

# **Rapport sur la situation sociale dans le monde, 2003**

**Vulnérabilité sociale : causes et enjeux**



Nations Unies

**Département des affaires économiques et sociales**

# **Rapport sur la situation sociale dans le monde, 2003**

**Vulnérabilité sociale : causes et enjeux**



Nations Unies • New York, 2003



*Note*

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres.

A/58/153/Rev.1  
ST/ESA/284

Publication des Nations Unies  
Numéro de vente : F. 03.IV.10  
ISBN 92-1-230243-2

Copyright © Nations Unies, 2003  
Tous droits réservés  
Imprimé par la Section de reproduction des Nations Unies, New York

---

## Préface

*Le Rapport sur la situation sociale dans le monde, 2003* est le seizième d'une série consacrée à ce sujet depuis 1952. Au fil des ans, le rapport a inspiré de nombreuses analyses et de nombreux débats intergouvernementaux sur les questions socioéconomiques. On espère qu'il contribuera à mettre en évidence les nouveaux phénomènes sociaux et qu'il facilitera l'étude des liens entre les principaux éléments du développement, tant nationaux qu'internationaux.

Dans sa résolution 56/177 du 19 décembre 2001, l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général de publier désormais le *Rapport sur la situation sociale dans le monde* tous les deux ans et non plus tous les quatre ans. La présente édition du *Rapport* est la première de la nouvelle série biennale. Elle innove aussi en ce que la teneur du *Rapport* s'inscrit dans le cadre des nouvelles initiatives prises par le Secrétaire général pour relancer l'Organisation en tant que lieu d'un dialogue véritable et en tant que catalyseur d'une action efficace.

*Le Rapport* de 2003 présente deux nouveautés essentielles. D'une part, il est consacré à un thème en particulier – la question de la vulnérabilité sociale – qui y est étudié en profondeur. Il s'agit de mettre au point un cadre de référence permettant de déterminer les origines de la vulnérabilité sociale et d'étudier les stratégies à mettre en oeuvre pour réduire la vulnérabilité de certains groupes sociaux. D'autre part, il contient des recommandations qui devraient accroître son utilité pratique. Pour que le *Rapport* soit plus court et plus facilement exploitable, chaque question y est abordée d'une manière concise.

*Le Rapport* a été établi par la Division des politiques sociales et du développement social du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU.



---

## Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
Préface .....	iii
Notes explicatives .....	vii
Résumé .....	1
Introduction .....	7
Tableau de la vulnérabilité .....	8
Première partie	
Vulnérabilité : causes et manifestations	
Introduction .....	17
I. Insécurité des revenus .....	17
Exclusion du marché de l'emploi et mondialisation .....	17
Chômage des jeunes .....	21
Emploi et conditions de travail des migrants .....	23
Protection sociale, emploi et précarité des revenus chez les personnes âgées .....	25
Emploi des handicapés .....	28
Difficultés rencontrées par les populations autochtones .....	30
Conclusion .....	32
II. Problèmes sociaux .....	33
Éducation et santé des enfants : de graves insuffisances .....	33
L'abus des drogues chez les jeunes et la délinquance juvénile .....	39
Vulnérabilité des personnes âgées dans le domaine de la santé .....	43
Santé et protection sociale des migrants .....	45
Accessibilité inadéquate : une perspective sur les incapacités .....	48
Menaces au bien-être des populations autochtones .....	49
Conclusion .....	51
III. Préjugés socioculturels et discrimination .....	52
Images et idées erronées concernant les personnes âgées .....	53
Vulnérabilité des migrants .....	56
Discrimination contre les handicapés .....	58
Vulnérabilité dans les situations de conflit .....	59

Savoirs traditionnels et culture des populations autochtones . . . . .	62
Conclusion . . . . .	64
Deuxième partie	
Politiques publiques : les enjeux	
Introduction . . . . .	67
IV. Lever les obstacles à l'emploi . . . . .	68
Recommandations . . . . .	71
V. Promouvoir l'intégration et la protection sociales . . . . .	72
Égalisation des chances des personnes handicapées . . . . .	73
Identités et aspirations des peuples autochtones . . . . .	75
Une société pour tous les âges . . . . .	76
Approches ciblées : limites et obstacles . . . . .	78
Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et protection sociale . . . . .	79
Recommandations . . . . .	81
VI. Stratégies fondées sur le respect des droits de l'homme et violation des droits . . . . .	83
Peuples autochtones . . . . .	83
Migrants . . . . .	85
Personnes handicapées . . . . .	88
Recommandations . . . . .	90
VII. Réduction des vulnérabilités, absence de cohérence des politiques et nécessité de coopérer sur le plan international . . . . .	91
Recommandations . . . . .	93
Conclusion . . . . .	94
Encadrés	
1. Évaluation du degré de vulnérabilité : pauvreté monétaire . . . . .	18
2. Évaluation du degré de vulnérabilité : chômage . . . . .	20
3. Évaluation des problèmes : cotisations aux caisses de retraite . . . . .	26
4. L'illettrisme parmi les jeunes, facteur de vulnérabilité . . . . .	35
5. La malnutrition chez les enfants, facteur de vulnérabilité . . . . .	37
Annexe – tableaux	
A.1 Évaluer les vulnérabilités : la pauvreté monétaire . . . . .	97
A.2 Évaluer les vulnérabilités : chômage, emploi dans le secteur informel urbain et cotisations à des caisses de retraite . . . . .	100
A.3 Évaluer la pauvreté des enfants et des jeunes : mauvaises conditions sanitaires, exploitation sur le marché du travail et analphabétisme . . . . .	105



---

## Notes explicatives

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays ou territoires, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Tel qu'il est utilisé dans le texte du présent rapport, le mot « pays » peut également désigner un territoire ou une zone, selon le cas.

La mention de certains noms de société et de certaines marques commerciales ne signifie pas que l'Organisation des Nations Unies apporte sa caution à ces sociétés et à ces marques.

Lorsqu'elle existe, c'est la version imprimée des documents de l'Organisation des Nations Unies qui fait foi. Les documents diffusés par voie électronique ne sont considérés comme officiels que dans la version accessible au moyen du Système de diffusion électronique des documents de l'ONU. Les documents de l'Organisation accessibles par d'autres moyens, sur un site de l'ONU ou sur d'autres sites, ont uniquement valeur d'information. L'Organisation n'en garantit ni l'exactitude ni l'intégrité.

Sauf indication contraire, le terme « dollars » désigne des dollars des États-Unis.

### *Pays développés à économie de marché :*

Amérique du Nord (sauf le Mexique), Europe méridionale et occidentale (sauf Chypre, Malte et l'ex-Yougoslavie), Australie, Japon, Nouvelle-Zélande.

### *Pays à économie en transition :*

Albanie, Bulgarie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et ex-Union des Républiques socialistes soviétiques, y compris les républiques baltes et les pays membres de la Communauté d'États indépendants (CEI).

### *Pays en développement :*

Amérique latine et Caraïbes, Afrique, Asie et Pacifique (sauf l'Australie, le Japon et la Nouvelle-Zélande), Chypre, Malte, ex-Yougoslavie.

### *Pays les moins avancés (49 pays) :*

Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cap-Vert, Comores, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Îles Salomon, Kiribati, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo (ancien Zaïre), République démocratique populaire lao, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad, Togo, Tuvalu, Vanuatu, Yémen, Zambie.

Les désignations de groupes de pays dans le texte et dans les tableaux sont employées pour des raisons de commodité statistique ou analytique et n'impliquent pas nécessairement des jugements de valeur quant au degré de développement atteint par tel ou tel pays ou région.

### **Abréviations**

ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
VIH/sida	Virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise

## Résumé

1. Aucun groupe social n'est fondamentalement vulnérable. Cependant, tous le sont sur un plan ou sur un autre en raison, en grande partie, de circonstances économiques, sociales et culturelles qui font obstacle à l'intégration et à la participation sociale de leurs membres. Dans tous les cas, on constate une forme d'exclusion qui n'est pas principalement liée au marché ni créée par le marché, mais qui a une origine sociale. Le présent rapport met surtout l'accent sur la vulnérabilité qui caractérise certains groupes et sur les difficultés de l'intégration sociale. Il s'agit de mettre en évidence les obstacles à l'intégration sociale des groupes, à savoir en particulier, dans le présent rapport, les enfants et les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les autochtones, les migrants et les personnes en situation de conflit, les difficultés propres aux femmes étant dûment prises en considération.

2. La vulnérabilité et la pauvreté interagissent en un cercle vicieux, se renforçant mutuellement. Les pauvres sont ceux qui souffrent le plus des chocs économiques, des pertes matérielles et des atteintes au bien-être, événements qui peuvent facilement les mettre dans l'impossibilité d'échapper à la pauvreté, à long terme comme à court terme, en appauvrissant leur capital matériel et humain, de manière parfois irréversible. Les pauvres sont plus sensibles à tout accroissement de la vulnérabilité du fait qu'ils sont davantage exposés à certains risques (maladie, décès, chômage ou famine) et qu'ils sont moins en mesure d'y faire face. La pauvreté et les inégalités peuvent aussi contribuer indirectement à accroître la vulnérabilité en attisant les tensions sociales et en portant atteinte à la cohésion sociale, qui est nécessaire pour écarter les dangers nouveaux ou les affronter.

3. La vulnérabilité, l'incertitude et l'insécurité ont toujours existé. Ce qui est nouveau, c'est que leurs causes et leurs manifestations se sont multipliées et ont considérablement évolué depuis 10 ans. On peut notamment citer les troubles civils et la multiplication des conflits; le creusement des inégalités, accentué par la mondialisation, à l'intérieur des pays et entre eux; les résultats inégaux des actions engagées pour réduire la pauvreté; la mobilité accrue de la population; et l'évolution des structures familiales.

4. Pour réduire la vulnérabilité sociale, il importe de bien comprendre les facteurs et les forces qui la sous-tendent. L'une des questions fondamentales à poser est celle de savoir ce qui rend un individu ou un groupe vulnérable, ou lui fait courir un plus grand risque de le devenir, face à divers maux sociaux. Le degré de vulnérabilité est déterminé par une dynamique interne et externe qui met en jeu tout un ensemble d'éléments économiques, sociaux et environnementaux.

5. L'insécurité des revenus, notamment l'impossibilité d'obtenir un emploi lucratif, est l'une des principales causes de la vulnérabilité mais la maigreur des avoirs et des revenus n'est pas le seul élément qui fait qu'un groupe ou un individu ne peut pas faire face. Des maux sociaux comme la mauvaise santé, l'accès limité aux services de santé ainsi que l'accès limité, voire inexistant, à l'éducation contribuent aussi pour beaucoup à cette situation. Ils jouent par ailleurs un rôle déterminant dans la capacité de gain et dans le développement de la personne. On peut en outre affirmer que l'existence et la persistance des préjugés socioculturels et des attitudes et pratiques à caractère discriminatoire contribuent beaucoup à rendre les individus et les groupes vulnérables.

6. Pour pouvoir prendre des mesures bien pensées et équilibrées, il faut d'abord bien connaître les évolutions, déterminer les forces agissantes et évaluer les causes sous-jacentes des vulnérabilités structurelles. En visant à l'autonomie et à l'intégration sociale, on accroît les chances de réussite à long terme. C'est à l'étude de ces questions, à savoir les origines de la vulnérabilité et les mesures qui peuvent être prises pour y remédier, qu'est consacré le présent rapport.

## **Enjeux des politiques publiques et recommandations**

### **Lever les obstacles à l'emploi**

7. Il apparaît à l'évidence, d'après l'expérience de ces 20 dernières années, que pour réduire durablement la pauvreté et la vulnérabilité il faut mettre en place, dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, des politiques macroéconomiques visant explicitement à créer des emplois. Cette nouvelle orientation, qui bénéficie d'un très large soutien, serait un exemple concret d'intégration des politiques économiques et sociales. Mener une politique de création d'emplois est une tâche complexe : il s'agit de répondre à la fois aux besoins des différents secteurs économiques et à ceux des différents groupes sociaux, sans oublier la question de l'égalité des sexes.

8. La diffusion des techniques et le commerce peuvent stimuler la croissance économique, la création d'emplois et l'accroissement de la productivité dans le cadre de politiques macroéconomiques de création d'emplois. Ces politiques doivent être conçues de manière à favoriser l'investissement productif et une croissance génératrice de nombreux emplois.

9. Les pays industrialisés devraient être encouragés à ouvrir davantage les marchés aux exportations de biens en provenance des pays en développement afin de favoriser leur développement et d'améliorer la situation sur le marché du travail de ces pays par le biais de la croissance des exportations. Ouvrir les marchés aux exportations des pays en développement ce n'est pas leur faire la charité : plusieurs accords internationaux (y compris ceux conclus dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce) préconisent l'élimination progressive de toute forme de subvention à l'exportation, une réduction substantielle des subventions internes qui faussent les échanges, et une plus grande ouverture des marchés aux pays en développement.

10. Il faut repenser les politiques de développement de manière à se prémunir contre une libéralisation trop rapide et des réformes malencontreuses qui, pour peu que les institutions et la capacité de production ne suivent pas, peuvent avoir pour effet d'aggraver la situation sur le marché du travail des pays en développement.

11. La lutte contre le chômage des jeunes doit faire appel à tout un éventail de mesures visant à la fois à accroître leur employabilité et leurs compétences et à réduire les obstacles législatifs et autres qui peuvent susciter des pratiques discriminatoires ayant un effet négatif sur l'emploi des jeunes.

12. Il faut revoir les politiques de crédit de manière que les femmes, les jeunes et les personnes d'un certain âge qui souhaitent fonder leur propre entreprise puissent avoir plus facilement accès aux microcrédits et autres programmes de prêts.

13. Les personnes âgées, hommes et femmes, devraient pouvoir continuer de travailler et d'apporter leur contribution à l'économie aussi longtemps qu'elle le souhaite. À cette fin, elles devraient avoir accès à des programmes de recyclage et de perfectionnement qui leur permettraient de se tenir au fait de l'évolution du monde du travail, notamment dans le domaine des nouvelles technologies.

14. Dans les pays en développement, on devrait soutenir les personnes handicapées dans leurs efforts pour s'intégrer davantage à l'économie et par conséquent au marché du travail. L'emploi indépendant devrait être encouragé, notamment par l'accès au crédit et par la formation à la gestion des petites entreprises.

15. Dans les pays développés, il faudrait privilégier l'emploi concurrentiel plutôt qu'orienter les personnes handicapées vers les emplois protégés ou assistés.

### **Promouvoir l'intégration et la protection sociales**

16. La réduction de la pauvreté ne fera pas automatiquement disparaître la discrimination et les préjugés sociaux et culturels. Les pouvoirs publics doivent prendre des mesures allant explicitement dans ce sens et veiller à la stricte application des mesures de protection prévues par la loi, afin de lever les obstacles qui s'opposent à l'insertion sociale.

17. Les obstacles à l'équité et à l'insertion sociales privent les populations marginalisées, non seulement de la possibilité de protéger leurs droits économiques et de contribuer pleinement à la société, mais également de celle de percevoir un revenu suffisant. Dans les mesures qu'ils prennent en vue de réduire la vulnérabilité sociale, les pouvoirs publics doivent donc s'appuyer sur une approche intégrée du problème, tout en tenant compte des priorités pertinentes afin d'optimiser l'efficacité de leurs stratégies.

18. L'objectif d'une société pour tous – filles et garçons, hommes et femmes – consiste, notamment, à donner à tous les groupes sociaux la possibilité de participer à la société. En vue de contribuer à la réalisation d'un tel objectif, il est nécessaire de supprimer tout ce qui exclut certaines populations ou crée une discrimination à leur encontre et de faire en sorte que ces dernières participent pleinement à la prise des décisions.

19. Pour mettre les handicapés mieux à même de subvenir à leurs besoins, il faut agir à l'échelle nationale et internationale afin de promouvoir des stratégies de réadaptation qui optimisent leurs capacités fonctionnelles; des aménagements extérieurs et intérieurs visant à supprimer les obstacles physiques; des mesures d'insertion et de responsabilisation qui les encouragent à participer davantage à la société.

20. Les handicapés devraient pouvoir aller dans les mêmes écoles que les autres, chercher un emploi productif et rémunérateur sur le marché du travail normal et bénéficier d'une protection sociale leur offrant des services et une garantie de ressources.

21. Comme il est proposé dans les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, il faut développer la notion d'une conception universelle grâce à laquelle les produits et les milieux de vie seraient adaptés au mieux à tous les individus. Améliorer l'accès des handicapés au milieu physique et aux technologies

de l'information et des communications les aidera à surmonter les obstacles qui limitent leurs possibilités d'avancée économique et sociale.

22. En utilisant comme cadre les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, il faudrait formuler des politiques et promulguer des lois destinées à protéger les droits des peuples autochtones et à les prémunir contre la discrimination et le racisme institutionnels. Il convient d'accorder une attention spéciale aux questions relatives aux droits fonciers et à la protection de la culture des peuples autochtones. Afin d'instaurer un libre dialogue entre les peuples autochtones et le reste de la société, il faudrait veiller à ce que les peuples autochtones participent pleinement à la formulation, à la mise en oeuvre et à l'évaluation de ces politiques et de ces lois.

23. Les personnes âgées ne constituent pas un groupe vulnérable en soi, mais le processus de vieillissement peut forcer les individus à s'adapter à des conditions physiques, économiques et sociales, sur lesquelles ils ont peu de contrôle, ce qui accroît le niveau de risques. On peut réduire sensiblement la vulnérabilité des personnes âgées en associant à leurs propres défenses, accumulées au cours de leur vie, des sources d'appui extérieures.

24. Dans leurs stratégies de développement, les décideurs, notamment les institutions de développement et les gouvernements, devraient accorder davantage d'attention aux effets de l'augmentation du nombre de personnes âgées en réfléchissant tant à la contribution que les anciens, hommes et femmes, peuvent apporter au processus de développement qu'à la demande à laquelle devront faire face les services de protection sociale et de santé.

25. Comme l'ont constaté en 2002 les participants à la deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement, la question du vieillissement devrait être intégrée dans tous les domaines d'intervention des pouvoirs publics, surtout dans les programmes nationaux de développement et d'élimination de la pauvreté. En outre, il conviendrait d'aborder les questions relatives aux personnes âgées dans le cadre de la réduction de la pauvreté, de la participation, de l'égalité des sexes et des droits de l'homme, en les reliant aux objectifs et aux grandes orientations du développement.

26. Compte tenu des incidences énormes du vieillissement de la population, il faudrait formuler des politiques visant à réduire la vulnérabilité des personnes âgées, au profit non seulement des personnes âgées et des membres de leur famille, mais aussi de la collectivité, de la société dans son ensemble et des générations à venir.

27. L'organisation de services de protection sociale au niveau de la collectivité peut constituer un moyen prometteur de fournir des services à ceux qui sont dans le besoin, car c'est alors la collectivité elle-même qui détermine les bénéficiaires, ce qui permet d'accroître la précision du processus et de favoriser l'égalité et l'insertion en renforçant le contrôle des programmes au niveau local. Il conviendrait de développer ce type de services et de formuler un contrat social qui soit politiquement viable.

28. Comme il est indiqué ci-dessus, le système des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté est actuellement revu à la lumière des objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire et d'autres engagements pris lors de conférences et de sommets des Nations Unies et dans le cadre de leur

suivi, en mettant un accent particulier sur la promotion de mesures globales qui se traduisent par des gains concrets pour les pauvres. Dans ce contexte, il convient d'envisager de manière plus systématique la possibilité de supprimer la facturation de l'enseignement primaire, des soins de santé préventive et de l'eau salubre, afin de permettre aux pauvres d'avoir accès à ces services de base, ou d'accorder des bourses d'études en vue de favoriser la scolarisation des enfants pauvres.

### **Stratégies fondées sur le respect des droits de l'homme et violation des droits**

29. L'aura particulière qui entoure la démarche axée sur les droits de l'homme confère une autorité morale universelle aux revendications sociales dont l'aboutissement dépendrait autrement de simples jugements de valeur. Cependant, les cas étudiés dans le présent chapitre laissent à penser que la contrainte juridique résulte non pas tant des dispositions en vigueur qui ont force de loi pour les États, que du contrat social sur lequel ce droit est fondé. En l'absence de consensus social, il y a peu d'espoir que les textes existants soient appliqués, comme l'atteste la réticence des États à adhérer à un très grand nombre d'instruments juridiques contraignants concernant les droits économiques, sociaux et culturels, et à les appliquer. En fait, le lien entre développement social en général et la Convention internationale relative aux droits économiques, sociaux et culturels reste ténu, voire inexistant.

30. Il faudrait préciser le statut juridique des peuples autochtones et l'étendue de la compétence des États dans le cadre des traités qu'ils ont passés avec eux.

31. Au niveau national comme au niveau international, il convient d'adopter de nouvelles démarches juridiques pour régler les problèmes liés aux droits fonciers. Ces démarches viseront notamment à concilier les modes de vie communautaires des populations autochtones et les solutions adoptées en matière de droits fonciers; à protéger la culture des populations autochtones; et à remédier aux divergences entre les droits de propriété intellectuelle classiques et les formes traditionnelles de propriété collective.

32. Il faudrait modifier l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de sorte qu'il assure une meilleure protection des savoirs et des ressources autochtones.

33. Il convient d'élaborer, aux niveaux national et international, de nouveaux cadres juridiques de référence pour l'immigration, prenant en compte la dynamique et la nature complexes des flux actuels de migrants. On devrait rechercher un consensus international sur les droits fondamentaux des migrants, et privilégier l'application de ces droits dans l'action menée en faveur des droits de l'homme. Des directives applicables par tous les pays devraient être mises au point pour le traitement des migrants sans papiers.

34. Les objectifs et le champ d'application du projet de convention sur les droits des personnes handicapées, en particulier pour ce qui a trait à la relation entre la convention et les autres instruments généraux existants pour la protection des droits de l'homme devraient découler d'une évaluation réaliste de la contribution de ces instruments au développement social ainsi qu'à la protection et à l'autonomisation des grands groupes sociaux.

**Réduction des vulnérabilités, absence de cohérence des politiques  
et nécessité de coopérer sur le plan international**

35. La vulnérabilité sociale telle qu'elle est définie dans le présent rapport a pour cause sous-jacente l'insécurité économique. La croissance économique et la création d'emplois devraient donc avoir une place de choix dans les mesures prises pour réduire la vulnérabilité, en écho à l'importance accordée à la lutte contre la pauvreté dans la Déclaration du Millénaire. Mais l'expérience a montré que les retombées de la croissance économique, à elles seules, ne pouvaient résoudre les problèmes sociaux.

36. La vulnérabilité sociale est un phénomène complexe dont les causes sont ancrées dans les institutions et les pratiques sociales, économiques et culturelles. La démarche suivie pour réduire la vulnérabilité sociale doit donc être diversifiée et cohérente. Une politique sociale et économique cohérente est en effet indispensable pour atténuer les effets de la vulnérabilité sur les personnes, les foyers, les communautés et les groupes sociaux. Il n'est pas nécessaire pour autant de mettre simultanément en oeuvre toutes les mesures, et l'on peut parfaitement envisager leur hiérarchisation. En fait, pour que les politiques soient efficaces il faut établir des priorités, en particulier dans la situation actuelle où les ressources du secteur public sont en règle générale limitées. Pour que les solutions politiques aient une efficacité optimale, les responsables de l'élaboration des politiques doivent aborder le problème dans une optique intégrée sans perdre de vue les priorités. Une telle démarche exige de comprendre parfaitement les relations complexes entre les différentes dimensions et les diverses causes de la vulnérabilité sociale, et d'élaborer de nouveaux modes efficaces de coordination de la mise au point des politiques économiques et sociales.

37. Une politique économique saine est certes essentielle, mais renforcer la capacité des groupes exclus de présenter leurs exigences en matière de prestation de services et de changements de politique est de la plus haute importance dans la lutte contre la vulnérabilité sociale, tout comme le sont les interventions publiques actives en faveur de la cohésion sociale.

38. De plus, le renforcement des capacités institutionnelles et la mise sur pied d'une forme de protection sociale ou d'une autre sont des mesures importantes que les pays en développement doivent prendre pour contrebalancer les conséquences de la modernisation et de la mondialisation. Les pays développés, quant à eux, doivent réformer leurs régimes de retraite et les autres programmes de protection sociale de façon à prendre en compte les changements survenus – vieillissement de la population, évolution de la famille et intensification des mouvements transnationaux de marchandises, de capitaux et de personnes. Enfin, les politiques visant des aspects particuliers de la vulnérabilité sociale doivent être mieux ciblées, plus solidement étayées et doivent faire davantage appel à la concertation.



## Introduction

39. Le thème du *Rapport sur la situation sociale dans le monde 2003* s'inspire avant tout du premier objectif de développement pour le Millénaire : réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour<sup>1</sup>. Toutefois, le *Rapport* ne traite pas de l'élimination de la pauvreté en soi. Il tente de déterminer qui sont les pauvres, quels sont les risques et les incertitudes auxquels ils se trouvent confrontés et comment les politiques pourraient atténuer, sinon éliminer, ces risques et ces incertitudes et, ce faisant, la pauvreté.

40. Aujourd'hui, 1,2 milliard d'habitants vivent dans la pauvreté absolue. Mais quelle que soit l'énormité de ce chiffre, et le niveau effroyablement bas du revenu des pauvres, l'agrégation, l'amalgame, et l'anonymat de ceux que l'on appelle un peu facilement les « pauvres » ne rendent pas compte des conditions très difficiles dans lesquelles vivent les pauvres et des facteurs de leur vulnérabilité.

41. Le *Rapport* aborde donc la question sous un angle différent. Il se propose d'analyser un certain nombre de groupes sociaux – les personnes âgées, les jeunes, les handicapés, les autochtones, les migrants et les personnes dans les situations de conflit, en attachant toute l'attention voulue aux femmes – parmi lesquels la pauvreté et les privations ont une incidence particulièrement élevée. Il est clair que ces groupes sociaux ne représentent pas tout l'univers des pauvres, et que, à l'exception des personnes âgées et des jeunes, ils ne s'excluent pas mutuellement, mais ils sont bien représentatifs de personnes qui sont, à un degré inhabituel, vulnérables à des événements qui échappent à leur contrôle du fait de leur degré élevé de dépendance économique et sociale<sup>2</sup>.

42. Tous les groupes sociaux recensés dans ce rapport sont préoccupés par les risques auxquels ils font face et par leur réelle vulnérabilité sociale. D'un groupe à l'autre, cette préoccupation commune peut s'exprimer différemment, mais le consensus qui se dégage est que la vulnérabilité sociale est un obstacle à la pleine réalisation de leur potentiel et les prive de leurs droits et de leurs moyens d'expression.

43. Les groupes sociaux concernés – mais bien sûr, tous les membres d'un groupe ne sont pas prisonniers du même cercle vicieux de la vulnérabilité : absence de participation – impuissance – dénuement économique et social. Les personnes handicapées ont à surmonter d'énormes obstacles, d'ordre matériel et psychologique, pour s'intégrer dans la société ordinaire. Les risques d'analphabétisme, de chômage et de délinquance auxquels sont exposés les jeunes sont également des signes de leur vulnérabilité sociale – le manque d'accès à l'éducation et à l'emploi, et l'aliénation sociale. Les migrants sont des « étrangers » dans leur pays d'accueil, souvent exclus des avantages et services sociaux auxquels ont accès les ressortissants nationaux, et ils doivent surmonter d'autres obstacles, culturels, linguistiques et sociaux pour s'intégrer pleinement. La question de leurs

---

<sup>1</sup> Cet objectif figure dans la Déclaration du Millénaire (résolution de l'Assemblée générale 55/2, du 8 septembre 2000), qui reprend l'objectif fixé par le Sommet mondial pour le développement social de 1995 et la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale, intitulée « Sommet mondial pour le développement social et au-delà : le développement social pour tous à l'heure de la mondialisation ».

<sup>2</sup> On trouvera dans les tableaux de l'annexe des indicateurs de vulnérabilité, par pays.

droits n'est pas une priorité politique. Ces immigrants ont d'ailleurs tendance à vivre dans des enclaves, à l'écart du reste de la société. Les personnes âgées souffrent d'une mobilité réduite et bien souvent les sociétés modernes n'offrent pas un support social susceptible de se substituer à la famille et aux réseaux communautaires qu'elles ont perdus, et qui leur donnaient un sentiment d'appartenance. Sur le marché du travail, elles subissent une discrimination due à leur âge. Mais c'est sans doute le sort des autochtones qui est le plus inquiétant. Ils souffrent souvent du stéréotype qui les veut arriérés et ignorants, et sont laissés à l'écart de la société ordinaire. Ils sont les témoins de projets de développement économique qui exploitent les ressources naturelles de leurs terres, souvent sans les faire participer à la prise de décisions. Ils ont donc un sentiment d'isolement dans leur propre environnement et d'impuissance vis-à-vis du monde « extérieur », signe de leur vulnérabilité sociale. Des conflits violents détruisent les structures d'appui social et de gouvernance, mettent la vie des civils en danger, bouleversent l'éducation des enfants et la fourniture d'autres services sociaux et entraînent souvent des déplacements internes et des mouvements de réfugiés. Les parties combattantes ne respectent pas les droits et les opinions des civils innocents exposés aux conflits, ce qui les rend particulièrement vulnérables.

44. Le *Rapport* donne au lecteur un aperçu du sort des groupes qui vivent en marge de la société. L'absence de politiques et de mesures visant à les intégrer apparaît bien comme un grave échec dans des politiques appliquées par les gouvernements de tous les pays, qu'ils soient développés, en développement ou en transition, et des actions menées par la communauté internationale qui, en vertu du huitième objectif de développement pour le Millénaire, s'est engagée à mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

45. Le premier et le huitième objectifs du Millénaire sont inextricablement liés. Toutefois, comme le montre le *Rapport*, il est fort complexe de rendre ce lien explicite et opérationnel. Les politiques, le plus souvent macroéconomiques, qu'implique le huitième objectif, ne deviennent pas facilement réalité pour les groupes sociaux et les individus qui sont pauvres et vulnérables.

46. Le Sommet mondial pour le développement social a mis les êtres humains au cœur du développement – tous les êtres humains et non pas seulement quelques-uns d'entre eux. Cependant, le présent *Rapport* montre à l'évidence que cet objectif est encore fort loin de devenir réalité. Les personnes laissées pour compte, impuissantes et qui ne peuvent se faire entendre, restent d'une façon générale à la périphérie de la société et les attirer au centre n'est pas seulement un défi mais une obligation morale, sociale et économique.

47. Le *Rapport* a pour objectif de défendre une cause : de plaider en faveur de ceux qui sont oubliés, invisibles et du milliard de pauvres méconnus, de façon à ce qu'ils soient automatiquement et de plein droit intégrés au processus de développement.

## **Tableau de la vulnérabilité**

48. Depuis le milieu des années 90, il est souvent fait référence à la notion de vulnérabilité dans le contexte de la politique sociale. Au niveau le plus simple, la notion de vulnérabilité présente un attrait intuitif qui semble bien convenir à l'examen de nombreuses questions sociales. Dans le contexte des politiques

publiques, les mots « vulnérabilité » et « vulnérable » sont souvent employés dans un sens assez vague, le concept de vulnérabilité n'ayant fait l'objet ni de constructions théoriques rigoureuses, ni de travaux de recherche analytiques.

49. Par conséquent, le terme « vulnérabilité » peut avoir de nombreuses significations différentes. La vulnérabilité a de nombreuses origines et relève de multiples facteurs physiques, environnementaux, socioéconomiques et politiques. Par essence, on peut considérer la vulnérabilité comme une situation où la personne est fortement exposée à certains risques ou à certaines incertitudes, tout en étant peu apte à se protéger ou à se défendre contre ces risques et ces incertitudes et à faire face à l'adversité<sup>3</sup>. Elle touche toutes les couches de la société et est inhérente à la condition humaine, affectant à la fois les individus et l'ensemble de la société.

50. Bien que les vulnérabilités liées à la situation soient très importantes, le présent rapport s'attache principalement aux vulnérabilités liées à l'appartenance à un groupe et par conséquent aux difficultés de l'intégration sociale. Cette approche aide à identifier les obstacles qui empêchent l'intégration sociale de ces groupes.

51. En 2000, on comptait 1,8 milliard d'enfants et 1,1 milliard de jeunes, représentant au total 47 % de la population mondiale. Quatre-vingt-huit pour cent de ces enfants vivent dans les pays en développement. Quarante pour cent de ces enfants, soit plus de 500 millions d'entre eux luttent pour survivre avec moins d'un dollar par jour. On comptait la même année 606 millions de personnes âgées – âgées de 60 ans et plus – dans l'ensemble du monde, dont 60 % vivaient dans des pays en développement. Selon les estimations les plus récentes, le nombre total de migrants à long terme (c'est-à-dire de migrants vivant à l'étranger pendant plus d'un an) s'élèverait à 175 millions. Dans les pays développés, près d'une personne sur 10 est migrante. Les personnes handicapées sont au nombre de 600 millions, dont 385 millions de personnes en âge de travailler, et, dans l'ensemble du monde, l'on considère que 300 à 500 millions de personnes sont des autochtones. Ces deux derniers groupes sont souvent les plus pauvres parmi les pauvres et les plus marginalisés.

52. Bien que l'on ne puisse évidemment additionner ces chiffres, ceux-ci montrent bien cependant que pour une large part, la majorité des personnes que vise le premier objectif du Millénaire pour le développement appartient à ces groupes. En outre, les pauvres qui appartiennent à ces groupes, et en constituent l'élément principal, sont souvent les plus vulnérables. Pour que les interventions publiques puissent mieux contribuer à la réalisation de cet objectif, il serait très utile de savoir où se trouvent véritablement les pauvres.

53. Bien que l'expression « groupes vulnérables » figure habituellement dans des documents de politique publique, les organisations de la société civile formulent des réserves de plus en plus nombreuses à l'égard de cette expression. De plus en plus, la référence à la vulnérabilité de l'ensemble d'un groupe social apparaît à la fois inexacte du point de vue social et politique et trompeuse dans la mesure où un certain nombre de groupes luttent pour promouvoir des programmes politiques visant à émanciper leurs membres et à favoriser leur participation au développement. L'argument le plus fréquemment avancé ici est qu'aucun groupe social n'est fondamentalement vulnérable. Toutefois, tous les groupes souffrent de

---

<sup>3</sup> Réduire la vulnérabilité, *Rapport sur la situation sociale dans le monde 2001*, chap. XIII (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.01.IV.5).

vulnérabilités qui résultent pour l'essentiel des obstacles économiques, sociaux et culturels qui réduisent ou empêchent les possibilités d'intégration sociale et la participation des membres des groupes.

54. L'analyse des vulnérabilités des différents groupes fait apparaître un élément commun qui est l'existence d'une certaine forme de discrimination et d'exclusion qui n'est pas principalement liée au marché, ou créée par le marché, mais qui a une origine sociale. Des préjugés culturels, des coutumes, l'indifférence sociale ou des antagonismes empêchent les membres des groupes de contribuer pleinement à la société. L'accent mis sur les relations sociales qui unissent les divers groupes et l'ensemble de la société indique également que la pauvreté est manifestement une source ou un corrélat de la vulnérabilité.

55. Vulnérabilité et pauvreté interagissent en un cercle vicieux, se renforçant mutuellement. Les pauvres sont plus vulnérables en cas de chocs économiques, de pertes matérielles et de pertes de bien-être, événements qui peuvent facilement les priver des moyens de sortir de la pauvreté, à long terme comme à court terme, en appauvrissant leur capital humain et physique de manière parfois irréversible. L'aggravation de la vulnérabilité touche en particulier les pauvres car ils sont plus exposés à de nombreux risques, tels que la maladie, la mort, la perte d'emploi ou la famine et sont moins aptes à y faire face. La pauvreté et les inégalités peuvent également accroître indirectement la vulnérabilité en attisant les tensions sociales et en affaiblissant la cohésion sociale qui est nécessaire pour prévenir des dangers imminents, ou bien pour y faire face.

56. Diminuer la vulnérabilité de l'ensemble de la population, mais en particulier celle des groupes qui sont l'objet du présent *Rapport*, est donc un élément crucial de la lutte contre la pauvreté. Moins vulnérables, les populations ont une meilleure chance d'améliorer leur situation socioéconomique car elles n'ont pas besoin de consacrer toute leur énergie à la réduction des vulnérabilités. En outre, la réduction de la vulnérabilité permet d'éviter que les efforts déjà faits pour sortir de la pauvreté au cas où la vulnérabilité viendrait à augmenter, ne soient anéantis.

57. Il est donc essentiel pour réduire la pauvreté, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, de repérer et de protéger les groupes les plus vulnérables pendant les périodes où les risques s'accroissent, c'est-à-dire durant les crises macroéconomiques, les catastrophes naturelles et les famines. Pendant de telles périodes, l'application de politiques et de mesures, telles que la création de programmes de secours bien ciblés, qui fournissent un supplément de revenus à ceux qui en ont le plus besoin, comme le maintien des programmes sociaux déjà existants, sont particulièrement importants.

58. Si la vulnérabilité, l'incertitude et l'insécurité ont toujours existé, ce qui est nouveau, c'est que leurs causes et manifestations se sont multipliées et profondément transformées au cours de la dernière décennie. On peut citer pour exemple les troubles civils, la multiplication des conflits, le creusement des inégalités au sein des pays et entre pays – encore aggravé par la mondialisation, les résultats mitigés des efforts de réduction de la pauvreté, la plus grande mobilité de la population et l'évolution des structures familiales.

59. Au cours des deux dernières décennies du XXe siècle par exemple, on a compté au total 164 conflits violents, qui ont affecté 89 pays pendant six ou sept

ans<sup>4</sup> en moyenne. Ces conflits affectent généralement les pays les plus pauvres : plus de la moitié des pays à faible revenu ont connu de graves conflits depuis 1990. L’Afrique a été la région la plus touchée, chaque pays de ce continent ou l’un de ses voisins immédiats ayant connu un conflit majeur au cours de la dernière décennie<sup>5</sup>. Les pays déchirés par de violents conflits prennent du retard sur le plan économique car leurs industries sont détruites, leurs services sociaux sont laissés à l’abandon, leurs régions agricoles ne sont plus cultivées et des populations déjà pauvres se trouvent confrontées à la menace de la famine. Au cours des dernières décennies, la nature des conflits a également évolué, ceux-ci se déroulant plus souvent au sein d’un État qu’entre États.

60. De plus en plus, les parties combattantes subviennent à leurs besoins en prenant le contrôle des ressources naturelles et des actifs de la société civile. Cette nouvelle économie de guerre a entraîné la prolifération de groupes armés, mal dirigés et mal coordonnés. De ce fait, la plupart des guerres récentes ont été menées par des soldats sans expérience, au mépris (et probablement dans l’ignorance) des Conventions de Genève et de leurs dispositions relatives à la protection des civils. Les civils ont aussi servi d’armes de guerre de diverses manières – expulsion ou massacre de populations et viol des femmes, par exemple – pour obtenir le contrôle de territoires riches en ressources, pour hâter la capitulation ou simplement pour faire pression sur l’ennemi. Les enfants et les réfugiés ont servi de boucliers humains ou ont été recrutés comme combattants. Les armées ont également restreint l’accès des civils à la nourriture ou à d’autres formes d’aide nécessaires à leur survie.

61. À la suite de cette évolution, les pouvoirs communautaires traditionnels auxquels on faisait jadis appel pour régler les conflits ont été contestés. Les structures informelles ont perdu leur pertinence dans de nombreuses sociétés où leurs fondements ont été érodés par la modernisation. L’une des conséquences tragiques de ce changement social a été la perte de la cohésion sociale basée sur les traditions.

