



Assemblée générale

Distr. générale
20 juillet 2009
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 63 a) de l'ordre du jour provisoire*

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

La situation sociale dans le monde en 2009 : vue d'ensemble

I. Introduction

1. Bien que des progrès considérables aient été réalisés pour ce qui est de réduire la pauvreté absolue, dans l'ensemble le monde est en retard sur le plan de marche pour diminuer de moitié la pauvreté extrême d'ici à 2015 comme prévu par la Déclaration du Millénaire. D'après la Banque mondiale, le nombre de personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour dans les pays en développement est revenu de 1,9 milliard en 1981 à 1,4 milliard en 2005, sur la base des parités de pouvoir d'achat en 2005. La réduction de la pauvreté a été, dans une large mesure, la conséquence de la croissance. Les régions ou les pays, comme la Chine et l'Inde, qui ont connu une forte croissance au cours des 20 dernières années ont pu réduire la pauvreté, notamment dans les zones urbaines. Ce sont ces succès qui expliquent principalement la tendance à la baisse de la pauvreté au niveau mondial. Toutefois, toutes les régions ou tous les pays n'ont pas réalisé des progrès aussi remarquables : le nombre de pauvres a augmenté dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, d'Amérique latine, du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord ainsi qu'en Asie centrale.

2. Compte tenu de ces tendances, la question se pose de savoir si les efforts déployés au niveau mondial pour réduire la pauvreté ont réussi ou échoué. Si on peut considérer qu'en Chine et en Inde ils ont réussi, dans de nombreux pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, tel n'est pas le cas. Dans ces pays, la croissance n'a pas entraîné de baisse de la pauvreté et la productivité agricole est restée peu élevée.

3. La crise économique et financière actuelle, la plus grave depuis celle des années 30, risque de donner un coup d'arrêt aux modestes avancées réalisées jusqu'à présent. Le fait qu'elle suit de peu la forte hausse des prix de l'alimentation et de l'énergie de 2007-2008 en a rendu les conséquences encore plus graves pour la

* A/64/150.



plupart des pays en développement et pour les pauvres partout dans le monde. D'après la Banque mondiale, la hausse des prix de l'alimentation et de l'énergie a poussé 130 à 155 millions de personnes dans la pauvreté en 2008, et d'après l'ONU en 2008, entre 73 et 103 millions de personnes resteront pauvres ou tomberont dans la pauvreté en 2009 du fait du ralentissement de l'économie mondiale (voir E/2009/73)¹. En outre, d'après le Programme alimentaire mondial, le nombre de personnes souffrant chroniquement de la faim dans le monde dépassera le milliard en 2009, et d'après le Bureau international du Travail, le monde comptera en 2009 50 millions de chômeurs de plus qu'en 2007. Un grand nombre de ces personnes n'ont pas accès à une protection sociale ou au marché du crédit, et sont donc moins en mesure d'ajuster leur consommation face à des chocs d'une telle ampleur. En conséquence, environ la moitié des progrès enregistrés en matière de réduction de la pauvreté au cours des 10 dernières années seront anéantis en 2008-2009.

4. D'après le Fonds monétaire international, les pays à faible revenu connaîtront une détérioration de leur balance des paiements en raison d'une baisse de la demande de leurs produits d'exportation et d'une réduction des investissements directs étrangers et des envois de fonds. Les déficits budgétaires pourraient contraindre les pays à réduire les dépenses sociales alors même qu'elles sont le plus nécessaires, avec pour conséquence une hausse probable des inégalités et de la pauvreté. La crise et la réduction des dépenses publiques frapperont de manière disproportionnée les couches à faible revenu de la population, qui dans certains cas tomberont dans la pauvreté voire s'y enfonceront si elles y sont déjà.

5. Dans ce contexte peu encourageant, il est utile de rappeler que lors du Sommet mondial tenu à New York en 2000, les dirigeants du monde entier se sont engagés, dans la Déclaration du Millénaire, à ne ménager aucun effort pour libérer nos semblables, hommes et femmes, de la pauvreté abjecte et déshumanisante dans laquelle vivent actuellement plus d'un milliard d'entre eux. Ils se sont engagés à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement contenus dans la Déclaration, dont le premier consiste à réduire de moitié d'ici à 2015 la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar par jour, et la proportion de la population qui souffre de la faim.

6. Il est clair que la crise économique mondiale actuelle a en partie remis en question les progrès réalisés en vue de la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international, y compris les objectifs du Millénaire, et qu'elle se traduira par un ralentissement, voire une inversion, de la tendance à la baisse de la pauvreté constatée entre 1981 et 2005. Dans certains cas, les avancées réalisées s'agissant d'autres objectifs du Millénaire pourraient également être remises en question. De plus, les flux d'aide publique au développement (APD) des pays industrialisés vers les pays en développement diminueront probablement, et les allègements de dette devraient eux aussi être moins importants en dépit des engagements pris par les dirigeants du Groupe des 20 à Londres en avril 2009 en faveur de la reprise de la croissance et de la création d'emplois dans tous les pays, y compris les pays les plus pauvres et les marchés émergents.

7. Par conséquent, de nombreux ménages sont aujourd'hui confrontés à toute une gamme de problèmes de base, depuis un revenu insuffisant pour assurer les besoins

¹ Situation et perspectives de l'économie mondiale à la mi-2009. Document présenté à la session de fond de 2009 du Conseil économique et social (Genève, 6-31 juillet 2009).

essentiels, tels que l'alimentation et le logement, jusqu'à l'incapacité de payer des études aux enfants. Un grand nombre sont au bord de la ruine médicale et financière parce qu'ils ne sont plus couverts par les programmes d'assurance offerts par leur employeur. Si rien n'est fait, cette crise risque de prendre au piège de la pauvreté intergénérationnelle les pauvres et leur famille au fur et à mesure qu'ils utilisent les avoirs du ménage. Elle entraîne par ailleurs une révision à la baisse de la croissance, étant donné que le sous-investissement dans l'éducation des enfants, l'alimentation et les soins de santé se traduiront par un affaiblissement de la base de ressources humaines.

8. Le présent rapport commence par une description générale des tendances mondiales et régionales en matière de pauvreté au cours de la période 1981-2005 (sect. II)². Il se poursuit par une description des politiques macroéconomiques et de leurs effets sur la croissance et la lutte contre la pauvreté (sect. III), puis par un examen de certaines politiques de l'emploi et autres politiques sociales ainsi que de leur efficacité pour ce qui est de réduire la pauvreté (sect. IV), et se termine par un certain nombre de recommandations (sect. V).

II. Progrès réalisés en matière de réduction de la pauvreté, 1981-2005

9. L'ampleur et la sévérité de l'extrême pauvreté ont sensiblement reculé au cours des 20 dernières années dans le monde en développement. Le nombre de personnes qui vivent avec moins de 1,25 dollar par jour est revenu de 1,9 milliard en 1981 à un minimum de 1,4 milliard en 2005. En termes relatifs, le pourcentage de personnes vivant dans l'extrême pauvreté est revenu de 39,8 % à 28,2 % au cours de cette période.

10. Cette baisse est intervenue en dépit de la poursuite de la croissance de la population mondiale. De même, le nombre de personnes vivant en-deçà du seuil de pauvreté a diminué sur la période 1981-2005 en dépit de la croissance de la population mondiale et de la croissance de la population dans les régions les moins développées.

