

Cahier critique n° 11

Série : PIDESC

Une collection du Programme Droits Humains



Juin 2012

URL: http://cetim.ch/fr/publications_cahiers.php

Centre Europe - Tiers Monde

Rue J.-C. Amat 6

CH - 1202 Genève

Tél.: +41 (0)22 731 59 63 - Fax: +41 (0)22 731 91 52

Courriel: contact@cetim.ch - Website: www.cetim.ch

LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LES DROITS HUMAINS

par Francine Mestrum

*Dr en sciences sociales et Coordinatrice de Global Social Justice**

et

Melik Özden

Directeur du Programme droits humains du CETIM et représentant permanent auprès de l'ONU

INTRODUCTION

Si l'on se réfère aux données de la Banque mondiale, il y a actuellement près de un milliard et demi d'extrêmes pauvres dans le monde, vivant avec moins de 1,25 dollar par jour, et un autre milliard de pauvres vivant avec moins de 2 dollars par jour, ce qui correspond presque à la moitié de l'humanité. Bien que les méthodes de mesures de la Banque mondiale soient contestables (voir chapitre III), il n'en reste pas moins que, selon les agences spécialisées de l'ONU, aujourd'hui un milliard de personnes souffrent de la famine ou de la malnutrition ; autant de personnes manquent d'eau potable et 2,5 milliards n'ont pas accès à l'assainissement et aux installations sanitaires ; des dizaines de millions de personnes manquent de logements et plus d'un milliard sont mal logées ; on compte plus de 200 millions de chômeurs mais 900 millions de *working poor*¹ ; près de 800 millions d'adultes sont analphabètes ; chaque année six millions d'enfants de moins de cinq ans meurent de maladies qu'on pourrait pourtant prévenir...

* Global Social Justice est une Association qui travaille sur les thèmes du développement social en lien avec la fiscalité internationale. Elle travaille actuellement à la conceptualisation d'une protection sociale universelle et transformatrice, basée sur les besoins de protection de tous, partout dans le monde, l'importance des droits économiques et sociaux, la nécessité de briser le mur du néolibéralisme et de préparer un changement systémique, www.globalsocialjustice.eu

¹ Il s'agit de personnes qui ont un emploi mais ne disposent pas d'un salaire suffisant leur permettant de vivre dans la dignité.

Depuis près d'un quart de siècle, la thématique de la pauvreté occupe l'agenda politique de la communauté internationale et la lutte contre la pauvreté est devenue la priorité officielle de la coopération au développement. Elle est devenue également une priorité pour l'Union européenne et pour plusieurs gouvernements. Faut-il s'en réjouir ? Oui, évidemment, car la pauvreté ne devrait pas exister dans notre monde tellement riche. En même temps, il faut se demander pourquoi la pauvreté a subitement émergé en tant que thème prioritaire. Pourquoi ne figurait-elle pas sur l'agenda politique avant 1990 ? Et pourquoi le succès des stratégies de lutte contre la pauvreté se fait-il attendre ?

Bien que, pour tout le monde, la pauvreté doive être combattue, sa définition varie selon les époques, acteurs et lieux. C'est pourquoi, il nous a semblé utile, dans le présent cahier, d'analyser la conception de la pauvreté selon les périodes de l'histoire et les pouvoirs en place (chapitres I et II), ainsi que les stratégies de lutte préconisées ou développées (chapitres III et IV). On verra que les mesures (chiffrées parfois) de la pauvreté masquent bien des réalités (chapitre III). Il en est de même pour les stratégies contemporaines de lutte contre la pauvreté qui ignorent non seulement les inégalités (chapitre III.E) mais qui sont condamnées à l'échec (chapitre V). Le traitement de la question sous l'angle des droits humains ouvre des perspectives inédites et constitue certainement la meilleure stratégie de lutte contre la pauvreté, mais aussi contre les inégalités et pour aller vers une protection sociale universelle (chapitre IV).

I. QU'EST-CE QUE LA PAUVRETÉ ?

A) Le brouillage sémantique

Fait naturel, problème individuel, rapport social, problème politique, voire culturel, phénomène multidimensionnel, pauvreté absolue et pauvreté relative, liée ou non à l'exclusion, à l'inégalité, à la marginalité... Voilà en gros traits le champ sémantique dans lequel le concept de « pauvreté » se cherche une place.

Les choix révèlent l'idéologie de leurs auteurs. Pour les néolibéraux, la pauvreté est avant tout un fait naturel, un problème individuel et d'exclusion du marché. La lutte contre la pauvreté devrait donc se limiter à la pauvreté absolue, jusqu'au niveau où les individus peuvent se prendre en charge. Pour les conservateurs, la pauvreté est un problème culturel et moral, liée à la marginalité. Pour la gauche, la pauvreté est un rapport social, voire une construction sociale et un problème qui ne peut exister sans son opposé : l'accumulation de la richesse et du pouvoir entre les mains d'une minorité. La lutte contre la pauvreté devrait non seulement concerner la pauvreté dans son ensemble (absolue et relative), mais aussi les inégalités.

Il est évident que ces choix ont des conséquences considérables au niveau des politiques sociales et économiques. Qu'est-ce qu'on va mesurer ? Le revenu ? La consommation ? L'état de santé ? L'alphabétisation ? La vulnérabilité ? Quelle stratégie va-t-on développer pour lutter contre la pauvreté ? Un respect strict des droits humains ? Une politique de protection sociale ? Une politique de *workfare* et de mise au travail ? Quelles politiques économiques va-t-on promouvoir ? Une politique orientée vers le marché intérieur ou vers l'exportation ? Une politique basée sur les besoins essentiels de tout un chacun ou une politique consumériste au profit des intérêts de sociétés transnationales ? Défense de l'équilibre budgétaire ou politique de développement des services publics ?

Il est frappant de constater que, malgré les contradictions très importantes au niveau des définitions et des politiques qui s'ensuivent, il est toujours facile d'obtenir des consensus sur l'importance de la lutte contre la pauvreté. Pourtant, il est improbable que les politiques promues par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) puissent être partagées par les ONG du développement soucieuses du bien-être de la population mondiale.

Il est vrai que les documents des organisations internationales, tout comme ceux de l'Union européenne et de certains gouvernements, restent souvent assez vagues pour qu'on ne puisse pas immédiatement détecter leur sens profond. En effet, le brouillage sémantique a de réels avantages. Il permet de masquer les intentions des partisans de la lutte contre la pauvreté et il permet aussi de faciliter les consensus. Car il est vrai qu'il est difficile d'être « contre » la lutte contre la pauvreté. Mais ce premier constat doit nous inciter à être très vigilants afin d'éviter d'être embarqués dans une direction opposée à ce que nous souhaitons véritablement.

B) Un champ de recherche multidisciplinaire

Ces premières remarques nous mènent à un deuxième constat : la multitude de disciplines engagées dans l'étude de la pauvreté. En effet, celle-ci est étudiée par les économistes, les sociologues, les historiens, les psychologues, les anthropologues... et chacun y va de ses propres définitions et méthodologies. Il n'existe pas de cadre théorique univoque, il n'existe pas d'approche commune.

Certes, cette multidisciplinarité pourrait être utile s'il y avait une fertilisation réciproque, mais celle-ci se fait attendre. Les économistes continuent de mesurer et de rechercher les rapports entre différentes politiques économiques et l'évolution de la pauvreté, les sociologues étudient les rapports entre différentes dimensions de la pauvreté, les historiens analysent le passé, les anthropologues examinent la « perception » de la pauvreté et les psychologues scrutent les « blessures intérieures » que provoque une situation de privation.

Cette brève description ne rend pas justice aux efforts réels et bien intentionnés des chercheurs. Mais le fait reste que la recherche sur la pauvreté est particulièrement pauvre². Et une des questions les plus fondamentales à ce propos n'a toujours pas trouvé de réponse : en quoi la connaissance de ce qu'est la pauvreté, de comment elle est vécue et du nombre exact de personnes concernées dans nos sociétés aide-t-elle à faire réduire le nombre de pauvres ? Quasiment toutes les définitions sont normatives, leur énonciation comprend la manière dont on pense pouvoir résoudre la question, mais la recherche actuelle se passe en grande partie comme dans un vase clos, à l'écart de la société dans laquelle la pauvreté se manifeste.

C) Ce qui manque dans la recherche

Sur ce point, l'organisation de la recherche révèle ses faiblesses. Comme, ces dernières décennies, une grande partie des recherches a été financée directement ou indirectement par ceux qui ont fait de la lutte contre la pauvreté leur priorité, celles-ci se caractérisent§ inévitablement par leurs choix idéologiques implicites.

Aussi, s'il n'est pas trop difficile de trouver des recherches multiples sur les problèmes des mesures, sur la pauvreté multidimensionnelle, sur le lien entre la pauvreté et le genre, sur la pauvreté de groupes spécifiques de la société comme les personnes âgées, les enfants, les peuples indigènes, sur la pauvreté et les droits humains, sur la pauvreté et le rôle des transferts monétaires des migrants ; nettement plus rares, voire inexistantes sont les recherches sur le rapport entre pauvreté et marché du travail, entre pauvreté et services publics ou protection sociale³. On ne parle plus guère des causes de la pauvreté.

Aujourd'hui, trois grandes tendances continuent d'influencer la pensée sur la pauvreté, mais elles ne mènent pas toutes à des recherches qui pourraient être utiles.

² Øyen, E. et al., *Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research*, Oslo, Scandinavian University Press, 1996, p. 3.

³ La question de la protection sociale (appelée communément sécurité sociale) fera prochainement l'objet d'une publication du CETIM.

D'abord, le marxisme. Pour Marx, la pauvreté est une condition nécessaire à la production capitaliste. Elle tient à l'existence d'une surpopulation relative, résultat du progrès technique qui permet aux salaires de s'ajuster au strict minimum vital. Cette surpopulation constitue l'armée industrielle de réserve. En dessous, on trouve les classes dangereuses qui ont cessé d'être fonctionnelles pour le capitalisme (les vagabonds, les criminels, les mendiants...).

Ensuite, le malthusianisme. Pour Malthus, la pauvreté est liée au surplus de la population ouvrière, celle-ci ayant tendance à s'accroître au-delà des moyens de subsistance. L'aide aux pauvres les rend plus prolifiques. En fait, on crée les pauvres que l'on souhaiterait aider.

Enfin, le néolibéralisme (voir également chapitre V). Pour ses concepteurs, Von Hayek et Friedman, les pauvres sont ceux qui sont restés exclus du marché du travail et il convient dès lors de les y inclure au plus vite afin qu'ils puissent contribuer à produire la croissance dont l'économie a besoin. Cette philosophie rejoint celle de l'exploitation de tous les gisements de richesses, de la terre aux ressources naturelles jusqu'aux humains qui peuplent la planète.

D) La pauvreté multidimensionnelle

Toutes ces divergences sur l'approche de la pauvreté nous feraient presque oublier qu'il existe un vrai consensus. Tous, en Europe comme dans les pays du Sud, parmi les marxistes comme parmi les libéraux, s'accordent à dire que la « pauvreté est multidimensionnelle ». Par là on veut souligner le fait que la pauvreté est bien plus – ou autre chose – que le manque de revenu et de ressources monétaires. La pauvreté serait donc (aussi) un manque d'accès aux soins de santé, un manque de formation, un manque de logement décent, une vulnérabilité, un manque de « voix » (capacité de se faire entendre) et d'*empowerment*, voire un manque d'amis et de famille, ce qui oblige à vivre dans la solitude.

Ce raisonnement paraît tout à fait logique mais doit néanmoins être mis en question. Tout d'abord, parce que la Banque mondiale a profité de cette multidimensionnalité pour évacuer de ses stratégies de lutte contre la pauvreté la question du revenu. Pour elle, non seulement la pauvreté devient de plus en plus « subjective » – voir les différences entre son premier rapport de 1990 et le deuxième rapport de 2000⁴ – mais *le revenu relève en fait de la responsabilité des pauvres eux-mêmes*. Les autorités publiques et les marchés n'ont pour responsabilité que de donner aux pauvres les « opportunités » dont ils ont besoin pour se lancer sur le marché. La conclusion d'une recherche participative intéressante que la Banque a publiée en 2000⁵ précise : « Les pauvres ne parlent pas de revenu ». Littéralement, c'était correct, mais en réalité les pauvres parlent bel et bien des prix et de la vie chère...

Il y a un vrai problème avec la « multidimensionnalité ». En effet, si on ne peut nier que les pauvres souffrent presque toujours de toute une série d'autres maux, tels le manque de soins de santé, le déficit d'éducation, l'apparition de troubles psychologiques, etc., ceux-ci ne peuvent être considérés comme étant constitutifs de leur pauvreté. Ce sont des causes ou des conséquences de la pauvreté. Très probablement, beaucoup de ces problèmes disparaîtraient du moment où le revenu serait suffisant pour vivre dignement. De plus, certains de ces problèmes peuvent se manifester aussi chez les non pauvres ou « pas suffisamment pauvres » qui pourtant sont sans intérêt pour les pouvoirs publics. Le risque d'une approche multidimensionnelle est qu'on se concentre sur tous les autres problèmes qui, dans une économie de marché, ne permettent jamais à eux seuls de sortir de la pauvreté. Et l'on oublie que la première chose qui puisse aider les pauvres à échapper à leur sort est la garantie de se procurer un revenu décent au-dessus du seuil de la pauvreté. S'il reste alors des problèmes spécifiques, il est évident que les gens doivent être aidés pour les résoudre. La lutte contre la pauvreté sera

⁴ *World Development Report 1990 : Poverty*, Washington, The World Bank, 1990 ; World Bank, *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, Washington, The World Bank, 2000.