62. La mondialisation est un autre facteur important, qui a des conséquences considérables en ce qui concerne la vulnérabilité. On a avancé que le processus de mondialisation était une source majeure d’appauvrissement et d’exclusion sociale, en particulier dans les pays en développement, qui n’ont pas la capacité de faire face localement à ses conséquences économiques et sociales néfastes. Les détracteurs de la mondialisation font valoir que les avantages de la mondialisation ne sont pas également répartis entre tous les pays et que certains pays sont marginalisés dans le processus de mondialisation – à savoir les pays qui accueillent peu, ou pas du tout d’investissements étrangers directs (IED) et dont la part dans le commerce mondial est négligeable. Chez les pays qui bénéficient d’IED, les avantages de la mondialisation sont généralement très localisés et ne bénéficient pas à l’ensemble de la communauté, en particulier aux pauvres et aux défavorisés. Dans les économies exclues du processus de mondialisation, ou marginalisées par ce processus, la

---

<sup>4</sup> Heidelberg Institute of International Conflict Research (HIIC), *Database KOSIMO (1945-1999)*, dernière mise à jour : 8 novembre 2002 (Heidelberg, Allemagne, Université d’Heidelberg) disponible sur le site <<http://www.hiik.de>>.

<sup>5</sup> Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2003 : développement durable dans un monde dynamique* (New York, Oxford University Press et Washington, Banque mondiale, 2002).

vulnérabilité des pauvres s'accroît dans la mesure où ils sont privés de possibilités. Cependant, même dans les pays qui tirent des avantages du processus de mondialisation, certains segments de la population, en particulier ceux qui sont pauvres et marginalisés sur le plan social, souffrent de plus en plus de l'instabilité économique et financière.

63. La mondialisation a également des effets sur la cohésion sociale. Il est prouvé que la cohésion sociale permet d'atténuer les effets des forces qui accroissent la vulnérabilité. La question qui se pose est celle de savoir si les forces de la mondialisation détruisent véritablement, ou pour le moins compromettent, la cohésion sociale, entraînent l'exclusion sociale, diverses formes d'anomie et d'autres effets négatifs qui affectent le tissu social. Il devient manifeste que la combinaison de mesures de libéralisation économique et d'autres tendances, telles que le vieillissement de la population, la transformation des structures familiales et la poursuite de l'urbanisation n'ont pas seulement mis à mal les mécanismes de protection sociale (y compris la sécurité sociale, les services sociaux et les systèmes non structurés d'appui aux familles) mais qu'ils ont aussi érodé les capacités des individus, des ménages, des groupes et des communautés à faire face aux difficultés, accroissant ainsi leur vulnérabilité.

64. L'aptitude à faire face à l'adversité est importante non seulement pour déterminer le degré de vulnérabilité *ex post*, par la constatation des résultats, mais aussi pour influencer l'état d'esprit des personnes vulnérables (ou le degré de vulnérabilité *ex ante*). D'une façon générale, une capacité plus forte réduit l'incidence négative des risques sur le bien-être. Elle contribue aussi à atténuer l'impression de victimisation et la peur de devenir vulnérable.

65. Par manque de ressources, les personnes qui se trouvent au seuil de pauvreté, ou proches de ce seuil, n'ont pas la capacité de résister au choc dans la mesure où elles survivent à peine et où tout nouvel événement qui réduit leurs revenus peut les faire basculer dans la pauvreté. Par exemple, les personnes dont les moyens d'existence dépendent de l'exportation de produits de base, ce qui est le cas de nombreux agriculteurs pauvres des pays en développement, sont très sensibles à la baisse et à l'instabilité des prix de ces produits sur les marchés mondiaux. Pour absorber les chocs sur les prix, les agriculteurs pauvres doivent souvent recourir à des mécanismes informels pour pallier la perte de revenus. Par exemple, retirer les enfants de l'école et les mettre au travail, diminuer leur consommation d'aliments et vendre des actifs productifs. Ces stratégies de survie à court terme peuvent avoir des conséquences négatives à long terme, en particulier quand elles ont pour effet de diminuer l'investissement dans l'éducation et la santé des enfants, ce qui peut perpétuer les cycles de la pauvreté et de l'exclusion.

66. Le problème est souvent exacerbé par les réformes économiques que les pouvoirs publics mettent en place en réponse aux crises, réformes qui ont un effet disproportionné sur les pauvres. Par exemple, les mesures d'austérité budgétaire entraînent des réductions de l'aide publique et de la protection sociale qui rendent les pauvres encore plus vulnérables car ils ne disposent ni des ressources privées ni des ressources publiques dont ils auraient besoin pour surmonter la crise. En outre, les politiques d'ajustements structurels mises en oeuvre à la suite d'une crise entraînent souvent une réduction massive des emplois dans le secteur public, aggravant ainsi notablement le chômage déjà causé par la récession économique. Sans emploi, disposant d'une épargne insuffisante et sans la protection d'un filet de

sécurité adéquat qui leur permettrait de surmonter la crise, de nombreuses personnes risquent de tomber dans la pauvreté.

67. En outre, de nombreuses institutions sociales qui ont pour fonction d'atténuer l'impact de conditions ou d'événements défavorables se sont radicalement transformées au cours des dernières années. De ce fait, elles ne peuvent assumer aussi bien le rôle de tampon qu'elles jouaient dans la société. C'est le cas notamment de l'institution de la famille.

68. En effet, l'évolution des structures familiales, marquée notamment par l'accroissement de la mobilité, s'est poursuivie au cours de la dernière décennie et a encore aggravé la vulnérabilité de certains groupes. Dans les sociétés traditionnelles, l'unité familiale est souvent la première ligne de défense en cas de catastrophe. C'est également la famille qui prend soin des jeunes et des personnes âgées, les protégeant contre des risques qu'ils ne peuvent gérer tous seuls. L'extension de la famille nucléaire, liée à l'industrialisation et à l'urbanisation, a affaibli le réseau de protection sociale qu'offrait la famille étendue. De même, les différentes générations ne vivant plus sous le même toit, la famille n'assure plus le même rôle dans les soins et la protection aux personnes âgées. Une autre conséquence de l'industrialisation et de l'urbanisation est l'exode rural des jeunes, qui se solde par de fortes concentrations de personnes âgées pauvres, ne bénéficiant pas du soutien d'enfants adultes, dans les zones rurales, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Les personnes âgées sont alors plus vulnérables aux fluctuations de leurs revenus. Par ailleurs, la taille des familles nucléaires diminue, ce qui réduit le nombre de parents proches. Compte tenu de tous ces facteurs démographiques, il est plus difficile aux familles d'assumer les besoins financiers des personnes de la génération précédente, et de leur dispenser les soins nécessaires au moment où celles-ci en ont le plus besoin.

69. En outre, en cas de maladie, les familles pauvres sont forcées de choisir entre affecter des ressources limitées aux soins des malades, ce qui rend les autres membres de la famille plus vulnérables à la pauvreté, ou ne pas soigner leurs malades et en supporter les conséquences. Il est très fréquent que les familles ayant des ressources limitées tombent dans la pauvreté, ou s'en rapprochent dangereusement, lorsqu'un de leurs membres tombe malade. La pandémie du virus de l'immunodéficience humaine/syndrome de l'immunodéficience acquise (VIH/sida) est un exemple, parmi de nombreux autres, de la vulnérabilité liée à la santé. Le VIH/sida rend les individus et leur famille extrêmement vulnérables. Les ravages que provoque l'épidémie dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne illustrent les liens entre mauvaise santé et vulnérabilité sociale. Les personnes atteintes du VIH/sida sont l'objet de discriminations et leurs familles sont stigmatisées. Les dépenses médicales nécessaires pour traiter un membre de la famille et la perte de revenus résultant de la maladie ont conduit d'innombrables familles à la ruine. Les enfants deviennent des orphelins du sida et se trouvent confrontés à un jeune âge à de nouveaux problèmes psychologiques, financiers et sécuritaires.

70. Évaluer la propension à la vulnérabilité constitue donc, compte tenu des remarques qui précèdent, une nouvelle manière d'aborder des problèmes tels que l'élimination de la pauvreté et la protection sociale. L'évaluation de la vulnérabilité détermine quelles sont les personnes susceptibles de devenir vulnérables, pour quelle raison et à quel degré. Elle reflète également une approche du cycle de vie

qui reconnaît que la vulnérabilité d'une personne donnée peut évoluer et s'aggraver tout au long de l'existence.

71. Le cas de la protection sociale est un bon exemple d'application de l'évaluation de la vulnérabilité particulièrement pour l'analyse de l'évolution des besoins d'une personne tout au long de sa vie. L'accès à la protection sociale est nécessaire pour atténuer, réduire, compenser ou faire face à des niveaux de risque et de vulnérabilité socialement inacceptables, ou pour s'assurer contre eux. Et ce besoin dure pendant toute la vie. Les enfants ont besoin d'avoir accès à des soins de santé et à l'enseignement. Les jeunes et les adultes ont besoin de revenus de remplacement pendant les périodes de chômage. Les pauvres ont besoin d'une aide pour maintenir des conditions d'existence minimum, y compris l'accès à un logement, à une alimentation adéquate et à l'eau potable. Enfin, les personnes âgées ont besoin d'une sécurité de revenus pendant les dernières années de leur vie. Dans la perspective d'une protection sociale qui serait assurée tout au long du cycle de vie, les personnes, soit en tant qu'individus, soit en tant que membres d'un groupe détiennent certains droits à tout moment de leur vie, notamment en matière d'accès aux soins de santé, au travail tout au long de la vie et à des revenus de remplacement, d'égalité des chances et de non-discrimination, et d'accès à l'éducation et l'apprentissage permanent.

72. On peut considérer que le degré auquel un individu ou un groupe dépend de la protection sociale pour obtenir et maintenir la jouissance de ces droits à tous points de son existence est fonction de sa vulnérabilité. À l'inverse, le degré d'accès à la protection sociale contribue grandement à minimiser le degré de vulnérabilité d'une personne ou d'un groupe, et sa durée, tout au long de leur vie.

73. La répartition des revenus et de la richesse, et l'accès à des dispositifs de protection sociaux formels et informels, sont les conditions matérielles et sociales fondamentales qui déterminent la vulnérabilité ou la sécurité des ménages. La vulnérabilité des conditions d'existence peut donc varier selon la classe sociale, le sexe, la race, le degré d'impuissance et la nature des actions prises par l'État pour faciliter l'obtention de ces moyens d'existence ou au contraire, y faire obstacle. Certes, la disponibilité de ressources économiques suffisantes peut toujours compenser l'impact de chocs négatifs de façon à maintenir le niveau de bien-être au-dessus du seuil minimum. C'est pourquoi des catastrophes naturelles identiques, frappant des pays offrant des conditions géographiques similaires, entraînent souvent des pertes de bien-être très différentes dans la mesure où des pays ayant des niveaux de revenus différents ont des capacités de gestion de ce choc différentes. De la même manière, les personnes âgées de sociétés riches ne sont pas confrontées aux mêmes problèmes, ou difficultés quotidiennes, que les personnes âgées pauvres, ou d'une façon générale les personnes âgées des pays en développement, bien que leur situation de vulnérabilité présente certaines caractéristiques communes.

74. La vulnérabilité d'origine sociale trouve son origine dans la privation de pouvoir. L'impuissance sociale, politique et économique sous-tend la marginalisation et l'exclusion sociale et ancre le sentiment de vulnérabilité. Le risque d'exclusion sociale contribue directement à la vulnérabilité sociale. Sans une participation efficace aux processus de prise de décisions socioéconomiques, les groupes sociaux et les personnes n'ont pas les moyens de faire connaître leurs préoccupations et leurs intérêts. Cela ne se traduit pas seulement par la mise en oeuvre de politiques et de programmes qui ne servent pas les intérêts sociaux et



économiques des groupes politiquement impuissants, ou y sont véritablement opposés, mais a aussi pour effet de compromettre ou de détruire les conditions d'existence des personnes, des familles, des groupes et des communautés et d'affaiblir leurs structures sociales et leur identité culturelle.

75. Si l'on ne s'accorde guère sur le sens exact de l'expression « exclusion sociale », l'accord se fait généralement sur les traits essentiels de l'exclusion, ses principaux indicateurs et ses liens avec la pauvreté et l'inégalité. Par exemple, ceux qui contestent le point de vue selon lequel la pauvreté – définie comme un ensemble de circonstances plus larges que la pauvreté monétaire – est un élément essentiel de l'exclusion sociale, n'est guère contesté. L'exclusion sociale est perçue comme étant plus étroitement liée au concept de pauvreté relative qu'à celui de pauvreté absolue, et est par conséquent liée à l'inégalité. L'exclusion sociale va au-delà de cette vision large, multidimensionnelle de la pauvreté et inclut la privation sociale et l'impuissance et l'incapacité à se faire entendre dans la société. Diverses formes d'exclusion peuvent être combinées, notamment l'exclusion de la participation aux processus politiques et à la prise de décisions, l'exclusion de l'accès de l'emploi et des ressources matérielles, et l'exclusion de l'intégration des processus culturels communs.

76. Pour réduire la vulnérabilité sociale, il est important de bien comprendre les facteurs et les forces qui la sous-tendent. L'une des questions fondamentales à poser est celle de savoir ce qui rend une personne ou un groupe vulnérable, ou lui fait courir un plus grand risque de devenir vulnérable, face à divers risques sociaux. La détermination du niveau de vulnérabilité d'une personne dépend d'une dynamique interne et d'une dynamique externe, qui englobent divers facteurs économiques, sociaux et environnementaux. L'identification adéquate des tendances et des forces agissantes, combinée à une évaluation des causes sous-jacentes qui entraînent des vulnérabilités structurelles peuvent constituer un fondement adéquat pour l'élaboration et l'adoption de mesures bien pensées et équilibrées. Ancrer les mesures prises dans une politique d'émancipation et d'intégration sociale augmente les chances de succès. La suite de ce rapport est consacrée à la question des sources de la vulnérabilité sociale ou des réponses que les politiques publiques peuvent y apporter.



## **Première partie**

### **Vulnérabilité : causes et manifestations**

#### **Introduction**

77. Les facteurs de vulnérabilité sont aussi variés que le terme a de significations. Il est possible d'étudier ces facteurs pour chaque groupe social, mais beaucoup d'entre eux seront communs à plusieurs groupes, ce qui risque de donner lieu à des répétitions. Une autre possibilité est de classer les groupes sociaux en fonction des facteurs qui les rendent vulnérables. L'avantage de cette démarche est que les principes d'action qui seront dégagés pourront s'appliquer à plusieurs groupes.

78. Dans la première partie du présent rapport, les facteurs qui rendent les groupes sociaux vulnérables sont utilisés, dans toute la mesure du possible, pour classer ces groupes. Certains facteurs ne concernent qu'un groupe donné; des sections distinctes leur sont consacrées dans les chapitres suivants.

79. Il est clair qu'aucun regroupement et qu'aucun classement des facteurs de vulnérabilité ne peut être exhaustif. En outre, les facteurs recensés ici – insécurité des revenus, problèmes sociaux, et préjugés et discrimination socioculturels – ne sont pas vraiment indépendants les uns des autres. Il est donc un peu artificiel de les séparer, mais cette séparation est utile pour définir des principes d'action.

## **I. Insécurité des revenus**

### **Exclusion du marché de l'emploi et mondialisation**

80. L'impossibilité d'obtenir un emploi rémunérateur est le problème le plus répandu dans tous les groupes sociaux; c'est aussi un des principaux facteurs de vulnérabilité. Pour les jeunes, le problème est particulièrement grave : leur taux de chômage est en général deux à trois fois plus élevé que celui des adultes. Pour les personnes âgées, l'absence d'emplois véritables peut être synonyme de pauvreté et de dépendance; en n'employant pas les personnes plus âgées, les sociétés se privent aussi de précieuses ressources productives. Du point de vue des handicapés, l'emploi est un droit fondamental et un moyen d'intégration essentiel. Pour les migrants, l'emploi est une question de droits et de conditions de vie. Pour les autochtones, qui vivent dans des régions où les emplois sont en général pratiquement inexistantes, la subsistance passe par la création d'emplois. Dans l'optique de la prévention des conflits et de la reconstruction après les conflits, c'est au désamorçage des tensions sociales, à la réinsertion des ex-combattants et au relèvement des zones dévastées que contribue la création d'emplois pour beaucoup.

81. Le chômage, le sous-emploi et l'insécurité de l'emploi sont à la fois les causes et les symptômes de la vulnérabilité sociale de divers groupes. L'absence d'emploi ou d'emploi stable peut conduire à l'insécurité des revenus et à la pauvreté, lesquelles rendent les intéressés plus vulnérables encore, dans la mesure où ils sont en butte à la discrimination, exposés à des risques accrus et moins à même de faire face aux situations difficiles. Les pauvres trouvent souvent de l'emploi dans des secteurs parallèles, où les conditions de travail ne sont pas réglementées et les salaires sont bas. Il y a aussi plus de risque qu'ils vivent et travaillent dans des conditions peu sûres et peu salubres. Ils n'ont qu'un accès limité à l'enseignement et

aux soins de santé et les services qu'ils reçoivent malgré tout sont souvent de qualité inférieure, en particulier dans les pays en développement. Tous ces facteurs font qu'ils sont peu instruits et en piètre santé, et donc qu'ils risquent davantage de se blesser, d'être mal nourris et de tomber malades, ce qui renforce encore leur isolement social et leur vulnérabilité.

Encadré 1

**Évaluation du degré de vulnérabilité : pauvreté monétaire**

Mesurée à l'aune du revenu, c'est en Afrique subsaharienne que la pauvreté est la plus répandue; en moyenne, 51 % des habitants (324 millions de personnes) ont moins d'un dollar par jour pour vivre. Dans certains pays de la région, la proportion est de 70 %.

En Asie du Sud, les chiffres sont également alarmants : en moyenne, 32 % de la population a moins d'un dollar par jour pour vivre. C'est cette région qui compte le plus de personnes dans cette catégorie : 40 % du total mondial, soit environ 437 millions de personnes.

Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, 2003 (Washington, D.C, 2003).

82. Une des principales entraves à l'accès des pauvres au marché de l'emploi structuré est, ironiquement, la pauvreté elle-même. Les pauvres sont plus souvent que les autres en mauvaise santé et mal nourris, et ont donc plus de difficulté à entrer et à rester sur le marché de l'emploi structuré, relativement restreint, des pays en développement. Le niveau de formation est aussi un problème, car les pauvres n'ont pas les mêmes occasions que le reste de la population en matière d'enseignement et, parfois, ne reçoivent tout simplement aucune instruction. Il arrive souvent que le revenu familial soit trop bas pour que les enfants aillent à l'école et que les jeunes soient envoyés au travail avant d'avoir pu acquérir les connaissances et les compétences dont ils auraient besoin pour obtenir de meilleurs emplois, plus rémunérateurs, sur le marché structuré.

83. Les politiques macroéconomiques, notamment les politiques fiscales, celles qui régissent le commerce international et la libéralisation des marchés financiers, et les politiques en matière d'emploi, influent toutes sur le degré de vulnérabilité de certains groupes. Les politiques fiscales ont des répercussions directes sur la répartition des revenus et sur le budget du secteur social, et peuvent donc avoir des effets positifs ou négatifs. Le commerce international et la libéralisation des marchés financiers peuvent, en l'absence de politiques volontaristes en matière d'emploi, entraîner dans les faits ou dans les esprits une certaine insécurité de l'emploi. La récente libéralisation des marchés financiers se traduit par un déséquilibre de plus en plus marqué entre le pouvoir de négociation des employeurs et celui des syndicats, lequel entraîne des pressions à la baisse sur les salaires et une perte de sécurité de l'emploi, tout au moins dans les secteurs économiques où la concurrence internationale s'est intensifiée.

84. Dans de nombreux pays développés, en particulier en Europe, un chômage persistant a rendu l'emploi moins sûr. Simultanément, l'écart entre les salaires des travailleurs qualifiés et ceux des travailleurs non qualifiés s'est creusé. Il est très généralement admis que les forces du marché auxquelles est imputable la marche

rapide de la mondialisation ont contribué pour beaucoup à accroître la vulnérabilité des travailleurs. En particulier, cette vulnérabilité accrue est souvent attribuée à la perte de nombreux emplois dans le secteur manufacturier, liée à l'essor des exportations de produits manufacturés des pays en développement à destination des pays développés.

85. Dans ce contexte, il semble bien que les formes d'emploi « traditionnelles » perdent du terrain au profit de modalités plus précaires auxquelles sont associés des salaires plus bas, de moins bonnes conditions de travail et une moindre protection sociale.

86. En outre, des changements profonds dans la dynamique familiale et les parcours professionnels mettent en péril les systèmes d'aide tant officiels que parallèles. Les femmes seront bientôt aussi nombreuses que les hommes sur le marché de l'emploi, et tous les travailleurs ont des parcours professionnels différents, beaucoup n'étant présents que par intermittence sur le marché de l'emploi structuré. Certains passent d'un travail dans un secteur non structuré, par exemple l'agriculture de subsistance, à un emploi dans le secteur structuré en zone urbaine; d'autres cessent un temps de travailler pour s'occuper de leurs enfants ou de parents âgés. En outre, les gens sont plus mobiles que jamais, de plus en plus d'individus et de familles se déplaçant dans leur pays ou d'un pays à l'autre. Mais, les systèmes de protection sociale financés par l'État – qui n'existent d'ailleurs que dans un nombre très limité de pays – n'ont pas été modifiés en conséquence. Ils sont, en règle générale, conçus dans l'optique d'une longue carrière ininterrompue dans le secteur structuré, de préférence dans un même pays et chez le même employeur.

87. Dans les pays développés, du fait de ces changements et de l'apparition de formes d'emploi précaires telles que le travail à domicile, le travail à temps partiel ou temporaire, le travail occasionnel et le travail indépendant, le nombre de personnes vulnérables a considérablement augmenté<sup>6</sup>. Les emplois précaires se caractérisent par des avantages sociaux et des droits statutaires limités, des salaires peu élevés et de mauvaises conditions de travail. Ceux qui les occupent n'ont aucune garantie de stabilité, peuvent à tout moment se retrouver sans travail, ont très peu de droits et n'ont notamment pas celui de faire partie d'un syndicat<sup>7</sup>. En outre, il existe un lien entre les nouvelles formes d'emploi et l'inégalité des sexes sur le marché de l'emploi.

88. Toutefois, la vulnérabilité accrue des travailleurs des pays développés ne s'explique pas que par la rapide libéralisation du commerce et l'augmentation des importations, qui ne sont qu'une des manifestations de la mondialisation. Dans un monde de plus en plus interdépendant, de nombreux facteurs entrent en jeu, notamment la demande globale, le fonctionnement des marchés financiers et les changements technologiques, en particulier la révolution de l'information et des communications. En particulier, l'évolution des marchés financiers a rendu plus

---

<sup>6</sup> Organisation internationale du Travail, *Rapport sur l'emploi dans le monde, 1998-1999* (Genève, Organisation internationale du Travail, 1998).

<sup>7</sup> G. Rogers, « Precarious employment in Western Europe: The state of the debate », dans « Precarious Jobs in Labour Market Regulation: The Growth of Atypical Employment in Western Europe, sous la direction de G. Rogers et J. Rogers (Belgique, Institut international d'études sociales, 1989).

aisée la mise en place de bases de production mondiales, et donc le déplacement des activités de production vers les régions où les coûts sont moins élevés. Les changements technologiques déclenchés par la révolution de l'information et des communications n'ont pas eu pour seule conséquence la suppression d'emplois dans divers secteurs industriels : ils ont également rendu possible le transfert de certaines activités de production et de certains services dans des pays en développement où les coûts sont moindres. Tous ces facteurs accroissent la vulnérabilité des travailleurs des pays développés.

89. La situation de l'emploi est encore plus décourageante dans les pays en développement<sup>8</sup>. Nombreux sont ceux qui font observer que, bien que la plupart des pays en développement aient fait des efforts considérables pour s'intégrer dans l'économie mondiale, beaucoup n'en ont pas tiré les bénéfices attendus sur le plan du commerce et des investissements. Une des raisons pour lesquelles la mondialisation ne profite pas autant aux pays en développement qu'aux pays développés est que les systèmes commerciaux et financiers internationaux en place présentent des insuffisances et des lacunes dont les pays en développement font en général les frais. Qui plus est, la montée en flèche des taux de chômage et de pauvreté déclenchée par la crise financière asiatique a mis en évidence la vulnérabilité accrue des pays en développement face à l'instabilité des marchés financiers mondiaux et aux bouleversements qui peuvent s'y produire. L'aggravation catastrophique de la situation de l'emploi durant la crise, même dans les pays en développement les plus résistants, a suscité de sérieuses inquiétudes quant à l'incidence de la libéralisation rapide des marchés financiers sur le degré de vulnérabilité des travailleurs et des pauvres. Les effets de la crise financière sur les salaires, l'emploi et la pauvreté ont été les mêmes que ceux que l'Amérique latine avait déjà connus : réduction des salaires réels, hausse du chômage, progression de la pauvreté et, donc, plus grande insécurité des revenus.

Encadré 2

**Évaluation du degré de vulnérabilité : chômage**

L'impossibilité de trouver un emploi rémunérateur est un important facteur de vulnérabilité. Même si les statistiques du chômage ne peuvent rendre compte de phénomènes tels que le sous-emploi d'un grand nombre de personnes ou la pauvreté des travailleurs, elles n'en demeurent pas moins utiles. En Amérique latine et dans les Caraïbes et en Europe, le taux de chômage est en moyenne de 10 %.

Dans les pays de l'OCDE, le taux de chômage moyen est de 6 %.

Dans la plupart des pays, la main-d'oeuvre est plus masculine que féminine; pourtant, dans bien des cas, le taux de chômage est beaucoup plus élevé parmi les femmes que parmi les hommes.

*Source* : Organisation internationale du Travail, Les indicateurs clefs du marché du travail, 2001-2002, base de données (Genève).

---

<sup>8</sup> L'analyse qui suit repose sur un document intitulé « Globalization and the labour market », établi par le secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement pour la réunion du Groupe de travail de l'OIT sur la dimension sociale de la mondialisation qui s'est tenue à Genève le 12 novembre 2001 (UNCTAD/GDS/MDPB/Misc.14).

90. Pendant la crise financière asiatique, la situation s'est surtout détériorée pour les travailleurs non qualifiés, ce qui a mis en lumière les incidences très inégales de la croissance et des crises sur la pauvreté dans les pays en développement. Le fait que la reprise économique n'ait pas permis de surmonter toutes les conséquences de la crise sur le marché de l'emploi semble indiquer que la pauvreté recule moins quand la croissance économique s'accélère qu'elle ne progresse quand la croissance ralentit.

91. Si l'on se fie uniquement au taux de chômage pour mesurer la situation de l'emploi dans les pays en développement, comme on le fait souvent, on ne se rend pas compte à quel point les pauvres de ces pays sont vulnérables. Le taux de chômage ne rend compte ni du grand nombre de personnes qui sont sous-employées, ni de l'existence de celles qui, bien que travaillant, sont pauvres. En réalité, une grande partie des travailleurs du monde sont encore des agriculteurs; dans les pays en développement, environ les trois quarts des pauvres qui travaillent vivent encore dans des zones rurales où les emplois ne sont ni structurés, ni protégés, ni réglementés. En outre, et c'est particulièrement alarmant, en Afrique et en Asie, les femmes sont fortement représentées dans le secteur non structuré, et donc très vulnérables.

92. Selon la théorie économique classique, la libéralisation des échanges et l'ouverture accrue de l'économie mondiale devraient se traduire par la convergence des salaires pratiqués dans les pays développés et dans les pays en développement. Toutefois, d'après l'expérience récente de l'Amérique latine et de l'Afrique subsaharienne, dans les pays en développement, libéralisation est souvent synonyme d'augmentation du chômage et des inégalités salariales. En fait, à part dans les pays d'Asie de l'Est, dont le rythme de croissance est le plus élevé, la libéralisation rapide du commerce s'est généralement traduite par une accentuation des inégalités salariales dans les pays en développement.

93. Nous nous trouvons face à une crise de l'emploi. Les pays industrialisés continuent de chanter les louanges de la mondialisation, de la libéralisation et d'un développement tourné vers l'extérieur, mais la population demeure généralement convaincue que les problèmes d'emploi tiennent à ce que trop de produits manufacturés sont importés des pays en développement. Face à cette « menace », les pays industrialisés mettent en place des obstacles aux importations et imposent aux producteurs des pays en développement des normes plus strictes en matière d'emploi, tandis qu'ils abaissent ces normes chez eux. Non seulement ces mesures ne les aideront probablement pas à régler leurs problèmes d'emploi, mais elles risquent aussi de ralentir la croissance économique et l'industrialisation des pays en développement.

### **Chômage des jeunes**

94. Le chômage et le sous-emploi des jeunes doivent être considérés comme s'inscrivant dans le problème général : la croissance lente du nombre d'emplois productifs. Toutefois, du fait de leur manque d'expérience et de qualifications professionnelles, les jeunes sont plus vulnérables que les adultes face au chômage et à l'instabilité de l'emploi. Les jeunes travailleurs servent en général de « tampon » en période d'incertitude ou de crise économique, c'est-à-dire qu'ils sont généralement les premiers à être licenciés et les derniers à être engagés.

95. Beaucoup de jeunes ne peuvent trouver d'emploi digne de ce nom, ce qui les expose à d'autres risques. Aujourd'hui, dans le monde, 66 millions de jeunes sont sans emploi; ils représentent quelque 40 % du total des chômeurs. Bien qu'il n'existe pas de statistiques précises, on estime généralement qu'un nombre bien plus élevé de jeunes sont sous-employés. Les jeunes femmes ont encore moins de chance de trouver un emploi; leur taux de chômage est de 20 à 50 % plus élevé que celui des jeunes hommes. Qu'ils vivent dans des pays développés ou dans des pays en développement, les jeunes sont particulièrement touchés par le chômage – de deux à trois fois plus que leurs aînés – et sont de plus en plus nombreux à occuper des emplois précaires, à travailler dans le secteur informel ou à exercer des activités dangereuses. De toute évidence, cette situation ne peut durer.

96. Deux arguments peuvent être avancés en faveur d'investissements dans l'enseignement et la formation technique devant permettre aux jeunes de trouver plus facilement du travail. Premièrement, les statistiques de nombreux pays indiquent que l'éducation améliore bel et bien les chances des jeunes sur le marché de l'emploi. Deuxièmement, à long terme, l'aptitude des pays à se développer sur le plan économique et social et à tirer parti de la mondialisation dépendra de la qualité et du niveau de qualification de leur main-d'oeuvre. Malgré tout, il est difficile d'établir un lien systématique entre niveau de formation et possibilités d'emploi.

97. Dans bien des pays, en particulier des pays en développement, de nombreux jeunes universitaires des deux sexes sont sans travail car il n'y a pas d'emplois correspondant à leur niveau de qualification. Ce phénomène est principalement attribuable au manque de développement des secteurs modernes de l'économie. La majorité des nouveaux emplois étant créés dans le secteur informel, il y a peu de débouchés pour les jeunes diplômés qui cherchent des emplois correspondant à leur niveau de formation. Beaucoup de ces jeunes finissent par émigrer dans des pays industrialisés, où ils espèrent avoir plus de chance de trouver un emploi. La situation est aggravée par l'excès de diplômés en sciences sociales ou humaines, des disciplines dans lesquelles il y a peu d'emplois. Quant à des disciplines comme le génie et les sciences physiques, elles ne sont souvent pas offertes par les universités des pays en développement car elles exigent un matériel et des techniques plus perfectionnés.

98. L'expérience des pays développés qui ont essayé de favoriser l'emploi des jeunes en mettant l'accent sur l'enseignement et la formation met elle aussi les difficultés en évidence. Depuis les années 90, les pays de l'OCDE prennent toutes sortes de mesures dans le cadre de ce que l'on appelle aujourd'hui « politiques actives de l'emploi ». Ces mesures comprennent généralement des programmes de formation en milieu scolaire ou en cours d'emploi et des programmes d'aide à l'emploi (consultations individuelles, clubs, offres d'emploi sur Internet, incitations à l'embauche, subventions à l'emploi et création d'emplois pour les jeunes dans les secteurs public et privé). Une des principales constatations issues des évaluations récentes des résultats des politiques actives est particulièrement décourageante : les mesures à l'intention des jeunes sont, de toutes celles qui sont prises pour influencer sur le marché de l'emploi, les moins efficaces<sup>9</sup>. Aucune amélioration tangible n'a été enregistrée en ce qui concerne les possibilités d'emploi et les salaires des jeunes qui sortent de l'école. Seules quelques interventions efficaces ont été recensées au

---

<sup>9</sup> J. P. Martin et D. Grubb, « What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies », *Swedish Economic Policy Review*, 2001, vol. 8, No 1.



niveau local dans les pays dont les efforts de création d'emploi sont, dans l'ensemble, les plus fructueux.

99. Les jeunes sont également, pour la plupart, dans l'impossibilité de créer une entreprise, ce qui est particulièrement grave dans les pays en développement, où travailler pour son propre compte est souvent le seul moyen de survivre. Dans la mesure où les jeunes ne peuvent offrir de garanties et n'ont pas d'expérience des affaires, les institutions de prêt les considèrent comme présentant un niveau de risque très élevé, et il leur est donc extrêmement difficile d'emprunter. Comme beaucoup d'employeurs recherchent des employés qualifiés et expérimentés qui se sont forgé une réputation d'honnêteté et donnent des résultats, les jeunes, et surtout ceux qui ont fait peu d'études ou n'ont pas de réelle formation, sont désavantagés sur le marché de l'emploi. En outre, ce désavantage est souvent renforcé par des préjugés sexistes et des attitudes négatives vis-à-vis des jeunes qui proviennent de communautés marginalisées ou appartiennent à des minorités ethniques.

### **Emploi et conditions de travail des migrants**

100. Bien que les mesures prises visent surtout à « organiser » l'immigration de travailleurs hautement qualifiés qui répondent à des besoins particuliers en matière d'emploi, la majorité des migrants sont peu qualifiés et occupent des emplois qui se situent en bas de l'échelle des salaires. La duperie, la discrimination, l'exploitation et parfois les sévices sont des situations d'emploi auxquelles les travailleurs migrants peu qualifiés ont de plus en plus à faire face<sup>10</sup>. La vulnérabilité des migrants s'explique en partie par la xénophobie ambiante dans nombre de sociétés. Toutefois, cette vulnérabilité découle avant tout de la place que les migrants occupent sur le marché du travail et du non-respect des normes relatives au travail dans les pays hôtes.

101. L'écart entre les normes du travail résulte en majeure partie de la concomitance de deux tendances. Premièrement, dans les années 90, le nombre des pays hôtes a nettement augmenté, notamment dans les pays en voie de développement. Dans bon nombre de ces pays, on ne trouvait ni disposition relative aux conditions de travail minimales ni législation relative aux migrations<sup>11</sup>. Deuxièmement, dans les pays développés qui ne font pas appliquer systématiquement les normes régissant la sécurité des travailleurs et les conditions de travail notamment, des secteurs à forte intensité de main-d'oeuvre tels que l'agriculture, le bâtiment, le travail domestique, les industries de transformation à faible intensité de spécialisation, le secteur non structuré et l'industrie du sexe font de plus en plus appel à une main-d'oeuvre immigrée, souvent en situation illégale.

102. La déréglementation du marché du travail a permis à un grand nombre de migrants sans papiers de trouver des emplois, malgré des taux de chômage relativement élevés dans les pays développés. Parallèlement, la discrimination relative à l'emploi rend la tâche plus ardue aux migrants en situation régulière qui

---

<sup>10</sup> Voir P. Taran et E. Geronimi, *Globalization, Labour and Migration: Protection is Paramount* (Genève, Bureau international du Travail, 2003).

<sup>11</sup> D'après la base de données NATLEX mise à jour par l'Organisation internationale du Travail, plus de 100 pays ont promulgué des lois ou signé des accords concernant les migrations au cours des années 90. Par comparaison, en 1970, seuls 40 pays environ ont employé de la main-d'oeuvre étrangère.

cherchent un emploi ou désirent en changer. Bien qu'à l'heure actuelle on manque d'éléments de preuve, la discrimination à l'égard des migrants et des minorités ethniques semble être un phénomène mondial. Des études menées par l'Organisation internationale du Travail (OIT) dans quatre pays européens ont révélé que plus d'une demande d'emploi sur trois faites par des immigrants et des membres de minorités était rejetée ou n'était pas examinée<sup>12</sup>.

103. Les migrants qui travaillent dans des conditions qui ne répondent pas aux normes constituent une main-d'oeuvre bon marché et souple pour les petites et moyennes entreprises qui ne peuvent pas délocaliser leurs activités à l'étranger. La présence d'un grand nombre de migrants en situation illégale – conséquence fortuite des restrictions qui frappent les politiques relatives à l'immigration – n'a fait qu'accentuer la tendance. En un sens, la vulnérabilité des migrants les expose davantage à l'exploitation.

104. Les droits économiques des migrants sont presque entièrement subordonnés aux lois relatives à l'immigration et sont généralement limités. Dans de nombreux pays, l'accès des migrants au marché du travail et leur participation aux emplois qualifiés et au commerce sont restreints. Ces restrictions peuvent être en vigueur pour une période limitée. Dans bon nombre de pays, les migrants ne peuvent pas changer d'employeur ou de travail au cours de leur première année de résidence et cette mesure s'applique généralement de façon permanente aux migrants embauchés dans le cadre de contrats qui s'adressent aux travailleurs « invités ».

105. Si les lois relatives à l'immigration dictent les droits économiques des migrants, elles contiennent rarement des dispositions concernant l'application de ces droits. D'où les problèmes particuliers que rencontrent les migrants qui sont expulsés ou qui ont quitté le pays à l'issue de leur contrat, lorsqu'ils tentent de recouvrer un quelconque impayé sur salaire.

106. Dans quelques rares pays, les migrants se sont organisés afin de faire valoir leurs droits, parfois grâce au concours d'organisations non gouvernementales. En outre, dans certains pays développés, la menace que fait peser la déréglementation sur l'application des normes du travail et les préoccupations liées à la chute du nombre d'adhérents ont conduit les syndicats à adopter des vues plus libérales en ce qui concerne l'immigration et le sort des migrants.

107. Par ailleurs, les gouvernements des pays d'origine, notamment d'Asie, sont de plus en plus préoccupés par les mauvais traitements infligés à leurs ressortissants employés à l'étranger, et s'intéressent de plus près aux problèmes relatifs aux migrations. Certains pays ont adopté un train de mesures pour protéger leurs ressortissants, y compris des régimes d'assurance, et de nombreuses ambassades asiatiques emploient désormais un attaché aux affaires du travail. De leur côté, les pouvoirs publics se sont vus dans l'obligation de revoir les dispositions institutionnelles existantes concernant l'émigration. Bien qu'il existe des accords bilatéraux entre certains pays d'origine et pays hôte dans certaines régions d'Asie occidentale, ils ont eu peu d'écho. Du côté des pays d'accueil, certains pays d'Asie occidentale reconnaissent que leur législation et les pratiques en vigueur concernant les migrations sont obsolètes et inadéquates et qu'il faudrait les mettre à jour et/ou

---

<sup>12</sup> R. Zegers de Beijl, éditeur, *Documenting Discrimination against Migrant Workers in the Labour Market: A Comparative Study of Four European Countries* (Genève, Bureau international du Travail, 2000).

les reformuler. L'instauration d'une coopération régionale entre pays d'accueil et pays d'origine a été envisagée mais tarde à se concrétiser.

