



# Assemblée générale

Distr. générale  
19 novembre 2020  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Quarante-quatrième session

15 juin-3 juillet 2020

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## L'état alarmant de l'éradication de la pauvreté

### Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté\*

#### Résumé

Le présent rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Philip Alston, est soumis en application de la résolution 35/19 du Conseil des droits de l'homme. Le monde vit un tournant dans son existence avec une pandémie, une profonde récession, des changements climatiques dévastateurs, des inégalités extrêmes et une remise en cause des politiques racistes. Présente en filigrane de tous ces problèmes, l'extrême pauvreté a été longtemps ignorée par de nombreux gouvernements, économistes et défenseurs des droits de l'homme.

En portant presque exclusivement son attention au seuil international de pauvreté défini de façon erronée par la Banque mondiale, la communauté internationale évalue à tort les progrès réalisés dans l'éradication de la pauvreté à l'aune d'un niveau de subsistance misérable plutôt que d'un niveau de vie satisfaisant aux normes minimales. Cela pousse certains à affirmer avec emphase que l'éradication de l'extrême pauvreté est imminente et à sous-estimer l'état d'appauvrissement alarmant dans lequel survivent encore des milliards de personnes.

Si des progrès considérables ont été enregistrés dans le cadre des objectifs de développement durable, cela n'a pas été le cas dans des domaines clés tels que l'éradication de la pauvreté, l'égalité économique, l'égalité femmes-hommes et les changements climatiques. Il faut réajuster les objectifs de développement durable comme suite à la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19), à la récession qui en découle et à l'accélération du réchauffement de la planète.

\* Le présent document est soumis après la date prévue pour que l'information la plus récente puisse y figurer.



La pauvreté est un choix politique ; pour l'éliminer, il faut : a) repenser les liens entre la croissance et l'élimination de la pauvreté ; b) remédier aux inégalités et favoriser la redistribution ; c) promouvoir la justice fiscale ; d) mettre en œuvre une protection sociale universelle ; e) recentrer le rôle des gouvernements ; f) adopter une gouvernance participative ; et g) adapter la mesure de la pauvreté au niveau international.

## Table des matières

|  | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| I. Introduction .....  | 4           |
| II. L'extrême pauvreté n'est pas en voie d'être éradiquée .....  | 4           |
| A. Un excès de confiance dans le seuil international<br>de pauvreté défini par la Banque mondiale..... | 5           |
| B. La réaction de la Banque mondiale.....  | 9           |
| C. Une incapacité à éradiquer la pauvreté .....  | 10          |
| D. COVID-19 : une pandémie qui aggrave la pauvreté.....  | 11          |
| III. Réajuster les objectifs de développement durable.....   | 12          |
| A. Des cibles inadaptées et inefficaces .....  | 13          |
| B. Un potentiel transformateur inexploité .....  | 14          |
| C. Réexamen du Programme 2030 .....  | 17          |
| IV. Mettre fin à la pauvreté .....   | 17          |
| A. Repenser les liens entre la croissance et l'élimination de la pauvreté.....                         | 18          |
| B. Remédier aux inégalités et favoriser la redistribution.....   | 19          |
| C. Dépasser le débat sur l'aide et promouvoir la justice fiscale .....                                 | 20          |
| D. Mettre en œuvre une protection sociale universelle.....   | 21          |
| E. Recentrer le rôle des gouvernements .....   | 21          |
| F. Adopter une gouvernance participative .....   | 22          |
| G. Adapter la mesure de la pauvreté au niveau international .....                                      | 23          |
| V. Conclusion .....  | 23          |

## I. Introduction<sup>1</sup>

1. Le monde vit un tournant dans son existence avec une pandémie, une profonde récession, des changements climatiques dévastateurs, des inégalités extrêmes et un mouvement de révolte contre le racisme dans de nombreux pays. Tous ces problèmes ont pour dénominateur commun et facteur aggravant l'extrême pauvreté, que nombreux gouvernements, économistes et défenseurs des droits de l'homme minimisent systématiquement et dont ils font fi depuis longtemps.

2. La maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) devrait faire basculer plus de 70 millions de personnes dans l'extrême pauvreté, et des centaines de millions dans le chômage et la pauvreté<sup>2</sup>. Plus de 250 millions d'êtres humains sont menacés par la famine<sup>3</sup>. Dans pratiquement tous les pays, les pauvres et les communautés marginalisées sont les plus touchés, aussi bien par le virus que par ses conséquences économiques. Les changements climatiques, qui ne font temporairement plus la une des journaux, sont également en voie d'exacerber le phénomène de « l'apartheid climatique », car ce sont les personnes à faible revenu qui font les frais des politiques climatiques absolument inadmissibles conçues pour protéger le statu quo. Les gouvernements continuent de dépenser sans compter pour des pratiques répressives et des systèmes carcéraux tout en privant les communautés pauvres de droits fondamentaux tels que l'accès à des soins de santé, à une éducation et à un logement décent. Même s'il n'existe pas de solution miracle, le fait de prendre l'extrême pauvreté au sérieux permettrait de s'attaquer à l'une des principales causes et conséquences de ces problèmes.

3. On trouvera dans la première partie du rapport une critique des propos triomphalistes qu'on entendait fréquemment avant la pandémie et selon lesquels l'extrême pauvreté était en voie d'éradication. Cette affirmation, qu'aucun fait ne corrobore, donne lieu à de mauvaises conclusions sur la marche à suivre et favorise la complaisance. Elle repose largement sur la mesure de l'extrême pauvreté réalisée par la Banque mondiale, qui a été détournée de sa finalité première. Des mesures plus précises montrent que le nombre de pauvres n'a que peu diminué au cours des trente dernières années. Pour des milliards de personnes, la réalité est différente : absence de perspectives, humiliations innombrables, et famine et mort évitables. La pauvreté dans laquelle elles demeurent les empêche d'exercer leurs droits humains fondamentaux.

4. Il sera démontré dans la deuxième partie que les principales politiques que la communauté internationale a mises en œuvre pour faire face à la pauvreté, au moyen des objectifs de développement durable, ont échoué faute d'un cadre adapté et qu'elles doivent donc être revitalisées. On trouvera dans la troisième partie un appel à repenser radicalement les différentes façons d'éradiquer la pauvreté.

## II. L'extrême pauvreté n'est pas en voie d'être éradiquée

5. La qualité de vie de milliards de personnes s'est énormément améliorée au cours des deux derniers siècles, mais ce n'est pas pour autant que l'extrême pauvreté est en voie d'être éradiquée<sup>4</sup>. De nombreux dirigeants, économistes et experts du monde entier se sont faits les hérauts enthousiastes d'un message d'autosatisfaction, proclamant que le recul de la pauvreté

<sup>1</sup> Bassam Khawaja et Rebecca Riddell ont réalisé des travaux de recherche et d'analyse remarquables aux fins du présent rapport, tout comme Victoria Adelmant. Martin Ravallion, Sanjay Reddy et des fonctionnaires de la Banque mondiale ont fourni des conseils extrêmement précieux, mais ne partagent aucune responsabilité quant au contenu final du rapport.

<sup>2</sup> Organisation internationale du Travail, « Alors que les pertes d'emploi s'intensifient, près de la moitié de la main-d'œuvre mondiale risque de perdre ses moyens de subsistance », 29 avril 2020 ; Daniel Mahler et al., « Actualisation des estimations de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la pauvreté », blogs de la Banque mondiale, 8 juin 2020.

<sup>3</sup> Programme alimentaire mondial, « COVID-19 : le nombre de personnes confrontées à une crise alimentaire doublera si des mesures ne sont pas prises rapidement », 21 avril 2020.

<sup>4</sup> Steven Pinker, *Enlightenment Now: The Case for Reason, Science, Humanism, and Progress* (2018), p. 117 (format Kindle).

est « l'une des plus grandes réussites de notre temps »<sup>5</sup> et qualifiant la baisse du taux de pauvreté absolue, qui est passé sous la barre des 10 % de la population mondiale, de résultat remarquable<sup>6</sup>. D'autres ont célébré la croissance économique et le capitalisme, qui auraient permis à un milliard de personnes de sortir de la misère et de se rapprocher d'un niveau de vie décent<sup>7</sup>.

6. Cependant, ces affirmations résolument trop optimistes suscitent de nombreuses questions. Que penser du fait que l'un des principaux outils de mesure de la pauvreté qui les sous-tend est plus que controversé ? Comment les concilier avec tant d'autres indicateurs qui brossent un tableau bien plus troublant ? Ce « résultat remarquable » est-il aussi probant qu'on le prétend ? Résistera-t-il aux conséquences de la COVID-19, des changements climatiques et des inégalités extrêmes, et, si tel n'est pas le cas, quels enseignements faudra-t-il en tirer quant à la précarité des progrès enregistrés ? Enfin, ces progrès sont-ils au niveau de ce qui aurait pu être atteint au vu de l'immensité des richesses disponibles ?

## A. Un excès de confiance dans le seuil international de pauvreté défini par la Banque mondiale

7. La quasi-totalité des discours de réussite s'appuient d'une manière ou d'une autre sur le seuil international de pauvreté défini par la Banque mondiale, d'après lequel le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté aurait chuté de 1,895 milliard en 1990 à 736 millions en 2015, c'est-à-dire d'environ 36 % à 10 % de la population mondiale<sup>8</sup>. L'Organisation des Nations Unies a élevé le seuil international de pauvreté au statut de norme dominante en en faisant le principal critère de référence tant dans les objectifs du Millénaire pour le développement que dans les objectifs de développement durable. En outre, l'autorité dont jouit la Banque mondiale sur les plans financier et intellectuel garantit que presque tous les comptes rendus les plus élogieux des progrès réalisés se fondent sur les statistiques relatives au seuil international de pauvreté qu'elle publie.

8. Il est certain que ce seuil est une initiative particulièrement admirable et probablement sans égale qui a grandement contribué à sensibiliser l'opinion publique et favoriser la prise de conscience collective. Toutefois, le tableau qui en résulte est loin d'être complet, et il convient d'en énoncer les principales limites<sup>9</sup>. Nombre d'entre elles ont été reconnues par des responsables de la Banque mondiale, par un groupe d'experts nommés par la Banque mondiale et même par l'économiste qui a élaboré la nouvelle version du seuil international de pauvreté. Ces limites représentent une condamnation sans appel de l'importance disproportionnée qui a été attachée à ce seuil et de son emploi par de nombreux commentateurs – et par la Banque mondiale –, qui donnent une image trompeuse des progrès réalisés dans la lutte contre la pauvreté.

<sup>5</sup> Banque mondiale, « Selon la Banque mondiale, l'extrême pauvreté continue à reculer dans le monde, mais à un rythme ralenti », 19 septembre 2018.

<sup>6</sup> Martin Wolf, « The case for sane globalism remains strong », *Financial Times*, 16 juillet 2019.

<sup>7</sup> Abhijit V. Banerjee et Esther Duflo, « How poverty ends: the many paths to progress — and why they might not continue », *Foreign Affairs* (janvier/février 2020) ; « Poverty in America », *Bigger than Five*, TRT World, à 16 min 20 s. Disponible à l'adresse : <https://www.trtworld.com/video/bigger-than-five/poverty-in-america/5e031e03b53db8001717e81a>.

<sup>8</sup> Banque mondiale, *Rapport 2018 sur la pauvreté et la prospérité partagée – Compléter le puzzle de la pauvreté*, p. 2.

