



Conseil économique et social

Distr. générale
11 novembre 2011
Français
Original : anglais

Commission du développement social

Cinquantième session

1^{er}-10 février 2012

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

Suite donnée au Sommet mondial

pour le développement social et à la vingt-quatrième
session extraordinaire de l'Assemblée générale

Élimination de la pauvreté

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Conformément à la résolution 2010/10 du Conseil économique et social, dans laquelle le Conseil a décidé que la session d'examen et la session directive de 2011-2012 auront pour thème prioritaire « L'élimination de la pauvreté », compte tenu de ses liens avec l'intégration sociale et le plein-emploi et un travail décent pour tous, le présent rapport examine les difficultés rencontrées dans la lutte contre la pauvreté et analyse les principales méthodes d'action appliquées dans ce domaine. Il fait valoir que, pour que la croissance économique contribue à la réduction de la pauvreté, il faut axer les politiques macroéconomiques et sociales sur la création d'emplois, la réduction des inégalités et la protection sociale. Il faut également investir dans l'agriculture, le développement rural et les mesures d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets si l'on veut améliorer la sécurité alimentaire et réduire la pauvreté.

* E/CN.5/2012/1, à paraître.



I. Introduction

1. L'élimination de la pauvreté demeure l'objectif fondamental des activités de développement menées sur les plans national et international depuis le Sommet mondial de 1995 pour le développement social. La Déclaration du Millénaire (voir la résolution 55/2 de l'Assemblée générale), qui marque un pas important en ce sens, énonce comme objectif de réduire de moitié le nombre de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour entre 1990 et 2015. Cet objectif devrait être atteint à l'échelle planétaire malgré les difficultés entraînées par les crises mondiales, mais a moins de chances de l'être dans certaines régions.

2. C'est en Asie de l'Est, en particulier en Chine, que la lutte contre l'extrême pauvreté a le plus progressé. D'autres régions ont eu moins de réussite : l'Afrique subsaharienne est mal partie pour réaliser l'objectif relatif à la pauvreté de revenu. Selon les dernières prévisions de la Banque mondiale, 36 % de la population de l'Afrique subsaharienne vivront en dessous du seuil de la pauvreté (1,25 dollar par jour) en 2015, proportion supérieure à l'objectif fixé de 29 %¹. Si les effets de la récession mondiale et des crises alimentaire et énergétique durent plus longtemps que prévu, les modestes résultats obtenus depuis 2000 seront compromis.

3. La réalisation de l'objectif relatif à la pauvreté n'est qu'un pas vers l'élimination de la pauvreté, but proclamé au Sommet mondial pour le développement social. Au rythme où l'extrême pauvreté a baissé entre 1990 et 2005, période durant laquelle le nombre de personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour est passé de 1,8 milliard à 1,4 milliard, il faudra encore 88 ans pour l'éliminer². Beaucoup de personnes vivent dans la précarité avec un peu plus de 1,25 dollar par jour, qui est le seuil de pauvreté. Si l'on porte ce seuil à à peine 2 dollars par jour, les rangs des pauvres s'en trouveraient grossis d'un milliard.

4. Malgré la réduction de la pauvreté de revenu dans le monde, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime que le nombre de personnes sous-alimentées est passé de 817 millions en 1990-1992 à plus d'un milliard en 2009, avant de retomber légèrement à 925 millions en 2010. Ce nombre demeure plus élevé qu'il ne l'était avant les crises alimentaire et économique, et repart à la hausse en raison des nouvelles flambées des prix des denrées alimentaires depuis la fin de 2010.

5. De plus, beaucoup des pays qui ont réussi à réduire la pauvreté de revenu se heurtent à de grosses difficultés, comme l'aggravation des inégalités de revenus. On sait que la répartition des ressources productives non monétaires, et de la richesse en général, est plus inégale que la répartition des revenus. L'inégalité d'accès à l'éducation et aux soins de santé est également importante, et souvent plus persistante que la pauvreté.

6. À la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement tenue en septembre 2010, les gouvernements ont proposé un plan d'action énonçant ce qu'il y aurait lieu de faire pour réaliser ces objectifs d'ici à 2015. Ils se sont engagés à adopter des politiques progressistes qui

¹ Banque mondiale, *Rapport de suivi mondial 2011 : améliorer les perspectives d'atteindre les OMD* (Washington, 2011).

² *Une nouvelle ère de justice sociale*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, centième session (Genève, Bureau international du Travail, 2011).

favorisent une croissance économique soutenue, partagée et équitable, le développement durable et la création d'emplois, stimulent le développement agricole et réduisent la pauvreté. Ils se sont également engagés à réorienter la croissance en faveur de la création d'emplois dans le cadre général du Pacte mondial pour l'emploi. Ils ont réitéré leur profonde préoccupation devant la multiplicité et l'imbrication des crises financière, économique et alimentaire et devant les problèmes de plus en plus graves que posent les changements climatiques.

7. À moins de quatre ans de l'échéance de 2015, il est particulièrement urgent que des mesures visant à accélérer les progrès en s'appuyant sur les succès remportés jusqu'à présent et sur les enseignements tirés de l'expérience soient prises dans les régions où la pauvreté recule plus lentement que prévu et où subsistent d'importantes disparités sociales et économiques.

II. Disparités sociales et économiques et réduction de la pauvreté

8. La communauté internationale est vivement préoccupée par la persistance des inégalités à l'intérieur des pays et entre les pays et estime qu'il est indispensable de lutter contre les inégalités à tous les niveaux si l'on veut offrir à tous un avenir plus prospère et moins précaire. Les inégalités de revenus se sont aggravées ces 25 dernières années et constituent partout dans le monde un sérieux obstacle à l'élimination de la pauvreté et à l'intégration sociale. Entre 1990 et 2005, environ deux tiers des pays pour lesquels on dispose de données ont accusé une aggravation des inégalités de revenus, et l'écart entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres s'est creusé dans 70 % des pays³.⁴ Actuellement, le 1 % le plus riche de la population mondiale reçoit 14 % des revenus mondiaux, tandis que les 20 % les plus pauvres en reçoivent à peine un peu plus de 1 %. L'écart s'est également approfondi au fil du temps entre les peuples autochtones, les autres minorités ethniques et le reste de la population⁵. En Amérique latine, le taux de pauvreté est nettement plus élevé chez les peuples autochtones : au Paraguay, la pauvreté est presque huit fois plus répandue chez les peuples autochtones que chez le reste de la population, au Panama, pratiquement six fois et au Mexique trois fois⁶. Les personnes handicapées sont dans la même situation. Une étude portant sur 13 pays en développement a révélé que les personnes handicapées couraient 10 % plus de risques que les autres de se retrouver parmi les 40 % les plus pauvres⁷. De telles inégalités entravent la croissance économique et contribuent à l'instabilité financière. Les inégalités

³ Institut international d'études sociales, *Rapport sur le travail dans le monde 2008 : les inégalités de revenus à l'épreuve de la mondialisation financière* (Genève, Organisation internationale du Travail, 2008).

⁴ Francisco H. G. Ferreira et Martin Ravallion, « Global poverty and inequality: a review of the evidence », in Policy Research Working Paper n° 4623 (Washington, Banque mondiale, 2008).

⁵ *Rapport de suivi mondial 2011*, voir note 1 ci-dessus.

⁶ *State of the World's Indigenous Peoples* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.07.II.C.1).

⁷ Deon Filmer, « Disability, poverty and schooling in developing countries : results from 14 household surveys », *World Bank Economic Review*, vol. 22, n° 1 (2008), p. 141 à 163.

économiques sont de plus en plus perçues comme des facteurs déterminants dans des crises économiques actuelles⁸.