108. Les différences qui existent entre les langues, les compétences, la formation et l'expérience professionnelle, d'une part, l'absence de réseaux sociaux et la vie dans des quartiers peuplés en majorité de migrants et de minorités, d'autre part, sont autant de facteurs qui contribuent aux difficultés des migrants, notamment les jeunes, lorsqu'ils cherchent du travail. En outre, il est avéré que les immigrés sont souvent parmi les premiers licenciés en période de difficultés économiques et sont les derniers à être réembauchés par la suite. Les taux de chômage chez les travailleurs immigrés sont élevés dans de nombreux pays d'Europe occidentale. Lors de la récente crise économique en Asie, de nombreux migrants, notamment des migrants en situation régulière, ont perdu leur emploi. En revanche, on a pu constater une augmentation de la main-d'oeuvre étrangère employée dans les secteurs tournés vers l'exportation qui ont profité des dévaluations, tels que la sylviculture et les plantations. Toutefois, un grand nombre de migrants en situation régulière ayant perdu leur emploi ont accepté un travail moins bien rémunéré dans le secteur non structuré. Au cours de la crise, la déstructuration de certains secteurs économiques semble avoir attiré de nouvelles vagues de migrants, entraînant de nouvelles baisses de salaire.

### **Protection sociale, emploi et précarité des revenus chez les personnes âgées**

109. Le vieillissement de la population conjugué à l'évolution de la dynamique relative à l'emploi des personnes âgées a contribué à lancer le débat sur les retraites. Dans quelques pays fortement industrialisés, les personnes âgées – à l'exception des veuves, dont le sort est moins enviable – ont jusqu'à présent réussi à vivre leur vieillesse sans que leurs conditions de vie ne se détériorent trop, quel que soit le montant des dépenses de retraite du pays<sup>13</sup>. Toutefois, on prévoit qu'au cours des 25 prochaines années, quelque 70 millions de personnes prendront leur retraite dans les pays de l'OCDE et ne seront remplacées que par 5 millions de nouveaux travailleurs. Par contre, ces 25 dernières années, 45 millions de nouveaux retraités ont été remplacés par 120 millions de travailleurs<sup>14</sup>.

110. L'examen public auquel sont soumis les coûts administratifs élevés de nombreux régimes de pension existants (coûts qui peuvent rapidement entamer les bénéfiques) a encouragé les experts à prôner la prudence – ainsi que la bonne gouvernance et la transparence – lors de la mise au point d'un projet. Selon certains, les pays de l'OCDE n'ont pas fait preuve d'un dynamisme suffisant pour régler les problèmes liés au coût du système et à sa stabilité, et l'on pressent que l'augmentation de la dette inhérente à certains systèmes, notamment le système de retraite par répartition, entraînera une augmentation des contributions des

---

<sup>13</sup> Bernard Casey et Atsuhiko Yamada, *Getting Older, Getting Poorer? A Study of the Earnings, Pensions Assets and Living Arrangements of Older People in Nine Countries*, Politique du marché du travail et politique sociale. Documents hors série, No 60 (Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 2002).

<sup>14</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, *Ageing, Housing and Urban Development* (Paris, 2003).

travailleurs et/ou des impôts sur le revenu, tant pour les travailleurs que pour les retraités<sup>15</sup>.

111. Dans de nombreux pays, la réforme du régime des retraites se heurte à la crise économique et à une dette publique très importante qui non seulement menacent la stabilité économique nationale, mais aussi érodent les investissements qu'il serait nécessaire d'effectuer dans l'éducation, la santé et l'infrastructure, mettant des populations entières en danger. La crise économique qui a frappé l'Argentine en 2001 a entraîné l'appauvrissement généralisé et soudain de secteurs entiers; les personnes âgées ont vu leurs prestations de retraite diminuer d'environ 13 %, les économies de toute une vie dévaluées, et elles ont souffert des conséquences de la faillite de l'Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), la plus grande institution chargée de la santé et de la sécurité sociale en Amérique latine<sup>16</sup>.

112. Selon l'Organisation internationale du Travail, près de 90 % de la population active mondiale ne sont pas couverts par des régimes de retraite capables de fournir des pensions suffisantes. Dans les pays de l'ex-Union soviétique, les régimes de retraite n'ont pratiquement plus aucune valeur en raison de l'effondrement de l'économie. En Afrique, ils sont généralement déficients et mal gérés. En Asie, ils ont été affaiblis par la tourmente financière qui a frappé le continent à la fin des années 90. Dans les pays importateurs de main-d'oeuvre du Moyen-Orient, les travailleurs étrangers ne sont pas autorisés à cotiser aux caisses de retraite. En Amérique latine et dans les Caraïbes, les caisses de retraite ne sont pas performantes et de nombreux pays adoptent des systèmes différents les uns des autres<sup>17</sup>. Ceux qui ne sont pas couverts, ou le sont par des régimes peu performants, s'exposent à une insécurité financière dans leur vieillesse.

Encadré 3

**Évaluation des problèmes : cotisations aux caisses de retraite**

Selon l'Organisation internationale du Travail, plus de 90 % de la population active mondiale ne sont pas couverts par des régimes de retraite qui leur garantissent un revenu suffisant pour leur vieillesse.

Dans de nombreux pays d'Afrique sub-saharienne, moins de 5 % de la population active cotisent à une caisse de retraite.

En revanche, dans la plupart des pays d'Europe et d'Asie centrale, plus de 60 % de la population active cotisent à une caisse de retraite.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, plus de 80 % de la population active cotisent.

Source : OIT et Banque mondiale.

---

<sup>15</sup> Louise Fox et Edward Palmer, « New approaches to multipillar pension systems: what in the world is going on? », in *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Joseph Stiglitz, éditeur (Washington, Banque mondiale, 2001).

<sup>16</sup> Nélida Redondo, « Social health insurance for older people: a comparison of Argentina and the United States » (en espagnol), document présenté dans le cadre de la Conférence internationale de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 8-9 avril 2002, Madrid.

<sup>17</sup> Colin Grillion et autres éditeurs, *Social Security Pensions: Development and Reform* (Genève, Organisation internationale du Travail, 2000).

113. La question de savoir comment concilier la responsabilité des secteurs public et privé dans la fourniture d'une protection aux personnes âgées avec les droits et les besoins des travailleurs en matière de sécurité se pose aussi dans les débats qui visent à évaluer la capacité du marché du travail à absorber et à retenir les travailleurs. Si la participation des personnes âgées au marché du travail constitue un élément déterminant pour les rendre moins vulnérables, le taux global de leur participation ne cesse de diminuer depuis plusieurs dizaines d'années, bien que leur nombre et la proportion qu'ils représentent par rapport au reste de la population soient en augmentation.

114. Ce sont l'Afrique et l'Asie qui ont le pourcentage le plus élevé de personnes âgées économiquement actives (plus de 40 %), ce qui se traduit par des chiffres très élevés et des retombées économiques considérables. Dans la plupart des pays en développement, la majeure partie des personnes âgées ont travaillé toute leur vie dans des secteurs non structurés, avec peu, sinon pas du tout, d'avantages et des revenus modestes. Ils ne disposent d'aucun compte de pension qui leur permette d'avoir un revenu une fois à la retraite et ont peu de chances d'en constituer un. La pauvreté pousse les personnes âgées à continuer de travailler tant que leur santé le leur permet, comme agriculteurs, manoeuvres ou commerçants.

115. À l'autre bout du spectre se trouve l'Europe, où le pourcentage de personnes âgées en activité dépasse rarement 5 % et où la plupart d'entre elles quittent un emploi salarié à un âge rigoureusement imposé. Quiconque continue de travailler après un certain âge perd son droit aux prestations sociales. Ces mesures ont été prises à une époque où les retraités étaient peu nombreux par rapport à la population active et où il était aisé de leur dispenser des avantages. Alors que de nos jours l'espérance de vie des retraités s'allonge et que leur nombre augmente, la politique en place encourage malgré tout les individus à écourter leurs années de travail à un moment où ils ont les capacités physiques pour travailler plus longtemps et à exclure du marché du travail ceux qui préféreraient continuer à travailler. Toutefois, la retraite obligatoire n'est qu'un aspect de la donne politique. Le chômage et l'absence de possibilités d'emploi, l'exigence de nouvelles compétences associées à l'expansion de l'économie numérique et la valeur accordée aux loisirs concourent également à créer une situation dans laquelle les politiques relatives au marché du travail n'avantagent pas les travailleurs âgés.

116. Ces 20 dernières années, la proportion de femmes au sein de la main-d'oeuvre âgée n'a cessé d'augmenter, parallèlement à l'augmentation du nombre d'emplois occupés par des femmes. Toutefois, on prévoit à l'heure actuelle que cette proportion devrait se stabiliser au cours des 10 prochaines années et s'établir à environ 10 %. Si le taux de participation total reste élevé pour les hommes âgés, la part qu'ils occupent dans la main-d'oeuvre âgée devrait passer de 18 à 28 %. À présent, ce taux s'étale entre 2 % dans certains pays d'Europe et plus de 80 % en Afrique. Pour les femmes âgées, il va de 0,5 % dans certains pays d'Europe à plus de 60 % en Afrique<sup>18</sup>. Dans de nombreux pays, cependant, le pourcentage de la main-d'oeuvre féminine âgée employée à des tâches peu qualifiées et répétitives est anormalement élevé, ce qui contribue à les faire figurer dans des proportions anormalement importantes parmi les populations pauvres et vulnérables.

---

<sup>18</sup> « Socio-economic characteristics of the older population », in *World Population Ageing, 1950-2050* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.02.XIII.3).

117. Si les experts dans le domaine du vieillissement de la population débattent depuis des dizaines d'années des effets de ce vieillissement sur la société, les médias du monde entier ont récemment pris le train en marche, en s'intéressant au problème des retraites, au taux de remplacement de la population et à la menace d'une crise de la sécurité sociale et des soins de santé. Le débat est porté par le problème du déclin des taux de fécondité à l'échelle mondiale qui induit une diminution progressive de la population en âge de travailler, doublée d'une augmentation du nombre de personnes âgées. Au cours des 50 prochaines années, la charge relative aux personnes âgées supportée par la population active va pratiquement doubler en Amérique du Nord, en Afrique et en Océanie; elle va plus que doubler en Europe et plus que tripler en Asie, ainsi qu'en Amérique latine et dans les Caraïbes. Les conséquences de ces tendances sont de plus en plus visibles du fait des débats hautement politisés qui s'articulent autour de questions aussi diverses que l'immigration et la politique fiscale, la solvabilité des retraites futures, ou les systèmes de sécurité sociale et de soins de santé – autant de questions susceptibles de compromettre le bien-être des personnes âgées.

### **Emploi des handicapés**

118. Quelque 386 millions de personnes en âge de travailler dans le monde sont handicapées<sup>19</sup>. Or, ces personnes sont souvent tenues à l'écart des possibilités d'emploi et sont touchées par des taux de chômage bien plus élevés que ceux concernant la main-d'oeuvre non handicapée. Dans de nombreux pays en développement, on estime que 80 % ou plus des handicapés sont sans emploi, ce qui contribue d'autant à les faire figurer en grand nombre parmi les victimes de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

119. Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, environ un tiers des handicapés sont sans emploi en raison de handicaps graves. Contrairement à l'idée reçue, la plupart des handicapés possèdent les capacités nécessaires pour faire partie efficacement de la population active, en tant qu'employés ou entrepreneurs. Dans les pays de l'OCDE, le salaire moyen des handicapés qui exercent une activité rémunérée diffère peu de celui des non-handicapés. Toutefois, de nombreux handicapés désireux et capables de travailler sont au chômage.

120. Il y a principalement trois raisons au taux de chômage élevé chez les handicapés. Premièrement, on se représente généralement les handicapés comme incapables de travailler de façon productive; partant, les employeurs ne sont généralement pas prêts à les embaucher. Deuxièmement, le lieu de travail est souvent inaccessible aux handicapés : absence de moyens de transport appropriés, bâtiments difficiles d'accès ou manque de technologie adaptative. Troisièmement, de nombreux adultes handicapés n'ont pas, ou peu, bénéficié d'une éducation générale ou d'une formation à un savoir-faire pouvant déboucher sur un emploi.

121. Tout indique cependant que l'on ne se préoccupe pas suffisamment d'améliorer les possibilités d'employer des handicapés. Une étude effectuée par l'OCDE a révélé qu'une personne handicapée a bien plus de chances de se voir attribuer une

---

<sup>19</sup> Bureau international du Travail, *Handicap et travail*, dernière mise à jour : 5 juin 2001. Disponible à l'adresse suivante : <<http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/disability>>. D'après l'Organisation mondiale de la santé, qui estime que 10 % de la population mondiale souffrent d'un handicap, dont 386 millions ont entre 15 et 64 ans.

pension d'invalidité que de bénéficier d'une formation et d'une réinsertion professionnelles<sup>20</sup>. La réinsertion professionnelle n'est souvent pas accessible, soit dans l'absolu soit dans des délais décents, ce qui rend les handicapés extrêmement vulnérables puisqu'ils se retrouvent sans possibilité d'emploi et avec peu d'emprise sur leur existence et leur bien-être économique. L'étude de l'OCDE fait également ressortir que les programmes d'emploi destinés aux handicapés n'ont jusqu'à présent joué qu'un rôle mineur dans l'accès de ces personnes à l'emploi, bien que dans certains pays de tels programmes semblent avoir contribué à l'embauche de personnes gravement handicapées.

122. Dans les pays développés, en fonction de leurs choix, de leurs besoins et de leur situation personnelle, les personnes handicapées peuvent prétendre à un emploi dans le cadre des structures suivantes : emploi en milieu non protégé, notamment en tant que travailleurs indépendants; emplois protégés; emplois assistés et entreprises sociales<sup>21</sup>. Toutefois, les emplois protégés représentent toujours la majorité des emplois occupés par les handicapés, malgré les préoccupations de plus en plus vives de ceux qui craignent qu'un environnement de travail protégé ou, simplement assisté, ne renforce l'exclusion sociale et la discrimination.

123. La difficulté d'accès au lieu de travail et l'absence de structures adaptatives sur le lieu de travail constituent des obstacles majeurs à l'embauche des handicapés sur le marché du travail non protégé. Sans moyens adaptés, tels que la reconfiguration des lieux de façon qu'ils soient accessibles en fauteuil roulant, l'introduction d'horaires souples pour permettre aux intéressés de s'occuper de leurs soins médicaux au cours de la journée de travail, ou l'installation d'instructions compréhensibles par ceux qui souffrent de handicaps visuels ou intellectuels, la perspective de développer l'embauche des handicapés semble lointaine.

124. La situation est encore plus désastreuse dans les pays en développement où les pensions d'invalidité et les services de réinsertion professionnelle sont pratiquement inexistantes. De fait, les handicapés sont souvent dépendants, démunis et déprimés. Étant donné la taille relativement réduite du marché du travail structuré dans la plupart des pays en développement, particulièrement dans les zones rurales où vivent nombre de handicapés, les possibilités d'insertion professionnelle se réduisent principalement aux emplois non structurés, surtout le travail indépendant.

125. Dans l'ensemble, les tendances qui se dessinent dans le domaine de l'emploi des handicapés ne sont pas encourageantes, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Des questions importantes, telles que la nécessité d'améliorer la protection de l'emploi pour ceux qui se retrouvent handicapés alors qu'ils occupent déjà un emploi ou de faciliter le retour au travail de ceux qui ont dû quitter leur emploi en raison d'un handicap, n'ont pour l'instant pas été suffisamment examinées. Dans un tel contexte, faire en sorte que la perception des handicapés par la société dans son ensemble évolue dans un avenir proche, de façon que ces personnes soient reconnues en tant que membres de la société autonomes et indépendants, demeure une tâche ardue.

---

<sup>20</sup> Christopher Prinz, « Towards a coherent policy mix », document présenté dans le cadre du Séminaire de l'OCDE consacré aux politiques de l'emploi en faveur des handicapés, Bruxelles, 9 juillet 2002.

<sup>21</sup> Arthur O'Reilly, *Le droit des personnes handicapées à un emploi décent*, IFP/Skills, document de travail No 14 (Genève, Bureau international du Travail, 2003).

## Difficultés rencontrées par les populations autochtones

126. Pour les populations autochtones, l'expropriation de leurs terres, de leurs territoires et des ressources ancestrales de leurs communautés, résultat du colonialisme et des conquêtes, s'est traduite par une histoire longue et douloureuse de déplacements et d'errances, et demeure la principale cause de la détérioration de l'environnement et du mode de vie de ces populations.

127. Les doctrines de la dépossession, développées en même temps que le droit international contemporain, telles que la doctrine de la *terra nullius*, qui considère les terres autochtones comme étant, au regard de la loi, inoccupées jusqu'à l'arrivée d'une présence coloniale, et la doctrine de la « découverte », qui confère à la puissance coloniale « découvreuse » la pleine propriété des terres autochtones, soumises seulement à un usage et une occupation autochtones, ont favorisé l'expropriation. Les priorités nationales de la société dominante, tant dans le domaine économique que dans le domaine du développement, servent aussi à justifier la subordination des intérêts des populations autochtones dans leurs terres ancestrales. En outre, les systèmes juridiques qui protègent les droits de l'individu faillissent souvent à protéger les droits collectifs, trait caractéristique du mode de vie des populations autochtones.

128. La perte des terres ancestrales résulte de divers phénomènes, qui tous ont pour origine le développement économique et la promotion de grands projets d'infrastructure, l'ouverture des forêts aux bûcherons et l'exploitation minière et pétrolière dans des endroits isolés, dont les populations autochtones ont à payer les coûts exorbitants<sup>22</sup>. Le mode de vie de ces populations est sacrifié au bénéfice des sociétés et des gouvernements qui utilisent les terres traditionnelles pour extraire des ressources, élever du bétail et produire de l'énergie hydroélectrique. Les activités économiques sont invariablement imposées de l'extérieur; les populations autochtones ne sont pas consultées ni invitées à participer aux projets, et n'en tirent pas le moindre avantage.

129. La construction de barrages aux fins de l'irrigation en aval et de la production d'énergie hydroélectrique est une initiative de développement économique typique qui entraîne l'immersion des terres ancestrales. Pour permettre la construction des barrages, les populations autochtones sont déplacées et relogées ailleurs, soit de leur plein gré, soit contre leur gré. Toutefois, lorsqu'il n'existe pas de plans de réinstallation satisfaisants, ces populations se retrouvent sans aucun autre moyen d'existence.

130. La prospection pétrolière, les oléoducs ainsi que l'extraction de minerais et leur transport entraînent aussi souvent l'expulsion des populations autochtones de leurs terres ancestrales. Dans certains cas, elles reçoivent un dédommagement. Toutefois, l'extraction minière et pétrolière n'est pas sans effet secondaire; elle est notamment à l'origine de problèmes respiratoires et de la dégradation de l'environnement.

131. La création de réserves et de parcs nationaux est une autre forme de discordance entre les populations autochtones et les autorités publiques. Même les programmes

---

<sup>22</sup> « Report of the Expert Seminar on Practical Experiences regarding Indigenous Land Rights and Claims », Whitehorse (Canada), 24-28 mars 1996 (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/6/Add.1).



de protection de la nature encouragés par de nombreux gouvernements entraînent le déplacement des habitants des forêts qui sont encore considérés dans certains cas comme responsables de la destruction de celles-ci et comme une menace pour la biodiversité. Par ailleurs, en faisant fi du savoir des autochtones, ces programmes de protection débouchent parfois sur la destruction involontaire des forêts. De même, les pouvoirs publics accordent des concessions forestières sans tenir compte des populations autochtones et, dans plusieurs cas, des sites ont été déboisés malgré leur statut protégé, car certains responsables politiques se servent des concessions forestières à des fins de clientélisme<sup>23</sup>.

132. La croissance démographique de la société dominante est aussi à l'origine de l'invasion des terres des populations autochtones. Ainsi, pour remédier à la pression démographique, un certain nombre de pays ont élaboré des politiques transmigrationnelles visant à établir les habitants des plaines sur les terres des populations autochtones qui ont fait de celles-ci la minorité sur leurs propres terres. De telles mesures ont non seulement entraîné le déplacement des populations autochtones mais ont aussi débouché sur des conflits entre ces populations et les nouveaux colons. En outre, la demande de nouvelles terres pour répondre à la croissance démographique et de nouvelles sources de matières premières a entraîné la construction de routes et d'autres projets d'infrastructure qui ont chassé les populations autochtones de leurs terres. Au fur et à mesure que de nouvelles zones deviennent plus accessibles à la société ordinaire, les populations autochtones sont plus facilement déplacées.

133. Par ailleurs, parallèlement à la spécialisation dans la grande culture et à la commercialisation de la production, les moyens d'existence traditionnels sont remplacés par des sources de revenus plus volatiles liées aux cultures de rapport sur de grandes exploitations. Si le projet échoue, les populations autochtones sont exposées au chômage en raison de leurs qualifications limitées et du fait qu'elles ont abandonné l'agriculture de subsistance ou d'autres méthodes agricoles plus diversifiées et durables. Certains agriculteurs autochtones ont adopté des pratiques agricoles plus modernes, telles que l'usage d'engrais, de pesticides et de nouvelles semences, en vue d'accroître leur productivité. Mais, sans financement, ils se heurtent souvent à une productivité plus faible étant donné que les semences nouvelles nécessitent un apport adéquat en pesticides et en engrais. Parallèlement, des semences traditionnelles, moins susceptibles d'attirer les rongeurs et les maladies, se perdent au fil des générations et sont difficiles à retrouver.

134. La perte des terres ancestrales et le préjudice porté aux traditions exposent les populations autochtones à des problèmes socioéconomiques considérables qui mettent en péril la survie même des communautés. Ces problèmes peuvent prendre la forme d'une déperdition du savoir traditionnel, de la diversité culturelle et biologique, qui entament d'autant la capacité des populations à disposer d'elles-mêmes et à survivre. D'un point de vue économique, on assiste à la disparition des moyens de subsistance, à l'apparition de la pauvreté et à une dépendance accrue envers l'aide d'État. Dans la société ordinaire, les populations autochtones sont souvent reléguées à des emplois subalternes, étant donné qu'elles n'ont souvent pas

---

<sup>23</sup> Victoria Tauli-Corpuz, *The Resistance of the Indigenous Peoples of Asia against Racism and Racial Discrimination* (Bagio City) (Philippines), Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education (peut être consulté à l'adresse suivante : <[http://www.tebtebba.org/tebtebba\\_files/ipr/racism.htm](http://www.tebtebba.org/tebtebba_files/ipr/racism.htm)> (consulté le 4 novembre 2002).

le niveau d'études, les compétences linguistiques ou la formation nécessaires pour prétendre à autre chose. Dans l'éventualité où elles ne trouvent pas même un emploi subalterne, elles sont marginalisées et abandonnées dans des refuges en pleine campagne ou dans des réserves. Dans les zones rurales, ce sont aussi les paysans les plus pauvres<sup>24</sup>. Parmi les problèmes sociodémographiques, on compte le problème de la migration, souvent dû à des raisons économiques, à la disparition de l'appui entre les générations et à l'exclusion sociale qui naît de la dépendance envers l'alcool et les drogues, des conflits violents et des mauvais traitements dont sont victimes les populations autochtones.

135. Bien que l'on manque de données récentes et globales sur les indicateurs sociaux qui s'appliquent aux populations autochtones, il ressort néanmoins du peu d'éléments dont on dispose que, dans de nombreux pays, ces populations comptent parmi les plus pauvres d'entre les pauvres. On a souvent constaté que les conditions de vie des populations autochtones étaient effroyables et qu'elles souffraient de problèmes de santé graves. En outre, elles n'ont pas accès aux services sociaux essentiels, tels que l'eau, l'assainissement et l'électricité, et sont plus mal logées que les populations non autochtones.

## Conclusion

136. Malgré une prospérité matérielle sans précédent, l'amélioration des méthodes de production et les progrès des technologies de l'information et de la communication, le monde moderne continue d'être affligé par des problèmes sociaux, anciens comme nouveaux : d'un côté, on trouve toujours la distribution inégale des richesses matérielles; de l'autre, et il s'agit d'une nouveauté, on se heurte au problème de la diffusion des nouvelles technologies, tant à l'intérieur des pays qu'entre les pays. Les changements structurels, qui s'effectuent souvent à l'échelle mondiale, ont entraîné certains des autres problèmes sociaux examinés dans le présent chapitre. Les forces de la mondialisation, qui se manifestent par une circulation accrue des biens et services, de l'information, des tendances culturelles et des populations entre les pays du monde, n'ont pas été accompagnées par la mise en place des mesures et/ou des institutions politiques nécessaires pour faire face aux conséquences de cette mondialisation. Les changements ont ajouté de nouvelles dimensions aux problèmes sociaux existants, notamment en ce qui concerne l'emploi.

137. Alors que la demande mondiale de main-d'oeuvre dans le secteur structuré de l'économie demeure faible – perpétuant les taux élevés de chômage, de sous-emploi et d'emploi à productivité réduite – la précarité des revenus continuera de toucher tous les groupes sociaux dans un avenir proche. En raison d'idées préconçues concernant leur âge, leur handicap ou leurs origines culturelles, les membres de certains groupes sociaux sont souvent relégués au bas de l'échelle des embauches, ce qui ne les aide pas à profiter des progrès économiques et les prédispose à être pénalisés en cas de récession. L'un des enjeux de la lutte contre la pauvreté est de faire en sorte que les possibilités d'emplois productifs soient plus équitablement

---

<sup>24</sup> Xavier Albo, « Poverty, Development and Indigenous Identity », dans *Indigenous Development: Poverty, Democracy and Sustainability*, ouvrage publié sous la direction de D. Iturralde et E. Krotz (Washington, Banque interaméricaine de développement, 1996, No IND96-102).

réparties dans l'ensemble de la population, de façon que les groupes les plus défavorisés et qui souffrent le plus de l'exclusion sociale puissent en bénéficier. Sans cela, l'intégration et l'autonomisation des populations vulnérables économiquement et socialement n'est pas pour demain.

## II. Problèmes sociaux

138. Bien que les facteurs économiques soient les principales causes de vulnérabilité, comme on l'a vu au chapitre I, de nombreux autres facteurs déterminent ou aggravent le sort de ceux qui sont économiquement défavorisés. Ainsi, l'aptitude à faire front n'est pas amoindrie seulement par le dénuement ou l'insuffisance des revenus; elle l'est aussi par les difficultés d'accès aux services de santé et par le manque ou l'absence d'éducation. La santé et l'éducation déterminent dans une mesure importante l'aptitude d'un individu à gagner sa vie et son potentiel d'épanouissement.

### Éducation et santé des enfants : de graves insuffisances

139. Son état de santé, l'éducation qu'il reçoit et son degré d'intégration sociale déterminent dans une large mesure le bien-être d'un enfant, et aussi son avenir, en particulier la manière dont il se développera et se comportera durant l'adolescence. Il importe donc de considérer avec toute l'attention qu'ils méritent les dangers auxquels les enfants sont vulnérables, dangers qui menacent aussi leur avenir de jeunes adultes.

140. L'éducation est un puissant moyen de protéger les enfants de ces dangers et de leur épargner les manifestations et les conséquences de la vulnérabilité, notamment la pauvreté et l'inclusion dans la main-d'oeuvre enfantine. N'oublions pas non plus que l'éducation est un droit, inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont l'article 26 stipule que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personne humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Rendre les enfants moins vulnérables à une catégorie particulière de dangers les protège aussi d'autres risques; ainsi, l'éducation, outre qu'elle est un moyen essentiel de réduire la vulnérabilité aux risques d'ordre social ou économique, prépare l'individu à mieux défendre ses droits fondamentaux et à se protéger des abus éventuels du pouvoir politique ou judiciaire.

141. L'éducation, le développement et les perspectives d'emploi à l'âge adulte de millions d'enfants et d'adolescents de moins de 18 ans sont compromis par l'obligation où ils se trouvent de travailler. Nombre d'entre eux sont astreints aux pires formes de travail, qui leur laissent des séquelles physiques ou psychologiques indélébiles, ou même les mettent en danger de mort; il en est ainsi des enfants astreints au travail forcé ou en servitude, de ceux enrôlés de force comme enfants soldats ou entraînés dans les circuits de la prostitution ou de la pornographie et autres activités illicites. L'Organisation internationale du Travail estime qu'en 2000, environ 211 millions d'enfants de 5 à 14 ans exerçaient une activité économique<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> La définition de l'activité économique des enfants retenue par l'Organisation internationale du Travail comprend toutes les activités, qu'elles s'intègrent ou non à l'économie de marché, qu'elles soient rémunérées ou non, qu'elles occupent les enfants quelques heures par jour ou à

Pour 186 millions<sup>26</sup> d'entre eux, il s'agissait d'une activité relevant de la définition du travail des enfants, y compris sous ses pires formes, visées par diverses conventions de l'OIT comme devant être abolies en priorité. Toujours selon l'OIT, sur les quelque 141 millions d'adolescents de 15 à 17 ans exerçant une activité économique, il y en avait environ 59 millions dont l'activité relevait de la définition du travail des enfants. Parmi les enfants de moins de 15 ans exerçant une activité économique quelconque, filles et garçons sont également représentés, mais les garçons dominent au-delà de 15 ans. Si l'on considère les seules activités qui relèvent de la définition du travail des enfants, la proportion de garçons est plus forte aussi bien dans le groupe des 5 à 14 ans que dans celui des 15 à 17 ans<sup>27</sup>.

142. Les enfants qui reçoivent une éducation primaire ont de bonnes chances d'acquérir les bases et de se doter des moyens qui feront d'eux des adultes moins vulnérables. Un cycle complet d'enseignement primaire est une bonne garantie d'alphabétisation fonctionnelle, et ouvre évidemment la voie des études secondaires. Les enfants privés d'éducation primaire seront, à l'âge adulte, exposés aux pires difficultés, notamment sur le marché du travail. Les dirigeants du monde entier ont tenu à marquer l'importance de l'éducation primaire en faisant figurer parmi les objectifs de développement du Millénaire l'universalité de l'enseignement primaire et l'élimination des disparités entre les sexes à tous les degrés de l'enseignement à l'horizon 2015. On estime actuellement à 113 millions, dont 56 % de filles, le nombre des enfants en âge de fréquenter l'école primaire qui ne sont pas scolarisés<sup>28</sup>. Sur les 94 % d'entre eux qui habitent des pays en développement, un peu plus du tiers vivent en Afrique subsaharienne, un autre tiers en Asie méridionale et occidentale et 13 % en Asie de l'Est et dans les pays du Pacifique.

143. Les enfants inscrits dans l'enseignement primaire n'y restent pas tous assez longtemps pour apprendre à lire et à compter. L'illettrisme est certes en recul dans toutes les régions du monde, mais en Afrique subsaharienne et dans le Sud asiatique, 61 % seulement des enfants qui entrent à l'école primaire y restent jusqu'au cours moyen 2, niveau généralement considéré comme le minimum requis pour l'alphabétisation fonctionnelle<sup>29</sup>. Dans de nombreux pays en développement, les enfants sont souvent inscrits tardivement à l'école primaire. Les systèmes scolaires où l'entrée tardive dans le primaire est fréquente se caractérisent aussi souvent par des taux d'abandon élevés avant le cours moyen 2. Les enfants qui quittent l'école primaire avant le cours moyen 2, sans avoir acquis les rudiments de la lecture et de l'écriture, conservent un lourd handicap durant leur adolescence et les débuts de leur vie d'adulte, et risquent plus tard d'avoir des difficultés chroniques à trouver un

---

plein temps, qu'elles soient occasionnelles ou régulières, qu'elles soient licites ou illicites. En sont exclus la fréquentation d'un établissement scolaire et les menus travaux domestiques qui ne sortent pas du cadre familial. Cette définition repose sur des critères statistiques plutôt que juridiques, et ne coïncide pas avec celle du « travail des enfants », qui désigne des activités passibles de mesures d'interdiction.

<sup>26</sup> *Un avenir sans travail des enfants : rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du travail, quatre vingt-dixième session, 2002 (Genève, Bureau international du Travail, 2002).

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> UNESCO, *L'éducation pour tous – Le monde est-il sur la bonne voie?* rapport mondial de suivi sur l'EPT (Paris, 2002).

<sup>29</sup> UNICEF, *La situation des enfants dans le monde, 2003* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.03.XX.1), tableau 4.

emploi convenable. Bien que les taux d'inscription dans l'enseignement primaire progressive depuis 50 ans, le nombre des illettrés est resté à peu près constant, essentiellement du fait de l'accroissement démographique.

Encadré 4

**L'illettrisme parmi les jeunes, facteur de vulnérabilité**

L'illettrisme compte parmi les causes et les conséquences principales de la pauvreté et limite les chances d'épanouissement économique, social, culturel et politique des plus défavorisés. Dans de nombreuses régions, le taux d'illettrisme parmi les jeunes reste alarmant, en particulier chez les jeunes filles et les jeunes femmes.

L'Afrique subsaharienne est la région où on relève les taux d'illettrisme les plus élevés chez les jeunes filles et les jeunes femmes; dans de nombreux pays de cette région, ce taux dépasse les 40 % et il est supérieur à 70 % dans quelques-uns. Chez les jeunes hommes, le taux d'illettrisme dépasse souvent les 30 %.

*Source* : Institut de statistique de l'UNESCO, 2002.

144. Si louables que puissent être les efforts déployés pour accroître les taux d'inscription en vue de parvenir à l'universalité de l'enseignement primaire, et pour faire en sorte que les enfants restent à l'école au moins jusqu'au cours moyen 2, ils laissent entière la question de la qualité de l'enseignement. Des millions d'enfants sont encadrés par des enseignants dévoués certes, mais sans formation et mal payés; les salles de classe sont souvent surpeuplées, insalubres et mal équipées. Dans certains pays, la forte proportion d'enfants qui redoublent des classes soit pour cause d'absentéisme, soit parce qu'ils n'arrivent pas à suivre, contribue à l'engorgement du système scolaire. Certains pays, en particulier les pays les moins avancés, souffrent aussi d'une pénurie d'enseignants telle que des classes de plus de 100 élèves ne sont pas rares. En Afrique subsaharienne, où moins de la moitié des enseignants sont des femmes, l'accroissement de la proportion d'enseignantes pourrait être un moyen d'accroître la fréquentation scolaire chez les filles et donc d'améliorer leur perspective d'éducation et, à terme, de permettre aux femmes de prendre une part plus grande à tous les aspects de la vie économique et sociale. Les enfants, surtout dans les campagnes, doivent souvent parcourir des kilomètres pour se rendre à l'école, ce qui les expose à toutes sortes de mauvais traitements de la part de leurs camarades aussi bien que d'adultes.

145. Il y a un lien entre l'efficacité de l'enseignement et la santé des enfants. En effet, il est établi que les enfants de santé fragile ont plus de difficulté que les autres à suivre en classe, soit parce qu'ils sont fréquemment absents, soit parce qu'ils ont du mal à se concentrer. Ils risquent donc d'avoir plus tard un double handicap : leur mauvaise santé, mais aussi une éducation insuffisante. Devenus adultes, ils risquent d'avoir du mal à trouver un emploi convenablement rémunéré et gagneront donc moins que leurs anciens condisciples de santé robuste. Ainsi, la santé d'un enfant détermine pour une bonne part ses résultats scolaires et, plus tard, son aptitude à gagner sa vie et à faire face à l'adversité.

146. Les dangers qui menacent la santé et le bien-être d'un enfant peuvent se manifester avant même sa naissance, car la santé du nourrisson dépend d'abord de la santé de la mère. Chaque année, environ 20 millions d'enfants, soit près de 20 %, naissent avec un poids inférieur à la normale du fait de la malnutrition ou de la mauvaise santé de leur mère<sup>30</sup>. La mortalité avant l'âge d'un an est plus forte chez les nourrissons qui avaient à leur naissance un poids inférieur à la normale; ces nourrissons risquent aussi plus que les autres de contracter des maladies infectieuses, de souffrir de malnutrition et de rester durablement handicapés, notamment par des troubles de la vision, des troubles auditifs, des troubles cognitifs ou des déficiences mentales.

147. La mortalité néonatale et postnéonatale est due pour 30 à 40 % au moins à l'insuffisance des soins reçus par la mère durant la grossesse ou lors de l'accouchement. Ces décès de nourrissons pourraient être évités si les mères étaient en meilleure santé et convenablement nourries, et si elles recevaient les soins voulus pendant la grossesse et lors de l'accouchement. Le bien-être des enfants dépend aussi du niveau d'éducation de leur mère : les risques de mortalité et de malnutrition sont deux fois plus élevés pour les enfants dont la mère n'a reçu aucune éducation que pour ceux dont la mère a fait des études secondaires ou supérieures<sup>31</sup>. La mortalité néonatale est certes en recul, mais elle baisse beaucoup plus lentement que la mortalité infantile et la mortalité parmi les enfants de moins de 5 ans. Sur les 8 millions de nourrissons qui meurent chaque année, il y en a peut-être la moitié qui n'atteignent pas l'âge d'un mois. Cette proportion élevée tient dans une large mesure à ce que la qualité des services de santé s'adressant aux futures mères ne progresse que lentement<sup>32</sup>.

148. La malnutrition touche 150 millions d'enfants de moins de 5 ans, soit le tiers de leur effectif mondial<sup>33</sup>. Dans les pays en développement, la proportion d'enfants ayant un poids inférieur à la norme est tombée de 32 à 28 % au cours des 10 dernières années, les progrès les plus sensibles ayant été constatés en Asie de l'Est et dans les pays du Pacifique, mais il y a encore, à l'échelle mondiale, environ 183 millions d'enfants qui pèsent trop peu pour leur âge; 67 millions d'entre eux sont simplement chétifs, c'est-à-dire que leur poids est insuffisant pour leur taille, mais les autres, soit 226 millions, souffrent d'un retard de croissance. Dans certaines régions, les enfants sont particulièrement vulnérables : en Asie méridionale, la moitié des enfants ont un poids inférieur à la normale, et en Afrique subsaharienne, où un enfant sur trois souffre d'un déficit pondéral, la malnutrition infantile a tendance à s'aggraver. Le déficit pondéral et le retard de croissance ne sont que les manifestations les plus visibles de la malnutrition. Environ 2 milliards de personnes souffrent de carences en micronutriments, et 250 millions d'enfants d'âge

---

<sup>30</sup> Safe Motherhood Interagency Group, *Safe Motherhood Fact Sheets*, disponible sur le site <<http://www.safemotherhood.org/resources/publications.html>>.

<sup>31</sup> UNICEF, *Progress since the World Summit for Children: A Statistical Review* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E01.XX.20. Données tirées de plus de 35 enquêtes démographiques et enquêtes sur la santé réalisées entre 1995 et 1999.

<sup>32</sup> Organisation mondiale de la santé, *Orientations stratégiques pour améliorer la santé et le développement des enfants et des adolescents* (WHO/FCH/CAH/02.21), 2002.

<sup>33</sup> « Un monde digne des enfants », document final de la session extraordinaire de l'Assemblée générale sur les enfants, *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-septième session extraordinaire, Supplément No 3 (A/S-27/19/Rev.1 et corr.)*, annexe.

préscolaire présentent les signes cliniques d'une carence en vitamine A, élément essentiel au bon fonctionnement du système immunitaire<sup>34</sup>.