<sup>9</sup> Au nombre des questions qui n'entrent pas dans le cadre du présent rapport figurent les critiques adressées au taux de parité de pouvoir d'achat, les méthodes de calcul des précédents seuils internationaux de pauvreté et les conséquences des changements de méthode, ainsi que le problème des approches unidimensionnelles de la mesure de la valeur de la monnaie. Des universitaires comme Sabina Alkire, Angus Deaton et Sanjay Reddy ont fait grandement progresser les études sur ces questions.

9. Que recouvre exactement la notion de seuil international de pauvreté ? Le seuil actuel a été déterminé à partir d'une moyenne des seuils nationaux de pauvreté adoptés par certains des pays les plus pauvres du monde, principalement en Afrique subsaharienne<sup>10</sup>. Contrairement à de nombreux seuils nationaux, il ne repose sur aucune évaluation directe du coût des besoins de première nécessité. Il s'agit d'une valeur absolue et constante, calculée et exprimée en dollars selon le taux de parité de pouvoir d'achat, qui sert à ajuster les coûts des biens dans différents pays selon une méthode qui ne peut pas être mise en œuvre avec les taux de change du marché (bien que la validité des parités de pouvoir d'achat ait souvent été remise en cause). Selon la Banque mondiale, le seuil est un critère pertinent au niveau mondial, dont le montant permet de répondre aux mêmes maigres besoins dans chaque pays.

10. Le seuil international de pauvreté, actuellement fixé à 1,90 dollar par jour<sup>11</sup> en parité de pouvoir d'achat de 2011, représente ce que ce montant permettait d'acheter en 2011 aux États-Unis d'Amérique. Exprimé en monnaie locale pour les dernières années disponibles, il correspond à un pouvoir d'achat de 910,15 pesos par jour au Chili, de 7,49 yuan en Chine, de 36,27 roupies en Inde, de 22,49 pesos au Mexique, de 355,18 naira au Nigéria, de 1,41 euro au Portugal ou de 50,83 roubles dans la Fédération de Russie<sup>12</sup>. Le seuil international de pauvreté est évidemment bien inférieur aux seuils nationaux définis par la plupart des pays, ce qui se traduit par des niveaux de pauvreté extraordinairement sous-évalués. Par exemple, si l'on se fonde sur les données disponibles les plus récentes, le taux de pauvreté en Thaïlande est de 0,0 % selon le seuil international, mais de 9,9 % selon le taux national<sup>13</sup>. Ces taux diffèrent également dans les autres pays, par exemple aux États-Unis (1,2 % contre 12,7 %<sup>14</sup>), en Afrique du Sud (18,9 % contre 55 %<sup>15</sup>) et au Mexique (1,7 % contre 41,9 %)<sup>16</sup>.

11. On trouvera dans la présente section un exposé des principales lacunes du seuil international de pauvreté, qui a donné lieu à un débat technique acharné<sup>17</sup>. Quelles que soient ses qualités, le seuil international de pauvreté ne doit pas être considéré comme l'étalon permettant de déterminer si l'extrême pauvreté est en cours d'éradication au niveau mondial, et encore moins comme l'outil de mesure de la réalisation de l'objectif de développement durable n° 1 relatif à la pauvreté. Il a en effet été fixé si bas et de façon si arbitraire qu'il garantit l'obtention de résultats positifs et permettra à l'ONU, à la Banque mondiale et à de nombreux commentateurs de proclamer une victoire à la Pyrrhus.

### Un manque d'ambition scandaleux

12. Le seuil international de pauvreté a été à dessein conçu en fonction d'un niveau de vie incroyablement bas, largement en dessous de ce qui permettrait raisonnablement de vivre dans la dignité. L'idée est que l'on peut échapper à la pauvreté même si l'on ne dispose pas d'un revenu proche de celui qui serait nécessaire pour avoir un niveau de vie suffisant, y compris l'accès aux soins de santé et à l'éducation. Cette norme n'a strictement rien à voir avec celle qui a été établie par le droit des droits de l'homme et consacrée par la Charte des Nations Unies.

<sup>10</sup> Francisco H. G. Ferreira et al., « A global count of the extreme poor in 2012: data issues, methodology and initial results », Banque mondiale (octobre 2015), p. 39.

<sup>11</sup> Sauf indication contraire, les seuils de pauvreté sont exprimés en dollars en parité de pouvoir d'achat de 2011.

<sup>12</sup> Taux de conversion fournis par la Banque mondiale par courriel du 25 mars 2020. Les années de conversion sont les suivantes : 2018 pour le rouble, le peso mexicain, le naira et le baht ; 2017 pour l'euro et le peso chilien ; 2016 pour le yuan ; 2014 pour le rand et la roupie.

<sup>13</sup> Données de 2018. Voir Banque mondiale, « Poverty & Equity Brief: Thailand », avril 2020.

<sup>14</sup> Données de 2016. Bureau du recensement des États-Unis, « Income and poverty in the United States: 2016 », septembre 2017 ; Banque mondiale, Ratio de la population pauvre disposant de moins de 1,90 dollars par jour (2011 PPA) (pourcentage de la population).

<sup>15</sup> Données de 2014. Voir Banque mondiale, « Poverty & Equity Brief: South Africa », avril 2020.

<sup>16</sup> Données de 2018. Voir Banque mondiale, « Poverty & Equity Brief: Mexico », avril 2020.

<sup>17</sup> Alex Cobham, *The Uncounted* (2020), p. 31.

13. Il existe un certain nombre de manières d'aborder le sujet très différemment. Par exemple, David Woodward a proposé un seuil de pauvreté fondé sur les droits qui correspond à un niveau de vie minimum moralement acceptable. Il a déterminé en 2010 que pour atteindre un taux de mortalité infantile donné au niveau mondial, il faudrait un seuil de pauvreté 4,2 fois plus élevé que celui qui était utilisé à l'époque par la Banque mondiale<sup>18</sup>. En 2006, Peter Edward a proposé un seuil de pauvreté éthique déterminé à partir d'une espérance de vie moyenne. Dans ce cadre, le nombre total de pauvres était environ trois fois plus élevé que celui calculé sur la base du seuil international de pauvreté de l'époque<sup>19</sup>.

#### **Un seuil qui ne permet même pas de rendre compte d'un mode de vie frugal**

14. Alors que la Banque mondiale défend le seuil international de pauvreté au motif qu'il vise à couvrir un ensemble volontairement limité de besoins fondamentaux, les détracteurs se demandent s'il serait seulement à même de remplir cette fonction. Robert Allen critique le fait que le seuil ait été établi sur la base de 15 pays pour la plupart tropicaux plutôt que d'une évaluation directe des besoins de base, d'où l'absence de prise en compte de dépenses supplémentaires pour des produits essentiels tels que le combustible et les vêtements dans les pays froids et le logement dans les pays riches. S'inscrivant dans une démarche spartiate visant à déterminer les coûts les plus bas possible associés à un régime alimentaire équilibré de 2100 calories et à un espace habitable de 3 m<sup>2</sup>, il a calculé que le seuil de pauvreté s'établissait à 2,63 dollars pour les pays en développement et à 3,96 dollars pour les pays à revenu élevé<sup>20</sup>. Il en découle que le nombre de pauvres est 1,5 fois supérieur à celui calculé par la Banque mondiale, et Allen considère que si l'on utilisait le seuil de la Banque mondiale, il pourrait être extrêmement difficile, voire impossible, de couvrir ne serait-ce que les coûts associés à la nourriture et au logement dans certains pays<sup>21</sup>.

15. Sanjay Reddy soutient depuis longtemps que l'approche de la Banque mondiale n'est ni pertinente ni fiable, notamment parce qu'elle n'est pas directement reliée aux coûts associés aux besoins fondamentaux et qu'elle ne correspond à aucune conception de la pauvreté telle qu'on l'entend habituellement<sup>22</sup>. Il appelle l'attention sur le montant minimum nécessaire pour se nourrir chaque jour tel qu'il a été calculé en 2011 par un organisme public des États-Unis, qui s'élève à 5,04 dollars, soit beaucoup plus que le montant de 1,90 dollar avancé par la Banque mondiale pour permettre à une personne de sortir de l'extrême pauvreté aux États-Unis<sup>23</sup>.

#### **Des différences sociétales**

16. D'autres voix affirment que le seuil international de pauvreté ne tient pas compte des différentes normes sociétales. Si les taux de parité de pouvoir d'achat sont en principe ajustés en fonction des prix pratiqués dans chaque pays, ils ne tiennent cependant pas compte du fait que les produits de base nécessaires pour échapper à la pauvreté ne sont pas les mêmes partout. Il n'est pas forcément indispensable de posséder un téléphone portable ou de prendre des transports pour travailler dans un pays à faible revenu, mais cela l'est dans un pays à revenu élevé. Martin Ravallion, le principal architecte du seuil d'un dollar par jour établi par la Banque mondiale en 1990, a depuis lors fait valoir que pour véritablement appréhender la

<sup>18</sup> David Woodward, « How Poor is "Poor"? Towards a Rights-Based Poverty Line » (2010), p. 38.

<sup>19</sup> Peter Edward, « The ethical poverty line: a moral quantification of absolute poverty », *Third World Quarterly*, vol. 27, n° 2 (2006), p. 388 et 389.

<sup>20</sup> Robert Allen, « Absolute poverty: when necessity displaces desire », *American Economic Review*, vol. 107 (2017), p. 3713.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 3716 et 3717.

<sup>22</sup> Sanjay G. Reddy et Rahul Lahoti, « \$1.90 per day: what does it say? », (The New School for Social Research, 2015), p. 11. Voir également Sanjay G. Reddy et Thomas Pogge, « How not to count the poor », dans Sudhir Anand, Paul Segal et Joseph E. Stiglitz, éd., *Debates on the Measurement of Global Poverty* (Oxford Scholarship Online, 2010).

<sup>23</sup> Reddy et Lahoti, « \$1.90 per day », p. 12.

pauvreté au niveau mondial, il fallait adopter une approche relativiste. Il propose un seuil faiblement relatif qui tienne compte des coûts de l'inclusion sociale dans les pays riches<sup>24</sup>.

17. Sanjay Reddy plaide pour une approche adaptée au contexte qui mette en œuvre un ensemble fixe de capacités de référence (liberté d'être et liberté d'agir) que toute personne doit être capable d'avoir pour ne pas être considérée comme étant pauvre<sup>25</sup>. Le fait d'utiliser les coûts locaux rendrait caduque la nécessité de recourir à un seul et unique seuil mondial de pauvreté tout en facilitant la comparaison au niveau international, et cela éliminerait les incertitudes liées aux parités de pouvoir d'achat.

### Des inégalités entre les femmes et les hommes

18. Il est de notoriété publique que la méthode de mesure de la pauvreté la plus utilisée masque les différences entre les femmes et les hommes, car la façon dont elle estime la consommation par habitant repose sur l'hypothèse que toutes les ressources sont partagées de manière égale au sein du ménage, alors que des travaux de recherche, notamment en Chine<sup>26</sup> et en Afrique<sup>27</sup>, ont mis en évidence des différences marquées entre les sexes dans l'allocation des ressources et la consommation<sup>28</sup>. Les implications sont énormes, puisqu'en 2015, près de 100 millions de personnes ne dépassaient le seuil de pauvreté que d'à peine 10 cents. En cas de déséquilibre systémique même léger, des millions de femmes vivant sous le seuil défini par la Banque mondiale pourraient être exclues des données mondiales sur la pauvreté.

19. Bien entendu, il s'agit d'un problème de fond lié à la collecte des données qui dépasse le cadre de la Banque mondiale<sup>29</sup>. À son crédit, celle-ci reconnaît volontiers que ses chiffres ne tiennent pas compte des inégalités au sein du ménage<sup>30</sup> ; elle a récemment appelé l'attention sur cette situation et s'attache à élaborer des méthodes novatrices pour mieux comprendre la pauvreté au niveau individuel<sup>31</sup>.