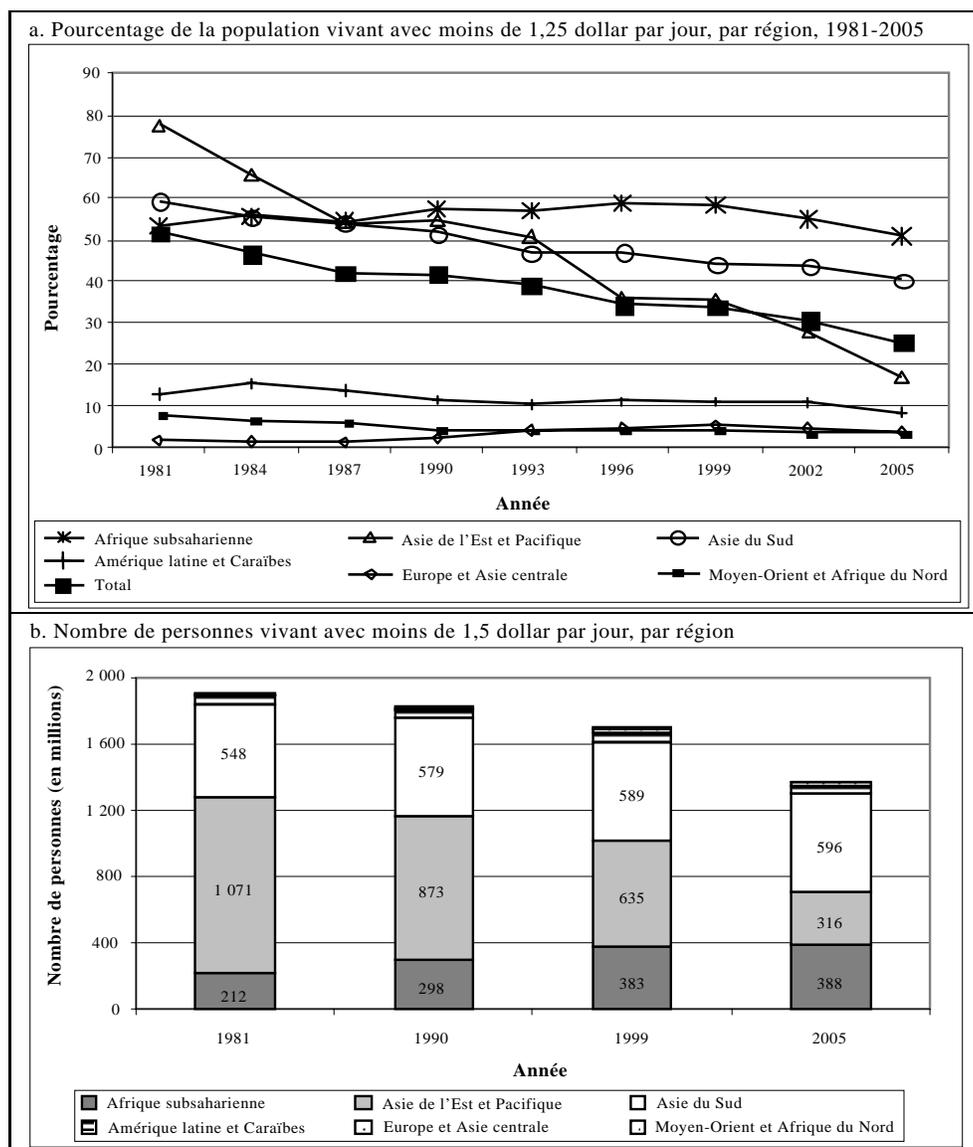
11. La baisse du nombre de personnes qui vivent avec moins de 1,25 dollar par jour a été la plus remarquable entre 1999 et 2005. Comme on peut le voir sur la figure 1 a), la pauvreté a reculé dans toutes les régions entre 1981 et 2005, à l'exception de l'Europe orientale et de l'Asie centrale, où le pourcentage de la population concernée est passé de 1,7 % à 3,7 % entre 1981 et 2005. Les taux de pauvreté restent toutefois très élevés en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud et

² La présente section s'appuie sur la série révisée de données sur la pauvreté publiée par la Banque mondiale en août 2008 à l'issue du Programme de comparaison international de 2005. Ces données sont disponibles sur PovcalNet, outil interactif de recherche sur Internet qui peut être utilisé pour répliquer les estimations de la Banque mondiale et tester diverses autres hypothèses, concernant par exemple le seuil de pauvreté ou les regroupements par pays. En dépit de diverses critiques, l'approche de la Banque mondiale conserve une grande influence et fait référence, y compris au sein du système des Nations Unies, quand il s'agit d'étudier l'ampleur et la tendance de la pauvreté au niveau mondial. Par conséquent, l'exactitude des informations au sujet de ce que l'on connaît et de ce que l'on examine est dans une très large mesure déterminée par l'exactitude des estimations de la Banque mondiale.

en Asie occidentale. En d'autres termes, la répartition des pauvres dans le monde a évolué.

12. Si 57 % de la population mondiale vivant dans l'extrême pauvreté se trouvait en Asie de l'Est et dans le Pacifique en 1981, ces pays n'abritaient plus en 2005 que 23 % de l'ensemble des pauvres. En revanche, la part de la population vivant dans l'extrême pauvreté est passée de 29 % en 1981 à 43 % en 2005 en Asie du Sud, et a plus que doublé en Afrique subsaharienne, passant de 11 % à 28 % au cours de la même période [fig. 1 b)].

Figure 1
Tendances mondiales et régionales concernant l'extrême pauvreté



13. L'évolution de la pauvreté selon les régions s'explique également par d'importantes variations en termes de performance économique. La période considérée a été marquée par un développement de l'économie mondiale qui s'est traduit, en moyenne, non seulement par un accroissement du revenu par habitant dans les pays développés comme dans les pays en développement, mais également par un accroissement de l'écart de revenu entre pays riches et pays pauvres.

14. Depuis les années 60, le produit intérieur brut (PIB) des pays à faible revenu a augmenté en moyenne de 4,1 % par an, alors que le PIB des pays à revenu intermédiaire et des pays à haut revenu a progressé en moyenne de 4,2 % et de 3,2 % par an, respectivement³. Il ne fait guère de doute que la forte croissance économique en Asie de l'Est, notamment en Chine, a joué un rôle important dans la très forte baisse de la pauvreté. L'Afrique a également connu une croissance économique sensible ces dernières années – le taux de croissance du PIB a été en moyenne de 5,8 % en 2007, 5,7 % en 2006, 5,3 % en 2005 et 5,2 % en 2004⁴. Cette forte croissance enregistrée au cours des cinq dernières années, avait suscité un espoir important de pouvoir réduire l'extrême pauvreté, avant que la crise économique actuelle ne réduise cet espoir à néant.

15. L'Asie de l'Est et le Pacifique est la seule région à avoir atteint l'objectif de réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015. L'Europe orientale, l'Asie centrale, l'Amérique latine et les Caraïbes ainsi que le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord étaient en voie de l'atteindre avant l'apparition de la crise actuelle. En revanche, la situation dans les pays d'Asie du Sud et l'Afrique reste très préoccupante.

16. Contrairement à ce que l'on observe dans les pays en développement, les tendances en matière de pauvreté dans l'Union européenne et dans d'autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ne révèlent qu'une très légère variation de la pauvreté générale sur le long terme. Toutefois, les niveaux de pauvreté ont augmenté au cours des dernières années.

17. Le seuil de pauvreté étant défini comme représentant 60 % du revenu moyen du pays considéré, il en résulte que 72 millions (16 %) de la population de l'Union européenne risquaient de tomber dans la pauvreté en 2006. D'après les estimations de 2001, plus de la moitié de la population appartenant aux ménages à faible revenu de l'Union européenne risquait en permanence de tomber dans la pauvreté. Un habitant sur cinq vit dans un logement ne répondant pas aux normes, et 10 % appartiennent à des ménages où personne ne travaille⁵. Les chômeurs sont particulièrement exposés à la pauvreté, mais le risque est également de plus en plus grand pour ceux qui ont un emploi.

18. Bien que la pauvreté soit généralement peu élevée dans les pays de l'OCDE, sa structure a évolué et certains groupes sont désormais exposés à un risque plus important. Au cours des 20 dernières années, la pauvreté a principalement progressé dans les familles avec des enfants, dans les familles monoparentales et chez les jeunes adultes. En 2005, le taux de pauvreté chez les enfants et les jeunes adultes est

³ Banque mondiale (2004) *Poverty in MENA*.

