



# Les OMD peuvent-ils ouvrir la voie à la justice sociale ? Comprendre l'imbrication des inégalités

Naila Kabeer

Institut d'études du développement

# Table des matières

Remerciements	2
Liste des abréviations	2
Liste des figures, tableaux et encadrés	3
Avant-propos	6
Résumé analytique	7
1 Introduction : les valeurs fondamentales de la Déclaration du Millénaire	13
2 Inégalités imbriquées et exclusion sociale	16
2.1 Pertinence pour l'agenda des OMD	16
2.2 Histoire et géographie régionales de l'exclusion sociale	17
3 Inégalités imbriquées et OMD : la situation régionale	20
3.1 Progrès par rapport aux OMD en Amérique latine	21
3.2 Exclusion sociale et OMD en Amérique latine	21
3.3 Progrès en direction des OMD enregistrés en Asie	25
3.4 Exclusion sociale et OMD en Asie	27
3.5 Progrès en direction des OMD en Afrique subsaharienne	30
3.6 Exclusion sociale et OMD en Afrique subsaharienne	31
4 La dynamique d'imbrication des inégalités : les raisons de la persistance de l'exclusion sociale	35
4.1 La dynamique culturelle de l'exclusion	35
4.2 La dynamique économique de l'exclusion : l'inégalité des biens	37
4.3 La dynamique économique de l'exclusion : des moyens de subsistance désavantagés	39
4.4 La dynamique de l'exclusion dans la prestation des services : accès et qualité	41
4.5 La dynamique politique de l'exclusion	43
5 Les OMD en tant qu'instrument de justice sociale : parvenir à l'égalité des chances	45
5.1 États réactifs, citoyens actifs : vers un nouveau contrat social	45
5.2 Consolider les politiques d'information pour combattre l'exclusion	48
5.3 Politiques macroéconomiques et redistribution de la croissance	49
5.4 Des politiques budgétaires progressistes	51
5.5 Politiques juridiques et discrimination positive	52
5.6 Réforme foncière	54
5.7 Promotion des moyens d'existence, d'un travail décent et de l'accès au crédit	56
5.8 Investissement dans les infrastructures et le développement régional	58
5.9 Étendre les services de base à tous les groupes	59
5.10 Une protection sociale inclusive	63
6 Conclusion : principaux sujets de préoccupation et principes	66
Informations complémentaires	70
Notes	71

## Liste des abréviations

ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
APD	Aide publique au développement
ASS	Afrique subsaharienne
BA5D	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
DMPH	Dépense mensuelle par habitant
EDS	Enquête démographique et de santé
IDH	Indice de développement humain
INDISCO	Programme interrégional d'appui aux populations autochtones et tribales par le développement d'organisations de type coopératif et associatif
LAC	Région Amérique latine et Caraïbes
MGF	Mutilations génitales féminines
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODI	<i>Overseas Development Institute</i> (l'institut britannique de développement étranger)
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique des Nations Unies
PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PPA	Parité des pouvoirs d'achat
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture ( <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> )
UNRISD	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social ( <i>United Nations Research Institute for Social Development</i> )

Copyrights © 2010  
Programme de développement des Nations Unies  
1 UN Plaza, New York, NY 10017, USA

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, stockée dans un système de recherche documentaire, ou communiquée, sous une quelconque forme ou par un quelconque moyen, électronique, mécanique, de photocopie, d'enregistrement ou autre, sans une autorisation préalable.

L'analyse et les recommandations de politiques contenues dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement les vues du Fonds pour la réalisation des OMD ou du Programme des Nations Unies pour le développement. Le rapport est une publication indépendante produite à la demande du Fonds pour la réalisation des OMD. Il est le fruit d'un effort collaboratif avec l'*Institut d'études de développement* de Sussex.

ISBN: 978 1 85864 947 1

## L'auteur

Naila Kabeer est professeur à la *School of Oriental and African Studies* de l'Université de Londres, où elle enseigne la problématique du genre dans le développement.

## Remerciements

Nous tenons à remercier le professeur Jo Beall (*University of Cape Town/London School of Economics*), le professeur Ashwini Deshpande (*Delhi School of Economics, University of Delhi*) et le professeur Edward Telles (*Princeton University*), dont les documents de référence ont enrichi ce rapport au niveau régional. Tous nos remerciements vont également à Gabriele Koehler et au professeur Hilary Standing pour leurs apports sur des thèmes importants, ainsi qu'à Selim Jahan du PNUD et à Minar Pimple de la Campagne du Millénaire des Nations Unies pour leurs commentaires. D'excellentes contributions ont été également reçues de l'équipe de recherche composée de Peroline Ainsworth (coordinateur de la recherche), Luisa Natali, Karin Seyfert, Devika Lal, Harsh Malhotra, Line Falkenberg Ollestad et Smriti Sharma.

Nous avons également bénéficié des commentaires extrêmement utiles et constructifs de notre groupe de lecture composé du Dr Sarah Cook (UNRISD), de Jan Vandemoortele (ex-fonctionnaire des Nations Unies et aujourd'hui chercheur et auteur indépendant), Kevin Watkins (UNESCO) et Alexander Cobham (*Christian Aid*). Nous adressons des remerciements tout particuliers à Layla Saad du Fonds pour la réalisation des OMD pour son rôle dans la supervision de ce projet et pour sa très utile contribution pendant toute son exécution. Nous exprimons également notre gratitude à Kathryn O'Neill pour son travail éditorial et Barbara Cheney pour la conception graphique du rapport.

**Page de couverture : Kuala Lumpur, Malaisie, les tours jumelles Petronas et le luxueux hôtel Radisson dressés à l'arrière de taudis du centre ville.**

**Photographie : Mark Henley/Panos Pictures**

# Liste des figures, tableaux et encadrés

## Liste des figures

Figure 3.1	Progrès globaux dans la réalisation des OMD	20
Figure 3.2	Ratio des taux de mortalité infantile des populations autochtone et non-autochtone, 2000-2002, quelques pays d'Amérique latine	22
Figure 3.3	Nombre moyen d'années d'études de la population autochtone des 17 à 22 ans dans quelques pays	22
Figure 3.4	Amérique latine (14 pays) : taux d'extrême pauvreté des populations autochtones et descendant d'Africains, en multiple du taux du reste de la population (seuil d'un dollar par jour)	23
Figure 3.5	Taux de mortalité des moins de cinq ans par quintile de richesse, et ratio du quintile le plus pauvre par rapport au plus riche	25
Figure 3.6	Népal : Tendances du taux d'incidence de la pauvreté par groupe social	25
Figure 3.7	Pourcentage de la population adulte qui n'a fait aucunes études, Vietnam	27
Figure 3.8	Chine rurale : distribution de la pauvreté entre les minorités ethniques et la majorité de la population, 2002	28
Figure 3.9	Région occidentale de la Chine rurale : répartition de la pauvreté entre les minorités ethniques et la majorité de la population, 2002	28
Figure 3.10	Malaisie : taux de mortalité infantile par groupe ethnique 1970–2006	29
Figure 3.11	Malaisie : tendances du taux d'incidence de la pauvreté (HCR) par appartenance ethnique	29
Figure 3.12	Prévalence de la malnutrition infantile par lieu de résidence, Nigéria	32
Figure 4.1	La pyramide des castes du Népal selon le Muluki Ain de 1854	35
Figure 4.2	Népal : indice composite d'autonomisation et d'inclusion par genre/caste/appartenance ethnique	36
Figure 4.3	Brésil : Niveaux de rémunération par genre, groupe ethnique et nombre d'années d'études, 1992 et 2002	38
Figure 4.4	Privation extrême d'éducation chez les pasteurs	40
Figure 4.5	Népal : Représentation parlementaire par groupe ethnique/caste et genre, 1959–99	42
Figure 5.1	Taux de mortalité maternelle dans quelques états du Mexique	62

## Liste des tableaux

Tableau 3.1	Progrès globaux absolus et relatifs dans la réalisation des OMD : Les 20 pays les plus performants	20
Tableau 3.2	Couverture institutionnelle des municipalités où la population autochtone représente une majorité, une minorité ou une proportion modérée de la population. Bolivie, 2006	21
Tableau 3.3	Incidence de la pauvreté (OMD 1) par niveau de revenu des ménages par habitant dans quelques pays d'Amérique latine	22
Tableau 3.4	Taux de scolarisation au primaire dans quelques pays d'Amérique latine	23

Tableau 3.5	Comparaison entre le nombre d'années d'études des groupes autochtones et non-autochtones en Bolivie	23
Tableau 3.6	Indicateurs d'éducation, Mexique, 2005	23
Tableau 3.7	Brésil : pourcentage de la population vivant en dessous du seuil d'extrême pauvreté, par appartenance raciale	24
Tableau 3.8	Brésil : distribution des 10 % les plus pauvres et 1 % le plus riche, par appartenance raciale (2005)	24
Tableau 3.9	Comparaison des taux de malnutrition infantile : Chine orientale et occidentale (%)	25
Tableau 3.10	Incidence de la pauvreté de différents groupes sociaux dans quelques États de l'Inde	26
Tableau 3.11	Inde: Taux de mortalité des moins de cinq ans dans différents groupes sociaux, 1992/1993 à 2005/2006	27
Tableau 3.12	Népal: taux de mortalité de la petite enfance, 2006	27
Tableau 3.13	Accès aux services publics au sein de différents groupes au Vietnam	28
Tableau 3.14	Nigéria : taux de mortalité juvénile par lieu de résidence	32
Tableau 3.15	Indicateurs socio-économiques pour quelques régions du Ghana (%)	32
Tableau 3.16	Afrique du Sud : niveau individuel de pauvreté par race et genre (seuil de pauvreté R515 par habitant et par mois)	33
Tableau 3.17	Estimations du revenu annuel personnel par habitant, par groupe racial en 2000	33
Tableau 3.18	Revenus personnels relatifs par habitant, par groupe racial (% du niveau des Blancs)	33
Tableau 3.19	Nigéria : États ayant les parts de pauvreté les plus élevées et les plus faibles en 2006	34
Tableau 4.1	Temps nécessaire pour atteindre l'établissement de santé le plus proche dans le Nord et le Sud du Ghana (% des personnes interrogées)	40
Tableau 5.1	Droits fonciers collectifs dans les nouvelles constitutions et codes agraires	56
<b>Liste des encadrés</b>		
Encadré 2.1	Inégalités imbriquées et persistance de l'exclusion sociale	19
Encadré 3.1	Couverture institutionnelle des accouchements en Bolivie	21
Encadré 3.2	Distribution du revenu et de l'extrême pauvreté au Brésil	24
Encadré 3.3	Pauvreté et inégalité sociale en Inde	26
Encadré 3.4	Inégalités au niveau de la santé des enfants en Inde et au Népal	27
Encadré 3.5	Égalités ethniques et spatiales imbriquées au Vietnam et en Chine	28
Encadré 3.6	L'imbrication des inégalités spatiales, ethniques et religieuses au Ghana et au Nigéria	32
Encadré 3.7	Situation de l'Afrique du Sud	33
Encadré 3.8	Inégalités ethniques dans la mortalité infantile en Afrique	34
Encadré 4.1	Le système des castes au Népal	35
Encadré 4.2	Raisons de la persistance de l'exclusion sociale : l'intériorisation des inégalités	37
Encadré 4.3	Exclusion sociale et crimes violents : la vie dans les favelas brésiliennes	37
Encadré 4.4	Le système <i>Kamaiya</i> au Népal	39

Encadré 4.5	Imbrication des inégalités ethniques, religieuses et politiques au Soudan	43
Encadré 5.1	Permettre à chacun de compter : la collecte de données sur les groupes exclus en Amérique latine	48
Encadré 5.2	Le droit à l'information en Inde	50
Encadré 5.3	Taxation progressive des hydrocarbures en Bolivie	52
Encadré 5.4	Utilisation de règles de transfert pondérées en fonction de l'équité pour une dépense atteignant mieux les groupes exclus	52
Encadré 5.5	Discrimination positive au Népal	53
Encadré 5.6	Discrimination positive en Malaisie	53
Encadré 5.7	Le combat contre le racisme institutionnalisé au Brésil	55
Encadré 5.8	Campagnes en faveur des droits fonciers en Inde	55
Encadré 5.9	Les travailleurs informels s'organisent pour revendiquer leurs droits	57
Encadré 5.10	Mobilisation autour de la santé maternelle au Mexique	61
Encadré 5.11	Réduire la mortalité maternelle au Mexique	62

**E**n septembre 2010, dix ans après avoir signé la Déclaration du Millénaire et s'être engagés vis-à-vis des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les dirigeants mondiaux vont se réunir pendant l'Assemblée générale des Nations Unies pour faire le point sur la façon dont ils ont honoré leurs promesses d'éradiquer l'extrême pauvreté et la faim, et d'assurer l'éducation primaire pour tous, la santé, et l'égalité des sexes. Les avancées réalisées par rapport à ces objectifs, ainsi que par rapport à la réduction de la mortalité infantile et maternelle et à l'arrêt de la propagation de maladies, sont indéniables. Certains des pays les plus pauvres du monde ont enregistré des progrès remarquables avec des ressources limitées, démontrant ainsi que la volonté politique est un des principaux facteurs contribuant au succès du développement.

Ce rapport sur les OMD et la justice sociale soutient que malgré ces avancées, l'attention portée aux progrès dans leur ensemble et l'utilisation de moyennes nationales pour mesurer les performances des pays dissimulent en fait des réalisations inégales, marquées par de profondes différences entre les groupes sociaux. Dans chaque pays de chaque région, des personnes se voient refuser la chance de jouer un rôle actif dans le développement social et économique à cause de leur race, de leur origine ethnique, de leur religion, de leur sexe, ou encore du lieu où elles vivent.

L'échéance de 2015 n'est plus très loin et ce rapport arrive à un moment critique pour les OMD. Il cherche à faire inscrire le défi de l'inégalité sociale à l'agenda du Sommet 2010 d'examen des OMD, et à démontrer que l'équité est tout aussi importante que les progrès dans

leur ensemble si on veut pérenniser les OMD et s'attaquer aux causes profondes de l'insécurité et de l'instabilité.

Il démontre également que l'exclusion sociale et les inégalités qui en résultent ne découlent pas simplement du déni des droits sociaux et économiques de certaines personnes, mais sont aussi inextricablement liées au manque de représentation et de participation des populations marginalisées. Il place ainsi les droits civils et politiques au même niveau que les droits économiques et sociaux. Il affirme qu'encourager la croissance des institutions démocratiques, telles que les médias et l'État de droit est essentiel pour la lutte contre l'exclusion et le déni des droits, de même que le renforcement de la transparence et de la redevabilité des États envers leurs citoyens.

Ce rapport renouvelle l'appel à la justice sociale lancé par le Sommet du Millénaire de l'an 2000. Il trace les grandes lignes de recommandations de politiques et d'interventions qui pourraient être intégrées dans les plans d'action OMD pour 2010-2015, afin de s'attaquer aux inégalités pour que le développement bénéficie à tous les groupes de la société. Il exhorte les gouvernements, les citoyens et les organisations de la société civile de tous les pays, aussi bien riches que pauvres, à faire de l'exclusion et des inégalités sociales un thème central du combat contre la pauvreté et de tous les efforts entrepris pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement.

**Layla Saad**

**Conseiller en plaidoyer et communication  
Fonds pour la réalisation des OMD**

# Résumé analytique

**A**u début du XXI<sup>e</sup> siècle, 189 dirigeants du monde entier ont signé la Déclaration du Millénaire et se sont engagés à réaliser pour 2015, les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), un ensemble de 8 cibles liées à la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim ; l'enseignement primaire universel ; la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes ; la réduction de la mortalité infantile ; l'amélioration de la santé maternelle ; la lutte contre les principales maladies ; la préservation de l'environnement ; et la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement. Cet engagement a solennellement appelé la communauté internationale à agir pour libérer les hommes, femmes et enfants des conditions misérables et déshumanisantes de la pauvreté. Cette Déclaration était fondée sur un ensemble de valeurs fondamentales, telles que la liberté, l'égalité, la tolérance et la solidarité, qui traduisent un engagement profond à faire de la justice sociale le véritable guide de tous les efforts.

Malheureusement, la dimension de justice sociale s'est perdue au cours du processus de traduction de la Déclaration en un programme d'action axé sur les huit OMD et les cibles et indicateurs conçus pour suivre leur réalisation. Même si OMD reconnaissent les multiples dimensions de la pauvreté, ils ne portent que très peu d'attention à l'inégalité ou à l'injustice sociale.

## L'imbrication persistante des inégalités sape les progrès en direction des OMD et trahit la promesse de justice sociale contenue dans la Déclaration du Millénaire

Ils sont largement formulés en termes de mesure des progrès « moyens » par rapport aux objectifs. Ces mesures permettent certes d'identifier les progrès d'ensemble aux niveaux mondial et national, mais ils n'indiquent aucunement si ces progrès sont largement répartis et équitables.

Le point de départ de ce rapport est le fait que les inégalités sont importantes pour la réalisation des OMD. Elles comptent au niveau macro-économique parce qu'elles freinent la conversion de la croissance en réduction de la pauvreté. Elles comptent également pour l'ensemble de la société

parce qu'elles entraînent des tensions sociales, des crimes et des conflits, néfastes pour le bien-être et le progrès de l'être humain. De plus, elles maintiennent les couches les plus pauvres de la population du monde à l'écart des taux « moyens » de progrès réalisés en direction des OMD.

Ce rapport soutient que les couches socialement exclues de la population pauvre sont systématiquement tenues à l'écart ou laissées à la traîne des progrès réalisés dans leur pays. Leur statut d'exclus est le résultat d'une imbrication d'inégalités multiples. En plus des difficultés économiques généralement associées à la pauvreté, les groupes exclus sont confrontés à une discrimination supplémentaire, fondée sur des caractéristiques socialement marginalisées, telles que la race, l'origine ethnique, la caste, et parfois la religion ou la langue, avec le genre comme discriminant commun à tous ces groupes. Les groupes socialement exclus souffrent également d'inégalités spatiales : ils sont souvent concentrés dans des endroits peu favorables, comme des terres rurales éloignées et difficiles à cultiver, ou des taudis urbains surpeuplés. Les inégalités sociales, économiques et spatiales contribuent à leur tour à l'exclusion politique ; ces groupes n'ont généralement ni voix au chapitre ni influence dans les décisions collectives qui affectent leur vie.

C'est l'imbrication de ces inégalités, et leur renforcement mutuel, qui rend ces groupes plus difficiles à atteindre que les autres couches de la population pauvre. Elle les empêche de bénéficier de la même façon, si toutefois ils en bénéficient, des progrès réalisés par leur pays en direction des OMD. Elle donne à leur pauvreté un caractère durable, s'étendant à leur vie entière, et souvent à plusieurs générations.

Ce rapport rassemble des faits probants issus de l'Amérique latine, de l'Asie du Sud et du Sud-Est, et de l'Afrique subsaharienne. Ils démontrent la relation entre l'exclusion sociale et les OMD, et en éclairent la dynamique sous-jacente. Le rapport se concentre particulièrement sur les pays pour lesquels on dispose de données sur la façon dont les groupes socialement exclus se situent par rapport aux OMD relatifs à la pauvreté extrême, à l'éducation des enfants, et à la santé maternelle et infantile. Ces données soutiennent la thèse principale de ce rapport, à savoir que l'imbrication persistante des

inégalités sape les progrès en direction des OMD et trahit la promesse de justice sociale contenue dans la Déclaration du Millénaire.

L'Amérique latine reste parmi les régions du monde où les inégalités sont les plus fortes. Ces inégalités ont de fortes dimensions ethniques, raciales et spatiales. Dans la plupart des pays, l'extrême pauvreté est beaucoup plus élevée parmi les populations autochtones ou de descendance africaine qu'elle ne l'est dans les populations blanches ou métisses.

En tant que région, l'Asie est en train de réaliser l'objectif de réduction de l'extrême pauvreté, principalement grâce aux extraordinaires performances de la Chine au cours des dernières années. Ces progrès s'accompagnent cependant d'un accroissement des inégalités de revenus dans de nombreux pays de la région, y compris la Chine. Les données montrent également de façon claire que le déclin de la pauvreté est loin d'avoir été le même parmi les différents groupes sociaux : les minorités ethniques restent surreprésentées au sein des couches les plus pauvres. Les différences de castes et de religions se traduisent également par des résultats inégaux dans la santé, l'éducation et la pauvreté.

Si, en tant que région, l'Afrique subsaharienne est celle qui accuse le plus grand retard par rapport aux OMD, certains pays de la région n'en figurent pas moins parmi ceux qui enregistrent les plus meilleures réussites au niveau du développement, lorsque les progrès sont mesurés en termes absolus. Cependant, les données sur la situation des groupes socialement exclus par rapport aux OMD sont, à l'exception de l'Afrique du Sud, difficilement disponibles. Les données pour les pays couverts par ce rapport indiquent des variations spatiales, religieuses et ethniques au niveau des progrès vers les OMD.

Les faits relatifs au lien entre l'exclusion sociale et les OMD examinés dans ce rapport permettent de dégager deux conclusions générales. La première est que l'imbrication et le renforcement mutuel des inégalités, qui mènent à l'exclusion sociale, aident à expliquer la persistance dans le temps de celle-ci ainsi que sa résistance apparente aux forces du changement. La seconde est que ces inégalités ne sont pas immuables : même si les progrès en direction des OMD ont été extrêmement lents et inégaux au sein des groupes exclus, des signes prouvent qu'ils ont néanmoins eu lieu.

Des leçons en matière de politiques peuvent être tirées de ces conclusions. La compréhension de la dynamique de l'imbrication des inégalités qui perpétue l'exclusion sociale permet de reconnaître



**Vietnam: femme d'une tribu montagnarde minoritaire, posant avec le maïs de son champ, sur la route de Dien Bien Phu, non loin de la frontière du Laos. Des tanks et d'autres reliquats de la fameuse bataille de 1954 polluent encore la région. Photographe : Chris Stowers/Panos Pictures**

les domaines où des politiques doivent être mises en œuvre et les causes profondes qu'elles doivent aborder pour accélérer les progrès en direction des OMD. La compréhension de la dynamique du changement, et du rôle des politiques dans la matérialisation de celui-ci, permet de dégager des leçons sur ce qui fonctionne dans les différents contextes et sur les adaptations à faire pour résoudre des problèmes semblables dans d'autres contextes.

La dynamique culturelle de l'exclusion sociale – les systèmes de normes et croyances qui déterminent l'infériorité de certains groupes par rapport à d'autres – n'encourage pas seulement des comportements discriminatoires vis-à-vis des groupes jugés subalternes. Le rappel constant de leur infériorité érode la confiance en eux-mêmes et l'estime que se portent les membres de ces groupes, qui finissent par ne plus croire à la possibilité d'échapper à la pauvreté. L'abus de drogues, la criminalité et des conflits sont souvent les conséquences d'une telle frustration.

La dynamique économique de l'exclusion sociale opère à travers les inégalités dans la distribution des actifs productifs et des possibilités de génération de revenus. Elle peut également passer par des normes explicites, telles que des restrictions légales sur la propriété foncière imposées à certains groupes sociaux, ou encore leur relégation dans des emplois prédéterminés, dont généralement personne ne veut. Elle peut également agir à travers des comportements discriminatoires des autres, qui empêchent les groupes exclus d'utiliser les actifs dont ils disposent pour sortir de façon durable de la pauvreté.



Garçon colombien de la région montagneuse de Paletará accoudé à sa fenêtre. La communauté a longuement combattu pour ses droits à la terre et à des moyens d'existence.  
Photographe : Luis Alfonso Ortega Fernandez

Les politiques sont une autre dimension de la dynamique de l'exclusion sociale. Elles déterminent la disponibilité, la capacité financière et les conditions de prestations des services de base, qui sont essentiels à la réalisation des OMD sociaux. Elles ont un aspect spatial très clair : les zones où vivent les groupes marginalisés sont souvent les moins bien desservies par les services de base. L'accès à ces derniers est rendu encore plus difficile par des contraintes financières. Le fait a été démontré de façon spectaculaire par la baisse de l'utilisation des services de santé et d'éducation lorsqu'une participation aux frais a été imposée dans le cadre de programmes d'ajustement structurel.

La qualité et la pertinence des services est également un problème. L'incapacité de la prestation des services de santé et d'éducation à refléter les besoins, les priorités et les contraintes des groupes marginalisés, le langage utilisé pour communiquer, le comportement vis-à-vis des membres de ces groupes sont autant de carences dans la qualité des services qui contribuent à expliquer le rythme médiocre des progrès vers les OMD de santé et d'éducation.

La dynamique politique de l'exclusion sociale dénie aux groupes socialement exclus la possibilité de participer aux processus collectifs de décision de leur communauté et de la société. Les processus démocratiques officiels sont peu susceptibles de surmonter les exclusions historiquement installées, en particulier parce que ces groupes sont souvent des minorités dans leur société. Le refus d'accorder aux groupes socialement exclus un moyen de se faire entendre et d'exercer une influence au niveau

politique a souvent été à l'origine de conflits violents, étant donné que ces groupes n'ont aucun autre moyen de s'exprimer.

L'imbrication des dynamiques de l'exclusion sociale et leur persistance dans le temps indiquent qu'en restant fragmentaires, les efforts entrepris par les politiques liées aux OMD ont peu de chance d'avoir un impact perceptible. Le rapport fait un certain nombre de recommandations générales en matière de politiques pour la lutte contre les inégalités et l'exclusion sociale, et examine ensuite des exemples d'interventions plus spécifiques aux OMD qui ont fonctionné dans différents contextes.

Au niveau le plus général, un contrat social plus inclusif entre des États réactifs et des citoyens actifs constitue le cadre de gouvernance le plus favorable aux approches holistiques nécessaires pour lutter contre l'exclusion sociale. En tant que fondement de la relation entre l'État et l'ensemble de ses citoyens, ce contrat doit inclure un engagement de transparence, redevabilité, participation démocratique et respect des valeurs civiques. Cet engagement doit se matérialiser dans différentes interventions de politiques visant l'exclusion sociale.

Étant donné l'isolement des groupes socialement exclus par rapport aux principaux courants de la société, un préalable essentiel à leur participation à la construction d'un nouveau contrat social est d'arriver à les organiser et mobiliser autour de besoins, intérêts et priorités identifiés par eux-mêmes. De telles organisations peuvent constituer un volet particulier de politiques plus générales prévoyant la mise en place de comités de citoyens, groupes d'utilisateurs de différentes natures et autres mécanismes de consultation populaire. Elles peuvent également être établies à partir de la base, par l'auto-organisation des groupes exclus ou grâce à l'appui d'intermédiaires de la société civile.

**Une politique complète d'information est indispensable si on veut utiliser les OMD pour lutter contre l'exclusion sociale.** Les pouvoirs publics doivent recueillir, avec le niveau de désagrégation voulu, des données sur les citoyens, de manière à suivre les progrès (ou le manque de progrès) produits par les efforts de développement. Ces données doivent être largement diffusées afin d'être soumises à une analyse critique et utilisées pour éclairer les futures orientations politiques ainsi que les activités de plaidoyer de la société civile. La politique d'information doit également veiller à ce que les groupes exclus soient mieux au

courant de leurs droits et avantages, et donc mieux armés pour les réclamer.

Différents canaux d'information doivent également être utilisés pour lutter contre les attitudes et comportements discriminatoires au sein du grand public, et pour promouvoir des valeurs comme la tolérance, le respect et la solidarité. Les médias peuvent être un allié puissant dans la lutte contre la discrimination et doivent être mobilisés pour lever les barrières entre les groupes exclus et le reste de la société grâce à l'éducation, l'information et le divertissement.

Il est évident que non seulement, les modèles de croissance économique de ces dernières années n'ont pas toujours réduit les inégalités économiques et l'exclusion sociale, mais qu'ils les ont en fait exacerbées. **Les cadres macro-économiques qui encouragent une croissance largement répartie et une expansion générale des opportunités ont plus de chance d'atteindre les couches marginalisées de la société.** Mais à elle seule, la croissance est peu susceptible de surmonter les barrières qui ont freiné ces groupes dans le passé.

**Les modèles de croissance inclusifs doivent être complétés par des politiques assurant la redistribution, susceptibles d'être utilisées pour aborder directement l'imbrication des déterminants de l'exclusion sociale.** Les politiques fiscales constituent un instrument important pour la redistribution. En termes de mobilisation des recettes intérieures, le potentiel de redistribution des politiques fiscales dépend des secteurs, groupes et activités qui sont imposés, et du caractère direct, indirect, progressif ou régressif de la taxation. Les politiques fiscales ont vraisemblablement une importance énorme pour la réalisation des OMD économiques, étant donné qu'elles s'appuient directement sur les activités de subsistance. En ce qui concerne la dépense, l'allocation des budgets aux différents secteurs et services, et la distribution des transferts et subventions sociaux ont un impact direct sur le financement des services sociaux et des mesures de protection sociale les plus importantes pour les populations pauvres et les groupes exclus.

