux d’aide, bien qu’ils soient encore en deçà des promesses faites par les donateurs, revêtent une importance spéciale pour les pays à faible revenu et ont des retombées positives sur les dépenses sociales publiques. Pour être plus profitables, ils devraient être prévisibles et accroître les capacités et la marge de manœuvre politique des pays.

Les fonds envoyés de l’étranger revêtent une importance croissante pour nombre de pays. Ils contribuent à la réduction de la pauvreté et à la sécurité des revenus et permettent aux ménages qui les reçoivent d’augmenter leurs dépenses sociales. Cependant, ils perdent leur fonction contracyclique lors de chocs mondiaux comme la crise économique de 2008–2009, et, surtout, ne devraient remplacer ni la création de recettes au niveau national ni les services sociaux à caractère universel.

Les auteurs du chapitre concluent que les instruments de financement nationaux tels que l’impôt et l’assurance sociale sont les plus propres à créer des synergies entre le développement économique et social, à resserrer les liens de solidarité et à renforcer la démocratie, et à favoriser un contrat social entre les citoyens et leurs dirigeants politiques. Ils devraient être à la base du financement des politiques sociales. Le financement extérieur, bien que ne venant qu’en deuxième position d’un point de vue économique et politique, peut compléter le financement public national, surtout dans les pays à faible revenu qui ne perçoivent que de maigres recettes fiscales car l’économie est dans une large mesure informelle et où seule une faible proportion de la population est au bénéfice de régimes d’assurance sociale. Ces deux types de financement sont soumis à des pressions accrues depuis la crise économique mondiale.

Troisième partie : Les conditions politiques d’un recul de la pauvreté

Les rapports de force sont au centre du développement. Quels intérêts l’emportent sur la scène politique et comment ces intérêts vont-ils se traduire en politiques effectives ? De la réponse à ces questions dépend le succès ou l’échec de toutes les tentatives notables de réduction de la pauvreté. Les stratégies qui cherchent à agir sur la pauvreté et les inégalités doivent donc tenir compte de la nécessité de bousculer les relations et l’exercice du pouvoir. Des citoyens militant au travers de groupes politiques jouent un rôle central à cet égard en faisant en sorte que les gouvernements et les entreprises commerciales répondent aux besoins sociaux. De telles stratégies supposent des États efficaces, capables de mobiliser des ressources et de les diriger vers les secteurs productifs, d’encadrer les entreprises et autres acteurs dont les décisions ont une incidence sur le bien-être public, d’établir des pactes sociaux pour gérer le processus du développement et de financer, de fournir et d’encadrer des services et des programmes sociaux.

La responsabilité sociale des entreprises n’a encore qu’une portée et une efficacité limitées

La place prédominante que tient le marché dans l’idéologie du développement depuis quelques décennies a bouleversé les relations entre l’État, la société et les acteurs économiques. Les tendances économiques et l’évolution de la gouvernance n’ont pas seulement ouvert des débouchés commerciaux aux sociétés transnationales et aux autres entreprises mais les ont attirées jusque sur le terrain de la politique sociale et de la réduction de la pauvreté. Cette évolution est particulièrement visible dans quatre domaines : le rôle des entreprises dans la privatisation des services sociaux ; l’adoption des principes et des pratiques de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) ; les rôles nouveaux que jouent les organisations patronales dans l’activité normative et d’autres aspects de l’encadrement des entreprises ; et la participation (en particulier de grosses entreprises et associations patronales) à la gouvernance mondiale et à la définition des politiques publiques.

Ces changements survenus dans les relations entre l'État, les entreprises et la société contrastent avec le rôle traditionnel des entreprises dans le développement social. Dans les pays où la pauvreté a reculé assez rapidement, ce rôle a considérablement varié. Mais il a consisté dans une large mesure à combiner création d'emplois, paiement d'impôts, philanthropie, obligations sociales et soutien implicite aux États providence.