### Des groupes oubliés

20. Le succès de l'outil de la Banque mondiale masque également la situation de centaines de millions de personnes absentes ou fortement sous-représentées dans les données tirées d'enquêtes<sup>32</sup>. Elles appartiennent souvent à des groupes touchés de manière disproportionnée par la pauvreté, notamment les sans-abri, les éleveurs, les travailleurs migrants, les réfugiés et les déplacés, les personnes touchées par un conflit armé, les personnes vivant dans un ménage mais sans en être membre (par exemple, les domestiques) et celles qui vivent dans des établissements informels<sup>33</sup>.

<sup>24</sup> Martin Ravallion, *The Economics of Poverty* (Oxford University Press, 2016), p. 340 ; Martin Ravallion et Shaohua Chen, « Global poverty measurement when relative income matters », *Journal of Public Economics*, vol. 177 (2019), p. 10.

<sup>25</sup> Reddy et Lahoti, p. 12.

<sup>26</sup> Banque mondiale, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 134.

<sup>27</sup> Caitlin Brown, Martin Ravallion et Dominique van de Walle, « Are poor individuals mainly found in poor households? Evidence using nutrition data for Africa », Banque mondiale, Policy Research Working Paper n° 8001 (mars 2017), p. 22 et 23.

<sup>28</sup> Banque mondiale, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 125-149 ; Isis Gaddis et Dominique van de Walle, « Enquêtes auprès des ménages : les failles des mesures usuelles de la pauvreté », Blogs de la Banque mondiale, 25 janvier 2016.

<sup>29</sup> Caroline Criado-Perez, *Invisible Women: Data Bias in a World Designed For Men* (Chatto & Windus, 2019), p. 113 à 118.

<sup>30</sup> Paul Romer, Ana Revenga et Francisco H.G. Ferreira, « Monitoring Global Poverty – A Cover Note to the Report of the Commission on Global Poverty » (18 octobre 2016), p. 3.

<sup>31</sup> Banque mondiale, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 144.

<sup>32</sup> Alex Cobham estime que plus de 350 millions de personnes sont systématiquement exclues des enquêtes et des données de recensement (*The Uncounted*, p. 157.) Voir également Anthony Atkinson, *Measuring Poverty around the World* (Princeton University Press, 2019), p. 128.

<sup>33</sup> Atkinson, *Measuring Poverty*, p. 129-130 ; Programme des Nations Unies pour l'environnement, « Putting sustainable pastoralism on the global agenda », 23 juin 2017 ; Nations Unies, « Les réfugiés », disponible à l'adresse : [www.un.org/fr/sections/issues-depth/refugees/index.html](http://www.un.org/fr/sections/issues-depth/refugees/index.html) ;



### La contribution disproportionnée de la Chine

21. La majeure partie des progrès enregistrés par la Banque mondiale ne tient pas à une quelconque tendance générale, mais à l'évolution exceptionnelle de la situation en Chine, où le nombre de personnes vivant sous le seuil international de pauvreté a chuté de 750 millions en 1990 à 10 millions en 2015<sup>34</sup>, ce qui représente une grande part du milliard de personnes sorties de la pauvreté au cours de cette période. Les chiffres sont encore plus parlants lorsqu'on relève le seuil de pauvreté. Si l'on excepte la Chine, le nombre de personnes vivant sous le seuil des 2,50 dollars a à peine changé entre 1990 et 2012<sup>35</sup>. Et si l'on enlève l'Asie de l'Est et le Pacifique, il aurait même augmenté entre 1990 et 2015, passant de 2,02 milliards à 2,68 milliards, dans le cas d'un seuil fixé à 5,50 dollars<sup>36</sup>.

## B. La réaction de la Banque mondiale

22. Face aux critiques concernant le seuil international de pauvreté, la Banque mondiale a réagi de manière très ambivalente. Elle a reconnu la validité de nombre de ces critiques et l'existence de lacunes, et admis qu'il fallait disposer de différents indicateurs de la pauvreté et du développement humain. Elle continue toutefois à mettre en avant le seuil dans ses messages, dans une grande partie de ses travaux de recherche et dans ses analyses les plus médiatisées des tendances mondiales. Malgré ses réserves prudentes, la Banque mondiale a clairement indiqué que son principal objectif restait de faire sortir les gens de la pauvreté telle qu'elle est définie par ce seuil<sup>37</sup>.

23. En 2015, la Banque mondiale a mis en place la Commission sur la pauvreté dans le monde, composée de 24 membres et présidée par Anthony Atkinson, avec pour mission de définir la meilleure façon de mesurer la pauvreté et son évolution dans le monde. Elle a par la suite accepté la plupart des 21 recommandations figurant dans le rapport de la Commission et reconnu, par exemple, qu'il était légitime de se demander si le seuil n'était pas trop bas pour pouvoir définir la pauvreté dans l'ensemble des pays<sup>38</sup>. En 2018, elle a introduit la notion de seuil de pauvreté sociétale, qui tient compte des niveaux de consommation des pays, et constaté que le nombre de personnes touchées par la pauvreté sociétale n'avait pratiquement pas changé depuis vingt-cinq ans<sup>39</sup>. La Banque mondiale a également indiqué qu'elle utilisait désormais deux seuils de pauvreté plus élevés qu'elle considérait comme représentatifs des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et de la tranche supérieure, de respectivement 3,20 dollars et 5,50 dollars<sup>40</sup>.

24. Bien que la Commission l'ait exhortée à élaborer une estimation fondée sur les besoins fondamentaux plutôt que de se fier aux critères choisis par 15 des pays les plus pauvres, la Banque mondiale a soutenu qu'il serait paternaliste et irrespectueux de remettre en question les choix faits par ces pays<sup>41</sup>. Cette déférence tout à fait inhabituelle tranche de façon gênante avec la volonté de la Banque mondiale d'influencer certains choix de politique intérieure dans d'autres domaines et avec d'autres préoccupations impérieuses soulevées par les seuils

---

Organisation internationale pour les migrations, « Global Migration Trends », disponible à l'adresse : [www.iom.int/global-migration-trends](http://www.iom.int/global-migration-trends).

<sup>34</sup> Banque mondiale, « Poverty and equity data portal », disponible à l'adresse : <https://povertydata.worldbank.org/poverty/country/CHN>.

<sup>35</sup> Peter Edward et Andy Sumner, « Global inequality and global poverty since the cold war: how robust is the optimistic narrative? », *Global Challenges*, Working Paper Series n° 1 (2017), graphiques 6 à 9.

<sup>36</sup> Banque mondiale, « Regional aggregation using 2011 PPP and \$1.9/day poverty line », disponible à l'adresse : [iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplicateWB.aspx](http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplicateWB.aspx).

<sup>37</sup> Banque mondiale, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 3.

<sup>38</sup> Ibid., p. 3 et 8.

<sup>39</sup> Ibid., p. 7 et 8.

<sup>40</sup> Ibid., p. 7.

<sup>41</sup> Romer, Revenga et Ferreira, « Monitoring global poverty: a cover note », p. 7.

nationaux de pauvreté définis par des pays tels que la Chine<sup>42</sup>, l'Inde<sup>43</sup> ou la Malaisie<sup>44</sup>. En 2019, un haut fonctionnaire de la Banque mondiale a reconnu que la pauvreté était un phénomène complexe et multidimensionnel et qu'il fallait diversifier les indicateurs de la pauvreté<sup>45</sup>.

25. Dans l'ensemble, la Banque mondiale n'apporte pas suffisamment de réponses à la préoccupation selon laquelle son seuil international de pauvreté est trop bas pour qu'il soit possible dans certains pays d'atteindre un niveau de vie ne serait-ce que frugal, et elle élude les questions difficiles portant sur la validité des taux de parité de pouvoir d'achat, les risques associés à l'utilisation d'un groupe de référence composé de pays tropicaux et peu urbanisés, et la capacité du seuil international de pauvreté de donner une image fidèle de la situation.

26. En outre, la Banque mondiale considère toujours le seuil international de pauvreté comme un outil essentiel de mesure des progrès accomplis<sup>46</sup>, et celui-ci continue de constituer le socle des principales orientations définies par les États. Elle peut donc en conclure que l'extrême pauvreté est en voie d'éradication dans la plupart des régions du monde. Même si les fonctionnaires de la Banque mondiale tentent de minimiser l'importance du seuil international de pauvreté en mettant en avant des travaux dans lesquels d'autres seuils et des définitions nationales ont été utilisés, cela ne saurait masquer la place centrale que cet outil occupe dans l'esprit du public, le rôle qu'il joue dans la rhétorique du succès de la Banque, de l'ONU et d'autres organismes, et les effets qu'il a eus sur l'élaboration des politiques internationales au cours des trente dernières années. S'il est vrai que l'établissement d'un unique seuil véritablement pertinent relève de la gageure, cela ne signifie pas que tous les seuils se valent. L'approche de la Banque mondiale est terriblement inadaptée et ne saurait servir de fondement à une compréhension partagée des progrès réalisés contre la pauvreté.

### C. Une incapacité à éradiquer la pauvreté

27. Si l'on utilise un seuil prêtant moins le flanc à la critique, on obtient une vision radicalement différente des progrès réalisés dans le recul de la pauvreté. Même selon le seuil de la Banque mondiale, les chiffres sont alarmants. Il est inqualifiable que 700 millions de personnes vivent avec moins de 1,90 dollar par jour, mais avec des seuils plus réalistes, on constate que la pauvreté frappe beaucoup plus de personnes dans le monde et les tendances sont décourageantes.

28. De nombreux seuils mettent en évidence une baisse limitée du taux de pauvreté et une quasi-stagnation du nombre de personnes concernées, au lieu du milliard de personnes sorties de la pauvreté et d'une baisse de 36 % à 10 % du taux de pauvreté au niveau mondial. Le nombre de personnes vivant sous le seuil de 5,50 dollars est resté presque stable entre 1990 et 2015, passant de 3,5 à 3,4 milliards, tandis que le taux a chuté de 67 à 46 %<sup>47</sup>. Selon le seuil faiblement relatif utilisé par Martin Ravallion, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté a légèrement diminué entre 1990 et 2013, passant de 2,55 milliards à 2,3 milliards entre 1990 et 2013, soit une baisse de 48 à 32 % de la population mondiale<sup>48</sup>. Si l'on utilise le seuil de pauvreté sociétale de la Banque mondiale, le nombre de personnes concernées est passé de 2,35 milliards en 1990 à 2,1 milliards en 2015, et le taux correspondant de 44,5 % à 28,5 %<sup>49</sup>. Le principal outil non monétaire de mesure de la pauvreté dans le monde, l'indice

<sup>42</sup> Andrew Martin Fischer, *Poverty as Ideology: Rescuing Social Justice from Global Development Agendas* (Zed Books, 2018), p. 74.

<sup>43</sup> Angus Deaton, « Price trends in India and their implications for measuring poverty », *Economic & Political Weekly*, vol. 43, n° 6 (9 février 2008).

<sup>44</sup> Kenneth Simler, « An idea whose time has come: increasing Malaysia's poverty line », blogs de la Banque mondiale, 15 octobre 2019.

<sup>45</sup> Francisco H.G. Ferreira, « Measuring and monitoring global poverty at the World Bank: a brief overview », exposé fait au Siège de la Banque mondiale, 5 mars 2019, p. 22.