**Une législation luttant contre la discrimination constitue un signal important de l'engagement d'un État en faveur de la justice sociale et peut fournir aux groupes de défense des populations exclues l'appui dont ils ont besoin pour agir.** Cependant, lorsque les inégalités sociales sont profondément enracinées, des actions plus marquantes peuvent également être nécessaires. De nombreux pays ont cherché à prendre des mesures de discrimination positive en faveur des



**Niger : Les Foulani sont un peuple nomade qui a migré à travers tout le continent africain. Beaucoup de Foulani du Niger vivent comme le faisaient leurs ancêtres, en maintenant leur culture traditionnelle. Photographie : Giacomo Pirozzi/Panos Pictures**

groupes exclus afin de rompre avec les habitudes du passé et de poser de nouveaux jalons pour l'avenir. Ces mesures peuvent prendre la forme de places réservées à des membres de groupes exclus dans les systèmes politiques, économiques et éducatifs, ou d'une reconnaissance explicite des droits des groupes minoritaires.

**L'exclusion économique a été abordée à travers une variété de moyens visant à renforcer la base de ressources des groupes exclus.** Les réformes foncières et les programmes d'octroi des titres fonciers sont des moyens importants de transfert des actifs à des groupes exclus. Les réglementations du travail fournissent une protection officielle contre l'exploitation des travailleurs vulnérables, mais elles ont plus de chance d'être respectées quand les travailleurs sont suffisamment organisés pour exercer la pression nécessaire. Le microcrédit a permis de repousser certaines des limites des services financiers formels, mais ne s'est pas avéré efficace pour atteindre les plus marginalisés ou pour les aider à sortir une fois pour toutes de la pauvreté. La prestation des services de microcrédit doit être complétée par d'autres services d'appui, tels que des passerelles vers le secteur financier principal.

**La concentration spatiale de nombreux groupes socialement exclus se prête bien à un développement fondé sur des zones.** Des économies d'échelle permettent d'aborder simultanément et de manière rentable différents aspects du désavantage spatial. Ceux-ci comprennent le transport et les communications, l'eau et l'assainissement, l'infrastructure des services sociaux, et la prestation des services.

**L'amélioration de la portée, de la qualité et de la pertinence des services sociaux de base est une condition préalable essentielle pour la réalisation des OMD sociaux.** La suppression de la participation des utilisateurs aux frais, et les transferts sociaux pour compenser les coûts ou offrir des incitations à avoir recours aux services (éducation des enfants, soins de santé pour les mères) sont des mécanismes puissants à cet égard. Le rapport donne différents exemples de la façon d'améliorer la pertinence des services et de les rendre plus conviviaux pour les hommes, femmes et enfants des groupes exclus, notamment en recrutant et formant un personnel issu des communautés exclues, en faisant appel à du personnel féminin dans les sociétés où existe une ségrégation des genres, en veillant à ce que les services soient prestés dans des langues comprises par ceux qui en ont besoin, ou en utilisant des écoles et des cliniques mobiles. Ce que ces différentes options de politiques ont en commun est le fait de chercher à aborder certains aspects de la dynamique sous-tendant l'exclusion sociale.

**Les mesures de protection sociale ont pris une importance croissante dans la promotion des moyens de subsistance, et par conséquent dans l'amélioration de la résilience des personnes pauvres face aux crises.** Les mesures qui se sont avérées les plus bénéfiques pour les groupes exclus comprennent les transferts conditionnels et non conditionnels, souvent ciblés vers les enfants, les personnes âgées ou les couches les plus pauvres de la société. La conditionnalité associée à ces transferts peut imposer des obligations de travail, encourager les femmes à utiliser les services des maternités, assurer la fréquentation scolaire et les examens médicaux chez l'enfant. Les transferts sociaux ont clairement un effet de redistribution, et lorsqu'ils sont transparents, réguliers et prévisibles, l'expérience a montré qu'ils ont aussi des impacts importants sur le développement, tels qu'une capacité accrue à participer au marché local de l'emploi, à améliorer les connaissances et les compétences, à investir dans des actifs productifs, et à accéder au crédit – tout cela accompagné d'effets multiplicateurs sur l'économie locale.

**Il existe aujourd'hui dans le monde entier, suffisamment d'éléments prouvant qu'il est possible de s'attaquer à l'exclusion sociale à travers les OMD, mais jamais en maintenant le statut quo.** Les progrès enregistrés par différents pays et l'analyse des politiques qui ont fonctionné permettent d'identifier un certain nombre de principes clés pouvant servir de base à des stratégies plus larges de lutte contre l'exclusion.

### **L'importance d'un cadre fondé sur les droits**

L'exclusion sociale consiste à dénier à certains groupes une identité individuelle et une citoyenneté à part entière à cause de qui ils sont, de l'endroit où ils vivent, ou de ce à quoi ils croient. Les efforts pour vaincre l'exclusion doivent s'inscrire au sein d'une large structure de droits, regroupant la Déclaration universelle des droits de l'homme et les conventions internationales sur les droits civils et politiques ainsi que sur les droits sociaux, économiques et culturels. Ceux-ci constituent une base internationalement acceptée permettant d'aborder les violations des droits fondamentaux de ces groupes.

### **Développer la tolérance et la solidarité parmi les citoyens**

Si des États réactifs et des citoyens activement engagés sont essentiels à la mise en place d'une société plus démocratique, les relations entre les citoyens sont au moins aussi importantes que celle entre l'État et les citoyens. L'exclusion sociale est en partie perpétuée par la discrimination que les citoyens pratiquent les uns vis-à-vis des autres. Légiférer contre la pratique de la discrimination, tout en éduquant, en informant et en luttant contre les préjugés, constitue un aspect essentiel du développement d'une démocratie.

### **Trouver le bon équilibre entre égalité et différence**

Des politiques générales ou universelles promouvant l'égalité des chances et des dispositions spéciales pour ceux qui ont été systématiquement exclus dans le passé peuvent fonctionner avec succès de concert. Les approches universalistes sont essentielles pour le développement d'un sens de la solidarité sociale et de la citoyenneté, particulièrement critique pour les groupes exclus. En même temps, le fait que c'est leur « différence » par rapport au reste de la population pauvre qui est à l'origine du retard enregistré par ces groupes socialement exclus, ou de leur éviction des processus de croissance et de développement souligne l'importance de la pluralité et de la diversité dans les cadres universels.

### **Pas seulement améliorer, mais transformer**

Il est tout-à-fait possible de satisfaire les besoins essentiels des groupes pauvres et marginalisés sans renforcer leur capacité à le faire eux-mêmes, et de maintenir ainsi intacte leur vulnérabilité à long terme. Pour vaincre la résilience de

l'exclusion sociale, il faut attaquer ses racines et adopter des approches intégrées et porteuses de changement.

### **L'exclusion basée sur l'appartenance à un groupe requiert des solutions fondées sur les groupes**

À cet égard, il faut noter l'inadéquation des politiques ciblant les individus ou les ménages dans le cas des problèmes essentiellement collectifs ou relatifs à des groupes. Des solutions agissant au niveau individuel peuvent laisser les groupes marginalisés encore plus isolés et appauvris qu'avant. Le besoin d'approches plus collectives constitue une nouvelle raison d'intégrer le concept de « différence » dans la conception des politiques.

### **Un nouveau contrat social pour un monde interconnecté : les États, les citoyens, et les huit OMD**

Les causes et conséquences des problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale ne sont pas purement nationales. Ceux-ci sont le produit d'inégalités structurelles au niveau mondial. Ce fait n'est pas correctement reconnu dans les OMD. Tandis que les sept premiers OMD concernent des objectifs à atteindre par les pays en développement, le huitième a trait aux relations entre les pays développés et en développement. Non seulement, il n'a pas réussi à refléter la nature inégale de ces relations – manifeste dans l'aide, le commerce et la dette – mais il est également le seul OMD dépourvu de cibles à atteindre ou d'indicateurs permettant de suivre un progrès de quelque forme que ce soit.

Il est extrêmement improbable que les pays en développement soient capables d'arriver à la croissance, la prospérité et la justice sociale sans qu'une plus grande attention ne soit portée à la création au niveau mondial d'une plus profonde solidarité et d'un authentique partenariat entre égaux. Celui-ci devrait constituer la plateforme centrale pour le successeur des OMD après 2015. Cependant, d'ici à 2015, les pays riches devraient accorder la priorité à un certain nombre d'actions destinées à accélérer le rythme des progrès :

- Honorer l'engagement d'accroître l'aide publique au développement (APD) en la faisant passer à 0,7 % du produit national brut (PNB).
- Reconnaître et appuyer le rôle des organisations de la société civile dans la mobilisation des groupes exclus, la redevabilité des pouvoirs publics et la transformation des relations de pouvoir.
- Fournir un appui à la mise en place d'un seuil universel de protection sociale permettant aux groupes marginalisés de faire face au risque, d'investir dans leur avenir et de plaider eux-mêmes pour leur propre cause.
- Encourager des relations commerciales plus équitables, portant une attention particulière aux besoins des travailleurs pauvres de l'économie informelle.
- Tenir les entreprises et le secteur privé pour redevables d'investissements socialement responsables
- Renforcer la capacité des pouvoirs publics et leur engagement vis-à-vis du cadre international des droits de l'homme.

# Introduction : les valeurs fondamentales de la Déclaration du Millénaire

# 1

La Déclaration du Millénaire a été signée en 2000 par 189 dirigeants mondiaux, au nom de la communauté internationale. Elle constitue une promesse de coordonner et accélérer les efforts en vue de « délivrer nos semblables – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant » d'ici 2015.<sup>1</sup> Elle s'appuie sur un ensemble de valeurs fondamentales telles que la liberté, l'égalité, la tolérance et la solidarité. Ensemble, elles expriment un ferme engagement envers la justice sociale en tant que moteur spirituel de la Déclaration.

## Justice sociale et Déclaration du Millénaire

« Les hommes et les femmes ont le droit de vivre et d'élever leurs enfants dans la dignité, à l'abri de la faim et sans craindre la violence, l'oppression ou l'injustice... L'égalité des droits et des chances des femmes et des hommes doit être assurée... Ceux qui souffrent ou qui sont particulièrement défavorisés méritent une aide de la part des privilégiés... Les êtres humains doivent se respecter mutuellement dans toute la diversité de leurs croyances, de leurs cultures et de leurs langues. Les différences qui existent au sein des sociétés et entre les sociétés ne devraient pas être redoutées ni réprimées, mais vénérées en tant que bien précieux de l'humanité. »

(Déclaration du Millénaire 2000, paragraphe 6)

Malheureusement, cet engagement envers la justice sociale n'a pas été traduit dans les huit Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), qui visaient à fournir un contenu applicable à la Déclaration, sous la forme d'un certain nombre d'objectifs, cibles et indicateurs. L'agenda des OMD a été salué pour son approche intégrée et multidimensionnelle de la réduction de la pauvreté, qui aborde la privation de revenu, les déficits de capacités humaines, et l'accès insuffisant aux services de base de santé et d'éducation. Sa principale limite réside dans le fait qu'elle n'a pas adopté des mesures concrètes pour l'égalité et la justice sociale.

« Le traitement intégré de désavantages multiples – la dimension 'plus que pauvre' de l'exclusion sociale – est déjà un élément majeur de l'agenda du développement. Les Objectifs du Millénaire pour le développement montrent que la nécessité de réaliser des progrès dans tout un ensemble

de domaines est reconnue et que la pauvreté, bien que d'une importance cruciale, ne peut être abordée de manière isolée... »<sup>2</sup>

Les mesures utilisées pour suivre les progrès des OMD sont exprimées en termes de « moyennes » et de « proportions » nationales. Ainsi par exemple, deux des indicateurs mesurant l'état d'avancement de l'objectif visant l'extrême pauvreté (OMD 1) sont la réduction de moitié, entre 1990 et 2015, de la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar EU par jour, et de celle qui souffre de la faim. De tels indicateurs enregistrent les progrès globaux aux niveaux mondial, régional et national mais n'indiquent pas si ces progrès ont été équitables. Seul un indicateur de l'OMD 1 aborde l'inégalité : la part du revenu national allant au quintile le plus pauvre de la population. Mais il s'agit là de la mesure la moins utilisée dans les rapports sur les OMD.<sup>3</sup> L'OMD 3 porte spécifiquement sur l'égalité des sexes (dans l'éducation, les emplois salariés et la participation politique) mais n'aborde pas spécifiquement la situation des femmes les plus démunies dans le cadre des progrès globaux correspondant à ces indicateurs.

« Les hommes et les femmes ont le droit de vivre et d'élever leurs enfants dans la dignité, à l'abri de la faim et sans craindre la violence, l'oppression ou l'injustice... » (Déclaration du Millénaire 2000, paragraphe 6). Photographe : Barbara Cheney





Deux petites filles mauritaniennes sourient timidement à l'objectif dans leur village natal de la région désertique peu peuplée située entre le Sénégal et la Mauritanie.

Photographe : Layla Saad, Fonds pour la réalisation des OMD

Ce rapport prend comme point de départ le nombre croissant de preuves démontrant que *l'inégalité engendre des coûts pour la société*. Elle impose des coûts *au niveau macroéconomique* car elle ralentit le rythme auquel un taux de croissance économique donné se traduit par une réduction de la pauvreté.<sup>4</sup> Elle crée également des coûts *au niveau sociétal* à cause de son impact en termes de tensions sociales, criminalité, violence et conflits, et des effets paralysants qui en résultent sur les investissements en capital tant humain qu'économique.<sup>5</sup>

Les coûts de l'inégalité impliquent que les couches les plus pauvres de la population mondiale ne participent généralement pas aux taux de progrès « moyens » des OMD. Ce rapport soutient que la répartition du dénuement n'est pas un effet du hasard. Il touche au contraire de façon disproportionnée certains groupes confrontés à une discrimination fondée sur leur identité sociale. Ces groupes étant plus difficiles à atteindre que le reste de la population pauvre, leur niveau de pauvreté perdure et freine le rythme des progrès des OMD.

« La pauvreté apparaît parfois lorsque les personnes ne disposent d'aucun accès aux ressources existantes en raison de ce qu'ils sont, de ce qu'ils croient ou de l'endroit où ils vivent. La discrimination peut engendrer la pauvreté, exactement de la même manière que la pauvreté peut mener à la discrimination... »<sup>6</sup>

Ce rapport vise à démontrer le bien-fondé de cette assertion et à mieux comprendre les processus qui perpétuent l'exclusion systématique de certains groupes sociaux. Bien qu'il soit évident que l'exclusion sociale existe aussi bien dans les pays riches de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) que dans les économies en transition, nous nous concentrons ici sur les régions en développement, et en particulier l'Amérique latine, l'Afrique subsaharienne (ASS) et l'Asie du Sud/Sud-est. Les progrès accomplis en direction des OMD dans ces régions et pays sont loin d'être uniformes. Certains pays ont réalisé plus d'avancées que d'autres et certains objectifs ont mieux progressé que les autres. Nous analyserons ici des exemples de ces progrès afin d'en tirer des leçons pour la promotion des OMD en tant que moyen d'arriver à la justice sociale.<sup>7</sup>

Malheureusement, les données sur la situation des problèmes d'exclusion sociale associés à certains groupes sont particulièrement peu disponibles. La plupart des rapports sur les OMD font peu référence aux effets des inégalités imbriquées. Une grande partie du débat abordé dans ce rapport est donc nécessairement conditionnée par la disponibilité de ces données. Nous nous concentrerons en premier lieu sur les pays affichant des preuves évidentes des catégories d'inégalités qui nous intéressent. Nous porterons ensuite notre attention sur les pays pour lesquels nous disposons de données ventilées montrant l'étendue de ces inégalités. Il ne s'agit pas nécessairement des pays présentant les formes les plus prononcées d'inégalité. En effet, certains des pays présentant les inégalités les plus importantes disposent de très peu d'information en raison des conflits qui s'y déroulent (ou s'y sont récemment déroulés).

En troisième lieu, les pays disposant d'informations ventilées ne couvrent pas nécessairement tous les OMD de manière uniforme. C'est pourquoi nous nous concentrerons essentiellement sur les OMD liés à la pauvreté monétaire, à la santé et à l'éducation, c'est-à-dire les objectifs les plus souvent abordés dans les données ventilées. Malgré ces restrictions, les pays sélectionnés sont suffisamment différents les uns des autres et offrent des éléments probants suffisamment solides sur les modèles d'exclusion pour pouvoir étayer la thèse clé de ce rapport : *la persistance des inégalités imbriquées entrave les progrès vers les OMD et trahit la promesse de justice sociale contenue dans la Déclaration du Millénaire.*

« Les données relatives aux pays riches de l'OCDE montrent que quel que soit le PNB (produit national brut) *par habitant*, des niveaux élevés d'inégalité au sein d'une société sont associés à des niveaux élevés de criminalité, violence, obésité, maladie mentale, population carcérale, grossesses adolescentes et anxiété. En d'autres termes, l'égalité est bénéfique pour tous. »<sup>8</sup>

Le rapport est structuré de la manière suivante : la Section 2 analyse le phénomène des inégalités imbriquées, les exclusions qui en

résultent et leur pertinence pour les OMD. La Section 3 identifie les modèles d'inégalité en Amérique latine, Afrique subsaharienne et Asie du Sud/Sud-est, en relation avec les OMD sélectionnés. La Section 4 examine certains des facteurs expliquant la persistance de ces inégalités, tandis que la Section 5 se concentre sur les politiques et interventions permettant d'espérer un changement en profondeur. Enfin, la Section 6 expose certains principes généraux pour la promotion de l'égalité, notamment les valeurs de tolérance et de solidarité énoncées dans la Déclaration du Millénaire.

## 2.1 Pertinence pour l'agenda des OMD

« La diversité humaine n'est en rien une complication secondaire (à ignorer ou à introduire 'plus tard') : c'est une raison fondamentale de notre intérêt pour les inégalités »<sup>9</sup>

Comme le suggèrent les indicateurs clés mesurant les progrès en direction de l'OMD 1, la pauvreté a été généralement considérée en termes de *misère individuelle*. L'approche conventionnelle de mesure de la pauvreté est fondée sur les caractéristiques économiques des personnes ou des ménages pris individuellement, en particulier leurs revenus ou richesses. Le classement des ménages selon ces caractéristiques donne naissance à ce qui a été décrit comme un modèle d'inégalité « vertical ».<sup>10</sup> L'importance accordée dans l'OMD 1, à la part du revenu national détenue par les 20 % les plus pauvres de la population (le quintile le plus pauvre) dérive directement de ce modèle.

De son côté, la littérature sur l'exclusion sociale prend les *désavantages liés aux groupes* (ou inégalités « horizontales »<sup>11</sup>) comme point de départ pour son examen des inégalités. Ces désavantages résultent de hiérarchies sociales qui définissent certains groupes comme inférieurs à d'autres sur la base de leur identité. Ces hiérarchies sont le produit de normes et pratiques culturelles qui déprécient, stéréotypent, excluent, ridiculisent ou rabaissent certains groupes sociaux en leur refusant une personnalité à part entière et des droits égaux à participer à la vie économique, sociale et politique de leur société.

« [L'exclusion sociale est] le processus par lequel des individus ou groupes sont entièrement ou partiellement exclus d'une participation pleine et entière à la société dans laquelle ils vivent. »<sup>12</sup>

Les identités concernées peuvent être de différentes natures suivant les sociétés, mais les formes de pauvreté les plus persistantes sont, dans la plupart des contextes, associées aux identités liées à la naissance, telles que la race, la caste, l'appartenance ethnique, ainsi que les croyances religieuses lorsqu'elles concernent une minorité. Le genre traverse toutes ces identités héritées, de sorte que, quels que soient les

groupes, les femmes y sont la plupart du temps subordonnées aux hommes. À la différence de la plupart des groupes socialement subordonnés, les femmes sont, elles, réparties de manière relativement équitable entre les différentes classes économiques, et le genre ne constitue donc pas en soi une marque de pauvreté. C'est l'imbrication du genre et des désavantages économiques et autres, qui exacerbe les inégalités dont souffrent les femmes et les filles pauvres.

L'inégalité basée sur l'identité se combine à d'autres formes d'inégalités pour définir l'exclusion sociale. À cause de cette imbrication avec les *inégalités économiques* – les groupes socialement exclus sont confrontés à des obstacles les empêchant d'avoir accès aux ressources et opportunités –, les personnes les plus susceptibles d'être laissées-pour-compte dans le processus national d'accomplissement des OMD se retrouvent de manière disproportionnée au sein des minorités ethniques et religieuses,

Une bénévoles des services sanitaires du village pèse un enfant sous la supervision d'une infirmière du district, dans la région de Tigray en Éthiopie. Photographie : Sophie de Caen, Fonds pour la réalisation des OMD





Province du Yunnan, Chine : membres de la minorité ethnique des Bai, traditionnellement vêtus de bleu.  
Photographe : Jeremy Horner/Panos Pictures

des groupes souffrant de discrimination raciale, et des castes les plus basses. Dans la plupart des cas, les femmes et les filles appartenant à ces groupes sont encore plus défavorisées.

À l'exclusion sociale, viennent souvent s'ajouter des *inégalités spatiales* cantonnant les groupes culturellement dévalorisés et économiquement démunis dans des régions physiquement défavorisées. En milieu rural, les désavantages spatiaux sont généralement associés à l'éloignement, à la vulnérabilité écologique, aux faibles niveaux de productivité agricole, à une maigre assise financière et à une faible intégration dans l'économie nationale. Dans les zones urbaines, ils sont associés à de médiocres conditions de logement et sanitaires, à des services et à une infrastructure inadaptes et, très fréquemment, à des sous-cultures de criminalité, violence, dépendance à la drogue et misère.<sup>13</sup>

Finalement, l'exclusion sociale possède une *dimension intertemporelle*. Les inégalités imbriquées, qui constituent l'exclusion sociale, ainsi que le désavantage cumulé qui en résulte, expliquent sa persistance au cours du temps (voir Encadré 2.1, page 19). L'exclusion sociale refuse aux groupes affectés les moyens « classiques » de sortir de la pauvreté, renforçant ainsi les inégalités tout au long de la vie de leurs membres, et souvent sur plusieurs générations.

## 2.2 Histoire et géographie régionales de l'exclusion sociale

L'exclusion de certains groupes sur la base d'une identité socialement attribuée est souvent profondément enracinée dans l'histoire des pays. Dans certains, elle est étroitement liée aux périodes de colonisation – souvent accompagnées d'un génocide des populations autochtones – et à l'esclavage, aux guerres et conflits, ainsi qu'à des pratiques discriminatoires qui ont perduré jusqu'à nos jours. Dans d'autres pays, elle est liée à des rapports de supériorité-infériorité issus de croyances religieuses ou culturelles.

En Amérique latine, la race et l'appartenance ethnique, impliquant des catégories de blancs, autochtones, noirs et métisses, sont les principales marques d'exclusion sociale. L'Amérique latine et les Caraïbes comptent plus de 50 millions d'autochtones et plus de 120 millions d'individus de descendance africaine, soit environ 33 % de la population.<sup>14</sup> Ces groupes ne sont pas uniformément répartis au sein de la région. Par exemple, plus de 25 % de la population de la Bolivie, du Guatemala, du Pérou et de l'Équateur sont autochtones, alors qu'au Panama, au Brésil, au Nicaragua et dans pratiquement tous les pays des Caraïbes, plus d'un quart de la population est de descendance

africaine. Elle ne représente que 6 % en Uruguay et un taux négligeable en Argentine.

L'exclusion sociale au sein des pays comporte elle aussi une dimension spatiale.<sup>15</sup> Dans tous les pays, à l'exception du Brésil, plus de 45 % de la population autochtone ou de descendance africaine résident en zone rurale.<sup>16</sup> Les groupes autochtones vivent généralement dans les régions les plus reculées et difficiles d'accès du pays, et ils sont souvent poussés en dehors des zones les plus productives par des groupes non-autochtones.<sup>17</sup> Les afrodescendants vivent principalement sur le littoral des océans Pacifique et Atlantique et de la mer des Caraïbes, ainsi que dans les zones urbaines.

En Asie, l'exclusion sociale est basée sur l'appartenance ethnique, les identités tribales et autochtones, voire la religion et la langue dans certains pays. Tout comme en Amérique latine, les minorités ethniques autochtones d'Asie sont souvent localisées dans des zones reculées, et tout comme en Amérique latine, cette situation n'est pas toujours le résultat d'une décision volontaire. Les chaînes de montagnes qui s'étendent de l'Afghanistan au golfe du Tonkin ont longtemps été un refuge pour les communautés autochtones qui, pour diverses raisons, occupaient une position marginale par rapport aux majorités dominantes des vallées et des plaines.

Les groupes ethniques et autochtones représentent environ 8 % de la population en Chine, 10 % au Vietnam, 8 % en Inde et 37 % au Népal. On les trouve dans les régions les plus pauvres : zones rurales de l'ouest de la Chine, hautes terres généralement reculées des zones montagneuses du nord et du centre du Vietnam, régions vallonnées et boisées de l'Inde, du Bangladesh et du Népal.

En Inde, la concentration spatiale implique une répartition inégale des minorités autochtones ou *Adivasis* entre les différents états. Plus de 80 % des

**À l'exclusion sociale, viennent souvent s'ajouter des inégalités spatiales cantonnant les groupes culturellement dévalorisés et économiquement démunis dans des régions physiquement défavorisées**

minorités autochtones se répartissent entre neuf états du centre et de l'ouest de l'Inde : Orissa, Madhya Pradesh, Chhattisgarh, Jharkhand, Maharashtra, Gujarat, Rajasthan, Andhra Pradesh et Bengale occidental. La majeure partie de la partie restante réside dans le nord-est du pays.

De population majoritairement hindoue, l'Inde et le Népal se caractérisent également par une hiérarchie des castes qui remonte à des



**Des femmes vendant des vêtements à Soweto, dans la périphérie de Johannesburg. Photographe : Barbara Cheney**

siècles. Les castes sont étroitement liées à une hiérarchie professionnelle qui attribue les basses besognes et les occupations rituellement « impures » à la caste inférieure des « intouchables » ou *Dalits*. Ceux-ci représentent 17 % de la population indienne. Ils sont généralement plus dispersés au niveau géographique que les groupes autochtones même si 80 % vivent en milieu rural.<sup>18</sup> La population népalaise comprend une majorité hindoue (58 % en 2001), des *Janajatis* (minorités autochtones – 37 %), et des minorités religieuses, principalement musulmanes (environ 4 %).<sup>19</sup> Environ 12 % de la population est composée de *Dalits*.

L'Afrique subsaharienne abrite plus de 2 000 groupes ethniques distincts, caractérisés par une langue, une culture et des traditions différentes, et parfois des croyances religieuses distinctes. La taille des groupes ethniques en Afrique varie de plusieurs millions de personnes à quelques centaines de milliers, et ils sont souvent associés à un territoire spécifique. La plus grande partie de la région souffre encore du démembrement du continent opéré par les puissances coloniales en 1884, sans aucune considération pour les délimitations sociales, politiques, ethniques et linguistiques existantes. À cause de sa géographie politique, la région, qui compte plus de pays que n'importe quelle autre dans le monde, a été longtemps le théâtre de conflits armés régionaux et civils. L'environnement physique caractérisé par de longues distances et une faible densité de population accentue encore ces profondes divisions historiques.

Dans des pays comme l'Afrique du Sud ou le Zimbabwe, où les puissances coloniales ont maintenu une forte présence, les inégalités imbriquées ont une dimension éminemment raciale. Les clivages sociaux associés à l'appartenance ethnique sont plus uniformément

répartis dans le sous-continent et souvent renforcés par l'emplacement géographique et l'éloignement des centres urbains. La religion en soi ne constitue pas nécessairement un motif d'exclusion, tant qu'elle n'est pas combinée avec des disparités ethniques ou régionales.

### **Encadré 2.1 Inégalités imbriquées et persistance de l'exclusion sociale**

L'exclusion sociale est le produit d'inégalités imbriquées :

- La dévalorisation culturelle subie par certains groupes les amène à se considérer comme inférieurs à d'autres et porte atteinte à leur dignité et à la perception qu'ils ont d'eux-mêmes
- Leur position désavantagée dans la répartition des ressources, services et opportunités au sein de leur société
- Leur localisation dans des lieux où leurs efforts ne peuvent produire que de faibles résultats
- Le refus de leur accorder toute représentation ou influence dans les décisions affectant leurs vies et leurs communautés
- L'interaction mutuelle entre ces inégalités entraîne leur persistance dans le temps.

# 3

## Inégalités imbriquées et OMD : la situation régionale

Une vue d'ensemble des progrès accomplis en direction des OMD montre que le monde est plus proche de réaliser certains objectifs que d'autres (voir Figure 3.1, page 20). Il est sur la bonne voie en ce qui concerne l'extrême pauvreté, l'égalité des sexes dans l'enseignement primaire et secondaire, et l'accès à l'eau potable. Mais il lui reste encore du chemin à parcourir pour atteindre les objectifs et cibles liés aux taux d'achèvement universel des études primaires, à l'accès à l'assainissement, et à la proportion des personnes qui souffrent de la faim. Il est sérieusement en retard dans l'accomplissement des objectifs liés à la mortalité des moins de 5 ans et la mortalité maternelle.<sup>20</sup> Sur tous les OMD abordés dans ce rapport, il en est un pour lequel des progrès considérables ont été réalisés (OMD 1 : réduire l'extrême pauvreté et la faim), un autre pour lequel il reste encore du chemin à parcourir (OMD 2 : assurer l'éducation primaire pour tous) et deux qui restent des défis majeurs (OMD 4 : réduire la mortalité infantile, et OMD 5 : améliorer la santé maternelle).