149. Les enfants qui souffrent de malnutrition sont plus vulnérables que les autres aux maladies virales et ayant des défenses humaines amoindries, ils courent un plus grand risque de mourir de maladies d'enfance courantes, notamment de maladies diarrhéiques ou d'infections respiratoires. Chez ceux qui survivent, des maladies à répétition ne font qu'aggraver les déficiences nutritionnelles, et il s'ensuit une réaction en chaîne qui compromet la croissance et entraîne des difficultés cognitives. Près de 12 millions d'enfants de moins de 5 ans meurent chaque année dans les pays en développement, généralement de causes évitables; plus de la moitié de ces décès sont imputables, directement ou indirectement, à la malnutrition. Le nombre annuel des décès d'enfants de moins de 5 ans, qui à l'échelle mondiale est tombée de 20 millions à 12 millions au cours des 10 dernières années, à presque doublé dans le même temps en Afrique subsaharienne, passant de 2,3 millions à 4,5 millions. Environ la moitié des décès d'enfants sont dus à cinq maladies contre lesquelles il existe des moyens de prévention : les pneumonies, les maladies diarrhéiques, le paludisme, la rougeole et le sida. Le manque d'eau salubre et l'insuffisance des systèmes d'évacuation des eaux usées et de déchets contribuent à propager d'autres maladies contre lesquelles il existe aussi des moyens de prévention. Parmi les habitants du globe, il s'en trouve encore 1 milliard qui n'ont pas accès à de l'eau salubre, et 2 milliards qui ne sont pas desservis par un système adéquat d'enlèvement des ordures et d'évacuation des eaux usées<sup>35</sup>.

Encadré 5

**La malnutrition chez les enfants, facteur de vulnérabilité**

Dans de nombreuses régions, la proportion d'enfants de moins de 5 ans dont la taille et le poids sont inférieurs à la normale pour cause de malnutrition reste inquiétante.

La malnutrition est particulièrement répandue en Afrique subsaharienne, en Asie méridionale, en Asie de l'Est et dans les pays du Pacifique, où il n'est pas rare que la proportion d'enfants dont le poids ou la taille sont inférieurs à la normale dépasse les 40 %.

Source : FAO, *La sécurité alimentaire dans le monde en 2002*, (Rome, 2002); Banque mondiale, *Indicateur de développement, 2003* (Washington, 2003).

150. Il peut sembler paradoxal que, tandis que la malnutrition continue de sévir à l'état endémique dans une partie de l'Asie méridionale et de l'Afrique, l'obésité soit en passe de devenir un problème majeur de santé publique non seulement dans les pays développés, mais aussi dans un nombre croissant de pays en développement. Le nombre d'enfants obèses ne cesse d'augmenter, et ces enfants risquent fort d'avoir toute leur vie des problèmes d'excédent pondéral. Selon l'Organisation

<sup>34</sup> Sustain, *Malnutrition Overview* (Washington, 2002), disponible sur le site <<http://www.sustaintech.org/world.htm>>.

<sup>35</sup> « Un monde digne des enfants », Document final de la session extraordinaire de l'Assemblée générale sur les enfants, *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-septième session extraordinaire, Supplément No 3 (A/S-27/19/Rev.1 et corr.)*, annexe.

mondiale de la santé (OMS), le nombre des cas d'excédent pondéral ou d'obésité, définis par l'indice de Quételet, qui mesure le rapport entre la taille et le poids, est en forte augmentation dans les pays en développement, particulièrement parmi les jeunes. L'OMS estime à 1 milliard le nombre de personnes qui présentent un excédent pondéral, dont 300 millions de personnes classées comme cliniquement obèses<sup>36</sup>. On ignore quelle est la proportion d'enfants et d'adolescents dans ces chiffres, mais on peut entrevoir les répercussions que le phénomène risque d'avoir, à terme, sur le fonctionnement et la structure même des systèmes de santé publique. Dans les pays en développement, il est à prévoir que les services de santé publique seront de plus en plus sollicités non seulement pour le traitement de maladies tropicales et de diverses maladies qui auraient pu être évitées, mais aussi pour soigner des troubles liés à l'obésité tels que le diabète et les maladies cardiovasculaires, dont le traitement est généralement coûteux.

151. La propagation du VIH et du sida n'a rien à voir avec la malnutrition ou la mauvaise hygiène alimentaire, mais tout à voir avec la pauvreté. En 2001, environ 16 % des nouveaux cas d'infection par le VIH ont été enregistrés chez des enfants. En 2002, environ 800 000 nourrissons ont été diagnostiqués comme porteurs du VIH, qui dans la plupart des cas leur avait été transmis par leur mère. En Afrique, du fait principalement de la proportion élevée de femmes porteuses du VIH, il semble que les enfants constituent maintenant le groupe d'âge dans lequel l'infection se propage le plus rapidement : les 800 000 cas nouveaux d'infection enregistrés en 2002 ont porté à 3 millions le nombre total d'enfants porteurs du virus (voir tableau). L'effectif mondial des femmes enceintes porteuses du VIH ou atteintes du sida est estimé à 1,8 million, dont 1,5 million de femmes vivant en Afrique subsaharienne. La transmission du virus par la mère, durant la grossesse, lors de l'accouchement ou pendant l'allaitement, est à l'origine de plus de 90 % des cas d'infection enregistrés parmi les nourrissons et les enfants de moins de 15 ans. La propagation du VIH et du sida est en passe de remettre en cause des années de progrès dans la lutte contre la mortalité infantile. Dans les régions le plus durement touchées, on prévoit une augmentation de plus de 100 % de la mortalité parmi les enfants de moins de 5 ans<sup>37</sup>.

Tableau 6.  
**VIH et sida chez les enfants et les jeunes en 2002**

Millions	Nombre total cumulatif de personnes ayant contracté le VIH/sida	Nombre actuel de personnes infectées par le VIH ou souffrant du sida	Nombre de nouveaux cas (2002)	Nombre de décès imputables au VIH/sida en 2002
Adulte	62	42,0	5,0	3,1
Jeunes (15 à 24 ans)	22	12,0	2,4	1,5
Enfants	4-5	3,0	0,8	0,6

Sources : ONUSIDA, *Le point sur l'épidémie du sida* (décembre 2002), et Vivian Lopez, « *HIV/AIDS and young people – a review of the state of the epidemic and its impacts on world youth* », communication à la Réunion du Groupe d'experts sur les priorités mondiales pour la jeunesse (Helsinki, octobre 2002). Les chiffres en italique sont des estimations.

<sup>36</sup> Organisation mondiale de la santé, *Rapport sur la santé dans le monde, 2002 : réduire les risques et promouvoir une vie saine* (Genève, 2002). Voir aussi Seth Mydans, « Clustering in cities, Asians are becoming obese », *New York Times* (13 mars 2003).

<sup>37</sup> ONUSIDA, *Le point sur l'épidémie de sida* (décembre 2002); Organisation mondiale de la santé, *rapport sur la santé dans le monde, 2002 : réduire les risques, promouvoir une vie saine* (Genève 2002).



152. Le nombre impressionnant des « orphelins du sida » est une autre manifestation des conséquences dévastatrices que la pandémie de VIH/sida a pour les enfants. On estime actuellement à plus de 11 millions le nombre des enfants de moins de 15 ans que le sida a privés de l'un ou l'autre de leurs parents ou même des deux. On prévoit que ce nombre doublera d'ici à 2010. Avant l'épidémie de sida, environ 2 % des enfants vivant dans des pays en développement étaient orphelins. À la fin de 2002, la proportion d'orphelins dépassait les 15 % dans les 10 pays africains le plus durement touchés par l'épidémie.

153. Les conséquences sociales et économiques de l'épidémie de sida risquent de compromettre le bien-être et la sécurité de millions d'enfants. Lorsque leurs parents et d'autres membres de leur famille tombent malades, les enfants doivent assumer de nouvelles responsabilités, notamment gagner de l'argent, participer à la production vivrière et s'occuper du reste de la famille. Ils ne sont plus assurés d'être nourris, logés et vêtus, ils ne peuvent plus compter sur des soins de santé élémentaires. Les familles sont moins nombreuses à pouvoir envoyer leurs enfants à l'école et les filles sont bien souvent les premières à se voir refuser une éducation. Certaines d'entre elles, affectivement isolées de leur famille, se livrent à des pratiques sexuelles dangereuses. La plupart de ces enfants n'étaient pas porteurs du VIH à leur naissance, mais ils deviennent dans ces conditions de plus en plus vulnérables à l'infection par le virus<sup>38</sup>.

154. Les problèmes d'éducation et de santé rencontrés dans l'enfance continuent d'avoir de profondes répercussions durant les années formatrices de l'adolescence. Outre leur incidence directe sur le développement des adolescents, ces problèmes peuvent avoir des répercussions non moins importantes sur leur comportement, et notamment les inciter à prendre des risques inutiles et à se conduire de façon antisociale, et leur faire perdre le sens des réalités.

### **L'abus des drogues chez les jeunes et la délinquance juvénile**

155. L'abus des drogues et la délinquance juvénile sont deux causes importantes, mais aussi deux manifestations de la vulnérabilité des jeunes et des dangers auxquels ils sont exposés. L'abus des drogues rend les jeunes vulnérables parce qu'il entraîne pour eux des conséquences négatives telles que l'abandon scolaire, le chômage, voire l'infection par le VIH dans le cas des toxicomanes qui utilisent des aiguilles non stérilisées. Il est aussi une conséquence de la vulnérabilité de certains jeunes. Ceux qui ont grandi sans le soutien affectif dont ils avaient besoin, ou sont issus de foyers instables, ou encore sont acculés au désespoir parce qu'ils se voient prisonniers de leur situation socioéconomique risquent de se droguer pour atténuer leur angoisse et oublier la pénible réalité de leur existence. De même, la délinquance juvénile est une cause de vulnérabilité et présente le risque d'une dérive vers des activités criminelles plus graves à l'âge adulte, mais elle est aussi une manifestation des déviances que peut susciter chez des jeunes vulnérables certains manques affectifs ou des perspectives socioéconomiques peu brillantes.

---

<sup>38</sup> United States Agency for International Development, UNICEF et ONUSIDA, « Impacts on children, families, and communities », in *Children on the Brink, 2002: A Joint Report on Orphan Estimates and Program Strategies* (Washington, TvTAssociates/The Synergy Project, 2002), disponible sur le site <[http://www.unicef.org/publications/pub\\_children\\_on\\_the\\_brink\\_en.pdf](http://www.unicef.org/publications/pub_children_on_the_brink_en.pdf)>.

156. Faute de statistiques, il est impossible d'établir des comparaisons entre pays ou régions quant à l'abus des drogues par les jeunes. On est particulièrement mal renseigné à cet égard sur ce qui se passe dans les pays en développement. On sait cependant qu'un peu partout dans le monde, les jeunes consomment de l'alcool, du tabac et du cannabis<sup>39</sup>. Le tabac, l'alcool et, dans certaines communautés, les substances inhalées, sont généralement les premières drogues que consomment les jeunes. Dans la plupart des pays, la consommation est particulièrement forte pendant les deux dernières années d'études secondaires, et se poursuit jusqu'au début de l'âge adulte. Dans la quasi-totalité des régions, les garçons sont plus portés que les filles à consommer des substances de toutes sortes, et à associer cette consommation à des comportements à risque. Parmi les élèves des écoles et les étudiants, la consommation de tabac et d'alcool est probablement plus forte en Europe que partout ailleurs, et celle de substances illicites plus importante en Amérique du Nord et en Australie que dans les autres régions.

157. Les jeunes des villes semblent consommer davantage de drogues que ceux des régions rurales. Il semble aussi que la consommation de drogues chez les jeunes soit plus forte qu'ailleurs dans les pays en transition sociale et politique, comme ceux de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est. Il faut noter en outre que la consommation de tabac et d'alcool est encouragée par de vastes campagnes publicitaires qui, dans le monde entier, touchent un public de plus en plus nombreux, malgré les contre-mesures prises par certains pays, qui ont notamment obligé les annonceurs à accompagner leurs messages publicitaires d'avertissements sévères sur les conséquences que l'usage de leurs produits peut avoir sur la santé.

158. Certaines des raisons qui poussent les jeunes à consommer des drogues sont les mêmes que celles qui incitent les adultes à le faire, notamment la volonté d'échapper au stress et la recherche de sensations agréables, mais il en est aussi qui sont spécifiquement liées au développement des adolescents. Les jeunes éprouvent le besoin de se soustraire à l'autorité parentale et aux contraintes sociales; ils sont portés à prendre des risques et à tenter de nouvelles expériences, d'autant qu'ils y sont souvent incités par leurs camarades. Beaucoup essaient des drogues par simple curiosité; certains vont plus loin et adoptent des comportements à risque, tels que l'abus des drogues ou de l'alcool, le tabagisme, voire la délinquance.

159. Tout individu qui prend la décision de consommer des drogues est plus ou moins conscient des risques qu'il prend, mais il est bien connu que les jeunes sont enclins à négliger les risques que l'utilisation de telle ou telle substance présente à long terme. Les jeunes, en particulier les jeunes hommes, ont aussi tendance à minimiser les risques plus immédiats. Presque partout, les jeunes sont généralement portés à consommer davantage de drogues que leurs aînés et à le faire en prenant plus de risques.

160. Il y a une relation directe entre le degré de vulnérabilité et d'exclusion sociale et le risque de voir un jeune consommer des drogues et en abuser. Des études récentes sur les pratiques des consommateurs de drogues montrent qu'il y a parmi les jeunes deux schémas de comportement à cet égard, selon qu'ils sont bien intégrés ou qu'ils vivent dans des conditions difficiles; font partie de cette seconde catégorie les jeunes des pays en développement qui manquent de perspectives ou

---

<sup>39</sup> Sauf indication contraire, les données sur la consommation de drogues sont tirées de la communication intitulée « Youth and Drugs », présentée par Gary Roberts à la réunion du Groupe d'experts sur les priorités mondiales pour la jeunesse tenue à Helsinki en octobre 2002.

sont trop livrés à eux-mêmes, ainsi que ceux des pays développés qui se sentent socialement exclus. Ces jeunes particulièrement vulnérables se droguent surtout pour échapper à des réalités pénibles : souffrance physique ou affective, sentiment d'abandon, violences physiques ou sexuelles, situation de sans-abri, méfaits de la guerre, ou encore difficultés d'ordre économique comme le chômage ou la nécessité de faire de très longues journées de travail. Chez les jeunes bien intégrés, en revanche, la motivation est d'ordre ludique et s'inscrit dans le cadre d'une culture des loisirs. Bien que ces deux types de motivation se recoupent parfois, les situations sous-jacentes sont très différentes et exigent d'être traitées comme telles. La consommation et l'abus de drogues par les jeunes qui vivent des situations difficiles montrent à l'évidence que l'abus des drogues est aussi une conséquence de la vulnérabilité sociale.

161. La délinquance juvénile est aussi une cause et une conséquence de la vulnérabilité sociale des jeunes et des risques auxquels ils sont exposés, et elle est souvent étroitement liée à la drogue et à la toxicomanie. Ce qu'il est convenu d'appeler la délinquance juvénile comprend toutes sortes d'infractions aux règles du droit et aux normes sociales commises par des mineurs, allant des peccadilles aux crimes caractérisés. Certaines manifestations de la délinquance juvénile sont considérées comme des comportements transitoires liés à la croissance et à la maturation, qui cessent normalement lorsque l'individu atteint l'âge adulte. Parmi les adultes socialement responsables, il s'en trouve beaucoup qui ont commis de menus délits dans leur adolescence. C'est dans le groupe des 15 à 19 ans que la fréquence des arrestations est la plus élevée, essentiellement pour des délits mineurs<sup>40</sup>. Cependant, il y a aussi de jeunes délinquants qui s'intègrent à des bandes criminelles bien organisées, en assimilent la sous-culture et se livrent aux mêmes activités que les criminels adultes.

162. Les statistiques montrent que les jeunes gens sont plus exposés et plus portés à la délinquance et à la criminalité que les jeunes filles<sup>41</sup>. Selon les statistiques des services de police, les délits sont deux fois plus fréquents chez les adolescents et les jeunes hommes que chez les adolescentes et les jeunes femmes. Ces dernières sont condamnées six à sept fois moins souvent que les adolescents et les jeunes hommes. Dans un groupe d'âge donné, la proportion d'individus susceptibles de se livrer à la délinquance est six fois plus forte chez ceux du sexe masculin que chez ceux du sexe féminin : pour le passage à l'acte, la proportion est 12 fois et demie plus forte. Pour expliquer ces différences, de nombreuses hypothèses ont été avancées, notamment que la tolérance sociale à l'égard des comportements déviants est plus faible pour les filles que pour les garçons, que l'autorité familiale s'exerce plus efficacement sur les filles, ou encore que la tradition et la société, en associant la masculinité à la violence, incitent les jeunes hommes à se livrer à des comportements violents pour s'affirmer.

163. La délinquance juvénile est devenue un problème mondial. Dans les années 90, elle a progressé dans la quasi-totalité des régions du globe. Le phénomène a pris une

---

<sup>40</sup> Michael L. Benson, *Crime and the Life Course: An Introduction* (Los Angeles, Roxbury Publishing Company, 2002).

<sup>41</sup> Sauf indication contraire, les données relatives à la délinquance juvénile sont tirées de la communication intitulée « Juvenile Delinquency », présentée par Alexander Salagaev à la réunion du Groupe d'experts sur les priorités mondiales pour la jeunesse, tenue à Helsinki en octobre 2002.

ampleur toute particulière dans les pays en transition dont certains, depuis 1995, ont enregistré une augmentation du taux de délinquance parmi les jeunes supérieure à 30 %. Les taux de délinquance juvénile restent élevés dans les pays développés, aussi bien historiquement que par rapport à d'autres groupes de pays. La délinquance pose aussi un grave problème dans les pays en développement, où la délinquance juvénile et les difficultés qui affectent la jeunesse revêtent une ampleur inconnue ailleurs, comme en témoigne le drame des enfants des rues qui, ayant rompu tout lien avec leur famille, sont contraints pour survivre de recourir à toutes sortes d'expédients.

164. Les données de nombreux pays montrent également que la délinquance est pour l'essentiel un phénomène de groupe, car entre les deux tiers et les trois quarts de tous les faits de délinquance juvénile sont commis en groupe. La délinquance de groupe, dans laquelle les jeunes appartenant à un groupe particulier se créent une fausse identité commune, présente les caractéristiques d'un groupe subculturel. L'exemple le plus extrême de ce phénomène et les participants les plus fréquents aux activités de délinquance de groupe sont les bandes de quartier. D'après les données statistiques, les bandes organisées de jeunes commettent trois fois plus d'actes illégaux que les jeunes qui n'appartiennent pas à des associations criminelles. Des études révèlent que les infractions les plus courantes commises par ces bandes sont les bagarres, le racket sur la voie publique et la violence scolaire; toutefois, la présence de bandes de rue s'accompagne aussi presque toujours de trafic de drogues. Les enfants et les adolescents risquent plus d'être victimes d'actes de délinquance juvénile que les autres groupes sociaux : les victimes appartiennent généralement au même groupe d'âge que les auteurs de ces actes.

165. Si des facteurs économiques comme le taux de chômage élevé et la pauvreté jouent souvent un rôle important dans la délinquance juvénile, ils ne sont pas toujours déterminants; d'autres facteurs sociaux, comme les normes et les valeurs culturelles, la cohésion familiale, l'influence de l'entourage et un environnement social protecteur, interviennent également. Par exemple, dans les sociétés occidentales, le désinvestissement du capital social dans les quartiers urbains pauvres peut expliquer la fréquence accrue des infractions commises par les jeunes<sup>42</sup>. L'urbanisation joue sans doute aussi un rôle – les sociétés urbanisées enregistrent en effet des taux de délinquance juvénile plus élevés que les pays ayant un mode de vie rural marqué. Cela s'explique notamment par le fait que les sociétés urbanisées n'exercent pas un contrôle social aussi important et n'ont pas la même cohésion sociale que les sociétés plus rurales qui peuvent compter dans une plus large mesure sur le contrôle familial et communautaire face à un comportement antisocial.

166. Le rôle de la famille et de la vie familiale est manifestement important : les jeunes vivant dans des familles dites dysfonctionnelles, caractérisées par des conflits, un contrôle parental inadéquat, des liens ténus avec les autres membres de la famille élargie et de la communauté et une autonomie prématurée, sont étroitement associés à la délinquance. Comme dans le cas de l'abus des drogues, les enfants et les jeunes venant de familles désavantagées, avec des possibilités réduites d'emploi légitime, et qui sont confrontés au risque ou à la réalité de l'exclusion sociale, sont surreprésentés parmi les délinquants mineurs. Si, outre le fait de vivre

---

<sup>42</sup> Voir, par exemple, Benson, op. cit., chap. III, pour une vue d'ensemble de la théorie de John Hagan sur le capital criminel et le désinvestissement.

dans une famille dysfonctionnelle et désavantagée, un jeune appartient également à une minorité ethnique ou à une famille de migrants, le niveau de vulnérabilité face à la délinquance peut être encore plus élevé.

167. Parmi d'autres facteurs pouvant avoir une influence, on mentionnera les médias, comme la violence à la télévision et sa popularisation de héros violents, le faible niveau d'instruction, l'exclusion sociale, la pression de l'entourage, l'adoption d'images délinquantes et d'une identité délinquante par les adolescents, ainsi que la perspective d'avantages financiers résultant d'un comportement délinquant. Par exemple, la vente de drogues est considérée comme financièrement gratifiante, en particulier dans les communautés où les autres possibilités économiques sont peu nombreuses ou peu rémunératrices. Toutefois, le « commerce » de la drogue est également associé à une augmentation du taux d'infractions violentes et aggravées, y compris par des jeunes, aboutissant ainsi à une relation perverse dans laquelle l'abus des drogues et la délinquance juvénile sont synergiques.

### **Vulnérabilité des personnes âgées dans le domaine de la santé**

168. Une source de vulnérabilité importante pour les personnes âgées est le manque d'accès à des soins de santé appropriés. Au cours des 20 dernières années, la pensée et les approches économiques ont évolué, entraînant une restructuration des politiques de protection sociale, notamment dans le domaine des soins de santé. Dans de nombreux pays, les réformes économiques ont entraîné une diffusion des responsabilités en matière de prestation de services de santé et l'élimination des prestations maladie, ce qui a augmenté les pressions sur les revenus des ménages. Un grand nombre des changements introduits ont eu un impact important sur les personnes âgées en ce qui concerne le niveau de dépenses acceptable pour elles et l'accès, notamment s'il est institué un rationnement discriminatoire des soins de santé en fonction de l'âge. Si les progrès de la médecine ont allongé la durée de vie et réduit les handicaps, les inégalités en matière de longévité et les disparités concernant l'état de santé dans les pays mêmes et entre eux se sont aggravées. Pour une vaste majorité de personnes, y compris les personnes âgées, une mauvaise santé est liée à la pauvreté, et l'amélioration des soins de santé dans un pays est liée à son économie politique et aux stratégies globales de développement.

169. De nombreux facteurs affectent la santé des personnes à mesure qu'elles vieillissent et s'exposent à des risques croissants de maladie et d'invalidité. Ayant vécu une vie entière dans la pauvreté, de nombreuses personnes parviennent à la vieillesse déjà en mauvaise santé chronique, manifestant des signes de pauvreté et de maladie avant leur soixantième anniversaire. Les maladies chroniques, comme les maladies cardiaques, le cancer et les troubles mentaux, deviennent rapidement les principales causes de décès et d'invalidité dans le monde. Les maladies non transmissibles représentent maintenant 59 % de tous les décès à l'échelle mondiale, ce qui signifie que les pays en développement supportent un double fardeau de la morbidité : une croissance rapide des maladies non transmissibles, en même temps qu'ils luttent contre la malnutrition et les maladies infectieuses, comme le VIH/sida, le paludisme et la tuberculose. Les maladies chroniques qui augmentent considérablement avec l'âge sont des causes importantes et coûteuses d'invalidité. Cela est particulièrement vrai pour les femmes âgées qui, en raison de leur durée de vie plus longue, souffrent plus fréquemment d'infirmités et d'invalidité, mais dont

la vulnérabilité à l'invalidité résulte également des inégalités dont elles ont souffert au cours de leur vie en raison de leur sexe et d'un manque de compréhension de leurs besoins physiques, en matière de santé mentale et après la ménopause.

170. Les membres âgés des minorités ethniques souffrent généralement d'une plus grande discrimination et sont plus défavorisés à tous les niveaux, y compris dans le domaine de la santé. Si le profil sanitaire de ces groupes est comparable à celui de la population âgée majoritaire des couches socioéconomiques les plus basses, le fait qu'ils vivent constamment en marge entraîne une vulnérabilité accrue et plus forte. Par ailleurs, bien que leur état de santé soit moins bon, les minorités âgées se trouvent souvent exclues du réseau établi de services sanitaires et sociaux. On peut citer diverses raisons pour expliquer cette situation : la méconnaissance des services existants, résultant en partie de la diffusion inadéquate d'informations et de l'inefficacité des efforts de communication par les principales organisations; de la barrière de la langue, y compris l'analphabétisme; des montants à acquitter et de problèmes de transport; et de problèmes de perception et de la méfiance entre les prestataires de services et les personnes âgées. La question de la perception est d'une importance particulière et peut affecter toutes les autres questions. Les minorités âgées estiment que les prestataires ne fournissent pas de services adaptés à leur culture pouvant concerner des différences dans les domaines de l'alimentation, de la religion et de la langue. En outre, lorsque des efforts de communication sont faits, ils se fondent souvent sur des conceptions stéréotypées du groupe minoritaire<sup>43</sup>.

171. Jusqu'à une date récente, la prévalence du VIH/sida parmi les personnes âgées et ses effets sur ce groupe étaient largement ignorés en raison de l'absence de données, excluant l'effet de la pandémie sur les personnes âgées dans de nombreuses régions du monde, y compris en Afrique subsaharienne, où la décimation de la population par le sida est la plus grave. En Europe occidentale, près de 10 % des nouveaux cas d'infection déclarés entre janvier 1997 et juin 2000 concernaient des personnes de plus de 50 ans. Aux États-Unis d'Amérique, 10 % de tous les cas signalés concernent des personnes de plus de 50 ans et plus de la moitié sont d'origine afro-américaine et hispanique, indiquant des risques accrus parmi les groupes minoritaires. Un grand nombre des personnes âgées infectées ont peut-être eu le virus pendant des années avant d'être testées lorsque l'infection risque d'être à un stade très avancé. De plus, l'âge accélère la progression du VIH vers le sida et les maladies liées à l'âge, comme l'ostéoporose, augmentent le risque de complications graves<sup>44</sup>.

172. Les conséquences du VIH/sida dépassent de beaucoup la maladie elle-même. Comme il est indiqué plus haut, le sida a créé un nombre croissant d'orphelins dans le monde. Les personnes âgées, pour la plupart des femmes, non seulement doivent s'occuper des enfants devenus orphelins à la suite de la maladie, mais elles souffrent également de l'ampleur et de la complexité des conséquences : en général, les enfants orphelins sont plus mal nourris, souffrent d'insuffisance pondérale,

---

<sup>43</sup> « Minority ethnic elder care: a synopsis of country profiles » (Leeds, Royaume-Uni, Policy Research Institute on Ageing and Ethnicity (PRIAE), 2002), établi dans le cadre du programme de recherche biennal « Minority Ethnic-Elder Care », cinquième Programme-cadre de la Commission européenne.

<sup>44</sup> ONUSIDA et Organisation mondiale de la santé, « HIV/AIDS and older people », dans *Building a Society for All Ages, Second World Assembly on Ageing, Madrid, Espagne, 8-12 avril 2002* (DPI/2264), disponible à l'adresse : <<http://www.un.org/ageing/prkit/hiv aids.htm>>.

abandonnent l'école et sont confrontés à des problèmes de dépression et des problèmes psychologiques. S'ils n'ont pas un grand-parent pour s'occuper d'eux, ils vivent souvent dans les rues, sont exploités car ils sont forcés de travailler ou vendent leur corps comme leur seul atout<sup>45</sup>. La charge consistant à s'occuper des enfants est extrêmement lourde, notamment dans le contexte d'environnements locaux déjà ravagés par les conflits, la famine, les déplacements de population et des conditions d'extrême pauvreté. En outre, de nombreuses personnes âgées, qui assument ces nouvelles responsabilités, sont déjà en deuil et ont perdu le soutien de leurs enfants adultes sur lequel ils avaient compté pour leur vieillesse. Leurs propres ressources sont fortement réduites, tandis qu'on leur demande d'aider d'autres personnes qui sont peut-être encore plus mal loties.

173. Il ressort des conclusions d'une récente étude de cas portant sur l'effet du VIH/sida sur les personnes âgées que la perte d'envois de fonds ou d'autres formes d'aide économique, le manque de nourriture et de vêtements, le coût élevé des frais médicaux pendant une maladie et l'incapacité d'acquitter les frais de scolarité des orphelins affectaient la capacité des personnes âgées de s'occuper d'autrui. Ces dernières étaient soumises à un stress physique et émotionnel sérieux et les cas de violence physique, de stigmatisation et de maltraitance résultant d'accusations de sorcellerie étaient courants. De plus, les personnes âgées infectées par la maladie avaient un accès limité aux services sanitaires, en raison du coût élevé des soins, des difficultés de transport, de la stigmatisation de la maladie et de l'attitude des agents sanitaires<sup>46</sup>.

174. À un niveau plus vaste, le sida réduit l'espérance de vie. En Afrique australe seulement, celle-ci est passée de plus de 60 ans à moins de 50 ans et on pense qu'elle continuera à diminuer. De plus, le mouvement du VIH/sida vers l'Est, en Asie, combiné à l'augmentation rapide des taux de mortalité résultant de la tuberculose et du paludisme, entraîneront une réduction continue de l'espérance de vie et un accroissement de la vulnérabilité des personnes âgées et de la charge qui leur est imposée, avec des conséquences graves sur les plans sanitaire, économique et psychologique.

## **Santé et protection sociale des migrants**

175. Trois facteurs peuvent être identifiés comme étant la cause de la vulnérabilité des migrants en matière de santé. En premier lieu, il existe des éléments attestant que les risques qu'ils courent dans ce domaine sont aggravés par la discrimination et un accès limité à l'information, à la promotion de la santé, aux services sanitaires et à l'assurance maladie. En deuxième lieu, les migrants, en tant que groupe, souffrent de manière disproportionnée d'une forte exposition aux risques professionnels et environnementaux. En troisième lieu, ils courent de plus grands risques car certains de leurs besoins spécifiques en matière de santé ne sont pas pris en compte ou sont mal compris et ne sont, de ce fait, pas traités de manière adéquate.

176. La santé des migrants est un sujet qui suscite de vifs débats. Les autorités sanitaires accordent depuis longtemps une attention prioritaire aux préoccupations

<sup>45</sup> Alan Whiteside, « Future imperfect: the AIDS epidemic in the twenty-first century », conférence inaugurale, University of Natal, Durban (Afrique du Sud), 5 décembre 2002.

<sup>46</sup> OMS, *Impact of AIDS on Older People in Africa: Zimbabwe Case Study* (WHO/NMH/NPH/ALC/02.12).

liées à des problèmes de santé préexistants et non traités, comme les maladies infectieuses et transmissibles, car les migrants représentent un risque sanitaire potentiel pour les populations d'accueil. Il y a quelques années, le public et les médias ont accordé une attention considérable à l'association entre les migrants et le VIH/sida. L'attention se porte maintenant sur la menace sanitaire que représentent les migrants en situation illégale. D'aucuns se demandent également si un nombre important de migrants ne seraient pas motivés par les prestations d'assurance maladie servies dans les pays d'accueil où ils peuvent obtenir un traitement non disponible dans leur pays d'origine ou d'un coût inabordable. Certains affirment que la prestation de soins de santé aux migrants impose une charge financière supplémentaire à des systèmes de santé publique déjà sollicités à l'excès et peu efficaces. En outre, l'utilisation de problèmes de santé à l'audience comme motif permettant de contester des ordres d'expulsion dans plusieurs pays a aggravé les inquiétudes des autorités publiques. Elle a également affecté la justification d'une reconnaissance juridiquement contraignante de la santé en tant que droit de l'homme. Jusqu'à présent, lorsque des migrants ont fait valoir qu'un ordre d'expulsion ne devait pas être appliqué s'ils souffraient de problèmes de santé graves, y compris des problèmes mettant leur vie en danger, et si le traitement médical dont ils avaient besoin n'était pas disponible dans leur pays d'origine, toutes les juridictions ont rejeté leur demande.

177. La santé des migrants pose un triple problème, soulevant des questions fondamentales liées à l'équité sociale, à la santé publique et aux droits de l'homme. Malheureusement il est difficile, dans le contexte litigieux actuel, de réduire leur vulnérabilité en matière de santé, malgré de nombreuses indications de leur détresse. Par exemple, en Europe, les taux d'accidents du travail sont en moyenne deux fois plus élevés pour les travailleurs migrants que pour les travailleurs locaux. Tant dans les pays développés que dans les pays en développement, de nombreux ouvriers agricoles migrants ont des pathologies liées à l'exposition à des pesticides toxiques. La grande majorité d'entre eux n'ont pas de couverture médicale et n'ont pas accès aux services de santé.

178. Il ressort des travaux effectués par l'Organisation mondiale de la santé et la Banque mondiale sur la santé mentale que les immigrants et les réfugiés figurent parmi les groupes les plus affectés. Bien que la connaissance de la santé mentale des populations migrantes demeure relativement limitée, on dispose de suffisamment d'éléments indiquant qu'elles souffrent couramment de stress psychologique grave en raison du déracinement, de la perturbation de la vie familiale et d'un milieu social hostile. Malheureusement, de nombreux migrants n'ont pratiquement pas accès à des soins de santé mentale, soit parce qu'ils sont exclus du réseau de services existant, soit parce qu'il n'est pas prévu de services de soins dans ce domaine, situation prévalant dans plus de 40 % des pays.

179. Le trafic et le passage clandestin des frontières exposent les migrants à des risques supplémentaires en matière de santé, notamment des conditions de voyage dangereuses, la violence et les sévices et des conditions de travail dangereuses. Les personnes qui font l'objet de trafic pour travailler dans l'industrie du sexe sont confrontées à des risques accrus de maladies sexuellement transmissibles. En même temps, elles cherchent rarement à se faire soigner par crainte d'être expulsées et du fait qu'elles n'ont pas d'assurance médicale.



180. Les migrants qui vivent dans des sociétés disposant de systèmes de protection sociale développés bénéficient de ces services. Toutefois, en raison des arrangements institutionnels existants et de l'adaptation ponctuelle à l'évolution des flux de migration, la protection sociale des migrants et leur accès aux programmes sociaux sont fragmentés, partiels et inadéquats. Cette couverture insuffisante reflète également une indifférence aux besoins sociaux des migrants. Néanmoins, le fait que les migrants peuvent prétendre à des allocations d'aide sociale a suscité un vif débat entre ceux qui appuient le droit des migrants à une couverture sociale globale et ceux pour qui le débat sur les politiques d'immigration est centré sur le choix entre les avantages économiques de l'immigration et la restructuration de la société.

181. En premier lieu, le droit des migrants à une protection sociale dépend du pays où ils vivent, s'il s'agit d'un pays où des allocations d'aide sociale sont versées principalement en raison du fait que le migrant est salarié ou a cotisé au système d'assurance sociale – comme dans les pays d'Europe occidentale important de la main-d'oeuvre – ou d'un pays où les allocations sont versées sur la base de la résidence – comme dans les pays traditionnels d'immigration (Australie, Canada, États-Unis d'Amérique et Nouvelle-Zélande), les pays scandinaves ou le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Dans les pays important de la main-d'oeuvre, les prestations sociales dépendent pour une large part du statut spécifique du migrant – par exemple, s'il est le titulaire principal d'un visa, s'il s'agit d'une personne à charge ou d'un réfugié – et de la réglementation régissant la durée de résidence. Comme les traités bilatéraux contiennent souvent des dispositions en matière de protection sociale, le pays d'origine du migrant compte également.

182. Le plus souvent, les migrants ne peuvent prétendre à des prestations sociales – outre les soins de santé – pendant leur première année de résidence. Toutefois, dans certains pays, le déni de prestations sociales peut durer plus longtemps, parfois plusieurs années. Le fait de prétendre à des prestations sociales peut compromettre le droit d'un migrant et celui de sa famille de rester dans le pays d'accueil s'il ne se conforme pas à la réglementation concernant la durée de résidence. Le plus important est que cette réglementation en matière de résidence refuse à de nombreux migrants le versement de prestations sociales s'ils sont rejoints par des membres de leur famille, c'est-à-dire à un moment de grand besoin.

183. Dans de nombreux pays, notamment dans les États fédéraux, la responsabilité des programmes d'aide sociale est déléguée aux autorités subnationales, augmentant la complexité et la diversité des situations auxquelles sont confrontés les migrants. Ces différences contribuent à l'inégalité des services sociaux à la disposition des migrants, tant dans les pays d'accueil qu'entre eux.

184. Si tous les migrants, y compris ceux qui sont en situation illégale, ont accès à des soins de santé dans les situations d'urgence, l'ampleur et la qualité des services auxquels ils ont accès varient considérablement. Toutefois, divers éléments indiquent que les migrants hésitent parfois à faire valoir leurs droits et n'utilisent pas les services de santé auxquels ils ont droit, pour des raisons allant d'un manque d'information à un fossé culturel et à diverses formes de discrimination. En ce qui concerne les allocations de chômage, l'aide sociale et les logements sociaux, les conditions requises sont beaucoup plus restrictives et ne s'appliquent souvent qu'aux résidents à long terme. Dans de nombreux pays, les non-nationaux sont exclus de certains avantages.

185. La non-transférabilité des prestations de retraite attire de plus en plus l'attention en tant que question d'équité. Malgré les nombreux accords bilatéraux qui ont été signés, un grand nombre de migrants, notamment en provenance de pays en développement, ne sont pas visés par ces accords et ne peuvent percevoir de prestations de retraite, s'ils décident de quitter le pays d'accueil. La question de la non-transférabilité des prestations mobilise davantage l'attention, du fait du fort développement du recrutement et de la mobilité des travailleurs qualifiés au niveau international.

186. La protection sociale des migrants est une question qui figure au centre du débat sur les migrations. D'aucuns ont affirmé que l'État-providence offrait une forte incitation à migrer aux personnes à faible potentiel humain. Que cela se justifie économiquement ou non, la controverse au sujet de la protection sociale des migrants est l'une des questions qui suscitent des sentiments contre les immigrés.

### **Accessibilité inadéquate : une perspective sur les incapacités**

187. Tout enfant est unique et a un droit fondamental à l'éducation. Toutefois, dans les pays en développement, seule une petite minorité d'enfants handicapés sont scolarisés, inférieur à moins de 10 % en Asie et dans le Pacifique<sup>47</sup>. Lorsque leur droit fondamental à l'éducation est nié, les personnes handicapées sont fortement limitées en termes de possibilités économiques, sociales et politiques, de même qu'en ce qui concerne leurs perspectives d'épanouissement personnel. Sans éducation, il est plus difficile d'obtenir un emploi, notamment un emploi rémunéré par un salaire décent, de participer activement et pleinement à la vie de la communauté et de se faire entendre dans les processus décisionnels, en particulier en ce qui concerne les questions qui intéressent directement la population affectée.

188. Les enfants et les jeunes souffrant d'incapacités se heurtent à de nombreux obstacles qui entravent leur accès à l'éducation, à commencer par un environnement scolaire inaccessible. Le plus souvent, du fait de l'absence de formation pédagogique appropriée et de matériels et de méthodes d'enseignement adéquat, leurs besoins spéciaux sont rarement pris en compte en temps utile. Les attitudes négatives et les politiques et pratiques d'exclusion à l'égard des enfants souffrant d'incapacités, de même que l'absence de systèmes de soutien pour les enseignants, réduisent encore les possibilités de scolarisation des enfants handicapés. Le problème est particulièrement grave dans les zones rurales, du fait que la plupart des établissements d'enseignement spécialisé se trouvent dans les zones urbaines.