⁵ Narayan, D. et al., *Voices of the Poor. Can Anyone Hear Us?*, New York, Oxford University Press for the World Bank, 2000.

multidimensionnelle, mais le but doit être d'assurer aux pauvres une prestation ou d'offrir une opportunité de gagner un salaire suffisant. Aujourd'hui, une armée de volontaires et de professionnels s'occupent des pauvres sans jamais parvenir à les rendre autonomes et dignes parce qu'ils n'ont pas de revenu.

Force est de constater que la pauvreté ne se pense jamais seule. On la met toujours en rapport avec d'autres problèmes et avec des groupes sociaux spécifiques. Comme si la pauvreté, en tant que telle, en fait, n'existait pas. Comme si on refusait de la nommer, de la définir et de la résoudre. Pourquoi ?

II. LES LEÇONS DE L'HISTOIRE : L'IDÉOLOGIE DE LA PAUVRETÉ

L'histoire de la pauvreté et de la lutte contre la pauvreté nous donne des éléments de réponse à cette question. Bronislaw Geremek⁶ a étudié la pauvreté sur une période de cinq siècles. Et il constate qu'à chaque époque, les approches de la pauvreté sont différentes, les définitions et les solutions divergent. Mais il constate aussi qu'il y a des invariants, des attitudes à l'égard des pauvres qui restent inchangées d'un siècle à l'autre. Il s'agit notamment de *la distinction faite entre les « bons » et les « mauvais » pauvres*, les pauvres méritants et les non méritants. Les « bons » sont ceux qui méritent notre aide, les « mauvais » ceux que l'on doit sanctionner. A notre époque, en Europe comme dans le Tiers-Monde, les « bons » pauvres sont les femmes, du moins celles qui acceptent les conditions de travail les plus ignobles et qui utilisent leur revenu pour nourrir leur famille et payer la scolarité des enfants. Chez nous (en Occident), les « mauvais » pauvres sont les jeunes migrants sans emploi qui vivent de l'assistance à laquelle, dit-on, ils ne devraient pas avoir droit...

Philippe Sassier⁷ constate que la pauvreté n'arrive jamais à l'agenda politique pour des raisons directement liées à la montée de la pauvreté. Les raisons de s'occuper de la pauvreté ainsi que les circonstances sont toujours très spécifiques et répondent en général au besoin de légitimation de ceux qui sont au pouvoir. C'est précisément cela qui est arrivé en 1990 avec les institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et FMI). Après une décennie « d'ajustement structurel » (voir également chapitre V.A), ce qui a provoqué des désastres sociaux dans les pays du Sud endettés – sans que l'on évalue l'impact en termes de pauvreté de ces politiques sur les populations concernées⁸ – ces institutions avaient besoin d'une politique qui puisse faire oublier leur responsabilité dans cette régression sociale. Un deuxième aspect peut expliquer l'attention pour les pauvres de la part des institutions internationales : selon la philosophie néolibérale, la justice sociale est « un mirage » et mène à la « servitude »⁹. La sécurité sociale n'a donc pas lieu d'être et ne doit certainement pas être procurée par les autorités publiques. Si quelqu'un veut se protéger, il n'a qu'à s'acheter une assurance sur le marché. En revanche, l'Etat a le devoir de protéger la vie de ses sujets et doit donc – respectant le droit à la vie – tout faire pour éviter que des personnes meurent de faim. C'est pourquoi les néolibéraux acceptent une lutte contre la pauvreté extrême, mais se prononcent constamment contre la protection sociale incluant des services publics et des assurances sociales. L'opposition entre la protection sociale et la lutte contre la pauvreté reste très importante et continue d'orienter les politiques sociales d'inspiration néolibérale.

Enfin, Georg Simmel, le père de la sociologie de la pauvreté, nous rappelle que les pauvres ne sont jamais la finalité des politiques de lutte contre la pauvreté. Pour lui, la pauvreté est un concept qui ne correspond pas aux besoins des pauvres mais à ceux des dominants de la société : « Si l'assistance

⁶ Geremek, B., *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Age à nos jours*, Paris, Gallimard, 1987.

⁷ Sassier, P., *Du bon usage des pauvres. Histoire d'un thème politique XVI^{ème}-XX^{ème} siècle*, Paris, Fayard, 1990.

⁸ En 1990 il n'y avait que très peu de statistiques sur la pauvreté mondiale. La question qui se pose est celle de savoir si avec les licenciements et le démantèlement des services publics les victimes sont d'abord les pauvres ou les classes moyennes? Qu'il y ait eu appauvrissement est hors de doute.

⁹ von Hayek, F., *Droit, législation et liberté. Le mirage de la justice sociale*, Paris, PUF, 1982.

devait se fonder sur les intérêts des pauvres, il n'y aurait, en principe, aucune limite possible quant à la transmission de la propriété en faveur du pauvre, une transmission qui conduirait à l'égalité de tous¹⁰. » Or, tel n'est pas l'objectif. Il est plutôt de « mitiger certaines manifestations extrêmes de différenciation sociale afin que la structure sociale puisse continuer à se fonder sur cette différenciation. » De cette façon, les pauvres sont exclus de la chaîne téléologique de l'assistance aux pauvres.

Voilà pourquoi la pauvreté est « si difficile » à définir clairement et pourquoi elle est arrivée à l'agenda politique des organisations internationales, en particulier à celui de la Banque mondiale. Certes, la pauvreté est une réalité très pénible pour des centaines de millions, voire de milliards d'êtres humains dans le monde (selon les critères qu'on adopte). Et cette pauvreté doit être combattue. Mais nous ne saurons jamais le faire, si nous ne sommes pas conscients du fait qu'en même temps la pauvreté est une idéologie. Elle sert à ceux qui sont au pouvoir à se légitimer et à présenter des politiques de lutte contre la pauvreté qui ne sont qu'une étiquette pour masquer d'autres politiques. Dans le cas de la Banque mondiale, du FMI et de l'Union européenne, il s'agit d'introduire ou de renforcer des politiques néolibérales et de délégitimer les politiques de protection sociale. L'argent public – de plus en plus rare en raison en particulier des aides au secteur financier et des politiques fiscales favorables aux riches – doit aller vers « ceux qui en ont besoin ». Ce raisonnement pervers oppose les pauvres aux travailleurs et les travailleurs aux pauvres. Il déplace le conflit social vers le bas de la société et laisse les rapports sociaux aux riches intacts. Même la gauche n'est pas insensible à l'utilisation idéologique de la pauvreté. Dans bien des cas, ses discours sur la pauvreté ne se limitent qu'à condamner le capitalisme et le mal-développement. Ainsi, la gauche a de la peine à développer des propositions et actions concrètes pour modifier les rapports sociaux.

III. LES MESURES DE LA PAUVRETÉ

A) Les mesures de la pauvreté monétaire

Pour confirmer tout ce qui précède, il convient de souligner qu'au moment où la Banque mondiale, en 1990, propose de réorienter les politiques de développement vers la lutte contre la pauvreté, elle ne disposait pas de statistiques sur la pauvreté mondiale. Elle avait des études sur 22 pays à peine et travaillait avec des estimations, des extrapolations, des généralisations...¹¹ Il est également important de savoir que les organisations internationales s'occupant du développement (Banque mondiale, ONU et ses agences spécialisées) n'avaient jamais parlé de « pauvreté ». Certes elles s'occupaient de problèmes sociaux, de la santé, de l'éducation, du logement... mais elles n'en parlaient pas en termes de « pauvreté ». Par ailleurs l'ONU a commencé à faire des rapports sur la « situation sociale » dans le monde dès les années 1950. La Banque mondiale avait essayé en 1972 de mettre la lutte contre la pauvreté à l'agenda, mais elle avait échoué. En 1990, elle y réussit, au moment où le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) publie son premier rapport sur le « développement humain » et démontre que la situation sociale des pays et de leurs populations dépend de la volonté politique des gouvernements.

Cette ré-orientation des politiques de développement par la Banque mondiale permet bien entendu également d'oublier le non-changement des politiques économiques. Celles-ci ne relèvent plus de la démocratie et des choix des gouvernements, mais sont redevenues « mono-économiques »¹², fixées une fois pour toutes dans le « Consensus de Washington »¹³ et mises en œuvre par « les marchés »¹⁴.

¹⁰ Simmel, G., *Les pauvres*, Paris, PUF, 1998 [1908], p. 49.

¹¹ L'OIT a publié ce qui était disponible en matière de statistiques sur la pauvreté dans le Tiers-Monde : Tabatabai, H., *Statistics on Poverty and Income Distribution. An ILO Compendium of data*, Geneva, ILO, 1996.

¹² Hirschmann, A.O., « A Dissenter's Confession: 'The Strategy of Economic Development' Revisited » in Meier, G.M. and Seers, D., *Pioneers in Development*, A World Bank Publication, New York, Oxford University Press, 1984.

A partir de 1990, la Banque mondiale commence à travailler sur les statistiques et sur la théorisation de la pauvreté¹⁵. En gros, on peut dire que, pour elle, la pauvreté est un problème d'individus qui n' a rien à voir avec l'inégalité, mais qui est avant tout le résultat de politiques gouvernementales – et de pressions exercées par des groupes d'intérêt, comprenez : les travailleurs ayant des droits acquis - qui bloquent l'accès de ces individus au marché du travail. Elle est un problème multidimensionnel et mondial, une situation originelle autant qu'un problème de conjoncture.

Il existe différentes possibilités pour mesurer la pauvreté. La *Banque mondiale* mesure la *pauvreté absolue* (extrême pauvreté dans le jargon de l'ONU), c'est-à-dire qu'elle calcule le prix d'un panier de biens essentiels et prend cela comme *seuil de pauvreté*. Le seuil absolu pour la Banque mondiale (actuellement 1,25 US\$/jour) est le seuil de la pauvreté extrême. Pour déterminer la pauvreté relative, elle en prenait le double, soit 2 US\$/jour, aussi longtemps que le seuil de la pauvreté extrême était à 1 US\$ par jour ; aujourd'hui, le seuil « extrême » ayant été relevé, elle est néanmoins resté avec ses 2 US\$/jour.

La *Commission économique de l'ONU sur l'Amérique latine* (CEPAL) utilise également deux seuils de pauvreté, un d'*indigence* (extrême) et l'autre, qui en est le double, de la *pauvreté*.

L'*Union européenne* par contre mesure la pauvreté « relative », c'est à dire qu'elle considère comme ayant un *risque de pauvreté* tous ceux qui gagnent moins que 60 % du revenu médian de chaque pays. Implicitement, elle tient donc compte de l'inégalité. Mais l'inconvénient de cette mesure est qu'on ne peut jamais « éradiquer » la pauvreté, étant donné que dans chaque société il y a un groupe aux revenus inférieurs aux autres.

Ces mesures peuvent être exprimées en tant qu'« indice numérique », ce qui donne le nombre de personnes ou de familles pauvres, ou en tant qu'« incidence de la pauvreté », ce qui donne le pourcentage de la population considéré comme étant « pauvre ».

A part ces mesures « simples »¹⁶, on peut calculer la *brèche* de la pauvreté (appelée aussi la gravité, la profondeur, l'écart ou le déficit de pauvreté) qui est le calcul du transfert de ressources nécessaires pour porter le revenu de toute personne pauvre au niveau du seuil de pauvreté. Ce montant indique ce qu'il en coûterait pour éradiquer totalement la pauvreté.

¹³ Ce terme désigne un accord tacite entre les institutions financières de Washington : FMI, Banque mondiale, Federal Reserve (Banque centrale) et le Ministère des Finances des Etats-Unis. Il s'ensuit que le FMI et la Banque mondiale ne donnent d'aides financières aux pays du Sud qu'à la condition que ceux-ci *réduisent l'intervention de l'Etat* dans la politique de développement économique. En effet, pour ces institutions internationales, le développement ne peut s'opérer que dans le cadre d'*échanges marchands de nature privée* et qui plus est dans un *marché mondial libéralisé*. *Les éléments du « Consensus de Washington » sont : la discipline budgétaire, la réduction des dépenses publiques, une réforme fiscale en faveur des taxes indirectes, une libéralisation financière, des taux d'échange favorables à l'exportation, la libéralisation des échanges, des mesures en faveur des investissements étrangers directs, des privatisations et une dérégulation généralisée, ainsi qu'une protection des droits de propriété*. L'objectif est autant politique qu'économique : la réforme de l'Etat et l'instauration d'un marché mondial, voir entre autre : http://www.toupie.org/Textes/Consensus_washington.htm

¹⁴ Le discours de la Banque mondiale est riche en métaphores qui présentent l'économie et les marchés comme des faits naturels. Voir Mestrum, F., *Mondialisation et Pauvreté*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 125.