Ce panorama mondial permet d'attirer l'attention sur certaines des dimensions les plus réfractaires de la pauvreté à laquelle est confrontée la communauté internationale. Une image plus désagrégée serait nécessaire pour déterminer la situation des différents pays et groupes socialement exclus qui les composent.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, une évaluation des progrès « moyens » au niveau national masque généralement des inégalités considérables au niveau infranational.

Il faut également noter que même si certains pays présentent un retard dans la réalisation des OMD, ils n'en ont pas moins réalisé globalement des progrès considérables en valeur absolue. C'est le cas en particulier de l'Afrique subsaharienne pour laquelle un des thèmes récurrents des débats sur les politiques est le fait qu'elle sera « hors programme » pour chacun des OMD d'ici 2015.<sup>21</sup> La comparaison entre les progrès d'ensemble en valeur absolue réalisés en direction des OMD et les progrès relatifs par rapport aux cibles des OMD permet de mettre cet « afro-pessimisme » en perspective.<sup>22</sup>

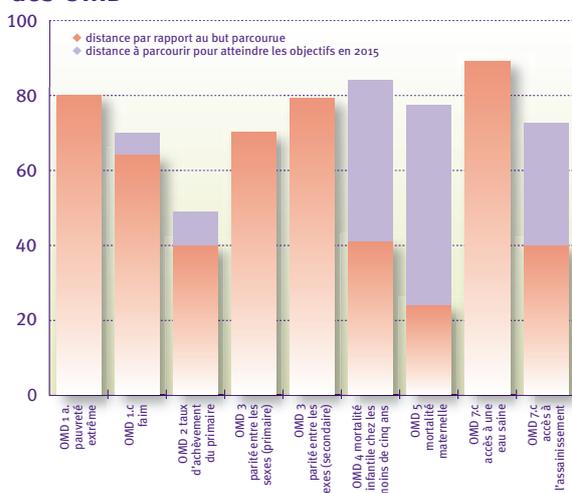
- 11 pays africains figurent parmi les 20 pays ayant réalisé les meilleures progrès d'ensemble en valeur absolue, mais 3 seulement y figurent en termes de progrès relatifs
- 6 pays d'Asie figurent parmi les 20 pays présentant les meilleurs résultats en termes

**Tableau 3.1 Progrès globaux absolus et relatifs dans la réalisation des OMD : Les 20 pays les plus performants**

Les 20 meilleurs Progrès absolus	Les 20 meilleurs Progrès relatifs dans la réalisation des OMD
Bénin	Équateur
Mali	Chine
Éthiopie	Thaïlande
Gambie	Brésil
Malawi	Égypte
Vietnam	Vietnam
Ouganda	Honduras
Népal	Belize
Inde	Nicaragua
Cambodge	Arménie
Bangladesh	Kazakhstan
Honduras	Sri Lanka
Mauritanie	Cuba
Ghana	Mexique
Chine	Salvador
Burkina Faso	Bénin
Rwanda	Chili
Nicaragua	Malawi
Guatemala	Gambie
Togo	Guatemala

Source ODI (2010)<sup>22</sup>

**Figure 3.1 Progrès globaux dans la réalisation des OMD**



Source Banque mondiale (2010) *Global Monitoring Report: The MDGs After the Crisis*

de progrès en valeur absolue et 4 en termes de progrès relatifs

- 3 pays d'Amérique latine figurent parmi les 20 pays présentant les meilleurs résultats en termes de progrès en valeur absolue et 9 en termes de progrès relatifs.

### 3.1 Progrès par rapport aux OMD en Amérique latine

En tant que région, l'Amérique latine appartient à la catégorie « à revenu intermédiaire ». Historiquement, elle a été l'une des régions les plus inégales au monde, son quintile le plus pauvre ne représentant qu'environ 3 % du revenu régional total.<sup>23</sup> Les progrès sont cependant évidents. La pauvreté a chuté d'environ 44 à 33 % entre 2002 et 2008, tandis que l'extrême pauvreté est passée de 19 à 13 %.<sup>24</sup> La plupart des pays de la région sont en bonne voie d'accomplir l'objectif de réduction de moitié de l'extrême pauvreté d'ici 2015, mais certains des moins développés accusent un retard considérable : la Bolivie, Haïti, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Paraguay.

Il y a lieu de faire preuve d'un optimisme prudent en ce qui concerne l'équité des progrès réalisés en direction des OMD, étant donné que dans 12 des 17 pays disposant de données à ce sujet, on constate un déclin marqué de l'inégalité des revenus entre 2000 et 2007.<sup>25</sup> Ceux-ci comptent beaucoup des pays présentant un pourcentage élevé de groupes socialement exclus, tels que l'Équateur, le Brésil, la Bolivie et le Mexique.

### 3.2 Exclusion sociale et OMD en Amérique latine

Historiquement, l'Amérique latine a toujours été l'une des régions les plus inégales du monde... mais on peut faire preuve d'un optimisme prudent en ce qui concerne l'équité des progrès vers les OMD.

« Les concepts d'exclusion et d'inclusion sociales mettent en évidence le degré d'équité de la répartition des avantages du développement, des réseaux d'interaction sociale et de la participation politique... En Amérique latine, l'exclusion sociale se traduit très clairement par une répartition inégale et persistante des revenus, qui engendre une pauvreté pire que ce que laisse supposer le niveau de développement de la région. »<sup>26</sup>

L'Amérique latine est l'une des rares régions en développement à recueillir et analyser de manière systématique des données relatives aux OMD, ventilées par appartenance ethnique, ce qui

permet de réaliser certaines comparaisons au sein de la région, à partir desquelles se profilent certains schémas généraux :

- **Bien que la pauvreté modérée et extrême ait reculé, l'extrême pauvreté reste plus élevée parmi les populations autochtones et de descendance africaine dans de nombreux pays** (voir Tableau 3.3, page 22 et Figure 3.4, Page 22).
- **L'identité ethnique reste associée à des inégalités dans la scolarisation à tous les niveaux d'enseignement, même si on constate une certaine réduction des disparités ethniques dans l'éducation primaire de nombreux pays** (voir Tableau 3.4, page 23 et figure 3.4, page 23). L'expansion à grande échelle de l'enseignement fondamental est l'un des facteurs sous-tendant la diminution des inégalités de revenu dans la région.<sup>27</sup> Dans certains pays cependant, les inégalités fondées sur les groupes restent marquées (entre populations autochtones et non autochtones en Bolivie, par exemple, voir Tableau 3.5, page 23).
- **Les enfants autochtones présentent un risque de mortalité plus élevé que les non autochtones** (voir Figure 3.2, page 22). Selon les données les plus récentes des enquêtes démographiques et de santé de la Bolivie,

#### Encadré 3.1 Couverture institutionnelle des accouchements en Bolivie

D'après les estimations, la Bolivie posséderait l'un de ratios de mortalité maternelle les plus élevés d'Amérique latine, une haute proportion des accouchements n'ayant pas lieu dans une institution. Le Tableau 3.2 montre que moins de la moitié des accouchements ont lieu dans un établissement de santé dans 52,5 % des municipalités classées comme « à majorité autochtone ».

**Tableau 3.2 Couverture institutionnelle des municipalités où la population autochtone représente une majorité, une minorité ou une proportion modérée de la population. Bolivie, 2006**

Pourcentage d'accouchements dans un établissement de santé	Minorité autochtone (moins de 33%)		Présence autochtone modérée (33-66%)		Majorité autochtone (plus de 66%)	
	Aucun	%	Aucun	%	Aucun	%
<50%	22	44,9	14	26,4	116	52,5
≥50% <70%	11	22,4	19	35,8	58	26,2
>70%	16	32,7	20	37,7	47	21,3

Source Adapté de UDAPE/CIMDM (2006) *Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Cuarto Informe asociados al Desarrollo humano, La Paz, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*

de l'Équateur, du Guatemala, du Pérou et du Brésil, les enfants d'origine autochtone présentent aussi un risque de malnutrition de 1,6 à 2,5 fois plus élevé que les enfants non autochtones.

- **Les inégalités entre les sexes et les ethnies se combinent au statut économique pour maintenir les femmes autochtones issues des ménages à faible revenu, au bas de la hiérarchie en termes d'éducation (voir Figure 3.3, page 22) et de santé.** La mortalité

maternelle est généralement plus élevée au sein des communautés autochtones, notamment celles des zones reculées, où elle peut être deux à trois fois plus élevée que la moyenne nationale.

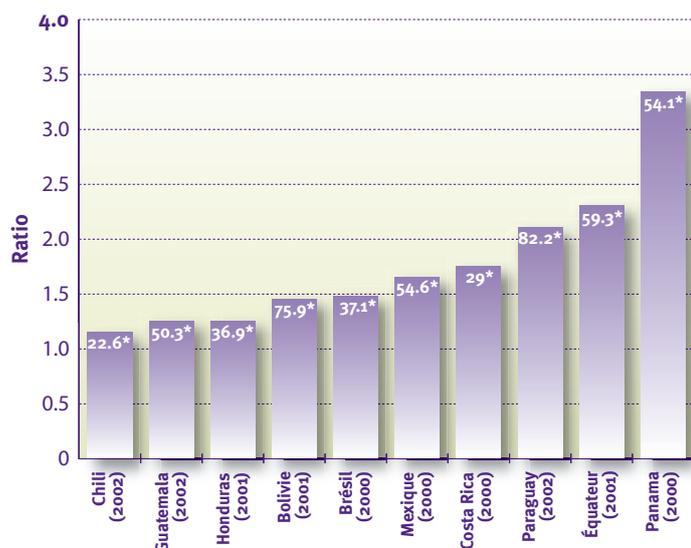
À titre d'exemple, en Équateur en 2003, le taux national de mortalité maternelle s'élevait à 74,3 pour 100 000 naissances vivantes contre 250 pour 100 000 dans les communautés autochtones éloignées.<sup>28</sup>

**Tableau 3.3 Incidence de la pauvreté (OMD 1) par niveau de revenu des ménages par habitant dans quelques pays d'Amérique latine**

Pays	Année	1 dollar EU par jour			Seuil officiel d'extrême pauvreté		
		Blancs	Non-blancs	Total	Blancs	Non-blancs	Total
Bolivie	1997	14,8	45,3	28,7	27,8	57,5	41,3
	2002	16,6	37,1	27,7	25,5	45,8	36,6
Brésil	1995	4,7	12,7	8,3	17,7	40,9	28,2
	2002	5,1	10,6	7,6	17,7	38,0	27,0
Chili	2000	3,4	9,4	3,5	4,5	3,1	4,5
Colombie	1999	15,2	24,1	16,2	20,5	31,0	21,7
Équateur	1998	29,0	61,0	30,3	16,0	38,9	16,9
Guatemala	2002	11,4	31,5	20,0	14,3	39,1	24,9
Mexique	1992	10,7	53,3	12,8	Chiffres non disponibles		
	2002	12,3	40,9	13,9	14,5	47,9	16,4
Nicaragua	1998	24,5	46,0	24,9	17,0	37,7	17,5
	2001	15,0	35,0	15,8	14,5	33,9	15,2
Panama	2002	9,3	54,7	12,4	19,2	74,4	23,0
Paraguay	1995	2,7	24,3	11,8	4,8	24,5	13,1
	2001	2,2	17,3	9,9	5,0	24,9	15,2
Pérou	2001	14,6	26,9	19,5	18,7	33,5	24,6

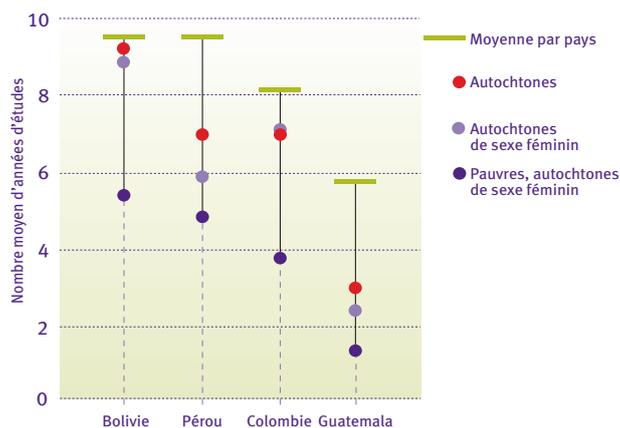
Source Busso *et coll.* (2005)<sup>14</sup>

**Figure 3.2 Ratio des taux de mortalité infantile des populations autochtone et non-autochtone, 2000-2002, quelques pays d'Amérique latine**



\*Taux de mortalité infantile de la population autochtone  
Source Del Popolo, F. et Oyarce, A. (2005) 'América Latina, Población Indígena: Perfil Sociodemográfico en el Marco de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y de las Metas del Milenio', Notas de Población no. 79, Santiago de Chile: CELADE

**Figure 3.3 Nombre moyen d'années d'études de la population autochtone des 17 à 22 ans dans quelques pays**



Source UNESCO (2010)<sup>107</sup>

**Historiquement, l'Amérique latine a toujours été l'une des régions les plus inégales du monde.**

**Figure 3.4 Amérique latine (14 pays) : taux d'extrême pauvreté des populations autochtones et descendant d'Africains, en multiple du taux du reste de la population (seuil d'un dollar par jour)**



Source Machinea J.L. ; Bárcena, A. et León, A. (2005) *The Millennium Development Goals: A Latin American and Caribbean Perspective*, Santiago, Chili : Comisión Económica para América Latina y el Caribe

- **Les inégalités spatiales se combinent avec l'appartenance ethnique.** Le Tableau 3.6 montre l'imbrication de l'inégalité spatiale, l'appartenance ethnique et l'éducation au Mexique. Les états du Sud les plus pauvres (tels que le Chiapas, l'Oaxaca et le Guerrero), qui abritent environ 75 % des populations autochtones du pays, affichent des niveaux d'éducation nettement moins élevés. Ils présentent en outre des taux de mortalité maternelle supérieurs à la moyenne

**Tableau 3.5 Comparaison entre le nombre d'années d'études des groupes autochtones et non-autochtones en Bolivie**

Nombre moyen d'années d'études (population 15+)	2000	2007 (provisoire)
National	7.7	8.7
Autochtones	6.0	7.2
Non-autochtones	9.7	10.5

Source Données de l'Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) [www.udape.gov.bo/](http://www.udape.gov.bo/), consultées le 30 juin 2010

**Tableau 3.4 Taux de scolarisation au primaire dans quelques pays d'Amérique latine**

Pays	Année	Blancs	Non-blancs	Total
Bolivie	1997	0.95	0.90	0.93
	2002	0.95	0.93	0.94
Brésil	1995	0.93	0.87	0.90
	2002	0.97	0.95	0.96
Chili	2000	0.99	0.98	0.99
Colombie	1999	0.90	0.89	0.90
Équateur	1998	0.92	0.87	0.92
Guatemala	2002	0.88	0.77	0.83
	2002	0.97	0.98	0.97
Nicaragua	1998	0.84	0.82	0.84
	2001	0.89	0.81	0.89
Panama	2002	0.98	0.85	0.96
Paraguay	1995	0.92	0.86	0.89
	2001	0.95	0.91	0.93
Pérou	2001	0.96	0.97	0.97

Source Busso *et coll.* (2005)<sup>14</sup>

**Tableau 3.6 Indicateurs d'éducation, Mexique, 2005**

	Moins de 4 années d'études (%)
Moyenne nationale	11
États désavantagés du Sud	
Chiapas	26
Guerrero	19
Michoacán	14
Oaxaca	16
Veracruz	20
Quelques États du Nord et du centre	
Baja California	6
Distrito Federal	3
Mexico	6

Données sur la population des 17 à 22 ans  
Source UNESCO (2010)<sup>107</sup>

### Encadré 3.2 Distribution du revenu et de l'extrême pauvreté au Brésil

Le Brésil a enregistré une réduction abrupte de son niveau d'extrême pauvreté au sein de la population de descendance africaine entre 1993 et 2005. Celle-ci représente néanmoins encore 74 % des ménages du décile le plus pauvre (contre 27 % pour la population blanche), et seulement 12 % du décile le plus riche (contre 88 % pour la population blanche). L'imbrication des inégalités ethniques et spatiales est très marquée au Brésil : huit des dix états les plus pauvres se trouvent au nord-est, où se retrouve la plus forte concentration d'afrodescendants, tandis que trois des quatre états du sud-est font partie des cinq états les plus riches du pays. De plus, l'imbrication des inégalités liées à l'appartenance ethnique, au sexe et aux classes sociales se traduit par le fait que les hommes blancs ont généralement les salaires les plus élevés, quel que soit leur niveau d'éducation, tandis que les femmes noires gagnent le moins (voir Figure 4.3, page 38). La race, le genre et la situation géographique représentaient les principaux facteurs déterminants de la pauvreté en 1981, et l'étaient toujours en 2001.

Tableau 3.7 Brésil : pourcentage de la population vivant en dessous du seuil d'extrême pauvreté, par appartenance raciale

	1993	2005
Descendants d'Africains	15	6
Blancs	4.9	2.5

Tableau 3.8 Brésil : distribution des 10 % les plus pauvres et 1 % le plus riche, par appartenance raciale (2005)

	10% les plus pauvres	1% le plus riche
Blancs	26.5	88.4
Descendants d'Africains	73.5	11.6

Source Adapté de l'IPEA (2007) *Millennium Development Goals: National Monitoring Report/Coordination*, Institute for Applied Economic Research and the Secretariat for Strategic Planning and Investment

Ville de Mexico : Alfredo (26 ans) vend des bonbons à un carrefour animé pour soutenir sa famille. Il a quatre enfants et vit à Mansion Mazahua, un bâtiment colonial en ruine habité par 42 familles d'Indiens Mazahua. Obligés d'émigrer vers la ville pour pouvoir subsister, ils occupent dans des conditions précaires ce bâtiment endommagé par le tremblement de terre. Photographie : Aubrey Wade/Panos Pictures



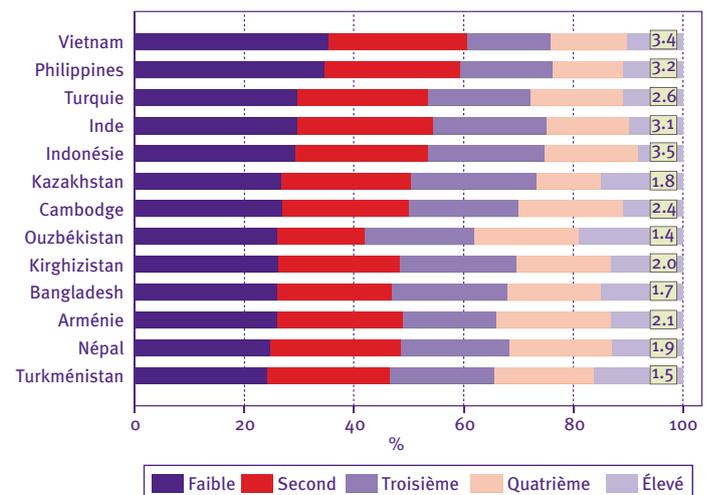
nationale.<sup>29</sup> Dans le Guerrero par exemple, ce taux s'élève à 128,2 décès pour 100 000 naissances vivantes, soit près de cinq fois celui du Nuevo León, l'état du Nord le plus développé (26,9 pour 100 000).<sup>30</sup> Une baisse globale des taux de mortalité maternelle a cependant été enregistrée, à laquelle tous ces états ont participé à l'exception du Guerrero, comme nous le verrons plus loin.

### 3.3 Progrès en direction des OMD enregistrés en Asie

Le *Rapport 2010 sur les Objectifs du Millénaire pour le développement* indique que la région Asie-Pacifique dans son ensemble est en bonne voie d'atteindre l'objectif lié à l'extrême pauvreté, malgré les reculs causés par la crise économique mondiale. Ces avancées sont principalement dues aux exceptionnels résultats de la Chine. De nombreux pays de la région ont considérablement réduit la pauvreté monétaire au niveau agrégé suite à une forte croissance économique, mais certains ont enregistré une forte aggravation de la disparité des revenus. La part du revenu national des 20 % les plus pauvres de la population de la région a chuté de manière abrupte. Entre 1990 et 2004, elle est passée de 7,2 à 6,7 % en Asie du Sud, et de 7,1 à 4,5 % en Asie de l'Est. Sur 20 pays, 14 ont vu augmenter leur coefficient de Gini, qui mesure le degré d'inégalité d'un pays, contre 6 seulement qui l'ont vu descendre.

L'aggravation des inégalités au sein de la région a attiré l'attention sur la nécessité d'une croissance inclusive. Le rapport 2007 de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique

**Figure 3.5 Taux de mortalité des moins de cinq ans par quintile de richesse, et ratio du quintile le plus pauvre par rapport au plus riche**



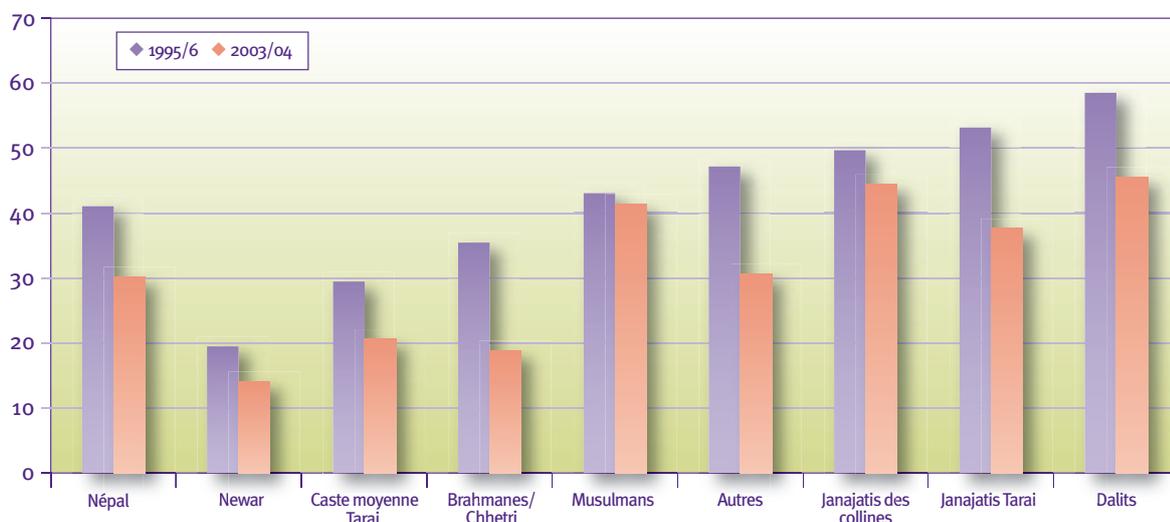
Source ESCAP/ADB/PNUD (2007)<sup>31</sup>

**Tableau 3.9 Comparaison des taux de malnutrition infantile : Chine orientale et occidentale (%)**

Année		Provinces orientales	Provinces occidentales
1992	Insuffisance pondérale,	15.1	21.4
	retard de croissance	33.6	42.7
1998	Insuffisance pondérale,	8.3	18.3
	retard de croissance	16.9	29.4
2000	Insuffisance pondérale,	9.1	19.9
	retard de croissance	14.2	27.6
2005	Insuffisance pondérale,	5.8	12.5
	retard de croissance	10.7	16.3

Source Ministère des Affaires étrangères, République de Chine et Système des Nations Unies en Chine (2008) *China's Progress Towards the Millennium Development Goals: 2008 Report*

**Figure 3.6 Népal : Tendances du taux d'incidence de la pauvreté par groupe social**



Source Établi à partir des données 2005 du Bureau central des statistiques du Népal, cité dans le *Nepal Human Development Report* (2009)

### Encadré 3.3 Pauvreté et inégalité sociale en Inde

L'Inde est l'un des nombreux pays de la région qui ont enregistré une croissance économique accompagnée d'une réduction de la pauvreté, mais aussi des inégalités persistantes, si pas croissantes. Comme le montre le Tableau 3.10, la pauvreté a reculé entre 1993 et 2004 dans tous les groupes sociaux, mais est restée systématiquement élevée chez les Dalits (caste répertoriée) et les Adivasis (tribu répertoriée), et dans une moindre mesure, chez la minorité musulmane. La concentration géographique des Adivasis dans certains états indiens, tels que le Bihar et l'Orissa, entraîne une incidence de la pauvreté dans ces états nettement supérieure au niveau national de la pauvreté. Les inégalités entre les castes, appartenances ethniques et situations géographiques se renforcent mutuellement et créent des poches d'extrême pauvreté au sein de certains groupes : par exemple, les castes et tribus répertoriées vivant dans l'Orissa enregistrent une prévalence de la pauvreté de 74 contre 5 pour les « autres Hindous » (n'appartenant à aucune caste ou tribu répertoriée) vivant dans l'état de l'Assam.

Tableau 3.10 Incidence de la pauvreté de différents groupes sociaux dans quelques États de l'Inde

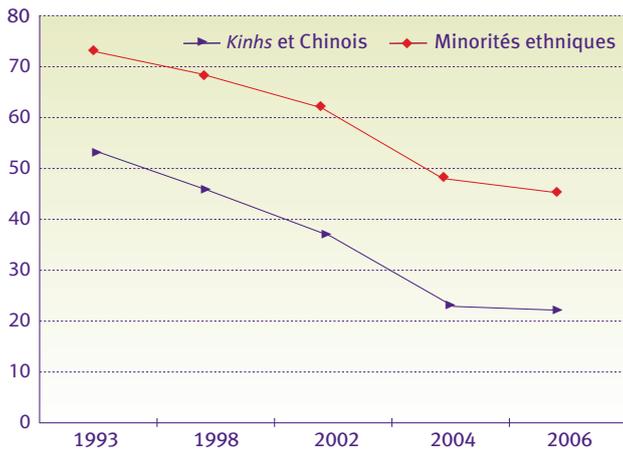
États urbains	Total		Tous les Hindous		Hindous SC/ST		Autres Hindous		Musulmans		Tous les autres	
	2004-05	1993-4	2004-05	1993-4	2004-05	1993-4	2004-05	1993-4	2004-05	1993-4	2004-05	1993-4
Toute l'Inde	29	33	27	31	46	51	22	26	44	47	16	23
Bihar	42	34	38	31	70	52	33	26	57	46	4	29
Assam	7	8	5	6	7	14	5	5	13	22	4	0
Andhra Pradesh	34	38	32	37	48	47	27	35	49	49	22	26
Gujarat	18	28	16	25	21	42	15	22	34	47	2	23
Rajasthan	27	31	26	28	48	47	18	23	39	56	7	14
Tamil Nadu	28	40	29	40	50	57	25	36	24	46	21	34
Orissa	50	41	49	40	74	57	42	35	51	68	51	24

Source Gouvernement indien (2006) *Social, Economic and Educational Status of the Muslim Community in India*, rapport du Comité Sachar, [http://zakatindia.org/Files/Sachar%20Report%20\(Full\).pdf](http://zakatindia.org/Files/Sachar%20Report%20(Full).pdf), consulté le 15 août 2010

Jeunes garçons dalits chargeant des blocs de granit dans des concasseurs dans une carrière. Photographe : Mark Henley/Panos Pictures



**Figure 3.7 Pourcentage de la population adulte qui n'a fait aucunes études, Vietnam**



Même si les résultats scolaires s'améliorent dans tous les groupes au Vietnam, l'écart persiste entre les Kinhs et la majorité chinoise et les minorités ethniques

Source *Vietnam Development Report 2008: Social Protection, rapport conjoint des donateurs présenté à la réunion du Groupe consultatif Vietnam, Hanoi, 6-7 décembre, 2007*

(UN ESCAP) sur les OMD a tenté d'examiner les progrès réalisés « au-delà des moyennes nationales ». <sup>31</sup> La Figure 3.5 illustre les implications pour la mortalité infantile de l'aggravation des inégalités de revenu. Elle montre le ratio des taux de mortalité des moins de 5 ans entre les quintiles les plus riches et les plus pauvres pour un certain nombre de pays. Dans chacun d'eux, les 20 % les plus pauvres subissent plus, et souvent beaucoup plus, que 20 % de la mortalité infantile.

Cependant, le fait que le rapport de l'UN ESCAP n'aborde que les inégalités liées aux revenus, au genre et au rapport rural/urbain reflète la pénurie des données ventilées par appartenance ethnique.

### 3.4 Exclusion sociale et OMD en Asie

« L'Asie a fait aujourd'hui de la croissance inclusive un de ses objectifs de développement clés en raison de la rapide aggravation des inégalités de revenus et autres, qui suscite l'inquiétude croissante que les avantages de la croissance spectaculaire du PIB asiatique ne soient pas équitablement répartis, ce qui pourrait enrayer le processus de croissance lui-même... La croissance est inclusive lorsqu'elle offre une égalité des chances qui met l'accent à la fois sur la création d'opportunités et sur la possibilité pour tous d'y accéder... ces dernières [les inégalités dues à des différences de conditions individuelles] reflètent souvent une exclusion sociale associée à des défaillances du marché, institutionnelles et des politiques. » <sup>32</sup>

### Encadré 3.4 Inégalités au niveau de la santé des enfants en Inde et au Népal

En Inde, tous les groupes sociaux ont enregistré une réduction de la mortalité des moins de cinq ans (Tableau 3.11). Mais les castes et tribus répertoriées ainsi que les « autres castes retardataires » continuent à accuser des taux plus élevés. Le fossé entre les tribus répertoriées et les « autres » s'est creusé entre 1992 et 2006.