⁴ *Rapport économique sur l'Afrique 2008 : l'Afrique et le Consensus de Monterrey : performance et progrès du continent* Commission économique pour l'Afrique (Addis-Abeba, 2008).

⁵ *Moderniser la protection sociale pour renforcer la justice sociale et la cohésion économique : promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail*, Commission de la Communauté européenne (Bruxelles, 17 octobre 2007).

d'environ 25 % supérieur au taux moyen, alors qu'il était proche de ce taux et inférieur à celui-ci, respectivement, en 1985. Les taux de pauvreté sont trois fois plus élevés que la moyenne chez les ménages avec des enfants. Pour ce qui concerne les familles monoparentales, ils sont supérieurs à 40 % dans un tiers des pays de l'OCDE. En revanche, la pauvreté chez les personnes âgées a chuté en raison des prestations publiques et de l'évolution de la fiscalité des ménages⁶.

Encadré

Le seuil de pauvreté de la Banque mondiale

Le seuil de pauvreté d'un dollar par jour introduit par la Banque mondiale est la mesure la plus largement utilisée de la pauvreté. La Banque mondiale l'a adopté afin pouvoir comparer les niveaux et les tendances en matière de pauvreté dans le temps et entre les pays en s'appuyant sur une définition commune. Cet objectif est-il réaliste?

Le seuil de pauvreté découle des taux de change calculés sur la base des parités de pouvoirs d'achat (PPA) donnés par le Projet de comparaison internationale (PCI). Les PPA ont tout d'abord été utilisés pour construire un « seuil moyen de pauvreté » pour un groupe de pays pour lequel le PCI fournissait des informations, puis pour convertir ce seuil en monnaie nationale afin d'obtenir une estimation de l'incidence de la pauvreté à partir des données nationales. Le projet a donné lieu à trois séries d'estimations : 1) en 1985, lorsque le PCI portait sur 22 pays, et avec un seuil de pauvreté d'un dollar par personne et par jour; 2) en 2000-2001, lorsque les estimations ont été révisées à partir des PPA données par le PCI de 1993, le seuil de pauvreté étant fixé à 1,08 dollar par personne et par jour; et 3) sur la base des PPA fournis par le PCI en 2005, le seuil de pauvreté étant porté à 1,25 dollar par personne et par jour. À chaque fois, l'incidence de la pauvreté a fait l'objet d'une nouvelle estimation. D'après l'estimation la plus récente, 1,4 milliard de personnes vivaient en dessous du seuil international de pauvreté en 2005, soit près de 500 millions de plus que lors de la précédente estimation.

Ces estimations ont été largement diffusées, en dépit de leurs nombreux défauts. Si on s'intéresse à la dernière, on constate qu'il existe de très nombreux problèmes, anciens ou nouveaux.

Le principal problème concerne la valeur intrinsèque du seuil de pauvreté en tant que représentation significative de la pauvreté car, d'après certaines données, elle débouche sur une sous-estimation. Dans son estimation la plus récente, la Banque mondiale a défini un seuil de 1,25 dollar par personne et par jour en s'appuyant sur le seuil moyen de pauvreté des 15 pays *les plus pauvres*. Pour sa part, la Banque asiatique de développement a fondé ses estimations sur le seuil de pauvreté du pays médian de l'échantillon, et arrive de ce fait à un nombre sensiblement plus élevé de pauvres dans des pays tels que l'Inde. En outre, le seuil de pauvreté calculé par la Banque mondiale ne tient pas compte du taux d'inflation aux États-Unis. Si celui-ci avait été pris en

⁶ *Distribution des revenus et pauvreté dans la zone de l'OCDE : tendance et déterminants* (OCDE, Paris, 2008).

compte, le seuil de 1,08 dollar aurait été porté à 1,45 dollar en 2005 avec bien entendu des conséquences sur le nombre estimé de personnes vivant dans la pauvreté et donc sur la réalisation de l'objectif du Millénaire correspondant.

La pauvreté serait par ailleurs plus importante si d'autres aspects – outre le revenu – étaient pris en compte. Cela met donc sérieusement en question l'intérêt de méthodes de réduction de la pauvreté qui mettent l'accent sur les « pauvres » identifiés selon la méthode du revenu journalier en dollar. Il faudrait adopter une approche plus globale, qui tienne compte de l'offre de services essentiels tels que les soins de santé de base et l'enseignement primaire, l'accès à une eau salubre et à l'assainissement, et la protection sociale de base. En outre, les stratégies de réduction de la pauvreté devraient être axées sur le développement de façon à encourager les transformations structurelles qui offriront des possibilités de travail décent pour tous.

Pauvreté multidimensionnelle⁷

19. Si le revenu est l'indicateur de pauvreté le plus souvent utilisé, en particulier la fixation du seuil de pauvreté à 1,00 ou à 1,25 dollar par jour, la pauvreté est loin de se limiter à un revenu insuffisant. La mesure par le revenu ne tient pas compte de diverses autres formes de privation telles que la jouissance de divers droits économiques et sociaux. C'est pourquoi elle est de plus en plus considérée comme un indicateur inadéquat des conditions véritables de vie (voir encadré). Le concept de pauvreté est plus large et englobe l'alimentation et la santé, le niveau d'éducation, le logement, l'absence de représentation, l'absence d'accès à des services de base tels que routes ou dispensaire, l'absence de possibilité d'emploi décent et des droits de propriété et de citoyenneté limités.

20. Par conséquent, la pauvreté devrait être considérée comme l'absence ou le manque de capacité de base plutôt que simplement comme un faible revenu. Cela ne veut pas dire que des cas plus aigus d'absence de moyens ne sont pas associés à une absence de revenu. Au contraire, ceux dont les revenus ont été insuffisants pendant longtemps risquent davantage de ne pas avoir une alimentation ou un logement approprié, de ne pas poursuivre leurs études et de ne pas être en bonne santé.

Aggravation des inégalités

21. Lorsque l'on étudie la question de l'élimination de la pauvreté, on ne peut ignorer le fait que les inégalités sont de plus en plus marquées. L'écart de revenus entre les pays les plus riches et les plus pauvres a fortement augmenté depuis 1980, date qui a marqué le début de l'ère de la mondialisation rapide. La forte augmentation du revenu par habitant en Chine a eu tendance à atténuer les inégalités entre pays, mais si l'on ne tient compte ni de la Chine ni de l'Inde, les inégalités au niveau mondial, mesurées par le coefficient de Gini, sont passées de 47 % en 1980 à près de 53 % en 2000⁸. Au niveau national, les inégalités de revenus ont augmenté

⁷ Si les méthodes multidimensionnelles de mesure de la pauvreté sont de plus en plus largement admises, bien que leur acceptation reste limitée, l'accord est moins marqué pour ce qui est de ce qui constitue une mesure appropriée de la pauvreté et des politiques à mettre en œuvre.

⁸ Berry, A. et J. Serieux. *Riding the elephants: the evolution of world economic growth and*

dans 59 pays sur les 114 pour lesquels on dispose de données pour la période 1980-2005 et diminué dans 40 autres pays⁹.

II. Environnement économique et réduction de la pauvreté

22. La réduction de la pauvreté (ou l'absence de réduction) s'inscrit toujours dans un contexte macroéconomique plus général. La croissance économique et les changements structurels sont des éléments indispensables à une réduction durable de la pauvreté. Pour en renforcer les effets, le processus de transformation économique doit s'attaquer aux inégalités et à l'exclusion des pauvres et des groupes défavorisés et pour que la réduction de la pauvreté soit durable, il faut également mettre l'accent sur la croissance de la productivité et la création d'emplois. En outre, la politique macroéconomique détermine fréquemment l'action gouvernementale dans le domaine social.