<sup>46</sup> Banque mondiale, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 3.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>48</sup> Martin Ravallion, « On measuring global poverty », National Bureau of Economic Research Working Paper n° 26211 (2019), p. 22 et 23.

<sup>49</sup> Espen Beer Prydz et Dean Jolliffe, « Societal poverty: a global measure of relative poverty » (Banque mondiale, 11 septembre 2019) ; Banque mondiale, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 77.

de pauvreté multidimensionnelle, qui porte sur 101 pays en développement, donne un taux de pauvreté de 23 %<sup>50</sup>.

29. Même avec le seuil de la Banque mondiale, certaines régions présentent des tendances profondément troublantes. Entre 1990 et 2015, le nombre de personnes d'Afrique subsaharienne et du Moyen-Orient vivant sous ce seuil a augmenté de quelque 140 millions<sup>51</sup>. Il est consternant de constater que le niveau de vie des plus pauvres, qui ne survivent qu'avec la moitié du maigre montant établi par la Banque mondiale, n'a que très peu augmenté en trente ans<sup>52</sup>.

30. Nous sommes très loin d'avoir éradiqué la pauvreté. Alors que l'objectif de développement durable n° 1 vise à éliminer complètement l'extrême pauvreté dans le monde entier d'ici à 2030, la Banque mondiale ne prévoit pas que cet objectif puisse être atteint. En supposant que chaque pays connaisse une croissance identique à celle de la période 2005-2015 (ce qui est peu probable), la Banque mondiale estime que le taux de pauvreté devrait s'établir à 6 % en 2030<sup>53</sup>. Si l'on utilisait le seuil de 5,04 dollars par jour, ce chiffre grimperait à 28 % de la population mondiale, soit 2,35 milliards de personnes<sup>54</sup>. Ces projections seront grandement revues à la baisse en raison des effets ravageurs de la COVID-19 sur les économies et la santé publique.

31. En outre, ces projections ne résisteront pas aux changements climatiques, car peu de gouvernements prennent les mesures draconiennes nécessaires pour s'attaquer aux émissions ou à leurs effets sur la pauvreté. Selon les données disponibles en 2016, les changements climatiques devraient faire tomber 100 millions de personnes sous le seuil international de pauvreté d'ici à 2030<sup>55</sup>. Si les prévisions étaient faites sur la base d'un seuil plus réaliste et tenaient pleinement compte des conséquences néfastes des émissions de carbone, l'avenir serait encore plus sombre.

32. En dépit de leurs ressources considérables, de nombreux pays à revenu élevé n'ont pas réussi à faire baisser franchement les taux de pauvreté, qui s'expriment encore souvent à deux chiffres. Dans certains cas, le nombre de pauvres a augmenté, ainsi que le nombre de personnes touchées par le sans-abrisme, la faim ou l'endettement. Entre 1984 et 2014, la pauvreté a augmenté dans des pays tels que l'Australie, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord<sup>56</sup>. Dans les pays de l'OCDE, un enfant sur sept vit dans la pauvreté, et le taux de pauvreté des enfants a augmenté dans près de deux tiers de ces pays au cours des dernières années<sup>57</sup>. Alors que l'on parle du développement de la classe moyenne, la plupart des membres de ce groupe vivent de façon très précaire, en dessous du seuil de 10 dollars par jour au-delà duquel on considère que l'on est définitivement à l'abri de la pauvreté<sup>58</sup>.

## D. COVID-19 : une pandémie qui aggrave la pauvreté

33. Les répercussions de la COVID-19 seront durables, mais les réponses structurelles dont le monde a tant besoin font cruellement défaut. Selon la Banque mondiale, la pandémie effacera tous les progrès réalisés contre la pauvreté au cours des trois dernières années et fera

<sup>50</sup> Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport sur le développement humain 2019*, p. 68.

<sup>51</sup> Banque mondiale, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 42.

<sup>52</sup> Martin Ravallion, « Are the world's poorest being left behind? », *Journal of Economic Growth*, vol. 21 (2016), p. 162.

<sup>53</sup> Banque mondiale, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 24.

<sup>54</sup> Sanjay G. Reddy, « Global absolute poverty: The beginning of the end? » (10 février 2020), tableaux 8 et 9.

<sup>55</sup> Stephane Hallegatte et al., *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* (Banque mondiale, 2016).

<sup>56</sup> Atkinson, *Measuring Poverty*, p. 199.

<sup>57</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, « Poor children in rich countries: why we need policy action » (octobre 2018).

<sup>58</sup> Peter Edward et Andy Sumner, *The End of Poverty: Inequality and Growth in Global Perspective* (Palgrave Pivot, 2019), p. 40.

basculer 176 millions de personnes dans la pauvreté, sur la base d'un seuil fixé à 3,20 dollars<sup>59</sup>. Plutôt que de se résoudre à combler les lacunes de leurs systèmes de santé publique et de protection sociale afin de faire face à la pandémie, de nombreux gouvernements considèrent la COVID-19 comme une difficulté passagère et font fi de la nécessité d'une restructuration économique et sociale à grande échelle. D'autres ont profité de cette occasion pour porter atteinte aux droits de l'homme ou les restreindre. Plutôt que de prendre conscience de la mesure dans laquelle les initiatives de lutte contre la pauvreté ont échoué et de la manière dont la pandémie n'a cessé de mettre cela au grand jour, la plupart des acteurs persistent à mettre en œuvre des stratégies clairement vouées à l'échec.

34. Le credo de la communauté internationale des spécialistes de santé publique dans la lutte contre la COVID-19 illustre parfaitement l'absence systématique de prise en compte de ceux qui vivent dans la pauvreté. Il est facile de recommander de rester à la maison, de respecter la distanciation sociale, de se laver les mains et de consulter un médecin en cas de fièvre, mais cela met en évidence le triste sort de ceux, nombreux, qui ne peuvent rien faire de tout cela. Ils n'ont ni de maison où s'abriter ni de réserves de nourriture, vivent dans la promiscuité et dans de mauvaises conditions sanitaires et n'ont accès ni à l'eau potable ni à des soins médicaux abordables. Loin d'être un puissant facteur de nivellement, la pandémie de COVID-19 a partout dans le monde aggravé la pauvreté et mis en lumière la faiblesse des filets de sécurité sociale destinés aux personnes à faible revenu ou à celles vivant dans la pauvreté. Les populations pauvres risquent davantage d'être exposées au virus et sont moins susceptibles d'en être protégées. Elles souffrent davantage des effets des confinements, des licenciements économiques et des fermetures. La plupart des travailleurs essentiels sont peu rémunérés et mal protégés et ils ne bénéficient pas d'une aide d'urgence. Ils risquent d'être sacrifiés sur l'autel de la course à la réouverture des économies, dont on peut comprendre la nécessité.

35. Les écarts épouvantables de taux de maladie et de mortalité ont permis de mettre en lumière les fractures raciales et sociales. Dans certaines des nations les plus riches du monde, les systèmes de santé ont montré toutes leurs carences, et la race, le sexe, la religion et la classe sociale se sont avérés être des facteurs discriminants sources d'énormes inégalités en matière d'accès au logement, à la nourriture, à l'éducation et à la technologie. Les disparités criantes entre les pays du Nord et du Sud ont été mises en évidence. Souvent, les autorités nationales et locales, dont l'action est entravée par les politiques d'austérité, n'ont pas la volonté, les ressources et les capacités administratives requises pour intervenir de façon efficace. Entre-temps, des coups sévères ont été portés au multilatéralisme et, à quelques exceptions près, la solidarité internationale a brillé par son absence.

36. Si des socles de protection sociale avaient été mis en place, les centaines de millions de personnes privées de soins médicaux, de nourriture et de logement adéquats et de conditions de sécurité de base n'auraient pas eu à subir certaines des conséquences les plus graves de la pandémie. Au lieu de cela, en raison des pressions incessantes exercées pour promouvoir l'assainissement des finances publiques, en particulier ces dix dernières années, nos systèmes de protection sociale ressemblent désormais davantage à ceux du 19<sup>e</sup> siècle plutôt qu'à ce qu'on était en droit d'attendre à la fin du 20<sup>e</sup> siècle. Sous l'effet des politiques d'austérité qui seront mises en œuvre dans l'après COVID-19, le rythme du transfert alarmant des pouvoirs économique et politique aux élites fortunées qui a caractérisé les quarante dernières années va s'accélérer, jusqu'à ce que l'étendue et la profondeur de la pauvreté mondiale atteignent un niveau encore plus insoutenable et explosif sur le plan politique.

### III. Réajuster les objectifs de développement durable

37. Les objectifs de développement durable et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 visent à proposer un « plan commun pour la paix et la prospérité »<sup>60</sup>. Adoptés en grande pompe en septembre 2015, ils constituent le principal cadre qui structure, au niveau mondial, les politiques de développement et la lutte contre la pauvreté. Cependant,

<sup>59</sup> Mahler et al., « Actualisation des estimations de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la pauvreté ».

<sup>60</sup> Voir <https://sdgs.un.org/goals>.

cing ans après leur adoption, il est temps de reconnaître que le rêve de mener à bien un « projet extrêmement ambitieux et porteur de changement »<sup>61</sup> achoppe sur plusieurs points essentiels.

38. Cette critique part du constat que les objectifs de développement durable ont profondément changé la donne et eu des retombées très positives dans de nombreux domaines<sup>62</sup>. Ils ont très largement contribué à sensibiliser l'opinion, à mobiliser l'adhésion et à structurer le débat général sur la question de la réduction de la pauvreté. Ils se sont avérés particulièrement précieux dans les domaines où ils constituaient l'unique point d'ancrage disponible pour aborder des questions controversées. Néanmoins, le temps est venu de procéder à leur réévaluation, compte tenu des résultats profondément décevants obtenus jusqu'à présent, mais également des nombreux nouveaux défis à relever.

## A. Des cibles inadaptées et inefficaces

39. L'objectif de développement durable n° 1 commence par un appel à mettre fin à la pauvreté partout dans le monde, quelle que soit sa forme. Pourtant, les cibles définies ne visent pas véritablement à éliminer la pauvreté<sup>63</sup>. La cible 1 a pour but de mettre fin à la pauvreté telle que mesurée par le seuil international de pauvreté de la Banque mondiale, qui ne fixe, au mieux, qu'un simple objectif de subsistance qui, même s'il était atteint, maintiendrait des milliards de personnes dans un profond dénuement. La cible 2 appelle à réduire de moitié seulement la proportion de personnes vivant dans la pauvreté, telle qu'elle est mesurée par chaque pays, ce qui illustre un manque d'ambition à l'heure où les richesses et les inégalités n'ont jamais été aussi importantes. La cible 3, qui porte sur la protection sociale, s'abstient ostensiblement de fixer toute obligation concrète en matière de protection minimale, appelant au lieu de cela à l'instauration de « systèmes » vagues et bien moins concrets, qui prévoiraient, éventuellement, des valeurs minimales et une couverture « importante » plutôt qu'universelle.

40. En résumé, les cibles de l'objectif 1 sont manifestement insuffisantes pour mettre véritablement fin à la pauvreté et les perspectives de les atteindre s'éloignent de plus en plus. Selon des rapports officiels de l'ONU, le rythme de la réduction de la pauvreté dans le monde s'était ralenti même avant la COVID-2019, et la cible 1.1 ne sera pas atteinte d'ici à 2030<sup>64</sup>.