Les progrès constants du Népal dans la réduction de la mortalité des enfants de moins de cinq ans se sont accompagnés d'une aggravation des inégalités : le ratio des quintiles les plus pauvres par rapport aux plus riches est passé de 2,8 en 1997 à 3,4 en 2002. Seuls 23 % des enfants de la communauté majoritaire chinoise des *Kinhs* sont en insuffisance pondérale (« rachitiques ») contre 34 % de ceux des minorités ethniques des montagnes du Nord, et 45 % dans les hautes terres du centre et les régions côtières.

Le Tableau 3.12 montre que les *Newars* (une caste autochtone) ont les taux de mortalité infantile les plus bas, suivis par les castes des *Brahmanes/Chhetris*. Les Dalits et les Janajatis enregistrent les taux de mortalité infantile les plus élevés.

**Tableau 3.11 Inde: Taux de mortalité des moins de cinq ans dans différents groupes sociaux, 1992/1993 à 2005/2006**

	Taux de mortalité des moins de cinq ans				Total
	SC	ST	OBC	Autres	
1992/1993	149,1	135,2	NA	111,5	109,3
1998/1999	119,3	126,6	103,1	82,6	94,9
2005/2006	88,1	95,7	72,8	59,2	74,3

Source Enquête nationale sur la santé familiale, 1, 2 et 3, Inde

**Tableau 3.12 Népal: taux de mortalité de la petite enfance, 2006**

Caste/appartenance ethnique et identité régionale	Mortalité infantile	Mortalité des moins de cinq ans
<i>Brahmanes/Chhetris</i>	59	76
Autres castes Tarais/Madhesi	64	86
<i>Dalits</i>	68	90
<i>Newars</i>	36	43
<i>Janajatis</i>	59	80
Musulmans	68	
Tous les groupes des collines et montagnes	58	77
Tous les groupes Tarais/Madhesi	65	84
Tout le Népal	55	68

Source Bennett, L.; Dahal D. et Govindasamy, P. (2008) *Caste, Ethnic and Regional Identity in Nepal: Further Analysis of the 2006 Nepal Demographic and Health Survey*, Calverton, Maryland, USA: Macro International Inc.

### Encadré 3.5 Égalités ethniques et spatiales imbriquées au Vietnam et en Chine

Au Vietnam, les inégalités ethniques ont une dimension spatiale marquée. Les minorités ethniques doivent parcourir de plus grandes distances pour rejoindre l'école ou les marchés, sont plus éloignées des routes praticables en toute saison et bénéficient d'un accès plus restreint à l'eau potable et aux services d'assainissement. Cette situation explique en partie pourquoi les résultats scolaires et les indicateurs de santé demeurent plus bas chez les minorités ethniques, même s'ils se sont améliorés. Le désavantage lié à l'appartenance ethnique varie selon la situation géographique : les minorités ethniques vivant dans les basses terres ont connu une rapide réduction de la pauvreté tandis que celles des hautes-terres du centre et des régions côtières du sud et du centre-nord connaissent toujours une pauvreté extrême.

En Chine, les minorités ethniques, largement concentrées dans la région de l'Ouest, restent fortement désavantagées ; elles représentaient 8,4 % de la population totale mais constituaient 46 % de celle vivant dans une extrême pauvreté en 2003. Il est probable que l'association entre ethnie et situation géographique entraîne des écarts de revenu. La Figure 3.9 montre qu'au sein de la région de l'Ouest, il n'existe aucune différence marquante dans les taux de pauvreté des minorités et majorités ethniques. Cette situation contraste avec les distributions agrégées de la pauvreté présentées dans la Figure 3.8. Les résultats des régressions confirment que les différences dans la situation géographique, la taille des ménages, l'âge et le niveau d'instruction des chefs de famille, ainsi que l'appartenance à un groupe expliquent en grande partie les écarts de pauvreté entre ethnies.

Tableau 3.13 Accès aux services publics au sein de différents groupes au Vietnam

	Durée de déplacement vers l'école secondaire inférieure (minutes)	Durée de déplacement vers le marché (minutes)	À moins de 2 km d'une route praticable en tout temps (% de la population)	Accès à des sources d'eau améliorées (% de la population)	Accès à un assainissement amélioré (% de la population)
<b>2006</b>					
<i>Kinhs</i> et Chinois	12	9	91	87	43
Minorités ethniques	25	32	80	55	7
Vietnam	15	13	90	82	38

Source Vietnam Development Report 2008: Social Protection, rapport conjoint des donateurs présentés à la réunion du Groupe consultatif Vietnam, Hanoi, 6–7 décembre, 2007

Figure 3.8 Chine rurale : distribution de la pauvreté entre les minorités ethniques et la majorité de la population, 2002

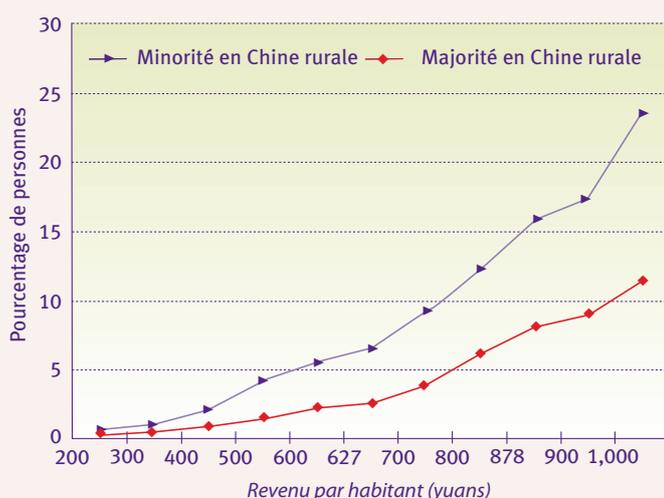
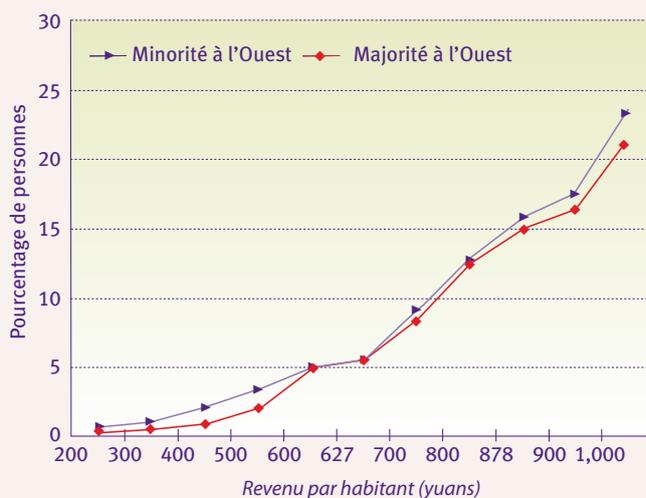


Figure 3.9 Région occidentale de la Chine rurale : répartition de la pauvreté entre les minorités ethniques et la majorité de la population, 2002

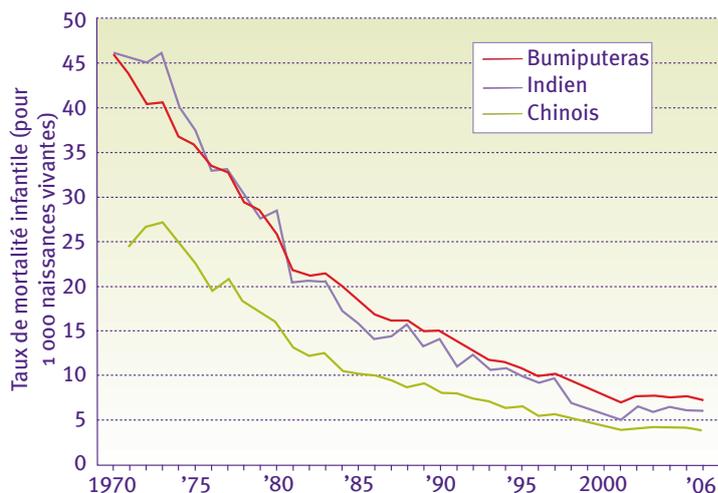


Source Gustafsson, B. et Sai, D. (2009) 'Temporary and Persistent Poverty among Ethnic Minorities and the Majority in Rural China', *Review of Income and Wealth*, Série 55, édition spéciale 1: 588–606

Il n'existe pas de données systématiques sur les inégalités basées sur l'identité ou les groupes, couvrant l'ensemble de la région du Sud et du Sud-Est asiatique. Nous ne pouvons donc identifier des tendances et modèles qu'à partir des données disponibles au niveau des pays. Soulignons que les pays d'Asie se caractérisent par des expériences très diverses et parfois contrastées. Certaines observations générales méritent cependant d'être soulignées :

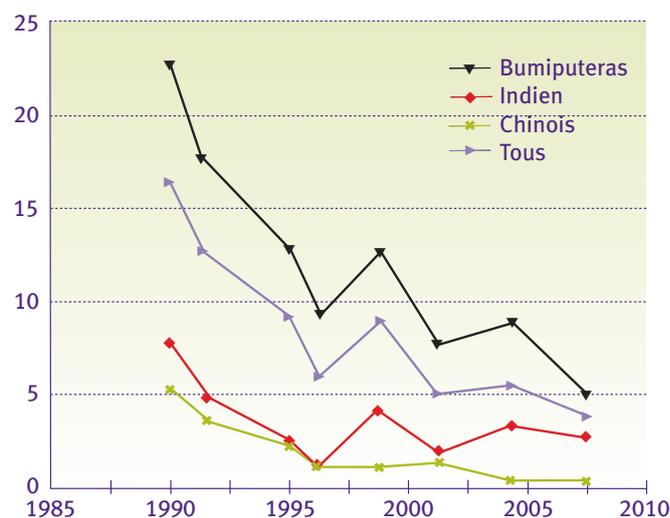
- **Les inégalités liées aux castes, à l'appartenance ethnique et à la religion sont évidentes dans l'enseignement et la santé.** En Inde, les Dalits (caste répertoriée) et les Adivasis (tribu répertoriée) ont des niveaux d'éducation plus bas. Au Népal, malgré une amélioration des taux globaux d'alphabétisation (23 % en 1981 et 54 % en 2001), 52 % des Dalits des collines, 47 % des Dalits Tarai (des plaines), 48 % des Musulmans et 30 % des Janajatis des collines n'ont jamais été scolarisés, contre seulement 12 % dans les castes supérieures.<sup>33</sup> Des modèles similaires peuvent être observés en ce qui concerne les taux de mortalité infantile (voir Encadré 3.4, page 27).
- **Une croissance économique rapide et la réduction des niveaux de pauvreté dans la région n'ont pas atténué les inégalités. Dans certains pays, les inégalités entre groupes sociaux se sont creusées.** Cela s'explique souvent par le fait que le rythme de la réduction de la pauvreté s'est avéré plus lent dans les groupes socialement exclus. En Inde, la pauvreté reste plus marquée parmi les Dalits et les Adivasis malgré une réduction générale de la pauvreté (voir Encadré 3.3, page 26). Le Népal a enregistré un accroissement très marqué des inégalités au cours de la dernière décennie. La réduction globale de la pauvreté entre 1995 et 2003 oscille entre 46 % dans la caste supérieure des Brahmins/Chhetris, 10 % chez les Janajatis installés dans les collines et 6 % chez les Musulmans (voir Figure 3.6, page 25). Au Vietnam, la prévalence de la pauvreté au sein des minorités ethniques s'est réduite en moyenne de 2,6 % par an durant la dernière décennie, contre 3,4 % pour la communauté chinoise majoritaire des Kinhs. En Chine, une personne sur trois souffrait de la pauvreté en 1990, mais grâce à un taux de croissance rapide, cette proportion est descendue à une personne sur dix.<sup>34</sup> Cependant, cette amélioration s'est accompagnée d'un accroissement des inégalités de revenu, comme le montre le passage du coefficient de Gini de 35,5 en 1993 à 41,5 en 2005.<sup>35</sup>

**Figure 3.10 Malaisie : taux de mortalité infantile par groupe ethnique 1970–2006**



Source <http://chengfansoon.com/> au 23 Mai 2010

**Figure 3.11 Malaisie : tendances du taux d'incidence de la pauvreté (HCR) par appartenance ethnique**



Source Département des statistiques de la Malaisie, [www.statistics.gov.my](http://www.statistics.gov.my)

- **La situation géographique renforce les inégalités liées à l'appartenance ethnique.** Les données disponibles suggèrent que la situation géographique de certains groupes sociaux est au cœur de leur incapacité à tirer profit de la croissance et du développement économiques (voir Encadré 3.5, page 28 sur le Vietnam et la Chine). La Chine a réussi à réduire de manière substantielle son taux de mortalité infantile de 64 pour 100 000 naissances vivantes en 1996 à 48 en 2005<sup>36</sup>, mais celui-ci demeure nettement plus élevé dans les provinces rurales plus pauvres de l'Ouest du pays. De même, dans la région de l'Ouest, 87 % des décès maternels sont enregistrés au sein des groupes ethniques minoritaires<sup>37</sup>, ce qui peut en partie s'expliquer par le fait que les femmes de ces groupes ont un



Namibie : Ella, une blanchisseuse issue de la minorité ethnique des Hereros. Photographie : Barbara Cheney

accès insuffisant aux services de santé. Le rythme de la réduction de la malnutrition infantile entre 1992 et 2005 s'est également avéré plus lent dans les provinces de l'Ouest de la Chine, où subsistent de fortes disparités (voir Tableau 3.9, page 25).

### Situation de la Malaisie

La situation de la Malaisie contredit la tendance générale à l'aggravation des inégalités sur le continent asiatique puisque le pays a réussi à atténuer les inégalités ethniques. D'après les données nationales, la pauvreté a diminué de 78 % entre 1990 et 2007. Sur la base d'un dollar EU par jour, l'incidence de la pauvreté est actuellement d'environ 2 %. La pauvreté a toujours été plus élevée au sein de la majorité ethnique des Bumiputeras (« fils de la terre ») et même si tel est toujours le cas aujourd'hui, elle a diminué plus rapidement au sein de ce groupe (voir Figure 3.11, page 25). En conséquence, les écarts entre les taux de pauvreté des Bumiputeras, des groupes d'origine indienne et d'origine chinoise se sont atténués. Le coefficient de Gini de la Malaisie a baissé de 49 à 38 entre 1984 et 2004, tandis que la part du revenu national du quintile le plus pauvre est passée de 4,5 % en 1992 à 6,4 % en 2004.

La Malaisie a également réalisés des progrès au niveau des autres indicateurs de

développement humain.<sup>38</sup> Les taux de mortalité infantile ont chuté entre 1970 et 2006 dans chacun des groupes ethniques et les différences ethniques se sont atténuées (voir Figure 3.10, page 29). Les taux de mortalité infantile des Bumiputeras demeurent néanmoins plus élevés.

### 3.5 Progrès en direction des OMD en Afrique subsaharienne

L'Afrique subsaharienne enregistre les taux de pauvreté les plus élevés du monde.<sup>39</sup> Après l'Amérique latine, elle est également la région comptant certains des pays les plus pauvres de la planète.<sup>40</sup> Les conflits régionaux, les séquelles de l'ajustement structurel, le VIH et la pandémie de SIDA ont laissé de grands pans du continent plus pauvres que jamais, avec un taux de pauvreté par rapport à la population de 42 % pour l'ensemble de l'ASS, Afrique du Sud comprise.<sup>41</sup> La part de la population vivant dans une pauvreté extrême n'a pas vraiment diminué depuis 1980, mais cette constatation gomme à la fois la détérioration prolongée des années 1980 et de la première moitié des années 1990, et les améliorations observées depuis la fin des années 1990. Le pourcentage de la population vivant dans la pauvreté a chuté d'environ 7 points entre 1996 et 2004.<sup>42</sup>

Les données agrégées par région masquent les avancées significatives à échelle nationale. Comme mentionné précédemment, certains pays

d'ASS figurent parmi les pays ayant réalisé le plus de progrès en valeur absolue en direction des OMD. Si seul un pays figure parmi les 10 pays ayant réalisé le plus de progrès en valeur relative par rapport aux OMD au niveau mondial, six pays font partie des 10 premiers en termes de progrès absolus d'ensemble, ce qui s'est traduit par de réels changements dans la vie de millions d'individus.

La région affiche également les taux de mortalité infantile les plus élevés au monde, en particulier en Afrique occidentale et centrale.<sup>43</sup> Au sein de la région, même si les taux de réduction ne diminuent pas suffisamment vite pour permettre d'atteindre les OMD d'ici 2015,<sup>44</sup> celui de la période 2000 à 2010 s'est amélioré par rapport à la période 1990 à 2000.<sup>45</sup> La région possède également les ratios de mortalité maternelle les plus élevés au monde, à savoir plus de la moitié des décès maternels mondiaux. Nous ne disposons pas de suffisamment de données pour mesurer les progrès relatifs à cet indicateur.<sup>46</sup>

### 3.6 Exclusion sociale et OMD en Afrique subsaharienne

« La pauvreté massive et l'inégalité obscène sont les plaies de notre époque – une époque où le monde s'enorgueillit des formidables avancées réalisées dans les sciences, la technologie, l'industrie et l'accumulation de richesses. Au même titre que l'esclavage et l'apartheid, elles doivent être classées parmi les fléaux sociaux. » (Nelson Mandela, discours « Make Poverty History », Trafalgar Square, Londres, 2005)

À l'exception notable de l'Afrique du Sud, les données sur la relation entre l'identité ethnique et la pauvreté en Afrique ne sont pas systématiquement disponibles et sont rarement mises à jour. Dans certains pays, la région ou la situation géographique sont utilisées comme des variables de remplacement pour l'appartenance ethnique. Une certaine prudence est donc requise au cours des débats sur les inégalités existant entre les groupes. Les données disponibles pour certains pays suggèrent néanmoins que :

- **L'appartenance ethnique a un effet sur la pauvreté, l'état de santé et les résultats scolaires.** Une étude menée dans les années 1990 à partir de données de 11 pays d'ASS a confirmé que les inégalités ethniques persistent, voire s'accroissent, au niveau de la mortalité infantile (voir Encadré 3.8, page 34).<sup>47</sup> D'autres études ont révélé que l'ethnicité est liée à l'état de santé et aux résultats scolaires dans un certain nombre de contextes africains. Au

Kenya, les groupes ethniques moins dominants sont nettement en retard au niveau de la vaccination et l'ethnicité stratifie radicalement les taux de mortalité des moins de cinq ans. Parmi les groupes ethniques Mijikenda/Swahili par exemple, 27 % des accouchements sont réalisés par du personnel soignant qualifié contre 71 % pour les Kikuyu.<sup>48</sup> Au Nigéria, les taux de mortalité infantile sont moins élevés chez les Igbo et Yorubas. Cela peut être le résultat des niveaux d'études plus élevés des femmes yorubas et igbo, mais cela peut également indiquer que ces groupes puissants ont un accès privilégié aux soins de santé, ou refléter des pratiques culturelles et des croyances en matière de santé infantile et maternelle différentes au sein des groupes ethniques.<sup>49</sup>

- **Les inégalités spatiales entre les régions développées et moins développées au sein des pays sont fondamentales pour les disparités entre groupes sociaux et les renforcent.** Les données se concentrent souvent sur les différences régionales, qui chevauchent fréquemment les identités ethniques et religieuses. Au Nigéria, les états du Nord majoritairement peuplés de Hausa-Foulani ont des niveaux de pauvreté plus élevés que les états du Sud, principalement habités par les Yorubas et Igbo (voir Tableau 3.19, page 34). Les taux de mortalité infantile sont aussi considérablement plus élevés dans les régions du Nord (voir Tableau 3.14, page 32)<sup>50</sup> et les taux de mortalité maternelle sont environ dix fois plus élevés dans le Nord que dans le Sud reflètent largement les différences d'accès aux soins de santé : par exemple, dans le Nord-Ouest, seuls 25 % des femmes enceintes vont en clinique contre 85 % dans le Sud-Est.<sup>51</sup> À cause de l'interaction entre l'appartenance ethnique, le genre et la situation géographique, les femmes Hausa des ménages ruraux pauvres ont les plus bas niveaux d'études. Au Ghana, la situation du Nord a toujours été plus difficile que celle du Sud. Le Tableau 3.15 montre qu'en 1999, le taux de pauvreté dans l'extrême est était environ trois fois plus élevé que dans la région Ashanti, près de 17 fois plus élevé que dans le Grand Accra et deux fois supérieur à la moyenne nationale. Les régions du Nord affichaient également de très faibles taux d'alphabétisation, de scolarisation au primaire, d'accès à l'électricité et aux soins de santé. Au Kenya, les régions du Nord-Est abritant les communautés Somali et Swahili (principalement pastorales) connaissent des taux de chômage beaucoup plus élevés que les

### Encadré 3.6 L'imbrication des inégalités spatiales, ethniques et religieuses au Ghana et au Nigéria

L'importance de l'indigénisme dans la Fédération du Nigéria, qui valorise le secteur public et les droits civiques, a dissuadé les migrations internes dans la mesure où moins de 5 % des personnes issues des groupes ethniques concentrés dans le Nord vivent dans le Sud. Les clivages ethniques et religieux tendent par conséquent à coïncider et à renforcer les divisions géographiques. Au Nigéria, la population des régions moins développées du Nord est majoritairement musulmane et issue du groupe ethnique Hausa-Foulani. La population des régions plus riches du Sud est en largement chrétienne, les Yorubas et Igbo étant les principaux groupes ethniques.

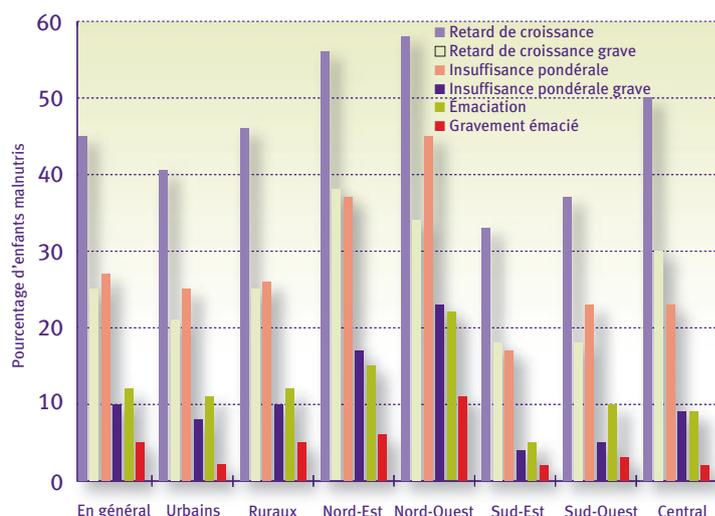
Contrairement au Nigéria, le Ghana a des taux de migration interne élevés, qui ont entraîné un brassage important des groupes ethniques : 35 % des ethnies ghanéennes du Nord vivent dans le Sud. En conséquence, les données 2008 sur la répartition des richesses indiquent un schéma d'inégalité beaucoup plus spatial qu'ethnique.

Source : Mancini (2009)49

autres provinces. Et alors que presque tous les enfants de la province centrale vont à l'école primaire, seul un enfant sur trois est scolarisé dans la province du Nord-Est. Les taux d'alphabétisation en Éthiopie varient considérablement d'une région à l'autre : dans les zones rurales, c'est le Tigray qui a déclaré posséder le taux d'alphabétisation le plus élevé (36 %) contre seulement 8 % dans la région Somali.<sup>53</sup>

- **Les conflits interethniques et régionaux peuvent être alimentés et exacerbés par les inégalités socioéconomiques.** Lorsque des inégalités dans la richesse, l'accès aux services ou le pouvoir politique coïncident avec des différences entre groupes, l'appartenance ethnique peut devenir un vecteur de mobilisation parfois violente des groupes défavorisés.<sup>54</sup> En Côte d'Ivoire, la guerre civile, en partie alimentée par la marginalisation culturelle et politique des populations du Nord majoritairement musulmanes, a conduit à une forte chute de la croissance économique et à une aggravation des niveaux de pauvreté. La division Nord-Sud est amenée à s'accroître, en particulier depuis que l'éducation et les services de santé publiques ne sont plus fournis dans le Nord contrôlé par les rebelles.<sup>55</sup> La question de l'exclusion et des conflits est traitée plus en détails dans la Section 4.5.

Figure 3.12 Prévalence de la malnutrition infantile par lieu de résidence, Nigéria



Source Omilola, B. (2010) 'Patterns and Trends of Child and Maternal Nutrition Inequalities in Nigeria', *IFPRI Discussion Paper 00968*

Tableau 3.14 Nigéria : taux de mortalité juvénile par lieu de résidence

Zone	Mortalité juvénile
Centre Nord	62
Nord-Est	126
Nord-Ouest	139
Sud-Est	64
Sud-Sud	58
Sud-Ouest	32

Estimations du nombre de décès pour 1 000 enfants de 12 à 59 mois. Source National Population Commission (NPC) [Nigeria] et ICF Macro (2009) *Nigeria Demographic and Health Survey 2008*, Abuja, Nigeria: National Population Commission and ICF Macro

Tableau 3.15 Indicateurs socio-économiques pour quelques régions du Ghana (%)

	Incidence de la pauvreté (1999)	Alphabétisation : % d'alphabétisés (1998)	Accès aux services de santé (1997)
Grand Accra	5	76	78
Ashanti	28	64	43
Nord	69	13	18
Nord-Ouest	84	20	8
Nord-Est	88	20	20
<b>National</b>	<b>40</b>	<b>51</b>	<b>37</b>

Source Adapté de Langer et coll. (2007)<sup>51</sup>

### Encadré 3.7 Situation de l'Afrique du Sud

L'Afrique du Sud constitue un cas extrême d'inégalités imbriquées en raison de son « passé tristement célèbre d'inégalité, marqué par une empreinte raciale dominatrice ».58 Ironiquement, celui-ci explique pourquoi ce pays possède les données les plus détaillées de la région en matière d'inégalités imbriquées. La détermination du gouvernement postapartheid à suivre les progrès dans la lutte contre les inégalités permet de bénéficier de données tenues à jour.

Le pays est en bonne voie d'atteindre tous les OMD et en a déjà accompli certains.<sup>59</sup> En même temps, des inégalités profondément enracinées subsistent. Si la pauvreté a chuté durant la période postapartheid, elle demeure néanmoins élevée au sein des populations africaines et de couleur. L'inégalité des revenus, qui était déjà substantielle, semble s'être creusée encore davantage, passant d'un ratio d'environ 66 en 1993 à 70 en 2008.<sup>60</sup> La majeure partie de la population africaine était, et demeure, au bas de la hiérarchie des revenus. En fait, sa position s'est légèrement dégradée : les revenus des Africains représentaient 13,0 % de ceux des Blancs en 2008 contre 15,9 % en 1995.

L'impact du genre et de la race sur la pauvreté est illustré par les données de 1993, 2000 et 2008 (Tableau 3.16). Alors que pour chacune de ces années, l'incidence et la part de la pauvreté étaient plus élevées parmi les Africains qu'au sein du reste de la population, tant l'incidence que la part de la pauvreté étaient systématiquement plus élevées chez les femmes que les hommes africains. Un schéma similaire s'applique à la population de couleur, quoique les écarts soient moins prononcés.