9. L'aggravation des inégalités est attribuée à plusieurs facteurs, notamment la réduction du pouvoir d'action des syndicats, la répartition inéquitable des bienfaits de la mondialisation, le fait que les groupes marginalisés comme les jeunes sont de plus en plus défavorisés et les faiblesses institutionnelles et politiques, notamment l'absence de politiques de redistribution. La crise financière et économique, la volatilité des prix des produits énergétiques et des denrées alimentaires et les problèmes de plus en plus graves que posent les changements climatiques et le recul de la biodiversité ont accru les vulnérabilités, creusé les inégalités et compromis les progrès du développement, en particulier dans les pays en développement.

10. Il n'y a pas si longtemps on pensait que les inégalités devaient s'aggraver lors des premiers stades du développement pour s'atténuer à mesure que les pays avançaient. Ce postulat ne s'est pas vérifié si l'on en juge par l'expérience récente des pays. Il est devenu clair que les bienfaits de la croissance n'ont pas été équitablement répartis. Durant la période de forte croissance qui a précédé la crise, c'est-à-dire entre le début des années 90 et le milieu des années 2000, la croissance a plus profité aux catégories à revenu élevé qu'aux catégories à revenu moyen et faible; les écarts de revenus entre les salariés les mieux payés et les salariés les moins bien rémunérés se sont accentués⁹. Beaucoup de pays avancés ont continué de voir s'aggraver les inégalités malgré la croissance. Elles se sont également creusées dans les pays en développement à croissance rapide comme la Chine, l'Inde et le Viet Nam.

11. Les interventions de l'État peuvent aider à les stabiliser ou à les réduire. La fiscalité progressive, les transferts sociaux et le renforcement de l'accès aux services sociaux, en particulier à l'éducation, peuvent contrer leur tendance à prendre de l'ampleur. Les stratégies de lutte contre la pauvreté qui prévoient la redistribution par l'imposition et les transferts sont liées à des choix politiques controversés portant notamment sur la nature et le degré de l'aide publique à accorder aux bénéficiaires, sur la manière dont les salaires minimum sont déterminés ou sur la fixation d'un seuil au-delà duquel on ne peut plus prétendre à des fonds publics. Cela dit, la persistance de la crise économique ouvre la possibilité de poursuivre des politiques de réduction des inégalités.

III. Inclusion sociale et réduction de la pauvreté

12. L'inclusion sociale est un moyen d'intégration sociale qui revêt une importance cruciale dans l'instauration de sociétés stables, sûres, harmonieuses, pacifiques et justes. Or, les inégalités entre les groupes et les régions demeurent un grave sujet de préoccupation dans beaucoup de pays. Les inégalités entre les hommes et les femmes et entre les jeunes et les personnes âgées et la marginalisation des peuples autochtones et des personnes handicapées sont non seulement un problème moral mais constituent aussi une entrave à la réalisation des objectifs de développement arrêtés sur le plan international, notamment

⁸ Raghuram Rajan, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy* (Princeton University Press, mai 2010).

⁹ *Rapport sur le travail dans le monde 2008*, note 3 ci-dessus.

l'élimination de la pauvreté et de la faim. Cette inégalité horizontale peut également être source de conflit social.

13. Les troubles sociaux se sont multipliés partout dans le monde en raison de l'aggravation des inégalités verticales et horizontales. Les effets de la crise économique sur l'emploi, en particulier l'emploi des jeunes, les crises alimentaire et énergétique, l'imposition des mesures d'austérité et l'incapacité apparente des responsables politiques de répondre aux besoins des groupes marginalisés ont tous contribué à mieux faire prendre conscience de l'injustice que représentent les inégalités.

14. Des politiques ouvertes à toutes les catégories sociales inclusives, en répondant aux besoins des groupes exclus, peuvent permettre d'éviter l'instabilité politique et de créer des conditions favorables à la réduction de la pauvreté et de la faim. On sait que la garantie de l'accès aux services sociaux essentiels, tels que les soins de santé de base et l'éducation, l'eau et l'assainissement, et les transferts sociaux en faveur des chômeurs, des personnes âgées et des handicapés qui ne sont pas exclusivement liés à l'emploi dans le secteur structuré et qui offrent une protection sociale minimale sont les moyens indiqués pour créer des sociétés sans laissés-pour-compte.

15. Si les expériences et les besoins des différents groupes sociaux varient considérablement selon les contextes nationaux et régionaux, entre autres facteurs, chez les groupes marginalisés et exclus, la pauvreté contribue à aggraver d'autres disparités, notamment en matière de scolarisation et de réussites scolaires, qui créent un engrenage de pauvreté en transmettant des désavantages cumulatifs d'une génération à l'autre. Alors que le monde lutte contre d'anciens clivages de l'exclusion, de nouvelles difficultés continuent de surgir. Le fossé numérique, c'est-à-dire l'inégalité d'accès aux technologies de l'information et des communications modernes, est de plus en plus béant. L'accès à ces technologies est de plus en plus perçu comme un important moyen d'améliorer la situation des groupes exclus en permettant de réduire la pauvreté, d'améliorer l'état de santé des personnes et d'atténuer les effets de l'isolement géographique. Selon une étude menée récemment en Afrique de l'Est, l'accès aux technologies de l'information et des communications, en particulier la téléphonie mobile et l'Internet, a permis de réduire la pauvreté chez les couches les plus démunies de la population¹⁰.

IV. Création d'emploi et croissance soutenues, partagées et équitables

16. Pour réduire la pauvreté, une croissance économique soutenue et équitable est indispensable. En Chine, en Malaisie, en Thaïlande et au Viet Nam, la forte croissance des 20 dernières années a contribué à réduire sensiblement la pauvreté, même si les inégalités de revenus se sont creusées en Chine et au Viet Nam. Dans les pays les moins avancés, une croissance faible et irrégulière est allée de pair avec la stagnation et l'irrégularité du niveau de pauvreté.

¹⁰ Julian May et Edith Adera, « The ICT/Poverty Nexus », *Chronique de l'ONU*, vol. XLVIII, n° 3 (2011).

17. Cependant, le taux de pauvreté varie même entre des pays dont les niveaux de revenus sont similaires et les taux de croissance économique comparables. En 2005 par exemple, dans les pays les moins avancés, la pauvreté de revenu oscillait entre 13,1 % en Mauritanie et 86,1 % au Libéria. Le pourcentage de personnes vivant dans la pauvreté était deux fois plus important en Zambie (65 %) qu'en Gambie (31 %), bien que le produit intérieur brut (PIB) par habitant des deux pays se situe autour de 350 dollars¹¹.

18. L'impact de la croissance sur la réduction de la pauvreté dépend de la nature de cette croissance et de la répartition de ses bénéfices dans les différentes couches de la société. Dans les pays où les pauvres ont été exclus de la croissance économique ou sont piégés dans des emplois à faible productivité, les gains résultant de la croissance ont surtout profité aux populations qui étaient déjà plus aisées. Du fait de ces inégalités croissantes, il est devenu encore plus difficile pour les personnes n'ayant pas accès à des ressources productives ou à des services comme la santé et l'éducation de se sortir de la pauvreté.

19. De plus, très souvent, les pays qui ont enregistré une forte croissance n'ont pas pu la maintenir. La croissance basée sur les exportations de produits de base, vulnérable aux secousses et aux pressions extérieures, a été particulièrement irrégulière. Même avant la récession mondiale, les pays dépendant de l'exportation d'un petit nombre de produits de base n'avaient pas réussi à réaliser les augmentations majeures de la productivité agricole, de la formation de capital ou du développement de capacités de production susceptibles de les rendre moins vulnérables aux secousses. Dans les pays exportateurs de ressources naturelles, non seulement l'expansion de l'industrie pétrolière et des autres industries extractives ne s'est guère répercutée sur l'emploi, mais elle a souvent abouti à des hausses des taux de change réels – phénomène appelé « syndrome hollandais » et qui réduit la compétitivité des autres secteurs économiques des pays concernées. En réalité, la dépendance des importations de produits alimentaires a augmenté sensiblement dans les pays les moins avancés entre 2000 et 2008, et pendant la même période, la part de la production manufacturière dans le PIB a baissé dans 27 de ces pays, principalement en Afrique¹².