41. L'objectif de développement durable n° 10 appelle à réduire les inégalités dans les pays et entre eux. Il s'inscrit en cela dans la logique globale des objectifs consistant à « ne pas faire de laissés-pour-compte ». En réalité, comme l'a relevé Oxfam, les inégalités économiques sont hors de contrôle<sup>65</sup>. Bien que le Secrétaire général ait constaté que les inégalités ne cessaient de se creuser<sup>66</sup> et que plusieurs entités des Nations Unies aient publié des analyses sans concession à ce sujet<sup>67</sup>, les auteurs du rapport annuel sur les objectifs de développement durable ne traitent pas vraiment de la question, se contentant d'indiquer qu'« [e]n dépit des progrès réalisés dans certains domaines, les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre restent préoccupantes »<sup>68</sup>. La légèreté avec laquelle la question est abordée montre à quel point les objectifs de développement durable ne parviennent pas, dans leur

<sup>61</sup> Programme 2030, par. 7.

<sup>62</sup> Barbara Adams, « Democratic global governance: if it doesn't challenge power it isn't democratic », dans *Spotlight on Sustainable Development 2019* (New York, Center for Economic and Social Rights, 2019), p. 36 ; Markus Kaltenborn, Markus Krajewski et Heike Kuhn (dir. publ.), *Sustainable Development Goals and Human Rights* (Springer Open, 2019).

<sup>63</sup> Reddy, « Global absolute poverty ».

<sup>64</sup> E/2020/57, par. 9.

<sup>65</sup> Oxfam, *Time to Care: Unpaid and Underpaid Care Work and the Global Inequality Crisis* (2020), p. 9.

<sup>66</sup> *Financing for Sustainable Development Report 2020* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.20.I.4), p. iii.

<sup>67</sup> PNUD, *Tackling Social Norms: A Game Changer for Gender Inequalities* (2020) ; *World Social Report 2020: Inequality in a Rapidly Changing World* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.20.IV.1) ; *Financing for Sustainable Development*.

<sup>68</sup> *Rapport sur les objectifs de développement durable* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.19.I.6), p. 42.

ensemble, à s'attaquer concrètement aux inégalités. Par ailleurs, l'analyse des examens nationaux volontaires révèle que l'objectif de développement durable n° 10 ne suscite guère l'intérêt des gouvernements<sup>69</sup>.

42. Le problème tient en partie au fait que, même s'ils poursuivent un noble objectif, les cibles et les indicateurs définis pour la réalisation de l'objectif 10 souffrent d'un défaut de conception. Ils proposent un programme de « prospérité commune » qui met l'accent sur la croissance inclusive plutôt que sur la réduction réelle des inégalités<sup>70</sup>. La cible 10.1, par exemple, s'intéresse exclusivement à la croissance des revenus des 40 % les plus pauvres de la population, sans tenir compte de la situation des plus riches, ce qui évite fort opportunément les questions pourtant nécessaires sur la redistribution des richesses, l'accaparement des gains économiques par les élites, la croissance obtenue grâce aux émissions de carbone et les politiques budgétaires inéquitables. Cette cible aborde la réduction des inégalités comme un problème à résoudre par la croissance globale des revenus, ce qui est contredit par l'histoire récente et est d'autant plus problématique que les effets de la COVID-19 et des changements climatiques se font sentir. Par ailleurs, s'il importe de lutter contre les inégalités de genre, au rythme de croissance actuel, il faudra, selon les prévisions, 257 années pour combler les disparités entre les femmes et les hommes s'agissant des possibilités économiques<sup>71</sup>.

43. L'objectif de développement durable n° 13 appelle à prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs effets. Dans son rapport de 2020 sur l'état d'avancement de la réalisation des objectifs de développement durable, le Secrétaire général relève que « le monde est loin d'être en voie d'atteindre les objectifs de 1,5 ou 2 °C prévus par l'Accord de Paris »<sup>72</sup>. Malgré la campagne concertée menée par le Secrétaire général lui-même, les objectifs de développement durable n'ont guère ralenti le réchauffement de la planète. En réalité, le fait qu'ils portent avant tout sur la croissance économique, sans tenir compte, comme ils le devraient, des effets que cette croissance a sur l'environnement ni de la mesure dans laquelle celle-ci est pour l'heure liée aux émissions et à l'extraction, est extrêmement problématique.

## B. Un potentiel transformateur inexploité

44. Tout discours sur la transformation sonne creux s'il ne s'accompagne pas d'une théorie du changement. Dans le cas des objectifs de développement durable, chaque composante essentielle (autonomisation, financement, partenariat et responsabilité) de toute théorie viable a été marginalisée.

### Autonomisation

45. Les objectifs de développement durable abondent en références à la transformation, à l'autonomisation, à la collaboration et à l'inclusion. Or ces notions sont illusoire si elles ne permettent pas l'exercice des droits de l'homme. Bien que le texte mentionne près d'une vingtaine de fois ces droits, il n'est à aucun moment question d'un droit civil et politique précis, et les droits de l'homme restent en général à la marge et souvent invisibles dans le contexte global des objectifs de développement durable. En outre, nombre des objectifs, même s'ils étaient atteints, ne permettraient pas aux pays de s'acquitter de leurs obligations actuelles dans le domaine des droits de l'homme. Au niveau national, de nombreux gouvernements relèguent au second plan la prise en compte des droits dans leurs programmes relatifs aux objectifs de développement durable ou rejettent même cette idée.

<sup>69</sup> Sakiko Fukuda-Parr et al. « Voluntary national reviews reports – what do they (not) tell us? », document établi par le Comité des politiques de développement (2019), p. 4.

<sup>70</sup> Sakiko Fukuda-Parr, « Keeping out extreme inequality from the SDG agenda: the politics of indicators », *Global Policy*, vol. 10, Sup. 1 (janvier 2019), p. 61 ; Ignacio Saiz et Kate Donald, « Tackling inequality through the Sustainable Development Goals: human rights in practice », *The International Journal of Human Rights*, vol. 21, n° 8 (2017), p. 1032 et 1033.

<sup>71</sup> PNUD, *Tackling Social Norms*, p. 1.

<sup>72</sup> E/2020/57, par. 112.

46. La plupart des rapports sur les objectifs de développement durable établis par l'ONU et la Banque mondiale font peu de cas des droits, sauf ceux liés au genre<sup>73</sup>. Ils s'attardent rarement sur les effets de la discrimination, l'absence de structures de décision institutionnelles respectueuses des droits ou les conséquences pour le développement des violations, même flagrantes, des droits. À l'heure où la société civile subit des attaques nourries dans de nombreux pays et où l'espace pour une participation constructive à la vie démocratique se rétrécit fortement, le Département des affaires économiques et sociales prend note en passant dans un rapport de 2020 que certains pays aident des acteurs non étatiques à renforcer leurs capacités de contribuer à la mise en œuvre du Programme 2030, en mettant en place des mécanismes de financement pour soutenir leurs initiatives en ce sens<sup>74</sup>. Les rapports sur les objectifs de développement durable ont malheureusement trop souvent tendance à voir le verre au quart plein alors qu'il est en réalité aux trois-quarts vide.

### Financement et partenariat

47. La réussite des objectifs de développement durable est fortement tributaire d'un financement suffisant, mais comme l'a constaté le Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, les systèmes économiques et financiers internationaux n'agissent pas pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable et on assiste même à un important retour en arrière dans plusieurs grands domaines d'action<sup>75</sup>. Les perspectives sont pires encore si l'on tient compte de la récession liée à la COVID-19, de l'insuffisance de l'aide publique au développement, de la croissance de la dette, des guerres commerciales et des changements climatiques. En outre, la pauvreté, la corruption et la fraude fiscale limitent les ressources intérieures des pays en développement<sup>76</sup>.

48. Face à cette situation, la communauté internationale se tourne davantage encore vers les financements du secteur privé, de plus en plus présenté comme le seul recours viable. Le Secrétaire général a déclaré que les entreprises devaient aller plus loin et plus vite pour atteindre les objectifs mondiaux, et estimé que les chefs d'entreprises pouvaient jouer un rôle déterminant dans la création d'un avenir de paix, de stabilité et de prospérité, sur une planète saine<sup>77</sup>. Les entreprises ont montré avec enthousiasme qu'elles adhéraient aux objectifs de développement durable, même si cette adhésion est en grande partie superficielle, à l'image de ceux qui s'enorgueillissent de la présence des femmes dans leurs effectifs<sup>78</sup>.

49. L'idée centrale est d'utiliser les fonds publics avec une plus grande parcimonie et de mobiliser davantage les capitaux privés<sup>79</sup>. Or, une telle démarche ne va pas sans poser de nombreux problèmes. Premièrement, elle soulève la question fondamentale de savoir si la privatisation, sous ses diverses formes, permet notamment aux plus vulnérables, dont l'inclusion pourrait ne pas être rentable, d'atteindre nombre des objectifs de développement. Il existe de solides raisons d'en douter<sup>80</sup>. Deuxièmement, une telle démarche amène à repenser globalement l'idée des objectifs de développement durable, en accordant la priorité à la construction d'une infrastructure et à l'instauration d'un environnement commercial favorable plutôt qu'à l'autonomisation des personnes. Troisièmement, elle relègue au second plan les gouvernements, dont le rôle n'est plus que d'assurer les investissements privés. Quatrièmement, en maintenant en place des politiques budgétaires destructrices, des

<sup>73</sup> Voir Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), *Traduire les promesses en actions : l'égalité des sexes dans le programme de développement durable à l'horizon 2030* (2018).

<sup>74</sup> Département des affaires économiques et sociales, *Multi-Stakeholder Engagement in 2030 Agenda Implementation: A Review of Voluntary National Review Reports* (2016-2019) (2020), p. 6.

<sup>75</sup> *Financing for Sustainable Development*, p. xvii.

<sup>76</sup> Nations Unies, « 30 business titans join UN push to scale up private sector investment for sustainable development », communiqué de presse, 16 octobre 2019.

<sup>77</sup> « Progress toward sustainable development is seriously off-track », *Financial Times*, 4 novembre 2019.

<sup>78</sup> Voir, par exemple, Private Equity International, « Why SDGs are a game changer », 14 février 2018.

<sup>79</sup> Djeneba Doumbia et Morten Lykke Lauridsen, « Closing the SDG financing gap – trends and data », EM Compass Note, n° 73 (International Finance Corporation, octobre 2019), p. 3.

<sup>80</sup> A/73/396 ; Alessandra Cepparulo, Giuseppe Eusepi et Luisa Giuriato, « Public-private partnership and fiscal illusion: a systematic review », *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, vol. 3, n° 2 (2019), p. 288.

stratégies systématiques d'évasion fiscale et des sorties illicites de capitaux qui font le lit de la pauvreté et des inégalités, une telle démarche fait peu pour encourager la mobilisation des recettes intérieures. Cinquièmement, l'engagement pris dans le Programme 2030 en faveur d'un « Partenariat mondial revitalisé » promouvant « la solidarité (...) avec les plus pauvres et avec les personnes vulnérables » s'est perdu dans les limbes d'un excès d'attention accordé aux partenariats public-privé, dont les résultats sont préoccupants<sup>81</sup>.

### Responsabilité

50. Lorsqu'ils ont réfléchi au suivi et à l'examen des objectifs de développement durable, les auteurs du Programme 2030 ont expressément rejeté les notions de contrôle et de responsabilité. Il en résulte un système qui repose sur son caractère volontaire, respecte les choix nationaux et dont les arrangements institutionnels réduisent les possibilités de contrôle approfondi à la portion congrue<sup>82</sup>. Ce système a pour mécanisme principal le forum politique de haut niveau pour le développement durable, qui se réunit huit jours par an et attire un grand nombre de parties prenantes. En 2020, le forum devrait consacrer 23 heures à l'examen de 47 examens nationaux volontaires soumis par les États<sup>83</sup>. Il donne essentiellement lieu à un document final qui prend la forme d'une déclaration ministérielle en grande partie négociée à l'avance.