189. Compte tenu de la dynamique de l'incapacité et de la santé, l'accès à des services de santé adéquats est essentiel pour la promotion d'une vie indépendante pour les handicapés. Les services de santé jouent un rôle critique dans la prévention, le diagnostic et le traitement des maladies et problèmes de santé qui peuvent entraîner une détérioration physique, psychologique et intellectuelle. Toutefois, pour la majorité des personnes handicapées vivant dans les pays en développement, de même pour qu'une forte minorité vivant dans les pays industrialisés, la pauvreté bloque l'accès à ces services vitaux, soit parce qu'il n'y a pas suffisamment d'établissements de soins et de praticiens, soit parce qu'il n'y a pas suffisamment de

---

<sup>47</sup> CESAP, *Décennie Asie-Pacifique pour les handicapés, 1993-2002*, disponible à l'adresse : <http://www.unescap.org/Decade>.

fonds pour acheter les médicaments et les équipements nécessaires. Non seulement il existe trop peu de chirurgiens orthopédiques, mais le nombre de centres de réadaptation médicale pour aider les personnes à s'adapter à un état handicapant est insuffisant pour répondre à la demande, et un nombre beaucoup plus grand d'appareils, comme orthèses, prothèses, appareils auditifs et fauteuils roulants, sont nécessaires pour améliorer l'activité quotidienne.

190. Une vie indépendante exige d'intégrer les handicapés dans la communauté au lieu de les placer dans des institutions spécialisées ou de les reléguer dans des « colonies » pour handicapés. Les programmes locaux de réadaptation, qui sont établis dans les pays industrialisés mais demeurent rares dans les pays en développement, et sont de plus en plus intégrés dans les stratégies de vie indépendante. Leur objectif est de réduire les coûts et d'augmenter l'efficacité des services fournis aux handicapés en remplaçant les approches institutionnelles, spécialisées et médicalisées plus coûteuses, par des méthodes plus rentables et plus souples visant à autonomiser et à appuyer les personnes handicapées et leur famille<sup>48</sup>.

191. L'adoption de technologies intégrées et d'une conception universelle pour les bâtiments, les établissements publics, les systèmes de communications et le logement aiderait les personnes handicapées à mener une vie indépendante au sein de la communauté. Des systèmes techniques inclusifs comme les fauteuils roulants, les béquilles, la traduction en langue des signes, les machines Braille, les claviers adaptatifs et les cassettes audio peuvent améliorer considérablement la mobilité et la communication pour les personnes handicapées. De même, l'adoption des principes de la conception universelle peut grandement faciliter l'accessibilité physique des écoles, des centres de formation, des ateliers, des bureaux, des bâtiments publics et des résidences<sup>49</sup>. S'il est procédé à de tels ajustements, les personnes handicapées accéderont plus facilement à l'éducation, à l'emploi et aux possibilités sociales, politiques et culturelles, tous ces éléments pouvant améliorer leur bien-être et celui des communautés dans lesquelles ils vivent.

### **Menaces au bien-être des populations autochtones**

192. Le bien-être général des populations autochtones est menacé de différentes manières. Une cause majeure de vulnérabilité est le risque de désintégration de la structure sociale, élément crucial pour leur survie. Parmi d'autres causes de vulnérabilité, dont beaucoup sont directement liées à leur structure sociale, on mentionnera les problèmes de santé, le manque d'instruction et les obstacles entravant l'accès à l'éducation, la migration, les conflits armés; la perte de terres et la violence, l'exploitation et la maltraitance.

193. La santé des populations autochtones est étroitement liée à leurs terres. L'expropriation de terres ancestrales, la détérioration de l'environnement et

---

<sup>48</sup> Robert L. Metts, « Disability issues, trends and recommendations for the World Bank », Social Protection Discussion Paper No. 0007 (Washington, Banque mondiale 2000).

<sup>49</sup> Voir « Disability and poverty reduction strategies: how to ensure that access of persons with disabilities to decent and productive work is part of the PRSP process », document de travail, Programme focal sur les connaissances, les compétences et l'employabilité (Genève, Organisation internationale du Travail, Disability Programme, 2002), par. 36.

l'épuisement des ressources naturelles compromettent les moyens de subsistance agricoles, et la fourniture de produits spécifiques à leur alimentation, ainsi que les sources de médecine traditionnelle. Par ailleurs, les populations autochtones ont été exposées à des maladies qui étaient auparavant celles des « étrangers »; l'incidence de maladies comme le sida et les cancers résultant de polluants radioactifs, contre lesquelles la médecine traditionnelle est inefficace, est en augmentation parmi ces populations.

194. Dans le domaine de l'éducation, les populations autochtones sont confrontées à la discrimination dans deux secteurs; d'une part, elles n'ont souvent pas accès aux établissements d'enseignement, d'autre part, les programmes scolaires tiennent rarement compte de leurs caractéristiques spécifiques. Ainsi, les enfants autochtones abandonnent souvent l'école, tandis que ceux qui poursuivent leurs études se heurtent souvent à la discrimination dans l'accès aux établissements d'enseignement supérieur<sup>50</sup>. Par ailleurs, les filles fréquentent moins l'école que les garçons et les enfants autochtones scolarisés sont moins nombreux que les autres enfants. De ce fait, les taux d'analphabétisme les plus élevés sont souvent observés chez les femmes autochtones.

195. L'ouverture des territoires autochtones a entraîné la migration des jeunes autochtones vers les centres urbains, laissant les membres plus âgés des communautés dans les établissements traditionnels ou dans des sites de réinstallation. Les migrations urbaines affectent la solidarité entre les générations qui a soutenu les populations autochtones pendant de nombreuses années, et coupent les liens avec les territoires traditionnels. Les autochtones âgés, abandonnés à eux-mêmes dans des environnements physiques peu propices, deviennent victimes de sévices et de mauvais traitements, souffrent de la faim et se suicident<sup>51</sup>. Le départ des jeunes augmente les taux de dépendance au sein des communautés autochtones et, à moins que cette tendance ne soit inversée, entraîne l'extinction de ces groupes. La migration des femmes autochtones cherchant du travail dans d'autres pays comme employées de maison a également augmenté<sup>52</sup>. Si leurs envois de fonds aident les communautés autochtones financièrement, une émigration durable contribue à la désintégration des familles et des valeurs sociales.

196. Le renforcement des actions militaires visant à combattre les cartels de la drogue et les rébellions armées, de même que la présence de forces paramilitaires, a accéléré la désintégration sociale des communautés autochtones et contraint des milliers de leurs membres à abandonner leurs terres, les transformant en réfugiés<sup>53</sup>. Le problème devient encore plus difficile pour les communautés autochtones implantées le long des frontières de plusieurs États-nations où la protection de la police n'est pas inefficace.

---

<sup>50</sup> Chandra Roy, « Racial discrimination against indigenous peoples: a global perspective », *Indigenous Affairs*, No. 1 (2001).

<sup>51</sup> « Droits de l'homme des peuples autochtones : les peuples autochtones et leur relation à la terre », document de travail final établi par le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/Sub.2/2000/25).

<sup>52</sup> Victoria Tauli-Corpuz, *The Resistance of the Indigenous Peoples of Asia against Racism and Racial Discrimination* (Baguio City (Philippines) Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education, n. d.), disponible sur : <[http://www.tebtebba.org/tebtebba\\_files/ipr/racism.htm](http://www.tebtebba.org/tebtebba_files/ipr/racism.htm)> (accès 4 novembre 2002).

<sup>53</sup> « Briefing notes », *World News*, 6 février 2001.

197. Il y a d'autres conflits entre les populations autochtones et les membres de la société moderne coexistant sur des terres adjacentes, résultant de divergences de vues dans leur conception des droits fonciers. Des méthodes violentes ont parfois été utilisées pour expulser les populations autochtones de leurs terres. Parmi d'autres violations des droits de l'homme commises entre ces groupes, on mentionnera les assassinats, les disparitions forcées, les réinstallations forcées et la destruction de villages et de communautés<sup>54</sup>. L'oeuvre missionnaire des adeptes des religions institutionnalisées et la conversion subséquente de certains membres des communautés autochtones ont également entraîné des conflits au sein de ces communautés et le rejet par certains de leur propre culture.

198. Une autre cause de vulnérabilité est l'exploitation et la maltraitance. Les femmes déplacées, ne sachant que cultiver la terre, deviennent des proies faciles pour les réseaux de prostitution. Dans les secteurs où la terre a été expropriée pour l'exploitation forestière, les femmes autochtones sont parfois contraintes à la prostitution, pour être ensuite abandonnées, lorsque les activités d'abattage sont terminées.

199. L'oppression et l'aliénation de leurs propres traditions ont eu de graves conséquences socioculturelles, psychologiques et émotionnelles pour les populations autochtones. Cela se manifeste par un nombre très élevé de cas de violence familiale, d'alcoolisme et de suicide dans les ménages, en particulier en milieu urbain. Le zèle excessif de police a également entraîné une surreprésentation des personnes autochtones dans les prisons, avec une forte proportion de jeunes placés en institution et détenus<sup>55</sup>. De nombreux cas concernant des problèmes de santé mentale ont également été observés parmi les enfants autochtones enlevés à leur famille et placés comme domestiques dans des foyers non autochtones.

200. Les causes de vulnérabilité et les problèmes mentionnés plus haut sont aggravés par l'isolement des populations autochtones. Celles-ci vivent généralement dans des régions reculées, où l'accès aux services de santé, d'éducation, et de logement et aux services pour les réfugiés est limité. Ces populations ont souvent des moyens limités pour se protéger contre la violence ou punir les auteurs de tels actes, lorsque les systèmes de justice interne et de justice pénale sont établis dans les zones urbaines éloignées.

## Conclusion

201. Le secteur public fournit généralement des services sociaux de base, notamment en matière d'éducation, de soins de santé et d'assistance et de protection sociales pour assurer un accès égal aux personnes, aux familles et aux communautés et répondre à leurs besoins essentiels. Ces services font partie intégrante de la capacité de faire face aux conséquences des risques sociaux. Malheureusement, les ressources disponibles à ces fins sont en diminution constante dans le contexte actuel de désengagement du secteur public, tant dans les pays développés que dans

---

<sup>54</sup> « Questions autochtones : droits de l'homme et questions autochtones », rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones (E/CN.4/2002/97).

<sup>55</sup> Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commissioner, *Social Justice Report, 1997* (Sydney, Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission, 1997), disponible à l'adresse suivante : <<http://www.humanrights.gov.au>>. Path: publications.

les pays en développement. De ce fait, on note une tendance générale à la réduction des crédits budgétaires, tandis que d'autres méthodes pour la prestation de services de base n'ont pas répondu aux attentes en ce qui concerne l'accès universel. La situation a encore affaibli l'aptitude à assumer la situation, notamment parmi les populations désavantagées et vulnérables.

202. La désintégration de l'infrastructure sociale dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'administration/gouvernance et l'affaiblissement des institutions sociales, ont mis en danger de vastes segments de la population face à la maladie, à la criminalité et à l'ignorance, tous ces éléments contribuant à accroître la vulnérabilité.

203. Par ailleurs, la transition démographique suscite des préoccupations sociales, comme la santé des personnes âgées, qui devient un problème pour un nombre croissant de personnes dans un nombre croissant de pays, à mesure que la population vieillit. Pendant ce temps, des ressources précieuses sont dépensées pour des guerres coûteuses (tant en capital qu'en vies humaines), qui pourraient contribuer à remédier aux maux sociaux et à répondre aux besoins spéciaux de vastes segments de population dans certains des pays les plus pauvres. Certains groupes sont pris dans un cercle vicieux : pauvreté et problèmes sociaux non résolus – conflits violents –, aggravation de la fracture sociale et de la pauvreté.

204. Les problèmes posés par les maux sociaux analysés dans le présent chapitre sont graves, tant pour les gouvernements nationaux que pour la communauté internationale. Un engagement et une coopération sont requis aux niveaux national et international pour y remédier.

### **III. Préjugés socioculturels et discrimination**

205. L'existence et la persistance de préjugés socioculturels et d'attitudes et de pratiques discriminatoires sont indubitablement d'importants facteurs de vulnérabilité. Les préjugés et la discrimination sont en un sens des actes d'exclusion sociale, dans la mesure où ils empêchent les groupes qui en sont victimes de participer pleinement à la richesse, au pouvoir, aux connaissances et à la prise de décisions de la société en général et d'en bénéficier. Dans le pire des cas, ils peuvent engendrer des sentiments de marginalisation, d'impuissance et de désespoir pour l'avenir, qui exacerbent encore la vulnérabilité des membres des groupes exclus. L'incapacité de participer à d'importantes décisions politiques laisse ces derniers impuissants et sans voix, si bien que leurs intérêts légitimes ne sont pas protégés. En conséquence, les politiques nationales et les programmes de développement ne profitent pas nécessairement à ceux qui sont marginalisés, dont les intérêts risquent même d'être sacrifiés dans l'application de ces politiques et programmes, ce qui est encore plus grave. De ce fait, les groupes sociaux, les ménages et les particuliers qui sont en butte à de tels préjugés et ce type de discrimination sont encore plus vulnérables à l'exclusion sociale.

206. On trouvera ci-après des exemples des effets pernicioux des préjugés et de la discrimination : l'image et les idées erronées que l'on a des personnes âgées; la vulnérabilité des migrants; la discrimination dont sont victimes les handicapés; les groupes qui sont particulièrement en danger dans les situations de conflit; et l'absence de respect pour les connaissances traditionnelles et la culture des populations autochtones.

## **Images et idées erronées concernant les personnes âgées**

207. D'un côté, la façon dont les personnes âgées sont considérées est le reflet de la culture, de la religion, de la langue, de l'histoire et du degré de développement d'une société. De l'autre, elle est le résultat de conventions sociales qui adhèrent à des précédents établis et qu'il est difficile de modifier une fois qu'elles sont bien ancrées. La convention sociale consistant à classer les gens en fonction de leur âge a des conséquences durables qui peuvent sérieusement faire obstacle à l'accès et à la participation.

208. La contribution que les personnes âgées apportent à la famille et à la collectivité est considérable, mais il est facile de l'ignorer et, de ce fait, elle n'est pas prise en compte dans les stratégies de développement. Les personnes âgées sont des partenaires importants et actifs au sein de la famille et de la société, en raison des soins qu'elles fournissent à des membres de leur famille qui auraient besoin autrement d'un traitement plus formel, des soins et de l'éducation qu'elles assurent aux enfants dont les parents n'ont pas les moyens de payer une garderie ou qui émigrent pour trouver du travail, des autres activités innombrables qu'elles exercent à titre bénévole dans les collectivités et les institutions partout dans le monde, et de leur contribution au règlement des conflits et à la reconstruction des collectivités après des situations d'urgence. En outre, les personnes âgées possèdent des connaissances traditionnelles et des stratégies de survie qu'elles ont accumulées durant toute leur vie.

209. Paradoxalement, cependant, il est donné une image déformée des personnes âgées qui grossit leur détérioration physique et mentale et leur dépendance, et ce message anachronique colore toute une phase de leur vie. Il occulte la contribution qu'elles apportent et est à l'origine d'un traitement discriminatoire, motivé par l'âge, en particulier, et de l'exclusion, et entraîne en définitive la perte de droits dans les domaines social, économique et politique. L'image déformée des personnes âgées donnée par les médias qui ont le culte de la jeunesse et considèrent le vieillissement comme une phase d'incapacité et de stagnation est particulièrement préjudiciable aux personnes âgées, qui souffrent déjà de l'exclusion, en particulier dans une ère d'évolution technologique rapide où l'autorité est souvent déléguée aux membres plus jeunes de la société. Fait important, l'image ainsi transmise n'échappe pas aux centres d'influence et de pouvoir, comme les employeurs, les donateurs et les décideurs qui peuvent avoir un impact sur l'accès des personnes âgées aux structures et aux ressources et en conséquence réduire ou accroître leur vulnérabilité.

210. La mondialisation des médias a contribué à répandre la notion d'âgisme dans des sociétés où elle était traditionnellement inconnue. Les forces de la mondialisation qui ont introduit le culte de la consommation et de l'individualisme dans les pays en développement ont contribué à dévaloriser le statut des personnes âgées et à promouvoir l'idée qu'elles constituent une charge et un fardeau financier. Les effets de cette évolution commencent à se faire sentir bien au-delà du milieu local, dans la mesure où l'absence de possibilités pour les personnes âgées, associée à l'absence d'avoirs économiques et à un accroissement des responsabilités résultant de la migration des adultes plus jeunes, finit par pousser les personnes dans une situation de plus grande dépendance économique et sociale.

211. Une mauvaise image de soi est inextricablement liée aux stéréotypes et constitue un autre facteur conduisant à l'exclusion sociale. Les personnes âgées qui ont une forte tendance à avoir une mauvaise image d'elles-mêmes sont également celles qui ont le plus besoin de soutien. Celles qui vivent dans la pauvreté ou dans des situations de conflit ont de moins en moins confiance en elles-mêmes au fur et à mesure qu'elles vieillissent et ont tendance à partager l'opinion selon laquelle elles ne sont plus bonnes à rien et que cette période de leur vie est caractérisée par une absence de capacités et une perte de statut qui mènent à la dépendance. Pour nombre d'entre elles, les craintes et les doutes s'accumulent au point que ce qu'elles craignent le plus – l'exclusion et une plus grande dépendance physique et économique – risque le plus de devenir une réalité. Le manque de confiance qu'elles ont en elles-mêmes devient un risque en soi et contribue à promouvoir l'image d'une population à laquelle personne, y compris les personnes âgées elles-mêmes, ne souhaite s'identifier.

212. La perpétuation de cette façon d'envisager le vieillissement a également un impact sur le plan politique. L'expression « conflits entre générations » qui a cours désormais donne à penser qu'en l'absence de mesures correctives, les pensions de retraite et la sécurité sociale, ou, pire encore, la stabilité financière nationale, voire mondiale, risquent d'être menacées. Des messages de ce genre donnent à penser qu'il est nécessaire de trouver des boucs émissaires et servent en fin de compte de prétexte pour réduire les avantages prévus en faveur des personnes âgées. L'idée qu'une société vieillissante risque d'aggraver le conflit social n'est cependant pas fondée sur des préjugés si profonds qu'un groupe d'âge particulier soit tenu pour responsable des problèmes qui se font jour. Mais l'incertitude qui règne dans les domaines social, économique et politique, associée au discours des médias, confirme l'opinion selon laquelle la société n'est pas préparée à s'adapter à une évolution sans précédent de la structure démocratique, ce qui fait qu'elle n'a aucune base sur laquelle fonder son action.

213. Les hommes et les femmes s'adaptent différemment au processus de vieillissement, au long duquel ils se heurtent à des obstacles et à des inconvénients relatifs différents. Pour les femmes, la nécessité de trouver un équilibre entre le travail et les responsabilités familiales peut absorber toute leur énergie. Leur rôle en tant que responsables principales de la famille se prolonge souvent jusqu'à un âge avancé, quand elles doivent s'occuper de leur conjoint et, dans les zones dévastées par la pauvreté et la maladie, y compris le VIH/sida, de leurs petits-enfants et d'autres membres de leur famille qui ont perdu leurs parents ou sont malades.

214. La féminisation de la pauvreté est répandue dans le monde entier, et ce sont les femmes âgées qui en souffrent le plus. Elle est liée à une vie de salaires peu élevés et d'interruptions d'emploi, de travail pénible ou dangereux, d'absence d'accès au processus de prise de décisions, à l'éducation et aux ressources, y compris le crédit et la propriété foncière, et d'absence de droits bien établis en matière de succession. Comme les femmes âgées ont moins de chances d'avoir un travail rémunéré, elles ont aussi moins de chances d'avoir droit à une pension de retraite. Et dans les cas où elles ont droit à une pension, celle-ci sera probablement peu élevée parce que leur salaire était bas et qu'elles n'ont pas occupé un emploi assez longtemps.

215. Du fait que leur espérance de vie est plus longue, les femmes âgées, plus que les hommes, risquent de perdre leur conjoint, d'être isolées ou même de tomber dans



la misère au cours des dernières années de leur vie. Dans les situations de conflits armés ou d'autres catastrophes, les systèmes d'appui informels disparaissent souvent du fait du décès, de la disparition ou de la migration forcée de divers membres de la famille. Dans de nombreux pays en développement, les lois coutumières patriarcales, les lois religieuses et les lois relatives à la succession laissent aux veuves âgées peu de possibilités d'échapper à l'exploitation ou à la discrimination, voire ne leur en laissent aucune. La discrimination fondée sur le sexe est renforcée par le système juridique. Quand les femmes cherchent à obtenir justice, les tribunaux se prononcent rarement en leur faveur; les auteurs des violations commises restent impunis et d'autres continuent à enfreindre la loi comme si de rien n'était ou ne sont pas découverts<sup>56</sup>.

216. Dans les pays à économie en transition, la désintégration de la sécurité sociale et le démantèlement de l'État providence ont produit une sous-classe de veuves âgées vivant dans la misère. Nombre d'entre elles ont perdu leur droit à la propriété et ne bénéficient d'aucune assistance de base, et font partie d'un spectacle tragique mais de plus en plus courant, celui des « vieillards des rues ». Même dans les pays développés, où la protection légale s'étend à un plus grand nombre de personnes, les veuves sont marginalisées et perdent leur statut social et économique<sup>57</sup>.

217. Les taux d'analphabétisme des femmes âgées restent élevés dans de nombreuses régions du monde. Deux tiers des 862 millions d'adultes illettrés dans le monde sont des femmes<sup>58</sup>. La situation est particulièrement grave en Asie du Sud et dans certaines régions de l'Afrique, où ces taux peuvent être supérieurs à 80 %. L'un des effets dévastateurs de cette situation est que des collectivités entières deviennent vulnérables, ce qui entraîne une certaine indifférence à l'égard d'un niveau d'inégalité alarmant et limite la mesure dans laquelle les générations suivantes, en particulier les filles, pourront réaliser leur potentiel.

218. En raison du rôle et du statut traditionnel de l'homme en tant que principal soutien de la famille, les hommes âgés sont particulièrement touchés lorsqu'ils perdent brusquement leur travail ou se trouvent dans l'incapacité de gagner leur vie suite à une récession économique ou à la restructuration du marché du travail. On a vu les conséquences de ce phénomène dans certains pays à économie en transition, où les taux de mortalité ont augmenté dans la population en âge de travailler et où l'espérance de vie des hommes a baissé.

219. Depuis la désintégration de l'Union soviétique, un certain nombre de pays en transition ont souffert de crises à long terme et d'une augmentation spectaculaire de la stratification sociale. De nombreux indicateurs ont été cités, allant de la hausse des taux de morbidité, de la consommation d'alcool et d'accidents aux homicides et aux suicides. Parmi les sources de la hausse de ces taux on peut citer l'effondrement du système de protection sociale et de soins médicaux, la pollution de l'environnement, le stress associé aux changements, le taux de chômage élevé et l'augmentation considérable de la pauvreté et des disparités de revenus. Bien que l'espérance de vie ait légèrement augmenté depuis 1995, la crise sur le plan de la mortalité est alarmante. Toute une population qui n'est pas encore âgée risque, en vieillissant, de voir sa santé se détériorer et de constituer une génération appauvrie

<sup>56</sup> « Widowhood: invisible women, secluded ou excluded », *Women 2000* (décembre 2001).

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> UNESCO, *Education pour tous – Le monde est-il sur la bonne voie?*, *Rapport de suivi mondial* (Paris, 2002).

de « pensionnés » qui sont considérés aujourd'hui comme l'un des groupes les plus vulnérables en Europe orientale.

220. Dans certains pays d'Amérique latine et des Caraïbes, les hommes âgés dépendants risquent tout particulièrement d'être abandonnés. Nombre d'entre eux sont de moins en moins acceptés au sein de leur famille quand ils cessent de travailler et perdent l'appui matériel qu'elle apporte. Si les femmes âgées sont considérées comme des membres relativement désirables des ménages, en raison de leur rôle bien établi au foyer, les hommes qui ont eu tendance à négliger les liens familiaux et les affaires domestiques pendant les années où ils travaillaient trouvent, en conséquence, que leur statut et la qualité de leurs relations familiales ont considérablement baissé quand ils atteignent un âge plus avancé<sup>59</sup>.

221. Les personnes âgées sont souvent considérées comme dépendantes, passives et non productives, préjugé qui se répand même dans les sociétés où le respect des personnes âgées tendait à être la norme. Cette attitude a des conséquences importantes pour le bien-être des personnes âgées. Elle renforce la tendance à les exclure de la prise des décisions dans les domaines social, économique et politique. C'est également sur cette base que les personnes âgées se voient refuser toutes possibilités d'emploi. Les personnes âgées, et en particulier les femmes âgées, qui vivent dans les pays en développement et les pays en transition se heurtent à des difficultés encore plus grandes. Les changements économiques et culturels qui se produisent dans ces pays ont souvent de nombreuses conséquences néfastes pour les personnes âgées, y compris des attitudes plus négatives à leur égard et une protection sociale non existante ou de plus en plus réduite. Les femmes se heurtent à des difficultés supplémentaires résultant du caractère discriminatoire des lois relatives à la succession et de leur plus grande espérance de vie. Il est indispensable de veiller, en particulier au sein des médias, à dissiper les préjugés qui existent en ce qui concerne les personnes âgées. Fait plus important encore, il faut que des politiques appropriées soient adoptées dans les domaines de la justice, de la réforme des pensions et de la protection sociale, de même que dans celui de l'éducation, pour combattre la discrimination contre les personnes âgées et ses conséquences néfastes.

### **Vulnérabilité des migrants**

222. La question des migrations a des conséquences pour l'économie, le tissu social et la vie politique de nombreux pays. Elle suscite des points de vue si polarisés qu'il est difficile de tenir un débat rationnel à son sujet. Dans un contexte aussi contentieux, la dimension humaine des migrations internationales est souvent oubliée, et de nombreux migrants sont de plus en plus vulnérables.

223. Premièrement, dans le cadre du processus de migration, les personnes perdent la sécurité offerte par les structures d'appui essentielles fondées sur la famille, la collectivité et la nation, y compris les institutions traditionnelles qui réglementent le pouvoir, la prise des décisions et la protection, alors même qu'elles sont exposées à une foule de dangers contre lesquels elles ne sont évidemment pas en mesure de se

---

<sup>59</sup> Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, réunion du groupe d'experts sur les réseaux de soutien social pour les personnes âgées : le rôle de l'État, de la famille et de la collectivité (en espagnol), 9-12 décembre 2002.

défendre. Dans une large mesure, la vulnérabilité des migrants résulte de la nature même du processus d'immigration, qui, dans de nombreux pays du monde, en dehors d'une poignée de pays traditionnels d'immigration, continue à être long, hasardeux et mal organisé. Au cours de ce processus, les migrants reçoivent généralement peu d'assistance du pays d'accueil et finissent par compter sur des communautés de migrants et des réseaux d'immigration de légitimité douteuse. En cherchant à contourner les délais et les restrictions d'admission, un nombre croissant de migrants mettent leur vie même en danger en recourant à des niveaux clandestins pour s'introduire dans les pays de destination. Dans de telles conditions, les risques d'abus par les passeurs sont grands et les migrants s'exposent aux conséquences associées à leur statut illégal et à d'autres difficultés.

224. Deuxièmement, de par sa nature même, la migration entraîne la privation d'un certain nombre de droits. Ainsi, dans les pays d'accueil où il existe un vaste filet de sécurité sociale pour les citoyens, les migrants ne bénéficient pas des mêmes droits que les nationaux en matière de protection sociale et de services sociaux. Les non-nationaux ne jouissent pas de la totalité des droits des nationaux. Les États accordent légalement des privilèges et des protections à leurs nationaux, notamment l'accès à des services sociaux qui excluent les non-nationaux. En conséquence, de nombreux migrants sont privés de protection sociale ou leur accès y est limité (par exemple dans les domaines de la santé, de l'emploi ou des retraites). En outre, les droits des migrants sont fréquemment restreints en matière d'emploi, de mobilité professionnelle et géographique, et de vie de famille. Pourtant, l'existence manifeste de problèmes croissants et de violations des droits des migrants, notamment de leurs droits humains fondamentaux, ne suscite que peu de réaction.

225. Troisièmement, les migrations portent atteinte à la cohésion sociale, aussi bien des communautés déplacées que des sociétés d'accueil. Les déplacements finissent par remettre en cause les rôles traditionnels des sexes et des générations. Dans les sociétés d'accueil, en particulier en Europe, les migrations ont contribué à la polarisation sociale et ont été un facteur clef à l'origine du sentiment d'exclusion sociale et politique qui prévaut dans les communautés pauvres de la classe ouvrière. On constate une stigmatisation et une marginalisation accrues des migrants, qui suscitent des doutes quant à leurs possibilités potentielles d'intégration sociale et de mobilité. En outre, la garantie des droits légalement accordés aux migrants n'est pas un objectif prioritaire des politiques nationales, quand il règne dans de nombreux pays une atmosphère de xénophobie, de stigmatisation et de racisme croissants.

226. Enfin, la vulnérabilité liée aux migrations a essentiellement un caractère politique. Si le processus et la dynamique sociale des migrations ainsi que le statut des migrants constituent des sources potentielles de vulnérabilité, le fait que les gouvernements n'ont ni élaboré ni appliqué de politiques qui reconnaissent la vaste gamme de problèmes liés aux migrations modernes et visent à y remédier sous tous leurs aspects, y compris en répondant aux besoins spécifiques des migrants et en protégeant leurs droits, est la cause principale de la vulnérabilité des migrants. Le statut des migrants en tant que groupe dans l'ensemble sans voix et sans influence politique a certainement contribué à la situation.

## **Discrimination contre les handicapés**

227. Les handicapés sont souvent exclus de la société et se voient refuser leurs droits fondamentaux<sup>60</sup>. La discrimination de droit et de fait dont sont victimes les handicapés est profondément enracinée et prend diverses formes. Celles-ci vont de la discrimination ouverte, telle que le refus de possibilités d'éducation, à des formes plus subtiles de discrimination, comme la ségrégation et l'isolement résultant de l'imposition d'obstacles physiques et sociaux. Les effets de la discrimination fondée sur le handicap sont particulièrement graves dans des domaines tels que l'éducation, l'emploi, le logement, les transports, la vie culturelle et l'accès aux lieux et aux services publics. La discrimination peut résulter de l'exclusion, de l'imposition de restrictions ou de l'expression de préférences, ou du refus de prévoir pour les handicapés des possibilités d'accès raisonnables à des installations adaptées, ce qui a pour effet d'annuler ou de restreindre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice de leurs droits.

228. Bien que quelques progrès aient été enregistrés sur le plan de la législation, la société n'a pas cherché à lutter systématiquement contre de telles violations des droits fondamentaux des handicapés. Souvent les lois et politiques adoptées en faveur des handicapés sont fondées sur le principe que ceux-ci ne sont simplement pas en mesure d'exercer les mêmes droits que le reste de la population. En conséquence, la situation des handicapés est souvent envisagée sous l'angle de la réadaptation et des services sociaux. Dans de nombreux pays, la législation existante ne permet pas aux handicapés d'exercer leurs droits sous tous leurs aspects, c'est-à-dire leurs droits politiques, civils, économiques, sociaux et culturels, sur un pied d'égalité avec les autres membres de la société. En outre, les mécanismes d'application des lois contre la discrimination sont souvent peu efficaces, si bien que les handicapés n'ont pas la possibilité de participer sur un pied d'égalité à la vie sociale et au développement.

229. Certains obstacles culturels et sociaux, tels que le placement systématique des handicapés en institutions, quels que soient le type et le degré de leur handicap, ont également contribué à empêcher la participation pleine et entière des handicapés à la vie sociale. Il se peut donc que les pratiques discriminatoires contre les handicapés soient le résultat de normes sociales et culturelles qui ont été institutionnalisées par la loi. Dans un contexte de ce genre, la discrimination dont sont victimes les handicapés risque de continuer jusqu'à ce que des politiques appropriées soient adoptées pour éliminer ces normes sociales et culturelles qui perpétuent des mythes erronés et inappropriés concernant le handicap.

230. Dans une large mesure, la vulnérabilité des handicapés résulte de formes concrètes de discrimination, telles que les obstacles architecturaux inhérents à de nombreux bâtiments, moyens de transport et de communication, et d'une absence alarmante de possibilités d'emploi. Néanmoins, l'accès aux services de réadaptation demeure un élément essentiel de l'effort visant à promouvoir l'intégration sociale des handicapés. D'après l'Organisation mondiale de la santé, 5 % au maximum de handicapés dans les pays en développement ont accès aux services de

---

<sup>60</sup> *Disabled Persons Bulletin*, No 2, 1998.

réhabilitation<sup>61</sup>. Considérant que 70 % au moins des handicapés vivent dans les pays en développement, la portée limitée des services de réadaptation est évidente.

231. La discrimination constitue un lourd fardeau non seulement pour les handicapés eux-mêmes mais aussi pour leur famille, dont elle réduit les choix en matière d'utilisation du temps, de relations sociales et de gestion des ressources économiques, civiles et politiques. La dimension familiale risque d'acquérir une importance sociale et politique plus grande avec le vieillissement rapide de la population et l'augmentation correspondante de la proportion de personnes qui souffrent d'un handicap plus ou moins profond.

### **Vulnérabilité dans les situations de conflit**

232. Des flots sans précédent de population ont fait suite à de violents conflits et à des catastrophes naturelles. Selon les dernières estimations, les réfugiés étaient, au début de 2001, au nombre de 12 millions placés sous la protection du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, et de 4 millions sous la protection de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient (UNRWA). C'est en Asie et en Afrique qu'on trouve le plus grand nombre de réfugiés (5 millions et 4 millions, respectivement). Les pays développés en comptent 3 millions. On estime que plus de la moitié d'entre eux ont été déplacés à la suite d'un conflit. Si le nombre de réfugiés a diminué récemment, celui des personnes déplacées, contraintes de quitter leur foyer mais n'ayant pas franchi la frontière, est en augmentation. Selon les estimations du Haut Commissariat pour les réfugiés, le nombre actuel de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays serait de 20 à 25 millions, répartis sur plus de 40 pays. L'augmentation du nombre de personnes déplacées au cours des années 90 est la conséquence directe de la réticence grandissante que mettent de nombreux pays à accueillir des réfugiés. La moitié environ des réfugiés et personnes déplacées dans le monde sont des enfants, l'autre moitié étant composée à égales proportions d'hommes et de femmes. Toutefois, dans certaines situations, on peut observer une prédominance de la population masculine ou féminine réfugiée ou déplacée.

233. Les personnes déplacées, en particulier celles qui ne bénéficient ni d'une protection ni d'une attention particulière, sont généralement considérées comme plus vulnérables que les autres victimes de conflits. Cependant, comme l'atteste la situation en Angola ou en Afghanistan, ceux qui n'ont pas les moyens de quitter leur foyer peuvent être encore plus vulnérables que les déplacés et les réfugiés. De plus, l'exode peut permettre aux déplacés d'obtenir de meilleures conditions de vie, notamment en accédant aux soins de santé et en ayant la possibilité de fréquenter un établissement scolaire. Les personnes déplacées peuvent également devenir moins vulnérables du fait qu'elles sont mieux informées et, partant, plus aptes à déterminer les risques encourus et à mettre au point des plans en cas d'imprévu.

234. La perte d'autorité des dirigeants locaux traditionnels, la redistribution des rôles entre hommes et femmes ou entre générations, et l'impossibilité d'accéder aux biens communs ont été reconnues comme étant les sources principales de tension au sein des communautés déplacées. En Afrique et en Asie, la concurrence pour l'accès aux ressources limitées, à l'emploi et aux services sociaux et la demande accrue de

---

<sup>61</sup> « U.N. marks international day for rights awareness », *U.N. Wire*, 3 décembre 2002.

ces ressources provoquent souvent des tensions entre déplacés et population locale. En revanche, lorsque la présence de réfugiés ou de déplacés s'accompagne d'une assistance externe substantielle, la communauté d'accueil profite souvent de l'amélioration des services publics tels que les centres de santé, les écoles et les points d'eau.

235. La guerre est un terrain favorable à certaines formes de violence fondée sur le sexe, notamment à l'exploitation, à la traite, aux mutilations, tant au domicile des victimes qu'au cours de leur déplacement ou dans les camps d'accueil pour déplacés. Si les hommes et les garçons ne sont pas à l'abri de cette forme de violence, les femmes et les filles y sont particulièrement exposées en période de conflit. Le viol a été systématiquement utilisé comme arme de guerre. Les statistiques ne peuvent certes rendre compte de la révoltante réalité de la violence sexuelle, mais elles n'en demeurent pas moins alarmantes. Au Rwanda, par exemple, ce sont entre 250 000 et 500 000 femmes qui ont été violées au cours du génocide de 1994<sup>62</sup>. Les conflits contraignent aussi nombre de femmes et de filles à se prostituer pour pouvoir se procurer les produits de première nécessité. Le traumatisme chez les victimes de la violence, en particulier chez les femmes, persiste bien au-delà du conflit : on les fuit, elles sont mises au ban de la société et elles sont marquées du sceau de l'infamie. Elles sont aussi exposées au regain de violence dans la famille que l'on observe souvent dans la période qui suit un conflit armé.

236. Le déplacement rend les femmes et les filles encore plus vulnérables à la violence sexuelle et à l'exploitation. En Sierra Leone, par exemple, 94 % des déplacées ont été victimes de violence sexuelle<sup>63</sup>. Privées de soutien et de moyens de subsistance, un grand nombre de femmes et de filles séparées de leur famille au cours d'un conflit se voient contraintes de travailler dans l'industrie du sexe. En raison des traumatismes physiques et émotionnels qui les marquent pour le restant de leur vie, bon nombre perdent tout espoir d'être un jour réinsérées dans la société et de mener une existence normale.

237. Au cours d'un conflit et dans la période qui suit, les femmes peuvent être amenées à assumer de nouvelles fonctions (soutien de famille ou combattante), auxquelles rien ne les prédestinait. Les circonstances les poussent aussi souvent à afficher des comportements inhabituels, notamment à faire preuve d'assurance, à revêtir une tenue non traditionnelle, ou encore à porter l'enfant d'un homme du camp adverse. Leur communauté d'appartenance peut s'en étonner, voire s'en offusquer, ce qui expose les femmes à la désapprobation de leur entourage et, parfois, au châtement pour avoir enfreint la tradition.

238. Selon les estimations, au cours des 10 dernières années, deux millions d'enfants sont décédés des causes directes d'un conflit armé, six millions ont été gravement blessés ou mutilés à vie, ils ont été encore plus nombreux à mourir de malnutrition ou des suites d'une maladie. La guerre sépare les enfants de leur famille et de leur communauté, et elle les prive d'attention familiale, de soins de santé, d'éducation, d'un toit et des autres services indispensables. L'absence de

---

<sup>62</sup> Elisabeth Rehn et Ellen Johnson Sirleaf, « *Women, War and Peace: the Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building* », Progress of the World's Women, vol. 1 (New York, Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, 2002).

<sup>63</sup> Ibid.

scolarisation, en particulier, a des effets dévastateurs sur la population et sur le développement d'un pays dans son ensemble.

239. Dans les conflits armés actuels, les enfants font plus que jamais face à la mort, à la malnutrition, à la maladie, à la violence et aux mauvais traitements sexuels, physiques et psychologiques. De plus, ils sont souvent recrutés par chacune des parties au conflit pour combattre ou fournir des services. Environ 300 000 enfants de moins de 18 ans dans le monde sont actuellement enrôlés comme enfants soldats<sup>64</sup>. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a indiqué que, plus les conflits perdurent, plus le nombre d'enfants recrutés est élevé. Les filles qui ont été enrôlées comme combattantes sont souvent victimes de l'exploitation sexuelle. L'interruption de leur scolarité a, tôt ou tard, d'importantes répercussions sur leur épanouissement personnel et sur leurs perspectives d'avenir.