23. Les politiques macroéconomiques ont une incidence sur la croissance et sur la répartition de ses retombées. Les pays qui ont adopté des mesures de stabilisation et des programmes d'ajustement structurel ont vu leur taux de croissance moyen reculer et les inégalités et la pauvreté augmenter pendant les années 80 et/ou 90, en particulier en Afrique et en Amérique latine.

24. En règle générale, les mesures de stabilisation macroéconomiques se sont traduites par une réduction des investissements publics et une plus grande volatilité de la croissance économique et de l'emploi. La baisse des investissements publics dans la santé, l'éducation et d'autres programmes sociaux a eu un impact disproportionné sur les pauvres. Les pauvres ont également été touchés par la volatilité accrue de la production, d'autant plus que les travailleurs non qualifiés sont les premiers à perdre leur emploi, et parce que les créations d'emploi ont toujours du retard sur la reprise de la production.

25. En outre, étant donné que le secteur privé n'a pas augmenté ses investissements d'infrastructure, contrairement à ce qui était prévu, dans plusieurs pays les infrastructures se sont révélées nettement insuffisantes. La première victime en a été l'agriculture.

26. Les politiques macroéconomiques devraient avoir pour objectif aussi bien la stabilité à court terme que le développement à long terme. Les investissements publics dans les infrastructures, la technologie et les ressources humaines sont indispensables à la croissance et à la création d'emplois, et par voie de conséquence la réduction de la pauvreté. C'est pourquoi il convient de définir la stabilisation d'une façon plus large, afin d'y englober la stabilité de l'économie réelle, c'est-à-dire des fluctuations limitées de la production, de l'investissement, de l'emploi et du revenu. Cela pourrait nécessiter des déficits budgétaires et des taux d'inflation plus importants que ceux prescrits par les politiques macroéconomiques classiques.

27. Les politiques de stabilisation qui mettent l'accent sur l'économie réelle peuvent contribuer à la croissance économique de diverses façons. Elles peuvent

income distribution at the end of the 20th century (1980-2000) (DESA Working Paper No. 27, ST/ESA/2006/DWP/27, septembre 2006)

⁹ Banque mondiale, PovCalNet, consulté le 8 juin 2008.

mieux réagir à des baisses soudaines de l'investissement et de la production provoquées soit par des chocs extérieurs soit par des catastrophes naturelles et qui peuvent avoir un effet négatif sur la croissance future. Dans de nombreux pays en développement, un grand nombre de personnes vivent juste au-dessus du seuil de pauvreté, et un petit choc peut les faire passer en dessous de ce seuil. Les politiques de stabilisation à large base qui reconnaissent le droit de chaque citoyen à avoir un emploi décent pour peu qu'il soit en mesure de l'occuper et qu'il en ait la volonté, ainsi que le lien direct qui existe entre emploi et pauvreté, peuvent prévenir une augmentation de la pauvreté.

28. D'une manière générale, les personnes qui vivent dans la pauvreté et celles qui risquent d'y tomber sont plus vulnérables que les autres aux fluctuations en matière de revenu et d'emploi. Les politiques de stabilisation qui limitent ces fluctuations et reconnaissent l'existence d'un lien direct entre emploi décent et pauvreté peuvent amplifier fortement l'impact de la croissance économique sur la réduction de la pauvreté.

29. En raison de la nature volatile et généralement procyclique de l'aide et de leur vulnérabilité particulière aux chocs, les pays en développement doivent chercher plus énergiquement à mobiliser les ressources intérieures. Une telle mobilisation devrait être contracyclique, c'est-à-dire se traduire par une accumulation de ressources budgétaires au cours des périodes d'expansion et l'utilisation de ces ressources pour financer des politiques expansionnistes ou des interventions ciblées en cas de ralentissement. Toutefois, la plupart des pays en développement n'ont pas les moyens ou la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour mettre en œuvre d'importantes mesures contracycliques, d'autant plus que dans de nombreux cas la libéralisation s'est traduite par une baisse sensible de leurs recettes d'exportation.

30. Les politiques monétaires et de change devraient appuyer les activités de développement et les mesures contracycliques. La confiance du secteur privé dans la politique macroéconomique repose plus sur la crédibilité de la volonté des autorités de mettre en œuvre des mesures contracycliques et d'instaurer un développement à long terme, ce qui réduit les incertitudes quant aux bénéfices futurs, que sur un objectif d'inflation peu élevé.

31. Dans une économie en développement ouverte, le régime de change doit être à la fois stable et souple. La stabilité est nécessaire pour soutenir les réformes commerciales et structurelles en faveur de la croissance et de la réduction de la pauvreté, et la souplesse est nécessaire parce qu'il faut disposer d'une certaine marge de manœuvre en cas de chocs sur la balance commerciale et le compte de capital de façon à en limiter l'impact sur le revenu, l'emploi et la pauvreté.

32. Outre la gestion du taux de change, les autorités monétaires devraient gérer activement le compte de capital de façon à donner aux autorités une plus grande marge de manœuvre et à leur permettre, face à des chocs extérieurs, de dévaluer la monnaie et de mettre en œuvre des politiques expansionnistes afin d'en atténuer l'impact sur la pauvreté. La réglementation peut autoriser les prises de participation, notamment les investissements directs étrangers, mais interdire les entrées de capitaux volatils à court terme ou les emprunts extérieurs excessifs du secteur privé.

33. Les politiques budgétaires des pays en développement devraient non seulement être contracycliques mais également être axées sur le développement et bénéficier à l'ensemble de la population. Dans de nombreux pays, cela supposera d'assurer la

sécurité alimentaire et le développement de l'agriculture au moyen de la création de banques rurales et d'autres mécanismes financiers. Les autorités devraient envisager de réintroduire des banques de développement spécialisées, en particulier pour encourager les petites et moyennes entreprises à forte intensité de main-d'œuvre et l'agriculture, par exemple au moyen de crédits directs ou bonifiés.

34. De plus, on pourrait imposer aux banques commerciales privées l'obligation de desservir les zones rurales et des régions désavantagées, l'agriculture, les PME et les groupes sociaux défavorisés. Les autorités peuvent envisager toute une gamme de mesures et d'instruments à cet effet. Les coefficients de réserves obligatoires peuvent ainsi être un moyen efficace d'inciter les banques à investir dans des actifs socialement productifs. Par exemple, la banque centrale pourrait dresser la liste d'un certain nombre d'investissements créateurs d'emplois, et les coefficients de réserves obligatoires appliqués aux prêts destinés à financer ces investissements seraient moins élevés que pour les prêts destinés, par exemple, à être investis sur le marché boursier.

35. Les banques centrales peuvent également créer de la liquidité et des institutions qui assumeront une part des risques liés aux prêts accordés à des petites entreprises susceptibles de créer des emplois mais qui n'ont pas un accès suffisant au marché du crédit. Par exemple, elles peuvent fournir un appui financier et administratif pour l'émission de titres adossés à des actifs, accorder des prêts aux petites entreprises ou pour des activités à forte intensité de main-d'œuvre, regrouper ces divers investissements puis les vendre sur le marché. Elles peuvent également ouvrir un guichet spécial afin d'offrir des crédits, des garanties ou des prêts à taux bonifié à des institutions qui accorderont à leur tour des prêts aux entreprises et coopératives engagées dans des activités à forte intensité de main-d'œuvre.

36. On a également constaté une tendance de plus en plus importante à la privatisation des entreprises publiques. Toutefois, cette privatisation a généralement ignoré les questions d'emploi et les pertes d'emplois probables, avec leur impact sur la pauvreté. Il faudrait assurer une protection appropriée de l'emploi et mettre en place des programmes actifs d'emploi. De la même façon, les entreprises de services aux collectivités doivent desservir à l'ensemble de la population, quelle que soit la nature de leurs actionnaires. En cas de privatisation, elles doivent toutes être tenues de desservir les groupes et les zones défavorisés de façon à ne pas exacerber la pauvreté.