L'égalité des chances dans l'éducation est devenue un objectif majeur du gouvernement postapartheid et, en 2006, plus de 98 % des enfants étaient scolarisés au primaire, une augmentation de 1 % par rapport à 2002. Cependant, les différences raciales persistent : par exemple, 86 % des élèves blancs de neuvième année en 2002 avaient atteint la terminale (douzième année) en 2005, contre seulement 29 % des élèves africains et 42 % des élèves de couleur.<sup>61</sup>

Les taux de mortalité infantile et des enfants de moins de cinq ans sont passés de respectivement 45,4 à 42,6 décès pour 1 000 naissances vivantes et de 59,4 à 57,6 % entre 1998 et 2003.<sup>62</sup> Mais le risque de mortalité infantile est quatre fois plus élevé parmi les enfants africains que parmi les blancs, même après en tenant compte des facteurs démographiques tels que l'âge de la mère et le rythme et le nombre des grossesses.<sup>63</sup> Une diminution des taux de mortalité maternelle a également été observé entre 1998 et 2002, de 150 à 124 décès pour 100 000 naissances vivantes, même si ces chiffres restent élevés pour un pays à revenu intermédiaire tel que l'Afrique du Sud.<sup>64</sup>

**Tableau 3.16 Afrique du Sud : niveau individuel de pauvreté par race et genre (seuil de pauvreté R515 par habitant et par mois)**

	Population			Incidence			Part de la pauvreté		
	1993	2000	2008	1993	2000	2008	1993	2000	2008
Femme africaine	0,40	0,41	0,42	0,72	0,66	0,68	0,51	0,50	0,52
Homme africain	0,36	0,38	0,38	0,66	0,61	0,60	0,42	0,43	0,41
Femme de couleur	0,04	0,05	0,05	0,32	0,32	0,36	0,02	0,03	0,03
Homme de couleur	0,04	0,04	0,04	0,29	0,30	0,35	0,02	0,02	0,03
Femme indienne/ asiatique	0,01	0,01	0,01	0,12	0,11	0,11	0,00	0,00	0,00
Homme indien/ asiatique	0,01	0,01	0,01	0,12	0,09	0,19	0,00	0,00	0,00
Femme blanche	0,06	0,05	0,05	0,05	0,06	0,04	0,01	0,01	0,00
Homme blanc	0,06	0,05	0,04	0,06	0,08	0,03	0,01	0,01	0,00

Source Leibbrandt *et coll.* (2010)<sup>58</sup>

**Tableau 3.17 Estimations du revenu annuel personnel par habitant, par groupe racial en 2000**

Année	Blancs	Personnes de couleur	Asiatiques	Africains	Moyenne
Revenu par habitant en rands constants de 2000 :					
1917	13 069	2 875	2 894	1 184	3 946
1936	19 212	3 000	4 443	1 462	5 359
1956	30 494	5 158	6 668	2 627	8 541
1975	49 877	9 688	12 687	4 289	12 696
1995	48 387	9 668	23 424	6 525	12 572
2000	56 179	12 911	23 025	8 926	16 220
2008	75 297	16 567	51 457	9 790	17 475

Source Leibbrandt *et coll.* (2010)<sup>58</sup>

**Tableau 3.18 Revenus personnels relatifs par habitant, par groupe racial (% du niveau des Blancs)**

Année	Blancs	Personnes de couleur	Asiatiques	Africains	Moyenne
Revenus personnels relatifs par habitant (% du niveau des Blancs):					
1917	100	22,0	22,1	9,1	30,2
1936	100	15,6	23,1	7,6	27,9
1956	100	16,9	21,9	8,6	28,0
1975	100	19,4	25,4	8,6	25,5
1995	100	20,0	48,4	13,5	26,0
2000	100	23,0	41,0	15,9	28,9
2008	100	22,0	60,0	13,0	23,2

Source Leibbrandt *et coll.* (2010)<sup>58</sup>

### Encadré 3.8 Inégalités ethniques dans la mortalité infantile en Afrique

Une étude de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) utilisant des données d'enquêtes réalisées dans 11 pays d'Afrique (Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Mali, Namibie, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal et Zambie) a révélé que l'inégalité ethnique dans la mortalité infantile s'est accentuée en Afrique subsaharienne au cours des années 1980 et 1990.

À l'époque, le risque de mortalité des enfants des femmes ashanti du Ghana était 20 % moins élevé que celui des autres enfants ghanéens. Au Niger, dont les niveaux de mortalité infantile étaient les plus élevés du monde, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans était en 1990, de 242 décès pour 1 000 à Djerma, contre 353 dans le reste du pays. Une série d'autres inégalités socioéconomiques entre groupes ethniques a également été identifiée. Dans la plupart des pays, il existe de fortes disparités entre groupes ethniques au niveau de la scolarisation. Au Ghana et en Ouganda, 84 % des femmes ashanti et 95 % des femmes bagandas ont reçu une

certaine éducation, contre 60 % des autres femmes. Le lieu de résidence et les différences d'utilisation des services de santé infantile semblent liés aux inégalités en matière de mortalité infantile, et sont particulièrement marquées entre les différents groupes ethniques en ce qui concerne la vaccination. Ceci indique que, en plus des politiques de réduction des disparités économiques entre les groupes ethniques, « les efforts en faveur de la survie des enfants dans les pays d'Afrique devraient porter une attention toute particulière aux groupes ethniques défavorisés et aux zones dans lesquelles ils sont concentrés ». <sup>56</sup> Les données disponibles ne nous permettent pas de déterminer si les efforts de la dernière décennie ont réduit les inégalités ; cependant, la conclusion de l'étude est reprise dans un récent bulletin de l'OMS qui souligne que, dans de nombreux cas, « les différences ethniques, éducatives et régionales étaient plus prononcées que les disparités dans les niveaux de richesse ». <sup>57</sup>

Source : Brockerhoff et Hewett (2000)<sup>47</sup>

**Tableau 3.19 Nigéria : États ayant les parts de pauvreté les plus élevées et les plus faibles en 2006**

10 États ayant l'incidence de la pauvreté la plus élevée			10 États ayant l'incidence de la pauvreté la plus faible		
État	Position géographique	%	État	Position géographique	%
Jigawa	Nord	95,0	Bayelsa	Sud	20,0
Kebbi	Nord-Ouest	89,7	Anambra	Sud-ouest	20,1
Kogi	Centre	88,6	Abia	Sud	22,3
Bauchi	Nord	86,3	Oyo	Sud-ouest	24,1
Kwara	Ouest	85,2	Imo	Sud	27,4
Yobe	Nord-Est	83,3	Rivers	Sud	29,1
Zamfara	Nord-Ouest	80,9	Enugu	Sud	31,1
Gombe	Nord-Est	77,0	Ogun	Sud-ouest	31,7
Sokoto	Nord-Ouest	76,8	Osun	Sud-ouest	32,4
Adamawa	Est	71,1	Edo	Sud	33,1

Source Adapted from Langer *et al.* (2007)<sup>51</sup>

# La dynamique d'imbrication des inégalités : les raisons de la persistance de l'exclusion sociale

# 4

De la discussion qui précède, deux remarques générales peuvent être faites sur la relation entre les progrès en directions des OMD et la justice sociale. Premièrement, les inégalités imbriquées et se renforçant mutuellement qui mènent à l'exclusion sociale sont profondément enracinées dans l'histoire et les pratiques quotidiennes des sociétés, ce qui les rend remarquablement résistantes au changement. Deuxièmement, malgré cette intransigeance apparente, ces inégalités ne sont en fait pas immuables. Le

changement est évident dans toutes les régions, même s'il est plus rapide dans certains contextes que dans d'autres, et plus directement lié à certains OMD qu'à d'autres. Il devrait atténuer tout pessimisme à l'égard des progrès futurs.

## 4.1 La dynamique culturelle de l'exclusion

*Les processus de dévalorisation culturelle sont les mécanismes clés à travers lesquels l'exclusion sociale se perpétue.* Si les effets de l'exclusion peuvent être silencieux et invisibles, ils n'en ont pas moins un impact profond sur ceux qui la subissent. Ils peuvent aussi être visibles et bruyants, avec des retombées négatives sur l'ensemble de la société.

La dévalorisation culturelle est parfois inscrite dans la loi (voir Encadré 4.1, page 35 sur le Népal). Cependant, si des protections légales sont importantes pour lutter contre l'exclusion sociale, elles ne suffisent généralement pas. La Constitution indienne (1949), par exemple, reconnaît le besoin de contrer le désavantage historique dont souffrent les *Dalits* et les *Adivasis*. Néanmoins, les pratiques quotidiennes de discrimination continuent à saper la dignité et à restreindre le comportement de ces groupes exclus.

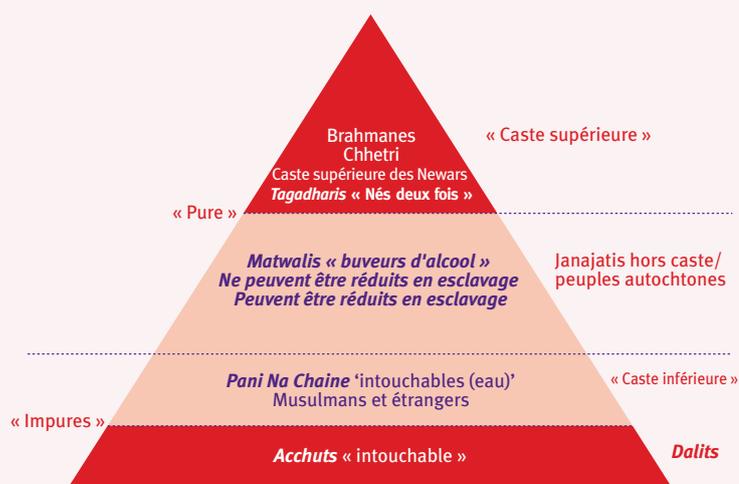
Au Népal, une tentative récente visant à mesurer à travers une série d'indicateurs, l'étendue de l'autonomisation et de l'inclusion des différents groupes sociaux a montré que les castes supérieures obtenaient des scores deux fois plus élevés que les *Dalits* en matière de connaissances des droits et procédures, de confiance dans l'accès aux services, d'exercice des droits, de réseaux sociaux et d'influence politique locale. Alors que 90 % des groupes des castes supérieures n'avaient jamais été confrontés à aucune restriction ou intimidation (les 10 % faisant exception étaient des femmes), 100 % des répondants *dalits* avaient connu un certain degré de restriction d'accès aux espaces publics et 20 % déclaraient avoir été victimes de harcèlement, d'intimidation et de restrictions. De plus, les femmes des castes supérieures obtenaient de meilleurs scores que celles des groupes de *Dalits* et *Janajatis*. Sans surprise, les castes supérieures obtenaient un score nettement plus élevé (46) pour l'indice composite formé à partir de ces indicateurs, que celui des *Janajatis* (36) et des

### Encadré 4.1 Le système des castes au Népal

Au Népal, le *Muluki Ain* de 1854 (Code du pays) a officialisé dans la loi le système des castes, octroyant aux différents groupes sociaux des privilèges et obligations différents selon leur position dans la hiérarchie des castes. Les caractéristiques associées à chaque groupe marquaient le respect – ou l'absence de respect – accordé par la société. Les « purs » *Brahmanes/ Chhetris* occupaient le sommet de la pyramide des castes, juste au-dessus des *Janajatis* (populations autochtones), suivis par la caste inférieure des « impurs » *Pani Na Chaine*, et tout au bas de la pyramide, par les *Dalits* (intouchables).

La nouvelle constitution du Népal (1990) déclare tous les citoyens égaux « quels que soient leur religion, race, genre, caste ou idéologie ». Mais les inégalités héritées continuent d'affecter la vie et les opportunités des groupes situés tout au bas de la hiérarchie.

Figure 4.1 La pyramide des castes du Népal selon le *Muluki Ain* de 1854



La partie du triangle montrant les différents groupes ne représente pas la taille de la population. Les points rouges foncés montrent les groupes de la caste hindoue.

Source Banque mondiale/DfID (2006) *Unequal Citizens: Gender, Caste and Ethnic Exclusion in Népal*

*Dalits* (25). La combinaison de la caste et du genre plaçait les femmes *dalits* au bas de la hiérarchie sociale (Figure 4.2).

La caste et l'identité ethnique introduisaient une variation de 33 % dans les scores, et le sexe une variation de 7 %. Les décideurs politiques seront particulièrement intéressés par le fait que dix ans d'éducation entraînaient une augmentation de 19 % des scores et l'appartenance à une association de développement local 5 %. Les autres facteurs positifs comprenaient les contacts avec un bureau local de développement des femmes, l'occupation d'un poste dans une association, et l'exposition aux médias.

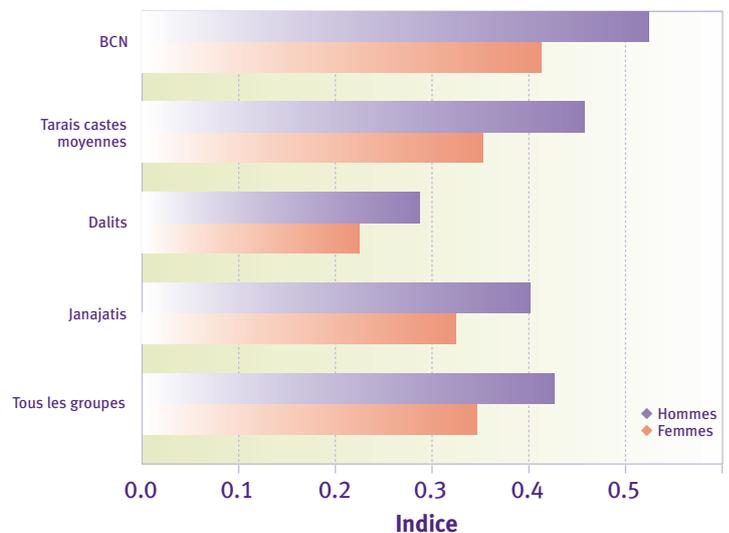
Le « latinobaromètre » réalise des enquêtes régulières dans 17 pays d'Amérique latine. Le cycle d'enquêtes de 2000 demandait quels étaient les groupes le plus discriminés au sein du pays du répondant. La plupart des réponses pointaient trois groupes : les descendants d'Africains, les populations autochtones et les « pauvres ». Les répondants des pays avec une forte proportion de descendants d'Africains et d'autochtones – la Bolivie, le Brésil, l'Équateur, le Guatemala et le Panama – citaient généralement l'un de ces trois groupes. En Argentine et en Uruguay, des pays où la composition ethnique est plus homogène, les pauvres étaient perçus comme le groupe le plus discriminé. Ce que nous apprennent ces réponses c'est que ceux qui croyaient que les groupes ethniques étaient les plus discriminés, pensaient aussi que cette discrimination s'exerçait dans tous les domaines de la vie quotidienne : au travail, à l'école, au sein des partis politiques et du système judiciaire (police et tribunaux).<sup>66</sup>

Dans certains pays, on peut observer le renforcement mutuel largement documenté de l'exclusion sociale et des addictions toxiques. Ainsi au Sri Lanka, les options limitées de progrès dans la vie étaient données comme explication au niveau élevé d'alcoolisme des ouvriers des plantations majoritairement tamouls, une des conséquences « silencieuses » de l'exclusion. Celui-ci était à son tour considéré par la communauté ouvrière comme l'une des causes principales de la pauvreté, de l'endettement et de la stigmatisation sociale. En Afrique du Sud, les taux d'alcoolisme et de toxicomanie plus élevés de la population de couleur (hommes et femmes confondus) suggèrent que l'exclusion n'est pas vécue de la même manière par tous.<sup>67</sup> Le rapport de 2003 sur les enquêtes démographiques et de santé (EDS) constatait que 9,1 % des adolescentes de couleur avaient rapporté des niveaux d'alcoolisme préoccupants durant les 12 derniers

mois, contre seulement 1,1 % des adolescentes noires africaines. Le Cap-Occidental était signalé pour son taux de syndrome d'alcoolisme fœtal parmi les plus élevés au monde. Cet alcoolisme contribue à expliquer les taux plus élevés de mortalité infantile et juvénile de la population de couleur signalés dans le dernier rapport sur les EDS.<sup>68</sup>

### Les processus de dévalorisation culturelle sont les mécanismes clés à travers lesquels l'exclusion sociale se perpétue

Figure 4.2 Népal : indice composite d'autonomisation et d'inclusion par genre/caste/appartenance ethnique



Source Bennett, L. et al. (2006) 'Negotiating Social Change: Gender Caste and Ethnic Dimensions of Empowerment and Social Inclusion in Rural Népal', in R. Alsop, M. Bertelsen et J. Holland (eds), *Empowerment in Practice: From Analysis to Implementation*, Washington D.C. : Banque mondiale

Les inégalités imbriquées sont également souvent associées à des taux plus élevés de criminalité et de violence liée à la drogue (voir Encadré 4.3, page 37). On estime que dans les villes colombiennes, les crimes avaient une plus grande probabilité d'être le fait de personnes appartenant à des ménages ayant un revenu par personne inférieur à 80 % de la moyenne nationale. Des enquêtes réalisées dans les villes d'Afrique du Sud montrent que ces schémas de criminalité varient en fonction de la classe sociale et de la race. Les quintiles les plus riches se disaient plus exposés à des crimes sans violence, alors que la population la plus pauvre et majoritairement noire des bidonvilles et villages informels était plus souvent victime de crimes violents.<sup>69</sup>

La violence collective, les émeutes et la guerre civile sont certaines des conséquences les plus

extrêmes de l'exclusion sociale. Des études sur les conflits menées dans différentes régions du globe mentionnent l'importance récurrente des désavantages fondés sur les groupes en tant que facteur déterminant.<sup>70</sup> L'exclusion sociale ne mène pas forcément à des conflits mais elle augmente leurs chances de se produire. Un rapport des pouvoirs publics indiens sur la rébellion naxalite, qui depuis de longues années affecte 125 districts répartis sur 12 états, a mis en évidence que la majeure partie des sympathisants du mouvement appartiennent aux castes et tribus répertoriées. Il a également révélé que si de nombreux districts à forte concentration de *Dalits* et *Adivasis* n'affichaient aucune présence naxalite, les régions sous influence naxalite comptaient généralement un pourcentage de *Dalits* et *Adivasis* plus élevé que la moyenne. La question de l'exclusion et des conflits sociaux est analysée plus en détail dans la Section 4.5.

#### Encadré 4.2 Raisons de la persistance de l'exclusion sociale : l'intériorisation des inégalités

Une expérience parlante menée en Inde a montré qu'à un test où un puzzle devait être réalisé contre paiement, les enfants *dalits* scolarisés obtenaient des résultats similaires à ceux des autres castes lorsque les identités de castes étaient dissimulées. Leurs résultats étaient moins bons lorsque leur caste était révélée et l'étaient encore moins lorsque les enfants participant au jeu étaient séparés en castes.<sup>65</sup> Si tant est qu'une telle constatation puisse être généralisée, elle suggère que l'« intériorisation » d'une infériorité imposée a un effet puissant sur la capacité des groupes exclus à répondre aux opportunités économiques.

Source : Hoff et Pandey (2004)<sup>65</sup>

#### Encadré 4.3 Exclusion sociale et crimes violents : la vie dans les favelas brésiliennes

Des études menées en 1969 et 2002 au sein des mêmes favelas (bidonvilles) de Rio de Janeiro ont montré qu'en 1969, ce que la population craignait le plus, c'était une réinstallation forcée imposée par les services du logement de la dictature militaire. En 2002, leur pire crainte était de perdre la vie au cours de tirs croisés entre la police et les revendeurs de drogue ou les bandes.

En 1969, 16 % des personnes interrogées déclaraient que le crime et la violence étaient ce qu'ils détestaient le plus dans la vie en ville ; en 2002, elles étaient 60 %. Même si la population des favelas était et reste multiraciale, les Noirs ont beaucoup moins de chances de les quitter : 50 % des Noirs interrogés en 1969 y vivaient encore en 2002, contre juste un tiers des Blancs.

Source : Perlman, J.E. (2004) « Marginality: From Myth to Reality in the favelas of Rio de Janeiro, 1969–2002 », in A. Roy et N. AlSayyad (eds), *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*, Lanham, MD: Lexington Book

#### 4.2 La dynamique économique de l'exclusion : l'inégalité des biens

La pauvreté des groupes socialement exclus est fréquemment le produit de pratiques et normes culturelles. Dans certains cas, les groupes exclus ne sont pas autorisés à posséder ou à acquérir des terres, simplement à cause de qui ils sont. Cela a longtemps été le cas de la caste des « intouchables » en Inde et au Népal, et même aujourd'hui, la majeure partie des individus appartenant à ces castes ne possèdent pas de terres.

Dans d'autres cas, l'appartenance ethnique détermine la taille et la qualité des terres que les individus possèdent. Au Pérou et en Équateur par exemple, les terres détenues par les groupes autochtones étaient deux à huit fois plus petites que celles des groupes non autochtones.<sup>71</sup> Seuls 13 % des terres irriguées de l'Équateur appartenaient à des exploitants agricoles autochtones. Au Vietnam, les minorités ethniques dépendent fortement de l'agriculture et la plupart possèdent quelques terres. Cependant, celles-ci sont en pente et ne produisent qu'une récolte par an. La majorité *Kinh* a plus de chances de posséder des terres irriguées permettant des cultures vivaces.

Les populations autochtones ont plus de chances d'être dépossédées de leurs terres, étant donné que leurs systèmes fonciers coutumiers ne sont pas forcément reconnus par la loi. La non-reconnaissance de leurs accords fonciers coutumiers a fortement contribué à l'appauvrissement des habitants des forêts et des hauts plateaux.<sup>72</sup> En plus de leurs pouvoirs administratifs, les départements des forêts ont traditionnellement détenus les pouvoirs de police et judiciaires leur permettant d'imposer un contrôle strict de l'État sur les terrains forestiers. Les habitants des forêts se sont en conséquence vu traiter comme des criminels ou des occupants illégaux sur leurs propres terres. Dans certains pays, tels que la Thaïlande, les habitants des forêts ne sont pas reconnus comme des citoyens à part entière.<sup>73</sup>

Dans certains pays, les populations autochtones ont été dépossédées ou déplacées par de grandes entreprises minières, l'expansion des exploitations agricoles ou des projets d'infrastructure dont elles ne pouvaient espérer aucun avantage.<sup>74</sup>

La plus grande pauvreté des groupes exclus peut ne pas être due seulement au fait de posséder moins de biens mais aussi aux plus faibles rendements que ces avoirs. Une étude menée en Inde<sup>75</sup> a analysé les taux de pauvreté des castes répertoriées, tribus répertoriées et autres, et a conclu que la moitié des différences

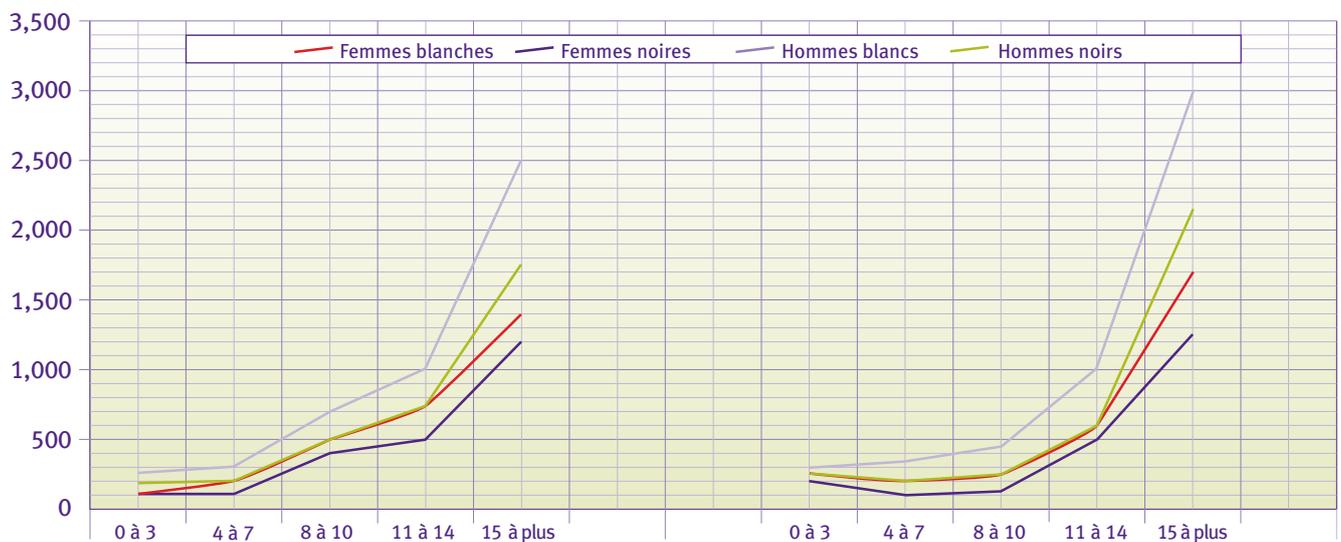


Soudan, près de Gereida, Sud-Darfour : une famille nomade voyageant à dos de chameau. Onze mois plus tôt, leur village de Kulaykili a été attaqué et détruit par les milices *janjawids*. La population noire, majoritairement des exploitants agricoles, se sont enfuis et des nomades d'origine arabe s'y sont installés. Photographie : Sven Torfinn/Panos Pictures

était attribuable à des caractéristiques des groupes telles que l'éducation, la profession, la démographie et la situation géographique. Le reste pouvait être attribué aux effets de ces caractéristiques sur la probabilité de vivre dans la pauvreté. Une autre étude soulignait l'importance

de la situation géographique et de l'éducation dans la différenciation des rendements en fonction de l'identité ethnique, alors que, en ce qui concerne les castes, c'était majoritairement les écarts de rendements liés à l'éducation qui semblaient les plus importants.<sup>76</sup>

Figure 4.3 Brésil : Niveaux de rémunération par genre, groupe ethnique et nombre d'années d'études, 1992 et 2002



Source Machinea J.L.; Bárcena, A. et León, A. (2005) *The Millennium Development Goals: A Latin American and Caribbean Perspective*, Santiago du Chili : Nations Unies



Femmes et enfants autochtones colombiens réunis pour parler des questions de sécurité alimentaire, nutrition et santé au sein de leur communauté. Photographie : David Parra

#### Encadré 4.4 Le système *Kamaiya* au Népal

Le système *Kamaiya* est un système agricole de servitude pour dettes pratiqué dans les basses terres de l'Ouest du Népal. Il concerne presque exclusivement les *Tharus*, un groupe ethnique appartenant à une caste inférieure. Un *Kamaiya* s'engage lui-même ainsi que sa famille à cultiver les terres d'un propriétaire en échange d'un paiement annuel. Même si, en principe, le système est fondé sur un contrat volontaire, dans la réalité, le *Kamaiya* est souvent très dépendant du propriétaire terrien. Il vit dans une hutte sur les terres de celui-ci, qui devient ainsi de fait le propriétaire de son logement. Les dettes se transmettant de père en fils, certaines familles de *Kamaiyas* restent liées à leur créancier pendant des générations. Ce qui différencie ce système d'autres servitudes pour dettes, c'est le fait que si à la fin de la période contractuelle, le *Kamaiya* est dans l'incapacité de rembourser sa dette, le propriétaire peut le céder à un autre propriétaire contre le remboursement de sa dette. Cette transaction commerciale s'apparente à un système d'esclavage. Des études ont estimé qu'il existait quelque 15 000 familles de *Kamaiyas*, dont 46 % sans-logis. En dehors des adultes, environ 13 000 enfants travaillaient sous ce régime. Le Népal a aboli le système *Kamaiya* en 2000, mais des milliers d'anciens travailleurs asservis pour dette vivent encore au jour le jour, sans moyens de subsistance pour eux et leurs familles.

Voir « Bonded Labour In Nepal », *The South Asian*, 18 avril 2005, en ligne depuis le 4 août 2010 sur [www.thesouthasian.org/blog/archives/2005/bonded\\_labour\\_in\\_nepal.html](http://www.thesouthasian.org/blog/archives/2005/bonded_labour_in_nepal.html)

#### 4.3 La dynamique économique de l'exclusion : des moyens de subsistance désavantagés

La nature des moyens de subsistance peut également être un facteur d'exclusion sociale et une barrière à la réduction de l'extrême pauvreté. Dans de nombreuses régions du globe, des groupes autochtones conservent un mode de vie nomade ou semi-nomade considéré comme « inférieur » par le reste de la société. En Thaïlande par exemple la dépendance des *Hmongs*, *Akhas*, *Lahus* et *Lisus* vis-à-vis de l'agriculture itinérante dans les zones forestières des hauts plateaux est perçue comme la preuve d'un mode de vie « non civilisé » par rapport à la riziculture inondée sédentaire pratiquée par les habitants des plaines. En Afrique de l'Est et dans la Corne de l'Afrique, les activités pastorales de certains groupes ethniques ont longtemps été la base de leur exclusion des principaux efforts de développement.

Dans d'autres cas, l'exclusion sociale est associée à une affectation culturelle des emplois les moins rémunérés et les plus humiliants aux groupes exclus. Le système hindou des castes de l'Inde et du Népal assigne aux castes inférieures le ramassage des matières de vidange et des ordures, le balayage, et d'autres emplois considérés comme humiliants, dégradants et sales.