¹⁵ Pour une analyse détaillée, voir Mestrum, F., 2002, *op. cit.*

¹⁶ Ces mesures ne sont pas « simples » du tout, mais extrêmement compliquées et très chères à réaliser : quels prix prendre en compte, ceux des villes ou ceux du milieu rural, comment calculer le revenu de personnes quand il est particulièrement volatile, comment intégrer l'auto-production, comment différencier les besoins des personnes adultes d'un ménage et ceux des enfants..., les besoins différentiels en fonction du travail ou du climat... ?

Un autre calcul concerne la *sévérité* de la pauvreté, qui mesure l'inégalité entre les pauvres. On peut alors donner une pondération plus importante aux ménages à plus grande distance du seuil de pauvreté.

Très populaires sont également les « *profils* » de pauvreté. Il s'agit d'une approche plus dynamique qui tient compte du cycle de vie des personnes. Ces profils permettent de cibler les politiques sur des groupes spécifiques de la population.

Ces différentes mesures ont toutes leurs avantages et leurs inconvénients. L'indice numérique, par exemple, ne permet pas d'évaluer la pauvreté sur une période longue en raison de l'évolution démographique. De petits changements dans les indicateurs peuvent avoir des conséquences énormes au niveau des statistiques. Et il n'y a rien de plus facile pour faire baisser les statistiques de la pauvreté que de choisir de cibler en toute priorité les personnes qui se trouvent tout près du seuil de la pauvreté, mais qui, en fait, ont des besoins moindres que celles qui en sont très éloignées.

Un dernier problème mérite d'être mentionné pour les mesures internationales : comment prendre en compte les différences en pouvoir d'achat et comment trouver une « monnaie/unité de compte » commune ? La solution retenue est celle des « PPA » (la parité de pouvoir d'achat) qui est un taux de conversion prenant en compte les différentiels des niveaux de prix entre les pays. Aussi simple que cela paraît, aussi difficile est-il d'appliquer cette méthode avec rigueur. En effet, la Banque mondiale n'a pas de données pour tous les pays qu'elle intègre dans ses statistiques. On procède alors par des calculs de régression économétriques. Mais l'hypothèse sous-jacente que les relations économiques constatées ici sont également valables là-bas, n'est pas toujours corroborée par les faits¹⁷. Ainsi par exemple, la Banque mondiale a dû « corriger » ses statistiques pour la Chine en 2007, constatant qu'elle avait surestimé l'économie du pays de ... 40 %. Une très légère variation en termes de PPA peut influencer considérablement les statistiques de la pauvreté.

B) Les mesures de la pauvreté non-monnaire

Les mesures de la pauvreté non-monnaire donnent lieu à de plus grandes variations encore que celle de la pauvreté monétaire. En effet, la pauvreté étant considérée comme « multidimensionnelle », il conviendra de mesurer les multiples dimensions en jeu. Or, s'il existe depuis longtemps des statistiques sur l'accès aux soins de santé ou sur l'éducation, les mesures deviennent plus difficiles dès qu'on commence à prendre en compte le « manque de voix » (capacité de se faire entendre) ou d'*empowerment*.

Ces dernières années, de grands efforts ont été menés pour calculer des indices synthétiques de cette multidimensionnalité. Le premier exemple vient du PNUD qui a commencé en 1990 avec un indice du développement humain (IDH), prenant en compte le revenu national brut, l'alphabétisation et l'espérance de vie. Un classement des pays en fonction de cet indice donne des résultats assez différents et surprenants, indiquant que les politiques sociales des gouvernements ont une influence considérable.

En 1997, le PNUD a calculé un indice de la « pauvreté humaine », laissant de côté le revenu, mais intégrant l'espérance de vie, l'alphabétisation, la malnutrition des enfants de moins de cinq ans, la population privée d'eau potable, la population privée de services de santé et le taux de mortalité maternelle¹⁸.

Enfin, dans son rapport de 2011, le PNUD propose une nouvelle mesure et un indice de la pauvreté multidimensionnelle. Cet indice comprend dix indicateurs sur l'éducation, la santé et le niveau de vie.

¹⁷ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2001*, Paris, De Boeck Université, 2001, p. 135.

¹⁸ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1997*, Paris, Economica, 1997, p. 29, <http://hdr.undp.org/fr/rapports/mondial/rdh1997/chapitres/francais/>

Pour la première fois, les chercheurs proposent aussi une comparaison avec les mesures de la pauvreté monétaire, malheureusement sans qu'on puisse en tirer des conclusions claires. Une certaine tendance semble se dessiner dans le sens que la pauvreté monétaire est plus importante dans les pays très pauvres et moins importante que la pauvreté non monétaire dans les pays à revenu moyen.

Cependant, ces mesures sont très controversées. En effet, on peut penser que le fait de ne pas disposer d'électricité, de ne disposer que de peu de biens (radio, télé, bicyclette...), d'avoir un taux de mortalité infantile assez élevé sont des indicateurs de « pauvreté », encore faut-il savoir à partir de quel seuil une personne est considérée comme pauvre ou pas. Ici également, un léger glissement dans les indicateurs donne des résultats très différents. Et pourquoi penser que c'est à partir de 30 % de privation – et non 27 ou 34 – qu'une personne peut être « multidimensionnellement » pauvre ? On le voit, les choix des indicateurs et des mesures sont très arbitraires et ne peuvent être défendus avec des arguments objectifs¹⁹.

Les mesures de la pauvreté multidimensionnelle sont très difficiles, voire impossibles à établir. Ravallion a fortement critiqué la plus simple parmi celles-ci : il montre que l' IDH du PNUD est totalement biaisé à cause des pondérations entre ses différents éléments. De même, si la corrélation entre le revenu national et l'IDH est très forte, la corrélation entre les changements des deux indicateurs est quasiment nulle. La convergence entre pays au niveau de l'IDH est assez importante, tandis que les inégalités de revenu ne cessent de s'accroître. Théoriquement, il est parfaitement pensable d'avoir en Afrique et en Europe de l'Est des taux d'alphabétisation et de mortalité comparable, tout en ayant des différences de revenu très considérables. Il y a donc des raisons pour questionner la conclusion du PNUD selon laquelle « le monde est une bien meilleure place pour vivre en 2010 qu'il ne l'était en 1970... »²⁰.

Une dernière « méthode » doit être mentionnée : celle de la « **perception** » de la pauvreté. Partant du constat que seuls les pauvres peuvent savoir ce que veut dire la pauvreté, on les interroge directement sur leur qualité de vie, leur place dans la société ou leur revenu. On comprendra que cela peut poser un problème sérieux dans la mesure où les réponses seront très subjectives et dépendront du contexte dans lequel la question est posée, tandis que les concepts utilisés n'ont pas forcément un sens concret pour la personne interrogée. Amartya Sen souligne également l'importance de la base informationnelle et le risque des données subjectives qui ne traduisent que les valeurs intériorisées des interrogés²¹. Une femme peut se dire « satisfaite » de sa vie parce que son mari ne la bat que rarement, tout en étant extrêmement pauvre... N'oublions pas non plus que ceux et celles que l'on va interroger sont déjà considérés comme étant pauvres. Il y a donc une première sélection déjà faite et la recherche n'a pour but que de voir « comment » on est pauvre...

Qu'en est-il de la **pauvreté des femmes** ? Peut-on parler d'une « féminisation de la pauvreté » ? Mis à part la difficulté de la définition du concept (les femmes sont-elles plus pauvres que les hommes, les femmes pauvres sont-elles plus pauvres que les hommes pauvres, les femmes ont-elles un « risque de pauvreté » plus important... ?), il est difficile de répondre à cette question. Les mesures de la pauvreté se font au niveau des ménages et ne nous disent rien sur la distribution intra-domestique. Il existe beaucoup de statistiques sur les discriminations, partout dans le monde, à l'égard des femmes. Mais nous ne savons rien ou très peu sur la pauvreté monétaire des femmes. Des recherches sont faites

¹⁹ Alkire, S. and Santos, M.E., *Acute Multidimensional Poverty: A new Index for Developing Countries*, OPHI Working Paper n° 38, July 2010; UNDP, *Human Development Report 2010*, Palgrave MacMillan, 2010.

²⁰ Ravallion, M., *Troubling Trade-offs in the HDI*, Policy Research Working Paper 5484, Washington, The World Bank, November 2010; UNDP, *Human Development Trends since 1970: A Social Convergence Story*, UNDP, June 2010; UNDP, *Human Development Report 2010*.

²¹ Sen, A.K., *La possibilité du choix social*, Conférence à l'occasion de l'attribution du prix de la Banque de Suède en mémoire d' Alfred Nobel, 1998.

actuellement pour en savoir plus, mais il n'est pas justifié en ce moment de parler de « féminisation » de la pauvreté, sauf si on considère la pauvreté comme un phénomène non-matériel. Regardant les documents de l'ONU et du PNUD qui parlent abondamment de la dimension de genre, on ne peut qu'en déduire qu'il s'agit d'une tentative de faire des femmes des « bons pauvres » qui remboursent leur micro-crédit, qui s'occupent de leurs enfants, qui donnent à manger d'abord à leur compagnon et qui acceptent les conditions de travail les plus abominables. Certes, la pauvreté n'est pas neutre en termes de genre, nous savons que la corrélation entre le revenu et la pauvreté est différente pour les hommes et pour les femmes, mais nous n'avons pas jusqu'à présent suffisamment d'éléments pour conclure qu'il y a une proportion plus importante de femmes dans la pauvreté. Certaines recherches indiquent même le contraire²².

Enfin, regardons brièvement ce que l'un des chercheurs les plus importants de notre époque nous dit de la pauvreté. Pour Amartya Sen, la pauvreté est également multidimensionnelle, mais dans un sens différent de la Banque mondiale. Son point de départ est la diversité des êtres humains et le constat qu'il faut, en fonction de cette diversité, des « seuils » différents pour que tous aient les mêmes possibilités de convertir les moyens dont ils disposent en liberté effective. Pour lui, la pauvreté n'est pas le fait d'avoir un revenu trop bas, mais un revenu non adéquat en termes d'« habilitations ». Sen ne charge pas la notion de « pauvreté » d'une multitude de « dimensions » non monétaires, mais il reformule le problème en y intégrant les droits et les libertés. La liberté ne s'oppose pas à l'égalité mais en devient un des éléments constitutifs. Ainsi, Sen s'approche du concept de citoyenneté. Il s'agit pour lui d'être membre à part entière de la société, de participer, de se déterminer et d'être l'acteur de sa vie et de son histoire²³.

C) Les chiffres de la pauvreté²⁴

Les pauvres dans les pays en développement (en %)

	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008
1,00US\$	41,9	35,0	29,9	29,9	26,9	23,5	22,8	20,7	16,1	
1,25US\$	52,2	47,1	41,8	41,7	38,9	34,7	33,7	31,0	25,7	22,4
2,00US\$	69,5	67,7	64,2	63,1	61,4	58,3	57,1	53,6	47,6	42,4
2,50US\$	74,8	74,0	71,7	70,5	69,3	67,2	65,9	62,5	57,6	

Le nombre de pauvres dans les pays en développement (en millions)

	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008
1,00US\$	1535	1359	1228	1303	1236	1133	1164	1087	879	
1,25US\$	1913	1827	1718	1817	1785	1672	1695	1627	1400	1289
2,00US\$	2546	2625	2638	2754	2816	2807	2872	2808	2598	2437
2,50US\$	2739	2872	2949	3076	3179	3236	3315	3276	3140	

Les pauvres (<1,25US\$/jour) par région (en %)

Région	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008
Asie de l'Est & Pacifique	78,8	67,0	54,4	56,0	51,2	37,1	35,5	29,6	17,9	14,34
Europe de l'Est	1,6	1,2	1,0	1,5	3,8	4,5	5,4	5,6	5,0	0,47

²² Chant, S., *Gender, Generation and Poverty. Exploring the 'Feminisation of Poverty' in Africa, Asia and Latin America*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007.