Aujourd'hui, le monde est tout autre. Le nombre des entreprises transnationales a énormément augmenté, de même que leur pouvoir économique. De plus, les taux d'imposition des entreprises ont fortement diminué depuis plus de vingt ans, le pourcentage des travailleurs qu'elles assurent contre la maladie a diminué dans de nombreux pays et les pactes sociaux qui alignaient les intérêts des entreprises sur ceux de l'État providence se sont relâchés. En même temps, la politique internationale du développement a opéré un tournant en associant beaucoup plus directement le secteur privé à l'élaboration des stratégies nationales et internationales de protection des travailleurs et de l'environnement et de lutte contre la pauvreté. De plus en plus d'entreprises commerciales participent à la réalisation des OMD, sont membres de partenariats public-privé qui s'appliquent à fournir des services de base, adhèrent à des initiatives volontaires tendant à élargir la RSE et ont des stratégies d'investissement, de production et de marketing qui ciblent les pauvres. Néanmoins la question de savoir si ces démarches responsabilisent vraiment les entreprises et favorisent un développement solidaire reste ouverte.

Le chapitre 9 nous apprend que l'approche classique de la RSE, qui défend l'idée que les entreprises peuvent sensiblement améliorer leur bilan social et environnemental grâce à des initiatives volontaires, a fait prendre conscience de la responsabilité des entreprises, de l'impact qu'elles ont sur la société et de la nécessité de réglementer leurs activités. Cependant, la RSE reste d'une portée et d'une efficacité limitées. Seule est concernée une petite fraction des entreprises transnationales et du secteur privé en général et les instruments de régulation qu'elle tend à favoriser se révèlent sans grande efficacité pratique. De plus, des aspects clés du comportement des entreprises et l'évaluation des résultats obtenus en matière de développement retiennent peu l'attention, et le contexte structurel et les rapports de force qui dictent

aux entreprises leur conduite sont souvent totalement laissés dans l'ombre. Vu les limites de cette démarche, il y a lieu de penser que l'attention devrait se porter bien davantage sur la notion de tenir les entreprises responsables et redevables de leurs activités et sur la façon dont leurs intérêts infléchissent les politiques publiques.

L'attention devrait se porter bien davantage sur la façon dont les intérêts des entreprises infléchissent les politiques publiques.

Les analystes ont tendance à conclure que, dans une perspective de développement solidaire, il s'agit avant tout de redonner au corps social la haute main sur les marchés et les grandes entreprises par diverses formes de réglementation et la reconfiguration des rapports de force. Il est d'une importance cruciale de procéder à un rééquilibrage des forces en développant notamment la capacité d'encadrement et de contrôle de l'État et les mécanismes institutionnels. Plutôt que de voir dans les initiatives volontaires une option préférable à la réglementation obligatoire, il y a, à l'interface des approches volontaires et des démarches legalistes, une place importante pour l'invention de nouvelles formes de régulation. Il est évident que, dans le contexte de la mondialisation, les normes internationales et le droit international doivent jouer un rôle crucial dans l'encadrement des entreprises transnationales et des capitaux itinérants. Toutefois, il importe de corriger la tendance actuelle qui veut que le droit international contraignant soit réservé au renforcement des droits des entreprises dans les domaines de l'investissement étranger direct, de la libéralisation du commerce et de la propriété intellectuelle et le droit international non contraignant et les normes volontaires à la promotion de la responsabilité des entreprises.

Le chapitre se conclut par un appel

- à l'action lancée à la société civile pour qu'elle tempère, par de larges coalitions, les influences et pratiques perverses des entreprises ;

- à l'établissement de pactes sociaux entre les entreprises et les gouvernements ;
- à la promotion de normes et d'instruments du droit international qui régissent les entreprises transnationales et
- au renforcement de la capacité effective de l'État à encadrer les entreprises.

L'État peut développer sa capacité à réduire la pauvreté à partir de la base

Le chapitre 10 traite des institutions, des politiques et de la dynamique qui ont permis à certains États de se doter de la capacité d'accélérer le développement et d'améliorer les conditions de vie. Les pays qui ont réussi à faire reculer la pauvreté en relativement peu de temps avaient des systèmes politiques volontaristes, axés sur la croissance et la prospérité ; ils se sont aussi dotés d'une administration compétente qu'ils ont conservée. Souvent, ils ne l'avaient pas lorsqu'ils se sont lancés dans leur projet de développement mais l'ont instituée après coup. Pour doter l'État des capacités nécessaires, il faut être attentif à trois dimensions cruciales : développer sa capacité politique effective ; mobiliser des ressources en vue d'objectifs de développement ; et affecter des ressources aux secteurs productifs et générateurs de bien-être et faire appliquer les règles qui régissent leur emploi.