240. Beaucoup d'enfants recrutés dans les rangs des combattants sont inmanquablement privés de leurs droits fondamentaux, notamment de celui de vivre au sein de leur famille ou d'être scolarisés. Dans la plupart des conflits violents intercommunautaires, les instruments juridiques de protection de l'enfant tels que la Convention relative aux droits de l'enfant et les Conventions de Genève ne sont ni connus, ni respectés.

241. Dans les conflits armés, les personnes âgées plus encore que les jeunes sont particulièrement exposées à la séparation, à la maladie, à la faim et à la déshydratation. Leur mobilité réduite peut les empêcher de partir même lorsque l'eau est contaminée, les terrains sont truffés de mines et les sources d'approvisionnement sont coupées. Elles demeurent relativement invisibles dans la période qui suit les conflits, en partie du fait que le personnel humanitaire suppose qu'elles bénéficient de la protection de leur famille et de leurs voisins, mais aussi en raison du triage, qui fait que la priorité est accordée aux plus jeunes générations, considérées comme plus importantes pour la famille ou la communauté et plus aptes à survivre après des interventions médicales.

242. Les travaux de recherche menés par HelpAge International ont révélé que les personnes âgées dans les conflits désiraient le retour des conditions favorisant leur autonomie<sup>65</sup>. D'après des études plus poussées menées par Global Action on Ageing, les personnes âgées estiment qu'elles sont responsables du bien-être de leur famille et que, du fait de leur grand âge, elles ont moins à perdre que les plus jeunes. Elles ont donc tendance à prendre des risques et à intervenir en cas de brutalités ou de massacres, à protéger les enfants et à se charger de l'approvisionnement.

243. Les personnes âgées réfugiées représentent 11,5 à 30 % de l'ensemble des réfugiés et sont en majorité des femmes. Outre les difficultés auxquelles se heurtent les personnes âgées membres de minorités, les réfugiés âgés rencontrent souvent d'autres problèmes : ils sont victimes de la désintégration sociale, lorsque le soutien vient à manquer et que les familles sont dissoutes; ils subissent une sélection sociale en leur défaveur, lorsque les plus faibles sont abandonnés au départ d'un camp ou

---

<sup>64</sup> Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *Adult Wars, Child Soldiers :Voices of Children Involved in Armed Conflict in the East Asia and Pacific Region* (New York, 2002).

<sup>65</sup> Voir, par exemple, HelpAge International et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « Older People in Disasters and Humanitarian Crises: Guidelines for Best Practice » (Londres, HelpAge International).

d'un centre de réfugiés; ou encore ils deviennent dépendants d'un organisme tel que le HCR pour ce qui est des soins et de leur sécurité<sup>66</sup>.

244. Les conflits violents provoquent des blessures physiques et morales, et nombreux sont ceux qui se retrouvent handicapés à vie, pour beaucoup du fait de l'utilisation de mines, à l'origine d'une grande partie des blessures. Dans les conflits internes en particulier, les civils sont souvent pris pour cible et portent en eux des cicatrices psychologiques, que l'action menée pour renforcer la paix doit tenter d'effacer tout comme elle doit viser à réinsérer ces personnes dans la société.

245. Jusqu'à présent, les programmes de renforcement de la paix après les conflits n'ont que rarement pris en compte les besoins des handicapés, notamment la nécessité de se réadapter à la vie en collectivité et d'avoir accès aux transports, au logement, à l'éducation et à la formation, aux services de santé et à l'emploi.

246. Le nombre de travailleurs humanitaires présents dans les zones de conflit est, à l'heure actuelle, plus élevé que jamais, mais leur sécurité n'est plus assurée comme elle l'était sous la bannière des Nations Unies ou l'emblème de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge. Entre août 1998 et décembre 2002, 198 fonctionnaires de l'ONU ont été tués, et 240 ont été pris en otage ou enlevés. Des centaines d'autres travailleurs humanitaires ont été victimes de violents incidents liés à la sécurité.

247. Les menaces portées contre le personnel de secours et les membres des forces de maintien de la paix viennent restreindre encore la capacité des organisations humanitaires de fournir une aide aux populations vulnérables. Dans la région de l'Ituri, dans l'est de la République démocratique du Congo, à la suite de l'impitoyable assassinat de membres du personnel du Comité international de la Croix-Rouge, l'assistance humanitaire a été réduite et le personnel évacué. Les restrictions d'accès à l'aide humanitaire imposées en Angola, au Kosovo et en Sierra Leone ont mis des milliers de personnes à la merci des parties belligérantes, dont elles dépendent désormais pour les produits de base. Des journalistes également ont été directement pris pour cible dans les conflits. Depuis 1990, près de 500 d'entre eux ont été tués dans le monde, une grande partie ayant été réduits au silence pour éviter qu'ils ne dénoncent les atrocités dont ils avaient été témoins.

248. À l'évidence, les situations de conflit et le déplacement des populations arrachent les personnes à leur environnement familial et les coupent de leur réseau traditionnel de soutien et de protection (famille et communauté) ainsi que de l'autorité existante (dirigeants locaux traditionnels). Ils les privent aussi des ressources dont elles auraient pu disposer en temps normal. Il en résulte que, dans les situations de conflit, ces personnes sont exposées à de plus grands risques et sont socialement plus vulnérables. De plus, le déplacement expose les populations aux risques inhérents au statut de réfugié, tant dans leur pays d'origine qu'à l'étranger : mauvais traitements, violations de leurs droits, exclusion des services sociaux.

### **Savoirs traditionnels et culture des populations autochtones**

249. La préservation de leur culture est indispensable à la survie des populations autochtones, à leur existence et à leur épanouissement. Par culture, on entend les

---

<sup>66</sup> Organisation des Nations Unies, dossier du Département de l'information intitulé « Pas de sécurité pour les migrants et les réfugiés âgés, 2002 » (DPI/2264).



langues, les savoirs, les traditions, les racines historiques, les coutumes, les arts, l'artisanat et la musique. La défense et la redynamisation de l'expression culturelle deviennent une composante indispensable de nombre de stratégies de développement des populations autochtones. Ces dernières subissent malheureusement des pressions de diverses natures (conflit avec les valeurs des populations non autochtones ou discrimination, par exemple), qui mettent leur culture en péril. Ces pressions combinées aux forces qui poussent les populations autochtones à quitter leurs terres ancestrales, menacent le cœur même de l'identité autochtone et la survie de ces populations.

250. La mondialisation, et l'uniformisation de toutes les sociétés du monde qui en résulte, essentiellement sur le modèle des valeurs occidentales, comptent pour beaucoup dans la mise en péril des peuples autochtones. Le perfectionnement des moyens de transport et de communication brisent l'isolement de nombreux peuples autochtones, les exposant aux idées et aux modes de vie modernes. Parmi les populations autochtones, les jeunes générations, qui s'adaptent à la modernité et migrent vers les zones urbaines, sont peu enclins à perpétuer les savoirs traditionnels, encouragés dans ce sens par les a priori défavorables des autres populations à l'égard de cette forme de connaissance. De plus, la transmission de ces savoirs se faisant oralement, on court le risque de les voir disparaître à tout jamais avec la dernière génération de populations autochtones.

251. En Amérique latine, par exemple, certaines communautés ont, depuis l'ère préhispanique, instauré et maintenu en place une administration viable en matière de justice, de santé et de soins, et d'éducation. Or, une étude menée par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) a montré que l'influence et les pressions exercées par les cultures modernes faisaient évoluer rapidement les modes de vie autochtones et mettaient en péril la survie de leurs traditions, de leur culture et de leurs savoirs<sup>67</sup>.

252. La culture est en danger lorsque ses formes d'expression telles que le folklore, l'art, l'artisanat ou la musique sont exploitées, commercialisées et dès lors protégées par le droit d'auteur ou brevetées selon le système occidental de protection des droits de propriété intellectuelle. Le plus souvent, ce cadre juridique n'assure pas la protection du savoir traditionnel et de l'héritage culturel des peuples autochtones, qui privilégient la propriété en collectivité de l'ensemble des ressources. La situation est encore aggravée du fait que les peuples autochtones partagent volontiers et sans restriction leurs connaissances et leur culture, conformément à leur conception des droits communaux et à leur tradition orale. Ce transfert aveugle au monde moderne des traditions, des cultures et de leurs symboles sans qu'ils soient pleinement compris conduit aussi à des interprétations erronées qui finissent par dévaloriser tout ce que les peuples autochtones considèrent comme sacré. Si le militantisme autochtone grandissant et la plus grande sensibilisation de l'opinion publique ont récemment conduit à prendre, dans des affaires de reconnaissance de droit de propriété, des décisions favorables aux communautés autochtones, la lutte se poursuit sur ce front.

253. Le traitement discriminatoire ou raciste réservé aux populations autochtones, notamment la discrimination dont elles font l'objet dans le système de justice, est un

---

<sup>67</sup> Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), *Besoins et attentes des détenteurs de savoirs traditionnels dans le domaine de la propriété intellectuelle : missions consacrées à la propriété intellectuelle et aux savoirs traditionnels (1998-1999)* (Genève, 2001).

autre élément qui contribue à la mise en péril de la culture autochtone<sup>68</sup>. Les politiques visant délibérément à abolir les cultures autochtones ont constitué, de longue date, la démarche adoptée par la société moderne pour minimiser les conflits avec les peuples autochtones. Cette politique discriminatoire est fondée sur l'idée que la culture autochtone est indésirable ou inférieure, et qu'elle est incompatible avec la société et l'économie modernes. L'OMPI, par exemple, a constaté que l'interprétation et la représentation de la culture et de la cosmologie autochtones étaient systématiquement erronées, alimentant encore les préjugés négatifs à l'égard des peuples autochtones<sup>69</sup>. Il est intéressant de noter que, si l'on associe aux populations autochtones des préjugés défavorables en raison de leurs pratiques médicales, des industriels n'en ont pas moins mené des activités de prospection biologique pour mettre au point de nouveaux médicaments inspirés de la connaissance qu'ont les peuples autochtones de la valeur médicinale des plantes.

254. De grands groupes pharmaceutiques multinationaux ont été offensifs dans la recherche et la maîtrise des médecines autochtones traditionnelles, et ils ont déposé des plantes médicinales sacrées comme si elles avaient été produites en laboratoire. Cela a notamment été le cas pour les brevets aujourd'hui retirés relatifs au margousier et au curcuma, deux plantes médicinales utilisées depuis toujours en Inde sur la base du savoir traditionnel<sup>70</sup>. Le brevet relatif à l'ayahuasca, plante que les populations autochtones d'Amazonie considèrent comme sacrée, fait l'objet d'un litige. Un brevet relatif au quinoa a été délivré à des chercheurs pour leur présumée découverte, mais cette plante est utilisée depuis fort longtemps déjà par les populations autochtones de l'Altiplano bolivien pour guérir la stérilité masculine. Si le brevet devenait applicable, les agriculteurs de l'Altiplano devraient payer des redevances pour produire et vendre des variétés de quinoa.<sup>71</sup>

255. Tant la mondialisation que l'homogénéisation et l'occidentalisation des sociétés, ou encore la perception de la tradition en tant que folklore contribuent à fragiliser les cultures autochtones et à affaiblir la capacité des peuples autochtones de préserver leurs moyens traditionnels de subsistance. Dans un tel contexte, et face à la discrimination devenue courante à leur égard, c'est la survie même de nombreuses communautés autochtones qui a été et demeure en jeu.

## Conclusion

256. Diverses formes de parti pris socioculturel et de discrimination explicite et implicite engendrent l'exclusion sociale, rendant socialement vulnérables les personnes, les familles et les groupes de population et communautés défavorisés. Les a priori, quels qu'ils soient, font obstacle à l'insertion sociale en favorisant les perceptions erronées, les préjugés défavorables et la discrimination. Dans le combat qu'ils mènent pour se faire accepter socialement et s'insérer dans la société, les personnes handicapées, les femmes, les migrants, les peuples autochtones et les

---

<sup>68</sup> Rapports de l'Australian Royal Commission into *Aboriginal Deaths in Custody*.

<sup>69</sup> OMPI, *Besoins et attentes des détenteurs de savoirs traditionnels dans le domaine de la propriété intellectuelle*.

<sup>70</sup> Chakravarthi Raghavan, « Neem patent revoked by European Patent Office », dans Third World Network, 11 mai 2000.

<sup>71</sup> OMPI, *Besoins et attentes des détenteurs de savoirs traditionnels dans le domaine de la propriété intellectuelle*.

personnes âgées se heurtent tous à des conceptions erronées. Certaines institutions, structures et pratiques sociales en place, notamment celles qui sont généralement admises comme la réglementation professionnelle et les autres formalités, constituent également des obstacles à la pleine participation de tous les membres de la société. Pour les travailleurs sociaux, la tâche ne se limite donc pas à débarrasser les sociétés de tous préjugés ou partis pris et des formes manifestes de discrimination. Elle consiste aussi à examiner avec plus d'attention et plus en détail les institutions, les structures et les pratiques sociales existantes en vue de les modifier afin de supprimer les effets néfastes involontaires qu'elles peuvent avoir sur l'insertion sociale.



## Deuxième partie Politiques publiques : les enjeux

### Introduction

257. Comme on l'a vu précédemment, dans le contexte des politiques, les mots « vulnérabilité » et « vulnérable » sont souvent employés dans un sens assez vague, le concept de vulnérabilité n'ayant fait l'objet ni de constructions théoriques rigoureuses, ni de recherches analytiques. Si le concept analytique s'intéresse surtout aux vulnérabilités liées à des situations spécifiques (risques spécifiques), les références à la vulnérabilité faites dans les politiques publiques concernent principalement les attributs des groupes sociaux. Ainsi l'on considère généralement que les enfants, les femmes, les personnes âgées, les handicapés et les autochtones sont des groupes sociaux particulièrement vulnérables du fait de leur forte dépendance économique et sociale et des risques sociaux spécifiques auxquels ils sont exposés.

258. À l'origine, la vulnérabilité a été utilisée comme un critère d'intervention sociale dans un contexte où l'élimination de la pauvreté était devenue le principe fondamental de ces interventions. En outre, dans les pays en développement, la vulnérabilité a fourni à la fois la mesure et le fondement moral d'une multitude de projets sociocommunautaires ciblés sur les pauvres et les groupes désavantagés, s'appuyant sur des dispositifs tels que les fonds sociaux.

259. La deuxième partie du rapport comprend quatre chapitres. Le chapitre IV traite des vulnérabilités liées à l'emploi. De nombreuses données confirment que cette forme de vulnérabilité est partout la principale créance sociale sur la société, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. On distingue trois niveaux de vulnérabilité liée à l'emploi. Premièrement, et de manière significative, les préoccupations liées à l'emploi reflètent une réalité économique fondamentale : la persistance d'un taux de chômage élevé dans de nombreux pays développés, l'existence de sous-emploi et la rareté des emplois décents dans la plupart des pays du monde en développement. Deuxièmement, les inquiétudes personnelles relatives à l'emploi vont au-delà de la question critique et très répandue de l'insuffisance des possibilités d'emploi. De larges segments de la population, tels que les femmes, les jeunes et les personnes âgées ainsi que plusieurs groupes sociaux – notamment les handicapés et les autochtones, ont appelé à l'adoption de mesures visant à éliminer les obstacles matériels, institutionnels, culturels et juridiques qui limitent leur accès à l'emploi. Enfin, les vulnérabilités liées à l'emploi ont leur source dans un échec majeur des politiques : le constat selon lequel les questions relatives à l'emploi n'ont occupé qu'une place mineure dans les politiques de développement au niveau mondial, malgré leur importance cruciale dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

260. Le chapitre V souligne qu'il est important de mettre la question de l'intégration sociale au coeur des stratégies de développement social. Il faut pour cela réorienter les politiques et mettre en place simultanément une protection sociale. L'importance de l'intégration sociale des différents groupes de la société et les gains qu'on peut en retirer – c'est là le point fort de la proposition – sont bien illustrés par les mesures qui sont actuellement appliquées – de manière indépendante – en faveur des handicapés, des personnes âgées et des autochtones.

Le chapitre met l'accent sur la nécessité d'élaborer des approches qui prennent en compte à la fois la protection sociale et l'intégration sociale et sur les difficultés rencontrées dans leur mise en oeuvre. Il relève en particulier qu'à la suite des récentes crises économiques qui ont frappé plusieurs pays d'Asie de l'Est et d'Amérique latine, la question de la protection sociale est envisagée sous un angle nouveau. La perte de revenu très brutale subie par de nombreux travailleurs des classes moyennes et par leur famille, qui les a rendus très vulnérables, a dramatiquement mis en lumière l'insuffisance des cadres de protection sociale existants et les limites des systèmes de soutien traditionnels, familiaux et communautaires. Les débats relatifs à des questions telles que l'urbanisation, l'évolution de la cellule familiale et le vieillissement, qui étaient auparavant menés dans une perspective à long terme, prennent désormais une nouvelle urgence, et, de tous côtés, il est suggéré qu'une nouvelle approche de la gestion des risques sociaux est nécessaire.

261. Le chapitre VI expose l'approche des questions sociales et des questions de développement fondée sur les droits, approche qui a pris de l'importance au cours de la dernière décennie. Selon cette ligne de pensée, les vulnérabilités sociales sont principalement considérées comme une insuffisance de droits. Par conséquent, définir et promouvoir les droits des différents groupes sociaux est un élément crucial de leur émancipation. Trois tentatives d'élaboration d'une approche fondée sur les droits sont examinées eu égard aux progrès réalisés dans l'amélioration de la condition des autochtones, des migrants et des handicapés.

262. Enfin, le chapitre VII considère le rôle que pourrait jouer la coopération internationale dans la réduction des vulnérabilités. Jusqu'à présent, l'aide internationale a principalement envisagé la réduction des vulnérabilités dans le cadre des opérations de secours humanitaire. Cependant, le réexamen des questions liées à la pauvreté, effectué à la lumière des récents événements économiques et sociaux, montre qu'il serait pertinent que la coopération internationale en faveur du développement social adopte l'approche fondée sur la réduction des vulnérabilités.

#### **IV. Lever les obstacles à l'emploi**

263. Donner accès à un travail décent et productif, dans de bonnes conditions de sécurité, au très grand nombre de chômeurs, de personnes sous-employées et de travailleurs pauvres du monde entier est l'un des défis les plus redoutables qui est posé en matière de politiques publiques. Selon des estimations récentes de l'Organisation internationale du Travail, il y aurait dans l'ensemble du monde, 180 millions de chômeurs à la fin de l'année 2002, soit une augmentation de 20 millions par rapport à l'année 2001 – tandis que le nombre de travailleurs pauvres (travailleurs vivant avec un dollar par jour, ou moins) s'élèverait à 550 millions. Face à ce tableau peu encourageant, il est prévu que 400 millions de jeunes entreront sur le marché du travail mondial à la fin de l'année 2010, dont 60 % en Asie et 15 % en Afrique subsaharienne. Pour atteindre l'objectif de développement pour le Millénaire – réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar par jour – il faudra créer d'ici à la fin de la présente décennie, environ 1 milliard d'emplois. En outre, la persistance d'un chômage élevé et/ou du sous-emploi détruit le tissu social et remet en question le concept même de développement social.

264. L'emploi est au coeur de la perception et de l'expérience de la personne . Il procure la sécurité de revenu, implique une participation sociale et assure la dignité humaine, permettant d'échapper à la vulnérabilité économique, à l'exclusion sociale et à l'exploitation. Le caractère central de l'emploi dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale était l'un des principaux message du Sommet mondial pour le développement social.

265. Cependant, les politiques macroéconomiques, qu'illustre bien le Consensus de Washington, mettent l'accent sur le rôle du marché et la lutte contre l'inflation et tendent à minimiser le rôle de l'État. Dans un tel scénario, le plein-emploi n'est pas un objectif macroéconomique majeur, et la situation du marché de l'emploi est dans une large mesure la résultante des forces du marché. C'est en ce sens que les questions relatives à l'emploi n'ont occupé qu'une place mineure dans le programme mondial de développement.

266. Il est particulièrement inquiétant que les pays en développement n'aient pas réussi à créer des emplois productifs, même dans certains des pays qui ont connu une forte croissance économique. La création d'emplois dans les secteurs modernes n'a pas réussi à compenser les suppressions d'emplois dans les secteurs en déclin et on n'a pas permis d'absorber les cohortes de nouveaux entrants sur le marché du travail. De ce fait, de nombreux travailleurs auparavant employés dans le secteur formel se sont repliés sur des activités informelles, tandis que l'accès des jeunes à des emplois productifs a fortement diminué. En 2000, environ la moitié de l'emploi total relevait de l'économie informelle dans la région de l'Amérique latine, tandis que l'emploi du secteur informel représentait les trois quarts de l'emploi total dans les autres régions en développement.

267. La lenteur de la croissance de l'emploi dans le secteur formel et l'expansion parallèle de l'économie informelle ont entraîné l'instabilité, et souvent le déclin du niveau des revenus, le creusement des inégalités dans la rémunération et la protection sociale entre les travailleurs qualifiés et les travailleurs non qualifiés entre les travailleurs jeunes et les travailleurs plus âgés, et l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres. Plusieurs enquêtes ont suggéré que, dans de telles circonstances, certains segments de la population, en particulier les jeunes, se sentent vulnérables sur le plan économique, ont une vision fataliste de l'existence, et ne croient plus ni à l'économie de marché, ni à la valeur d'une éducation et ni même parfois à la démocratie.

268. Les solutions qui seront apportées à la crise de l'emploi infléchiront l'évolution ultérieure de toutes les économies, développées ou en développement, devenues interdépendantes avec la mondialisation. Il est capital de faire de la création d'emplois l'élément central de toutes les politiques économiques et sociales. Pour ce faire, il est nécessaire d'adopter une approche intégrée. Deux initiatives, le Programme mondial pour l'emploi et le Réseau pour l'emploi des jeunes ont récemment été lancées, avec la volonté résolue de placer la création d'emplois au centre des politiques économiques et sociales, aux niveaux national et mondial.

269. Le Programme mondial sur l'emploi, initiative de l'Organisation internationale du Travail, marque un changement d'orientation considérable dans les politiques publiques. Il vise à élaborer un cadre intégré pour l'emploi de nature à promouvoir la cohérence et la coordination des politiques. Cet objectif se fonde sur le postulat que, pour réussir, il est crucial de s'attaquer au problème de la création d'emplois de

façon explicite plutôt que de s'en remettre aux retombées des politiques macroéconomiques comme c'est actuellement le cas. Dans la Déclaration du Millénaire (résolution 55/2 du 8 septembre 2000), l'Assemblée générale a décidé de formuler et d'appliquer des stratégies qui donnent aux jeunes partout dans le monde une chance réelle de trouver un travail décent et utile. Le Réseau pour l'emploi des jeunes, initiative du Secrétaire général<sup>72</sup> a pour objectif de donner l'impulsion requise et d'établir le cadre de mesures nécessaires de concrétiser cet engagement

270. Il semble que le taux de chômage élevé et l'inégalité des salaires observés dans de nombreux pays développés résultent du faible rythme d'augmentation de la demande, de la production et de l'investissement au cours des deux dernières décennies. Pour y remédier, il faut appliquer les politiques macroéconomiques nécessaires pour accroître l'investissement productif et développer l'emploi. Dans de telles conditions, le commerce et la technologie peuvent renforcer la croissance économique, la création d'emplois et les gains de productivité. Seule une telle approche, qui réduit le chômage par une politique de gestion de la demande et des taux de croissance élevés, permet de combattre directement les vulnérabilités liées à l'emploi afin d'instaurer une sécurité du marché du travail qui deviendrait la norme.

271. Une croissance rapide et soutenue dans les principales économies industrielles, alliée à une plus grande ouverture des marchés aux exportations des pays en développement, permettrait à ceux-ci de mieux résoudre les problèmes de développement et du marché du travail. Compte tenu des politiques publiques actuellement appliquées, il faudra, pour améliorer les conditions sur le marché du travail, repenser les politiques de développement au niveau national et au niveau mondial et notamment mener une analyse approfondie du rythme et du mode d'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. Des mesures de libéralisation hâtives et prématurées, aggravées par des réformes inefficaces ou mal orientées, appliquées en l'absence de capacité de production et d'institutions adéquates, ont conduit à la dégradation des conditions du marché du travail dans plusieurs pays en développement. La crise asiatique a montré que l'instabilité des flux de capitaux et les erreurs de politique économique peuvent perturber la croissance, même dans les pays en développement où l'économie est la plus solide, avec de graves conséquences pour les salaires, l'emploi et les conditions sociales.

272. S'attaquer aux vulnérabilités liées à l'emploi des jeunes nécessite une double approche. Il faut d'une part améliorer l'employabilité des jeunes en développant leurs compétences de façon à ce qu'ils présentent plus d'attraits pour les employeurs et puissent ainsi faire face à la concurrence sur le marché du travail. Il faut d'autre part éliminer les obstacles, qu'ils soient d'ordre législatif ou psychologiques, qui conduisent à des pratiques discriminatoires à l'encontre des jeunes.

273. Étant donné le succès limité des mesures prises pour encourager l'emploi des jeunes, analysé au chapitre I du présent rapport, beaucoup d'espairs ont été mis dans la nouvelle approche que doit promouvoir le Réseau pour l'emploi des jeunes, qui consiste à éliminer les obstacles qui se traduisent par des pratiques discriminatoires en matière d'emploi des jeunes en général, d'emploi des jeunes femmes ou de l'entrepreneuriat des jeunes. Le Réseau pour l'emploi des jeunes privilégie la participation des jeunes en tant que partenaires dans le processus d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques. Il met aussi l'accent sur la contribution des politiques

---

<sup>72</sup> Voir la résolution de l'Assemblée générale 56/117, datée du 19 décembre 2001.



de l'emploi à la cohésion et à l'intégration sociales, reflétant en cela des demandes exprimées par d'autres groupes sociaux, tels que les personnes âgées ou les handicapés.

274. Les personnes âgées qui souhaitent lancer leur propre petite entreprise se trouvent souvent confrontées à des difficultés similaires à celles que rencontrent les jeunes dans l'accès au crédit. Dans certains cas, des obstacles explicitement liés à l'âge les empêchent d'obtenir des microcrédits ou des prêts à faible intérêt. Une réforme de la politique du crédit peut aider les personnes âgées motivées à devenir des entrepreneurs, et à faire ainsi usage de l'expérience et des compétences qu'ils ont acquis au cours de leur vie pour constituer des microentreprises prospères.

275. Mettre en place des politiques de l'emploi efficaces pour les personnes âgées requiert une approche souple. Les personnes âgées qui ont les compétences requises et souhaitent travailler devraient pouvoir le faire et bénéficier de conditions de travail souples. Elles devraient avoir accès à des programmes de recyclage ou de perfectionnement de façon à pouvoir s'adapter aux changements technologiques ou autres qui s'opèrent sur le lieu de travail.

276. Ainsi qu'on l'a relevé précédemment, dans les pays en développement, les possibilités d'intégrer les personnes handicapées à un emploi sont largement liés à l'emploi indépendant. Les enseignements tirés des projets pilotes en cours montrent qu'il est capital d'identifier des activités productives pour lesquelles il y a une demande potentielle, dont les coûts de démarrage sont peu élevés et qui requièrent des compétences que les personnes handicapées sont susceptibles d'acquérir. Il est également capital d'assurer une formation sur tous les aspects des activités des petites entreprises, notamment la production, la transformation, la commercialisation et la gestion. Il faut toutefois pour le succès de ces initiatives que les banques locales et autres établissements de prêt soient incités à inclure les personnes handicapées dans leurs opérations de crédit, ce qui implique d'aller au-delà des stéréotypes sur la solvabilité et la productivité potentielle de ces individus.

## **Recommandations**

277. L'expérience des deux dernières décennies du XXe siècle montre clairement que pour réduire de façon permanente la pauvreté et la vulnérabilité il faut réorienter la politique macroéconomique de manière à viser explicitement la création d'emplois, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement. Cette réorientation des politiques offrirait un exemple concret d'intégration des politiques économiques et sociales, illustrant une approche déjà largement adoptée. La mise en oeuvre d'une politique de création d'emplois est complexe. En effet, celle-ci doit répondre aux besoins des différents secteurs économiques tout en prenant en compte les intérêts des divers groupes sociaux et en s'attaquant à la discrimination sexuelle.

278. Les politiques macroéconomiques qu'il faudrait promouvoir sont celles qui ont pour effet d'augmenter l'investissement productif et de stimuler une croissance à forte intensité de main-d'oeuvre. Lorsque ces politiques auront été mises en place, le commerce et la diffusion des technologies pourront à leur tour étayer la croissance et la création d'emplois et permettre de réaliser des gains de productivité.

279. Il faudrait inciter les pays industrialisés à élargir l'accès des exportations des pays en développement à leurs marchés afin que ces pays, grâce à la croissance des exportations, puissent se développer et améliorer la situation sur le marché du travail. Un certain nombre d'accords internationaux (y compris des accords de l'Organisation mondiale du commerce) appellent à l'élimination progressive de toutes les formes de subvention à l'exportation, à des réductions substantielle des mesures de soutien interne qui ont un effet de distorsion des échanges et à l'amélioration de l'accès au marché en faveur des pays en développement. Dans ce contexte, ouvrir l'accès aux marchés pour faciliter les exportations des pays en développement n'est pas une question qui relève de la charité.

280. Les politiques de développement devraient être reconfigurées de façon à éviter les mesures de libéralisation prématurées et les réformes malencontreuses qui, en l'absence d'institutions et de capacités de production adéquates, peuvent aggraver les conditions du marché du travail dans les pays en développement.

281. Pour remédier au problème du chômage des jeunes, il faudrait mettre en oeuvre plusieurs mesures afin d'améliorer leur employabilité par le développement des compétences, et éliminer les obstacles d'ordre législatif ou autre qui conduisent à des pratiques discriminatoires qui ont un effet négatif sur l'emploi des jeunes.

282. Les politiques de crédit devraient être modifiées de façon à permettre aux personnes âgées, aux femmes et aux jeunes qui souhaitent lancer leur propre entreprise d'avoir plus facilement accès à des microcrédits ou à d'autres programmes de prêt.

283. Les personnes âgées devraient avoir la possibilité de continuer de travailler et de contribuer à l'économie aussi longtemps qu'elles le souhaitent. À cette fin, les personnes âgées, hommes et femmes, devraient avoir accès à des programmes de recyclage ou de perfectionnement leur permettant de s'adapter aux changements technologiques ou aux autres mutations du monde du travail.

284. Dans les pays en développement, les personnes handicapées devraient recevoir une aide afin de pouvoir mieux s'intégrer dans l'économie conventionnelle en participant plus largement au marché du travail. Il faudrait pour cela encourager les possibilités d'emploi indépendant, notamment améliorer l'accès au crédit et dispenser une formation sur tous les aspects des opérations des petites entreprises.

285. Dans les pays développés, il est important d'intégrer les hommes et les femmes handicapés sur le marché du travail, plutôt que de les orienter vers des activités protégées ou subventionnées.

## **V. Promouvoir l'intégration et la protection sociales**

286. De tous les groupes sociaux, ce sont les handicapés, les peuples autochtones et, plus récemment, les personnes âgées, qui participent le plus activement à la formulation d'une perspective plaçant l'intégration sociale au coeur du développement social. L'action de ces groupes repose sur l'idée que la réussite de la politique sociale suppose la réalisation d'un équilibre approprié entre autonomisation, inclusion sociale et protection sociale. Cette vision du monde donne aussi à penser que l'instauration de sociétés inclusives et solidaires devrait être en tête des préoccupations politiques.

287. La protection sociale est un élément essentiel d'une approche intégrée de l'atténuation de la vulnérabilité sociale, en ce qu'elle vient compléter les mesures de lutte contre l'exclusion sociale. Cependant, l'application de mesures de protection sociale ciblées et la mise en oeuvre des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté dans les pays en développement a fait ressortir la nécessité d'appliquer une stratégie systématique. Cela exige un examen soigneux des coûts sociaux à long terme et des avantages de différentes mesures, et le respect des différences entre les pays, plutôt que l'application d'un modèle universel.

## **Égalisation des chances des personnes handicapées**

288. Le mot « incapacité » recouvre nombre de limitations fonctionnelles différentes. L'incapacité peut être d'ordre physique, intellectuel ou sensoriel, ou tenir à un état pathologique ou à une maladie mentale. Ces déficiences, états pathologiques ou maladies peuvent être permanents ou temporaires. Les personnes invalides ne sont pas fondamentalement vulnérables. Cependant, des facteurs liés à l'environnement peuvent transformer une invalidité en handicap. Par « handicap », il faut entendre la perte ou la restriction des possibilités de participer à la vie de la collectivité à égalité avec les autres, le mot lui-même désignant le rapport entre l'individu handicapé et son milieu. On souligne ainsi les inadéquations du milieu physique et des nombreuses activités organisées – information, communication, éducation etc. – qui empêchent les handicapés de participer à la vie de la société sur un pied d'égalité avec les autres.

289. Les définitions actuelles de l'état d'incapacité, telles qu'elles figurent par exemple dans la Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé (CIF), adoptée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 2001, font valoir que le fonctionnement ou le handicap d'une personne est envisagé comme une interaction dynamique entre des problèmes de santé et des facteurs personnels et environnementaux. Cette conception de l'incapacité représente un changement de perspective radical, l'accent n'étant plus mis sur les aptitudes physiques, sensorielles ou de développement mais sur les possibilités qui s'offrent dans la société et sur le caractère essentiel de l'inclusion sociale. La question clef est celle de l'accès de l'individu au choix des décisions qui déterminent son bien-être, ses moyens de subsistance et sa participation à la vie civile et politique sans recourir à une aide. Dans ce sens, l'autonomie économique est analysée en fonction non pas de l'aptitude de l'intéressé à gagner sa vie, mais de la mesure dans laquelle il peut influencer sur ses ressources économiques et les maîtriser, et faire face aux risques et aux incertitudes.

290. La capacité des handicapés à apporter une contribution à la société et à l'économie et à s'assurer des moyens durables de subsistance est déterminée par la mesure dans laquelle ils peuvent surmonter les obstacles personnels et sociaux et ceux liés au milieu dans lequel ils vivent, pour accéder aux possibilités offertes par la société et l'économie. Il faut en outre permettre aux handicapés de traverser les phases suivantes de l'intégration physique et sociale : a) adaptation au handicap et maximisation de la capacité fonctionnelle; b) interaction avec la communauté et la société; et c) accès à des activités économiques et sociales donnant un sens et un but à l'existence, ce qui inclut la contribution à la vie de la famille et de la collectivité, la participation active à la société ou l'obtention d'un emploi productif et lucratif.

291. Du point de vue des handicapés, les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, en particulier les règles 5 à 8, fournissent des orientations pour l'élaboration de mesures concrètes destinées à atténuer la vulnérabilité sociale. La règle 5 a trait à l'accès au milieu physique ainsi qu'à l'information et à la communication. Dans la recherche de solutions possibles à la vulnérabilité sociale, le principe de conception universelle fournit un point de départ pour l'évaluation de l'accessibilité se référant à l'interaction entre chaque personne et son environnement. Ce principe offre une conception des produits et des environnements permettant leur utilisation maximale par tous. Le même principe universel sous-tend les règles 6 à 8, qui touchent aux mesures visant à assurer des chances égales en matière de participation à l'enseignement ordinaire; à l'exercice du droit fondamental de rechercher un emploi productif et lucratif sur les marchés libres du travail; et à l'accès à des systèmes de protection sociale appropriés en termes de garantie des revenus et de services.

292. Aux fins de l'élaboration et de l'évaluation des politiques, il importe de faire une distinction entre accès et accessibilité. L'accès n'est ni une action ni un état, mais plutôt la possibilité de choisir librement d'entrer dans une situation, de s'en approcher, d'y communiquer ou d'en tirer parti<sup>73</sup>. La participation sur un pied d'égalité est possible si l'égalisation des chances est permise par des mesures favorisant l'accessibilité.

293. Le fait que les pouvoirs publics se préoccupent de l'accessibilité indique que l'on est passé d'une conception médicale de l'invalidité qui mettait l'accent sur les soins, la protection et l'aide permettant aux handicapés de s'adapter à des structures sociales « normales », à une conception sociale et centrée sur le développement qui privilégie l'autonomisation, la participation et la transformation du milieu physique en vue de promouvoir l'égalisation des chances pour tous<sup>74</sup>.

294. Pour assurer aux handicapés des moyens de subsistance durables, il faut surmonter simultanément toutes sortes d'obstacles par des moyens qui facilitent le passage des différentes étapes de l'intégration physique et sociale des intéressés. Il serait nécessaire à cette fin d'élaborer des stratégies locales, nationales et internationales en faveur des handicapés, qui soient systématiques et intégrées, y compris a) des stratégies de réadaptation maximisant les capacités fonctionnelles des handicapés; b) des stratégies visant l'inclusion et l'autonomisation des handicapés afin de faciliter leur participation pleine et effective à la vie communautaire et économique; et c) des stratégies visant à prévenir ou à éliminer des obstacles inutiles dans le domaine des infrastructures, notamment en ce qui concerne les transports, les technologies de l'information et les systèmes de communication, ainsi que d'autres aspects de l'environnement physique.

295. Certaines personnes souffrent d'invalidités telles qu'elles ne peuvent franchir les trois phases de l'intégration physique et sociale, et se trouvent par conséquent exposées à des risques, ou sont vulnérables. Les membres de ce sous-groupe auraient donc besoin de services qui leur permettent à la fois d'accroître leurs ressources et de réduire les risques potentiels. De tels besoins supposent l'existence

---

<sup>73</sup> Scott Campbell Brown, « Methodological paradigms that shape disability research », dans *Handbook of Disability Studies*, Gary L. Albrecht, Katherine D. Seelman et Michael Bury, éditeurs (Thousand Oaks, Californie, Sage Publications, 2001).

<sup>74</sup> Cabinet du Vice-Président, « Situation Analysis », dans *Integrated National Disability Strategy: White Paper*, chap. 1 (Gouvernement sud-africain, 1997).

de services d'appui spécialisés tout au long de la vie de ces personnes (services permanents d'assistance personnelle par exemple). Toutefois, tous ces services doivent être mis en place dans le cadre de stratégies globales favorisant l'inclusion et l'autonomisation et propices à un mode de subsistance viable, à l'intégration sociale et au bien-être des handicapés.

296. Pour traiter la question de la vulnérabilité et de la promotion des handicapés, il est nécessaire de comprendre que les personnes handicapées ne constituent pas un groupe homogène. Elles sont en outre, aux fins des politiques suivies, qualifiées par un état plutôt que par un attribut, comme c'est le cas dans les instruments internationaux relatifs aux femmes ou aux droits des enfants (il s'agit d'une « cohorte »).

297. Il est préférable de concevoir l'analyse des politiques et des programmes axés sur l'atténuation de la vulnérabilité en termes d'action visant à prévenir ou à limiter les facteurs liés au milieu qui affectent la mobilisation des avoires ou la création de possibilités de participer sur un pied d'égalité à la vie et au développement sociaux. Cette démarche est l'un des thèmes du projet de convention internationale globale et intégrée pour la protection et la promotion des droits et de la dignité des handicapés, approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 56/168 en date du 19 décembre 2001<sup>75</sup>.

298. L'objectif de la convention susmentionnée est que tous les citoyens participent au développement mondial en tant qu'agents et bénéficiaires : nul ne devrait être exclu du processus<sup>76</sup>. L'un des enjeux majeurs de l'élaboration d'une convention sur les droits des personnes handicapées consiste à intégrer les préoccupations des handicapés dans de grands instruments internationaux de développement, tels que les objectifs du Millénaire en matière de développement, qui ne traitent pas expressément de leur situation.