Plus généralement, une combinaison de discrimination et de faible niveau d'études confine les groupes socialement exclus dans des emplois mal rémunérés, soumis à des conditions de travail fondées sur l'exploitation des individus. Au Vietnam, par exemple, les immigrants issus des minorités ethniques gagnent deux fois moins que les membres de la majorité *Kinh*, et ils ont beaucoup moins de chances de signer un contrat de travail ou de bénéficier d'un soutien lors de la recherche d'un emploi. Au Pérou, les travailleurs blancs ont plus de probabilités d'appartenir aux quintiles de rémunération horaire supérieur que les travailleurs autochtones, et également d'occuper des postes de professionnels, techniciens et cadres. En Afrique du Sud et au Brésil, les descendants d'Africains et les populations autochtones ont les plus hauts niveaux d'emploi informel. De plus, au sein de chaque catégorie professionnelle, les taux de rémunération horaire sont les plus élevés chez les travailleurs blancs et les moins élevés chez les travailleurs noirs.<sup>78</sup>

L'interaction entre le genre et les inégalités ethniques cantonnent généralement les femmes des minorités ethniques au bas de la hiérarchie des revenus. Ainsi par exemple, les femmes autochtones et de descendance africaine en Bolivie, au Brésil, au Guatemala et au Pérou ont plus de chances de toucher un salaire correspondant au seuil de pauvreté (1 dollar EU de l'heure, ajusté à la parité de pouvoir d'achat) que les hommes de leur groupe ethnique ou que les hommes et femmes du reste de la population. Au Brésil, ce sont les femmes de descendance

**Tableau 4.1 Temps nécessaire pour atteindre l'établissement de santé le plus proche dans le Nord et le Sud du Ghana (% des personnes interrogées)**

Temps nécessaire pour atteindre l'établissement de santé le plus proche	Moyenne nationale	Moyenne Sud	Moyenne Nord
30 minutes ou moins :			
Rural	52,9	45,5	15,1
Urbain	52,9	79,3	51,4

Source CCore Welfare Indicators Questionnaire (CWIQ) Survey, 1997 Main Report, Service des statistiques du Ghana, Accra Ghana, cité dans Langer et coll. (2007)<sup>51</sup>

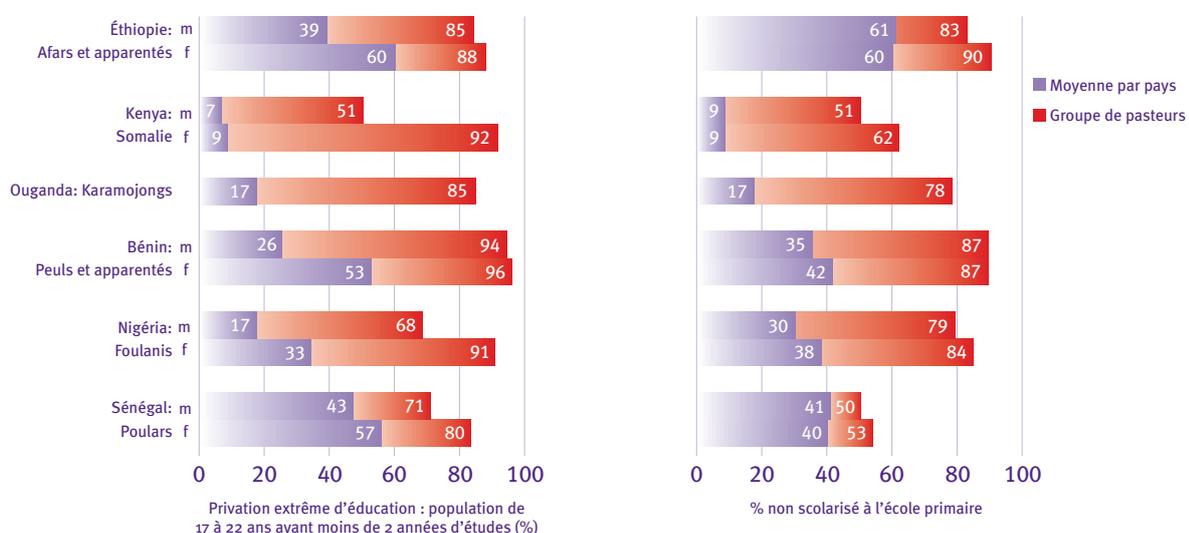
africaine qui gagnent le moins, et les hommes blancs qui gagnent le plus, quel que soit leur niveau d'études (Figure 4.3).

Le manque d'accès aux services financiers ou l'imposition de conditions usuraires constitue une contrainte majeure pour les groupes pauvres et exclus du monde entier. En Inde, au Pakistan et au Népal, la prévalence de la servitude pour dettes est représentatif des conditions défavorables auxquelles ces groupes obtiennent des prêts (voir Encadré 4.4, page 39 sur le système *Kamaiya* au Népal). Les castes inférieures et les groupes ethniques minoritaires sont écartés du crédit de manière disproportionnée. De telles formes d'endettement sont des mécanismes de transmission de la pauvreté entre les générations, étant donné que les enfants des travailleurs asservis pour dettes le deviennent souvent eux-mêmes.<sup>79</sup>

En Amérique latine, seule une petite fraction des ménages autochtones a accès au crédit formel

**Figure 4.4 Privation extrême d'éducation chez les pasteurs**

Pourcentage de la population âgée de 17 à 22 ans ayant moins de deux années d'études, et pourcentage des enfants en âge d'école primaire non scolarisés, par genre et appartenance à des groupes de pasteurs sélectionnés, données de la dernière année disponible



Source UNESCO (2010)<sup>107</sup>

(ou informel) ; les ménages non autochtones ont deux à trois fois plus de chances d’y accéder. Les données du Pérou suggèrent que l’éducation augmente la probabilité des populations autochtones à obtenir un prêt, principalement grâce à un meilleur accès à l’information. Mais la majeure partie des autochtones ne sont pas instruits. Dans les zones rurales de l’Équateur, des taux d’intérêt élevés dissuadent plus d’entrepreneurs autochtones que non autochtones de demander un prêt – respectivement 36 et 23 %. De plus, les taux d’intérêt des crédits formels sont plus élevés pour les entrepreneurs et exploitants agricoles autochtones.<sup>81</sup> Au Vietnam, l’accès au crédit formel varie peu en fonction du groupe ethnique. Les minorités ethniques ont cependant tendance à avoir recours à de petits mécanismes de prêt (liés à des activités spécifiques) fournis par la Banque du Vietnam dans le cadre de politiques sociales, tandis que le groupe majoritaire sont plus susceptibles de bénéficier de prêts plus importants fournis par la Banque du Vietnam pour l’agriculture et le développement rural.

#### **4.4 La dynamique de l’exclusion dans la prestation des services : accès et qualité**

Plus que tout autre groupe, les pauvres dépendent des services publics de base pour satisfaire leurs besoins de santé et d’éducation. L’incapacité de ces services à couvrir leurs besoins est l’un des facteurs majeurs expliquant le rythme irrégulier des progrès par rapport aux OMD. La répartition spatiale inégale de ces services ainsi que leurs coûts, qualité et pertinence constituent certains des aspects de cette incapacité.

En Inde, la principale cause de la variation des prestations des médecins, infirmiers et enseignants d’État par habitant dans les districts ruraux est la religion et la caste ; plus le pourcentage de *Dalits* et de Musulmans est élevé dans le district, moins il y a de services médicaux et éducatifs. Le Nigéria rapporte de fortes disparités dans les soins prénataux entre le Nord et le Sud. Seuls 4 % des femmes du Nord-Est bénéficient de soins médicaux contre 52 % des femmes au Sud-Ouest, et 8,4 % seulement des mères du Nord-Ouest accouchent dans une installation médicale contre 73,9 % dans le Sud-Est. Les femmes du Nord invoquent le manque d’argent, la distance qui les sépare des installations, et la disponibilité incertaine des médicaments comme les principales raisons au fait de ne pas accoucher dans une installation médicale. Au Ghana également, il existe des différences entre le Nord et le Sud dans l’utilisation des établissements de santé, quoique moins prononcées : un enfant sur quatre de la

région Nord naît dans un hôpital contre quatre enfants sur cinq dans la région du Grand Accra.<sup>85</sup>

Au Vietnam, par rapport à la moyenne nationale de 17 % en 2002, 33 % des femmes du Nord-Est, 65 % de celles du Nord-Ouest et 40 % de celles des hauts plateaux du Centre ont accouché sans l’assistance de personnel médical qualifié. Ces chiffres s’expliquent principalement par la réticence des femmes à demander l’aide d’un personnel médical masculin et la difficulté de recruter des femmes pour travailler dans les régions montagneuses isolées, ainsi que par les contraintes financières et les distances à parcourir.

Les contraintes financières sont également une préoccupation majeure pour les personnes pauvres. L’imposition de frais d’utilisation des services sociaux par un grand nombre de pays africains dans le cadre des programmes d’ajustement structurel des années 1980 et 1990 a entraîné une chute de l’utilisation des services éducatifs et médicaux, tandis que dans le cas de la santé, la fréquence des dépenses liées à des catastrophes s’est accrue.

Enfin, la qualité de la prestation des services compte elle aussi. Une étude sur la présence de personnel qualifié lors de l’accouchement dans les zones rurales de Tanzanie a montré que l’appartenance ethnique, l’éducation et la situation financière des ménages constituaient des indicateurs importants de l’utilisation des services. La position sociale, l’expérience passée, le fait de disposer ou non de droits, la pudeur et l’identité propre renforcent la préférence de certaines femmes pour l’accouchement à domicile. Certaines ont été soignées d’une manière inférieure aux normes ou renvoyées par des installations médicales et se sont senties humiliées.

« Les installations médicales étaient des espaces publics et ce qui s’y passait était connu de tous ; le statut social était amoindri lorsque la pauvreté était rendue publique. L’appartenance ethnique et la famille étaient également des caractéristiques faisant courir aux femmes le risque de ne pas être correctement soignées. La stigmatisation des *Pogoros* et autres groupes (généralement par des personnes issues de zones plus urbaines, telles que les prestataires de services) augmentait la probabilité d’un traitement inférieur aux normes. » (Spangler et coll. 2010:7)<sup>88</sup>

En Amérique latine, l’appartenance à un groupe autochtone ou le fait de ne parler qu’une

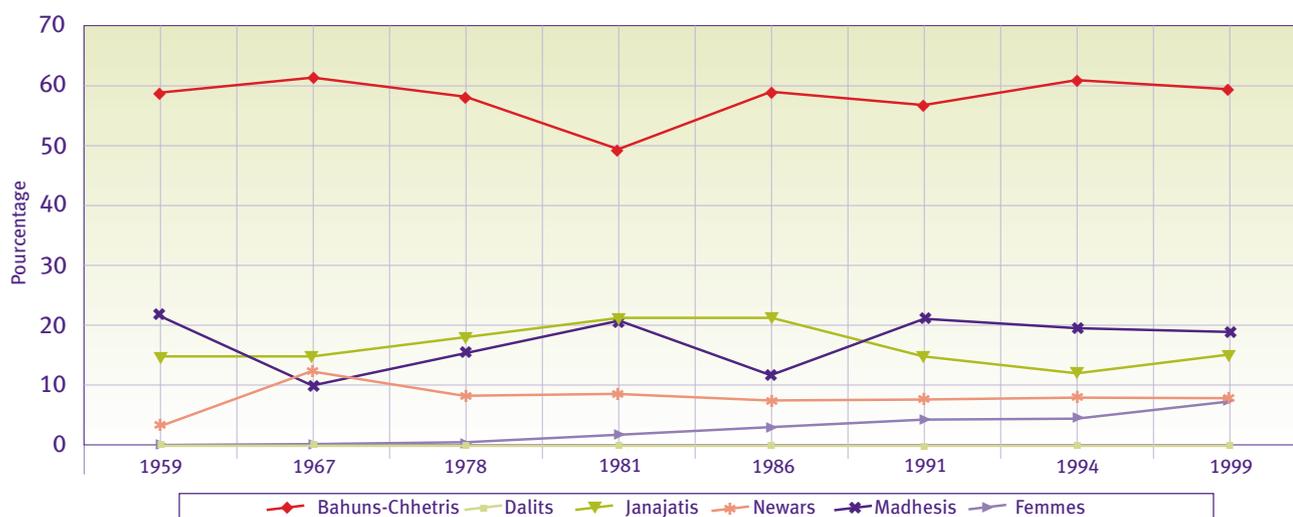


Des enfants du delta du Saloum montrant leur prise. Les communautés de cette région sont fortement tributaires des riches ressources de la mer et de l'estuaire. Photographie : Sebastian

langue autochtone constitue une barrière à l'accès aux services sanitaires dans au moins cinq pays de la région (Guatemala, Bolivie, Équateur, Paraguay et Pérou). En Colombie, les disparités raciales et ethniques dans l'état de santé et l'accès aux services sanitaires s'expliquent

principalement par les différences de situation socioéconomique, statut professionnel, type d'emploi et situation géographique. Au Brésil, l'utilisation des services de maternité est liée à l'éducation et aux ressources des ménages, ainsi qu'à la situation géographique. Les ménages des

Figure 4.5 Népal : Représentation parlementaire par groupe ethnique/caste et genre, 1959–99



Source Lawoti, M. (2002) 'Defining Minorities in Nepal', *Nepali Journal of Contemporary Studies* 2.1: 20–52

zones rurales et plus pauvres du Nord et du Nord-Est sont moins susceptibles d'y avoir recours. L'exclusion sociale procède donc de l'interaction entre la race, la pauvreté et la situation géographique.

En Asie du Sud, la religion et la caste déterminent l'utilisation des services de santé maternelle et d'obstétrique, tout comme la situation financière des ménages et l'éducation des femmes.<sup>89</sup> Des actes de discrimination envers les *Dalits* ont été signalés au sein des services sanitaires publics, de même que des préjugés à l'encontre des minorités religieuses. Ils se traduisent par un refus de la part du personnel de santé, en particulier paramédical et infirmier, d'avoir un contact physique avec les *Dalits* et une réticence à se rendre à leur domicile. À son tour, le comportement discriminatoire, aussi bien réel que supposé, du personnel sanitaire dissuade les *Dalits* de faire appel aux services sanitaires, en particulier lorsque ceux-ci nécessitent un contact physique comme dans l'accouchement.<sup>90</sup>

En Inde, les enseignants sont majoritairement issus des castes supérieures et amènent leurs préjugés de caste dans leurs classes. Les enfants *dalits* sont utilisés comme garçons de course et se voient assignés de basses besognes telles que le balayage et le nettoyage des salles de classe. Des taux plus élevés d'absentéisme des enseignants sont signalés dans les zones où les enfants sont principalement *dalits* et issus de communautés tribales. Dans l'Ouest du Bengale par exemple, l'absentéisme des enseignants s'élevait à 75 % dans ces écoles contre 33 % dans les autres. Un tel traitement est particulièrement préjudiciable aux enfants *dalits* qui sont vraisemblablement la première génération à bénéficier d'un enseignement.

En Afrique subsaharienne, le mode de vie pastoral est étroitement associé à des groupes ethniques spécifiques. Ceux-ci sont parmi les plus exclus des services éducatifs. Dans beaucoup de cas, les systèmes nationaux d'éducation n'ont pas réussi à leur proposer des programmes adaptés, à leur fournir des manuels scolaires appropriés et à répondre aux exigences du mode de vie pastoral, où les enfants se déplacent pendant de longues périodes pour prendre soin des troupeaux.

Les programmes nationaux d'éducation peuvent renforcer l'exclusion d'autres manières encore. Les modèles éducatifs classiques reposent sur l'existence d'un élève parlant une langue unique et relevant d'une culture unique, au nom d'une idée d'homogénéité des croyances, cultures et langues. Au Mexique, les enfants autochtones s'en sortent moins bien dans le système scolaire, en particulier ceux issus des zones rurales

défavorisées.<sup>91</sup> La situation des enfants autochtones bilingues (parlant espagnol en plus de leur langue maternelle) est presque similaire à celle des enfants non autochtones et considérablement meilleure que celle des enfants autochtones ne parlant pas l'espagnol. Les barrières linguistiques agissent donc au sein du système scolaire d'une manière qui peut être difficiles à observer.

#### 4.5 La dynamique politique de l'exclusion

##### **Encadré 4.5 Imbrication des inégalités ethniques, religieuses et politiques au Soudan**

Au Soudan, les inégalités imbriquées sont à la base de la pauvreté et des faibles chances d'épanouissement. Environ 50 % de la population de la région Nord vit dans la pauvreté contre plus de 90 % de celle du Sud ; et 62 % des enfants du Nord sont scolarisés au primaire contre 20 % dans le Sud. Dans le Sud, la mortalité maternelle est plus de trois fois supérieure à celle du Nord. Cette situation a conduit à la plus longue guerre civile qu'ait connu l'Afrique. Le prix en vies humaines de ce conflit entamé dans les premières années de l'indépendance est estimé à 5 millions de personnes. Un accord de paix signé en 2005 prévoyait des dispositions visant à lutter contre l'exclusion politique du Sud et les inégalités socioéconomiques entre le Nord et le Sud, mais les griefs fondamentaux n'ont jamais été abordés.

Source : Swearingen, M. (2010) « Group Inequality and Conflict: Some Insights for Peacebuilding », *Peace Brief* 28, Washington D.C.: United States Institute of Peace

Lorsque les inégalités entre groupes sont reproduites dans l'exercice du pouvoir politique et l'accès aux institutions publiques, elles sapent la confiance des différentes couches de la population dans la capacité de l'État à gouverner avec équité. Les groupes exclus sont souvent des minorités et les partis politiques se sentent souvent peu motivés à prendre en compte leurs intérêts.<sup>92</sup> Lorsque les perspectives économiques de ces groupes sont minées par un développement inégal, quand l'accès aux services essentiels connaît toujours des différences, et que les possibilités de représentation et d'influence politiques sont refusées, des griefs commencent à apparaître et se convertissent souvent en conflit (voir Encadré 4.5, page 43 sur le Soudan). Les conflits entre ethnies ou groupes sont presque toujours associés à des inégalités politiques et fréquemment liés à des inégalités dans l'éducation et les revenus.<sup>93</sup>

Au Mexique, le soulèvement zapatiste trouve ses racines dans un long passé d'exploitation, d'exclusion et d'injustices envers les populations autochtones, et il est ancré dans les inégalités imbriquées subies par les populations autochtones

en raison de leur identité ethnique, situation géographique et pauvreté. Dans l'état du Chiapas, où a débuté le mouvement, la proportion de la population autochtone était plus de trois fois supérieure à celle de l'ensemble du Mexique; le pourcentage des individus dont le salaire était inférieur au revenu minimum atteignait presque trois fois celui du pays, tandis que la proportion des individus bénéficiant d'un salaire élevé représentait moins de la moitié du taux national.<sup>94</sup> L'analphabétisme au Chiapas atteignait le double du taux national, et la fréquentation scolaire ainsi que les revenus de la population autochtone étaient nettement inférieurs à ceux du reste de la population de l'état. Cette population avait été exclue des efforts de la réforme agraire et confinée sur des terres pauvres et écologiquement vulnérables. Pendant des années, la résistance organisée s'est heurtée au Chiapas à la répression politique. À la suite d'une longue période de détérioration de la situation, l'adoption de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), dans le cadre de politiques néolibérales, a constitué un élan majeur pour le soulèvement.

Au Népal, la représentation des *Brahmanes* et *Chhetris* au niveau des pouvoirs législatifs était d'environ 60 % pendant la période 1959-1999, incluant les dix premières années de la démocratie multipartite du pays (voir Figure 4.5, page 42). Les *Dalits* étaient pratiquement entièrement absents de ce droit pendant cette période, tandis que les femmes étaient fortement représentées, indépendamment de leur classe. Les postes de fonctionnaires étaient eux aussi attribués de manière disproportionnée aux *Brahmanes/Chhetris* (83 %), et les castes supérieures occupaient quasiment tous les postes dans le système judiciaire.<sup>95</sup> La pauvreté, la caste et l'identité ethnique associées à une exclusion politique persistante, même après l'introduction de la démocratie, ont conduit à plusieurs années de conflit civil à la fin des années 1990.

En Ouganda, les principales divisions

**Lorsque les inégalités entre groupes sont reproduites dans l'exercice du pouvoir politique et l'accès aux institutions publiques, elles sapent la confiance des différentes couches de la population dans la capacité de l'État à gouverner avec équité.**

économiques, culturelles et politiques s'observent entre la population parlant majoritairement le bantou du Centre-Sud et la population du Nord ne parlant pas le bantou. Le Centre-Sud a régulièrement obtenu de meilleurs résultats que les zones périphériques du pays, en particulier le Nord, et s'est taillé la part du lion dans les ressources publiques. Le Nord est nettement plus pauvre que le Centre-Sud ; les revenus moyens y sont globalement deux fois moins élevés et les services sociaux considérablement moins bons. Cependant, les groupes ethniques du Nord constituent une minorité et ne peuvent s'assurer du pouvoir qu'à travers des alliances, la fraude électorale ou la violence. C'est pourquoi, pendant les 25 premières années des 40 ans de conflits violents vécus par le pays, les troubles étaient principalement fomentés par les politiciens du Nord au pouvoir, à l'encontre des élites privilégiées du Sud.<sup>96</sup>

Toutes les sociétés sortant d'un conflit souffrent d'un affaiblissement de leurs ressources. Huit des dix pays présentant les indices de développement humain les plus bas et huit des dix pays enregistrant les PNB par habitant les plus faibles avaient souffert de conflits civils majeurs au cours des dernières années, le rapport de cause à effet s'appliquant dans les deux sens.<sup>97</sup> Ces pays sont également susceptibles de figurer en bonne place parmi ceux affichant les plus grands retards dans l'accomplissement des OMD, même s'ils sont aussi ceux pour lesquelles on dispose de peu de données pour évaluer leurs avancées.

# Les OMD en tant qu'instrument de justice sociale : parvenir à l'égalité des chances

# 5

« Nous sommes résolus à faire du droit au développement une réalité pour tous et à mettre l'humanité entière à l'abri du besoin. »  
(Déclaration du millénaire 2000, para. 11)

La Déclaration du Millénaire promettait la justice sociale, dans un monde où le droit au développement serait une réalité pour tous. Mais cette promesse s'est envolée au moment où les valeurs et principes de la Déclaration ont été traduits en huit OMD et les cibles et indicateurs qui les accompagnent. L'abandon de cet engagement explicite envers l'égalité, la tolérance et la solidarité dans la formulation de l'agenda des OMD a entraîné une progression inégale des résultats et a permis aux différences de subsister entre les groupes sociaux. Tant que les OMD ne seront pas adaptés aux réalités des inégalités imbriquées et de l'exclusion sociale dans les différentes régions, ils risquent non seulement de ne pas conduire vers une société plus juste, mais aussi d'exacerber les égalités existantes. L'utilisation de moyennes nationales pour mesurer les progrès encourage la recherche de solutions de facilité – c'est-à-dire aider ceux qui ont le moins de difficultés à sortir de la pauvreté.<sup>98</sup>

La suite de cette section s'intéresse aux politiques et interventions qui ont fonctionné dans différents contextes afin de trouver des bases pour l'élaboration d'approches plus justes des OMD. La première série de recommandations porte sur l'environnement général des politiques. La première de ces recommandations concerne la dimension politique du changement, le chaînon manquant des OMD. Elle souligne la nécessité de nouveaux contrats sociaux entre les États et leurs citoyens afin de poser les bases de sociétés plus démocratiques et plus inclusives. Des États réactifs et redevables, d'une part, et des citoyens responsables et actifs, d'autre part, sont au cœur de ces contrats. Ceux-ci ne voient pas le jour par décret. Ils doivent être construits au fil du temps par des interactions mutuelles entre l'État et les citoyens. Les recommandations suivantes s'adressent à ce processus interactif. Elles devraient contribuer à la fois à consolider les relations de redevabilité entre les États et les citoyens et à ouvrir la voie à de nouvelles politiques pour construire une société socialement plus juste.

D'autres recommandations plus générales abordent la nécessité d'une base de connaissance et d'une information publique plus solides sur l'exclusion sociale pour l'élaboration de réponses politiques bien fondées, ainsi que l'importance des cadres macroéconomiques favorables pour la poursuite de ces politiques. Ces recommandations générales sont suivies par d'autres, plus spécifiques, portant sur les OMD relatifs à la pauvreté puis sur les OMD sociaux.

## 5.1 États réactifs, citoyens actifs : vers un nouveau contrat social

« Nous décidons par conséquent... de travailler ensemble à l'adoption dans tous les pays de processus politiques plus égalitaires, qui permettent la participation effective de tous les citoyens à la vie politique. »  
(Déclaration du millénaire 2000, para. 25)

Alors que les OMD se concentrent sur *ce que* les États doivent faire (fournir des services éducatifs et sanitaires, promouvoir les moyens de subsistance), les engagements politiques de la Déclaration du millénaire émettait un message clair sur *la manière* de le faire : par des processus politiques plus égalitaires et une participation effective.<sup>99</sup> Là aussi, le message s'est perdu lorsque la Déclaration a été traduite en objectifs clés de développement.

L'importance accordée aux politiques est le produit de la dynamique de pouvoir qui perpétue

Zone de Karnali, au Népal : des enfants apprennent à écrire.  
Photographe : Peter Barker/Panos Pictures





« Nous décidons par conséquent... de travailler ensemble à l'adoption dans tous les pays de processus politiques plus égalitaires, qui permettent la participation effective de tous les citoyens à la vie politique. » (Déclaration du millénaire 2000, para. 25) Photographie : Barbara Cheney

l'exclusion sociale dans le temps. Les groupes socialement exclus n'ont pas vraiment eu l'occasion de s'exprimer ni d'exercer une influence lors de l'élaboration de politiques qui concernent pourtant leurs vies et leurs chances d'évoluer, et restent donc en marge des processus de développement. Pour que les OMD accomplissent leur promesse de politiques plus égalitaires, une attention systématique doit être portée à l'expansion de l'espace démocratique afin de permettre une interaction entre l'État et ses citoyens les plus exclus.

#### Le rôle clé de l'État

*L'expérience a clairement montré que l'État a un rôle crucial à jouer dans la promotion des OMD en tant qu'instrument de justice sociale.* Le secteur privé a indubitablement une contribution importante à apporter en raison de son rôle central en tant que moteur de la croissance. Toutefois, le profit étant sa motivation première, il y a peu de chance qu'il montre le chemin en matière de promotion de la justice sociale. La société civile est également indispensable à cause de sa capacité à mobiliser contre l'injustice et à demander des comptes à l'État et au secteur privé. Cependant, elle aussi représente des

intérêts particuliers et ne peut parler au nom de la société toute entière. *Aussi imparfait qu'il puisse être, l'État est la seule institution qui a pour mandat de répondre aux revendications de justice sociale de tous ses citoyens.*

On peut citer de nombreux exemples contemporains où des progrès dans la transformation de la société et le renversement d'inégalités historiques ont été pilotés par l'État, même si, dans la plupart des cas, la mobilisation des citoyens a contribué à les inscrire à l'agenda. L'Afrique du Sud, la Chine et la Malaisie figurent parmi ces exemples. En Amérique latine, la suppression d'inégalités de longue date est largement le fait de gouvernements de gauche, dont certains étaient dirigés par des hommes issus des communautés ethniques minoritaires qui avaient elles-mêmes bénéficié de l'expansion de l'accès à l'éducation au cours des dernières décennies.<sup>100</sup>

#### Décentralisation et démocratisation des autorités locales

« Pour tirer avantage de l'engagement actif des citoyens dans le cadre des OMD, tant pour les gens eux-mêmes qu'à travers une élaboration

plus efficace des politiques, certaines garanties essentielles de redevabilité doivent être en place. Elles comprennent une substantielle liberté d'information, des budgets transparents, un processus participatif d'élaboration des politiques, et un 'espace' politique permettant aux organisations de la société civile de fonctionner sans contraintes excessives. Ces mesures peuvent garantir que les hommes et les femmes vivant dans la pauvreté, dont les opinions sont souvent ignorées, puissent orienter les plans de lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres. »<sup>101</sup>

Certains des éléments de base nécessaires à la construction d'États plus réactifs ont été évoqués dans de la discussion précédente. Il s'agit, entre autres, de la liberté de la presse, du droit à l'information, ainsi que d'un processus de budgétisation et d'une décentralisation de la prise de décision transparents ou participatifs. *Une attention croissante a été accordée à la décentralisation, qui rapproche la prise de décision des groupes désavantagés et constitue un instrument clé pour parvenir à une plus grande réactivité de l'État.* En tant qu'organe de gouvernement le plus proche du peuple, les pouvoirs publics locaux ont certainement le *potentiel* de promouvoir des relations plus efficaces entre l'État et la société. Mais il n'existe *a priori* aucune raison pour que les types de gouvernance plus localisés soient plus démocratiques ou inclusifs que les autres niveaux.<sup>102</sup> Les intérêts concurrents autour des ressources locales et du pouvoir peuvent agir aussi bien comme moteurs d'exclusion que d'inclusion, et le pouvoir exercé au niveau local peut se révéler plus concentré, plus élitiste et parfois même plus impitoyable qu'au niveau central.<sup>103</sup>

La décentralisation est donc une mesure à recommander avec prudence et ne doit pas être présentée comme une panacée. *Pour que la décentralisation fonctionne de manière optimale, il faut un État central solide qui peut décentraliser les ressources et les responsabilités en toute confiance, et des pouvoirs publics locaux travaillant en accord avec une société civile dynamique et bien organisée, capable de s'engager efficacement aux côtés des responsables de l'élaboration des politiques.* Elle doit donc s'accompagner d'efforts de démocratisation des pouvoirs publics locaux et reconnaître que pour des raisons politiques et techniques, certains problèmes doivent continuer à être pris en charge à un niveau supérieur. *Elle implique aussi des efforts de renforcement des capacités de toutes les couches de la société locale,*

*afin que celle-ci puisse participer aux processus de prise de décision à différents niveaux de gouvernement et soit capable de demander des comptes aux pouvoirs publics.*

### Renforcer les capacités et l'action politique des groupes exclus

*L'État peut favoriser l'engagement actif des groupes socialement exclus.* En 1996, le gouvernement du Kérala a lancé la Campagne populaire pour une planification décentralisée. Elle visait à allouer des ressources et une autorité importantes aux *panchayat* (conseils de village) et aux municipalités, et à charger les assemblées de village et les comités citoyens de la planification et de la budgétisation des dépenses consacrées au développement local. Pendant les deux premières années de la campagne, près d'un ménage sur quatre participait aux assemblées villageoises, et celles-ci continuent à attirer du monde. Beaucoup de citoyens ont suivi une formation à la planification et à la budgétisation.