37. La performance des entreprises publiques ou détenues par l'État ne devrait pas être évaluée seulement sur une base comptable, étant donné que ces entreprises ont fréquemment d'autres objectifs, tels que la création d'emplois ou la protection sociale. L'emploi dans les entreprises publiques peut être un meilleur moyen que le versement de prestations d'assurer la sécurité sociale car il renforce l'estime de soi, permet d'apprendre par le travail et crée des obligations réciproques.

38. Globalement, les politiques macroéconomiques ne doivent pas se limiter à garder l'inflation et les déficits budgétaires sous contrôle; elles doivent avoir pour objectif de stabiliser l'économie réelle et de réduire les fluctuations de la production, de l'investissement, de l'emploi et des revenus. Les politiques budgétaires peuvent jouer un important rôle contracyclique si les ressources accumulées lors des périodes de forte croissance servent à financer des politiques expansionnistes ou des interventions ciblées en cas de ralentissement de l'activité. Les politiques monétaires peuvent appuyer les mesures contracycliques et les

activités de développement, en particulier si elles n'ont pas simplement pour objectif de maintenir l'inflation à un faible niveau et s'accompagnent de mesures telles que la réglementation des crédits spécialisés afin de promouvoir l'emploi et de réduire la pauvreté.

III. Politiques de l'emploi et politique sociale en faveur de la réduction de la pauvreté

Politiques de l'emploi

39. La promotion du plein emploi productif a été reconnu comme l'un des trois piliers du développement social par le Sommet mondial pour le développement social tenu à Copenhague en 1995. On peut donc dire que le rôle clef joué par l'emploi productif et un travail décent pour tous pour ce qui est de réduire la pauvreté est largement reconnu et admis¹⁰.

40. Il n'en reste pas moins qu'au cours des 30 dernières années, la création d'emplois productifs et décents n'a pas occupé la place qu'elle méritait dans les programmes de développement. De fait, la dégradation des normes en matière d'emploi provoquée par les programmes de libéralisation économique a été acceptée et, dans de nombreux cas, encouragée, partant du principe qu'elle encouragerait la croissance économique, ce qui se traduirait par des créations d'emploi tant que le marché du travail resterait souple.

41. Toutefois, cette souplesse accrue s'est souvent traduite par la précarité de l'emploi et donc des revenus, accompagnée par une progression du travail informel, même dans les pays développés. Les délocalisations ont également créé un sentiment accru de crainte et d'insécurité chez les travailleurs des pays industrialisés. L'insécurité économique – et donc la vulnérabilité à la pauvreté – a augmenté au cours des années, même pendant les phases d'expansion économique.

42. La crise économique et financière mondiale a provoqué de très nombreuses destructions d'emplois. Dans son rapport de 2009 sur les tendances mondiales en matière d'emploi, le BIT estime, sur la base des projections de croissance, que le nombre de personnes sans emploi dans le monde pourrait être augmenté de 20 à 50 millions en 2009, ce qui portera le taux mondial de chômage au-dessus de 7 % et le nombre total de chômeurs à 230 millions de personnes. En conséquence, 200 millions de travailleurs, selon les estimations, pourraient tomber dans l'extrême pauvreté¹¹, notamment dans les pays en développement où la croissance a principalement été tirée par les exportations. Outre les graves risques qu'elle pose pour les dépenses sociales et la stabilité sociale compte tenu des délais importants nécessaires à la reconstitution des emplois détruits, cette augmentation annulera, selon toute probabilité, les progrès réalisés au cours des 10 dernières années en matière de lutte contre l'extrême pauvreté grâce à la création de possibilités de travail décent pour tous.

¹⁰ Le Sommet mondial de 2005 a rappelé l'engagement en faveur de mesures nationales et internationales de promotion du plein emploi productif. En 2008, une nouvelle cible concernant l'emploi a été ajoutée à l'objectif du Millénaire pour le développement n° 1.

¹¹ BIT (Rapport du Directeur général), *Faire face à la crise mondiale de l'emploi – une reprise centrée sur le travail décent* (Conférence internationale du Travail, quatre-vingt dix-huitième session, 2009, rapport I(A)).

43. L'économie informelle a toujours été importante dans les pays en développement, notamment en Amérique latine et en Afrique subsaharienne. Comme la déréglementation du marché du travail n'a pas eu un effet accélérateur sur la création d'emplois dans le secteur formel, le secteur informel représente toujours la majorité des emplois dans la plupart des pays en développement, ce qui limite considérablement l'impact des efforts visant à réduire la pauvreté. Les emplois dans le secteur informel sont généralement peu qualifiés et peu productifs, fréquemment rémunérés en deçà du salaire minimum de subsistance, offrent de mauvaises conditions de travail et généralement n'assurent dans le meilleur des cas qu'une protection sociale ou juridique limitée. Même si tous ceux qui travaillent dans le secteur informel ne sont pas pauvres, il existe une forte probabilité que les travailleurs pauvres soient concentrés dans l'économie informelle et dans des activités à faible productivité.

44. Les destructions d'emplois touchent de manière disproportionnée les pauvres et ceux qui risquent de tomber dans la pauvreté. Par conséquent, le système de protection sociale doit s'accompagner de politiques de l'emploi qui mettent l'accent sur les programmes de formation et les services en faveur des travailleurs déplacés et dont l'objectif à long terme doit être la mise en place d'un système d'enseignement et de formation qui permette aux travailleurs d'être plus productifs et de trouver plus facilement un emploi.

45. Les programmes de travaux publics sont devenus de très importants instruments de création d'emplois en cas de chômage élevé ou chronique ou en période de crise. Ils ont pour objectif d'aider les pauvres en leur offrant un travail rémunéré qui consiste à reconstruire des zones victimes de catastrophes naturelles ou à créer des infrastructures nécessaires ce qui, par contre-coup, contribue à leur bien-être. La majorité de ces programmes sont d'une durée limitée, mais un petit nombre offre des garanties d'emploi qui assurent un certain emploi minimum en permanence.

46. Ces programmes ont contribué à accroître les revenus des participants tout en permettant d'assurer l'entretien, d'améliorer ou de créer des infrastructures utiles. Toutefois, seul un petit nombre offrent des possibilités d'emploi durables. Ils stimulent rarement la création d'emplois dans le secteur privé et n'offrent que rarement des solutions à long terme au chômage ou au sous-emploi.

47. Il est néanmoins possible de concevoir des programmes plus universels et plus permanents de garanties d'emploi afin d'éviter certains problèmes. Par exemple, un programme universel peut offrir un emploi à temps plein (ou à temps partiel si cela est souhaité) de durée indéterminée, tous les bénéficiaires recevant le même salaire¹². Le principe d'un salaire minimum n'est efficace que s'il est combiné à la garantie de l'emploi. En conséquence, le salaire versé dans le cadre d'un programme de garantie de l'emploi peut devenir un salaire minimum ou un salaire social.

48. Enfin, de tels programmes pourraient venir s'ajouter aux programmes de protection sociale existants afin de donner plus de choix à ceux qui ont perdu leur emploi. En s'inscrivant à ces programmes, ils pourraient conserver leur estime de soi et leurs compétences et éviter de rejoindre les rangs des chômeurs de longue

¹² Hyman Minsky a formulé une telle proposition au milieu des années 60 et à nouveau au milieu des années 80. Minsky, Hyman P. *Stabilizing an Unstable Economy* (New Haven, Yale University Press, 1986).

durée. De la sorte, une fois que la reprise sera là, ils pourront plus facilement retrouver un meilleur emploi, et d'autre part le secteur privé disposera d'une réserve de travailleurs qualifiés prêts à travailler, et qui n'auront pas besoin de suivre une nouvelle formation. Cette solution présente également des avantages pour le secteur public dans la mesure où les nouveaux arrivants amèneront avec eux des compétences et une expérience acquises lors de leur activité dans le secteur privé. Ce type de programme pour travailleurs du secteur formel peut être financé par des taxes (par exemple une contribution à l'assurance chômage) payables pendant les périodes d'expansion.