20. L'emploi est un facteur crucial de croissance économique équitable et sans exclusive, et un outil fondamental d'intégration sociale. Pour que l'emploi contribue efficacement à soutenir la croissance et à réduire la pauvreté, les travailleurs doivent recevoir une rémunération adéquate et leur sécurité d'emploi doit être garantie. De plus, ils doivent être protégés par les normes internationales du travail.

21. Pendant la période d'expansion qui a précédé la crise économique actuelle, la croissance de l'emploi n'a pas suffi à absorber l'augmentation de la main-d'œuvre : à l'échelle mondiale, le nombre des chômeurs est passé de 160 millions en 1996 à quelque 177 millions en 2007¹³. En outre, la croissance de l'emploi a été

¹¹ PIB par habitant en dollars des États-Unis constants de 2000. Source : Base de données des indicateurs du développement de la Banque mondiale, <http://data.worldbank.org/indicator>, consultée le 27 mai 2011.

¹² *Rapport sur les pays les moins avancés 2010 : Vers une nouvelle architecture du développement international pour les PMA* (Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.10.II.D.5), consultable sur le site : www.unctad.org.

¹³ Organisation internationale du Travail, *Tendances mondiales de l'emploi 2008* (Bureau international de Travail, Genève, 2008).

accompagnée d'une redistribution du revenu au détriment des travailleurs : la part des salaires dans le PIB a baissé le plus en Amérique latine et dans les Caraïbes (-13 % entre 1990 et 2007), puis dans l'Asie et le Pacifique (-10 %) et dans les pays développés (-9 %)¹⁴.

22. Jusqu'ici, la crise économique s'est soldée par l'effondrement de l'emploi. À l'échelle mondiale, le nombre de chômeurs a atteint 205 millions en 2010, soit 28 millions de plus qu'en 2007¹⁵. Dans les seuls pays de l'OCDE, il y avait encore 44,5 millions de personnes sans emploi en juillet 2011, soit près de 13,4 millions de plus qu'avant la crise¹⁶. L'augmentation du chômage de longue durée contraste fortement avec le redressement du PIB réel mondial et d'autres indicateurs macroéconomiques importants depuis 2010, et continue de faire craindre une reprise sans création d'emploi.

23. Toutefois, l'évolution du chômage ne suffit pas à rendre compte des incidences de la crise sur les travailleurs et les ménages. Dans les pays pauvres, des travailleurs licenciés par le secteur structuré se sont tournés vers l'économie parallèle où les salaires sont souvent plus bas et les conditions de travail moins bonnes. Le nombre de travailleurs occupant un emploi vulnérable, en déclin avant la crise, est remonté en Amérique latine et dans les Caraïbes, en Afrique du Nord, en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne entre 2008 et 2009¹⁷. La récession a forcé les travailleurs de l'économie parallèle à accepter des salaires encore plus bas étant donné la baisse de la demande et la concurrence croissante dans ce secteur. En conséquence, la réduction de la pauvreté a ralenti. On estime que le nombre de travailleurs vivant avec moins de 1,25 dollar par jour est tombé de 660 millions en 2007 à 631 millions en 2009, mais que si la pauvreté avait continué à baisser au rythme enregistré avant la crise, le nombre de travailleurs à faible revenu aurait baissé de 40 millions supplémentaires en 2009¹⁸. Au lieu de quoi le nombre de travailleurs à faible revenu a augmenté dans toute l'Afrique, en Amérique latine et dans les Caraïbes.

24. Les jeunes sont de loin les plus touchés par le sous-emploi, et ils sont surreprésentés dans l'économie parallèle et parmi les travailleurs à faible revenu. En 2010, le taux de chômage des jeunes (personnes âgées de 15 à 24 ans) était de 12,6 % alors que celui des adultes était de 4,8 %, et 152 millions de jeunes vivaient avec moins de 1,25 dollar par jour. Certains pays ont vu une brusque augmentation du nombre de jeunes travailleurs découragés, qui ne sont pas comptabilisés comme chômeurs car ils ne cherchent pas activement d'emploi. Comme la première expérience sur le marché du travail constitue un indicateur fiable du niveau potentiel du futur salaire d'une personne, cette tendance est de mauvais augure pour l'avenir des générations présentes et futures de jeunes. Non seulement les jeunes sans emploi souffrent d'une détérioration de leurs compétences, de leur motivation et de leur bien-être physique et mental, mais la perte de potentiel humain et productif mine la cohésion et la stabilité sociales. À mesure que le marasme du marché du travail se prolonge, un nombre accru de travailleurs, de membres de leur famille et de leur milieu risquent d'être piégés dans une pauvreté durable.

¹⁴ *Rapport sur le travail dans le monde 2008*, voir référence n° 3 plus haut.

¹⁵ Organisation internationale du Travail, *Tendances mondiales de l'emploi 2011 : le défi d'une reprise de l'emploi* (Bureau international du Travail, Genève, 2011).

¹⁶ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011* (Paris, 2011).

¹⁷ *Tendances mondiales de l'emploi 2011*, voir référence n° 15 plus haut.

25. Dans l'ensemble, la voie de développement économique suivie par de nombreux pays en développement n'a pas débouché sur une amélioration durable de l'emploi productif et décent. Quand l'emploi a augmenté, le travail n'a pas toujours été synonyme de sécurité de revenu. Les travailleurs évincés de l'agriculture par la faible productivité et la pression démographique se sont souvent engagés dans des activités à faible valeur ajoutée, le plus souvent dans l'économie parallèle urbaine où les possibilités de gains de productivité soutenus et d'ascension sociale sont limitées, tandis que la productivité agricole a stagné dans de nombreuses zones rurales. Dans certains pays africains, environ 90 % des travailleurs sont employés dans l'économie parallèle rurale et urbaine, ce pourcentage étant encore plus élevé pour les femmes et les jeunes qui travaillent¹⁹. En Inde, 90 % de la population active se trouvent dans l'économie parallèle, bien que le nombre de services à forte valeur ajoutée ait augmenté ces dernières années.

V. Méthodes d'action visant à éliminer la pauvreté

26. La manière dont les sociétés considèrent la pauvreté influence fortement l'ensemble des politiques qu'elles appliquent pour l'éradiquer. Au cours des 30 dernières années, la nature multidimensionnelle de la pauvreté et l'impact social des politiques économiques n'ont pas été pris en compte, ce qui explique en partie pourquoi les efforts engagés pour la réduire se sont révélés insuffisants. La déréglementation, la libéralisation, la privatisation et les politiques macroéconomiques d'austérité appliquées par de nombreux pays sur la recommandation des institutions financières internationales n'ont pas permis de s'attaquer aux causes véritables de la pauvreté qui sont liées aux inégalités. À ces lacunes s'ajoutent la répartition inégale des bénéfices de la mondialisation et la réduction des services sociaux assurés par les prestataires publics. Les inégalités sociales, les situations qui aboutissent à l'exclusion économique, sociale et politique et la marginalisation aggravent le problème de pauvreté auquel beaucoup doivent faire face.

27. Les politiques publiques fondées sur l'idée que les pauvres doivent travailler plus dur pour sortir de leur situation et celles qui ciblent exclusivement les plus pauvres parmi les pauvres ne s'attaquent pas aux facteurs structurels qui maintiennent dans la pauvreté des populations importantes. Il faut que les gouvernements et leurs partenaires de développement prennent conscience de l'existence des obstacles structurels à l'éradication de la pauvreté pour pouvoir aider ces populations à échapper définitivement à la pauvreté et à la faim. Cela facilitera la conception et la mise en œuvre de politiques qui stimulent la croissance tout en permettant aux personnes pauvres d'accroître leurs compétences et leurs actifs et en ouvrant des perspectives à un plus grand nombre de personnes, en particulier les plus désavantagées.