Les stratégies suivies pour doter l'État de ces trois capacités diffèrent selon la nature autoritaire ou démocratique du régime. Les stratégies autoritaires tendent à imposer à partir du sommet tandis que les démocraties sont généralement obligées d'associer davantage les citoyens au développement des capacités. Une grande partie de la littérature du développement chantait les louanges des stratégies autoritaires dans les années 1960, les jugeant nécessaires à l'accélération du processus de croissance, à la modernisation et à la construction d'États-nations à partir d'ethnies dont les clivages complexes étaient plutôt des facteurs de déstabilisation. Cependant, dans la plupart des pays, elles se sont révélées instables et contraires au développement et ont avivé les aspirations à la démocratisation. Quelques pays, principalement ceux de l'Asie orientale, ont réussi à transformer leur économie

et à réaliser des progrès assez soutenus pour sortir de la pauvreté. Comme les États développementaux démocratiques, ils étaient en mesure de fournir une large gamme de services de qualité à une grande partie de la population. Toutefois, même ces États développementaux autoritaires n'ont pas réussi, par la seule contrainte, à se doter de capacités effectives. Et l'autoritarisme appliqué à la construction de l'État s'est révélé intenable à long terme. Ces expériences diverses laissent à penser qu'il est possible de marquer des points en matière de développement sans recourir à des pratiques autoritaires.

Les pays qui ont réussi à faire reculer la pauvreté en relativement peu de temps avaient des systèmes politiques volontaristes, axés sur la croissance et la prospérité ; ils se sont aussi dotés d'une administration compétente qu'ils ont conservée

Le chapitre 10 explique qu'une importante mobilisation de ressources au niveau national ou une forte capacité fiscale peut élargir la marge de manœuvre politique, éviter au gouvernement de se faire confisquer le pouvoir par des groupes puissants, donner à l'État un ancrage dans la société et, en même temps que les moyens de conduire le processus de développement, une plus grande influence sur le comportement des investisseurs et des prestataires de services. Ce qui distingue les États qui ont réussi à piloter le développement de ceux qui n'y sont pas parvenus, c'est l'impuissance de ces derniers à se doter des capacités de gouvernance qui leur auraient permis d'imposer des règles sur l'emploi des ressources affectées. La participation des citoyens à la surveillance des agents de développement et des prestataires de services peut permettre d'améliorer les capacités d'affectation et d'exécution. Mais, pour ce faire, il faut que les gouvernements fournissent aux groupes citoyens les informations et l'appui dont ils ont besoin pour obliger les agents économiques et les prestataires à rendre compte.

De nos jours, la construction de l'État repose dans une large mesure sur les stratégies de la bonne gouvernance, qui tendent à renforcer le marché, du managérisme (ou de la nouvelle gestion publique) et de la décentralisation. Beaucoup de ces objectifs sont souhaitables pour tous les pays. Toutefois, il ne faudrait pas les confondre avec les institutions nécessaires pour générer et soutenir la croissance et produire des résultats socialement équitables. Les scores de bonne gouvernance des pays en développement à forte croissance coïncidant dans une large mesure avec ceux des pays en développement à faible croissance, on est porté à conclure qu'il ne suffit pas de mettre en œuvre des réformes favorables au marché pour soutenir la croissance dans les pays pauvres. Cependant, la forte disparité des taux de croissance entre pays convergents et pays divergents est aussi l'indice d'importantes différences dans l'efficacité de l'utilisation des ressources, qui peuvent tenir à des différences significatives dans d'autres types de capacités ignorés par les stratégies de bonne gouvernance. Les réformes managériales qui améliorent la prestation des services aux pauvres exigent de fortes capacités d'encadrement, que les pays peuvent acquérir lorsqu'ils ont su jeter les bases d'une administration wébérienne ou moderne. Les effets de la décentralisation sur la pauvreté sont contrastés. Le succès exige à la fois des élites dirigeantes déterminées à changer les structures du pouvoir local en faveur des pauvres et un réseau de groupes citoyens qui puissent participer aux processus décisionnels.