Politiques sociales

49. On entend par protection sociale un ensemble de mesures et de programmes qui limitent la pauvreté et la vulnérabilité avec pour objectif de protéger les membres les plus vulnérables de la société contre des chocs et des risques, d'améliorer le statut social et de renforcer les droits des personnes marginalisées, de protéger les travailleurs et de réduire l'exposition aux risques associés à la maladie, à l'incapacité, à la vieillesse ou au chômage.

50. Les systèmes d'assurance sociale et de retraite cherchent à assurer à la population en âge de travailler comme aux personnes âgées une consommation régulière tout au long de la vie. Les programmes d'assurance sociale peuvent être soit liés à l'emploi, soit universels. Dans les pays en développement, le pourcentage de ménages pauvres bénéficiant d'une assurance sociale liée à l'emploi est généralement peu élevé étant donné que la majorité des emplois se trouve dans le secteur informel. Ces programmes prévoient généralement une contribution au moins partielle des travailleurs et mutualisent les risques.

51. L'investissement dans l'éducation peut contribuer à la réduction de la pauvreté compte tenu de son effet positif sur la croissance, mais doit s'accompagner de politiques de la demande afin de créer les emplois nécessaires pour concrétiser l'accroissement du potentiel productif de ceux qui en auront bénéficié.

52. Au cours des 10 dernières années, les pays en développement ont réalisé des progrès remarquables dans de nombreux aspects de l'éducation. Il reste toutefois de profondes disparités en matière d'accès, en particulier entre garçons et filles, entre enfants de ménages riches et de ménages pauvres et entre zones urbaines et zones rurales. Un grand nombre d'enfants ne sont toujours pas scolarisés et, dans de nombreux pays, l'enseignement est toujours de faible qualité. Jusqu'à présent, les gouvernements n'ont pas traité ce problème des inégalités persistantes.

53. La poursuite des études par les filles et les femmes, en particulier, peut contribuer de nombreuses façons à la réduction de la pauvreté. D'une manière générale, plus les femmes sont restées longtemps dans le système éducatif, plus elles participent à la population active et plus leurs revenus sont importants. De plus, la poursuite des études est associée à une mortalité maternelle et infantile moins élevée et à un niveau d'éducation plus élevé chez les enfants. L'éducation des femmes a pour conséquence une baisse du taux de fécondité, ce qui peut se traduire par un taux plus élevé de participation à la population active et des revenus également plus élevés. Cette relation positive entre niveau d'étude et revenu dépend bien entendu des possibilités offertes par le marché du travail : dans les pays développés comme dans les pays en développement, du fait de la discrimination face au travail, un

niveau d'éducation plus élevé ne se traduit pas nécessairement par des gains plus élevés pour les femmes.

54. L'amélioration de l'état de santé également a un effet positif sur le développement économique : conscient de l'importance des investissements dans la santé, des gouvernements comme des représentants des secteurs privés ont créé en 2002 le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

55. L'augmentation de crédits budgétaires destinés à la santé ne suffira pas à aider les pauvres à améliorer leur état de santé ni à atteindre les objectifs en matière de santé convenus au niveau international. La plupart des dépenses de santé profitent de manière disproportionnée aux privilégiés, avec pour conséquence un accroissement des inégalités. Les services publics de santé jouent donc un rôle clef dans la santé des pauvres. Le principal problème sera de déterminer le meilleur moyen pour faire en sorte qu'ils touchent effectivement leur population cible.

56. Les politiques d'intégration sociale elles aussi jouent un rôle important dans l'élimination de la pauvreté. Divers groupes sociaux – femmes, personnes âgées, personnes handicapées et autochtones – sont défavorisés à maints égards et sont généralement davantage exposés à la marginalisation et à la pauvreté. Si elle persiste, l'exclusion peut déboucher sur la pauvreté chronique et il importe donc d'introduire à tous les niveaux des politiques de prévention et de lutte contre l'exclusion. Il faut également introduire des politiques de transformation sociale afin d'intégrer dans la société les exclus et les marginalisés et réduire ainsi la pauvreté et l'exclusion intergénérationnelles.

57. La discrimination, qui est souvent fréquemment enracinée dans les structures sociales et les normes culturelles, est au cœur de la pauvreté. En conséquence, les politiques de lutte contre les discriminations sont complémentaires des efforts de lutte contre la pauvreté et indispensables à l'intégration sociale.

58. La reconnaissance juridique d'un droit ne se traduit pas nécessairement par une réduction des inégalités en matière d'accès aux services. La promotion de l'égalité des droits et des chances pour les groupes défavorisés suppose une redistribution des ressources afin de réduire les disparités et d'appuyer les efforts d'inclusion sociale et de réduction de la pauvreté. Des politiques redistributives conçues avec soin, qui favorisent un accès égal et contribuent à la répartition des revenus constituent un élément important des politiques d'inclusion sociale. La progressivité de l'impôt et l'augmentation des dépenses sociales favorisent également la réduction des inégalités.

59. L'accès des groupes exclus aux actifs productifs (terre et capital) peut contribuer à lutter contre la pauvreté et à encourager l'inclusion. Par exemple, les réformes agraires et les réformes du droit de propriété foncière, notamment dans les sociétés agraires, peuvent profiter aux femmes, aux peuples autochtones et à d'autres groupes minoritaires.

60. L'importance de la participation pour les politiques de réduction de la pauvreté et d'intégration sociale repose sur l'hypothèse de base selon laquelle chacun doit être en mesure d'exercer une influence sur les décisions qui le concernent directement. La pauvreté est par elle-même un obstacle majeur à la participation, mais si elles n'encouragent pas la participation et l'inclusion, les politiques de lutte contre la pauvreté risquent de ne jamais être appliquées de manière satisfaisante. Il importe donc à la fois d'éliminer les obstacles à la participation et d'encourager une

participation active. La participation à la vie de la société est impossible sans une forte participation à la vie politique, c'est-à-dire sans participation démocratique.

Programmes de lutte contre la pauvreté

61. Étant donné que dans de nombreux pays la pauvreté n'a pas diminué, voire a augmenté, en dépit de la croissance économique, il est clair que cette dernière n'est pas suffisante à elle seule, et qu'une amélioration des conditions macroéconomiques ne se traduit pas nécessairement par une amélioration des conditions sociales. C'est pourquoi les gouvernements et les organismes de développement ont mis en place ou appuyé des programmes de lutte contre la pauvreté. De tels programmes existent maintenant dans la plupart des pays en développement et reposent sur des politiques telles que l'accès au microfinancement, le versement d'allocations avec conditions et les droits de propriété.

62. Les participants au Sommet mondial sur le microcrédit tenu en 2006 se sont engagés à octroyer 175 millions de dollars aux ménages pauvres d'ici à 2015. Les gouvernements et les organismes de développement appuient le développement des institutions de microfinancement, qui ont fréquemment pour groupes cibles les femmes, qui représentent la grande majorité de leurs clients. Les réseaux traditionnels et les pairs garantissent la solvabilité des emprunteurs, et les prêts sont garantis solidairement.

63. Les microfinancements ne peuvent cependant à eux seuls entraîner l'élimination de la pauvreté. C'est pourquoi certaines institutions de microfinancement et organisations non gouvernementales offrent des formations à la gestion et à la création d'entreprise. Toutefois, sans un environnement macroéconomique et des politiques commerciales et industrielles favorables, les microentreprises ne se développeront pas, n'établiront que peu de liens en amont ou en aval et ne créeront que peu d'emplois.

64. Il n'en reste pas moins que les microfinancements ont aidé les pauvres à maintenir leur niveau de consommation lors des périodes de ralentissement cycliques ou en cas de crise imprévue, et ce rôle positif ne doit pas être ignoré : s'ils permettent aux parents de maintenir leur consommation ou leurs dépenses à un niveau stable, et donc d'envoyer leurs enfants à l'école, d'acheter des médicaments essentiels et d'assurer l'état nutritionnel de leurs enfants, ils auront probablement un impact positif à long terme sur la productivité et, par voie de conséquence, sur la pauvreté.