51. De nombreuses réformes ont été proposées pour répondre aux préoccupations soulevées par la superficialité des opérations de contrôle, la mise à l'écart de la société civile, le formalisme des documents finals et l'absence de collaboration, au niveau national, avec le processus d'examen national volontaire. Un observateur attentif a décrit le forum politique de haut niveau comme « une instance qui accueille tout le monde, mais ne conteste personne », a critiqué les parties prenantes, qui « font leur marché parmi les idées proposées et pratiquent l'autopromotion ou l'autopositionnement » et a souligné qu'il fallait doter le forum d'un système de « contrôle indépendant et de qualité, et d'un solide mécanisme de responsabilisation »<sup>84</sup>.

52. Les mécanismes nationaux de responsabilité ne font guère mieux. Si quelques rares évaluations indépendantes ont été menées, les rapports dont on dispose ne sont pas encourageants<sup>85</sup>. Compte tenu des ressources et des énergies mobilisées, on pourrait et devrait faire beaucoup plus pour amener les gouvernements et les autres parties prenantes à rendre des comptes.

53. Une trop grande part de l'énergie déployée autour des objectifs de développement, au lieu de promouvoir l'autonomisation, le financement, les partenariats et la responsabilité, a été consacrée à la création de portails, de tableaux de bord, de plans de collaboration avec les parties prenantes, de rapports sans relief et d'affiches colorées. Les évaluations officielles sont rarement critiques ou ciblées, et s'abritent souvent derrière une langue jargonneuse.

<sup>81</sup> Voir Réseau européen sur la dette et le développement, *L'histoire se réPPPète, Comment les partenariats public-privé échouent-ils* (2018).

<sup>82</sup> Kate Donald et Sally-Anne Way, « Accountability for the Sustainable Development Goals: a lost opportunity? », *Ethics & International Affairs*, vol. 30, n° 2 (2016), p. 206.

<sup>83</sup> Voir <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2020>.

<sup>84</sup> Adams, « Democratic global governance ».

<sup>85</sup> Hannah Birkenkotter et al., « A tale of multiple disconnects: why the 2030 Agenda does not (yet?) contribute to moving German gender equality struggles forward » (ONU-Femmes, 2019) ; Cameron Allen et al. « Assessing national progress and priorities for the Sustainable Development Goals (SDGs): experience from Australia », *Sustainability Science* (2019).



### C. Réexamen du Programme 2030

54. La forte augmentation de la pauvreté provoquée par la COVID-19 et la débâcle économique qui l'accompagne devraient inciter au réexamen du Programme 2030. Pour l'heure, la réponse officielle est qu'« [il] faut préserver le Programme 2030 » et atteindre les objectifs de développement durable<sup>86</sup>. Or persister dans une approche à la fois inadaptée et de plus en plus dépassée est particulièrement problématique. Premièrement, l'engagement de parvenir, dans les pays les moins avancés, à une croissance annuelle d'au moins 7 % du produit intérieur brut (PIB) est probablement irréalisable et se heurte aux nouveaux défis que doit relever le modèle de croissance traditionnel<sup>87</sup>. Il faudra également tenir compte, dans une nouvelle équation, de l'augmentation rapide de la dette des pays à revenu faible ou intermédiaire et des exigences d'assainissement des finances publiques qui suivront les mesures de soutien liées à la crise de la COVID-19.

55. Deuxièmement, les cinq dernières années ont permis une prise de conscience beaucoup plus importante des dangers liés aux changements climatiques et de la nécessité d'insuffler dans l'ensemble du processus de développement un nouveau sentiment d'urgence environnementale. Dans la plupart des pays, la réticence persistante à découpler la croissance économique des combustibles fossiles, malgré les possibilités offertes par la crise liée à la COVID-19, rend les cibles de croissance définies par les objectifs de développement durable presque impossibles à atteindre, à moins de dépasser largement la limite inadaptée des 2 °C de réchauffement d'ici à 2100 prévue dans l'Accord de Paris<sup>88</sup>. Les changements climatiques aggravent déjà la pauvreté et menacent de détruire cinquante ans de progrès dans les domaines du développement et de la réduction de la pauvreté<sup>89</sup>. Dans le combat contre la pauvreté, le fait de s'appuyer trop largement sur des activités économiques qui provoquent d'importantes émissions est en soi contre-productif<sup>90</sup>.

56. Troisièmement, les objectifs de développement durable ont été définis sans tenir compte des effets des technologies numériques susceptibles de changer la donne dans de nombreux secteurs essentiels du développement. Ce fait, désormais établi par le Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, a été analysé en profondeur par la Banque mondiale et d'autres acteurs<sup>91</sup>. Les avantages de ces effets doivent être très soigneusement mis en balance avec les nombreux abus potentiels et le risque d'accroître le phénomène de marginalisation, les inégalités et l'exclusion<sup>92</sup>.

57. Si les objectifs de développement durable ne doivent pas être abandonnés, le statu quo ne doit pas non plus être gravé dans le marbre. Il faut d'urgence réfléchir aux moyens de remodeler et de compléter l'ensemble, notamment ses cibles et ses indicateurs, afin d'atteindre ses principaux objectifs qui, autrement, semblent voués à l'échec. L'immobilisme ne saurait être une solution.

## IV. Mettre fin à la pauvreté

58. La persistance à l'échelle mondiale d'une grande pauvreté est incompatible avec le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à la vie et le droit de vivre dans la dignité. Le fait de ne pas prendre les mesures nécessaires pour éliminer cette pauvreté est un choix politique qui maintient fermement en place des pratiques discriminatoires fondées sur le genre,

<sup>86</sup> Nations Unies, *Cadre des Nations Unies pour la réponse socioéconomique immédiate à la COVID-19* (2020), p. 3.

<sup>87</sup> Sam Adelman, « The Sustainable Development Goals, anthropocentrism and neoliberalism », dans Duncan French et Louis J. Kotzé (dir. publ.), *Sustainable Development Goals: Law Theory and Implementation* (Edward Elgar Publishing, 2018), p. 34.

<sup>88</sup> Jason Hickel, « The contradiction of the Sustainable Development Goals: growth versus ecology on a finite planet », *Sustainable Development*, vol. 27, n° 5 (septembre/octobre 2019), p. 873.

<sup>89</sup> A/HRC/41/39.

<sup>90</sup> Agence internationale de l'énergie, *Sustainable Recovery* (2020).

<sup>91</sup> *Financing for Sustainable Development*, p. 15 à 36 ; [www.worldbank.org/en/publication/wdr2021/overview](http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2021/overview).

<sup>92</sup> A/74/493.

le statut, la race et la religion, conçues pour avantager certains groupes au détriment d'autres<sup>93</sup>.

59. Pour réajuster les objectifs de développement durable et se mobiliser vraiment contre la pauvreté sous toutes ses formes, il est essentiel de prendre les mesures ci-après.

## A. Repenser les liens entre la croissance et l'élimination de la pauvreté

60. Composante essentielle des objectifs de développement durable, la croissance économique est le moyen par lequel les personnes sont censées sortir de la pauvreté. Malgré les critiques convaincantes<sup>94</sup> que suscite la formule simpliste et orthodoxe selon laquelle la croissance est bonne pour les pauvres<sup>95</sup>, les économistes classiques et les principales organisations internationales rechignent à adopter des approches plus équilibrées<sup>96</sup>.

61. Trop souvent, les dividendes promis de la croissance se font attendre ou ne sont pas partagés. Souvent, les pays qui enregistrent une forte croissance grâce à leurs ressources naturelles voient dans ce secteur leur unique planche de salut<sup>97</sup>. Pourtant, l'extraction des ressources naturelles emploie relativement peu de personnes et peut même diminuer les effets d'autres secteurs sur la réduction de la pauvreté<sup>98</sup>. Les écarts de pauvreté ont augmenté dans les principaux pays producteurs d'hydroélectricité, en comparaison avec les pays non producteurs<sup>99</sup>. Partout dans le monde, l'agriculture commerciale, l'exploitation minière et d'autres secteurs gourmands en surfaces foncières ont contribué à d'importants déplacements de populations<sup>100</sup> qui, en chassant les personnes des terres dont elles avaient besoin pour subvenir à leurs besoins alimentaires, s'abriter et assurer leurs moyens de subsistance, ont conduit à leur appauvrissement<sup>101</sup>. Souvent, l'exploitation minière industrielle par les multinationales réduit considérablement la sécurité alimentaire<sup>102</sup> et capte les emplois des entreprises artisanales d'exploitation<sup>103</sup>.

62. L'argument selon lequel les politiques favorables au marché profitent automatiquement aux pauvres est également contredit par les faits. Les politiques traditionnelles axées sur la croissance, qui englobent la réduction des taux d'imposition des sociétés, les « réformes » du marché du travail, la déréglementation, les coupes dans les services induites par les mesures d'austérité, et la privatisation, peuvent avoir des effets dévastateurs sur le bien-être des pauvres et sur la capacité de l'État de réduire la pauvreté. Les mesures de rétrécissement des services publics, de libéralisation du commerce et de déréglementation des marchés du travail, si elles ne sont pas parfaitement ajustées, peuvent

<sup>93</sup> Thomas Piketty, *Capital et idéologie* (2020), p. 2.

<sup>94</sup> Joseph Stiglitz et al., *Measuring What Counts: The Global Movement for Well-Being* (2019) ; Jason Hickel et Giorgos Kallis, « Is green growth possible », *New Political Economy*, vol. 25, n° 4 (2020) ; Kate Raworth, *Doughnut Economics* (2017).

<sup>95</sup> David Dollar, Tatjana Kleineberg et Aart Kraay, « Growth still is good for the poor », document de travail de la Banque mondiale, n° 6568 (août 2013).

<sup>96</sup> Voir, pour les mesures provisoires, *Financing for Sustainable Development*, p. 179 et 180.

<sup>97</sup> Andrew Warner, « Natural resource booms in the modern era: Is the curse still alive? », document de travail du Fonds monétaire international n° WP/15/237 (2015), p. 32 et 33.

<sup>98</sup> Luc Christiaensen, Lionel Demery et Jesper Kuhl, « The (evolving) role of agriculture in poverty reduction: an empirical perspective », *Journal of Development Economics*, vol. 96, n° 2 (novembre 2011), p. 252.

<sup>99</sup> Benjamin K. Sovacool et Götz Walter, « Internationalizing the political economy of hydroelectricity: security, development and sustainability in hydropower states », *Review of International Political Economy*, vol. 26, n° 1 (2019), p. 68.

<sup>100</sup> Voir, par exemple, Oxfam et al., *Common Ground: Securing Land Rights and Safeguarding the Earth* (2016).

<sup>101</sup> Voir, par exemple, Christophe Gironde et Gilda Senties Portilla, « From lagging behind to losing ground: Cambodian and Laotian household economy and large-scale land acquisitions », dans Christophe Gironde, Christophe Golay et Peter Messerli (dir. publ.), *Large-Scale Land Acquisitions: Focus on South-East Asia* (2015), p. 189 et 190.

<sup>102</sup> Tim Wegenast et Jule Beck, « Mining, rural livelihoods and food security: a disaggregated analysis of sub-Saharan Africa », *World Development*, vol. 130 (Juin 2020), p. 7.