²³ Sen, A.K., *Inequality Revisited*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

²⁴ Source des quatre tableaux : Chen, S. & Ravallion, M., *The Developing World is Poorer than we Thought, but no Less Successful in the Fight against Poverty*, PRWP 4703, August 2008, et <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,menuPK:336998~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:336992,00.html> (March 2012)

& Asie Centrale										
Amérique Latine & Caraïbes	12,3	13,9	12,4	10,7	10,8	11,5	11,6	10,1	8,2	6,47
Moyen-Orient & Afrique du Nord	8,6	6,8	6,9	5,4	5,2	5,3	5,8	4,7	4,6	2,7
Asie du Sud	59,4	55,6	54,1	51,1	46,1	46,9	44,1	43,8	40,3	35,9
Afrique Subsaharienne	50,8	54,7	53,4	54,9	54,8	57,5	56,4	52,7	50,4	47,5
Total	52,0	47,1	41,8	41,6	38,9	34,8	33,7	31,0	25,7	22,43

Les pauvres (<1,25US\$/jour) par région (en millions)

Région	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008
Asie de l'Est & Pacifique	1088	969	826	893	852	642	636	544	337	284
Europe de l'Est & Asie Centrale	6,6	5,0	4,3	7,0	17,8	21,1	25,7	26,7	23,9	2,23
Amérique Latine & Caraïbes	44,9	54,3	51,4	46,7	49,7	56,0	58,8	53,7	45,1	36,85
Moyen-Orient & Afrique du Nord	14,9	12,9	14,3	12,2	12,7	13,7	16,0	13,5	14,0	8,64
Asie du Sud	548,3	547,7	569	572	550	593	589	616	596	571
Afrique Subsaharienne	202	237	253	239	306	348	370	373	384	386
Total	1904	1826	1718	1816	1787	1674	1695	1627	1400	1289

Comment interpréter ces chiffres ? Constatons d'abord que *la Banque mondiale est la seule institution à faire des statistiques de la pauvreté mondiale*. D'autres chiffres existent, comme ceux du Forum économique mondial (WEF), ou de la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) et de certains chercheurs comme M. Xavier Sala i Martin²⁵, mais ceux-ci sont moins complets et finalement tout aussi controversés que ceux de la Banque mondiale. Tous les chiffres posent problème.

D'abord, à cause de la méthodologie utilisée et de son caractère variable – ces critiques ont été formulées à maintes reprises, y compris par l'ONU²⁶. Ensuite, parce que les chiffres du passé sont constamment revus à la hausse. Cela peut être la conséquence de mesures plus précises, mais également d'une tentative de faire augmenter les chiffres du passé pour arriver plus facilement à une « réduction de moitié » en 2015, comme demandé par les Objectifs du Millénaire (voir chapitre IV.C). Cela

²⁵ CNUCED, *LDC Report 2002, Escaping the Poverty Trap*, Geneva, United Nations, 2002; WEF, <http://www.weforum.org/issues#social-development>; Sala i Martin, X., *The World Distribution of Income: Falling Poverty and ... Convergence, Period*, Columbia University, October 2005.

²⁶ Reddy, S. and Pogge, T., *How not to Count the Poor*, 2002, www.socialanalysis.org; Went, R., *How (Not) to Measure Global Poverty and Inequality*, Paper for INEM Conference Amsterdam, 19-21 August 2004; United Nations, *Report on the World Social Situation 2010, Re-thinking Poverty*, New York, United Nations, 2010, p. 45.

démontrerait également le bien-fondé des politiques imposées par les institutions de Bretton Woods. Ainsi par exemple, la pauvreté extrême était estimée, en 1980, à 800 millions de personnes. En 1990, le chiffre pour 1985 était baissé à 633 millions. A partir de là il ne fait qu'augmenter : en 2004, la pauvreté extrême de 1981 était estimée à 1,470 milliard de personnes ; ce chiffre a été vu à la hausse en 2008 passant à 1,528 milliard de personnes et en 2012 à 1,912 milliard.

Ce que les derniers chiffres révèlent est que la pauvreté extrême a baissé considérablement dans le monde, mais avec des déséquilibres géographiques très importants. La baisse est essentiellement due à la Chine et à l'Inde²⁷, tandis que la pauvreté diminue à peine en Afrique subsaharienne. On remarque aussi que si l'incidence de la pauvreté est la plus grande en Afrique subsaharienne, le nombre de pauvres est particulièrement élevé en Asie du Sud. Ensuite, les chiffres pour 2010 restent très fragmentaires et la Banque mondiale admet que la crise économique risque d'avoir eu un impact important sur la réduction de la pauvreté. Elle ne l'a pas encore calculé ou hésite peut-être à publier ses résultats.

Une même question se pose pour l'utilisation du seuil de pauvreté de 2,5 US\$/jour. Comme la Banque mondiale a relevé le seuil de la pauvreté extrême de 1 US\$ à 1,25 US\$, le seuil de la pauvreté devrait également être doublé. Mais il est à craindre que cela donnerait des résultats forts négatifs, avec au moins la moitié de la population des pays en développement en état de pauvreté. En effet, il est à craindre qu'une partie des 633 millions de personnes qui se sont échappées de la pauvreté extrême depuis 1990, comme le dit la Banque mondiale, se trouvent à peine au-dessus de ce seuil de pauvreté et restent extrêmement vulnérables.

Remarquons enfin que ces chiffres mondiaux sont calculés avec les taux de conversion « PPA » en parité de pouvoir d'achat²⁸ et en dollar constant mais restent très aléatoires. Aussi, ces seuils de pauvreté sont nettement plus bas que ceux utilisés par exemple en Amérique latine où on travaille avec des seuils « nationaux ». Ainsi, si la Banque estime que la pauvreté extrême en Amérique latine en 2008 était de 6,47 % et 36,85 millions de personnes, la CEPAL les estime à 12,9 % et 71 millions²⁹.

La pauvreté progresse également en Occident. Prenons l'exemple de l'Europe. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'Union européenne utilise des seuils de pauvreté relatifs et elle considère la pauvreté comme étant multidimensionnelle. Selon un des derniers rapport d'Eurostat³⁰, en 2009, 16,5 % de la population de l'Union européenne ou 80 millions de personnes vivaient avec « un risque de pauvreté » (moins de 60 % du revenu médian calculé par pays), 10 % avec moins de 50 % du revenu médian et 6 % avec moins de 40 % du revenu médian. Le pays avec le moins de personnes en « risque de pauvreté » était la République tchèque, avec 10 %, et celui avec le plus de « risque de pauvreté » la Roumanie avec 25 %. La France indique un chiffre de 13,5 %, la Belgique 15 %. Un point intéressant à noter est que le rapport d'Eurostat précité mentionne que, sans protection sociale, la pauvreté serait non pas de 16,5 % mais de 26 %.

Le rapport le plus récent mentionne un chiffre de 114 millions de pauvres, ou 23 % de la population, mais cela fait référence aux trois indicateurs autorisés par la politique du programme « UE2020 » : le risque de pauvreté à moins de 60 % du revenu médian, les privations matérielles ou le nombre de ménages sans emploi³¹.

²⁷ La baisse importante de la pauvreté en Chine est essentiellement due à la politique de réforme dans l'agriculture commencée dans les années 1980. Les politiques d'industrialisation ne jouent qu'un rôle secondaire. A noter que la Chine ne s'est pas soumise au diktat des programmes d'ajustement structurel des institutions de Bretton Woods. Quant à l'Inde, la pauvreté y a considérablement diminué grâce au développement rural dans les années 1980 et les dépenses publiques importantes. Depuis, la réduction de la pauvreté y a un peu stagné, ce qui s'explique par les trop grandes inégalités.

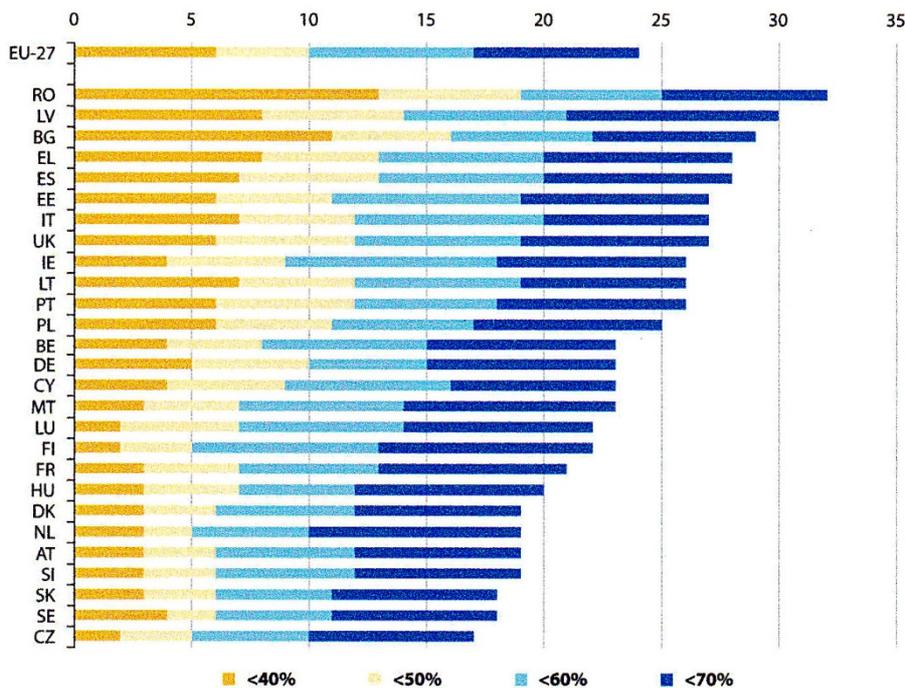
²⁸ Voir chapitre III.A.

²⁹ CEPAL, *Panorama social 2011*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2011.

³⁰ Eurostat, *Income and Living Conditions in Europe*, CCE, Brussels, 2010.

³¹ CCE, *Employment and Social Developments in Europe 2011*, CCE, Brussels, 2012.

Le « risque de pauvreté » en considérant différents seuils (en % de la population)*



La période de référence des revenus concerne l'année précédant l'enquête pour la majorité des pays. Les bases 40% ; 50% ; 60% et 70% indiquent les diverses tranches de « risque de pauvreté » retenues, en % du revenu médian.

Source : Eurostat, *Combating Poverty and Social Exclusion*, Figure 3.2, CCE, Brussels, 2010.

D) En quoi ces chiffres nous aident-ils ?

Il n'y a pas de doute sur le fait que les statistiques sont importantes et peuvent aider à définir de meilleures politiques. Cependant, des questions se posent à propos de la pauvreté. Certes, il est très utile de savoir quels groupes spécifiques de la population méritent une attention particulière, les enfants, les personnes âgées, les femmes, les travailleurs, les paysans... Il est également très important de savoir comment évoluent les revenus et la consommation, pour voir comment évolue la société, si la pauvreté augmente ou diminue, si les inégalités augmentent ou diminuent.

Ceci est particulièrement vrai pour les pays où la pauvreté peut être considérée comme un problème « résiduel » et où des politiques plus fines et plus ciblées peuvent aider à éradiquer les dernières poches de pauvreté. Or, il existe de moins en moins de pays se trouvant dans un tel cas, la pauvreté ayant commencé à nouveau à augmenter avec la crise et le chômage. *Quant aux pays au taux de pauvreté de 40, 50 voire 80 %, est-il important de savoir s'il y en a un million de plus ou de moins ?* Il est clair, tout d'abord, que ces pays n'ont pas besoin de « lutte contre la pauvreté » mais de « développement » économique et social. Il peut être intéressant de voir si la pauvreté augmente ou diminue, notamment par rapport à la croissance. Si la croissance est importante sans qu'elle ait un impact sur la pauvreté de la population, les politiques de distribution et de protection sociale devront être examinées. Mais le degré de sophistication de certaines mesures de la pauvreté fait parfois froncer les sourcils. De quoi s'agit-il ? De l'identification des pauvres ? Quel est le rapport entre ces mesures et les politiques que peuvent mener les gouvernements ? Souvent, on a l'impression que les pauvres sont un peu des cobayes utilisés dans des expériences sociales qui ne leur profiteront jamais.

C'est aussi l'impression des « témoignages » en Europe. Constamment, les pauvres sont invités à se faire entendre et à faire connaître leurs besoins, à étaler pour le grand public comme pour les chercheurs leurs problèmes, car le pauvre, même si discursivement élevé au rang d'être humain rationnel, reste, malgré tout, un inconnu. Il est « sans voix » et censé ne jamais avoir pu s'exprimer. Voilà pourquoi il nous faut construire un savoir, une vérité sur les pauvres, voilà pourquoi il faut les

interroger pour qu'enfin ils disent ce que nous avons à leur dire : qu'ils sont pauvres, qu'ils sont les victimes des politiques de protection erronée, qu'ils veulent un accès au marché. Ainsi, la mise en discours de la pauvreté répond à la technique de l'aveu, dénoncée par Foucault comme mécanisme de production du vrai et de pouvoir³². C'est un rituel qui se déploie dans un rapport de pouvoir, un rituel qui produit chez qui l'article des modifications intrinsèques, promettant le salut mais apportant souvent des punitions. C'est le non pauvre qui demande au pauvre de lui dire qui il est, comment il vit, mais l'interprétation de ses propos échappe au pauvre. S'il utilise les mots non conventionnels, s'il va manifester dans la rue pour dénoncer les inégalités et les injustices, il n'est pas entendu. Il aura une voix, mais pas la voix que l'on veut entendre. Comme la Banque mondiale qui n'entend jamais parler les pauvres de « revenus »...

Bref, les statistiques sont importantes, mais il faut toujours les regarder avec une certaine réserve. Comme l'a souligné la CEPAL, la pauvreté n'est qu'un terme descriptif d'une situation sociale. Les pauvres ne constituent pas de groupe social, ce n'est pas une catégorie classificatoire³³. Bien entendu, tout dépend de ce que l'on veut faire avec la « lutte contre la pauvreté » : promouvoir la cohésion sociale et éviter les conflits, éradiquer ou diminuer la pauvreté, promouvoir la stabilité politique ou réduire les problèmes environnementaux, masquer d'autres politiques...