65. Le versement de prestations sous conditions est devenu depuis peu un instrument largement utilisé de protection sociale dans les pays en développement. Il s'agit de versements en espèces destinés aux pauvres et aux personnes défavorisées à condition qu'ils prennent des engagements précis, comme envoyer leurs enfants à l'école ou se soumettre périodiquement à un contrôle médical. Les programmes combinent donc fréquemment versement d'espèces et fourniture d'un service, et mettent fortement l'accent sur les liens avec le marché du travail et les responsabilités au sein du ménage.

66. L'intérêt d'imposer des conditions fait débat. Ces conditions sont supposées susciter des modifications souhaitables du comportement. Elles peuvent également permettre de surmonter des asymétries d'information : par exemple, les pouvoirs publics comprennent mieux que la population en général l'intérêt de la vaccination,

et peuvent donc l'imposer dans leur programme. Ces programmes peuvent également renforcer les capacités de négociation des femmes, dont les préférences sont plus proches de celles des autorités, mais qui n'ont pas de pouvoir de négociation au sein de leur foyer. Par ailleurs, le fait d'imposer des conditions peut rendre ces paiements plus acceptables par le contribuable moyen.

67. Toutefois, la surveillance du comportement des bénéficiaires s'accompagne d'un coût non négligeable, et de nombreux pays en développement n'ont pas les moyens administratifs d'une surveillance appropriée. En outre, il peut être difficile pour certaines familles pauvres de respecter les conditions imposées en raison d'un accès limité aux services de santé ou à l'éducation. En règle générale, ces programmes ne concernent que les ménages qui ont des enfants d'âge scolaire, ce qui signifie que les ménages pauvres sans enfants d'âge scolaire en sont exclus.

68. Compte tenu de certains des problèmes que posent le contrôle du respect des conditions imposées et le ciblage des groupes bénéficiaires, on peut se poser la question de savoir si le versement direct de prestations en espèces aux pauvres devrait être universel et/ou sans condition. Les paiements sans condition sont de plus en plus utilisés pour lutter contre l'extrême pauvreté et la difficulté des conditions de vie dans les situations d'urgence. Ils sont généralement combinés au versement d'une aide en nature, par exemple alimentaire, mais vont au-delà des objectifs immédiats de consommation et ont pour but d'améliorer les conditions de vie et d'accroître à plus long terme les revenus.

69. Il est possible, dans les situations d'urgence, de mettre en place des programmes universels de prestations financières consistant par exemple en un revenu de base versé sans condition. Pour les critiques de ces programmes, un tel versement se traduit par une réduction de l'emploi dans l'économie étant donné qu'il réduit l'offre de travail et relève le niveau minimum de salaire acceptable. Toutefois, dans les pays en développement, il peut se traduire par un accroissement de la productivité et de la demande de travail, par exemple s'il devient moins nécessaire pour ceux qui travaillent à l'étranger d'envoyer des fonds à leurs familles, ce qui leur permet de conserver une part plus importante de leur salaire pour leur propre consommation ou pour améliorer leurs qualifications.

70. Il existe des liens importants entre pauvreté et absence de propriété, étant donné que les pauvres non seulement n'ont pas de revenus, mais n'ont pas non plus les actifs qui leur permettraient de générer un tel revenu. La terre est un actif fondamental, en particulier pour les ruraux pauvres, car elle offre un moyen de subsistance, et ceux qui n'ont pas de terre sont souvent parmi les plus pauvres du monde. Il semblerait par ailleurs que le fait de posséder de la terre se traduise par des investissements plus importants dans l'éducation des enfants, et contribue par conséquent à réduire la pauvreté intergénérationnelle.

71. La terre peut également être utilisée comme garantie pour obtenir un prêt en vue d'un investissement ou être vendue pour obtenir un capital qui sera investi dans une activité génératrice de revenus. C'est ce qui a conduit au lancement de campagnes visant à donner un droit de propriété foncière aux habitants de bidonvilles qui vivent sur des terrains qui ne leur appartiennent pas.

72. Toutefois, la formalisation des titres de propriété foncière souffre des mêmes limitations que l'octroi de microfinancement. Sans croissance économique, les nouveaux propriétaires fonciers ne pourront accroître leurs revenus. Souvent, ils

n'ont ni la formation ni les compétences nécessaires pour entreprendre une activité commerciale avec de l'argent emprunté. Ils sont peu enclins à prendre des risques et redoutent principalement l'échec, c'est-à-dire la perte de leur actif (la terre) utilisé en garantie. La pauvreté est par elle-même un obstacle à la prise de risque et à la création d'entreprises.

73. Globalement, dans plusieurs pays en développement, les dépenses sociales par habitant sont toujours inférieures à ce qu'elles étaient au cours des années 70. Aussi bien la qualité que (dans une moindre mesure) la couverture du financement ne se sont pas développés au rythme prévu et, dans certains pays les infrastructures dans des domaines tels que la santé et l'éducation, qui laissaient déjà à désirer, se sont encore détériorées. L'une des principales conclusions à en tirer pour l'avenir est que si des politiques sociales plus efficaces ont certes des retombées positives, il convient d'accorder une plus grande importance politique aux conséquences d'une réduction des dépenses sociales.

IV. Recommandations

74. La réduction de la pauvreté pose encore de nombreux problèmes complexes que la crise économique mondiale actuelle a rendus encore plus aigus. Il est indispensable que la gravité de cette crise conduise à une révision en profondeur des politiques qui ont dominé jusqu'à aujourd'hui le discours concernant la croissance et la pauvreté. Il faut désormais se fonder sur d'autres analyses, qui mettent l'accent sur les transformations structurelles nécessaires à une croissance durable de la production réelle, de l'emploi et du revenu et qui favorisent un développement dont les fruits profitent également aux pauvres.

75. Alors que la ligne entre pauvres et non pauvres devient plus floue et moins significative, la crise économique vient nous rappeler que la pauvreté n'est pas l'attribut d'un groupe défini d'individus mais une situation que tout un chacun risque de connaître un jour ou l'autre. Au lieu d'attendre le retour de la croissance pour s'intéresser aux pauvres, il serait sage de formuler des politiques et d'allouer des ressources destinées à assurer le bien-être de base de chacun, des pauvres comme de ceux qui risquent de le devenir, afin d'encourager la reprise. Il est indispensable de faire en sorte que la population mondiale soit en bonne santé, éduquée, et soit bien logée et bien nourrie pour qu'elle puisse être productive et contribue à faire de la reprise économique une réalité. Par conséquent, les stratégies de réduction de la pauvreté doivent être axées sur le développement et globales et intégrer politiques économiques et politiques sociales pour instaurer un développement axé sur l'homme.

76. Les politiques macroéconomiques ne doivent pas avoir pour objectif simplement de maîtriser l'inflation et les déficits budgétaires mais de stabiliser l'économie réelle et de réduire les fluctuations de la production, de l'investissement, de l'emploi et des revenus. Elles doivent aussi bien rechercher la stabilité à court terme que le développement à long terme. Les politiques monétaires et budgétaires peuvent jouer un rôle contracyclique important à l'appui des investissements publics dans les infrastructures, la technologie et les ressources humaines indispensables à la croissance et à la création d'emplois productifs et donc à la réduction de la pauvreté.

77. Les politiques sociales devraient agir sur les déterminants structurels de la richesse, de la répartition des revenus et de la pauvreté, notamment l'éducation et l'emploi. Cela est indispensable pour mettre fin à la perpétuation d'une génération à l'autre des inégalités et de la pauvreté. La politique sociale touche de multiples domaines. Il faudrait mettre l'accent, sans pour autant pénaliser l'action sociale dans d'autres domaines, sur une stratégie, des programmes et des politiques de croissance en faveur du développement des ressources humaines, de l'emploi et de la protection sociale pour une plus grande égalité.