28. Les effets des chocs économiques mondiaux et la mondialisation des marchés du travail mettent en avant le rôle que les actions coordonnées au niveau international doivent jouer dans la réduction des inégalités, l'accès généralisé aux richesses produites et l'élimination de la pauvreté. Plus précisément, la régulation

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Organisation internationale du Travail, *Croissance, emploi productif et travail décent dans les pays les moins avancés* (Bureau international du Travail, Genève, 2011).

des marchés financiers permettrait d'atténuer le risque de crise économique. Le respect des normes internationales du travail contribuerait à protéger les travailleurs et garantirait la réalisation du plein emploi et des conditions de travail décentes, essentiels pour réduire les inégalités, la pauvreté et la faim.

A. Parvenir à une croissance économique généralisée et équitable pour réduire la pauvreté

29. Pour les pays pauvres en particulier, parvenir à la croissance économique généralisée et sans exclusive nécessaire à la réduction de la pauvreté constitue un défi politique majeur. Une telle croissance suppose la création d'emplois et l'accès à des moyens d'existence suffisamment productifs pour une main-d'œuvre en expansion rapide. Elle exige aussi le recours à des stratégies visant à promouvoir la diversification économique et à améliorer l'accès aux marchés, au crédit et aux différents facteurs de production.

30. Ce sont les pays où la croissance économique a entraîné des gains de productivité agricole et une amélioration durable sur le plan de l'emploi décent, tant en zones rurales qu'en milieu urbain, qui ont le plus progressé sur la voie de la réduction de la pauvreté. Ces pays ont tiré parti de politiques complémentaires dans les domaines économique et social, leurs gouvernements ayant investi de manière importante dans le développement des infrastructures, la protection sociale et les services sociaux, deux facteurs essentiels pour dynamiser la productivité et réduire la vulnérabilité. Comblar totalement l'écart dans le domaine des infrastructures en particulier, peut avoir un impact important sur les revenus des populations pauvres dans les pays en développement. Personne ne conteste que les besoins d'infrastructure sont immenses dans les pays en développement et pour y répondre, il faudra mobiliser les moyens nationaux et faire largement appel à l'assistance internationale. Sans l'infrastructure de base, la stabilité sociale et des dispositifs de transferts sociaux qui facilitent l'accès aux soins de santé et garantissent un niveau de nutrition adéquat, un pays ne peut pas libérer son potentiel productif.

31. Les politiques de stabilisation macroéconomiques conçues pour juguler l'inflation et contrôler les déficits budgétaires ont provoqué un accroissement de l'instabilité de l'économie réelle et des marchés du travail. De plus, la libéralisation des mouvements internationaux de capitaux a accentué cette instabilité, qui s'est propagée aux taux de change réels ainsi qu'au rythme de l'investissement productif, de la formation de capital et de la création d'emplois. L'importance accordée à l'équilibre du budget de l'État a souvent eu pour résultat la baisse des dépenses sociales et de l'investissement public dans l'infrastructure, les technologies et le capital humain, trois éléments d'importance cruciale pour la réalisation d'une croissance durable et généralisée.

32. Parvenir à une croissance économique durable et réduire la pauvreté exigent que la politique macroéconomique soit orientée vers la création d'emplois plus nombreux et meilleurs. En général, les pays qui ont le mieux négocié la traversée des cycles économiques en maîtrisant les fluctuations de la production, des investissements et de l'emploi sont ceux qui ont pu mettre en œuvre un ensemble cohérent de politiques budgétaires et monétaires anticycliques, notamment en augmentant les dépenses publiques pendant les phases de ralentissement, en

renforçant la régulation des flux de capitaux et en contrôlant la volatilité des taux de change.

33. Prendre rapidement des mesures politiques pour répondre à la crise économique témoigne d'une volonté politique d'intégrer des objectifs sociaux dans les stratégies de reprise économique. La plupart des gouvernements ont mis en œuvre des politiques systématiquement favorables à la croissance et environ un quart de tous les fonds consacrés à la relance budgétaire a été affecté à des programmes de protection sociale. Toutefois, la tendance actuelle de certains pays à se tourner vers des mesures d'austérité budgétaire laisse penser que beaucoup ne considèrent pas la crise comme le moment opportun de remettre en cause les cadres macroéconomiques existants. Si à première vue, la réduction de la dette publique apparaît nécessaire pour soutenir la croissance et la création d'emplois, une analyse des programmes de consolidation budgétaire dans la durée démontre qu'une réduction du déficit budgétaire de la valeur de 1 % du PIB entraîne généralement une diminution de la demande de 1 % et une diminution du PIB d'environ 0,5 %, dans les deux années qui suivent la mise en œuvre de tels programmes, avec une augmentation de 0,3 % du taux de chômage²⁰. À long terme, de tels programmes entraînent une baisse des revenus salariaux et une baisse des profits qui apparaît toutefois relativement moins importante et de plus courte durée²¹.

B. Promouvoir la création d'emplois et un travail décent

34. Comme la croissance de l'emploi avant la crise n'a pas suffi pas à absorber une demande en augmentation, les objectifs en matière d'emploi devraient être plus ambitieux que ceux envisagés avant la crise. Toutefois, les politiques économiques ne peuvent à elles seules suffire à garantir la création d'emplois productifs pour tous, comme en témoignent les inégalités croissantes dans les revenus et l'accès à des emplois décents enregistrées avant la crise.

35. Les politiques du travail relatives au salaire minimum et à la protection de l'emploi sont des outils importants pour promouvoir une répartition plus équitable des possibilités productives et une croissance sans laissés pour compte. C'est ainsi que dans les pays qui ont réussi à maintenir un taux de chômage relativement bas depuis le début de la crise, les dépenses consacrées aux programmes du marché du travail au début de la crise de l'emploi ont dépassé celles des pays où le marché du travail a été gravement touché. Dans un grand nombre de pays, des mesures prises en dernier recours sont venues compléter les allocations chômage et autres mesures de protection sociale. Pendant la crise, on a favorisé les programmes d'emploi public, en particulier, pour maîtriser le chômage et le sous-emploi dans plusieurs pays. Un grand nombre de ces programmes ont été cependant prématurément annulés. Dans les pays en développement qui souffrent de lacunes dans le domaine de l'infrastructure et des autres biens et services, l'expérience montre qu'une

²⁰ Fonds monétaire international (FMI), *Perspectives de l'économie mondiale octobre 2010 : reprise, risques et rééquilibrage* (Washington, 2010).

²¹ Prakash Loungani, « Will it hurt ? Who will it hurt ? The macroeconomic and distributional effects of fiscal austerity » (Cela fera-t-il mal ? Qui en souffrira ? Les conséquences macroéconomiques et l'impact sur la répartition des richesses de la politique d'austérité budgétaire), article préparé pour la réunion du groupe d'experts ONU-OIT sur le défi de la création d'emplois pour une reprise durable qui a eu lieu à Genève, les 24 et 25 juin 2011.

approche à plus long terme se fondant sur des programmes de garantie de l'emploi peut constituer une stratégie efficace pour favoriser une croissance économique qui profite à tous.

36. Les stratégies qui traitent des effets de la crise du marché du travail ont été axées sur la crise de l'emploi dans le secteur formel, mais ce faisant on a fort peu prêté attention au secteur informel de l'économie. Si la croissance économique ne va pas de pair avec l'offre d'un travail décent, notamment hors de l'économie parallèle, la croissance n'aura qu'un faible impact sur la réduction de la pauvreté. La réduction actuelle des dépenses sociales dans un nombre croissant de pays ne fera qu'augmenter la vulnérabilité et la pauvreté des travailleurs.