<sup>103</sup> Ben Radley, « A distributional analysis of artisanal and industrial wage levels and expenditure in the Congolese mining sector », *The Journal of Development Studies*, vol. 56, n° 10 (2020), p. 1.

nuire aux travailleurs<sup>104</sup>. La privatisation des services a des effets particulièrement délétères sur les pauvres, car elle entraîne souvent une augmentation des redevances et des baisses de salaire dans le but d'alimenter les bénéfices excessifs destinés aux investisseurs<sup>105</sup>.

63. Un lien a été établi entre les programmes d'assainissement budgétaire promus depuis des décennies par le Fonds monétaire international (FMI) et d'autres organismes, et la dégradation des conditions de travail<sup>106</sup>, l'affaiblissement des droits des travailleurs<sup>107</sup>, la diminution des capacités de l'État<sup>108</sup>, le rétrécissement de l'accès aux soins de santé et l'augmentation de la mortalité néonatale<sup>109</sup>. Bien que le FMI ait récemment cherché à se distancier de ce passé, les principaux remèdes qu'il prescrit n'ont guère évolué et les initiatives qu'il prend en matière de protection sociale semblent davantage destinées à désamorcer les critiques qu'à protéger les pauvres<sup>110</sup>.

## B. Remédier aux inégalités et favoriser la redistribution

64. Si l'on peut réduire les inégalités extrêmes de plusieurs manières, la redistribution est un élément incontournable. L'économie mondiale a doublé depuis la fin de la guerre froide<sup>111</sup>. Pourtant, près de la moitié de la population mondiale vit avec moins de 5,50 dollars par jour, principalement parce que les fruits de la croissance sont en grande partie allés aux plus riches. Entre 1980 et 2016, les 1 % les plus riches ont capté 27 % de la croissance du revenu réel<sup>112</sup>, et, en 2017, 82 % des nouvelles richesses créées<sup>113</sup>. Entre-temps, les revenus des plus pauvres ont progressé bien plus lentement que le PIB mondial<sup>114</sup>. Les 50 % les moins riches possèdent désormais moins de 1 % des toutes les richesses mondiales, alors que les 1 % les plus riches en détiennent 45 %<sup>115</sup>.

65. Sur la base des taux de croissance historiques et en excluant tout effet négatif des changements climatiques (scénario impossible), il faudrait près de cent ans pour passer sous le seuil international de pauvreté fixé par la Banque mondiale et deux cents ans pour passer sous la barre des 5 dollars par jour (Programme 2230 !). Pour atteindre chacun de ces objectifs, il faudrait également multiplier le PIB mondial par 15 et 173, respectivement<sup>116</sup>.

66. Il est indispensable de mettre en place des politiques de redistribution fortes. Un scénario de croissance favorable aux pauvres nécessiterait une hausse bien moins importante du PIB mondial et éliminerait la pauvreté bien plus rapidement<sup>117</sup>. En réduisant son indice de Gini de 1 % par an, chaque pays diminuerait plus fortement la pauvreté au

<sup>104</sup> Robert Blanton et Dursun Peksen, « Economic liberalisation, market institutions and labour rights », *European Journal of Political Research*, vol. 55 (2016), p. 482.

<sup>105</sup> In the Public Interest, *How Privatization Increases Inequality* (2016).

<sup>106</sup> Nathan Martin et David Brady, « Workers of the less developed world unite? A multilevel analysis of unionization in less developed countries », *American Sociological Review*, vol. 72, n° 4 (2007), p. 562.

<sup>107</sup> Robert Blanton, Shannon Lindsey Blanton et Dursun Peksen, « The impact of IMF and the World Bank programs on labor rights », *Political Research Quarterly*, vol. 68, n° 2 (2015), p. 324.

<sup>108</sup> Bernhard Reinsberg et al., « The world system and the hollowing out of State capacity: how structural adjustment programs affect bureaucratic quality in developing countries », *American Journal of Sociology*, vol. 124, n° 4 (2019), p. 1222.

<sup>109</sup> Timon Forster et al., « Globalization and health equity: the impact of structural adjustment programs on developing countries », *Social Science and Medicine* (2019).

<sup>110</sup> Comparer Confédération syndicale internationale, *The IMF's Renewed Supply-Side Push: Four Decades of Structural Adjustment and Austerity Conditionality* (2020), et FMI, « A strategy for IMF engagement on social spending », document de politique générale n° 19/016 (14 juin 2019).

<sup>111</sup> Edward et Sumner, *The End of Poverty*, p. 3.

<sup>112</sup> Facundo Alvaredo et al., *World Inequality Report* (World Inequality Lab, 2018), p. 46.

<sup>113</sup> Oxfam, « Richest 1 percent bagged 82 percent of wealth created last year while poorest half of humanity got nothing », 22 janvier 2018.

<sup>114</sup> David Woodward, « Incrementum ad absurdum: global growth, inequality and poverty eradication in a carbon-constrained world », *World Social and Economic Review of Contemporary Policy Issues*, vol. 4 (2015), p. 50 et 58.

<sup>115</sup> Institut de recherche du Crédit Suisse, *Global Wealth Report 2019*, p. 2.

<sup>116</sup> Woodward, « Incrementum ad Absurdum », p. 58.

<sup>117</sup> Ibid., p. 60.

niveau mondial que s'il parvenait chaque année à augmenter sa croissance d'un point de pourcentage par rapport aux prévisions actuelles<sup>118</sup>.

### C. Dépassez le débat sur l'aide et promouvoir la justice fiscale

67. Depuis les années 1950, les débats sur un ordre international juste mettent fortement l'accent sur l'aide publique au développement octroyée par les pays du Nord aux pays du Sud. En 2019, près d'une trentaine de pays de l'OCDE ont accordé 152,8 milliards de dollars sous la forme de subventions ou de prêts à faible taux d'intérêt<sup>119</sup>. Si ces fonds sont essentiels, ils sont peu significatifs au regard du bilan global. Les pays à revenu faible et intermédiaire versent chaque année 756 milliards de dollars en remboursement du principal et 213 milliards de dollars en intérêts, sur une dette extérieure globale de 7,8 billions de dollars<sup>120</sup>. Après des siècles d'exploitation coloniale, les pays en développement continuent d'être des pourvoyeurs nets de ressources pour le reste du monde<sup>121</sup>. Une remise massive de la dette est nécessaire, compte tenu en particulier de la crise liée à la COVID-19.

68. Les engagements en matière de justice sociale ne trouvent pas meilleure traduction que dans le système fiscal, et il est crucial d'entreprendre à l'échelle mondiale une réforme fiscale coordonnée capable de réduire l'évasion et la fraude fiscales massives. Une fiscalité juste et équitable peut créer les conditions nécessaires pour bâtir une société qui respecte et favorise le bien-être de chacun. Pourtant, les termes « fiscalité » et « fiscal » n'apparaissent chacun qu'une seule fois dans le Programme 2030, comme si l'on parlait du principe que la seule question importante était celle du financement. Or la fiscalité, parce qu'elle est le symbole à la fois de la solidarité et du partage des charges et le reflet de valeurs plus profondes, doit être au cœur de tout train de mesures visant à éliminer la pauvreté. Les politiques internationales sont bien loin de promouvoir ne serait-ce qu'un début de justice fiscale, au niveau national comme international. Dans de nombreux pays africains, les personnes qui font partie des 40 % de la population dont les revenus sont les plus faibles paient davantage d'impôts qu'elles ne reçoivent d'avantages en espèces au moyen de subventions et de transferts directs<sup>122</sup>.

69. La faiblesse des recettes fiscales entrave la capacité des gouvernements de mettre en œuvre des politiques de redistribution<sup>123</sup>. Selon les estimations, en 2015, les multinationales ont transféré 40 % de leurs bénéfices dans des paradis fiscaux<sup>124</sup> et les taux d'imposition des sociétés au niveau mondial sont passés en moyenne de 40,38 % en 1980 à 24,18 % en 2019<sup>125</sup>. Il existe désormais des centaines de milliers de paradis fiscaux dans le monde<sup>126</sup>, qui privent les États de près de 650 milliards de dollars de recettes captées par l'évasion fiscale pratiquée par des multinationales, et les pays en développement de 6 à 13 % de leurs recettes fiscales totales, selon les estimations<sup>127</sup>.

70. Depuis quarante ans, les États-Unis sont à l'avant-garde de la réduction de la fiscalité sur les entreprises, les personnes physiques et le patrimoine, en promouvant des techniques

<sup>118</sup> Christoph Lakner et al., « How much does reducing inequality matter for global poverty », World Bank Policy Research Working Paper n° 8869 (2019), p. 14.

<sup>119</sup> OCDE, « Aid by DAC members increases in 2019 with more aid to the poorest countries » (2020).

<sup>120</sup> Banque mondiale, *International Debt Statistics 2020*, p. 17.

<sup>121</sup> Global Financial Integrity, *Financial Flows and Tax Havens: Combining to Limit the Lives of Billions of People* (2015), p. 15.

<sup>122</sup> Kathleen Beegle et Luc Christiaensen (dir. publ.), *Accélérer la réduction de la pauvreté en Afrique* (Banque mondiale, 2019), p. 260.

<sup>123</sup> Emmanuel Saez et Gabriel Zucman, *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay* (W.W. Norton & Company, 2019).

<sup>124</sup> Thomas Tørsløv, Ludvig Wier et Gabriel Zucman, « The missing profits of nations », National Bureau of Economic Research, document de travail du National Bureau of Economic Research n° 24701 (avril 2020), p. 27.

<sup>125</sup> Tax Foundation, « Corporate tax rates around the world, 2019 », p. 2.

<sup>126</sup> Saez et Zucman, *The Triumph of Injustice*, p. 64.

<sup>127</sup> Alex Cobham et Petr Jansky, « Global distribution of revenue loss from corporate tax avoidance: re-estimation and country results », *Journal of International Development*, vol. 30, n° 2 (2018), p. 207 et 221.

qui permettent une évasion fiscale massive et facilitent la prolifération des paradis fiscaux dans le monde. Ainsi, dans ce pays, de nombreux milliardaires bénéficient d'un taux d'imposition global inférieur à celui appliqué à n'importe quel autre contribuable<sup>128</sup>.

71. Si la coopération internationale et la réforme fiscale sont nécessaires, la transparence est une première étape primordiale. La prochaine révision du Système de comptabilité nationale devrait donner la priorité à la mise en place d'un ensemble commun d'indicateurs permettant d'assurer le suivi des revenus et de la richesse. Les gouvernements devraient rendre publics les revenus, le patrimoine et les taux d'imposition réels des personnes à très hauts revenus, et exiger des multinationales qu'elles publient leurs déclarations fiscales pays par pays.

## D. Mettre en œuvre une protection sociale universelle

72. Pour d'innombrables rapports, la protection sociale est un levier indispensable pour réduire la pauvreté et atteindre les objectifs de développement durable. Pourtant, la plupart des gouvernements restent en grande partie sourds aux appels en ce sens. Ainsi, 230 ans après que Thomas Paine a fait la démonstration probante que la société devait protéger chacun de la maladie, du handicap, du chômage et de la vieillesse<sup>129</sup>, 4 milliards de personnes, soit plus de la moitié de la population mondiale, ne bénéficient pas de ce soutien minimal<sup>130</sup>, ce qui revient à mettre profondément en cause la lutte mondiale contre l'extrême pauvreté.