78. La politique sociale ne doit pas être conçue comme un ensemble de mesures destinées à corriger les échecs du marché et les échecs institutionnels et à gérer temporairement les risques auxquels sont confrontés les pauvres. Elle devrait au contraire chercher à répondre aux besoins de base et à fournir les biens publics, ce qui est principalement de la responsabilité de l'État. Si l'action dans ce domaine est insuffisante, non coordonnée ou fragmentaire, il ne saurait y avoir de développement pour tous.

79. Le travail constitue la principale source de revenus des pauvres, c'est pourquoi le développement des ressources humaines, la création d'emplois et l'amélioration de la qualité des emplois sont essentiels pour réduire durablement la pauvreté.

80. L'expérience de nombreux pays montre qu'un travail décent est la clef d'une croissance qui profite à tous et qui donc se traduit par une réduction de la pauvreté. La promotion du plein emploi productif et d'un travail décent pour tous devrait être l'un des objectifs de la politique macroéconomique. Elle contribuera à assurer la cohérence entre politique économique et politique sociale et une répartition plus équitable des fruits de la croissance, et donc à réduire les inégalités et la pauvreté.

81. Par conséquent, une stratégie en matière d'emploi qui a pour objectif de promouvoir un travail décent dans des conditions d'égalité, de sécurité et de dignité devrait être l'un des éléments fondamentaux de toute stratégie de développement, et la création d'emplois doit faire partie intégrante de la politique macroéconomique. De plus, les politiques macroéconomiques comme les décisions adoptées dans d'autres domaines doivent s'appuyer sur une analyse de leur impact sur l'emploi. Elles doivent également prévoir l'adoption de mesures spécifiques visant à étendre les programmes de protection sociale au secteur informel et des incitations en faveur des investissements dans les secteurs productifs et à forte intensité de main d'œuvre, de façon à encourager la création d'emplois, en particulier dans les petites et moyennes entreprises.

82. Il existe une tendance toujours plus marquée à la privatisation des entreprises publiques. Toutefois, cette privatisation ne doit pas ignorer les conséquences en termes de conditions d'emploi et de pertes probables d'emplois, compte tenu de leur impact sur la pauvreté, notamment les travailleurs pauvres. Il faudrait par conséquent protéger les conditions d'emploi et mettre en place des programmes actifs d'emploi. De la même façon, les services aux collectivités doivent continuer de profiter à tous, quelle que soit leur structure capitaliste. S'ils sont privatisés, les nouvelles sociétés doivent être tenues de desservir les groupes et les régions défavorisés.

83. Le développement des ressources humaines est un élément clef de toute stratégie globale de développement étant donné qu'il a un impact sur les inégalités, la pauvreté, la croissance et l'intégration sociale et politique. Les dépenses sociales

sont une composante indispensable des investissements dans les ressources humaines, et c'est pourquoi elles devraient être préservées, voire augmentées pendant la crise actuelle. Elles devraient également être intégrées aux plans de relance et aux mesures de soutien de la communauté internationale en faveur des pays en développement à faible revenu.

84. En particulier, les décideurs devraient chercher à faire en sorte que des ressources suffisantes soient consacrées à la promotion du développement des ressources humaines, notamment à l'éducation et à la santé. Dans la mesure où il existe une corrélation entre disparités passées dans ces domaines et disparités actuelles de revenus, que ce soit au sein d'un même pays ou entre les pays, les pays en développement devraient chercher en priorité à accroître la contribution des ressources publiques à la santé et à l'éducation et à améliorer la qualité des services fournis.

85. La formation est un élément différent mais tout aussi important du développement des ressources humaines. La nécessité d'être concurrentiel dans une économie mondialisée ainsi que la rapidité de l'innovation technologique imposent une adaptation rapide et profonde des qualifications. Par conséquent, il faudrait entreprendre un vaste effort pour permettre à tout un chacun d'acquérir les connaissances et les compétences de pointe dont il a besoin pour être compétitif sur le marché du travail.

86. L'amélioration des systèmes de protection sociale constitue également un élément clef d'une stratégie intégrée d'élimination de la pauvreté et de plus grande équité. Ces systèmes devraient être universels et couvrir les risques de base, notamment dans les domaines de la santé, du vieillissement et de l'emploi.

87. La création de systèmes de protection sociale d'un coût abordable et approprié est essentielle pour que les groupes défavorisés ne redoutent pas d'être touchés de manière disproportionnée par les conséquences négatives des réformes économiques et par le ralentissement de l'activité. Ces systèmes devraient être permanents, afin de pouvoir réagir rapidement en cas de crise. Ils ne devraient toutefois pas être considérés comme un substitut d'une politique sociale de base. Leur financement en période de crise ne devrait donc pas se faire au détriment des dépenses consacrées aux ressources humaines ou à des programmes plus permanents de protection sociale. De plus, avec le temps, ils devraient évoluer progressivement et devenir des éléments plus permanents du système de sécurité sociale.

88. Il n'en reste pas moins que la protection sociale est généralement considérée comme un élément accessoire des politiques macroéconomiques. C'est pourquoi les mesures de protection sociale et les programmes ciblés de transfert de ressources sont importants pour atténuer les conséquences à court terme des crises et obtenir l'appui politique indispensable aux réformes destinées à parvenir à la stabilité macroéconomique et à éliminer les obstacles à la croissance à long terme. Cette conception de la politique sociale en tant qu'élément accessoire de la politique macroéconomique ne permet pas la mise en place du cadre intégré dans lequel devraient s'inscrire des stratégies sociales et économiques bien conçues.

89. Une protection sociale de base pour tous est aujourd'hui indispensable alors que la mondialisation et les tendances à la déstructuration du marché du travail qui en sont le corollaire créent une insécurité économique accrue. La crise mondiale actuelle, et ses conséquences sur les travailleurs des pays développés comme des

pays en développement, montre clairement combien il importe d'assurer un filet de protection sociale pour les pauvres comme pour les autres. Une certaine forme de protection sociale de base permettra d'aider les pauvres à ne pas s'enfoncer davantage dans la pauvreté et réduira, pour les autres, les risques de tomber dans la pauvreté.

90. Une protection sociale de base pour tous devrait faire partie intégrante de tous les plans de relance. À court terme, elle aidera ceux qui en ont le plus besoin à maintenir leur niveau de consommation, et donc à créer de la demande, indispensable en cas de récession; à long terme, les investissements dans les ressources humaines (nutrition, santé et éducation) contribueront à la croissance future.

91. L'accroissement des inégalités rendra plus difficile encore la promotion de l'intégration sociale. La cohésion et la solidarité sociales sont indispensables au développement et au progrès social, et les efforts visant à mettre en place et à renforcer des institutions et mécanismes qui encouragent l'intégration sociale doivent être maintenus sur le long terme. Une population bien formée, en bonne santé, qui a un emploi décent et qui bénéficie d'une protection sociale contribue à la cohésion sociale d'un pays et dynamise tous les aspects de la vie et de la culture. En encourageant l'inclusion et en luttant contre les facteurs de marginalisation, le développement social renforce les institutions et processus démocratiques, rend les relations économiques plus harmonieuses et crée une base solide sur laquelle fonder le développement et la prospérité à long terme.

92. Enfin, la réduction de la pauvreté implique certes des efforts au niveau national mais également un engagement explicite de la communauté internationale qui doit non seulement accepter que la priorité soit donnée à des efforts plus efficaces dans le domaine social en faveur de la solidarité et de l'équité, mais également encourager et exiger de tels efforts. Dans le cas des pays les plus riches, cet engagement devrait se traduire par une aide en faveur des pays en développement conforme à l'objectif convenu au plan international, à savoir 0,7 % du produit national brut (PNB), et par l'ouverture de marchés aux produits des pays en développement.