## **Identités et aspirations des peuples autochtones**

299. La marginalisation et les pratiques discriminatoires ont toujours été les premières causes de la vulnérabilité des peuples autochtones et les ont finalement conduits à lutter pour être reconnus et traités sur un pied d'égalité et pour obtenir le droit à l'autodétermination et à un développement respectueux de leurs valeurs et de leur culture. Le but ultime auquel aspirent les peuples autochtones est d'être reconnus comme des cultures distinctes, d'être considérés comme des peuples et d'avoir accès aux possibilités économiques, sociales et culturelles pour assurer leur droit fondamental à l'autodétermination et leur survie culturelle.

300. Les peuples autochtones de toutes origines ont organisé et dirigé le dialogue entre leurs propres sociétés et la culture dominante. L'on est passé d'un modèle reposant sur l'assimilation et l'interaction avec les sociétés traditionnelles axée sur l'aide sociale, à un modèle plus sensible aux demandes et aux aspirations formulées par les peuples autochtones. Cette évolution de l'approche conceptuelle est mise en évidence par le remplacement de la Convention No 107 de l'OIT concernant la

<sup>75</sup> Le texte de la résolution peut être consulté à l'adresse <<http://www.org/esa/socdev/enable/disA56168fl.htm>>.

<sup>76</sup> Déclaration de Vicente Fox, Président du Mexique, à l'occasion de la cinquante-sixième session de l'Assemblée générale, le 10 novembre 2001.

protection et l'intégration des populations autochtones et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants, qui promouvait l'assimilation des peuples autochtones en vue de protéger leur santé et leur bien-être, par la Convention No 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, qui reconnaît l'identité des peuples autochtones et leur droit de participer à la prise des décisions intéressant leur avenir.

301. Unis dans une lutte commune pour leurs droits, les peuples autochtones apportent sur la table des négociations des questions variées. Certains se préoccupent surtout de leurs terres, d'autres de leur culture. Certains préconisent la préservation de leur mode de vie, d'autres sont favorables à la pleine participation à la vie matérielle et culturelle des sociétés qui les entourent tout en conservant leur identité propre. En tout état de cause, le principe fondamental sur lequel doivent être fondées la promotion et l'autonomisation des peuples autochtones est la reconnaissance du fait que les traditions et les modes de vie des autochtones, tout en étant précieux en soi, apportent par ailleurs à la connaissance des plantes médicinales et de l'agriculture durable et aux approches en matière de protection et de conservation de l'environnement une contribution majeure dont bénéficie la communauté mondiale tout entière.

302. C'est aux États eux-mêmes qu'il appartient de résoudre les contentieux relatifs aux terres et aux droits des peuples autochtones. Les systèmes politiques et les appareils judiciaires, ainsi que la justice sociale et culturelle de chaque État, jouent un rôle primordial dans l'élaboration des politiques en faveur des peuples autochtones. Les objectifs de développement de l'État comme ceux des peuples autochtones doivent être pondérés et aplanir les divergences. Les pressions exercées par la communauté internationale vont dans le sens de la lutte que mènent les peuples autochtones.

303. Il est donc indispensable d'élaborer et d'adopter des lois qui garantissent les droits des peuples autochtones et protègent ces derniers du racisme et de la discrimination institutionnelle. Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme devraient énoncer les normes nécessaires à la définition d'un cadre concret à cet égard. Il est en outre essentiel que les peuples autochtones participent pleinement à la conception, à l'application et à l'évaluation des politiques et des programmes destinés à résoudre leurs difficultés.

304. Il est très important d'encourager et de faciliter le dialogue entre les peuples autochtones et la société ordinaire, notamment en organisant des réunions dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales. De telles rencontres sont un moyen de sensibiliser en permanence l'opinion publique au sort tragique des peuples autochtones et de permettre à ces derniers d'exposer leur cause aux États, aux médias internationaux et à la société civile dans son ensemble. Elles sont aussi un élément essentiel du processus qui assurera que toutes les parties prenantes des sociétés modernes et autochtones puissent parvenir à résoudre leurs difficultés d'une manière pacifique et efficace.

### **Une société pour tous les âges**

305. Pour la majorité des personnes âgées, les situations à risque et la vulnérabilité augmentent avec l'âge. Les personnes âgées ont accumulé depuis leur enfance des forces et des faiblesses qui déterminent leur capacité à gérer les risques et

l'insécurité rencontrées en fin de vie. À mesure que l'on vieillit, les transitions sont généralement plus marquées et la possibilité que des événements difficiles se produisent augmente.

306. Les personnes âgées ne sont pas vulnérables par définition, mais elles présentent, en tant que groupe, des caractéristiques fondamentales similaires considérées comme étant à l'origine d'une série de problèmes communs à ces personnes, en particulier à mesure qu'elles avancent en âge. Bien que le vieillissement ne soit pas un risque en soi, les individus qui atteignent un âge élevé sont souvent obligés de s'adapter à des situations qu'ils peuvent parfois difficilement contrôler, et leurs conditions de vie, sur les plans matériel, social, psychologique et économique, détermineront leur aptitude à faire face à des situations adverses, qu'il s'agisse de maladies chroniques, de la perte de leurs facultés physiques et de leur confort matériel, du veuvage, de la discrimination, de différends ou de situations d'urgence. Il se développe ainsi une tension entre la vulnérabilité d'une part et l'indépendance d'autre part – lorsqu'une personne jusque-là indépendante est confrontée à la nécessité nouvelle de recevoir des soins et de dépendre des autres. La réaction des personnes âgées dépendra de l'adéquation des moyens de protection qu'elles ont acquis tout au long de leur vie, de l'existence et de la qualité des sources d'aide extérieures, et de leur capacité à s'adapter aux situations nouvelles résultant de l'apparition de risques.

307. Les principales causes de la vulnérabilité des personnes âgées dans la société – exclusion, discrimination, protection sociale insuffisante – correspondent à des questions qui se recoupent et vont bien au-delà de celle du vieillissement, et qui sont indissociables du développement et des droits de l'homme. Les participants à la deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement, tenue en 2002, l'ont reconnu et ont lancé un appel pour que la question vieillissement soit intégrée dans tous les domaines d'action, l'accent étant mis en particulier sur les programmes nationaux de développement et les stratégies visant à éliminer la pauvreté. Le Plan d'action international de Madrid sur le vieillissement a fait cas des avancées non négligeables réalisées au cours de la décennie écoulée, qui allaient bien au-delà des préoccupations étroites liées à la protection sociale, et ont associé le vieillissement au développement, légitimant ainsi les initiatives engagées pour traiter la question du vieillissement sous l'angle de la lutte contre la pauvreté, de la participation, de l'égalité entre les sexes et des droits de l'homme. Pour passer à l'étape suivante, le Plan d'action de Madrid engage également à associer la question du vieillissement aux questions de développement et à l'intégrer dans les objectifs et les programmes de développement.

308. Dans l'ensemble, les institutions de développement et les gouvernements ont largement ignoré les incidences de l'augmentation de la population âgée sur leurs stratégies de développement. Il est frappant de constater l'absence de référence aux générations âgées dans les objectifs internationaux de développement et dans les objectifs du Millénaire pour le développement. Pourtant, les objectifs et les débats ont pour toile de fond le vieillissement démographique, phénomène qui prend des proportions suffisamment importantes pour rendre obsolètes de nombreuses recommandations relatives à la politique à mener en matière de lutte contre la pauvreté, de santé et d'emploi qui ne tiennent compte ni du nombre de personnes devenues âgées qui seront à même de contribuer au processus de développement ni de celles qui auront besoin d'une protection sociale et de soins. Les responsables des politiques devraient avoir pour principal souci de s'attaquer aux raisons pour

lesquelles des millions de personnes sont exclues du processus de développement en général et des objectifs de développement et des stratégies de lutte contre la pauvreté en particulier.

309. Les défis que représente le vieillissement de la population sont considérables, non seulement pour les personnes âgées et leurs familles mais encore pour la communauté et la société tout entières. Les mesures destinées à atténuer la vulnérabilité des personnes âgées devraient donc se traduire par des avantages pour la famille, la société et les générations futures – et déboucher sur une situation potentiellement bénéfique à tous.

### **Approches ciblées : limites et obstacles**

310. Durant les années 90, la priorité donnée à l'élimination de la pauvreté et à la bonne gouvernance a fait changer l'approche de la protection sociale, l'accent n'étant plus mis sur la généralisation de la couverture sociale mais sur des transferts extrêmement ciblés. Le principal argument en faveur du passage à des programmes de transfert ciblés est que, dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, les programmes sociaux à vocation universelle se sont avérés inefficaces, onéreux et non viables, privilégiant la classe moyenne et n'aident pas les plus démunis et les plus vulnérables. Si le consensus est maintenu quant à la nécessité de cibler les rares ressources publiques pouvant être consacrées à la protection sociale, le débat qui oppose les partisans de l'approche ciblée aux partisans de l'approche universelle a été ranimé par les récentes crises financières en Asie et en Amérique latine.

311. Le fait que des catégories de population très diverses affectées par ces crises économiques, pauvres et moins pauvres, se soient brusquement trouvées vulnérables et privées de tout moyen de subsistance, et que de nombreux enfants aient dû quitter l'école pour des raisons économiques, a fait prendre conscience qu'il était nécessaire d'instituer une forme ou une autre de protection sociale pour atténuer les conséquences sociales de telles crises. Cette thèse a été confortée par la constatation qu'à l'heure de la mondialisation aucun pays en développement, quelle que soit sa réussite sur le plan économique, n'est à l'abri de la volatilité liée aux fluctuations du commerce international et des flux de capitaux.

312. À l'évidence, les filets de sécurité conçus exclusivement pour les pauvres ne suffisent pas à fournir le cadre nécessaire à une intervention urgente de grande envergure. Une évaluation des divers dispositifs de protection sociale mis en place après les crises a fait apparaître qu'ils étaient le plus susceptibles d'être efficaces dans les circonstances suivantes : lorsque les interventions s'inspirent de programmes déjà en place et bien rôdés; lorsque la capacité institutionnelle et les moyens d'exécution des organismes nationaux et locaux est suffisamment grande pour autoriser une expansion rapide; lorsque les budgets alloués sont adéquats; et lorsque les efforts de redistribution et d'atténuation de la pauvreté reposent sur une volonté et un engagement politiques, dimension souvent absente lorsque les filets de sécurité sont entièrement financés par des ressources extérieures.

313. Des questions plus essentielles ont toutefois été soulevées au sujet de la difficulté d'assurer la précision du ciblage et sa viabilité sociale dans les situations à caractère non urgent. L'un des arguments les plus puissants en faveur du ciblage est qu'il est économiquement rationnel, puisqu'il vise à assurer des prestations à ceux qui en ont le plus besoin, les personnes non démunies n'en bénéficiant qu'au



minimum. Du point de vue de l'inclusion sociale et de l'autonomisation, les avantages économiques de cette approche peuvent toutefois être neutralisés par son coût économique. Outre l'impression de stigmatisation que le ciblage peut faire naître, il est à craindre que le groupe non ciblé n'en vienne à éprouver du ressentiment envers ceux qui reçoivent une aide. Dans certains cas, une différence minime en termes de besoins peut distinguer un groupe cible d'un groupe non cible. En outre, le ciblage implique souvent des coûts administratifs élevés, d'où la diminution du volume des ressources destinées aux groupes concernés.

314. Dans un système ciblé, la décision d'octroyer une aide à certaines personnes plutôt qu'à d'autres peut dépendre de divers facteurs indépendants de l'importance des besoins de l'individu ou du groupe concerné, par exemple les préférences des donateurs, la conception des programmes, des considérations d'ordre politique ou l'emplacement géographique. L'un des systèmes les plus prometteurs repose sur le ciblage décentralisé, où la collectivité est directement associée à la désignation des bénéficiaires et utilise les critères d'éligibilité de son choix. Non seulement les individus au niveau de la collectivité sont plus susceptibles que les administrateurs des programmes de connaître les conditions de vie réelles de la population, mais encore le processus participatif peut donner davantage de moyens à la collectivité en renforçant le contrôle local sur les programmes. Ainsi, le ciblage axé sur la collectivité est avantageux à deux égards : il fait appel à la connaissance de la situation locale, d'où une plus grande précision, d'une part; et il associe directement les bénéficiaires au processus de décision, favorisant par là l'équité et l'inclusion, d'autre part.

315. Le ciblage décentralisé peut cependant présenter aussi des inconvénients. Les responsables au niveau de la collectivité peuvent détourner au profit de leurs propres familles et amis l'assistance destinée aux plus nécessiteux. Le processus risque aussi de devenir très controversé et de faire naître des ressentiments et des tensions au sein de la collectivité entre ceux qui bénéficient d'une assistance et les autres. L'expérience en la matière donne à penser que la réussite du ciblage axé sur la collectivité est étroitement liée au contexte socioculturel local et dépend finalement de l'existence d'un contrat social politiquement viable. Cette leçon peut présenter un intérêt pour toute initiative à petite ou à grande échelle visant à développer un système permanent d'aide sociale.

## **Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et protection sociale**

316. La reconnaissance de la nature pluridimensionnelle de la pauvreté est au coeur des principes qui sous-tendent l'élaboration des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Environ deux tiers de ces documents sont explicitement consacrés aux questions de protection sociale, bien que la précision avec laquelle ces questions sont examinées et la mesure dans laquelle des politiques visant à promouvoir la protection sociale sont élaborées varient considérablement de l'un à l'autre<sup>77</sup>. Il apparaît donc que la protection sociale joue un rôle limité et facultatif plutôt qu'intégral dans la lutte contre la pauvreté.

---

<sup>77</sup> Rachel Marcus et John Wilkinson, « Whose poverty matters? Vulnerability, social protection and PRSPs », Document de travail No 1 [Londres, Childhood Poverty Research and Policy Centre (CHIP), 2002)].

317. D'une manière générale, il s'avère également que les mesures de protection sociale mentionnées dans les DSRP contribuent faiblement à la redistribution des ressources. Lorsqu'il y a effectivement redistribution, c'est essentiellement au prix de dépenses accrues en faveur des services publics à l'intention des plus démunis. Les DSRP traitent donc de la protection sociale essentiellement sous l'angle de son utilité au regard de l'atténuation des pires effets de la pauvreté plutôt que de celle qu'elle pourrait avoir s'agissant d'aider les gens à se sortir de la pauvreté.

318. Une caractéristique marquante des DSRP est qu'aucune des stratégies n'établit le lien entre la protection sociale et les mesures visant à garantir que les pauvres tirent parti de la croissance économique, ce qui donne à entendre que la protection sociale n'est pas conçue comme l'un des instruments de la redistribution et du développement. Il ne semble pas non plus y avoir de réelle coordination entre les mesures de promotion de l'inclusion sociale des plus démunis et les groupes les plus marginalisés d'une part, et le développement d'autre part. Cette constatation est d'autant plus déconcertante que plusieurs documents ont été élaborés dans des pays où il est avéré que les filets « traditionnels » de protection sociale disparaissent progressivement, conséquence de la désintégration de la famille élargie, de l'urbanisation, de la migration rurale ou des difficultés économiques.

319. Il ressort de l'évaluation de l'impact des mesures de protection sociale, à supposer qu'il en soit fait mention dans les DSRP, que la couverture offerte était faible et très inadéquate<sup>78</sup>. Les mesures tendaient à privilégier les moyens de subsistance, le soutien des revenus et l'accès aux services essentiels. Les prestations monétaires étaient un élément important de certains documents intérimaires de stratégie de réduction de la pauvreté (DISRP), en particulier de ceux émanant de pays en transition sur le plan économique. Néanmoins, faute de ressources suffisantes, les allocations étaient si peu substantielles, selon les informations recueillies, que très peu de gens ont effectivement profité de cette aide. Environ un tiers des DSRP faisaient état de pensions, l'accent étant essentiellement mis sur les pensions de vieillesse, bien que les pensions d'invalidité et de guerre aient été mentionnées aussi dans une certaine limite. Encore une fois, faute de ressources, la couverture en la matière était faible et inadéquate.

320. Un certain nombre de pays continuent à dépendre entièrement des redevances versées par les utilisateurs des services sociaux essentiels (enseignement primaire et soins de santé préventifs, par exemple), pratique qui exclut les plus démunis et contredit les objectifs en matière de lutte contre la pauvreté énoncés dans les DSRP. Il faudrait donc promouvoir plus systématiquement dans le cadre des DSRP les avantages de la facilitation de l'accès aux services de base, tels que les soins de santé et la distribution de l'eau potable, en supprimant les redevances ou en instituant des bourses pour permettre aux enfants démunis d'aller à l'école.

321. La révision du processus des DSRP à la lumière des objectifs du Millénaire et d'autres engagements pris antérieurement lors de conférences et de sommets des Nations Unies et dans le cadre de leurs processus de suivi est stimulante, nécessaire et logique. Elle offre une occasion d'élargir l'élaboration et la mise en oeuvre des DSRP au-delà de leur portée actuelle, en s'intéressant tout particulièrement aux mesures systématiques qui présentent un intérêt tangible pour la population défavorisée.

---

<sup>78</sup> Ibid.

## Recommandations

322. Une réduction de la pauvreté ne fait pas systématiquement disparaître la discrimination et les préjugés sociaux et culturels. Les pouvoirs publics doivent prendre des mesures allant explicitement dans ce sens et veiller à la stricte application des mesures de protection prévues par la loi, afin de lever les obstacles qui s'opposent à l'insertion sociale.

323. Les obstacles à l'équité et à l'insertion sociales privent les populations marginalisées, non seulement de la possibilité de protéger leurs droits économiques et de contribuer pleinement à la société, mais également de celle de percevoir un revenu suffisant. Dans les mesures qu'ils prennent en vue de réduire la vulnérabilité sociale, les pouvoirs publics doivent donc s'appuyer sur une approche intégrée du problème, tout en tenant compte des priorités pertinentes afin d'optimiser l'efficacité de leurs stratégies.

324. L'objectif d'une société pour tous – filles et garçons, hommes et femmes – consiste, notamment, à donner à tous les groupes sociaux la possibilité de participer à la société. En vue de contribuer à la réalisation d'un tel objectif, il est nécessaire de supprimer tout ce qui exclut certaines populations ou crée une discrimination à leur encontre et de faire en sorte que ces dernières participent pleinement à la prise des décisions.

325. Pour mettre les handicapés mieux à même de subvenir à leurs besoins, il faut agir à l'échelle nationale et internationale afin de promouvoir des stratégies de réadaptation qui optimisent leurs capacités fonctionnelles; des aménagements extérieurs et intérieurs qui suppriment les obstacles superflus dans leur milieu de vie; des mesures d'insertion et de responsabilisation qui les encouragent à participer davantage à la société.

326. Les handicapés devraient pouvoir aller dans les mêmes écoles que les autres, pouvoir chercher un emploi productif et rémunérateur sur le marché libre du travail normal et bénéficier d'une protection sociale lui offrant des services et une garantie de ressources.

327. Comme il est proposé dans les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, il faut développer la notion d'une conception universelle grâce à laquelle les produits et les milieux de vie seraient adaptés au mieux à tous les individus. Améliorer l'accès des handicapés au milieu physique et aux technologies de l'information et des communications les aidera à surmonter les obstacles qui limitent leurs possibilités d'avancée économique et sociale.

328. En utilisant comme cadre les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, il faudrait formuler des politiques et promulguer des lois destinées à protéger les droits des peuples autochtones et à les prémunir contre la discrimination et le racisme institutionnels. Il convient d'accorder une attention spéciale aux questions relatives aux droits fonciers et à la protection de la culture des peuples autochtones. Afin d'instaurer un libre dialogue entre les peuples autochtones et le reste de la société, il faudrait veiller à ce que les peuples autochtones participent pleinement à la formulation, à la mise en oeuvre et à l'évaluation de ces politiques et lois.

329. Les personnes âgées ne constituent pas un groupe vulnérable en soi, mais le processus de vieillissement peut forcer les individus à s'adapter à des conditions

physiques, économiques et sociales, sur lesquelles ils ont peu de contrôle, ce qui accroît le niveau de risques. On peut réduire sensiblement la vulnérabilité des personnes âgées en associant à leurs propres défenses, accumulées au cours de leur vie, des sources d'appui extérieures.

330. Dans leurs stratégies de développement, les décideurs, notamment les institutions de développement et les gouvernements, devraient accorder davantage d'attention aux effets de l'augmentation du nombre de personnes âgées, en réfléchissant tant à la contribution que les anciens, hommes et femmes, peuvent apporter au processus de développement qu'à la demande à laquelle devront faire face les services de protection sociale et de santé.

331. Comme l'ont constaté en 2002 les participants à la deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement, la question du vieillissement devrait être intégrée dans tous les domaines d'intervention des pouvoirs publics, surtout dans les programmes nationaux de développement et d'élimination de la pauvreté. En outre, il conviendrait d'aborder les questions relatives aux personnes âgées dans le cadre de la réduction de la pauvreté, de la participation, de l'égalité des sexes et des droits de l'homme, en les reliant aux objectifs et aux grandes orientations du développement.

332. Compte tenu des incidences énormes du vieillissement de la population, il faudrait formuler des politiques visant à réduire la vulnérabilité des personnes âgées, au profit, non seulement des personnes âgées et des membres de leur famille, mais aussi de la collectivité, de la société dans son ensemble et des générations à venir.

333. L'organisation de services de protection sociale au niveau de la collectivité peut constituer un moyen prometteur de fournir des services à ceux qui sont dans le besoin, car c'est alors la collectivité elle-même qui détermine les bénéficiaires, ce qui permet d'accroître la précision du processus et de favoriser l'égalité et l'insertion en renforçant le contrôle des programmes au niveau local. Il conviendrait de développer ce type de services et de formuler un contrat social qui soit politiquement viable.

334. Comme il est indiqué ci-dessus, le système des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté est actuellement revu à la lumière des objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire et d'autres engagements pris lors de conférences et de sommets des Nations Unies et dans le cadre de leur suivi, en mettant un accent particulier sur la promotion de mesures globales qui se traduisent par des gains concrets pour les pauvres. Dans ce contexte, il convient d'envisager de manière plus systématique la possibilité de supprimer la facturation de l'enseignement primaire, des soins de santé préventive et de l'eau salubre, afin de permettre aux pauvres d'avoir accès à ces services de base, ou d'accorder des bourses d'études en vue de favoriser la scolarisation des enfants pauvres.

## **VI. Stratégies fondées sur le respect des droits de l'homme et violation des droits**

335. On considère de plus en plus que la défense des droits fondamentaux des différents groupes sociaux constitue un élément clef de leur autonomisation et de la réduction de leur vulnérabilité. Le chapitre VI est consacré à l'étude de trois tentatives de formulation de stratégies fondées sur le respect des droits de l'homme destinées à promouvoir le progrès social des peuples autochtones, des migrants et des handicapés.

### **Peuples autochtones**

336. Les stratégies fondées sur le respect des droits de l'homme relatives aux peuples autochtones peuvent être regroupées autour de trois grands domaines d'intervention : droits fonciers des peuples autochtones; défense de leur culture; atténuation des effets négatifs des lois et des priorités socioéconomiques qui sont celles de la société ordinaire actuelle.

337. Le transfert de droits fonciers aux peuples autochtones passe par des cadres et des actions juridiques et judiciaires efficaces, notamment la juste application des lois et la délimitation précise des territoires. Cependant, la méthode adoptée traditionnellement pour procéder à des transferts de terrains – notamment les programmes de réforme agraire consistant à transférer, à titre individuel, des lopins de terre aux paysans, en vertu d'une loi civile de la société ordinaire – va à l'encontre de la philosophie des droits communs qui est celle des cultures autochtones. Toutefois, l'attribution de droits fonciers individuels présente, du point de vue de la société ordinaire, un certain nombre d'avantages, tant pratiques qu'économiques : le transfert a déjà une base juridique bien établie; le titre individuel facilite l'obtention de crédits, puisque les terres peuvent servir de caution; une telle pratique favorise la responsabilité individuelle face aux biens. Puisque le titre donne le droit illimité de disposer de la terre, il offre au propriétaire une certaine souplesse et évite le risque de condamner chaque paysan à une seule forme de propriété.

338. Les peuples autochtones sont en général plus favorables à l'octroi de droits fonciers communautaires, qui sont davantage conformes à leur manière de concevoir l'exploitation communautaire ou collective des terres. Un tel système permet en outre d'utiliser la terre avec une certaine souplesse, ce qui se traduit par une meilleure gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Son principal inconvénient est que les terres ne peuvent pas servir de caution et que le système empêche les peuples autochtones d'avoir accès aux marchés du crédit officiels. Il faut donc que les dispositions qui prévoient le transfert de droits fonciers communautaires incluent également des modalités particulières régissant l'accès des peuples autochtones au crédit.

339. Quel que soit le mode de transfert, celui-ci doit absolument conduire à l'exécution stricte et juste des lois. Il arrive trop souvent que les lois ne soient pas appliquées ou que leur exécution soit retardée par le système judiciaire. Ceux qui peuvent se payer une représentation juridique profitent des lacunes de la loi ou des interprétations approximatives de ses dispositions. En outre, dans le cas de l'abrogation unilatérale des traités entre les peuples autochtones et les États, les

peuples autochtones devraient avoir un recours juridique dans le cadre du droit national ou international.

340. On a constaté ces dernières années, une sensibilisation accrue à la culture des peuples autochtones, qui a fait l'objet d'une attention plus grande, sur les plans nationale et internationale. Bien que la valeur des médecines traditionnelles utilisées par les peuples autochtones soit de plus en plus reconnue, ces connaissances posent également le problème du piratage, puisque que le savoir traditionnel n'est pas protégé par les systèmes juridiques fondés sur les droits individuels. À l'heure actuelle, les droits des peuples autochtones sur les connaissances médicales traditionnelles et les plantes médicinales qu'ils utilisent sont protégés au cas par cas par les tribunaux. Il faut, pour empêcher que les connaissances traditionnelles collectives entrent dans le domaine privé exclusif, trouver le moyen de les protéger dans le domaine public.

341. Savoir comment utiliser efficacement ces connaissances pour favoriser le développement des peuples autochtones est au coeur du débat en faveur d'un recours plus important aux connaissances traditionnelles et d'une prévention de leur détournement frauduleux. Les peuples autochtones et les groupes de défense de l'environnement s'opposent au fait que les brevets s'appuient sur la notion de « découverte » sans aucune invention, ce qui expose les connaissances traditionnelles des peuples autochtones à la « découverte » par des scientifiques classiques. Ils sont de plus en plus favorables à un système de protection *sui generis* fondé sur les droits « communautaires », « collectifs » ou « autochtones » sur les connaissances.

342. Dans ce contexte, les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) relatives aux Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, semblent limiter les possibilités d'exploitation par les peuples autochtones de leurs connaissances traditionnelles, surtout si les brevets et les droits d'auteur s'appuient sur leurs connaissances traditionnelles ou sur des données analogues. Les peuples autochtones considèrent que leurs connaissances et leur patrimoine culturel ont évolué collectivement en se développant au fil des générations. Par conséquent, personne ne peut, à titre individuel, s'attribuer telle invention ou découverte de plantes, de semences ou d'autres organismes aux propriétés médicinales. On craint donc que l'accord relatif aux Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce conduise à l'appropriation des plantes et semences médicinales traditionnelles que les peuples autochtones utilisent, ainsi que de leurs connaissances sur la santé, l'agriculture et la préservation de la diversité biologique, ce qui finalement compromettrait les modes d'existence traditionnels.

343. L'appui proposé par l'Union européenne en vue de protéger les ressources génétiques des peuples autochtones contre leur exploitation par l'industrie biotechnologique est encourageant. Selon les propositions de l'Union européenne (qui doivent être examinées par l'Organisation mondiale du commerce), les sociétés qui déposent une demande de brevet devront indiquer l'origine géographique des produits naturels qu'elles exploitent. L'Union européenne recommande par ailleurs que les agriculteurs soient autorisés à continuer d'avoir recours à leur pratique traditionnelle qui consiste à garder et à échanger des semences, notamment celles qui font déjà l'objet d'un brevet.

344. Les décisions relatives au règlement des litiges fonciers et aux droits culturels des peuples autochtones relèvent en dernier ressort des États. Les systèmes politiques et judiciaires et les cadres de justice sociale et culturelle propres à chaque État conditionnent les politiques qui régissent l'octroi de droits aux peuples autochtones. Il faut examiner les objectifs de développement, tant de l'État que des peuples autochtones, et tenter d'arriver à un compromis. Pour être couronnées de succès, ces politiques doivent comprendre des lois qui protègent les droits des peuples autochtones et des lois qui les prémunissent contre la discrimination et le racisme institutionnels.

345. La Convention de l'Organisation internationale du Travail (OIT) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (No 169) a été adoptée en 1989. C'est le principal instrument qui traite spécialement des droits fondamentaux des peuples autochtones. La Convention No 169 s'appuie sur une approche fondée sur le respect de l'identité propre des peuples autochtones et de leurs droits de participer à la prise de décisions les concernant. Cependant, la controverse qui entoure la Convention ne s'est pas calmée avec le temps et à ce jour, seuls 17 pays – dont 13 en Amérique latine – l'ont ratifiée. Des différends majeurs demeurent en ce qui concerne l'absence de reconnaissance du droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes, puisque, conformément à la Convention, les peuples autochtones n'auraient qu'un statut consultatif dans la prise des décisions et jouiraient de droits limités sur les terres et les ressources naturelles. La Convention n'étant pas à la hauteur de leurs attentes, un certain nombre de peuples autochtones ont demandé aux gouvernements de ne pas la ratifier; ces derniers sont souvent eux-mêmes réticents.

346. Dans ce contexte, et vu les violations répétées des droits économiques, sociaux et culturels des peuples autochtones, plusieurs orateurs qui ont pris la parole lors de la deuxième session de l'Instance permanente sur les questions autochtones, tenue en mai 2003, ont souligné combien il importait de formuler des directives internationales claires sur les droits fondamentaux des peuples autochtones. Par ailleurs, les participants ont demandé l'adoption, avant la fin de la Décennie internationale des populations autochtones (1995-2004), du projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones. Cependant, le fait que le projet de déclaration attende depuis neuf ans devant la Commission des droits de l'homme rappelle combien la tâche à venir sera ardue.

## **Migrants**

347. Depuis les années 90, bon nombre de gouvernements ont pris conscience du fossé qui sépare la nature de plus en plus complexe des flux actuels de migrants et les cadres institutionnel et juridique traditionnels qui servent de référence en matière d'immigration, et selon lesquels chaque catégorie de migrants est clairement et indiscutablement définie. Ces préoccupations ont conduit à des réévaluations des instruments internationaux en matière de migration. Plusieurs gouvernements, qui considèrent que le régime international d'asile actuel, défini par la Convention de 1951, et son Protocole de 1967 sont désuets, l'ont remis en cause. Un grand nombre de pays s'opposent fermement à l'action menée par l'Organisation internationale du Travail en vue d'obtenir la ratification des conventions internationales relatives aux travailleurs migrants. Il ressort des travaux menés sous les auspices de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies que dans la plupart des

régions du monde, les autorités nationales ne respectent pas forcément les droits fondamentaux des migrants; parallèlement, on a enregistré une augmentation des manifestations de racisme, de xénophobie et d'autres formes de discrimination et de traitement inhumain et dégradant contre les migrants.

348. La question de la discrimination et des mauvais traitements dont les travailleurs migrants sont parfois victimes est depuis longtemps à l'ordre du jour de la communauté internationale. Trois grands instruments ont été adoptés pour remédier à ce problème : la Convention de l'OIT concernant les travailleurs migrants (No 97, 1949); la Convention de l'OIT sur les migrations dans des conditions abusives et sur la promotion de l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants (No 143, 1975); la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990).

349. Peu de pays ont ratifié ces conventions. En juillet 2003, 42 pays avaient ratifié la Convention No 97 de l'OIT et 18 pays la Convention No 143 de l'OIT. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille a été ratifiée par 22 pays et est entrée en vigueur le 1er juillet 2003. Elle constitue un instrument majeur dans la lutte plus large en faveur de la protection internationale des droits de l'homme. Peu de pays développés sont devenus parties à ces conventions : dix pour la Convention No 97 de l'OIT; trois pour la Convention No 143 de l'OIT et aucun pour la Convention de 1990. En outre, la grande majorité des pays qui ont ratifié la Convention No 97 de l'OIT en ont exclu les principales dispositions. En partie peut-être du fait du caractère limité de la ratification des conventions internationales sur la question, de nombreux États ont recours à divers types de coopération pour la gestion des migrations. Des consultations bilatérales et des processus consultatifs régionaux en Europe, Afrique, Asie de l'Est et Asie du Sud, Amérique du Nord et du Sud portent sur les questions de migration. En outre, la récente « Initiative de Berne<sup>79</sup> » a pour objectif de mettre en commun les objectifs prioritaires des pouvoirs publics et de déterminer les intérêts à long-terme, les notions communes et les pratiques efficaces dans le domaine des migrations.

350. Lors de la Conférence internationale du Travail de juin 1999, l'OIT a examiné une étude – établie sur la base de communications échangées avec les gouvernements – sur le statut et l'avenir de ses deux conventions relatives aux droits des travailleurs migrants. Il est clairement ressorti de cette étude que les gouvernements semblaient s'entendre sur les grandes lignes de ces instruments, mais qu'ils avaient des réserves évidentes concernant des dispositions particulières relatives au recrutement des travailleurs migrants; le régime d'indemnités, dont les montants pouvaient dans certains cas dépasser les prestations prévues par la législation nationale; les droits accordés aux migrants en situation irrégulière; et, surtout, l'égalité des chances et de traitement entre les travailleurs étrangers et les travailleurs nationaux. Par ailleurs, certaines des dispositions de la Convention ont été jugées dépassées. Par exemple, les dispositions relatives à l'égalité de traitement entre les travailleurs étrangers et les travailleurs nationaux n'ont plus lieu d'être dans le contexte des accords régionaux sur la libre circulation et l'égalité de traitement des nationaux originaires des États membres d'entités telles que l'Union européenne et le Marché commun du Sud (MERCOSUR).

---

<sup>79</sup> Lancée par le Gouvernement suisse lors de son colloque international sur les migrations (juin 2001).



351. Il y a eu néanmoins, certains faits positifs. La publication par les Nations Unies des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (1998) (E/CN-4/1998/53/Add.2, annexe) a marqué un tournant, puisque pour la première fois on y énonçait les droits des personnes déplacées et les obligations des parties au conflit en ce qui concernait les droits de ces populations. En outre, dans sa résolution 55/25 du 15 novembre 2000, l'Assemblée générale a adopté la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention de Palerme); le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants et le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnels à la Convention (résolution 55/25 de l'Assemblée générale, annexes I à III). Ces deux protocoles (Protocoles de Palerme) sont le signe d'une réelle tentative de la communauté internationale de lutter contre les migrations irrégulières et de protéger les droits des migrants sans papiers en insistant sur le caractère criminel du transfert clandestin de personnes.

352. Le mode de ratification des conventions internationales relatives aux travailleurs migrants montre que les gouvernements hésitent de plus en plus à adhérer à de tels instruments internationaux. Il est trop tôt pour dire si les Protocoles de Palerme subiront le même sort. En attendant, le fait que les gouvernements n'aient pas réussi à s'entendre pour définir les droits des travailleurs migrants a de graves conséquences sur la vie des migrants et des membres de leur famille.

353. En l'absence d'une définition précise des droits des migrants, reconnue internationalement, les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme se contentent de garantir la protection juridique des migrants. Par ailleurs, les instruments internationaux, régionaux et nationaux relatifs aux droits de l'homme couvrent un grand nombre de droits qui concernent directement les migrants. Cependant, le coeur du problème est le respect des droits plutôt que les normes juridiques.

354. Le fait que les gouvernements des pays d'origine et les organisations non gouvernementales qui s'occupent des droits de l'homme aient fait part de leur préoccupation face au nombre croissant de migrants victimes de mauvais traitement et de discrimination a conduit la Commission des droits de l'homme des Nations Unies à nommer en 1997 un Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants. La Commission a également créé le groupe de travail intergouvernemental d'experts sur les droits de l'homme des migrants ayant pour mandat de recueillir tous les renseignements utiles sur les obstacles rencontrés pour assurer la protection effective et entière des droits de l'homme des migrants et de formuler des recommandations visant à renforcer la promotion, la protection et l'exercice de ces droits.

355. Le Groupe de travail a notamment tiré la grande conclusion suivante : dans de nombreuses régions du monde, les gouvernements sont parfaitement conscients du fait que la situation relative aux droits fondamentaux des migrants a tendance à se détériorer, mais il est rare qu'ils signalent avoir pris des mesures pour y remédier. Par conséquent, ceux qui violent les droits fondamentaux des migrants finissent souvent par le faire en toute impunité. Il en ressort que respecter les droits de l'homme des migrants n'est pas, aux yeux de l'opinion publique et de l'avis des décideurs, une obligation aussi forte que respecter les droits fondamentaux des nationaux.

356. Dans une large mesure, cet état de choses reflète à la fois les sentiments anti-immigrants qui prévalent et le statut juridique et social inférieur réservé aux migrants dans les pays d'accueil. Cependant, une telle situation s'explique aussi en partie par le fait que les violations de droits fondamentaux des migrants s'exercent souvent à l'encontre de migrants en situation irrégulière. Les autorités publiques ont l'impression qu'en respectant les droits de l'homme de migrants en situation irrégulière, elles compromettent le droit de l'État à imposer la légalité, question capitale au moment où mettre un terme aux migrations clandestines est une priorité des gouvernements.

## **Personnes handicapées**

357. L'élaboration de démarches axées sur les droits des handicapés remonte aux années 70, au cours desquelles deux grandes déclarations sur les handicapés ont été adoptées par l'Assemblée générale. Dans la Déclaration des droits du déficient mental (résolution 2856 (XXVI) du 20 décembre 1971), il est établi que le déficient mental doit, dans toute la mesure du possible, jouir des mêmes droits que les autres êtres humains, notamment du droit aux soins médicaux et à l'instruction; qu'il a droit à la sécurité économique; qu'il doit pouvoir bénéficier d'une tutelle qualifiée lorsque cela est indispensable; qu'il doit être protégé contre toute exploitation; et qu'il doit pouvoir bénéficier d'une procédure régulière et être préservé légalement contre toute forme d'abus. Il est en outre énoncé que, lorsque cela est possible, le déficient mental doit vivre au sein de sa famille ou d'un foyer s'y substituant et participer à différentes formes de la vie communautaire.

358. Par sa résolution 3447 (XXX) du 9 décembre 1975, l'Assemblée générale a adopté la Déclaration des droits des personnes handicapées, dans laquelle elle demandait qu'une action soit entreprise sur les plans national et international pour la protection des droits des personnes handicapées, et énonçait que le handicapé a les mêmes droits civils et politiques que les autres êtres humains, y compris le droit aux mesures destinées à lui permettre d'acquérir la plus large autonomie possible. Elle y proclamait également les droits des personnes handicapées, notamment leur droit à l'éducation, au traitement médical et aux services de placement. Elle reconnaissait également leur droit à la sécurité économique et sociale; celui d'obtenir un emploi; celui de vivre au sein de leur famille; celui de participer à des activités sociales ou créatives; celui d'être protégé contre toute exploitation et contre tout mauvais traitement abusif ou dégradant; et leur droit à bénéficier d'une assistance légale qualifiée.

359. Ces deux textes ont ouvert la voie à l'établissement d'ensembles complets de principes visant à insérer les personnes handicapées dans la société, notamment au Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 37/52 du 3 décembre 1982, et aux Règles pour l'égalisation des chances des handicapés (résolution 48/96 de l'Assemblée générale, en date du 20 décembre 1993, annexe).