E) Et les inégalités

Il est intéressant d'observer que les inégalités ne préoccupent pas tant la Banque mondiale, sauf quand elles menacent la croissance ! C'est en tout cas ce qu'ont fait entendre ses chercheurs qui, dès le début de ce siècle, ont indiqué que « les taux élevés d'inégalité peuvent désavantager l'efficacité et la croissance »³⁴.

D'un point de vue politique, la pauvreté est-elle plus grave que les inégalités ? Celles-ci ne sont-elles pas sources de pauvreté ? Diverses organisations internationales ont étudié la question et toutes constatent que les inégalités augmentent de manière inquiétante dans le monde.

Le *Programme des Nations Unies pour le Développement* (PNUD) a toujours mis l'accent sur les inégalités, monétaires et non monétaires. En 1992 il publia le fameux « verre de champagne » montrant que les 20 % de plus riches dans le monde avaient 82,7 % du revenu global, tandis que le 20 % de plus pauvres, ne recevaient que 1,5 % du revenu global³⁵. Depuis, chaque année, le PNUD donne des chiffres choquants sur les inégalités montantes, sans jamais suggérer concrètement de les diminuer.

L'*Organisation internationale du travail* (OIT) pour sa part constate qu'il y a eu surtout une redistribution des revenus en faveur des revenus du capital. Sur vingt ans et dans 51 des 73 pays examinés, la part du revenu du travail a diminué. Cette tendance était particulièrement forte en Amérique latine. Un autre écart grandissant est celui entre les dirigeants salariés et les travailleurs. Aux Etats-Unis, les revenus des dirigeants d'entreprise ont été multipliés par 500 en 20 ans. Dans les six autres pays examinés, ces dirigeants gagnaient – sans bonus – entre 71 et 183 fois le salaire moyen d'un employé dans leur entreprise. L'OIT constate également qu'entre 1990 et 2005, les inégalités de revenu ont augmenté dans deux tiers des pays : « La libéralisation financière a contribué considérablement à l'augmentation spectaculaire des 1 % des revenus les plus élevés³⁶. »

³² Foucault, M., *Histoire de la sexualité, I. La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976.

³³ CEPAL, *Panorama social de América latina 1994*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1994.

³⁴ Ravallion, M., *Growth, Inequality and Poverty: Looking beyond Averages*, World Bank, s.d.; World Bank, *World Development Report 2003*, Washington, The World Bank, p. 53.

³⁵ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1992*, couverture, <http://hdr.undp.org/fr/rapports/mondial/rdh1992/>

³⁶ ILO, *Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*, Geneva, ILO, 2008.

Le club des pays riches, l'*Organisation de coopération et de développement économiques* (OCDE) vient également de publier une étude sur les inégalités³⁷. Elle constate que depuis 30 ans les inégalités de revenu augmentent et menacent le contrat social. Les avantages de la croissance économique vont presque entièrement vers les classes supérieures. Si l'écart entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres dans les années 1980 en Allemagne, au Danemark et en Suède était de 5 à 1, aujourd'hui, la moyenne des écarts des Etats-membres de l'OCDE est de 9 à 1, avec des extrêmes de 27 à 1 au Mexique et au Chili et de 14 à 1 en Turquie, aux Etats-Unis et en Israël. En France et en Belgique, l'inégalité est restée plus ou moins inchangée. L'élément explicatif est l'écart grandissant entre les salaires. Les salaires élevés ont augmenté rapidement, tandis qu'en bas de l'échelle les salaires baissent en raison, entre autres, de l'augmentation du travail temporaire et à temps partiel. C'est ce qui explique également le nombre croissant des *working poor*. L'OCDE constate également que les impôts et les prestations sociales sont aujourd'hui moins redistributifs que dans le passé³⁸.

Enfin, face au 1,3 milliard de personnes extrêmement pauvres dans les pays en développement, il faut compter 10,9 millions de personnes extrêmement riches, les « HNWI » (les individu à « valeur nette élevée ») avec des avoirs financiers nets d'un total de 42,7 mille milliards de US\$. Le million le plus riche d'entre eux possédait en 2010 un avoir net financier de plus de 15 mille milliards de US\$³⁹.

Ces chiffres se passent de tout commentaire et expliquent mieux que mille discours pourquoi il y a tant d'opprimés et d'exploités dans le monde qu'on continue à qualifier de « pauvres ». Ils appellent les autorités politiques à prendre des mesures urgentes pour modifier les cours des choses

IV. LES STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

A) De St François d'Assise au Grand Renfermement

La pauvreté a sans doute toujours existé, les sociétés égalitaires étant et ayant été plutôt rares dans l'histoire de l'humanité. Mais la façon dont on regarde la pauvreté varie d'une époque à l'autre. Le roman « Le Nom de la rose » d'Umberto Eco explique merveilleusement bien les grands débats qui eurent lieu aux 13^{ème} et 14^{ème} siècles de notre ère en Europe et qui ont façonné notre regard sur la pauvreté. Saint François d'Assises prêchait « la pauvreté du Christ » et les grandes vertus associées à cette pauvreté⁴⁰. Or, c'est dans cette même période que commencent à apparaître les premiers « capitalistes », les marchands des villes italiennes. On se demande d'abord si la propriété collective est tout aussi interdite, honteuse et liée au péché que la richesse individuelle. En 1323 le pape Jean XXII décida que les Franciscains avaient tort et que la pauvreté, et certainement la pauvreté volontaire, ne pouvait être vue comme la vertu suprême. La richesse ne pouvait plus être condamnée. Le pouvoir était passé des rois aux marchands et aux banquiers et l'Eglise choisit son camp. Le but désormais est d'accumuler des richesses. La pauvreté devient déviance, elle est humiliante et génératrice de péchés spécifiques, convoitise, paresse, débauche. Et on commence à faire le tri entre les pauvres qui méritent l'aumône et ceux qui ne le méritent pas.

Au 16^{ème} siècle, naissent les théories idéologiques qui vont alimenter la pensée sociale moderne. Avec la grande paupérisation liée à l'expansion de l'économie marchande, une prise de conscience des problèmes sociaux a lieu. Avec l'Edit de Charles Quint de 1531 les prérogatives de l'assistance aux pauvres passent définitivement aux institutions laïques. Cette réforme de la bienfaisance met, en même temps, fin au pouvoir des guildes, premiers exemples d'une « protection sociale » du berceau au tombeau...

³⁷ OCDE, *Divided We Stand*, Paris, OCDE, 2011.

³⁸ OCDE, 2011, *op. cit.*

³⁹ Merrill Lynch, *World Wealth Report 2011*, s.l., s.d.

⁴⁰ On observe cette philosophie dans d'autres croyances telles que l'hindouisme par exemple.

A la fin du 16^{ème} siècle sont adoptés en Angleterre les *Poor Laws* qui sont restés en vigueur jusqu'au 19^{ème} siècle. Un impôt spécial était introduit pour permettre aux municipalités d'assister les pauvres qui ne pouvaient travailler.

Partout en Europe on assiste à une laïcisation de la bienfaisance, sauf en Espagne. Progressivement, les réformes sociales deviennent un outil précieux des Etats modernes. Elles permettent le contrôle social et condamnent l'oisiveté. Car de plus en plus, la pauvreté est assimilée à toute une série de problèmes liés à la modernité émergente : les mendiants, les fous, les criminels, les prostituées... Tous ceux et toutes celles qui ne s'adaptent pas facilement au nouveau temps et aux nouvelles règles sont isolés, littéralement et symboliquement. Ils sont engagés sur les « Nefs des fous » et exclus de la société.

Quand la pauvreté ne cesse de s'accroître sous l'effet des bas salaires et du chômage, une autre approche s'impose. Les pauvres vont être enfermés dans des asiles et des « maisons de travail », on passe ainsi à la phase de la punition et de l'éducation.

B) De Mandeville et Marx à la citoyenneté sociale

Dès le 18^{ème} siècle, on commence à s'interroger sur les causes de la pauvreté, on commence également à mesurer la pauvreté. Mandeville peut déclarer que « dans une Nation libre où il n'est pas permis d'avoir des esclaves, les plus sûres richesses consistent à pouvoir disposer d'une multitude de pauvres⁴¹. » Marx explique plus tard qu'effectivement le paupérisme est la condition nécessaire de la production capitaliste et de l'accumulation de la richesse. Petit à petit les pauvres deviennent « une classe dangereuse », et commence à se développer un mouvement philanthropique en faveur des pauvres qui acceptent de travailler pour un salaire de misère.

Le 20^{ème} siècle a connu l'émergence de systèmes de protection sociale basés sur les droits et impliquant une citoyenneté sociale. Celle-ci a été théorisée par T.H. Marshall qui explique comment les inégalités économiques rendent inopérants les droits civils et politiques. Cela démontre d'ailleurs, si besoin est, l'indivisibilité des droits humains et l'importance de la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels. Ces derniers sont donc le complément indispensable pour donner du sens et du contenu à la citoyenneté politique. Même si la pauvreté n'a pas été éradiquée en Europe occidentale, elle était devenue (après la II^{ème} guerre mondiale) un problème dit « résiduel », la grande majorité de la population ayant accès à des emplois suffisamment rémunérés et à des services sociaux et publics qui permettaient de garantir un niveau de vie décent, même en cas de maladie ou de chômage. Ce sont ces systèmes qui, actuellement, sont menacés et qui risquent de disparaître. Le volet « social » du néolibéralisme a fait son entrée en Europe et peut y engendrer les mêmes résultats qu'ailleurs dans le monde. Il ne s'attaque pas en premier lieu aux pauvres, mais aux classes moyennes, les travailleurs au salaire décent et aux « droits acquis » et qui sont considérés comme étant des « privilégiés ». Ils risquent de rejoindre le groupe des pauvres ou de vivre avec un revenu tantôt juste au-dessus, tantôt en-dessous du seuil de pauvreté. Avec le slogan « L'argent doit aller à ceux qui en ont réellement besoin ! », on démantèle les politiques de sécurité sociale et les services publics pour obliger tous les chômeurs à accepter n'importe quel travail mal rémunéré.

C) De l'OIT à l'ONU et à la Déclaration universelle des droits de l'homme

La création de l'OIT (1919) et de l'ONU (1945) sont des événements majeurs qui ont influencé grandement notre regard sur la pauvreté et ils ont permis de traiter cette question sous l'angle de la justice sociale et des droits humains. En effet, le préambule de la *Constitution de l'OIT*, constatant que « des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes *l'injustice, la misère et les privations*, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en

⁴¹ Cité par Geremek, B., *op. cit.*, p. 294.

danger », affirme qu'« *une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale* » (souligné par nous).

La *Charte de l'ONU*, tout en soulignant son ambition de favoriser « le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande » (préambule), énonce parmi ses buts « le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion (art. 1.3). Elle vise également « le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social » (art. 55.1).

Quant à la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (1948), elle proclame comme la plus haute aspiration de l'homme « l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, *libérés de la terreur et de la misère* » (préambule, souligné par nous). Ce premier instrument international en matière de droits humains, que tous les Etats membres de l'ONU ont adopté et sont tenus d'honorer, consacre les besoins élémentaires de tout un chacun dans leur globalité. Selon son article 25 : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. »

Ce sont ces textes fondateurs qui ont guidé, et continuent à guider, les organes onusiens des droits humains et la codification d'un corpus des droits humains appelé « Droit international des droits de l'homme ».

Depuis la fin des années 1980, toute une série d'activités concernant la pauvreté ont été entreprises au sein de l'ONU, à commencer au sein de son Assemblée générale. Parmi celles-ci, il convient de mentionner tout particulièrement les travaux des organes onusiens des droits humains, car ces derniers sortent la lutte contre la pauvreté du champ de la charité pour celui des droits.

1. Les organes onusiens des droits humains

Dans une déclaration portant sur la pauvreté, le *Comité des droits économiques, sociaux et culturels* (CODESC)⁴² affirme que « *la pauvreté constitue un déni des droits humains* » et définit la pauvreté comme étant « la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux »⁴³.

Pour le CODESC « chaque Etat partie [au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels] a l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits [figurant dans le Pacte]. Ainsi, un Etat partie dans lequel, par exemple, nombreuses sont les personnes qui manquent de l'essentiel, qu'il s'agisse de nourriture, de soins de santé

⁴² L'organe de l'ONU chargé de surveiller la mise en oeuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels par ses Etats parties. Pour de plus amples informations, prière de se référer au site internet du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm>

⁴³ Déclaration intitulée *Questions de fond concernant la mise en oeuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels: la pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, adoptée le 4 mai 2001 (voir §§ 1 et 8 du document E/C.12/2001/10, daté du 9 mai 2001, [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/29d8ffb79b5c761cc1256a5300402411/\\$FILE/G0142012.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/29d8ffb79b5c761cc1256a5300402411/$FILE/G0142012.pdf))

primaires, de logement ou d'enseignement, est un Etat qui, à première vue, néglige les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte. »⁴⁴

La première étude spécifique, sous l'angle des droits humains au sein de l'ONU, sur la question de la pauvreté a été menée dans les années 1990 par la *Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités*⁴⁵. Cette étude comporte des analyses très intéressantes telles que celle qui porte sur l'impact de l'extrême pauvreté sur les droits humains, en particulier sur les droits économiques, sociaux et culturels, et arrive à la conclusion, sans surprise, que « *la misère est la négation non d'un droit en particulier ou d'une catégorie de droits mais de l'ensemble des droits de l'homme.* »⁴⁶ Il faut également souligner que cette étude a ouvert la voie à d'autres études et/ou mandats au sein de l'ONU.