37. Les problèmes rencontrés par l'économie parallèle doivent être abordés dans le dessein de créer des capacités productives compétitives à long terme et d'améliorer la sécurité de revenu et les conditions du travail des travailleurs de ce secteur, en élargissant, entre autres, la couverture sociale. Dans les pays en développement, les petites et moyennes entreprises, qui emploient une large part de la main-d'œuvre à la fois rurale et urbaine, opèrent souvent dans la sphère informelle et se caractérisent par la faiblesse des salaires, l'insécurité du revenu et l'absence de prestations. Accroître la capacité de ces entreprises à offrir un travail décent en renforçant leurs capacités de gestion, améliorer l'accès au crédit et à l'assistance technique, rationaliser la formation professionnelle et les contrôles réglementaires, et trouver un équilibre entre la nécessité de préserver l'emploi et celle d'améliorer la protection des employés sont autant de leviers qui peuvent jouer un grand rôle dans la réduction de la pauvreté.

38. Il convient de faire plus, également, pour lutter contre l'exclusion du marché du travail de certains groupes, particulièrement les jeunes. Les politiques visant à faire face à l'absence structurelle de possibilités d'emploi pour les jeunes cherchent en général à accroître leur aptitude à l'emploi en améliorant qualitativement et quantitativement le niveau d'éducation formelle et les possibilités d'apprentissage et autres programmes de formation professionnelle, et en réduisant la marge entre les compétences acquises et celles qui sont indispensables sur le marché du travail. Pendant les crises, la mise en œuvre de programmes d'aide à la recherche d'emplois et la prolongation temporaire de programmes de protection sociale sont essentiels pour combattre la pauvreté chez les jeunes au chômage.

39. Les services de formation et d'intermédiation sont une composante essentielle des stratégies d'emploi des jeunes, mais les solutions durables passent par la création de plus de possibilités d'emploi décent pour les jeunes. Un premier pas vers l'amélioration du nombre et de la qualité des possibilités d'emploi est de lever les obstacles à l'emploi des jeunes, en particulier sur les marchés du travail fortement segmentés où les jeunes sont condamnés à des emplois bas de gamme. Pour y parvenir, il faut changer d'attitude envers les jeunes et voir en eux des participants actifs au processus de développement. Étant donné le coût élevé du chômage et du sous-emploi chez les jeunes, les gouvernements devraient poursuivre des politiques macroéconomiques favorisant les changements structurels et investir dans l'expansion et le maintien d'infrastructures physiques et humaines en créant des programmes de garantie de l'emploi dans le secteur public, axés sur les jeunes.

C. Mesures de réduction de la pauvreté au moyen de l'amélioration de la productivité agricole

40. Alors que les pays continuent de tout faire pour nourrir une population croissante, en particulier ceux qui dépendent largement des importations de nourriture, le rôle de l'agriculture dans la réduction de l'extrême pauvreté, de la faim et de la malnutrition fait l'objet d'un regain d'attention. La volatilité des prix sur les marchés mondiaux des produits alimentaires demeure très élevée en raison d'un ensemble complexe de facteurs, parmi lesquels figurent les maigres récoltes dues à la sécheresse, la demande croissante des matières de base qui servent à la fabrication de biocombustibles, la hausse des prix de l'énergie et la demande croissante de céréales, de viande et de produits laitiers de la part de pays à croissance économique rapide. La récente flambée du prix des denrées alimentaires a été aggravée par l'interdiction d'exporter, imposée par certains pays cherchant à maîtriser le prix des produits alimentaires sur le marché national, et par l'intervention d'importants investisseurs spéculant sur les prix des produits de base agricoles. Cette évolution, associée à des décennies de sous-investissements dans le domaine de l'agriculture, a contribué à la fois à l'augmentation des prix des produits agricoles de base pendant la période 2007-2008 et aux récentes augmentations du prix des produits alimentaires.

41. Depuis 2008, on a enregistré des baisses notables du prix des produits primaires, tels que les produits oléagineux et laitiers, mais divers indices montrent que le prix des denrées alimentaires a augmenté de nouveau. En août 2011, l'index de la FAO relatif aux prix des produits alimentaires, dépassait de 26 % celui d'août 2010, en grande partie en raison de la hausse des prix du riz et du maïs sur le marché mondial. Les prix avoisinaient les niveaux les plus élevés de 2008. L'offre globale en matière de produits alimentaires s'est améliorée mais l'incertitude continue de régner car les prix des denrées alimentaires demeurent volatiles, à la fois aux échelons mondial et national. Le même ensemble de facteurs qui a mené à la crise alimentaire de 2007-2008 est à la source de l'augmentation actuelle.

42. La flambée des prix des produits alimentaires et l'insécurité alimentaire mondiale font renaître la crainte d'une aggravation de la pauvreté et de la faim. Comme les pauvres dépensent une large part de leur revenu réel pour des produits alimentaires, même des hausses de courte durée peuvent se répercuter sensiblement sur leur niveau de vie. Par conséquent, la pauvreté tend à s'accroître quand les prix des produits alimentaires augmentent. D'après les estimations de la Banque mondiale, entre juin et décembre 2010, 44 millions de personnes seraient tombées dans la pauvreté en raison de la hausse de prix des produits alimentaires²². La FAO a signalé que le nombre de personnes souffrant de faim chronique, estimé à 925 millions en 2010, pourrait augmenter en raison du renchérissement des produits alimentaires.

43. Les pays qui se sont engagés à soutenir la lutte en faveur de la sécurité alimentaire au Sommet du Groupe des Huit à l'Aquila (Italie), en 2009, doivent tenir leurs promesses pour que les pays pauvres parviennent à la sécurité alimentaire et soient mieux préparés pour combattre la pauvreté extrême, la faim et la malnutrition. De plus grands efforts sont nécessaires pour améliorer le

²² World Bank, *Food Price Watch*, février 2011.

fonctionnement des marchés des produits dérivés pour les produits agricoles afin d'atténuer les fluctuations des prix.

44. Les pays devraient formuler et mettre en œuvre des politiques pour lier la sécurité alimentaire à des systèmes de production agricole améliorés, à l'élimination de la pauvreté et à l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets. Il s'agirait notamment d'améliorer les rendements en faisant en sorte que les agriculteurs aient un meilleur accès à des cultures à haut rendement, à des engrais, au crédit, aux marchés et à l'infrastructure rurale. Là où l'agriculture dépend largement de systèmes qui récupèrent l'eau de pluie, on doit s'efforcer d'améliorer les systèmes d'irrigation et promouvoir des techniques de conservation de l'eau.

45. Certains pays ont pris des mesures pour renforcer la sécurité alimentaire en louant des terres à des fonds souverains et autres investisseurs. Mais peu ont mis en place des mécanismes appropriés pour protéger les droits d'eau et les droits fonciers des pauvres agriculteurs, et pour faire en sorte – ce qui est le plus important – que les produits alimentaires soient vendus sur le marché intérieur à un prix abordable et que les cultures alimentaires ne soient pas remplacées par des cultures de haut rapport. Les salaires des ouvriers agricoles dans ces exploitations devraient être décents et aider les familles à échapper à la pauvreté.

46. Pour souligner les liens étroits qui existent entre la sécurité alimentaire, la pauvreté et le changement climatique, les pays africains ont lancé un appel à l'action pour une agriculture intelligente face au climat. Cette approche cherche à intégrer la croissance verte, la sécurité alimentaire, l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets²³. Les pratiques visant à promouvoir les cultures organiques, améliorer la capacité de rétention de l'eau des sols, rendre les semences plus résistantes, réduire l'érosion des sols et aider à atténuer les effets du changement climatique en sont les composantes principales.