Dans les sociétés démocratiques, le recul de la pauvreté est en définitive une question de pouvoir politique

Les politiques de développement que poursuivent les États et les résultats qu'ils peuvent obtenir sur le plan de la redistribution dépendent essentiellement des conditions politiques, de la manière dont le pouvoir est distribué et des institutions par lesquelles passent les relations entre l'État et la société. Il est rare que les mouvements sociaux et les groupes d'intérêt s'organisent autour des questions de la pauvreté en soi.²⁰ Leur discours tourne plutôt autour des droits, de la distribution des richesses, des services, de la rémunération du travail et des avantages sociaux, ce qui leur donne la possibilité de traiter des causes structurelles de la pauvreté. Bien qu'il soit

possible en démocratie de participer à la définition des politiques et de les contester, la redistribution ne va pas de soi. D'ailleurs, nombre de démocraties nouvelles n'ont pas réussi à faire accéder l'ensemble de leur population au bien-être et ont échoué aussi sur le plan de la redistribution.

Le chapitre 11 porte sur les conditions politiques de la réduction de la pauvreté et des inégalités en démocratie. Il présente des données qui montrent que les démocraties actuelles se heurtent à deux types d'obstacles. L'un est la confiscation de la politique économique par les investisseurs, les institutions financières et les donateurs au travers de divers types de conditionnalité. Les gouvernements, sous pression, sont contraints de confier l'élaboration des politiques aux seuls technocrates et de réduire le choix en matière de politiques économiques à quelques objectifs, parmi lesquels figurent en bonne place la discipline budgétaire, la privatisation et la libéralisation. Ils deviennent alors plus comptables de leurs actes devant les institutions multilatérales et les investisseurs que devant les institutions représentatives et le public. Ce mode de gouvernement affecte aussi les solutions apportées aux problèmes de l'emploi et les politiques sociales, qui risquent d'être mises de côté ou forcées de se conformer à des objectifs politiques prédéfinis qui privilégient la stabilité budgétaire. Le second obstacle tient à la nature limitée de la transformation industrielle dans la plupart des nouvelles démocraties, à la qualité variée des institutions et des processus démocratiques et aux clivages ethniques qui influent sur les choix et les possibilités d'action collective.

Même si les DSRP encouragent la participation de groupes sociaux à la conception des programmes anti-pauvreté, cette participation, loin de les y associer vraiment, ce qui leur aurait permis d'introduire des changements réels, a été le plus souvent réduite à une consultation. Le type de participation rencontrée dans les pactes sociaux, qui a permis de faire rapidement reculer la pauvreté à une certaine période de l'histoire, diffère sensiblement de la démarche de négociation des DSRP, qui est centrée sur les ONG et dans laquelle l'équilibre des forces penche fortement du côté contraire à ces groupes. Par le passé, une heureuse participation prenait la forme de pactes sociaux. Ceux-ci se caractérisaient notamment par la reconnaissance dont jouissaient les représentants des travailleurs

et des employeurs dans les négociations sur les salaires, l'emploi, les conditions de travail et la protection sociale, l'autorité des représentants de chaque groupe, qui pouvaient garantir que leurs membres se conformeraient aux décisions prises, et la reconnaissance mutuelle de l'importance de chaque acteur pour la réalisation des objectifs, y compris des capacités relatives des parties à faire obstruction lorsque les résultats n'étaient pas consensuels. Ces pactes ne se limitaient pas au secteur industriel. Des pactes agricoles ont été aussi conclus dans de nombreux pays ; ils ont amélioré les revenus agricoles et réduit le fossé entre les campagnes et les villes dans les pays où le vote des agriculteurs pesait lourd dans la balance.

À partir de cinq types généraux de cas dans lesquels on est en présence de groupes d'intérêt et de mouvements sociaux militants, les recherches révèlent que les démocraties peuvent obtenir des résultats bénéfiques pour les pauvres dans les circonstances suivantes :

- lorsque les droits sont institutionnalisés et permettent aux pauvres d'exercer un choix politique, de conclure des alliances avec d'autres et de demander des comptes aux dirigeants ;
- lorsque des groupes étroitement liés aux pauvres font la preuve de leur capacité d'organisation et de mobilisation ;
- lorsqu'ils sont capables de transcender des divisions horizontales ou de se montrer conciliants ; et
- lorsqu'ils établissent des liens structurels avec des acteurs participant à la définition des politiques, ce qui débouche parfois sur des pactes sociaux.

Dans certains cas, il est possible de remporter des succès sans avoir de liens formels avec des acteurs de l'État mais il faut alors une forte contestation et une mobilisation continue pour conserver les acquis. Des élections que le gouvernement risque fort de perdre peuvent aussi l'inciter à favoriser la redistribution et à mener des réformes progressives. Cependant, la compétition électorale, sans organisation ni contestation efficaces de groupes, risque de n'entraîner qu'une faible redistribution ou de la limiter au cycle électoral. Les pauvres souffrent quand les groupes d'intérêt et les mouvements sociaux sont faibles et que le système électoral ne laisse pas suffisamment de place à la compétition.