Toujours au sein de cet organe, alors devenu la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme⁴⁷, un projet de « *Principes directeurs 'Extrême pauvreté et droits de l'homme : les droits des pauvres'* »⁴⁸ a été élaboré par un groupe spécial d'experts⁴⁹. Dans ce document, tout en reprenant la définition donnée à la pauvreté par le CODESC (voir ci-dessus), les experts de la Sous-Commission affirment que « *l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale constituent une violation de la dignité humaine* »⁵⁰. Ces principes mettent également en exergue les obligations des Etats et la coopération internationale dans ce domaine : « ...Les Etats et la communauté internationale ont l'obligation d'agir immédiatement pour mettre un terme aux situations généralisées de pauvreté, de famine et de misère (...) La coopération internationale doit être couplée avec des mesures adéquates en matière de commerce international, de développement des marchés et d'investissements, de marché des armes, et de régulation du marché du travail, de sorte qu'elle soit efficace et ne conduise pas à accélérer le cycle de l'extrême pauvreté. L'annulation de la dette extérieure, l'abaissement des taux d'intérêt financiers et toute autre mesure de cet ordre doivent faire partie de la politique de coopération internationale des Etats et des obligations des Etats. » Si ces principes ne sont pas exempts de critiques⁵¹, ils apportent une perspective des droits humains dans la lutte contre la pauvreté. De ce point de vue, cette contribution est à saluer. Adoptés par la Sous-Commission lors de sa 58^{ème} et dernière session (août 2006), ces principes ont été soumis au Conseil des droits de l'homme (CoDH) pour examen. A la demande de ce dernier, plusieurs séminaires et consultations ont été organisés à ce propos. La version finale de ces principes devrait être adoptée lors de la 21^{ème} session du CoDH (septembre 2012)⁵².

⁴⁴ Cf. § 10 de l' *Observation générale n° 3 : La nature des obligations des Etats parties* (art. 2, par. 1, du Pacte), adoptée par le CODESC en 1990 lors de sa 5^{ème} session, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>

⁴⁵ Voir *Rapport final sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté*, élaboré par M. Leandro Despouy, E/CN.4/Sub.2/1996/13 du 28 juin 1996. Nous pouvons regretter que cette étude porte uniquement sur l'extrême pauvreté. En effet, la distinction faite entre la pauvreté et l'extrême pauvreté ne rend pas service à ceux et celles qui veulent lutter réellement contre la pauvreté, vu qu'il est extrêmement difficile de mesurer la pauvreté avec des méthodes et indicateurs suggérés comme expliqué plus haut.

⁴⁶ Idem, § 176.

⁴⁷ Cet organe a été remplacé par le Comité consultatif avec la création du Conseil des droits de l'homme en 2006. Voir Cahier critique n° 1 du CETIM intitulé le « Conseil des droits de l'homme et ses mécanismes », février 2008, http://www.cetim.ch/fr/publications_cahiers.php#conseil

⁴⁸ Cf. Annexe du document A/HRC/Sub.1/58/16, daté du 11 juillet 2006.

⁴⁹ Il s'agit de Mme Iulia Antoanella Motoc et de MM José Bengoa (coordonnateur), Emmanuel Decaux, M. El-Hadji Guissé et Yozo Yokota.

⁵⁰ Cf. §§ 1 et 2 du Principes directeurs figurant en annexe du document A/HRC/Sub.1/58/16 (gras et italiques sont de notre fait).

⁵¹ Voir à ce propos la déclaration écrite du CETIM intitulée « La pauvreté est-elle une violation des droits humains ? », A/HRC/6/NGO/48, présentée à la 6^{ème} session du Conseil des droits de l'homme en 2007, <http://www.cetim.ch/fr/interventions/290/la-pauvrete-est-elle-une-violation-des-droits-humains-1>

⁵² A l'heure de rédaction du présent Cahier, la version finale n'était pas disponible. C'est pourquoi, nous ne pouvons pas nous prononcer à ce propos.

Dès la fin des années 1980, la *Commission des droits de l'homme* (actuellement Conseil des droits de l'homme)⁵³ s'est intéressée à la question de la pauvreté, plus précisément de l'extrême pauvreté, et a mandaté son organe subsidiaire pour mener la première étude précitée à ce propos. Dans ses multiples résolutions, la Commission des droits de l'homme a toujours affirmé que « l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale sont des atteintes à la dignité humaine et, par conséquent, requièrent des actions urgentes, nationales et internationales, pour y mettre fin »⁵⁴. Dès 1998, la Commission des droits de l'homme a nommé un Expert indépendant sur la question « des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté » chargé, entre autres, d'« évaluer l'interrelation entre la promotion et la protection des droits de l'homme et l'élimination de l'extrême pauvreté, notamment grâce à l'évaluation des mesures prises, aux niveaux national et international, pour promouvoir la pleine jouissance des droits de l'homme des personnes vivant dans l'extrême pauvreté »⁵⁵. Ce mandat (rebaptisé depuis *Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme*⁵⁶) a été régulièrement renouvelé par l'ancienne Commission, puis par l'actuel Conseil des droits de l'homme.

Les détenteurs de mandat qui se sont succédés ont étudié différents aspects de la question et fait des propositions pour combattre l'extrême pauvreté⁵⁷. Parmi ces dernières, nous pouvons mentionner entre autres :

- *L'impact des programmes de transferts monétaires*⁵⁸ sur la mise en oeuvre des droits humains des bénéficiaires. La Rapporteuse spéciale estime que ces programmes « ne sont pas forcément le moyen le plus approprié ni le plus efficace pour lutter contre l'extrême pauvreté et protéger les droits de l'homme dans toutes les situations. Ils doivent être considérés comme une composante, parmi d'autres, des politiques d'assistance sociale. A ce titre, ils doivent être intégrés dans les régimes de protection sociale et reposer sur de solides systèmes juridiques et institutionnels encadrés par les normes et les principes des droits de l'homme. »⁵⁹ ;
- *L'impact des pensions sociales* (appelées également pensions non contributives) sur les conditions de vie des personnes âgées. Pour la Rapporteuse spéciale, « les pensions non contributives peuvent en effet réduire considérablement la pauvreté et la vulnérabilité des personnes âgées ». Dans ce même rapport, l'Experte indépendante examine également le rôle de l'assistance et de la coopération internationale dans le domaine de la sécurité sociale⁶⁰.
- *L'impact des crises économiques et financières mondiales sur les plus pauvres*. Selon la Rapporteuse spéciale, « si les inégalités ne sont pas combattues, elles pourraient engendrer une aggravation de l'agitation sociale et des conflits sociaux ». Pour en sortir, elle suggère l'établissement d'un niveau minimum de protection sociale, la promotion de l'emploi et du travail décent, la révision du système fiscal en faveur de l'intérêt général et de la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels (lutte contre l'évasion fiscale, élimination des exonérations, exemptions et dérogations qui profitent

⁵³ Voir note 47.

⁵⁴ Voir entre autres les résolutions 1998/25, § 1.a et 1999/26, adoptées respectivement le 17 avril 1998 et 26 avril 1999.

⁵⁵ Cf. Résolution 1998/25 de la Commission des droits de l'homme, adoptée le 17 avril 1998 par 51 voix pour 1 contre (Etats-Unis d'Amérique).

⁵⁶ Voir la résolution 17/13 du Conseil des droits de l'homme, adoptée sans vote le 17 juin 2011. Pour faciliter la lecture, nous utiliserons dans le présent Cahier le terme de Rapporteur spécial.

⁵⁷ Depuis 2008, ce mandat est assumé par Mme Magdalena Sepúlveda Carmona. Pour plus d'information sur ce mandat et les activités de la Rapporteuse spéciale, prière de se référer au site du Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx> (version anglaise à jour)

⁵⁸ « Les programmes de transferts monétaires (conditionnels ou non) font partie des politiques d'assistance sociale qui visent à mettre en place des 'programmes de filets de sécurité' ou des programmes de prévoyance sociale'. » (cf. § 19 du document A/HRC/11/9 du 27 mars 2009, présenté à la 11^{ème} session du CoDH).

⁵⁹ Idem, § 3 du résumé.

⁶⁰ Cf. A/HRC/14/31 du 31 mars 2010, présenté à la 14^{ème} session du CoDH.

exagérément aux nantis, etc.), la réglementation des activités des institutions bancaires et des établissements financiers, l'instauration d'une taxe sur les transactions financières...⁶¹

- **La criminalisation des pauvres.** Dans son dernier rapport, la Rapporteuse spéciale analyse « plusieurs lois, réglementations et pratiques qui punissent, isolent et contrôlent les personnes vivant dans la pauvreté et compromettent leur autonomie. » Pour elle, « de telles mesures (...) représentent à l'heure actuelle une menace grave à l'exercice des droits de l'homme par les personnes vivant dans la pauvreté. » La Rapporteuse spéciale est préoccupée en particulier par : « a) les lois, les réglementations et les pratiques qui limitent excessivement les activités de subsistance menées dans les espaces publics par les personnes vivant dans la pauvreté ; b) les réglementations et les mesures relatives à l'aménagement urbain liées à l'embourgeoisement et à la privatisation des espaces publics qui ont des incidences disproportionnées sur les personnes vivant dans la pauvreté ; c) les conditions touchant à l'accès aux services publics et aux prestations sociales qui portent atteinte à l'autonomie, à la vie privée et à la vie de famille des personnes vivant dans la pauvreté ; et d) l'usage excessif et arbitraire de la détention et de l'incarcération qui menace la liberté et la sécurité des personnes vivant dans la pauvreté. »⁶²

2. Assemblée générale de l'ONU

De nombreuses résolutions de l'Assemblée générale affirment que « l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale sont des atteintes à la dignité de la personne humaine »⁶³. Cette affirmation a trouvé un consensus parmi tous les Etats membres de l'ONU lors de la **Conférence mondiale sur les droits de l'homme**, tenue à Vienne en juin 1993. En effet, la déclaration finale de cette conférence réaffirme que « l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale constituent une violation de la dignité humaine. »⁶⁴

Parmi les objectifs de l'ONU figure « le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social » (art. 55.1 de la Charte). C'est pourquoi, l'ONU a adopté de nombreuses Déclarations, Chartes ou résolutions portant sur les questions de développement, de commerce, de la coopération, du droit à l'autodétermination des peuples, etc. Etant donné qu'il n'est pas possible de les mentionner toutes dans le cadre du présent Cahier, nous nous en tiendrons à quelques unes d'entre elles (dans l'ordre chronologique).

La **Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social** affirme que « Le développement et le progrès dans le domaine social sont fondés sur le respect de la dignité et de la valeur de la personne humaine et doivent assurer la promotion des droits de l'homme ainsi que la justice sociale, ce qui exige: a) L'élimination immédiate et définitive de toutes les formes d'inégalité, d'exploitation des peuples et des individus, de colonialisme, de racisme, y compris le nazisme et l'apartheid, et de toute autre politique et idéologie contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ; b) La reconnaissance et la mise en oeuvre effective des droits civils et politiques ainsi que des droits économiques, sociaux et culturels sans aucune discrimination. »⁶⁵

Dans la **Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international**, les Etats membres de l'ONU ont proclamé solennellement leur « détermination commune de travailler

⁶¹ Cf. A/HRC/17/34 du 17 mars 2011, présenté à la 17^{ème} session du CoDH.

⁶² Cf. A/66/265 du 4 août 2011, présenté à l'Assemblée générale de l'ONU.

⁶³ Cf. entre autres les résolutions 47/134 et 55/106 intitulée « Droits de l'homme et extrême pauvreté », adoptées par l'Assemblée générale respectivement, le 18 décembre 1992 et le 4 décembre 2000.

⁶⁴ Cf. § 25 de la *Déclaration et Programme d'action de Vienne*, A/CONF.157/23, du 12 juillet 1993, <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28symbol%29/a.conf.157.23.fr>

⁶⁵ Proclamée par l'Assemblée générale de l'ONU le 11 décembre 1969 [résolution 2542 (XXIV)], art. 2, <http://www2.ohchr.org/french/law/progres.htm>

d'urgence à *l'instauration d'un nouvel ordre économique international* fondé sur l'équité, l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun et la coopération entre tous les Etats, indépendamment de leur système économique et social, qui corrigera les inégalités et rectifiera les injustices actuelles, permettra d'éliminer le fossé croissant entre les pays développés et les pays en voie de développement et assurera dans la paix et la justice aux générations présentes et futures un développement économique et social qui ira en s'accéléralant »⁶⁶. Ce nouvel ordre devrait se baser entre autres sur la « coopération la plus étendue possible entre tous les Etats membres de la communauté internationale, fondée sur l'équité et de nature à éliminer les disparités existant dans le monde et à assurer la prospérité pour tous » (§ 4.b).

La Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition adoptée en 1974 par la Conférence mondiale sur l'alimentation reconnaît « la grave crise alimentaire qui affecte les peuples des pays en développement où vivent la majeure partie de ceux qui souffrent de la faim et de la sous-alimentation et où plus des deux tiers de la population mondiale produisent un tiers environ des ressources alimentaires du monde – déséquilibre qui menace de s'aggraver encore au cours des dix prochaines années – a non seulement de graves répercussions économiques et sociales, mais porte aussi profondément atteinte aux principes et aux valeurs de caractère plus fondamental qui s'incarnent dans le droit à la vie et à la dignité humaine tel qu'il est consacré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme »⁶⁷.

La Conférence proclame solennellement que « chaque homme, femme et enfant a le droit inaliénable d'être libéré de la faim et de la malnutrition afin de se développer pleinement et de conserver ses facultés physiques et mentales. La société d'aujourd'hui possède déjà des ressources, des capacités organisationnelles et une technologie suffisantes, et, partant, les moyens d'atteindre cet objectif. En conséquence, l'élimination définitive de la faim est un objectif commun de tous les pays de la collectivité internationale, notamment des pays développés et des autres Etats en mesure de fournir une aide ».

Par la **Charte des droits et devoirs économiques des Etats**, les Etats membres de l'ONU se sont engagés à « réaliser une prospérité plus grande dans tous les pays et des niveaux de vie plus élevés pour tous les peuples »⁶⁸.

La **Déclaration sur le droit au développement** souligne que « l'être humain est le sujet central du développement et doit donc être le participant actif et le bénéficiaire du droit au développement. »⁶⁹ Elle souligne également le droit et le devoir de chaque Etat de : « formuler des politiques de développement national appropriées ayant pour but l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, fondée sur leur participation active, libre et utile au développement et à la répartition équitable des avantages qui en résultent ». (art. 2 § 3)

⁶⁶ Cf. Préambule de la résolution 3201 (S-VI), adoptée par l'Assemblée générale le 1^{er} mai 1974 :

http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/3201%20%28S-VI%29

A noter que cette Déclaration est accompagnée d'un Programme d'action détaillé concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, voir Résolution 3202 (S-VI) de l'Assemblée générale,

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/res/3202%28S-VI%29&referer=http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/ga_3201/ga_3201.html&Lang=F

⁶⁷ Adoptée le 16 novembre 1974 par la Conférence mondiale de l'alimentation convoquée par l'Organisation des Nations Unies en application de la résolution 3180 (XXVIII) de l'Assemblée générale en date du 17 décembre 1973; et que l'Assemblée générale a faite sienne dans sa résolution 3348 (XXIX) du 17 décembre 1974, <http://www2.ohchr.org/french/law/malnutrition.htm>

⁶⁸ Cf. Préambule de la résolution 3281 (XXIX), § a), adoptée le 12 décembre 1974,

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/res/3281%28XXIX%29&referer=http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/ga_3201/ga_3201.html&Lang=F

⁶⁹ Adoptée le 4 décembre 1986 par l'Assemblée générale de l'ONU. Voir à ce propos la brochure du CETIM intitulée *Le droit au développement*, 2007, http://www.cetim.ch/fr/publications_ddevelep.php

Parmi les déclarations adoptées par l'Assemblée générale de l'ONU, celle du **Sommet mondial pour le développement social** (Copenhague, 1995) revêt sans doute une importance particulière, étant donné qu'elle prône le développement social pour tout un chacun sans aucune discrimination et prend des engagements pour l'élimination de la pauvreté. Tout d'abord, la Déclaration et le Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social définissent la pauvreté comme suit : « La pauvreté se manifeste sous diverses formes : absence de revenu et de ressources productives suffisantes pour assurer des moyens d'existence viables ; faim et malnutrition ; mauvaise santé ; absence d'accès ou accès limité à l'éducation et autres services de base ; morbidité et mortalité accrues du fait de maladies ; absence ou insuffisance de logements ; environnement insalubre ; discrimination sociale et exclusion. Une autre caractéristique est que les pauvres ne participent pas à la prise de décisions dans la vie civile, sociale et culturelle. »⁷⁰ Ensuite, « la pauvreté, le chômage et l'exclusion sociale » sont identifiés comme « les problèmes sociaux les plus graves »⁷¹. Pour les Etats « La pauvreté est intimement liée à l'absence de contrôle sur les ressources, notamment la terre, les compétences, les connaissances, les capitaux et les relations sociales influentes. »

Par l'adoption de la Déclaration et du Programme d'action précités, les Etats se sont engagés, entre autres, à :

- « poursuivre l'objectif de l'élimination de la pauvreté dans le monde, grâce à des actions nationales et à une coopération internationale menées avec détermination ; il s'agit là, pour l'humanité, d'un impératif éthique, social, politique et économique » ;
- axer leurs efforts et politiques « sur l'élimination des causes profondes de la pauvreté et la satisfaction des besoins fondamentaux de tous. Il s'agira notamment d'éliminer la faim et la malnutrition, d'assurer la sécurité alimentaire, d'offrir un enseignement, un emploi et des moyens de subsistance adéquats, de fournir des soins de santé primaires, y compris des soins de santé en matière de reproduction et d'assurer un logement adéquat, l'approvisionnement en eau potable et des installations sanitaires ainsi que la participation de tous à la vie sociale et culturelle » ;
- veiller « à ce que les politiques et budgets nationaux soient orientés, selon les besoins, vers la satisfaction des besoins fondamentaux, la réduction des inégalités et la lutte contre la pauvreté, en tant qu'objectifs stratégiques » ;
- garantir « une protection sociale de base » ;
- promouvoir « le plein emploi et l'emploi productif » et à favoriser « l'intégration sociale »⁷².

Par ailleurs, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté quatre résolutions (1961, 1970, 1980 et 1990) sur, respectivement, la première, la deuxième, la troisième et la quatrième « décennie » du développement. 1996 fut déclarée **Année internationale pour l'élimination de la pauvreté** et fut le début de la Première Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté⁷³. En décembre 2007, l'Assemblée générale adopta une résolution sur la « Deuxième décennie » de l'ONU sur l'éradication de la pauvreté (2008-2017)⁷⁴.

En 2002, l'Assemblée générale a mis également en place un **Fonds mondial de solidarité** pour l'éradication de la pauvreté. Jusqu'à présent, ce fonds n'a pas été opérationnalisé⁷⁵.

⁷⁰ Cf. A/CONF.166/9 (chapitre II, § 19), daté du 19 avril 1995, <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9fr.htm>

⁷¹ Idem (Annexe I, § 2).

⁷² Idem (Engagements n° 2, 3 et 4).

⁷³ Résolution A/RES/50/107, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 26 janvier 1996.

⁷⁴ Résolution A/RES/62/205, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 10 mars 2008.

⁷⁵ Résolution A/RES/56/207, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 26 février 2002.

Bien que ces affirmations et engagements constituent en quelque sorte une feuille de route pour les Etats et qu'ils soient encore et toujours valables, ils ne sont pas appliqués dans la pratique. En effet, l'Assemblée générale ne réussit pas à briser le mur des politiques néolibérales. Le problème est que les Etats puissants du moment sont acquis depuis longtemps à ces politiques et les imposent au monde entier par l'intermédiaire en particulier des institutions financières internationales (Bretton Woods) qu'ils dominent. C'est pourquoi d'ailleurs, on observe depuis une quinzaine d'années l'influence de l'idéologie néolibérale dans les textes adoptés lors des sommets mondiaux organisés par l'Assemblée générale. Les Objectifs du millénaire, qui sont censés « réduire la pauvreté », en font partie et constituent non seulement un recul par rapport aux engagements précités mais également une manoeuvre dilatoire pour ne pas les appliquer (voir chapitre V.B).

V. LA RUPTURE DU NÉOLIBÉRALISME ET SES CONTRECOUPS AU SEIN DE L'ONU

Dans les pages précédentes, nous avons analysé l'inconsistance et l'incohérence de la Banque mondiale dans « sa lutte » contre la pauvreté, étant donné que les politiques économiques et de développement promues par cette entité provoquent l'augmentation de la pauvreté. Il convient de se pencher dans ce chapitre sur l'idéologie qui anime la Banque mondiale et ses impacts au sein de l'ONU.

A) La dette, les Programmes d'ajustement structurel, la Banque mondiale et sa prétendue lutte contre la pauvreté

Le *néolibéralisme* se caractérise par : une limitation du rôle de l'Etat en matière économique, sociale et juridique ; l'ouverture de nouveaux domaines d'activité à la loi du marché ; une vision de l'individu en tant qu'« entrepreneur de lui-même » ou « capital humain » que celui-ci parviendra à développer et à faire fructifier s'il sait s'adapter, innover... Le néolibéralisme, ses partisans le présentent comme faisant l'objet d'un consensus et comme étant sans alternative. Ses conséquences doivent être perçues comme des phénomènes inévitables qu'il faut accepter. Les idées opposées au néolibéralisme sont qualifiées d'archaïques⁷⁶.

Les politiques néolibérales ont été mises en oeuvre depuis l'accession au pouvoir de Ronald Reagan aux Etats-Unis et Margareth Thatcher au Royaume-Uni au début des années 1980 et imposées progressivement aux Etats du monde entier grâce aux conditions posées (Programmes d'ajustement structurel) par le couple FMI/Banque mondiale.

Les Programmes d'ajustement structurel (PAS) sont intimement liés à la question de la dette⁷⁷, étant donné qu'ils ont été conçus et imposés par le duo FMI/Banque mondiale aux pays du Tiers Monde officiellement « pour réagir aux déséquilibres de l'économie et en particulier au déficit de la balance des paiements de différents pays »⁷⁸, suite à la crise du remboursement de la dette au début des années 1980⁷⁹.

⁷⁶ Cf. <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Neoliberalisme.htm>

⁷⁷ Pour de plus amples informations sur la dette, voir également la brochure du CETIM *Dette et droits humains*, 2007, http://www.cetim.ch/fr/publications_dette.php et le manuel *Menons l'enquête sur la dette ! Manuel pour les audits de la dette du Tiers Monde*, éd. CETIM et CADTM, 2006, http://www.cetim.ch/fr/publications_ouvrages/138/menons-l-enquete-sur-la-dette-manuel-pour-les-audits-de-la-dette-du-tiers-monde

⁷⁸ Cf. § 11 du Rapport du Secrétaire général, E/CN.4/Sub.2/1995/10, daté du 4 juillet 1995, soumis à la 47^{ème} session de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités.

⁷⁹ A l'instar de la Grèce, du Portugal et de l'Irlande, des politiques similaires aux PAS sont désormais imposés également aux pays du Nord par la « Troïka » (Commission européenne, FMI et Banque centrale européenne).

Telle est la philosophie qui a été introduite dès 1990 par la Banque mondiale pour mener sa « lutte contre la pauvreté ». Il ne s'agissait nullement de donner un « visage humain » au Consensus de Washington, mais de le renforcer avec une politique dite « sociale » orientée vers le démantèlement des protections sociales existantes et des services publics⁸⁰.

Censée sortir les pauvres de la misère, la Banque mondiale impose des politiques aux Etats qui aggravent leur situation. Ainsi, elle interdit toute forme de subsides, de soutiens à l'agriculture paysanne, d'aides au logement, de salaires minima... Dorénavant, les règles sont décidées par « le marché » et l'Etat a pour rôle d'aider le marché à mieux fonctionner. Cet Etat mettra en place une politique macro-économique « stable », il luttera contre l'inflation, il organisera un « Etat de droit » et une politique de la concurrence, il éliminera les tarifs douaniers et les barrières à la circulation des capitaux. Il privatisera les entreprises publiques et acceptera que les frais liés aux services sociaux soient payés par les citoyens, il dérégulera le marché du travail. Tout le discours développé par la Banque mondiale entre 1990 et 1995 sert à mettre en place cet « ordre du discours », ce nouveau savoir sur la pauvreté et sur les possibilités de la réduire. Les politiques sociales à proprement parler ne font pas l'objet de ce discours, tout au plus est-il fait référence aux politiques de santé et d'éducation. Soulignons une fois de plus que les politiques du « Consensus de Washington » ne subissent aucun changement.

La lutte contre la pauvreté est présentée comme étant dans l'intérêt commun, tandis que les assurances sociales répondraient à des intérêts particuliers. Ce plan de lutte de la Banque mondiale contre la pauvreté met fin au projet de modernisation et de progrès sociaux qui était au cœur de la pensée développementaliste de l'après-guerre (II^{ème} guerre mondiale).

En 1999, le FMI adhère à la priorité de la lutte contre la pauvreté et remplace sa « Facilité renforcée d'ajustement structurel » (FRAS) par une « Facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté » (FCRP). Dorénavant, les deux institutions de Bretton Woods vont mieux se partager les tâches, le FMI s'occupant des politiques de stabilité macro-économique, la Banque s'occupant des politiques structurelles. Ensemble, elles vont demander aux pays pauvres d'établir un « Document stratégique de réduction de la pauvreté » (DSRP) qu'ils devront rédiger avec la participation des « stakeholders » (parties prenantes). Ce document doit ensuite être approuvé par le « Joint Staff » des deux institutions et, en cas d'accord, il donnera lieu à un réaménagement, une réduction, voire une annulation de la dette extérieure et un financement à taux réduit.