47. Il convient d'investir dans d'autres secteurs ruraux, non agricoles, étant donné que l'agriculture ne suffit pas à satisfaire les besoins essentiels des pauvres dans les zones rurales. Les pays devraient enquêter sur les moyens de donner un élan aux activités non agricoles, telles que les petites entreprises et les coopératives, qui créent des emplois et permettent aux familles rurales d'avoir d'autres sources de revenus. Ces activités, outre qu'elles sortent les ménages de la pauvreté, ont tendance à être plus populaires auprès des jeunes qui sont de moins en moins intéressés à faire carrière dans l'agriculture dans bon nombre de pays. Pour que ces politiques réussissent, elles ont besoin d'un engagement politique, de même qu'un investissement public dans la recherche et le développement, l'infrastructure et les services ruraux et dans des services consultatifs destinés à améliorer la productivité et garantir les droits fonciers et les droits d'eau des pauvres exploitants.

48. Le rôle de l'État est essentiel pour garantir un appui à long terme à l'agriculture. S'il est vrai que l'appui du secteur public à l'agriculture a diminué dans la plupart des pays en développement ces dernières décennies, l'appui international et l'investissement privé quant à eux n'ont pas entraîné d'amélioration de la productivité agricole. La construction de routes et de ponts, les investissements dans la recherche et le développement et l'élargissement de l'accès au crédit et aux marchés ne peuvent être laissés au secteur privé. Toutefois, l'action de l'État ne doit

²³ Communiqué de Johannesburg, tel que convenu à la Conférence ministérielle intitulée « Agriculture intelligente : Afrique, un appel à l'action », 14 septembre 2011.

pas exclure des politiques propres à créer et canaliser le flot de capitaux privés vers l'agriculture. Les investissements dans les biens publics devraient s'attacher à rendre les investissements privés dans l'économie rurale financièrement viables.

49. Il faut concevoir un programme d'action général pour venir en aide aux femmes et aux hommes des zones rurales défavorisées, y compris les jeunes. Il faut également adopter des politiques visant à atténuer les risques auxquels sont exposés les pauvres des zones rurales et à réduire leur vulnérabilité en renforçant la sécurité alimentaire et nutritionnelle et les programmes de protection. Cette approche requiert une action commune de la part des ministères d'exécution, des gouvernements dans leur ensemble et de tous les acteurs concernés. Il faut que l'action porte sur l'agriculture, mais dans une perspective plus large visant à améliorer la situation économique et sociale en milieu rural, à atténuer les risques et à renforcer l'aptitude des pauvres des zones rurales à tirer parti des possibilités, que ce soit dans l'agriculture ou en dehors de celle-ci.

D. Protection sociale

50. Les mesures de protection sociale mettent les personnes et les familles à l'abri des chocs économiques et des changements sociaux et économiques, et accroissent leur capacité de gérer et de surmonter des situations qui ont des répercussions sur leur bien-être. Elles sont donc essentielles en ce qu'elles réduisent la vulnérabilité et empêchent la détérioration des conditions de vie. À long terme, la protection sociale peut aider les individus et les familles à bâtir un capital humain et social, et leur offrir l'espoir d'améliorer leurs moyens de subsistance, ce qui permet de remédier à certaines des causes profondes de la pauvreté et de libérer le potentiel productif de la main-d'œuvre.

51. Les pays ayant réussi à réduire la pauvreté et améliorer les conditions sociales à grande échelle sont généralement ceux qui ont mis en place des politiques de protection sociale complètes et universelles, bénéficiant à la majorité de la population. Si les programmes de protection sociale, selon leur forme et leur application, ont des répercussions variables, les données recueillies dans le monde, y compris dans les pays à revenu élevé, montrent qu'ils peuvent réduire la pauvreté et les inégalités et stimuler la croissance économique. Quel que soit le revenu d'un pays, on note une corrélation entre des dépenses élevées de protection sociale et un faible taux de pauvreté²⁴.

52. Quelque 75 % de la population mondiale ne bénéficient pas d'une couverture sociale adéquate. La mise en place de programmes d'assurance sociale, notamment, varie d'un pays en développement à l'autre. Lorsque de tels programmes sont disponibles, les indemnités de chômage, les pensions de retraite et autres prestations ne sont accordées qu'à certaines catégories de travailleurs du secteur formel, les autres n'ayant que peu ou pas de protection.

53. Bien que la protection sociale universelle fasse encore défaut dans les pays en développement, certains d'entre eux ont pu réduire la pauvreté de revenus et améliorer les conditions sociales en octroyant une aide sociale ciblée. Les systèmes

²⁴ Armando Barrientos, « Social protection and poverty reduction » (2008), document d'information commandé pour le rapport de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, *Combating Poverty and Inequality* (septembre 2010).

d'allocations sous condition de scolarisation, de contrôle sanitaire et d'autres investissements dans le capital humain, comme *Bolsa Família* au Brésil, *Oportunidades* au Mexique et *Familias en Acción* en Colombie – et sous condition de travail – tels que le *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* en Inde et le *Productive Safety Net Programme* en Éthiopie, sont désormais répandus et une proportion notable de la population de plusieurs pays en bénéficie. En Namibie et en Afrique du Sud, les subventions sociales sont également devenues un instrument précieux de lutte contre la pauvreté. Rien qu'en Afrique du Sud, le nombre de bénéficiaires est passé de 2,9 millions de personnes en 1994 à 13,4 millions en 2009.

54. Ces 30 dernières années, la protection sociale a souvent cédé la place à un ensemble ciblé de prestations non contributives et souvent transitoires. L'affectation des aides dépend principalement des conditions d'octroi et il convient donc de contrôler les ressources des demandeurs pour déterminer s'ils peuvent bénéficier des aides. L'efficacité et la légitimité du ciblage ont été mises en doute. On a constaté que cette méthode exigeait de solides capacités administratives, pouvait entraîner des erreurs notables liées à l'ouverture des droits et à la couverture, en particulier lorsque le secteur informel et la pauvreté concernent une large part de la population. En outre, sachant que la pauvreté ne touche pas uniquement une certaine catégorie de personnes mais qu'il s'agit plutôt d'une situation que toute personne vulnérable peut connaître tôt ou tard, s'intéresser à un groupe particulier de personnes revient à ne pas tenir compte de la dynamique de la pauvreté, du chômage et d'autres situations personnelles et professionnelles. Toutefois, le droit à la sécurité sociale impose de tendre progressivement vers la protection sociale universelle afin d'assurer le bien-être fondamental de tous, indépendamment de leur lieu de travail ou de résidence et de la situation économique.

55. En avril 2009, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination a approuvé l'Initiative des Nations Unies pour un socle de protection sociale, l'une de ses neuf initiatives conjointes de lutte contre la crise. Cette initiative prône une vision cohérente de la protection sociale nationale en tant qu'élément essentiel des stratégies nationales de développement, et vise à aider les pays à cerner les principales lacunes en matière de protection et à les éliminer. Si elle a notamment pour but d'atténuer les conséquences sociales de la crise, la protection sociale minimale est toutefois vouée à s'inscrire dans la durée, étant donné qu'elle consiste à offrir à tout un chacun, en toutes circonstances, une « assurance » contre la pauvreté à la fois systémique et axée sur les droits de l'homme.

56. D'après le rapport du Groupe consultatif mondial sur le socle de protection sociale²⁵, dans la plupart des pays, la mise en place progressive d'un socle de protection sociale est d'un coût abordable. Des études réalisées en Asie et en Afrique montrent que le coût annuel brut initial d'un ensemble de prestations sociales de base (exception faite de l'accès aux soins de santé de base) serait compris entre 2,2 et 5,7 % du PIB²⁶. Certains éléments semblent même avoir un coût moindre que d'autres. Ainsi, le coût annuel d'un régime de pension de

²⁵ Bureau international du Travail, *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization* (Genève, Bureau international du Travail, 2011).