Conclusion

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

Le rapport se conclut en insistant sur l'importance de comprendre les liens existant entre les institutions et les politiques. Pour combattre la pauvreté et l'inégalité, il faut des changements structurels, des politiques macroéconomiques et des politiques sociales qui soient complémentaires et synergétiques. Ces liens doivent être délibérément établis. Cependant, il faut plus que le savoir-faire des technocrates pour assurer la cohérence des politiques. Il faut aussi avoir le soutien de citoyens actifs et de coalitions assez puissantes.

Notes

- 1 Nations Unies 2009 ; DAES 2010. Les dollars (\$) renvoient aux dollars des États-Unis.
- 2 Nations Unies 2010.
- 3 FAO 2009.
- 4 Nations Unies 2010.
- 5 Saith 2006.
- 6 Heintz 2009 ; Cornia 2006.
- 7 DAES 2009.
- 8 L'étude économétrique de Forbes (2000) conclut que l'inégalité est bonne pour la croissance.
- 9 Maxwell 2001 ; Thompson 2003 ; Anderson et O'Neil 2006.
- 10 Banque mondiale 2006 ; PNUD 2005 ; DAES 2005 ; UNRISD 2005.
- 11 Anderson et O'Neil 2006.
- 12 Razavi 2006.
- 13 Cornia 2004.
- 14 Stewart et Brown 2007.
- 15 Cette expression a été forgée par l'UNRISD dans son programme de recherche phare, *La politique sociale dans un contexte de développement*. Voir UNRISD (2006) ; Mkandawire (2005).
- 16 UNRISD 2006.
- 17 Ohno 2002.
- 18 Mkandawire 2005.
- 19 Sen 1999 ; Stewart et al. 2007.
- 20 Bebbington 2009.

Bibliographie

- Anderson, E. et T. O'Neil. 2006. *A New Equity Agenda? Reflections on the 2006 World Development Report: The 2005 Human Development Report and the 2005 Report on the World Social Situation*. Working Paper 265. Overseas Development Institute, Londres.
- Banque Mondiale. 2006. *World Development Report, 2006: Equity and Development*. Oxford University Press pour le Banque Mondiale, New York.
- Bebbington, A. 2009. *Poverty Reduction and Social Movements: A Framework with Cases*. Documentation de base pour le rapport de l'UNRISD, Combattre la pauvreté et l'inégalité.
- Bouché, N. et C. Riskin (éd.). 2004. *The Macroeconomics of Poverty Reduction: The Case of China*. UNDP Asia-Pacific Regional Programme on Macroeconomics of Poverty Reduction, Bangkok. www.ipc-undp.org/publications/reports/China.pdf, consulté en juin 2010.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement). 2006. *The Least Developed Countries Report 2006: Developing Productive Capacities*. CNUCED, Genève.
- Cornia, G.A. 2006. *Pro-Poor Macroeconomics: Potential and Limitations*. UNRISD/Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- . (éd.). 2004. *Inequality, Growth, and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*. UNU-WIDER Studies in Development Economics. Oxford University Press, Oxford.
- DAES (Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies). 2010. *Report on the World Social Situation: Rethinking Poverty*. Nations Unies, New York.
- . 2009. *World Economic and Social Survey 2009: Promoting Development, Saving the Planet*. Nations Unies, New York.
- . 2005. *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation*. Nations Unies, New York.
- Deaton, A. et J. Drèze. 2002. "Poverty and inequality in India: A re-examination." *Economic and Political Weekly*, 7 septembre, pp 3729–3748.
- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture). 2009. *The State of Food Insecurity in the World 2009: Economic Crises – Impacts and Lessons Learned*. FAO, Rome.
- Forbes, K. 2000. "A reassessment of the relationship between inequality and growth." *American Economic Review*, Vol. 90, pp 869–887.
- Gottschalk, R. 2008. *The Effectiveness of the Macroeconomic Frameworks of the PRSPs for Growth and Poverty Reduction*. Documentation de base pour le rapport de l'UNRISD, Combattre la pauvreté et l'inégalité.
- Groupe de recherche sur le développement de la Banque Mondiale. 2009. *PovcalNet: L'instrument en ligne pour mesurer une pauvreté*, élaboré par le Groupe de recherche sur le développement de la Banque Mondiale. Banque Mondiale, Washington, DC. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTPOVRES/EXTPOVCALNET/0,,contentMDK:21867101~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:5280443,00.html>, consulté en avril 2009.
- Heintz, James. 2009. *Employment, Economic Development and Poverty Reduction: Critical Issues and Policy Challenges*. Documentation de base pour le rapport de l'UNRISD, Combattre la pauvreté et l'inégalité.
- Maxwell, S. 2001. "Innovative and important, yes, but also instrumental and incomplete: The treatment of redistribution in the new 'New Poverty Agenda'." *Journal of International Development*, Vol. 13, No. 3, pp 331–341.