73. Cinq raisons principales peuvent expliquer cet échec. Premièrement, il manque un fondement normatif essentiel. La Banque mondiale, l'OCDE et le FMI, par exemple, évitent soigneusement de lier leurs interventions de quelque manière que ce soit à l'existence d'un droit humain à la protection sociale, qui demeure, au mieux, un moyen d'action parmi d'autres. Deuxièmement, très peu de gouvernements font de la protection sociale une priorité, du moins tant que des manifestations massives ne déclenchent pas une réflexion approfondie<sup>131</sup>. Troisièmement, le FMI, principal acteur institutionnel, a adopté une position prudente et très nuancée à l'égard de la protection sociale, en dépit de nombreuses études et protestations. Quatrièmement, les orientations néolibérales qui façonnent l'approche globale adoptée par les systèmes financiers et économiques internationaux sont tout simplement incompatibles avec l'octroi d'une priorité à la protection sociale. Cinquièmement, les politiques d'austérité, qui sont prédominantes depuis 2010 et devraient connaître un regain d'intérêt après la crise liée à la COVID-19, laissent peu de place à la protection sociale<sup>132</sup>.

74. Il est temps de prendre la protection sociale au sérieux, à la fois en tant que droit de l'homme et en tant que composante à part entière de toute stratégie d'élimination de la pauvreté.

## E. Recentrer le rôle des gouvernements

75. À l'instar des politiques de privatisation qui prennent trop de place dans le contexte des objectifs de développement durable, la philanthropie peut également compromettre la capacité des gouvernements de fixer les priorités, d'apporter les financements et de mettre en œuvre les programmes. Quelque 2 000 milliardaires détiennent aujourd'hui plus de richesses

<sup>128</sup> Emmanuel Saez et Gabriel Zucman, « How to tax our way back to justice », *The New York Times*, 11 octobre 2019.

<sup>129</sup> Thomas Paine, *Les Droits de l'homme* (1791).

<sup>130</sup> *Promoting Inclusion through Social Protection* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.17.IV.2), p. 9.

<sup>131</sup> Entre 2010 et 2014, 122 pays ont réduit leurs dépenses pour la protection sociale en pourcentage du PIB (*Promoting Inclusion*, p. 9). Entre 2015 et 2018, la majorité des pays de l'OCDE ont réduit leurs dépenses sociales (OCDE, *Social Spending* (2020), à consulter à l'adresse suivante : <https://data.oecd.org/chart/67Gk>).

<sup>132</sup> Isabel Ortiz et Matthew Cummins, « Austerity: the new normal, a renewed Washington Consensus 2010–24 » (Initiative for Policy Dialogue et al., octobre 2019) ; Amanda Shriwise, Alexander E. Kentikelenis et David Stuckler, « Universal social protection: is it just talk? » *Sociology of Development*, vol. 6, n° 1 (2020).

que 60 % de la population mondiale<sup>133</sup>, et nombre d'entre eux ont un patrimoine supérieur au PIB de pays entiers. Si certains apportent une contribution essentielle au bien-être des pauvres et se font leur porte-voix, la situation générale est très difficile.

76. Les milliardaires parviennent à amasser de telles fortunes grâce à des politiques qui taxent davantage le travail que le capital et facilitent l'évasion ou l'optimisation fiscale. Face à la chute des taux d'imposition, souvent obtenue après d'intenses campagnes de pression, et à la baisse des financements de services essentiels comme l'éducation et les soins de santé, les gouvernements font davantage appel aux dons privés<sup>134</sup>. Ces contributions bénéficient ensuite d'avantages de la part du trésor public, sous la forme d'incitations fiscales<sup>135</sup>. Des donateurs soutiennent des secteurs dans lesquels ils avaient auparavant exhorté le gouvernement à opérer des coupes budgétaires, déplaçant ainsi l'aide sociale de l'espace public vers le secteur privé<sup>136</sup>. Il en résulte un affaiblissement du système public, un renforcement du rôle des plus riches et une situation dans laquelle les titulaires de droits dépendent de la « générosité » et de l'aumône<sup>137</sup>. Contrairement aux affirmations qui vantent la plus grande efficacité du secteur privé, on ne peut guère parler d'efficacité lorsque plusieurs dizaines de milliers de fondations ont chacune un personnel et des frais généraux redondants, et rivalisent pour repérer et mettre en œuvre des projets qui en valent la peine<sup>138</sup>.

77. Avec la philanthropie, les possibilités de mettre au jour des structures profondes injustes et de s'y attaquer sont moins nombreuses. Des philanthropes ont profité de bon nombre des facteurs qui alimentent la pauvreté, comme le recul de la protection du travail et de l'emploi stable, la hausse des prix de l'immobilier dans les quartiers défavorisés et les réductions d'impôts<sup>139</sup>. De grandes entreprises comme Facebook, Google et Apple vantent leurs initiatives philanthropiques tout en se livrant massivement à l'évasion fiscale, privant ainsi les gouvernements de milliards dans un contexte où les coupes budgétaires mettent en péril les programmes de protection sociale<sup>140</sup>.

78. Le don philanthropique n'est ni démocratique ni transparent en ce qu'il soustrait la lutte contre la pauvreté à l'espace public. Il s'agit d'une forme de pouvoir politique privé, dans laquelle la richesse peut dicter les actions à mener sans aucune réglementation ni obligation de rendre des comptes<sup>141</sup>. Surtout, il ne saurait remplacer un régime fiscal équitable ou de solides programmes financés par des fonds publics qui respectent les droits de l'homme de tous et contribuent à éliminer l'extrême pauvreté<sup>142</sup>.

## F. Adopter une gouvernance participative

79. Malgré toutes les promesses de participation et de partenariat, les personnes qui ont connu la pauvreté sont largement exclues de l'élaboration des politiques. Lorsqu'elles s'opposent à des politiques prétendument conçues pour les aider, ces personnes ne sont pas prises en considération. Au contraire, on a recours aux arguments idéologiques, à la désinformation, aux stéréotypes et aux informations anecdotiques pour promouvoir les

<sup>133</sup> Oxfam, « Les milliardaires du monde se partagent plus de richesses que 4,6 milliards de personnes », 20 janvier 2020.

<sup>134</sup> Chiara Cordelli, « Reparative justice and the moral limits of discretionary philanthropy », dans Rob Reich, Chiara Cordelli et Lucy Bernholz (dir. publ.), *Philanthropy in Democratic Societies: History, Institutions, Values* (The University of Chicago Press, 2016), p. 244.

<sup>135</sup> Alec MacGillis, « The billionaires' loophole », *The New Yorker*, 7 mars 2016.

<sup>136</sup> David Callahan, *The Givers: Wealth, Power, and Philanthropy in a New Gilded Age* (Knopf, 2017), p. 241 à 243.

<sup>137</sup> Ryan Pevnick, « Philanthropy and democratic ideals », dans Reich, Cordelli et Bernholz, *Philanthropy in Democratic Societies*, p. 226.

<sup>138</sup> Callahan, *The Givers*, p. 26.

<sup>139</sup> Andrew Carnegie, « The gospel of wealth » (1889), à consulter à l'adresse suivante : [www.carnegie.org/about/our-history/gospelofwealth/](http://www.carnegie.org/about/our-history/gospelofwealth/) ; Anand Giridharadas, *Winners Take All: The Elite Charade of Changing the World* (Knopf, 2018), p. 165.

<sup>140</sup> Callahan, *The Givers*, p. 49 ; Jesse Drucker and Simon Bowers, « After a tax crackdown, Apple found a new shelter for its profits », *The New York Times*, 6 novembre 2017.

<sup>141</sup> Reich, Cordelli et Bernholz, *Philanthropy in Democratic Societies*, p. 2, 68, 69 et 72.

<sup>142</sup> Voir, par exemple, Tim Schwab, « Bill Gates's charity paradox », *The Nation*, 17 mars 2020.

objectifs des puissants, au nom de la réduction de la pauvreté<sup>143</sup>. Les décideurs politiques reprochent régulièrement aux pauvres leur situation, sans tenir compte des facteurs systémiques tels que l'absence de travail décent, le coût démesuré de la vie, les effets néfastes des dispositions institutionnelles et la nocivité de leurs propres mesures. Les gouvernements doivent écouter plus attentivement et encourager un véritable débat public sur les politiques visant à éliminer la pauvreté et à assurer à tous un niveau de vie suffisant.

## G. Adapter la mesure de la pauvreté au niveau international

80. La communauté internationale ne devrait pas mesurer l'ampleur de la pauvreté dans le monde principalement à l'aune du seuil international de pauvreté actuel. L'ONU devrait privilégier ses propres outils de mesure, qui rendent souvent compte des privations avec une plus grande efficacité. La Banque mondiale devrait réfléchir à des méthodes de mesure expressément liées à la satisfaction des besoins et des capacités élémentaires. Si une telle démarche ne permettait pas de faire taire l'essentiel des critiques, elle devrait au moins conduire la Banque mondiale à privilégier, dans ses publications et travaux de recherche, des outils tels que le seuil de pauvreté sociétale ou des seuils monétaires relevés, qui donnent une image plus complète de la situation.

81. La première étape consiste à produire des données indispensables, c'est-à-dire des informations sur les inégalités au sein des ménages et sur les groupes qui sont sous-représentés dans les enquêtes ou en sont exclus. Malgré tout l'intérêt que pourrait présenter un recensement plus réaliste des pauvres dans le monde, aucune méthode de mesure ne peut remplacer à elle seule le large éventail d'indicateurs multidimensionnels qui aujourd'hui rendent compte des attentes de ceux qui veulent sortir de la pauvreté tout en bénéficiant des garanties de respect des droits de l'homme.

## V. Conclusion

82. **Pour déterminer si la pauvreté a reculé ou non, la communauté internationale devrait cesser de se cacher derrière un seuil international de pauvreté dont la valeur de référence est un niveau de subsistance misérable. L'ONU devrait avoir le courage de ses convictions et affirmer haut et fort que ses propres indicateurs et rapports rendent compte de manière bien plus précise de l'ampleur de la pauvreté dans le monde.**

83. Les partisans des objectifs de développement durable devraient reconnaître que le manque réel de motivation politique explique le malaise actuel qui fait que les grands objectifs fixés, notamment en matière d'éradication de la pauvreté et de lutte contre les inégalités économiques, les inégalités entre les femmes et les hommes, et les changements climatiques, sont très loin d'être atteints. Pour ne pas avancer aveuglément vers un échec assuré en continuant de produire des rapports sans relief, il nous faut de nouvelles stratégies, une mobilisation sincère, une plus grande autonomisation des personnes concernées et une meilleure définition des responsabilités. La première étape consiste à refonder d'urgence le cadre proprement dit des objectifs de développement durable pour tenir compte de la situation qui a profondément changé.

84. Le choix de s'en remettre toujours plus au secteur privé pour vaincre la pauvreté dans le monde, que ce soit au moyen des parités de pouvoir d'achat ou de la philanthropie, aboutit à une impasse. Les entreprises ne sont pas motivées ni structurées pour s'acquitter de nombre des fonctions publiques essentielles qui leur sont systématiquement confiées et elles n'y sont pas habilitées ni incitées. Une telle évolution revient, pour les gouvernements et les organisations internationales, à renoncer à leurs responsabilités.

<sup>143</sup> Ravallion, *The Economics of Poverty*, p. 5 et 6.

85. L'extrême pauvreté est et doit être comprise comme une violation des droits de l'homme. De nombreux gouvernements refusant catégoriquement d'adopter des politiques budgétaires justes, de mettre fin à la fraude fiscale et de faire cesser la corruption, les protestations contre l'insuffisance des ressources ne convainquent personne. La pauvreté est un choix politique, qui persistera tant que son élimination ne sera pas repensée comme une question de justice sociale. La communauté internationale sera sur la bonne voie pour éliminer l'extrême pauvreté que lorsque l'objectif de réaliser le droit à un niveau de vie suffisant remplacera le niveau de subsistance misérable défini par la Banque mondiale.

---