360. Le Programme d'action mondial, qui valorise la prévention du handicap, la réadaptation et l'égalisation des chances des personnes atteintes de handicap, représente une synthèse originale de la démarche axée sur les droits de l'homme et de l'approche plus classique des problèmes des handicapés. Tout en poursuivant l'action menée jusqu'alors, cette démarche axée sur les droits de l'homme place

l'égalisation des chances des handicapés exactement sur le même plan que la prévention et la réadaptation. Le Programme d'action mondial admet la possibilité d'appliquer la Déclaration universelle des droits de l'homme aux personnes handicapées et il propose des mesures pratiques à prendre dans le domaine des droits de l'homme.

361. Les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés ont contribué de façon déterminante à l'émergence de normes internationales relatives au handicap. Si elles n'ont aucun caractère contraignant, ces Règles offrent aux personnes handicapées et aux organisations qui les défendent un instrument pour l'élaboration de politiques et d'initiatives ainsi que pour la coopération technique et économique. La Déclaration universelle des droits de l'homme en est le fondement politique et moral. Toutefois, ces directives appliquent la démarche axée sur les droits de l'homme à des domaines qui, normalement, n'entrent pas dans le champ d'application des droits de l'homme. La Règle 2, notamment, propose aux États plusieurs mesures leur permettant d'assurer aux handicapés des soins de santé efficaces.

362. Outre les cadres normatifs et politiques généraux relatifs au handicap, les deux instruments internationaux spéciaux suivants ont été adoptés : la Convention No 159 de l'Organisation internationale du Travail et la Déclaration de Salamanque et Cadre d'action pour l'éducation et les besoins spéciaux. La Convention No. 159, intitulée « Convention sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées », a été adoptée en 1983 par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, et elle a, depuis lors, été ratifiée par quelque 73 pays. Elle a pour objectifs de garantir que les mesures appropriées en matière de réadaptation professionnelle sont bien mises à la portée de toutes les catégories de personnes handicapées, et d'assurer l'égalité de chances à toutes les catégories de personnes handicapées afin qu'elles puissent exercer un emploi.

363. Dans la Déclaration de Salamanque sur les principes, les politiques et les pratiques en matière d'éducation et de besoins éducatifs spéciaux, adoptée par la Conférence mondiale sur l'éducation et les besoins éducatifs spéciaux – organisée en 1994 par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, en coopération avec le Gouvernement espagnol –, les participants ont proclamé que l'éducation est un droit fondamental de chaque enfant. Les systèmes éducatifs doivent être conçus de manière à tenir compte de la diversité, et les personnes ayant des besoins éducatifs spéciaux doivent pouvoir accéder aux écoles ordinaires dans une démarche axée sur l'intégration. Ils ont engagé les gouvernements à inscrire l'amélioration de leurs systèmes éducatifs sur la liste de leurs priorités et à adopter, en tant que loi ou politique, le principe de l'éducation intégrée. L'idée maîtresse de la Déclaration était que les écoles devraient fonctionner selon un système pédagogique centré sur l'enfant.

364. Le fait que les Règles n'ont pas force obligatoire a soulevé des questions importantes, et la nécessité d'une convention spéciale relative aux droits des personnes handicapées a été longuement débattue, entre organisations non gouvernementales dans un premier temps, puis dans le cadre d'un comité spécial de l'Assemblée générale, plus récemment. Si l'idée d'une convention spéciale a suscité l'intérêt général, il subsiste des questions de fond ayant trait notamment à son champ d'application et à son objectif, comme l'indique dans son rapport le Rapporteur spécial sur la situation des handicapés de la Commission du

développement social<sup>80</sup>. Dans ce document, le Rapporteur spécial pose les questions fondamentales suivantes : quels domaines cette future convention devrait-elle couvrir? Quelle relation devrait-elle avoir avec les conventions générales existantes? Devrait-elle énoncer un ensemble de principes, d'ordre général par nature mais applicables aux situations diverses que connaissent les différents pays? La perspective doit-elle être essentiellement axée sur les besoins dans les pays en développement? La convention devrait-elle remplacer les Règles ou les deux instruments devraient-ils être complémentaires?

## Recommandations

365. L'aura particulière qui entoure la démarche axée sur les droits de l'homme confère une autorité morale universelle aux revendications sociales dont l'aboutissement dépendrait autrement de simples jugements de valeur. Cependant, les cas étudiés dans le présent chapitre laissent à penser que la contrainte juridique résulte non pas tant des dispositions en vigueur qui ont force de loi pour les États, que du contrat social sur lequel ce droit est fondé. En l'absence de consensus social, il y a peu d'espoir que les textes existants soient appliqués, comme l'atteste la réticence des États à adhérer à un très grand nombre d'instruments juridiques contraignants concernant les droits économiques, sociaux et culturels, et à les appliquer. En fait, le lien entre développement social en général et la Convention internationale relative aux droits économiques, sociaux et culturels reste ténu, voire inexistant.

366. Il faudrait préciser le statut juridique des peuples autochtones et l'étendue de la compétence des États dans le cadre des traités qu'ils ont passés avec eux.

367. Au niveau national comme au niveau international, il convient d'adopter de nouvelles démarches juridiques pour régler les problèmes liés aux droits fonciers. Ces démarches viseront notamment à concilier les modes de vie communautaires des populations autochtones et les solutions adoptées en matière de droits fonciers; à protéger la culture des populations autochtones; et à remédier aux divergences entre les droits de propriété intellectuelle classiques et les formes traditionnelles de propriété collective.

368. Il faudrait modifier l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de sorte qu'il assure une meilleure protection des savoirs et des ressources autochtones.

369. Il convient d'élaborer, aux niveaux national et international, de nouveaux cadres juridiques de référence pour l'immigration, prenant en compte la dynamique et la nature complexes des flux actuels de migrants. On devrait rechercher un consensus international sur les droits fondamentaux des migrants, et privilégier l'application de ces droits dans l'action menée en faveur des droits de l'homme. Des directives applicables par tous les pays devraient être mises au point pour le traitement des migrants sans papiers.

---

<sup>80</sup> Voir la note du Secrétaire général intitulée « Suivi de l'application des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés » (E/CN.5/2002/4), qui contient le rapport du Rapporteur spécial sur son troisième mandat (2000-2002).

370. Les objectifs et le champ d'application du projet de convention sur les droits des personnes handicapées, en particulier pour ce qui a trait à la relation entre la convention et des autres instruments généraux existants pour la protection des droits de l'homme devraient découler d'une évaluation réaliste de la contribution de ces instruments au développement social ainsi qu'à la protection et à l'autonomisation des grands groupes sociaux.

## **VII. Réduction des vulnérabilités, absence de cohérence des politiques et nécessité de coopérer sur le plan international**

371. Atteindre les objectifs de développement et d'élimination de la pauvreté dépend, dans une certaine mesure, de la création d'un climat économique international favorable et de l'adoption de mesures efficaces, notamment de nouveaux mécanismes financiers, visant à aider les pays en développement à parvenir à une croissance économique durable et au développement social et durable, et à renforcer leur régime démocratique. La coopération internationale s'est donc attachée en priorité aux moyens économiques, avec des répercussions indirectes sur les objectifs de développement social à long terme. Si la coopération économique internationale existe de longue date, la coopération internationale en matière de développement social n'en est qu'à ses débuts. Le développement social a été généralement considéré comme relevant de la compétence nationale, le soutien de la communauté internationale étant apporté essentiellement sous forme d'aide, de renforcement des capacités et de coopération technique, et étant souvent subordonné à des thèmes tels que la bonne gouvernance, la démocratie et la prééminence du droit.

372. La mondialisation a mis à l'épreuve le cadre de coopération internationale existant, et elle a permis de prendre davantage conscience de la nécessité de coopérer au développement social sur le plan international. Elle a révélé l'écart entre les systèmes et institutions de réglementation nationale existants d'une part, et la dimension mondiale des opérations économiques et financières menées au sein de ces systèmes et institutions d'autre part, ce qui a donné un nouvel élan à la coopération internationale et à la concertation. Pour combler cet écart, on élabore un ensemble de règles économiques et financières, mais ce cadre ne concerne pas les questions sociales, ni même les répercussions sociales des décisions économiques internationales.

373. De plus, le fait que les efforts de développement soient souvent anéantis par des troubles violents et par des conflits est un autre obstacle majeur à la coopération internationale en faveur du développement social dans les pays en développement. Le nombre élevé de conflits violents qui sévissent actuellement et leur recrudescence rappellent à qui voudrait l'oublier que la prévention des conflits fait partie intégrante de la poursuite du progrès social, du développement et de l'élimination de la pauvreté.

374. L'harmonisation des politiques et les partenariats, associés à la maîtrise nationale des processus, se sont révélés les principes de la coopération internationale pour le développement, et ils ont fait l'objet d'intenses débats dans le cadre du suivi de deux conférences qui se sont déroulées récemment, à savoir la Conférence internationale sur le financement du développement, qui s'est tenue à

Monterrey (Mexique), et la quatrième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, qui s'est tenue à Doha. Ces initiatives étaient, toutefois, essentiellement axées sur une plus grande harmonisation des politiques économiques par l'amélioration de la coordination et de la coopération aux échelons national, régional et mondial. Elles n'ont pas accordé grande attention à l'interdépendance entre les politiques sociales et les politiques économiques, ou encore à la promotion de politiques publiques intégrées, globales, exhaustives et cohérentes.

375. Cette situation est la conséquence directe de la domination de l'approche politique macroéconomique, qui pose en principe que le développement social découlera nécessairement de la croissance économique. Les problèmes de répartition et les objectifs du développement social ne sont donc pas traités de façon explicite, et l'on n'accorde pas véritablement d'attention à l'évaluation et à la compréhension des répercussions sociales des politiques économiques suivies. Près de 10 ans après le Sommet mondial pour le développement social, on a bien compris que, si la croissance économique durable favorable aux pauvres est indéniablement essentielle pour éliminer la pauvreté, il est impératif de réintroduire dans les politiques d'autres composantes du développement telles que l'emploi et l'insertion sociale si l'on veut supprimer les causes mêmes de la vulnérabilité sociale, et non se contenter de traiter les symptômes de la pauvreté.

376. Cependant, en l'absence de nouveaux cadres théoriques et pratiques garantissant l'harmonisation des politiques économiques et sociales, l'engagement politique ne saurait à lui seul améliorer l'efficacité des politiques. La véritable portée de l'interdépendance entre le développement économique et le développement social demeure très mal connue, et ses implications politiques sont rarement prises en compte. Comme indiqué précédemment, dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, la coordination est encore insuffisante entre les politiques visant à promouvoir l'insertion sociale des populations les plus pauvres et les plus marginalisées d'une part, et le développement d'autre part.

377. On attend beaucoup des initiatives prises récemment, notamment du Programme mondial pour l'emploi, du Réseau pour l'emploi des jeunes, de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation et du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), qui visent à élaborer de nouveaux moyens d'associer les objectifs sociaux et les objectifs économiques. Ces initiatives marquent une étape sur la voie de l'instauration d'un partenariat pratique en faveur du développement social, en particulier à travers le partage de l'expérience et des pratiques, et elles devraient servir de tremplin à l'élargissement de la coopération internationale en faveur du développement social, dans l'objectif global de renforcer la gouvernance et de parvenir à l'harmonisation des politiques à tous les échelons.

378. En l'absence de cadres théoriques et pratiques garantissant la cohésion des politiques économiques et sociales, le but, à court terme, de la coopération internationale en matière de lutte contre la vulnérabilité sociale consiste à promouvoir et à mettre en oeuvre les plans d'action en faveur de l'autonomisation et de la participation qui ont été élaborés par les différentes catégories sociales. En pratique, cela consisterait à intégrer de manière systématique ces plans d'action dans des cadres visant à améliorer la coordination entre les partenaires du développement et la cohésion entre les programmes et les politiques (plan-cadre des

Nations Unies pour l'aide au développement et bilan commun de pays – pour l'élaboration desquels l'ONU apporte son concours –, et cadre de coopération de pays et documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté du Programme des Nations Unies pour le développement, notamment).

379. L'absence de cohérence des politiques de développement et de la coopération internationale est stupéfiante. Au cours des débats qui se sont déroulés depuis la deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement, par exemple, il est apparu clairement que tant les institutions de développement que les gouvernements ont largement sous-estimé l'impact du vieillissement de la population et des bouleversements dans les relations entre générations. Les Objectifs internationaux en matière de développement et les objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire, par exemple, appellent l'attention sur les femmes et les enfants dans les domaines de la lutte contre la pauvreté, l'éducation et la santé, mais la question des personnes âgées est étonnamment absente des débats pertinents sur le processus du développement. Dans une certaine mesure, les questions liées au vieillissement ont été prises en compte lors de la Conférence internationale sur le financement du développement et du Sommet mondial du développement durable. Toutefois, si les questions relatives au vieillissement et aux personnes âgées sont progressivement traitées dans le cadre de différentes manifestations mondiales, elles sont encore loin de retenir toute l'attention souhaitée dans le Plan d'action international de Madrid sur le vieillissement.

380. On a davantage pris conscience de la nécessité d'élaborer des stratégies complètes de développement pour les autres groupes sociaux, y compris pour les populations autochtones et les personnes handicapées, comme l'attestent diverses initiatives telles que l'Instance permanente sur les questions autochtones ou encore le projet actuel de rédaction d'une convention internationale visant à défendre et protéger les droits et la dignité des handicapés. Il reste encore beaucoup à faire, toutefois, pour remédier au manque de cohérence dans les politiques de développement et dans la coopération internationale. L'intégration de tous les groupes de population, y compris des personnes âgées, dans le cadre de la mondialisation est certainement l'une des conditions requises pour atteindre les objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire et pour réduire la vulnérabilité sociale.

## **Recommandations**

381. La vulnérabilité sociale telle qu'elle est définie dans le présent rapport a pour cause sous-jacente l'insécurité économique. La croissance économique et la création d'emplois devraient donc avoir une place de choix dans les mesures prises pour réduire cette vulnérabilité, en écho à l'importance accordée à la lutte contre la pauvreté dans la Déclaration du Millénaire. Mais l'expérience a montré que les retombées de la croissance économique, à elles seules, ne pouvaient résoudre les problèmes sociaux.

382. La vulnérabilité sociale est un phénomène complexe dont les causes sont ancrées dans les institutions et les pratiques sociales, économiques et culturelles. La démarche suivie pour réduire la vulnérabilité sociale doit donc être diversifiée et être cohérente. Une politique sociale et économique cohérente est en effet indispensable pour atténuer les effets de la vulnérabilité sur les personnes, les

foyers, les communautés et les groupes sociaux touchés. Il n'est pas nécessaire pour autant de mettre simultanément en oeuvre toutes les mesures, et l'on peut parfaitement envisager leur hiérarchisation. En fait, pour que les politiques soient efficaces il faut établir des priorités, en particulier dans la situation actuelle où les ressources du secteur public sont en règle générale limitées. Pour que les solutions politiques aient une efficacité optimale, les responsables de l'élaboration des politiques doivent aborder le problème dans une optique intégrée sans perdre de vue les priorités. Une telle démarche exige de comprendre parfaitement les relations complexes entre les différentes dimensions et les diverses causes de la vulnérabilité sociale, et d'élaborer de nouveaux modes efficaces de coordination de la mise au point des politiques économiques et sociales.

383. Une politique économique saine est certes essentielle, mais renforcer la capacité des groupes exclus de présenter leurs exigences en matière de prestation de services et de changement de politique est de la plus haute importance dans la lutte contre la vulnérabilité sociale, tout comme le sont les interventions publiques actives en faveur de la cohésion sociale.

384. De plus, le renforcement des capacités institutionnelles et la mise sur pied d'une forme de protection sociale ou d'une autre sont des mesures importantes que les pays en développement doivent prendre pour contrebalancer les conséquences néfastes de la modernisation et de la mondialisation. Les pays développés, quant à eux, doivent réformer leurs régimes de retraite et les autres programmes de protection sociale de façon à prendre en compte les changements survenus – vieillissement de la population, évolution de la famille et intensification des mouvements transnationaux de marchandises, de capitaux et de personnes. Enfin, les politiques visant des aspects particuliers de la vulnérabilité sociale doivent être mieux ciblées, plus solidement étayées et doivent faire davantage appel à la concertation.

## **Conclusion**

385. À l'heure actuelle, bien plus d'un milliard de personnes dans le monde ne mangent pas à leur faim, n'ont pas accès à l'eau potable et ne peuvent envoyer leurs enfants à l'école ou chez le médecin; en d'autres termes ils ne disposent pas des éléments les plus indispensables au respect de leur dignité. Les groupes sociaux étudiés dans le *Rapport sur la situation sociale dans le monde, 2003* sont non seulement inclus dans cette population, mais ils représentent généralement les plus pauvres d'entre eux. L'absence de revenus, les plaies sociales, les préjugés sociaux et culturels et la discrimination sont leur sort quotidien.

386. Il y a presque 10 ans, au Sommet mondial pour le développement social, on a fait valoir qu'il était impossible d'asseoir une économie stable sur une société instable et qu'en l'absence de stabilité sociale, il serait difficile d'instaurer un développement économique durable.

387. L'ampleur, l'ubiquité et la persistance de la vulnérabilité sociale dans le monde indiquent qu'une telle stabilité est encore loin d'être atteinte. Il semblerait, malgré cela, que les politiques économiques soient conduites sans qu'il soit vraiment prêté attention aux conditions sociales sous-jacentes, ou, dans le meilleur des cas, qu'elles soient menées avec la conviction que leur succès aura des répercussions sur les plaies et l'instabilité sociales.



388. Or, sans stabilité économique, et sans stabilité macroéconomique en particulier, il sera difficile de s'attaquer aux origines de la vulnérabilité et, partant, aux causes de la pauvreté, non seulement du fait qu'une telle stabilité est importante pour la croissance économique mais aussi parce que la stabilité macroéconomique permet aux décideurs d'avoir une optique dépassant le court terme. Dans un climat stable, les équipes dirigeantes pourront porter leur attention sur les problèmes structurels à long terme, notamment sur celui de l'équité, problème majeur si l'on considère que toute société stable repose avant tout sur cette notion.

389. Toutefois, les politiques macroéconomiques ne sont pas une fin en soi, mais bien un moyen. Dans son rapport sur l'intégration des politiques sociales et économiques qu'il a présenté à la Commission du développement social, lors de sa quarantième session, le Secrétaire général a déclaré que « ... les finalités des politiques économiques sont "sociales", au sens le plus large » (E/CN.5/2002/3, par. 5). Il est donc primordial, lors de la mise au point des politiques macroéconomiques, d'intégrer des objectifs sociaux explicites, non pas en procédant de façon ponctuelle ou comme si les difficultés devaient être gommées une fois les variables macroéconomiques redressées, mais en alignant directement les politiques économiques et sociales.

390. Si l'on se penche sur la question de la vulnérabilité sociale et sur les groupes sociaux qui en souffrent, on est bien en mal de trouver des politiques économiques et sociales intégrées. Les politiques applicables aux agrégats ne peuvent permettre de résoudre ou de maîtriser les situations auxquelles les groupes sociaux et les personnes se trouvent confrontés. Les particularités et les spécificités de ces groupes sociaux requièrent une approche bien plus fine. Plus que d'instruments rudimentaires tels que les politiques fiscales, monétaires ou de taux de change, c'est d'une véritable panoplie complexe de mesures qu'il faut disposer pour venir à bout de la situation dramatique dans laquelle se trouvent les groupes sociaux.

391. Les chances que de telles mesures soient prévues sont, malheureusement, très ténues : non seulement de telles politiques sont difficiles à élaborer et à mettre en oeuvre, mais elles ont trait au bien-être futur de ceux dont il est d'autant plus facile d'ignorer les problèmes qu'ils sont les plus impuissants et les moins écoutés.

392. Dans sa déclaration faite à l'occasion de la remise du prix Nobel de la paix, le Secrétaire général a déclaré ce qui suit : « Chacun est conscient aujourd'hui du fossé qui sépare les pauvres et les riches dans le monde. Nul ne peut prétendre ignorer le prix de cette inégalité pour les pauvres et les déshérités, qui sont pourtant, comme vous et moi, dignes de vivre comme des êtres humains, de jouir des libertés fondamentales, de se sentir en sécurité, de manger à leur faim et d'apprendre. Mais ils ne sont pas seuls à payer le prix de l'inégalité. En fin de compte, nous le payons tous : Nord et Sud, riches et pauvres, hommes et femmes de toutes les races et de toutes les religions<sup>81</sup> ».

392. S'il n'est plus possible de prétendre ignorer le problème, il est encore trop aisé de fermer les yeux sur ceux qui sont du mauvais côté. Les sociétés perpétuent cette prise de position à leurs risques et périls. C'est à chacun qu'incombe la responsabilité de supprimer la vulnérabilité sociale et d'éliminer la pauvreté. L'être

---

<sup>81</sup> Communiqué de presse de l'Organisation des Nations Unies (SG/SM/8071). Également disponible (en anglais uniquement) à l'adresse électronique suivante : <http://www.nobel.se/peace/laureates/2001/annan-lecture.html>.

humain a des obligations non seulement guidées par son propre intérêt mais aussi fondées sur la solidarité sociale et la justice sociale, deux notions ancrées dans les sentiments d'appartenance à l'humanité, de partage d'une destinée commune et d'aspiration au bien-être de tous. Tels sont les idéaux sur lesquels repose l'Organisation des Nations Unies et ceux qui ont présidé à l'établissement du présent rapport.

## Annexe

Tableau A.1  
Évaluer les vulnérabilités : la pauvreté monétaire

Pays	Seuil international de pauvreté	
	Année de l'enquête	Pourcentage de la population vivant avec moins d'un dollar par jour
Afrique du Sud	1995	<2
Algérie	1995	<2
Arménie	1998	13
Azerbaïdjan	2001	4
Bangladesh	2000	36
Bélarus	2000	<2
Bolivie	1999	14
Botswana	1993	24
Brésil	1998	10
Bulgarie	2001	5
Burkina Faso	1994	61
Burundi	1998	58
Cameroun	1996	33
Chili	1998	<2
Chine	2000	16
Colombie	1998	14
Costa Rica	1998	7
Côte d'Ivoire	1995	12
Croatie	2000	<2
Égypte	2000	3
El Salvador	1997	21
Équateur	1995	20
Estonie	1998	<2
Éthiopie	1999-2000	82
Ex-République yougoslave de Macédoine	1998	<2
Fédération de Russie	2000	6
Gambie	1998	59
Géorgie	1998	<2
Ghana	1999	45
Guatemala	2000	16
Guyana	1998	<2
Honduras	1998	24
Hongrie	1998	<2
Inde	1999-2000	35

<i>Pays</i>	<i>Seuil international de pauvreté</i>	
	<i>Année de l'enquête</i>	<i>Pourcentage de la population vivant avec moins d'un dollar par jour</i>
Indonésie	2000	7
Jamaïque	2000	<2
Jordanie	1997	<2
Kazakhstan	1996	1,5
Kenya	1997	23
Kirghizistan	2000	2
Lesotho	1993	43
Lettonie	1998	<2
Lituanie	2000	<2
Madagascar	1999	49
Malaisie	1997	<2
Malawi	1997-1998	42
Mali	1994	73
Maroc	1999	<2
Mauritanie	1995	29
Mexique	1998	8
Mongolie	1995	14
Mozambique	1996	38
Namibie	1993	35
Népal	1995	38
Nicaragua	1998	82
Niger	1995	61
Nigéria	1997	70
Ouganda	1996	82
Ouzbékistan	1998	19
Pakistan	1998	13
Panama	1998	8
Paraguay	1998	20
Pérou	1996	16
Philippines	2000	15
Pologne	1998	<2
Portugal	1994	<2
République centrafricaine	1993	67
République de Corée	1998	<2
République de Moldova	2001	22
République démocratique populaire lao	1997-1998	26
République dominicaine	1998	<2
République islamique d'Iran	1998	<2

<i>Pays</i>	<i>Seuil international de pauvreté</i>	
	<i>Année de l'enquête</i>	<i>Pourcentage de la population vivant avec moins d'un dollar par jour</i>
République tchèque	1996	<2
République-Unie de Tanzanie	1993	20
Roumanie	2000	2
Rwanda	1983-1985	36
Sénégal	1995	26
Sierra Leone	1989	57
Slovaquie	1996	<2
Slovénie	1998	<2
Sri Lanka	1995-1996	7
Tadjikistan	1998	10
Thaïlande	2000	<2
Trinité-et-Tobago	1992	12
Tunisie	1995	<2
Turkménistan	1998	12
Turquie	2000	<2
Ukraine	1999	3
Uruguay	1998	<2
Venezuela	1998	15
Viet Nam	1998	18
Yémen	1998	16
Zambie	1998	64
Zimbabwe	1990-991	36

*Source* : Banque mondiale, World Development Indicators, 2003 (Washington D. C., 2003).

Tableau A.2

## Évaluer les vulnérabilités : chômage, emploi dans le secteur informel urbain et cotisations à des caisses de retraite

Pays	Chômage <sup>a</sup>			Emploi dans le secteur informel urbain <sup>b</sup>			Cotisations à des caisses de retraite <sup>c</sup>
	Hommes au chômage (en pourcentage de la population active masculine)	Femmes au chômage (en pourcentage de la population active féminine)	Chômeurs (en pourcentage de la population active totale)	Hommes (En pourcentage de la population active masculine)	Femmes (en pourcentage de la population active féminine)	Emploi total dans le secteur informel urbain (en pourcentage de la population active totale)	Pourcentage de la population en âge de travailler cotisant à une caisse de retraite
Albanie	16	21	18				31
Afrique du Sud	20	28	23	11	26	17	
Algérie							23
Allemagne	8	9	8				82
Argentine	12	14	13	48	36	43	39
Arménie	5	15	9				49
Australie	7	7	6				
Autriche	5	5	5				77
Azerbaïdjan	1	1	1				46
Bangladesh							3
Bélarus			2				94
Belgique	6	9	7				66
Bolivie						53	13
Botswana				12	28	19	
Brésil	7	12	10	43	31	38	31
Bulgarie	14	14	14				63
Burkina Faso							3
Burundi							3
Cameroun							12
Canada	7	7	7				80
Chili	9	10	10	33	32	32	35
Chine			3				17
Cisjordanie et Gaza			14				
Colombie	17	25	21	49	44	47	29
Costa Rica	5	8	6	43	36	40	39
Côte d'Ivoire				37	73	53	9

Pays	Chômage <sup>a</sup>			Emploi dans le secteur informel urbain <sup>b</sup>			Cotisations à des caisses de retraite <sup>c</sup>
	Hommes au chômage (en pourcentage de la population active masculine)	Femmes au chômage (en pourcentage de la population active féminine)	Chômeurs (en pourcentage de la population active totale)	Hommes (En pourcentage de la population active masculine)	Femmes (en pourcentage de la population active féminine)	Emploi total dans le secteur informel urbain (en pourcentage de la population active totale)	Pourcentage de la population en âge de travailler cotisant à une caisse de retraite
Croatie	13	15	21	6	7	6	57
Danemark	5	6	5				88
Égypte	5	20	8				34
El Salvador	8	6	7				25
Équateur	8	16	12	54	55	53	34
Espagne	10	21	14				61
Estonie	13	10	15				67
États-Unis	4	5	4				92
Éthiopie				19	53	33	
Ex-République yougoslave de Macédoine	33	38	35				47
Fédération de Russie	14	13	11				
Finlande	10	11	10				84
France	9	12	10				75
Gabon							14
Gambie	15	12	14				
Géorgie							40
Ghana			79				9
Grèce	7	17	11				73
Guatemala							19
Guinée							2
Honduras	4	4	4	53	58	55	18
Hong Kong, Région administrative spéciale de Chine	5	4	5				
Hongrie	8	6	7				65
Inde							8
Indonésie			6	19	23	21	7
Irlande	5	5	5				65

Pays	Chômage <sup>a</sup>			Emploi dans le secteur informel urbain <sup>b</sup>			Cotisations à des caisses de retraite <sup>c</sup>
	Hommes au chômage (en pourcentage de la population active masculine)	Femmes au chômage (en pourcentage de la population active féminine)	Chômeurs (en pourcentage de la population active totale)	Hommes (En pourcentage de la population active masculine)	Femmes (en pourcentage de la population active féminine)	Emploi total dans le secteur informel urbain (en pourcentage de la population active totale)	Pourcentage de la population en âge de travailler cotisant à une caisse de retraite
Israël	9	8	8				63
Italie	9	16	11				68
Jamaïque	10	23	16	26	21	24	46
Japon	5	5	5				92
Jordanie	12	21	13				25
Kazakhstan			14			12	28
Kenya						58	24
Kirghizistan						12	42
Lettonie	16	13	8			17	52
Lituanie	20	14	17	12	5	9	
Madagascar						58	5
Malaisie			3				38
Mali				--	--	71	2
Maroc	20	28	22				11
Maurice							57
Mauritanie							4
Mexique	2	3	2	38	30	35	31
Moldova			11				
Mongolie	5	6	6				
Mozambique							2
Myanmar				53	57	54	
Népal	2	1	1				
Nicaragua	9	15	13				13
Niger							2
Nigéria							1
Norvège	4	3	3				86
Nouvelle-Zélande	6	6	6				
Pakistan	4	15	6				2



Pays	Chômage <sup>a</sup>			Emploi dans le secteur informel urbain <sup>b</sup>			Cotisations à des caisses de retraite <sup>c</sup>
	Hommes au chômage (en pourcentage de la population active masculine)	Femmes au chômage (en pourcentage de la population active féminine)	Chômeurs (en pourcentage de la population active totale)	Hommes (En pourcentage de la population active masculine)	Femmes (en pourcentage de la population active féminine)	Emploi total dans le secteur informel urbain (en pourcentage de la population active totale)	Pourcentage de la population en âge de travailler cotisant à une caisse de retraite
Panama	11	18	13	36	28	<b>32</b>	41
Paraguay						<b>58</b>	9
Pays-Bas	3	5	4				75
Pérou	8	9	8	45	53	<b>48</b>	25
Philippines	10	11	10	16	19	<b>17</b>	14
Pologne	15	19	17	14	11	<b>13</b>	64
Portugal	3	5	4				80
Porto Rico	12	8	10				
République de Corée	7	5	4				43
République démocratique du Congo							6
République dominicaine	8	25	14				18
République islamique d'Iran				3	90	<b>18</b>	25
République tchèque	7	11	9				67
République-Unie de Tanzanie				60	85	<b>67</b>	2
Roumanie	7	6	11				48
Royaume-Uni	7	5	5				85
Rwanda							13
Sénégal							5
Singapour	5	5	4				56
Slovaquie	16	16	19	25	11	<b>19</b>	72
Slovénie	8	7	8				69
Soudan							12
Sri Lanka	7	16	11				21
Suède	7	7	5				89
Suisse	2	3	3				97
Tchad							1
Thaïlande	3	3	2	75	79	<b>77</b>	17

Pays	Chômage <sup>a</sup>			Emploi dans le secteur informel urbain <sup>b</sup>			Cotisations à des caisses de retraite <sup>c</sup>
	Hommes au chômage (en pourcentage de la population active masculine)	Femmes au chômage (en pourcentage de la population active féminine)	Chômeurs (en pourcentage de la population active totale)	Hommes (En pourcentage de la population active masculine)	Femmes (en pourcentage de la population active féminine)	Emploi total dans le secteur informel urbain (en pourcentage de la population active totale)	Pourcentage de la population en âge de travailler cotisant à une caisse de retraite
Togo							15
Trinité-et-Tobago	11	17	13				
Tunisie							23
Turquie	8	7	9				27
Ukraine	12	12	12	5	5	5	66
Uruguay	9	15	11	39	41	36	78
Venezuela			15	47	46	47	18
Viet Nam							10
Zambie							8
Zimbabwe	7	5	6				10

Source : Banque mondiale, World Development Indicators 2003 (Washington, 2003).

<sup>a</sup> Les chiffres relatifs au chômage ont été calculés pour la période 1998-2001.

<sup>b</sup> Les chiffres du chômage urbain ont été calculés pour la période 1995-1999.

<sup>c</sup> Les chiffres relatifs aux cotisants à des caisses de retraite concernent les années 1990 à 2001. La période varie selon les pays.

Tableau A.3

**Évaluer la pauvreté des enfants et des jeunes : mauvaises conditions sanitaires, exploitation sur le marché du travail et analphabétisme**

<i>Pays</i>	<i>Malnutrition des enfants de moins de 5 ans (en pourcentage)<sup>a</sup></i>		<i>Enfants de 10 à 14 ans dans la population active (en pourcentage)</i>		<i>Taux d'analphabétisme des jeunes<sup>b</sup></i>	
	<i>Rapport poids/âge</i>	<i>Rapport taille/âge</i>	<i>1980</i>	<i>2001</i>	<i>Hommes de 15 à 24 ans<sup>d</sup></i>	<i>Femmes de 15 à 24 ans<sup>d</sup></i>
Afghanistan	49	48	28	24		
Afrique du Sud	9	23			8	9
Albanie	14	15			1	3
Algérie	6	18			6	18
Angola	41	53	30	26		
Arabie saoudite					5	9
Argentine	5	12	8	2	2	1
Arménie	3	13				
Australie	–	–				
Azerbaïdjan	17	20				
Bangladesh	48	45	35	27	43	60
Bénin	23	31	30	26	28	63
Bolivie	8	27	19	11	2	6
Bosnie-Herzégovine	4					
Botswana	13	29	26	14	15	8
Brésil	6	11	19	14	6	3
Burkina Faso	34	37	71	42	53	75
Burundi	45		50	48	33	36
Cambodge	45	45	27	24	16	25
Cameroun	22	29	34	23	8	11
Chili	1	2			1	1
Chine	10	14	30	7	1	3
Cisjordanie et bande de Gaza	15					
Colombie	7	14	12	6	4	2
Congo			27	25	2	3
Costa Rica	5	6	10	4	2	1
Côte d'Ivoire	21	25	28	18	29	46
Croatie	1	1				
Égypte	4	19	18	9	23	36
El Salvador	12	23	17	13	11	12
Équateur	14	26	9	4	2	3
Émirats arabes unis	7				12	5
Érythrée	44	38	44	38	19	39

<i>Pays</i>	<i>Malnutrition des enfants de moins de 5 ans (en pourcentage)<sup>a</sup></i>		<i>Enfants de 10 à 14 ans dans la population active (en pourcentage)</i>		<i>Taux d'analphabétisme des jeunes<sup>b</sup></i>	
	<i>Rapport poids/âge</i>	<i>Rapport taille/âge</i>	<i>1980</i>	<i>2001</i>	<i>Hommes de 15 à 24 ans<sup>d</sup></i>	<i>Femmes de 15 à 24 ans<sup>d</sup></i>
États-Unis d'Amérique	1	2				
Éthiopie	47	52	46	41	38	50
Ex-République yougoslave de Macédoine	6	7				
Fédération de Russie	3	13				
Gabon	12	21	29	13		
Gambie	17	30	44	33	33	49
Géorgie	3	12				
Ghana	25	26	16	12	6	11
Guinée	33	41	41	31		
Guinée-Bissau	25		43	36	26	54
Guatemala	24	46	19	14	14	27
Haïti	17	23	33	22	35	34
Honduras	17	39	14	7	16	13
Inde	53	52	21	12	20	34
Hong Kong, Chine					1	
Indonésie	25	42	13	7	2	3
Iran (République islamique d')	11	15	14	2	4	8
Iraq			11	2	40	70
Israël						1
Jamahiriya arabe libyenne	5	15				6
Jamaïque	4	4			9	2
Jordanie	5	8			1	1
Kazakhstan	4	10				
Kenya	22	33	45	39	4	5
Kirghizistan	11	25				
Koweït	2	3			8	6
Lesotho	18	44	28	20	17	1
Liban	3	12			3	7
Libéria			26	15	14	46
Madagascar	40	48	40	34	16	23
Malaisie	20		8	2	2	2
Malawi	25	49	45	31	19	38
Mali	27	49	61	50	52	74
Maroc			21	1	23	40
Maurice	15	10	5	2	6	5
Mauritanie	32	35	30	22	43	59

<i>Pays</i>	<i>Malnutrition des enfants de moins de 5 ans (en pourcentage)<sup>a</sup></i>		<i>Enfants de 10 à 14 ans dans la population active (en pourcentage)</i>		<i>Taux d'analphabétisme des jeunes<sup>b</sup></i>	
	<i>Rapport poids/âge</i>	<i>Rapport taille/âge</i>	<i>1980</i>	<i>2001</i>	<i>Hommes de 15 à 24 ans<sup>d</sup></i>	<i>Femmes de 15 à 24 ans<sup>d</sup></i>
Mexique	8	18	9	5	2	3
Mongolie	13	25	4	1	1	1
Mozambique	26	36	39	32	24	52
Myanmar	43	45	28	23	9	9
Namibie			34	17	10	6
Népal	48	51	56	41	23	56
Nicaragua	12	25	19	12	29	27
Niger	40	40	48	43	67	86
Nigéria	31	34	29	24	10	15
Oman	23	23				3
Pakistan	38	36	23	15	38	57
Ouganda	23	39	49	43	14	27
Ouzbékistan	19	31				
Panama	8	18	6	2	3	4
Papouasie-Nouvelle-Guinée			28	17	20	28
Paraguay			15	5	3	3
Pérou	7	25	4	2	2	5
Philippines	32	32	14	5	1	1
Porto Rico					3	2
Portugal			8	1		
République arabe syrienne	13	21	14	2	4	20
République centrafricaine	23	28			23	39
République démocratique du Congo	34	45	33	28	11	24
République démocratique populaire lao	40	41	31	25	15	28
République dominicaine	5	11	25	13	9	8
République populaire démocratique de Corée	28					
République-Unie de Tanzanie	29	44	43	36	6	11
Rwanda	24	43	43	41	14	17
Sénégal	18	23	43	26	40	57
Sierra Leone	27		19	14		
Somalie	26	23	38	31		
Soudan	11	34	33	27	17	27
Sri Lanka	33	20	4	2	3	3

Pays	Malnutrition des enfants de moins de 5 ans (en pourcentage) <sup>a</sup>		Enfants de 10 à 14 ans dans la population active (en pourcentage)		Taux d'analphabétisme des jeunes <sup>b</sup>	
	Rapport poids/âge	Rapport taille/âge	1980	2001	Hommes de 15 à 24 ans <sup>d</sup>	Femmes de 15 à 24 ans <sup>d</sup>
Swaziland	10		17	12	10	8
Tadjikistan		31				
Thaïlande	18	13	25	11	1	2
Tchad	28	29	42	36	25	38
Togo	25	22	36	27	12	35
Tunisie	4	8			2	10
Turkménistan	12	22				
Turquie	8	16	21	7	1	6
Ukraine	3	16				
Uruguay	4	10	4	1	1	1
Venezuela	4	13			3	1
Viet Nam	34	37	22	5	5	4
Yémen	46	52	26	18	16	51
Yougoslavie <sup>c</sup>	2	5				
Zambie	24	42	19	15	9	14
Zimbabwe	13	27	37	27	1	4
<i>Région</i>						
Afrique subsaharienne	53	47	35	29	18	27
Amérique latine et Caraïbes			13	8	5	5
Asie de l'Est et Pacifique			27	8	2	4
Asie du Sud	15		23	15	24	41
Europe et Asie centrale	15	14	3	1		1
Moyen-Orient et Afrique du Nord	9	19	14	4	14	26

Source : Banque mondiale, World Development Indicators 2003 (Washington, 2003).

<sup>a</sup> Prévalence de la malnutrition infantine : pourcentage des enfants de moins de 5 ans calculé pour la période 1993-2001.

<sup>b</sup> Les chiffres relatifs au taux d'analphabétisme des jeunes concernent l'année 2001.

<sup>c</sup> À compter du 4 février 2003, le nom officiel de la « Yougoslavie » est « Serbie-et-Monténégro ».