De surcroît, grâce à une refonte des incitations institutionnelles et à de nouveaux efforts de mobilisation, la participation des femmes aux assemblées villageoises a atteint plus de 40 % – nettement plus que dans n'importe quelle autre région de l'Inde – tandis que la participation des *Dalits* dépassait leur représentation dans la population.<sup>104</sup> Une grande enquête auprès des répondants clés a révélé que les « groupes désavantagés » étaient les principaux bénéficiaires des systèmes ciblés. Elle a aussi mis en évidence l'idée largement répandue que les représentants élus étaient devenus plus réactifs aux besoins de la population locale.

*La capacité de participation à la vie politique peut également être renforcée en faisant participer les communautés à la conception et à la gestion des projets de développement de la communauté, intégrant des mécanismes pour atteindre les groupes exclus.* Le programme indonésien de développement des *kecamatan* (districts) est un exemple d'une tentative réussie d'accroissement de l'action politique des groupes marginalisés à travers le développement communautaire. Il alloue des fonds au niveau des sous-districts. Ceux-ci les octroient sur une base concurrentielle à des sous-projets présentés de manière formelle par des groupes de villageois (dont deux au moins doivent être des femmes). Les procédures, institutions et normes sont largement décentralisées, se concentrent sur la résolution conjointe des problèmes, invitent à une large participation et supervision du public, et interviennent de manière plus ou moins continue et institutionnalisée. Une étude récente

a conclu que ce programme aidait les groupes marginalisés à trouver des espaces et des moyens constructifs pour résoudre les conflits, qu'ils soient ou non liés au projet. Les résultats ne sont pas seulement des installations de base mais aussi un nouveau style de représentation des groupes.

*Enfin, la capacité d'action collective peut être renforcé par le bas.* La mobilisation des groupes marginalisés a été encouragée à travers divers canaux, notamment les mouvements sociaux, les ONG, les organisations confessionnelles, les groupes de femmes, et les syndicats, ainsi que par l'auto-organisation des groupes en question. Divers exemples de ces efforts – ainsi que leur pertinence par rapport aux OMD – ont été évoqués à différents endroits de ce rapport. Bien que toutes ces organisations ne soient pas aussi inclusives ou efficaces les unes que les autres, beaucoup ont agi comme un puissant moteur en faveur du changement et de la réduction des inégalités. En Inde, par exemple, des groupes de la société civile, en collaboration avec des partis politiques progressistes, ont réussi à forcer le gouvernement indien à reconnaître les droits à l'information, à l'alimentation et au travail. Ces

**Bamako (Mali) : une réunion au Centre d'écoute, de soins d'accompagnement et de conseils pour les personnes vivant avec le VIH (CESAC), la principale organisation travaillant auprès des malades du sida au Mali. Photographe : William Daniels/Panos Pictures**



droits ont ensuite été utilisés par la société civile pour améliorer la mise en œuvre des politiques publiques et pour tenir les prestataires de services pour redevables (voir Encadré 5.2, page 50).

### **Encadré 5.1 Permettre à chacun de compter : la collecte de données sur les groupes exclus en Amérique latine**

Dans le cadre de son programme *Everyone Counts* (« Tout le monde compte »), la Banque interaméricaine de développement soutient des initiatives régionales visant à introduire la race et l'appartenance ethnique dans les recensements nationaux, les registres d'état civil et les enquêtes auprès des ménages. En collaboration avec la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et la Banque mondiale, elle a, en 2001, lancé un programme pour l'amélioration des enquêtes et l'évaluation des conditions de vie en Amérique latine et dans les Caraïbes. Grâce à ces initiatives, la plupart des pays de la région collectent aujourd'hui des données sur la population autochtone et, 9 des 19 pays latino-américains récoltent des données recensant les descendants d'Africains.

### **5.2 Consolider les politiques d'information pour combattre l'exclusion**

« Les stratégies [pour combattre l'exclusion sociale] dépendent des attitudes adoptées par la société dans son ensemble à l'égard de ceux qu'elle exclut. Très souvent, la première réponse... est le déni et la dissimulation de leur existence... L'une des premières conditions pour l'élaboration de stratégies s'attaquant à l'exclusion est... de la faire remonter à la surface, de la rendre visible et de la reconnaître. »<sup>105</sup>

*La première étape du combat contre l'exclusion sociale consiste à reconnaître que le problème existe ; la deuxième est de réagir à cette information.* Tant que les pouvoirs publics ignorent qui est exclu des progrès vers les OMD et pourquoi, ils ne peuvent résoudre le problème. Ce rapport a souligné les difficultés rencontrées pour obtenir des informations exactes et cohérentes sur les groupes exclus. Cette absence de données provient souvent de l'incapacité des pouvoirs publics à reconnaître l'importance de l'exclusion sociale. Parfois, elle peut être le produit d'une politique délibérée de déni des inégalités, comme c'est le cas au Myanmar.

Il peut également y avoir d'autres raisons. Par exemple, le gouvernement rwandais d'après le génocide a poursuivi une politique de promotion de l'unité et de la réconciliation nationales, en mettant l'accent sur les éléments qui unissent les Rwandais et en contrôlant les

éventuels facteurs « de division », ce qui inclut l'interdiction de toute référence à l'appartenance ethnique. En conséquence, il est extrêmement difficile de suivre les progrès vers les OMD par rapport aux populations hutus, tutsies et twas, ou de suivre l'impact différentiel des politiques sur ces groupes. Dans d'autres contextes, les données sont spécifiquement ventilées suivant l'appartenance ethnique ou la race, comme en Afrique du Sud, où le gouvernement postapartheid continue de faire référence aux « groupes historiquement désavantagés » pour suivre spécifiquement les progrès des indicateurs sociaux, économiques et politiques.

Les organismes internationaux et les États doivent améliorer leurs méthodes de collecte et ventilation des données de manière à pouvoir vérifier si les groupes exclus bénéficient des progrès effectués en direction des OMD. Le niveau de désagrégation est essentiel. Des indicateurs ajustés en fonction de l'équité peuvent jouer un rôle important dans le suivi des progrès. Dans la mesure des progrès, les moyennes nationales accordent le même poids à tous les quintiles. L'ajustement des statistiques nationales en fonction des disparités peut être effectué en pondérant les valeurs liées aux quintiles de manière à accorder une plus grande importance aux progrès réalisés dans les quintiles inférieurs.<sup>106</sup> Ce système peut être utilisé non seulement pour les revenus mais également pour l'éducation, la santé et les autres OMD. Le rapport de l'UNESCO, *Reaching the Marginalized*, portant sur le niveau d'éducation des groupes socialement exclus, suit les progrès en se basant sur des indicateurs éducationnels ajustés en fonction de l'équité.<sup>107</sup>

*Les données ventilées doivent ensuite être analysées pour déterminer l'étendue et les causes de l'inégalité, ainsi que l'impact des politiques sur les groupes exclus. Les données devraient également être communiquées aux structures concernées, y compris aux groupes de la société civile, pour leur permettre de jouer leur rôle de lobbying.* Par exemple, un récent rapport publié dans *The Lancet* appelait à réaliser une analyse plus détaillée pour comprendre pourquoi un certain nombre de pays, notamment l'Égypte et le Rwanda, ont rencontré un succès considérable dans la réduction de la mortalité maternelle – l'un des OMD qui s'avèrent les plus difficiles à atteindre.<sup>108</sup> Sans une telle analyse, les autorités auront du mal à faire des progrès au niveau de cet OMD, et les groupes de la société civile ne seront pas capables d'exercer des pressions en faveur des changements politiques nécessaires.

*Un plus large éventail de politiques d'information sera nécessaire pour changer les comportements et les perceptions du public.* La plupart des discriminations associées à l'exclusion sociale sont générées et entretenues par les préjugés et les idées préconçues du public au sujet des groupes socialement exclus. La recherche et les statistiques, de même que le système éducatif, les médias et les campagnes publiques, peuvent contribuer à influencer le discours public.

Les médias devraient être mobilisés pour lever les barrières entre les groupes socialement exclus et le reste de la société, à travers l'éducation, l'information et le divertissement. La liberté de la presse est l'une des pierres angulaires de la démocratie, et les médias jouent un rôle crucial dans la diffusion de l'information, la sensibilisation et la défense de politiques capables de susciter le changement. Le pouvoir de la télévision par câble et satellite a commencé à transformer les relations hommes-femmes en Asie du Sud, remettant en question le caractère acceptable de la violence conjugale et la dévalorisation des femmes, et renforçant leur capacité d'action.<sup>109</sup>

*Les politiques d'information destinées aux groupes exclus sont tout aussi importantes que celles portant sur eux.* La recherche sur les raisons pour lesquelles certains groupes sont systématiquement incapables d'utiliser les services sociaux ou de revendiquer leurs droits met en lumière le manque d'information de ces groupes sur la disponibilité de ces services et les conditions d'accès. *L'importance du droit à l'information est de plus en plus reconnue dans la législation de pays comme l'Inde et le Bangladesh, et dans des propositions de loi comme au Ghana.* La connaissance des droits, avantages et règles associés à la prestation des services peut élever le niveau d'information des groupes exclus et renforcer leur capacité à revendiquer ces droits et services. Elle peut aussi avoir des résultats bénéfiques. Ainsi par exemple, la campagne médiatique thaïlandaise appelant au respect des femmes et au recours à des pratiques sexuelles plus sûres, a indubitablement contribué à réduire l'incidence du sida au point que le pays peut aujourd'hui envisager un programme de traitement budgétairement abordable.<sup>110</sup>

### **5.3 Politiques macroéconomiques et redistribution de la croissance**

Le cadre macroéconomique national d'un pays détermine le contexte dans lequel sont poursuivies les politiques visant à réaliser les OMD. Il influence le rythme et le schéma de la croissance économique, ainsi que la répartition

des ressources et des opportunités entre les différents secteurs productifs et couches de la population. La croissance économique peut constituer un environnement favorable permettant de promouvoir les OMD en tant qu'instrument pour atteindre la justice sociale, mais seulement si elle génère un niveau adéquat de ressources et d'opportunités et leur redistribution équitable.

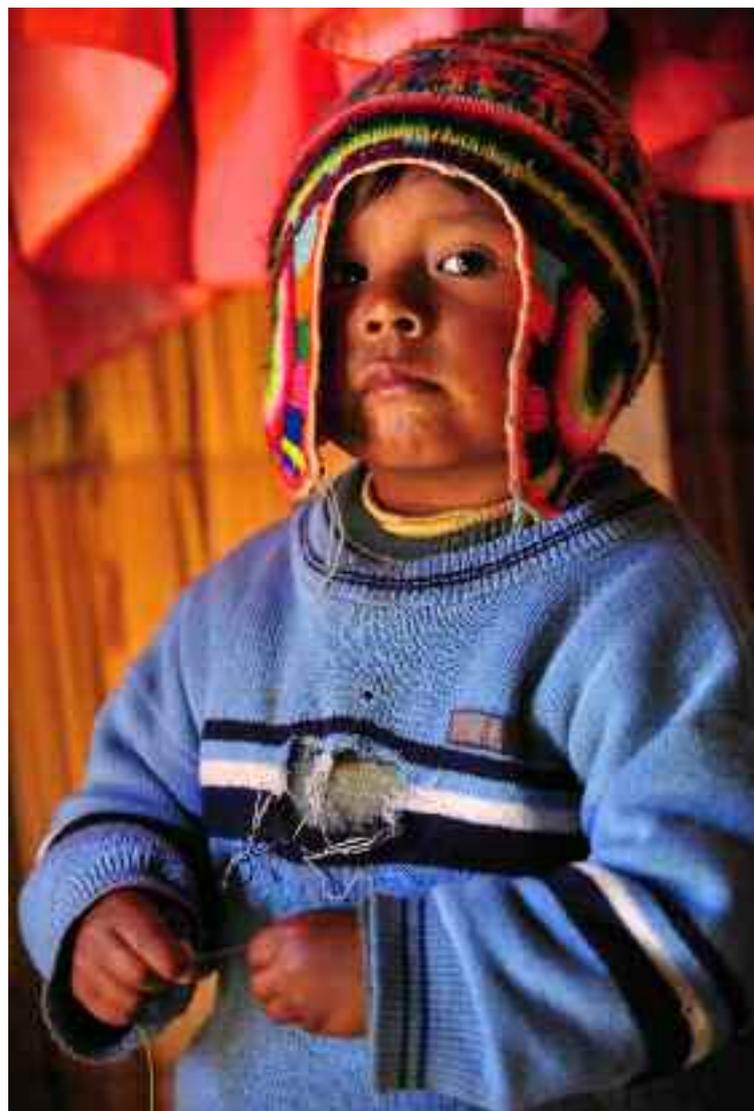
### Encadré 5.2 Le droit à l'information en Inde

En 1996, une campagne nationale pour le droit à l'information a été lancée en Inde, aiguillonnée par un réseau d'organisations militantes actives dans le domaine du développement local. En grande partie grâce à leurs efforts, une loi d'envergure sur le droit à l'information est entrée en vigueur en 2005. Elle exige que toutes les institutions publiques centrales, étatiques et locales répondent aux demandes d'information du public. Elle est devenue un outil important pour garantir la transparence et la redevabilité des activités quotidiennes des pouvoirs publics.<sup>111</sup>

Le droit à l'information et à l'action collective a été utilisé pour garantir la bonne mise en œuvre des programmes publics visant à aider les personnes les plus vulnérables et privées du droit de vote, notamment le *Public Distribution System* (PDS) à Delhi. Celui-ci fournit des produits de base – céréales, sucre et kérosène – à des prix abordables pour les habitants pauvres et marginalisés de la ville. Officiellement, les détenteurs d'une carte PDS ont le droit d'aller réclamer chaque mois ces produits dans les points de vente PDS. En pratique, beaucoup d'entre eux sont renvoyés des points de vente, s'entendant dire qu'il ne reste plus de céréales ou reçoivent moins que leur dû. Une plainte déposée par une habitante d'un quartier à faible revenu, affirmant que depuis trois mois, elle ne recevait plus les céréales auxquelles elle avait droit, a incité une organisation locale, Parivartan, à recourir au droit à l'information pour enquêter sur la manière dont opérait le PDS. L'examen des dossiers locaux du PDS a révélé que 87 % du blé et 94 % du riz du PDS étaient vendus sur le marché libre. La plaignante elle-même avait été enregistrée par le gérant du magasin comme ayant reçu l'entièreté de son quota, un empreinte de pouce tenant lieu de signature.

Parivartan a mobilisé les médias et exhorté les habitants du quartier à faire usage de leur droit à l'information pour vérifier les dossiers de tous les magasins PDS de la région. Plus de 300 personnes ont publiquement introduit une demande de consultation de leur dossier, malgré les menaces de violence et les pots-de-vin. Il en a résulté un changement indéniable dans le comportement des gérants des magasins. En vertu de la loi sur le droit à l'information de 2005, Parivartan a poussé à l'institutionnalisation de l'examen public des dossiers du PDS. Cette campagne localisée de petite envergure montre la capacité du droit à l'information à ouvrir un dialogue et des négociations permettant aux plus marginalisés de faire entendre leur voix et de réclamer des comptes.

Source : Pande, S. (2008) 'The Right to Information and societal accountability: the case of the Delhi PDS Campaign', *IDS Bulletin* 38



Près de la moitié de la population péruvienne est d'origine autochtone, et vit en grande partie dans la pauvreté. Ces groupes disposent systématiquement d'un accès moindre à la santé, à l'éducation et aux moyens de subsistance, ce qui les désavantage clairement par rapport aux populations non autochtones.  
Photographe : Jorge Villar Fernandez

Cependant, le cadre macroéconomique néolibéral, qui, ces dernières années, a défini le rythme et le modèle de la croissance dans la plupart des pays, n'a pas fait grand-chose pour remettre en question les inégalités responsables de l'exclusion sociale. Il est donc indispensable d'accorder une plus grande attention à la redistribution. *La redistribution peut se faire par le biais de la croissance.* Des schémas de croissance à large assise et axés sur l'emploi, apportant des transformations structurelles majeures à l'économie, fournissent les conditions favorables pour lutter contre l'exclusion sociale. Les investissements dans la productivité agricole aideront de grands pans de la population pauvre marginalisée dépendant de l'agriculture pour sa subsistance. Mais ils doivent s'accompagner d'un

accroissement des possibilités d'emploi en dehors de l'agriculture et de moyens permettant à ces groupes d'en tirer avantage.

« Une croissance soutenue et équitable, basée sur un changement économique structurel dynamique, est nécessaire pour progresser substantiellement dans la réduction de la pauvreté. Elle permet également de faire des progrès plus rapides vers les autres Objectifs du Millénaire pour le développement. Si la croissance économique est nécessaire, elle ne suffit néanmoins pas pour progresser dans la réduction de la pauvreté. »<sup>112</sup>

Même la croissance à large assise ne devrait pas suffire à elle seule à briser les cycles d'inégalité historiquement établis. *La croissance pro-pauvre doit être associée à des politiques de redistribution si l'on veut que les OMD bénéficient aux groupes exclus.* L'expérience de l'Amérique latine constitue un exemple d'une approche politique qui combine « la croissance avec une redistribution prudente ». <sup>113</sup> La Brésil a pu réduire de manière significative des schémas d'inégalité historiquement établis, en dépit d'un niveau modéré de croissance, parce que l'État joue un rôle proactif dans les politiques de redistribution. <sup>114</sup>

« Les pays latino-américains qui ont réussi à réduire les inégalités ont continué à mettre l'accent sur des objectifs orthodoxes : stabilité macroéconomique, prudence budgétaire et préservation du libre-échange et des flux financiers. Là où ils ont rompu avec l'orthodoxie passée, c'est en ayant recours à la gestion des taux de change, à une plus grande mobilisation des ressources nationales, à des politiques de finances publiques neutres ou contracycliques et à un rôle actif de l'État dans le domaine des politiques sociales et de l'emploi. »<sup>115</sup>

#### 5.4 Des politiques budgétaires progressistes

Les budgets des États constituent un instrument de politique macroéconomique particulièrement puissant pour garantir qu'une croissance redistributive mène à des progrès vers les OMD plus importants et plus équitables. La fiscalité est particulièrement importante pour combattre les inégalités économiques, tandis que les dépenses publiques peuvent être utilisées pour corriger les inégalités sociales. <sup>116</sup> À la fois les niveaux et la composition de ces instruments déterminent leur efficacité. Les pays en développement ne consacrent en général pas suffisamment d'efforts à la mobilisation des recettes fiscales nationales par rapport aux pays plus riches, et sont par

conséquent nettement plus dépendants d'un financement extérieur. Ils devraient en priorité renforcer leur système fiscal, par exemple en investissant dans les capacités administratives, en supprimant les niches fiscales et en élargissant leur assiette d'imposition.

Du point de vue de la redistribution, la composition de la fiscalité a de l'importance. L'imposition directe des revenus, des bénéfices et des gains en capital sont les plus prometteurs en matière de redistribution économique et de réduction de la pauvreté. L'exonération de toute propriété d'une valeur inférieure à un certain montant ou l'utilisation d'un taux progressif d'imposition des revenus sont des moyens évidents de libérer le potentiel de redistribution. Les impôts indirects, tels que la taxe sur la valeur ajoutée, peuvent être progressifs s'ils exemptent les produits de première nécessité, tels que les denrées alimentaires, et sont plus élevées sur les articles de luxe. Les taxes sur les carburants peuvent être différenciées afin d'imposer des taux plus élevés sur les carburants utilisés par les riches. Là où les groupes socialement exclus sont géographiquement concentrés, l'équilibre régional de l'imposition peut être modifié.

Le niveau et la composition des dépenses publiques aura une influence particulière sur les OMD sociaux. Si le niveau général de la dépense publique représente la capacité de l'État à œuvrer en faveur des OMD, c'est la composition de cette dépense qui fera la différence pour les groupes socialement exclus. *Pour atteindre les groupes socialement exclus, la dépense devra être plus élevée que pour le reste de la population.*

*Des mécanismes budgétaires peuvent également être élaborés afin de diriger les ressources vers les groupes et les régions exclus.* L'Indonésie a supprimé une subvention du carburant qui profitait aux mieux nantis pour financer un programme de transferts de fonds ciblés destiné aux pauvres. En 2006, au moment de la hausse historique des cours du cuivre et de l'or, la Mongolie a introduit une taxe sur les bénéfices de cette manne afin de respecter ses engagements sociaux. Elle a toutefois été forcée de l'annuler après s'être heurtée à l'opposition inflexible des compagnies minières. La Bolivie a jusqu'ici eu plus de succès avec sa taxe directe sur les hydrocarbures.

*Les pouvoirs publics peuvent utiliser des règles de transfert pondérées en fonction de l'équité pour mettre en place des schémas de dépense publique plus redistributifs.* Des exemples de réussite dans ce domaine nous viennent de l'Inde et du Brésil (voir Encadré 5.4, page 52).

*Les pouvoirs publics devraient réagir positivement à l'élan croissant en faveur d'une plus grande transparence des processus budgétaires, facilitant l'analyse de la manière dont les dépenses affectent les différents groupes sociaux.* Par exemple, au cours des dix dernières années, des initiatives encourageant une analyse budgétaire tenant compte du genre ont vu le jour dans plus de 60 pays. Ce type d'analyse permet d'évaluer à quel point la gestion des finances publiques est sensible à la problématique du genre, et si les engagements politiques en faveur de l'égalité des sexes s'accompagnent d'allocations de ressources.

*Une plus grande transparence des processus budgétaires peut également être encouragée à travers une plus large participation du public.* La budgétisation participative vise à encourager la citoyenneté active et à garantir ainsi une plus grande équité des dépenses publiques et plus de transparence et de redevabilité de la part des autorités. Utilisé pour la première fois par le Parti des travailleurs dans la ville brésilienne de Porte Alegre, la budgétisation participative permet aux citoyens d'avoir leur mot à dire sur la manière dont les budgets municipaux sont dépensés. De nombreuses initiatives sont en cours dans les régions en développement, basées sur le principe de la participation des citoyens aux décisions d'allocation des finances publiques.

Des études ont révélé que, lorsqu'il est mis en œuvre efficacement, le processus de budgétisation participative peut renforcer le capital social, la confiance et la coopération mutuelle,<sup>118</sup> encourager les communautés à prendre conscience de nouveaux moyens de combattre la pauvreté et les inégalités,<sup>119</sup> promouvoir une plus grande transparence et réduire le clientélisme, accélérer la redistribution des ressources publiques, et conduire à des investissements civiques plus intelligents.

### 5.5 Politiques juridiques et discrimination positive

Les constitutions et les systèmes juridiques

#### Encadré 5.3 Taxation progressive des hydrocarbures en Bolivie

La Bolivie a introduit un certain nombre de transferts fiscaux basés sur une taxe directe sur les hydrocarbures. Deux d'entre eux donnent directement lieu à une redistribution. La première est le programme Juancito Pinto, qui cible les districts présentant un taux élevé d'abandon et un faible niveau de fréquentation scolaire. L'autre apporte un revenu minimum de soutien. Le reste de ces recettes fiscales est consacré à des subventions globales pour aux pouvoirs publics sous-nationaux et n'est pas particulièrement redistributif, puisqu'il favorise les régions productrices de gaz, mieux nanties.<sup>117</sup>

constituent la structure la plus élevée où peut être interdite la discrimination liée à la race, au sexe, à l'appartenance ethnique ou aux croyances religieuses. *Toutefois, pour pouvoir être mise en pratique, l'égalité légale doit être soutenue par des dispositions explicites de mise en application.*

Un certain nombre de pays ont adopté des politiques explicites de discrimination positive pour combattre les inégalités imbriquées. L'Inde est peut-être le pays qui réserve depuis le plus longtemps des quotas aux membres des communautés tribales et *dalits* dans l'enseignement et la fonction publique, de même qu'aux femmes et à ces deux groupes dans les autorités locales.<sup>120</sup>

D'autres pays ont opté pour la discrimination positive pour répondre à la mobilisation sociale des groupes désavantagés, qui a souvent dégénéré en conflit. La constitution sud-africaine postapartheid établit un cadre robuste pour la promotion de l'égalité, y compris des droits économiques et sociaux. Elle a aussi introduit dans les secteurs public et privé, une discrimination positive qui accorde des priorités à la race et au sexe. Dans le Népal post-conflit, une série de mesures de discrimination positive ont été prises pour veiller à ce que les exclusions du passé ne se reproduisent pas dans le présent.

La Malaisie est souvent considérée comme un pays où les politiques de discrimination positive semblent avoir bien fonctionné (voir Encadré 5.6, page 53) et elle a connu, au fil du temps, un déclin

#### Encadré 5.4 Utilisation de règles de transfert pondérées en fonction de l'équité pour une dépense atteignant mieux les groupes exclus

En Inde, jusqu'en 2007, la taille de la population des districts constituait le principal critère pour estimer les besoins. Aujourd'hui, une nouvelle formule a été adoptée, qui attache plus de poids aux indicateurs sociaux dans les indices de besoin au niveau des districts. Alors qu'en 2005/06, les différences dans la dépense d'éducation par enfant étaient négligeables entre les districts défavorisés et avancés, en 2008/09 les districts du quartile inférieur de l'indice de développement éducatif recevaient deux fois plus par enfant que ceux du quartile supérieur.

Au Brésil, le pouvoir public fédéral fait appel à deux leviers pour égaliser les dépenses sociales publiques. En premier lieu, il définit des normes réglementaires pour établir les références nationales en matière de dépense par habitant. Ces normes sont pondérées en fonction de l'équité, favorisant les zones rurales par rapport aux zones urbaines, et les minorités autochtones par rapport au reste de la population. En second lieu, les États dont les recettes fiscales sont inférieures au seuil prescrit peuvent bénéficier d'un financement fédéral complémentaire. En 2008, neuf États des régions les plus pauvres du Nord et du Nord-Est ont bénéficié de ce financement.

Source : UNESCO (2010)<sup>107</sup>

### Encadré 5.5 Discrimination positive au Népal

Le Parlement intérimaire post-conflit du Népal a stipulé qu'environ un tiers des parlementaires devaient être des femmes et que chaque groupe ethnique, de même que la caste des *Dalits* jusqu'alors non représentée, devaient avoir une représentation proportionnelle à leur part dans la population totale. C'était la première fois que la représentation proportionnelle était introduite, avec des quotas d'inclusion des minorités aux côtés du système de scrutin majoritaire à un tour traditionnel (240 membres ont été élus par le système traditionnel et les 335 autres au travers du système de représentation proportionnelle). Les partis présentant des candidats au scrutin proportionnel étaient obligés de les grouper sur des listes fermées correspondant à leur part dans la population (la source étant le droit électoral). Combiné à la sélection de candidats issus de groupes minoritaires sur la liste du Parti communiste du Népal (maoïste) pour le scrutin majoritaire à un tour, ce système a fait de l'Assemblée constituante l'institution nationale la plus inclusive de l'histoire du Népal.

systématique des disparités ethniques. Il faut toutefois noter que son succès résulte à la fois de la poursuite de la discrimination positive et du changement économique structurel.<sup>121</sup> Si la croissance avait été le seul objectif, seuls les détenteurs des ressources productives y auraient gagné, et les inégalités sociales auraient pu s'accroître, entraînant de nouveaux conflits. De même, si l'État s'était uniquement concentré sur la redistribution des richesses existantes, l'accent excessif placé sur les minorités aurait rendu la discrimination positive politiquement et économiquement impossible.

Dans le cas du Sri Lanka, le recours à la discrimination positive par une majorité ethnique économiquement désavantagée mais politiquement dominante n'a pas porté ses fruits. Alors que les différences de revenu entre les communautés tamoule et cingalaise du Sri Lanka étaient peu importantes, la première bénéficiait d'un accès privilégié à l'éducation et aux emplois de la fonction publique depuis la période coloniale. Le remplacement de l'anglais par le cingalais en tant que langue officielle, l'utilisation de quotas dans l'éducation et la mise en place de politiques d'investissement régional ont atteint l'objectif de réduction des désavantages dont souffraient les Cingalais, mais, le renversement brutal des inégalités entre les groupes, a amené les Tamouls du Sri Lanka à penser qu'ils n'obtiendraient jamais une égalité de traitement. Le conflit a été attisé par le manque apparent de recours politique permettant de répondre aux griefs des Tamouls.<sup>122</sup>

Les réformes constitutionnelles entreprises en Amérique latine dans les années 1980

répondaient à la pression croissante de la mobilisation de la société contre les gouvernements militaires répressifs. La participation active d'organisations autochtones et noires à ces mouvements a

### Encadré 5.6 Discrimination positive en Malaisie

Lorsque la Malaisie est devenue indépendante, la majorité *bumiputera* était gravement désavantagée sur le plan économique par rapport à la minorité chinoise. Des institutions largement démocratiques donnèrent rapidement une solide majorité politique aux *Bumiputeras*. De graves émeutes ethniques en 1969 ont entraîné l'adoption de la Nouvelle politique économique, qui mettait fortement l'accent sur la réduction des déséquilibres économiques. Elle a introduit des quotas, des objectifs et la discrimination positive en matière d'éducation, de propriété foncière, d'emploi dans les services publics et de propriété des entreprises cotées.

favorisé une plus grande intégration de stratégies antidiscriminatoires dans les campagnes des principaux partis politiques. Les réformes constitutionnelles reconnaissaient la nature multiethnique de ces sociétés et, dans certains cas, les droits particuliers des populations autochtones.