- McKinley, T. 2004. *MDG-Based PRSPs Need More Ambitious Economic Policies. Document de discussion*. PNUD, New York.
- Mkandawire, Thandika. 2005. *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. Programme on Social Policy and Development, Paper No. 23. UNRISD, Genève.
- Nations Unies. 2010. *The Millennium Development Goals Report 2010*. Nations Unies, New York.
- . 2009. *The Millennium Development Goals Report 2009*. Nations Unies, New York.
- Ohno, I. 2002. *Diversifying PRSP: The Vietnamese Model for Growth-Oriented Poverty Reduction*. Ateliers pour le Sommet mondial pour le développement social, Johannesburg, 30 août et 1 septembre.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement). 2005. *Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World*. PNUD, New York.
- Pogge, T. et S.G. Reddy. 2006. "Unknown: The extent, distribution and trend of global income poverty." *Economic and Political Weekly*, 3 juin, pp 2241–2247.
- Razavi, Shahra. 2006. "'New frontiers of social policy' and the silences of the 'Arusha Statement'." *Global Social Policy*, Vol. 6, No. 3, pp 278–281, décembre.
- Saith, A. 2006. "From universal values to Millennium Development Goals: Lost in translation." *Development and Change*, Vol. 37, p 6.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford.
- Stewart, F. et G. Brown. 2007. "Motivations for conflict: Groups and individuals." En C. Crocker, F.O. Hampson et P. Aall (éd.), *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*. United States Institute of Peace Press, Washington, DC.
- Stewart, F., R. Saith et B. Harriss-White. 2007. *Defining Poverty in the Developing World*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Thompson, N. 2003. *Promoting Equality: Challenging Discrimination and Oppression*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- UNRISD (Institute de recherche des Nations Unies pour le développement social). 2005. *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*. UNRISD, Genève.
- . 2006. *Transformative Social Policy: Lessons from UNRISD Research*. Research and Policy Brief No. 5. UNRISD, Genève.

La réduction de la pauvreté figure en bonne place à l'ordre du jour international du développement et repose aujourd'hui sur des stratégies qui "ciblent les pauvres". Pourtant, la pauvreté et l'inégalité se révèlent pour les politiques d'irréductibles adversaires.

S'il en est ainsi, explique l'UNRISD dans son rapport *Combattre la pauvreté et l'inégalité*, c'est que beaucoup de stratégies contemporaines ne tiennent pas compte de dimensions institutionnelles et politiques clés, qui peuvent être à l'origine de la pauvreté et des inégalités et faire obstacle à leur recul. De plus, lorsqu'une proportion importante de la population est pauvre, il n'est guère logique de couper la pauvreté de la dynamique du développement. Le rapport montre que les pays qui ont réussi à améliorer les conditions d'existence de la majorité de leur population en un temps relativement bref, doivent principalement leurs progrès à des stratégies alliant des objectifs de développement économique à une politique sociale active et à des conditions politiques propres à élever les intérêts des pauvres dans la politique publique.

Le rapport s'organise autour de trois thèmes principaux qu'il présente comme les composantes essentielles d'un développement durable et solidaire:

- des modes de croissance et de changement structurel (dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie ou des services) 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 situation géographique ;
- une politique sociale globale fondée sur des droits universels, qui favorise le changement structurel, la cohésion sociale et la démocratie en politique ; et
- 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 le mode de définition des politiques.

Dans ce rapport, l'UNRISD s'efforce d'expliquer pourquoi certaines populations sont pauvres, pourquoi les inégalités existent et ce que l'on peut faire pour corriger ces injustices. Il 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 réduire la pauvreté.