²⁶ Bureau international du Travail, *Extending social security to all : A guide through challenges and options* (Genève, Bureau international du Travail, 2010).

vieillesse et d'invalidité de base serait compris entre 0,6 et 1,5 % du PIB dans les pays étudiés. Les grands systèmes d'allocations ciblés et sous condition comme *Bolsa Família* peuvent être mis en place pour environ 0,5 % du PIB, tandis que des régimes universels de retraites comme ceux en place en Namibie, au Népal et à Maurice peuvent être financés par environ 1 à 1,5 % du PIB.

E. Une politique sociale en faveur du changement social

57. La politique sociale doit avoir pour but principal d'investir dans le capital humain et de protéger les personnes contre les chocs. L'augmentation de la pauvreté, de la faim, de l'inégalité des revenus et de l'exclusion sociale montre combien il est nécessaire d'avoir une politique sociale qui garantisse des investissements publics soutenus dans l'éducation, la santé et la protection sociale. De tels investissements augmentent la productivité et donc, les revenus.

58. Ainsi, la question de politique générale clef à laquelle la plupart des gouvernements doivent répondre est comment faire en sorte qu'une population croissante acquière les compétences et l'éducation lui permettant de sortir du secteur agricole ou informel pour accéder au secteur structuré. Dans la plupart des cas, acquérir ces compétences et cette éducation coûte un prix, souvent hors de portée des pauvres et des autres groupes marginalisés. Les récents efforts enregistrés dans un certain nombre de pays pour éliminer les frais de scolarité montrent l'importance que ces pays accordent à l'investissement dans l'éducation, pour garantir que les objectifs à long terme de développement réussi et d'élimination de la pauvreté soient réalisés en faisant participer tout le monde au processus de développement. En plus de réduire la proportion de la population qui gagne des salaires correspondant à des emplois non qualifiés dans le secteur agricole, la généralisation de l'éducation contribue aussi à réduire la pauvreté grâce aux répercussions bien connues sur la condition des femmes. Il est prouvé que l'éducation réduit la fécondité, augmente la proportion des femmes dans la population active et renforce leur capacité de mieux contrôler l'utilisation des ressources du ménage. Dans nombre de cas, l'éducation des femmes se traduit par une meilleure éducation et une meilleure santé pour les enfants.

59. Par conséquent, faire passer les travailleurs du secteur non qualifié au secteur qualifié et leur fournir des soins de santé de base ne peut être laissé aux seuls marchés. L'État est tenu de veiller à ce que les couches de la société qui n'ont pas suffisamment de moyens pour payer les frais de scolarité ou les soins de santé reçoivent une certaine forme d'aide publique. Même si tous ne peuvent pas se retrouver dans le secteur qualifié, élargir les possibilités de scolarité et investir dans les compétences et l'éducation permet de garantir que de plus larges catégories sociales participent à la croissance économique et en bénéficient. Il faudrait également consacrer davantage d'efforts au renforcement des partenariats entre le public et le privé afin d'augmenter les investissements du côté de l'offre et améliorer les établissements d'enseignement et la qualité de l'enseignement. Du côté de la demande, ces partenariats public-privé peuvent servir essentiellement à fournir des bourses, des allocations pour les personnes en difficulté, des repas scolaires, etc., pour aider les étudiants des milieux pauvres et marginalisés à saisir l'occasion qui leur est offerte de faire des études et d'obtenir un diplôme. Pour ce faire, le secteur privé doit exercer sa responsabilité sociale, tandis que les investissements publics doivent cibler dans les secteurs de l'éducation et de la santé

les domaines où les investissements du secteur privé font particulièrement défaut ou ceux qui ont besoin d'être développés par souci de justice et d'équité sociales.

60. En outre, la politique sociale doit faire partie intégrante d'une stratégie de développement plus vaste pour venir à bout des conditions qui causent et perpétuent la pauvreté, notamment les inégalités et la discrimination sociales. Bien qu'il soit impératif de garantir l'accès universel à une protection sociale minimale et à des services sociaux de base pour briser le cycle de la pauvreté qui se perpétue de génération en génération, préserver la cohésion sociale et renforcer le contrat social, les mesures de protection sociale doivent s'accompagner d'interventions de portée plus vaste destinées à améliorer l'accès aux ressources et leur redistribution. Les mesures garantissant l'accès à la terre, au crédit, à l'éducation et à d'autres ressources productives, des droits de succession équitables et la justice sont autant de conditions essentielles pour l'élimination de la pauvreté. Les mécanismes de solidarité financière, y compris l'impôt progressif, sont également nécessaires.

61. Il importe que tous les membres de la société participent à la vie sociale, économique et politique afin de veiller à ce que les gouvernements répondent aux besoins sociaux, y compris ceux des pauvres. Cependant, les progrès accomplis en matière d'accès aux ressources et de redistribution ne pourront pas éliminer la pauvreté si la discrimination dont certains individus et groupes sociaux sont victimes limite leur participation. Historiquement, les mouvements sociaux ont offert la possibilité aux pauvres et aux groupes exclus de mieux se faire entendre et d'être mieux représentés pour défendre leurs intérêts. Ces mouvements placent également les gouvernements et les autres acteurs concernés devant leurs responsabilités. Pour remédier à la répartition inéquitable des pouvoirs, promouvoir la participation et faire ainsi progresser l'intégration sociale, il est donc important de créer des conditions propices au bon fonctionnement des mouvements sociaux et de dénoncer publiquement les discriminations.

F. Mesures visant à réduire la pauvreté par l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à leurs effets

62. Les changements climatiques sont une grave menace pour la croissance économique durable, la productivité agricole et la lutte contre la pauvreté, notamment dans les pays en développement. Les pauvres et les personnes vulnérables vivent généralement dans les zones soumises à des variations climatiques et à des phénomènes climatiques extrêmes tels que des vagues de sécheresse et des inondations fréquentes, qui érodent la résistance et la base d'avoirs des petits exploitants agricoles, et de tous ceux qui dépendent de l'agriculture non irriguée, de l'élevage d'animaux domestiques et de l'exploitation des ressources naturelles. Souvent, les petits exploitants agricoles ont une faible capacité d'adaptation aux chocs externes. Par conséquent, les changements climatiques auront probablement une incidence négative disproportionnée sur les pauvres et les autres groupes vulnérables.

63. Ainsi, les agriculteurs des zones arides d'Andhra Pradesh, en Inde, pourraient voir leurs revenus chuter de 20 %, puisque les rendements des cultures sont censés

baisser²⁷. La disette et la crise humanitaire qui ont laissé plus de 13 millions de personnes dans la corne de l'Afrique au bord de la famine sont en partie imputables à la sécheresse. La FAO estime que la crise, en plus d'augmenter le prix des denrées alimentaires dans la région, a déjà causé la mort de plus de 30 000 enfants depuis mai 2011. Le retard de croissance et la perte cognitive chez des enfants sous-alimentés pourraient compromettre d'autant plus la prospérité future de la région. La sécheresse a également sévèrement touché de grands producteurs de céréales tels que la Fédération de Russie et l'Australie, contribuant à une hausse très importante des prix des denrées alimentaires dans le monde. Dans plusieurs autres pays, la cohésion sociale et la stabilité politique ont été compromises à la suite des troubles sociaux provoqués par cette flambée des prix.

64. Par conséquent, le grand dessein de la communauté internationale est d'appliquer des politiques de développement durables et des mesures d'atténuation et d'adaptation qui tiennent compte des nombreux problèmes posés par les changements climatiques. Il serait bon d'investir dans des solutions permettant de faire face aux changements climatiques, notamment dans des techniques peu coûteuses d'adaptation et de réduction des risques. Il s'agit, notamment, d'adopter des variétés de culture résistantes à la sécheresse, de renforcer la protection des terres et des ressources en eau, de recourir davantage à l'irrigation et de modifier des techniques agricoles, par exemple en changeant les dates de plantation. Il conviendrait d'envisager une assurance pour les récoltes et le bétail permettant de se prémunir des aléas climatiques. Stimuler l'activité économique rurale non agricole est également déterminant si l'on veut réduire le nombre de personnes et la proportion des revenus directement tributaires d'exploitations agricoles dans des zones arides ou humides sensibles au climat.