Bien entendu, la nécessité de l'accord des institutions interdit toute politique qui ne respecte pas les recettes néolibérales. L'exercice de participation a également tourné court. Les mouvements sociaux étant exclus de l'exercice commencèrent à rédiger des documents parallèles. Un rapport d'évaluation du service indépendant du FMI confirma les déficiences du programme : la FCRP aurait dû être plus qu'un changement d'étiquette, mais le FMI continua à travailler comme d'habitude, *business as usual*. Le rapport dénonce le fait que la plus grande partie de l'aide apportée ne peut même pas être utilisée mais sert directement au remboursement de la dette et alimente les réserves⁸¹.

Le constat sur les PAS, fait en 1999 par M. Fantu Cheru, Expert indépendant de l'ancienne Commission des droits de l'homme, est sans appel et garde encore toute son actualité. Pour lui, l'ajustement structurel, qui a permis la contre-révolution néolibérale, va « au-delà de la simple imposition d'un ensemble de mesures macroéconomiques au niveau interne. Il est l'expression d'un projet politique, d'une stratégie délibérée de transformation sociale à l'échelle mondiale, dont l'objectif principal est de faire de la planète un champ d'action où les sociétés transnationales pourront opérer en toute sécurité. Bref, les PAS jouent un rôle de 'courroie de transmission' pour faciliter le processus de

⁸⁰ Pour une analyse détaillée, voir Mestrum, F., *op. cit.*, chap. 5.

⁸¹ FMI, *The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa*, Independent Evaluation Office, Washington, 2007.

mondialisation qui passe par la libéralisation, la déréglementation et la réduction du rôle de l'Etat dans le développement national »⁸². Faut-il préciser que cette analyse est non seulement valable pour les pays du Sud mais également désormais pour les pays du Nord si l'on se réfère au contexte européen.

B) Objectifs du millénaire : histoire d'un échec annoncé

C'est dans ce contexte qu'il faut analyser l'adoption des Objectifs du millénaire. C'est pourquoi aussi l'effort du Sommet mondial de 1995 pour le développement social, signalé plus haut, n'a pas connu un succès durable. Un an après, en 1996, l'OCDE publia ses « objectifs internationaux du développement »⁸³ qui devinrent en 2000 les « Objectifs du millénaire » (ODM) : réduire de moitié l'extrême pauvreté et la faim ; assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; réduire la mortalité infantile ; améliorer la santé maternelle ; combattre le VIH/Sida, le paludisme et autres maladies ; préserver l'environnement ; mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Ces grands objectifs sont accompagnés de 21 « cibles » et de 60 indicateurs. Ils ont eu un écho énorme dans le monde riche et ont mobilisé de grands groupes de jeunes pour la coopération au développement. Néanmoins, ils méritent une critique sérieuse qui ne commence à être entendue qu'aujourd'hui, au moment où il devient clair pour tout le monde qu'ils ne seront pas atteints.

D'abord, il y a une série d'éléments qui ont considérablement baissé le niveau d'ambition : l'année de référence de 1990 pour les statistiques de la pauvreté au lieu de 2000, le « pourcentage » des pauvres et non pas le nombre des pauvres, par exemple⁸⁴.

Deuxièmement, les ODM ignorent totalement les causes structurelles de la pauvreté. Si l'ensemble de l'aide au développement était consacré aux ODM, la pauvreté pourrait néanmoins continuer à augmenter. Le contexte mondial dans lequel la pauvreté émerge est totalement ignoré.

Troisièmement, les ODM ont été imposés du haut vers le bas, en dépit de tous les discours sur l'appropriation (*ownership*) par les pays pauvres de leur avenir. Ces derniers n'ont aucun choix à faire prévaloir. C'est pourquoi ils doivent acquérir d'urgence une autonomie politique afin de définir eux-mêmes leurs priorités de développement, comme la CNUCED la conseille.

Quatrièmement, la lutte contre la pauvreté imposée par les institutions de Bretton Woods continue de prôner la privatisation et la dérégulation. Ces politiques ne peuvent pas produire une croissance infinie et encore moins réduire la pauvreté. Après vingt ans d'ajustements structurels (voir ci-dessus), leur bilan économique et social est négatif⁸⁵.

Cinquièmement, les pays pauvres, dit-on, n'ont pas de « bonne gouvernance ». C'est tout à fait vrai et c'est inévitable après plus de vingt ans de politiques qui affaiblissent les Etats et qui réduisent leurs ressources. Mais, peut-on parler de bonne gouvernance sans dénoncer la mauvaise gouvernance généralisée, en particulier celle du G8, du FMI, de la Banque mondiale et, de façon générale, des pays riches dominants ?

⁸² Cf. *Rapport annuel de l'Expert indépendant sur les effets des politiques d'ajustement structurel sur la jouissance effective des droits de l'homme*, présenté à la 55^{ème} session de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/1999/50 du 24 février 1999, § 31.

⁸³ OCDE, *Rapport sur la Coopération au Développement, 1996*, OCDE, Paris, 1996.

⁸⁴ Pogge, T., *The First UN Millennium Development Goal : a Cause for Celebration?*, 2003, www.etikk.no/globaljustice

⁸⁵ Weisbrot, M. et al., *The Scoreboard on Development : 25 years of diminished progress*, Washington, Center for Economic and Policy Research, September 2005.

Sixièmement, ces ODM ne seront pas réalisés faute de moyens. Selon Jeffrey Sachs, le directeur du programme du millénaire de l'ONU, les pays riches devraient dépenser entre 0,45 et 0,54 % de leur revenu national brut pour l'aide au développement. Malgré l'objectif de 0,7 % fixé par l'ONU il y a 30 ans, l'aide diminue à nouveau.

Septièmement, il est frappant de constater la précision chiffrée de tous les ODM, sauf pour l'Objectif n° 8 qui comprend les engagements des pays riches.

Huitièmement, il est désormais clair que ces objectifs n'ont rien à voir avec le développement, ni sur le plan économique, ni sur le plan social. Ils sont loin d'être ambitieux et témoignent en fait de la baisse constante du niveau d'ambition des Etats riches.

Neuvièmement, malgré le fait que la Déclaration du Millénaire dont sont issus ces ODM comprend également toute une série d'objectifs en matière de droits humains, ceux-ci n'ont pas été repris dans le programme mondial. Ils ne comprennent pas non plus de référence au travail, la référence au « travail décent » n'ayant été ajoutée qu'en 2005.

Dixièmement et enfin, d'un point de vue éthique, il est difficile de comprendre qu'on puisse se contenter de *réduire de moitié* une pauvreté extrême qui est une pauvreté qui tue. Dans un monde immensément riche, faut-il attendre 25 ans pour sauver les populations de la faim et du dénuement ?

CONCLUSION

Il faut se rendre à l'évidence ; telle qu'elle est conçue actuellement, la lutte contre la pauvreté ne peut avoir de succès. Et ce, malgré les efforts bien intentionnés de milliers de travailleurs sociaux et de co-opérants.

En effet, comment peut-on prétendre lutter contre la pauvreté si en même temps on mène des politiques qui produisent de la pauvreté ? En privatisant les services publics et en les rendant payants, en licenciant des travailleurs et en réduisant les allocations de chômage, en maintenant l'assistance sociale en dessous du seuil de la pauvreté, en privatisant les pensions... on ne peut que faire augmenter le nombre de pauvres. De même, dans le Tiers-Monde : en vendant de grosses superficies de terres et en chassant les petits paysans de leurs terres, en laissant le champs libre aux grandes sociétés transnationales qui ne doivent respecter aucune politique sociale, environnementale, fiscale, en droits humains, ou en sous-payant les employé-e-s, on ne peut que pérenniser la pauvreté.

Mais peut-être le but de ces stratégies n'est-il pas d'éradiquer la pauvreté ? Peut-être se contente-t-on d'éviter les conflits, de maintenir une certaine cohésion sociale et d'aider les pauvres à mieux formuler leurs revendications sociales ? Dans ce cas, les pauvres seront certainement aidés et seront mieux en mesure d'auto-évaluer leur situation et de présenter leurs demandes ; quant à leur pauvreté, elle ne sera pas pour autant diminuée.

La seule solution véritable à la pauvreté est de ***mettre fin aux processus d'appauvrissement***. Cela veut dire que l'on instaurera un système économique et social, soumis au contrôle démocratique, qui corrigera les inégalités et rectifiera les injustices. Un système économique respectueux des normes du travail, de l'environnement et des droits humains. Un système qui soit au service des populations et non pas à celui des sociétés transnationales. Cela veut dire aussi que l'on instaurera un système de protection sociale⁸⁶ et des services publics. La « chasse à la croissance » est sans issue.

⁸⁶ Aujourd'hui, face à l'échec des luttes contre la pauvreté, l'ONU commence à reparler de la protection sociale universelle et même d'une protection sociale transformatrice :

Cela veut dire surtout que l'on se met d'accord pour regarder la pauvreté, non pas comme un problème des pauvres, mais comme un problème de l'ensemble de la société. Si l'on veut lutter efficacement contre la pauvreté, il faut s'attaquer aux *inégalités criantes*. En effet, en 1992, les 20 % de plus riches dans le monde avaient 82,7 % du revenu global. Aujourd'hui 1 % d'entre eux contrôle 50 % de la richesse mondiale. En 20 ans, on assiste à une concentration de la richesse (et du pouvoir) entre les mains d'une petite minorité. C'est une preuve supplémentaire, si besoin est, que la pauvreté ne peut être éradiquée sans la répartition équitable de la richesse, sans système fiscal juste, sans *redistribution des revenus*. La lutte contre la pauvreté et contre les inégalités n'est pas possible par la charité⁸⁷. Elle ne peut certainement pas aboutir sans changements radicaux : c'est bien l'actuel système qui produit ces inégalités croissantes.

La pauvreté est un déni des droits humains (civils, politiques, économiques, sociaux et culturels), comme l'affirment les organes onusiens des droits humains. Le fait de traiter la question de la pauvreté sous l'angle des droits humains permet de sortir la lutte contre la pauvreté du champ de la charité comme c'est le cas actuellement. D'ailleurs, la pauvreté ne peut disparaître sans le respect de tous les droits humains qui impliquent l'élimination de toutes les discriminations⁸⁸, le droit à un niveau de vie adéquat moyennant la santé, l'éducation, le logement etc. Ces derniers éléments sont énumérés en particulier dans le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels et les Etats ont l'obligation de les respecter, de les faire respecter par des tiers (institutions financières et commerciales internationales et les sociétés transnationales par exemple) et de les mettre en oeuvre, au niveau national comme international⁸⁹.

Remerciements

Ce cahier est édité grâce à l'appui de la Direction du développement et de la coopération – Suisse (DDC), de l'Etat et de la Ville de Genève, de la Ville de Lausanne, des Communes de Lancy, Onex, Plan-les-Ouates et Vernier. Il s'inscrit dans le cadre du Programme Droits Humains du CETIM 2011-2013.

Droit de reproduction

Ce cahier est disponible en français, anglais et espagnol.

Sa reproduction et/ou sa traduction dans d'autres langues sont non seulement autorisées mais encouragées, à la condition de mentionner l'édition originale et d'en informer le CETIM.

UNDESA, *Re-thinking Poverty*, <http://www.un.org/esa/socdev/rwss/docs/2010/fullreport.pdf>;

UNRISD, *Combating Poverty and Inequality*, <http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/%28httpAuxPages%29/92B1D5057F43149CC125779600434441?OpenDocument&panel=additional>

L'OIT, pour sa part, a adopté en juin 2012 une recommandation sur un « socle de protection sociale », liée à sa campagne pour une couverture universelle de la sécurité sociale, cf. OIT, *Socles de protection sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable*, Conférence internationale du travail, 101^{ème} session 2012, Rapport IV (2B), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174637.pdf

⁸⁷ Les riches adorent la philanthropie et dépensent de plus en plus. Les 50 donateurs les plus importants des Etats-Unis ont versé l'année dernière US\$ 10,4 milliards. Les grandes fondations telles celles de Bill & Melinda Gates, Bono et autres Rockefeller et Ford, dépensent désormais plus que certains bailleurs nationaux. La philanthropie ne concerne par contre qu'une part infime de leurs revenus et ne les contraint à rien. Ils peuvent donner comme bon leur semble et il n'y a aucun contrôle ni sur leurs priorités ni sur leurs choix. Par contre, les puissants du monde actuel (personnes physiques ou morales) ont recours à toutes sortes de manœuvres pour se soustraire à la fiscalité, au respect des législations sur le travail ou sur l'environnement et des droits humains.

⁸⁸ Voir à ce propos la brochure du CETIM intitulée *Le droit à la non discrimination*, 2011, http://www.cetim.ch/fr/publications_non-discrimination.php

⁸⁹ A propos des obligations des Etats, prière de se référer aux brochures du CETIM portant sur différents droits (alimentation, santé, logement, éducation, etc.), http://www.cetim.ch/fr/publications_brochures.php