65. Des politiques d'adaptation efficaces devraient être intégrées dans toutes les activités de développement, notamment dans les stratégies d'élimination de la pauvreté. Les mesures en faveur d'une économie verte et créatrice d'emplois verts tout en encourageant une transformation structurelle sont tout aussi importantes, si les pays en développement doivent abandonner les technologies polluantes associées aux fortes émissions de gaz à effet de serre.

66. Étant donné que les pays pauvres ont peu de capacités d'adaptation et de ressources pour faire face aux nombreux défis posés par les changements climatiques, les partenaires de développement internationaux doivent appuyer leurs efforts par une assistance financière et le transfert des technologies adaptées. Les activités de coopération technique doivent être intensifiées dans les domaines du renforcement des capacités, de la création de connaissances et des réformes concernant les politiques et la réglementation.

V. Gouvernance, capacité de l'État et réduction de la pauvreté

67. Si de nombreux pays ont pu élargir leur marge de manœuvre budgétaire et mettre en place différentes politiques visant à réduire la pauvreté, les progrès accomplis dans la voie de l'élimination de la pauvreté sont néanmoins restés limités.

²⁷ Banque mondiale, *Climate change impacts in drought and flood affected areas: case studies in India*, rapport n° 43946-IN, 2008.

Cela tient en partie à la faiblesse des moyens dont dispose l'État pour réaliser les objectifs de développement et à l'absence de volonté politique et de soutien matériel adéquats. La faiblesse des structures institutionnelles empêche aussi les pays pauvres d'appliquer des stratégies de développement ancrées dans des savoirs ou de faire face aux défis de la mondialisation.

68. Un État sans grandes capacités n'est pas en mesure de stimuler une croissance multisectorielle ni d'investir dans l'accumulation de capital humain. Cette faiblesse se matérialise souvent par une mauvaise conception des stratégies d'atténuation de la pauvreté et l'inefficacité des efforts menés pour redistribuer les terres, offrir des services de base, comme l'éducation, dans des zones pauvres insuffisamment desservies et créer des emplois par des programmes de travaux publics.

69. S'il est vrai que la faiblesse des capacités de l'État, l'instabilité des droits de propriété, l'absence de responsabilités et de transparence, l'allocation inefficace des ressources publiques et la corruption sont souvent des facteurs distinctifs d'un environnement peu propice au développement, certains pays émergents importants ont été en mesure de réaliser une forte croissance et de réduire la pauvreté sans établir de structures solides de bonne gouvernance. Ces pays se sont attachés à améliorer en particulier les capacités de gouvernance donnant à l'État les moyens de traiter directement les déficiences du marché et d'élaborer et mettre en œuvre des politiques adaptées.

70. Ainsi, il est impératif que les pays en développement, tout en demeurant fidèle à leur engagement à la bonne gouvernance, fassent des progrès considérables dans certains domaines de la gouvernance favorisant directement une croissance bénéficiant à tous, créent des emplois et réduisent la pauvreté. Le choix de politiques favorables à la croissance doit être guidé par les priorités de développement et la situation particulière de chaque pays. En même temps, l'État doit être en mesure de proposer un projet et une stratégie visant à renforcer les actions d'intérêt général menées par les institutions publiques et inscrites dans les programmes de services.

71. L'exemple de nombreux pays émergents montre que l'État peut influencer activement la croissance économique à long terme. Dans le processus de développement, les pouvoirs publics nationaux doivent être actifs et pragmatiques, et ne pas encombrer le marché, ni s'y substituer. Il existe une marge de manœuvre permettant de réguler les marchés et d'offrir les mécanismes d'incitation nécessaires pour que le secteur privé investisse et crée des emplois. Pendant les crises, l'État peut stimuler la demande par des mesures contracycliques.

VI. Conclusion et recommandations

72. L'élimination de la pauvreté et l'instauration d'un redressement durable exigent des actions coordonnées qui conduisent à une croissance économique soutenue, partagée et équitable. À cet égard, des politiques macroéconomiques et sociales qui favorisent la création d'emplois décents et soutiennent une protection sociale accrue revêtent une importance cruciale. Il est nécessaire d'investir dans l'agriculture, le développement rural, l'adaptation au changement climatique et de prendre des mesures d'atténuation pour améliorer la sécurité alimentaire et réduire la pauvreté. Les crises appellent aussi une augmentation des dépenses sociales de longue durée. Si la tendance à appliquer des mesures d'austérité en réponse à la

crise de la dette ne s'inverse pas, elle aggravera les inégalités et l'exclusion et finira par compromettre les perspectives de redressement économique. Sans programmes de transferts sociaux de base donnant accès à l'éducation, aux soins médicaux et à un niveau de nutrition adéquat, les pays ne peuvent pas libérer leur potentiel de productivité. Les dépenses sociales constituent un investissement essentiel pour la croissance ultérieure.

73. Dans bien des cas, l'ampleur des investissements nécessaires pour éliminer la pauvreté dépasse la capacité des États, des organisations de la société civile ou du secteur privé, pris séparément. Toutes ces entités doivent concourir à la solution. Les partenariats public-privé dotés d'un véritable pouvoir de transformation prennent de plus en plus d'importance dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de développement. En plus de susciter une plus grande adhésion, l'intervention de tous les partenaires améliore la qualité des politiques et stratégies et facilite leur mise en pratique. Les partenariats améliorent aussi les ressources financières et techniques dont disposent les États.

74. La Commission du développement social souhaitera peut-être examiner les recommandations suivantes :

a) **L'instauration du plein emploi productif et du travail décent pour tous doit être au centre des politiques visant une croissance soutenue, partagée et équitable. À cet égard, les pays sont encouragés à suivre les principes et objectifs du Pacte mondial pour l'emploi et réorienter leur politique macroéconomique vers la création d'emplois meilleurs et en plus grand nombre et vers l'élimination de la pauvreté, plutôt que de se cantonner à traiter l'inflation et les déficits budgétaires;**

b) **Les pays qui ont un secteur agricole important doivent s'attacher à augmenter durablement la productivité et la qualité des produits des petits exploitants agricoles. Pour que ces derniers puissent augmenter leur productivité, il faut leur donner accès aux engrais, aux semences à haut rendement, aux infrastructures, à l'information et aux marchés. Promouvoir les petites et moyennes entreprises, en particulier en milieu rural, peut, de surcroît, favoriser la diversification à partir de l'agriculture vers d'autres activités rurales contribuant à l'élimination de la pauvreté;**

c) **S'ils reconnaissent que l'accès universel à une couverture sociale de base est indispensable pour rompre le cycle de la pauvreté et réduire les inégalités, les gouvernements pourraient envisager d'instaurer une protection sociale minimum, respectant les priorités et particularités nationales;**

d) **Dans leurs efforts visant à renforcer les systèmes de protection sociale et réduire la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, les gouvernements doivent activement chercher à mettre en place des programmes de transferts sociaux favorisant les familles, et tout particulièrement les femmes, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et les populations autochtones;**

e) **Les pays doivent s'attaquer aux structures d'inégalité et de discrimination sociales et économiques qui traversent l'ensemble de la société, en garantissant aux femmes et hommes démunis l'accès à la terre, au crédit et à d'autres ressources productives, au logement, à des droits de succession**

équitable et à la justice, et en veillant à ce que tous les secteurs de la société participent au processus de décision;

f) La communauté internationale doit soutenir les actions nationales tendant à éliminer la pauvreté, en créant un environnement international favorable et en assurant une plus grande cohérence entre les politiques macroéconomiques, commerciales et sociales.