La Colombie, Le Pérou et le Venezuela se sont dotés de quotas pour les minorités ethniques, en particulier les populations autochtones.<sup>123</sup> Au Brésil, plusieurs universités ont introduit des quotas pour les descendants d'Africains. Les autorités locales, par exemple au Brésil et en Uruguay, ont mis en place des départements spéciaux pour les questions relatives aux descendants d'Africains.<sup>124</sup> Aucun des ces pays n'a établi de quota politique pour les femmes issues des minorités ethniques, dont la représentation dans les organes législatifs continue d'être particulièrement faible en Amérique latine. Néanmoins, tous les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont aujourd'hui un ministère ou un département consacré à l'autonomisation des femmes, et plusieurs ont un médiateur pour les femmes ou une personne au sein de ce département, spécifiquement affectée aux questions de genre.<sup>125</sup> Le Pérou a nommé un ombudsman pour les droits humains, afin de contribuer à la mise en application des droits des populations autochtones.

L'opportunité et l'utilité de la discrimination positive font toujours l'objet de nombreux débats. Ces politiques peuvent se heurter à l'opposition acharnée des groupes anciennement privilégiés, au point de déclencher des conflits. Et si elles ne sont pas limitées dans le temps, elles peuvent servir à renforcer la prégnance de



Mato Grosso (Brésil) : camp du *Movimento dos Sem Terra* (MST – le mouvement brésilien des travailleurs sans terre) sur l'exploitation agricole de Bordolandia, située entre les municipalités de Bom Jesus do Araguaia et de Serra Nova Dourada. Photographie : Eduardo Martino/Panos Pictures

l'identité dans la vie publique. En même temps, leurs partisans soulignent qu'une plus grande représentation dans la vie publique des groupes historiquement désavantagés n'aurait pu avoir lieu sans de telles actions. En Inde, où la discrimination positive existe depuis plusieurs décennies, les quotas ont réussi à créer une classe moyenne de *Dalits*, ce que ne connaît pas le Népal voisin.

### 5.6 Réforme foncière

Les OMD liés à l'extrême pauvreté et aux moyens de subsistance des populations pauvres exigent une action politique sur le front économique. *Les pouvoirs publics doivent jouer un rôle actif dans la promotion d'une distribution plus équitable des actifs productifs en faveur des pauvres et des exclus – par exemple, en réformant le droit de propriété.* La terre est essentielle dans les économies rurales car elle constitue une condition préalable à l'accès à l'eau, au droit de pacage, à la sécurité résidentielle et à d'autres ressources. Il existe bien sûr une limite naturelle à ce qu'il est possible de réaliser à travers une redistribution radicale des terres dans des pays densément peuplés comme

l'Inde. Cependant, même lorsque les terres ne sont pas assez nombreuses pour que toutes les parties de la population pauvre puissent en bénéficier, la réforme foncière peut atténuer le pouvoir de négociation monopolistique des grands propriétaires. Comme la réforme foncière peut être un processus difficile et de longue haleine, d'autres mesures doivent également être envisagées.

*La législation foncière devrait être revue pour garantir des accords de location à long terme ainsi que la résolution des litiges liés à l'interprétation et à l'application des accords de location des terres.* Là où l'État a vigoureusement mis en place une protection du locataire, comme au Bengale-Occidental, celle-ci a amené une augmentation de la productivité.<sup>126</sup> Ailleurs, les groupes pauvres et marginalisés ont dû s'engager dans des actions collectives pour faire pression afin que leurs revendications soient reconnues.

*Les différents systèmes de propriété foncière existant au sein des populations autochtones doivent également être reconnus.* Ainsi par exemple, la nouvelle loi foncière du Vietnam prévoit des pratiques d'allocation des terres qui tiennent

compte des systèmes d'utilisation communale des terres, ainsi que l'octroi de titres de propriété conjoints afin d'inclure les femmes. Afin de reconnaître le lien entre l'identité autochtone et les terres autochtones, le code foncier du Sarawak accorde un statut spécial au régime foncier coutumier des autochtones. Toutefois, les tentatives de l'État pour moderniser l'agriculture, qui ne prêtaient pas l'attention requise au contexte local, ont eu pour effet d'empirer la situation des *Dayaks*, la population autochtone du Sarawak. Pour aborder correctement le droit foncier, il faut des directives de mise en œuvre qui garantissent une protection efficace des droits fonciers des populations autochtones.

En Amérique latine, les groupes autochtones ont multiplié les actions pour demander la reconnaissance des territoires autochtones et de leurs droits fonciers collectifs. Un examen des nouvelles constitutions et codes agraires mis en place dans un certain nombre de pays latino-américains depuis la fin des années 1980 indique qu'ils ont obtenus des avancées considérables.<sup>127</sup> Des programmes de régularisation foncière en faveur des populations autochtones ont été mis en œuvre à travers la région, avec toutefois un

### Encadré 5.7 Le combat contre le racisme institutionnalisé au Brésil

Au Brésil, le pouvoir croissant des groupes afro-brésiliens au sein du Parti des travailleurs a contribué à la promotion explicite de l'objectif d'égalité raciale. Au milieu des années 1990, le Président Cardoso a publiquement reconnu l'existence du racisme dans le pays, ouvrant la voie à des politiques publiques s'attaquant au problème.

Sous la direction de Lula da Silva, le Parti des travailleurs est arrivé au pouvoir en 2002, porté par son programme « Brésil sans racisme ». Il affirmait que les politiques de promotion de l'égalité des chances et de traitement ne devraient pas être limitées à l'activité de certains organismes au sein de l'administration mais relevaient de la responsabilité du gouvernement tout entier.

En 2003, un secrétariat spécial pour la promotion de l'égalité raciale a été mis en place en tant qu'organe consultatif auprès de la présidence, avec pour mission de promouvoir l'égalité raciale et de protéger les droits des groupes ethniques et raciaux.

degré d'efficacité variable.

Des programmes pour les communautés rurales de descendants d'Africains, largement basés sur la reconnaissance des droits collectifs des communautés autochtones, ont également vu le jour en Colombie, au Brésil et en Équateur. Depuis 1993, la *Ley (loi) 70* reconnaît les communautés afro-colombiennes et vise à

### Encadré 5.8 Campagnes en faveur des droits fonciers en Inde

*Ekta Parishad*, une fédération d'organisations communautaires indiennes, a fait campagne en faveur des droits fonciers à travers huit États de l'Inde. Elle était convaincue que l'octroi de droits sur de petites parcelles de terrain aux personnes pauvres sans terre est crucial pour briser le cycle de la pauvreté, étant donné que cela réduirait leur dépendance vis-à-vis d'emplois salariés occasionnels. Malheureusement, même là où les pauvres avaient des droits légaux sur des terres, ils n'étaient pas à même de les réclamer.

En décembre 2005, des représentants de groupes sans terre, réunis en assemblée, se sont mis d'accord sur un ensemble de revendications en matière de terres et de moyens de subsistance. Si le Gouvernement indien refusait de les satisfaire pour octobre 2007, ils menaçaient de faire participer 25 000 sans-terre à une marche (*padyatra*) jusqu'à Delhi pour faire connaître leur situation critique.

Ils ont formulé trois demandes spécifiques pour mobiliser la population en faveur de la mise en place de politiques foncières plus équitables pour les groupes les plus vulnérables :

- Mise en place d'une autorité foncière nationale chargée de déterminer clairement l'utilisation des terres en Inde, d'identifier les terres disponibles pour une redistribution et de renforcer les lois pro-pauvres
- Création de tribunaux pour résoudre rapidement les conflits fonciers passés et futurs
- Établissement d'un système de guichet unique permettant aux agriculteurs de résoudre facilement et librement les problèmes fonciers, sans perte de temps, d'argent et d'énergie.

En octobre 2007, 25 000 sans-terre, parmi lesquels de nombreux *Adivasis* et *Dalits*, se sont rassemblés et ont marché ensemble pour revendiquer leurs droits. Leur marche a duré presque un mois, sur près de 350 kilomètres, depuis Gwalior dans le Madhya Pradesh, jusqu'à Delhi. D'État en État, ils ont mis en lumière leur situation, suscitant l'intérêt du public et des médias pour leur cause.

Confronté à l'attention et à la pression croissantes du public, le Gouvernement a accepté de discuter avec les représentants des sans-terre. Le Ministre du Développement rural s'est présenté devant l'assemblée des sans-terre et a annoncé que le gouvernement allait donner suite à leurs revendications. Une commission nationale pour la réforme foncière a été créée pour élaborer les politiques. Elle est aujourd'hui présidée par le Premier ministre.

Source : Christian Aid (à paraître) 99

protéger leurs territoires et à renforcer leurs droits. L'État brésilien reconnaît ces terres depuis la Constitution de 1988, mais dans les faits, l'octroi des titres de propriété et, donc, la reconnaissance et le soutien légal ont été suspendus jusqu'en 2001, qui a vu les débuts de la discrimination positive.<sup>128</sup> L'Équateur a voté une loi similaire en 2004, accompagnée de politiques et de stratégies pour le développement des communautés afro-équatoriennes.<sup>129</sup>

L'Amérique latine a également effectué des

progrès considérables en ce qui concerne la reconnaissance légale des droits fonciers des femmes. Elle a été rendue possible grâce à la combinaison de la mobilisation des femmes elles-mêmes, de la transition démocratique intervenue dans de nombreux pays de la région, et de l'impulsion donnée par la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

### 5.7 Promotion des moyens d'existence, d'un travail décent et de l'accès au crédit

L'OMD 1 – la réduction de la pauvreté – a été amendé en 2005 pour inclure l'accès à un « emploi productif et décent », étant donné qu'il semble évident pour la plupart des gens que la pauvreté ne peut être structurellement combattue sans la création en parallèle de possibilités d'un emploi décent. La génération d'emplois durables incombe en fin de compte au cadre politique macroéconomique. *Toutefois, les gouvernements peuvent agir pour rendre le fonctionnement des marchés de l'emploi plus équitable, en imposant un salaire minimum et des normes de base pour le travail dans tous les secteurs.*

De nombreux pays se sont dotés d'une large protection civile contre la discrimination ainsi que d'une législation du travail spécifique, mais leur mise en œuvre et leur application demeurent insuffisantes.<sup>130</sup> Les ministères et organes de contrôle compétents sont insuffisamment financés et ont un niveau d'expertise limité. Le recours à des poursuites civiles pour forcer la mise en application de la loi ou pour indemniser les victimes de discrimination reste peu répandu dans la plupart des pays en développement, la plupart des personnes pauvres travaillant dans l'économie informelle, ce qui les tient en dehors

de la législation du travail et de tout recours judiciaire possible.

*Les organisations de travailleurs informels constituent des modèles intéressants pour l'établissement d'un dialogue entre les employeurs, les travailleurs informels et les pouvoirs publics, ce que les syndicats plus traditionnels n'ont souvent pas réussi à réaliser.* Elles sont également parvenues à obtenir une protection légale de leurs membres, en dépit de leur statut informel. En Orissa (Inde), des organisations de développement ont travaillé aux côtés de groupes tribaux démunis, contraints à la servitude pour rembourser leurs dettes, afin de les aider à profiter des ressources offertes dans le cadre des programmes publics de réhabilitation et à s'organiser pour négocier avec leurs propriétaires. Sankalp, dans l'Uttar Pradesh, aide l'organisation d'entraide des mineurs d'origine tribale à constituer des coopératives de travailleurs et à introduire des demandes de concession minière, en tant qu'instrument de lutte contre le travail des enfants et la servitude pour dette. Dans ces régions, les efforts de mobilisation sociale ont aussi amené un plus grand nombre d'enfants à fréquenter l'école et des adultes à entreprendre des cours d'alphabétisation. Les organisations d'entraide ont également encouragé ces groupes à s'impliquer plus activement dans la gestion des écoles locales afin de contrer l'absentéisme des enseignants.

*Il est essentiel de renforcer les compétences et la productivité des groupes marginalisés pour les aider à échapper à la pauvreté.* La Banque interaméricaine de développement a financé des programmes de formation et d'emploi « axés sur la demande » dans plusieurs pays latino-américains afin de corriger les mauvaises

**Tableau 5.1 Droits fonciers collectifs dans les nouvelles constitutions et codes agraires**

Pays	Reconnaissance des revendications territoriales des populations autochtones		Reconnaissance des terres collectives autochtones	Reconnaissance du droit coutumier	Possibilité de privatisation des terres collectives
	Constitution	Code			
Bolivie	1994	1996	Oui	Oui	Non
Brésil	1998	Non	Non	Non	Non
Chili	Non	Oui (1993)	Non	Non	Oui (1979); Non (1993)
Colombie	1991	1994	Oui	Oui	Non
Costa Rica	Non	–	–	–	–
Équateur	1998	1994	Oui	Oui	Oui (1994); Non (1998)
Salvador	Non	–	–	–	–
Guatemala	1998	–	Oui	Oui	Non
Honduras	Non	1992	Oui	Non	–
Mexique	1992	–	Oui	Partiel	Oui
Nicaragua	1987	–	Oui	Oui	Non
Pérou	1993	1995	Oui	Oui	Oui

Source Deere et León (2001)<sup>127</sup>



Une fillette de la région de Quibdó, principalement peuplée de descendants d'Africains, dans le département du Chocó en Colombie. Le programme sur la nutrition et la sécurité alimentaire du Fonds pour la réalisation des OMD travaille avec les écoles pour que les enfants sachent ce qu'est une alimentation équilibrée et y aient accès. Photographie : David Parra

performances des jeunes « à faible revenu et à risque élevé » sur le marché du travail. Ces programmes se présentent sous la forme de courts stages de formation orientés vers les compétences et pratiques professionnelles de base, suivis par des stages internes permettant aux participants d'acquérir une précieuse expérience dans un emploi du secteur formel. Les évaluations indiquent que, même si les impacts de ces programmes varient selon le pays, les femmes et les jeunes en ont tiré profit grâce à une probabilité accrue de trouver un emploi. Il y avait également des signes d'un impact favorable en termes de qualité de l'emploi parmi les personnes ayant trouvé un travail. On a également pu observer que la première expérience professionnelle était très importante pour les performances professionnelles à long terme et le potentiel de rémunération.<sup>131</sup>

La conception et la portée des services de vulgarisation agricole pourraient être considérablement améliorées afin de mieux satisfaire les besoins des agriculteurs autochtones. Les agricultrices en particulier sont invariablement exclues de ces services.<sup>132</sup>

La recherche s'est prononcée en faveur d'une plus vaste prestation publique des services de vulgarisation agricole mais elle suggère qu'un certain degré de ciblage pourrait être nécessaire pour adapter les services aux besoins locaux.<sup>133</sup> Le ciblage géographique ne répondrait toutefois qu'à une partie du problème si les services de vulgarisation étaient utilisés de manière disproportionnée par les groupes majoritaires vivant dans les régions où sont concentrées les minorités ethniques. Les interventions et programmes spécifiques ciblant les zones géographiques pauvres doivent être correctement adaptés aux problèmes et aux besoins des ménages issus des minorités ethniques.

Les initiatives de microfinance ont constitué des progrès dans la prestation des services financiers aux personnes pauvres. De nombreuses organisations non gouvernementales et même des pouvoirs publics (par exemple en Inde) ont participé à des programmes de prêt destinés aux pauvres.

Toutefois, la majeure partie d'entre elles sont concentrées en Asie. En Asie du Sud, les prêts à des groupes semblables à ceux inventés par la Grameen Bank au Bangladesh, et le modèle de groupe d'entraide expérimenté en Inde, par MYRADA (*Mysore Resettlement and Development Agency* – Agence de réinstallation et de développement de Mysore) et PRADAN (*Professional Assistance for Development Action* – Assistance professionnelle pour l'action en faveur du développement) se sont effectivement révélés

### Encadré 5.9 Les travailleurs informels s'organisent pour revendiquer leurs droits

En Inde, l'Association des travailleuses indépendantes (*Self-Employed Women's Association*) travaille depuis les années 1970 aux côtés des femmes employées dans l'économie informelle, tant comme salariées que comme indépendantes. Elle combine une approche syndicaliste lorsqu'il s'agit d'engager des négociations collectives au nom de ses adhérentes, avec une approche coopérative promouvant les stratégies de subsistance.

Forte de plus de 700 000 adhérentes réparties dans un certain nombre d'États indiens, elle fait pression sur le gouvernement pour obtenir la reconnaissance légale des droits de ses adhérentes, y compris à travers une loi leur accordant un salaire minimum. Elle a joué un rôle important dans l'adoption par l'État de la loi sur la sécurité sociale pour le secteur non organisé. Elle est également active au niveau international et est l'un des membres fondateurs d'un réseau mondial de travailleuses, *Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing* (WIEGO – Les femmes dans l'emploi informel : mondialisation et organisation), qui collecte des données, mène des recherches et défend, en leur nom, les droits de ses adhérentes. Elle a fait partie des forces vives qui ont poussé à l'adoption de la Convention sur le travail à domicile de l'OIT.

plus efficaces pour atteindre les personnes pauvres et les groupes exclus que les prêts individuels.<sup>134</sup> Une étude menée en Inde a révélé que, dans le cadre des prêts à des groupes, les personnes pauvres constituaient 43 % des emprunteurs, contre seulement 15 % pour les prêts individuels. Quelque 35 % de leurs membres étaient issus de groupes *dalits* et *adivasis*, contre 32 % pour les programmes de prêt individuel. Ils parviennent aussi nettement mieux à atteindre les femmes : 95 % contre seulement 35 % pour les programmes de prêt individuel.

Le type d'approche fondée sur les groupes qui est utilisé peut également faire une grande

différence au niveau des résultats. Des études menées en Asie du Sud indiquent que les organisations qui se spécialisent dans une approche minimaliste de la microfinance font peu pour autonomiser leurs clients, qui sont souvent des femmes, en termes de participation à leur communauté ou à la vie politique.<sup>135</sup>

Au Bangladesh, on a pu observer que les stratégies de groupes axées sur l'épargne ont mieux réussi à avoir un impact sur la participation communautaire et politique que les approches traditionnelles axées sur le crédit.<sup>136</sup> *Pour que les clients puissent sortir de la pauvreté, il est important d'associer la microfinance à une série de services auxiliaires, tels que la formation aux moyens de subsistance et l'accès au marché.*

### **5.8 Investissement dans les infrastructures et le développement régional**

La concentration spatiale de la pauvreté et de l'exclusion sociale n'a de sens que si certaines régions d'un pays sont confrontées à des carences de développement imbriquées – en termes d'infrastructure, de services, de marchés – qui les distinguent du reste du pays. Il peut s'agir de régions rurales éloignées ou de bidonvilles urbains. Les approches de groupes nationales, sectorielles ou ciblées sont peu susceptibles d'avoir un impact sur leur situation. *Une approche plus globale du développement de ces régions est nécessaire pour s'attaquer aux causes structurelles des désavantages ainsi qu'aux problèmes immédiats.* Cela peut comprendre les routes, les transports publics et les services aux particuliers tels que l'eau, l'assainissement, l'électricité et les services sociaux.

L'approche basée sur le développement de zones est plus efficace car elle permet aux États d'agir simultanément sur un certain nombre d'inégalités et de profiter des synergies ainsi engendrées. Par exemple, la construction d'infrastructures de transport ne contribue pas seulement aux activités économiques et à la réduction de la pauvreté, elle améliore aussi l'accès des femmes et des enfants aux écoles et aux services sanitaires. *Une approche décentralisée et une attention à la gouvernance locale sont de plus en plus importantes pour le développement basé sur les zones, étant donné les limitations évidentes des systèmes centralisés et partant du haut vers le bas, de planification, budgétisation, mise en œuvre et administration.*

Au Vietnam, le projet de développement de la communauté des montagnes du Nord est un projet multisectoriel décentralisé qui vise à soutenir 1 million d'habitants ruraux pauvres, dont 85 % issus de groupes ethniques

minoritaires, dans l'une des régions les plus pauvres du pays. Le projet a adopté une approche participative pour la construction des infrastructures et la mise en place des services sociaux de la région : écoles, postes sanitaires communaux, routes, amélioration de l'approvisionnement en eau, nouveaux systèmes d'irrigation et services de vulgarisation agricole. Les évaluations de la première phase indiquent que le revenu moyen des ménages a plus que doublé entre 2004 et 2007.<sup>137</sup> Le projet est aujourd'hui entré dans sa deuxième phase.

La proposition de Projet de développement des populations autochtones du Mexique constitue un autre exemple de développement basé sur des zones dirigé par des groupes socialement exclus. Il regroupe des sous-projets dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, de l'électrification et des routes rurales. De plus, la participation des populations autochtones sera intégrée dans le projet afin de « construire un capital social » pour le développement.

Les groupes autochtones ont souvent été victimes de réinstallations forcées, qui ont perturbé leur vie, pour laisser le champ libre à des projets infrastructurels de grande envergure au sujet desquels ils ne sont jamais consultés et dont ils sont peu susceptibles de tirer profit. Les populations autochtones constituent un cas particulier en matière de réinstallation en raison de leur profond attachement à leurs terres ancestrales. Dans beaucoup de cas, des projets plus petits peuvent engendrer des rendements plus élevés. Néanmoins, les grands projets infrastructurels peuvent être mis en œuvre si leurs avantages sont jugés plus importants que leurs coûts. Si la réinstallation est vraiment nécessaire, elle doit être organisée en consultation directe avec les personnes concernées et être planifiée de manière à améliorer leurs conditions de vie, leur sécurité physique, leur capacité productive et leurs revenus. Ces personnes doivent se voir offrir une part directe et proportionnelle des avantages du projet principal. Dans les projets d'irrigation, par exemple, ils pourraient recevoir en compensation des titres de propriété et un droit d'utilisation des terres irriguées. Dans certains pays, les groupes autochtones ont été formés à la gestion des forêts et à la fonction de gardes forestiers, et ils continuent de vivre dans la zone de protection de la forêt créée à l'occasion de la construction d'un complexe hydroélectrique.

### **5.9 Étendre les services de base à tous les groupes**

Le travail reste l'avoir le plus abondant des groupes pauvres et socialement exclus.

L'investissement dans leur capital humain et leurs capacités humaines s'est avéré non seulement un moyen de contribuer à leur survie et à leur bien-être, mais aussi une voie importante pour échapper à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Des tels investissements sont au cœur des OMD sociaux.

### Assurer un accès physique

*Pour rendre les services sociaux plus inclusifs, il faudra agir sur les diverses contraintes qui excluent les pauvres.* L'accès physique aux services constitue le premier défi des politiques. Une bonne combinaison pour définir la forme et le type de services consisterait à amener les services jusqu'aux zones mal desservies et à vigoureusement mobiliser la demande. En Inde, le système de garantie éducative du Madhya Pradesh prévoit que l'État installera une école primaire pour les enfants vivant dans des zones où aucune école ne se trouve à moins d'un kilomètre, dans les 90 jours suivant la réception de la demande d'une communauté. Les communautés remplissant les conditions requises doivent compter au moins 40 apprenants dans la tranche d'âge des 6-14 ans, mais dans les zones tribales 25 apprenants suffisent. Les évaluations indiquent que les zones tribales ont bénéficié de manière disproportionnée de cette disposition et qu'elles ont connu une forte réduction du nombre d'enfants non scolarisés.

En ce qui concerne les soins de santé, les États doivent trouver des moyens de mettre des professionnels qualifiés à la disposition des groupes exclus, en particulier en milieu urbain. Gonoshasthya Kendra, une ONG du Bangladesh spécialisée dans la santé, a adopté le modèle chinois du « médecin aux pieds nus » pour former du personnel paramédical féminin à la prestation de services médicaux de proximité aux personnes pauvres. Un succès incontestable a été remporté au niveau de la réduction de la mortalité maternelle dans les zones ainsi desservies. En Indonésie, les médecins étaient astreints à un service obligatoire de cinq ans dans des centres de santé, ou moins long dans les zones reculées, avant de pouvoir obtenir un poste lucratif dans la fonction publique. Ce système a permis d'augmenter de 97 % en moyenne le nombre des médecins dans les centres de santé entre 1985 et 1994, avec des gains de plus de 200 % dans les zones rurales éloignées.

La Malaisie et le Sri Lanka ont substantiellement réduit leur taux de mortalité maternelle en assurant une large disponibilité en zone rurale, de sages-femmes professionnelles

compétentes et d'infirmières sages-femmes chargées de la supervision pour assister les accouchements à domicile ou dans les petits hôpitaux ruraux. En Afghanistan, des cliniques itinérantes visitent les zones faiblement peuplées pour dispenser des soins localement ou aider à transporter les patients vers de meilleurs établissements, si besoin est. Au Bangladesh, des moyens de transport ou des indemnités de transport sont utilisés pour permettre les visites d'urgence à l'hôpital.

En Chine, la mortalité maternelle a fortement diminué dans les provinces rurales plus pauvres de l'Ouest, suite à des interventions ciblées de l'État.<sup>138</sup> L'amélioration la plus remarquable a été enregistrée au Yunnan, l'une des provinces les plus pauvres et les plus reculées, où le taux de mortalité maternelle est passé de 149 pour 100 000 naissances vivantes en 1989 à 101 en 1998.<sup>139</sup>

### Rendre les soins de santé abordables

L'accessibilité financière constitue le second défi des politiques. A la lumière des conséquences désastreuses de l'imposition d'un ticket modérateur, un certain nombre de pays africains l'ont aujourd'hui aboli ou progressivement éliminé, et les remplaçant par des fonds communs pour combler les pertes de revenus (par exemple, des systèmes de subventions publiques, d'assurance et de paiement anticipé). Il en a résulté une augmentation substantielle de l'utilisation des services, en particulier par les pauvres. Ainsi par exemple, en Ouganda, la suppression du ticket modérateur a entraîné une augmentation soudaine, massive et soutenue de l'utilisation des services sanitaires.<sup>140</sup> Des réactions

**Inde, district de Jaipur au Rajasthan : dans le village de Dhani Bagaria, une femme dalit applique une nouvelle couche de boue devant sa maison, tandis qu'une jeune fille ramasse du bois de chauffe. Photographie : Mikkel Ostergaard/Panos Pictures**





Dans la région de Tigray au Nord de l'Éthiopie, un travailleur social collectant des données et des informations sur la situation sanitaire de la communauté. Le rôle des travailleurs sociaux ruraux est crucial pour s'assurer que tous les citoyens sont bien pris en compte dans les interventions nationales visant à réaliser les OMD. Photographe : Sophie de Caen, Fonds pour la réalisation des OMD

tout aussi positives ont été signalées en relation avec l'abolition des droits scolaires au Kenya et au Malawi. La mise en commun des ressources est capable de renforcer la solidarité au sein du système, permettant un certain degré de subvention croisée.

« Le prépaiement et la mise en commun permettent d'institutionnaliser la solidarité entre les riches et les moins nantis, et entre les malades et les bien-portants. Ils lèvent les obstacles à l'utilisation des services et réduisent le risque que les personnes pauvres aient à supporter des dépenses catastrophiques lorsqu'elles sont malades. Enfin, ils constituent un moyen de réinvestir dans la disponibilité, la diversité et la qualité des services. »<sup>141</sup>

#### Des services adaptés et représentatifs

L'accroissement de la demande de services éducatifs et sanitaires a attiré l'attention sur l'importance de l'investissement dans la qualité et la pertinence des services, en particulier pour les groupes socialement exclus. Le recrutement et la

formation de prestataires de services issus de ces communautés est un excellent moyen de signaler l'engagement de l'État en faveur de services plus inclusifs, tout en aidant à combler l'écart social entre les services destinés à l'ensemble de la population et aux groupes exclus. C'est aussi un moyen d'impliquer les parents et d'obtenir le soutien de la communauté. La Mongolie a expérimenté la mise en place d'unités préscolaires utilisant les *gers* (un type de yourte) traditionnels comme centres de formation pendant l'été. Les enseignants sont des nomades, se déplaçant avec leur famille et leurs animaux d'élevage, en même temps que les groupes de familles participant aux programmes d'éducation préscolaire. En Inde, le *Rural Litigation and Entitlement Kendra (RLEK)*, une organisation qui s'occupe des litiges et des droits en milieu rural, a mis au point, en collaboration avec les *Van Gujjars* (des nomades autochtones de la forêt) de l'Uttaranchal, une approche innovante où les enseignants locaux migrent avec la communauté et suivent un programme scolaire culturellement adapté.

Dans les pays où la mobilité des femmes dans

le domaine public est réduite, l'utilisation d'agents de santé communautaires de sexe féminin a permis de faire de grands progrès dans le domaine de la santé maternelle. Des initiatives au Pakistan, au Népal et au Bangladesh ont sensibilisé les femmes aux conditions de santé, aborder les tabous et créer une demande pour les services de santé reproductive, permettant aux femmes de revendiquer leurs droits en matière de santé. Au Népal, où les taux de mortalité maternelle et infantile étaient extrêmement élevés, les travailleuses de la santé ont joué un rôle essentiel dans l'amélioration des résultats sanitaires, grâce à leur proximité avec la communauté. Les services de santé dispensés dans la langue locale ou par des doctresses ont également prouvé leur efficacité.

L'action publique et la mobilisation communautaire peuvent jouer un rôle important dans l'extension des services aux groupes socialement exclus. Au Mexique, par exemple, la mobilisation de groupes de femmes consacrés à la santé reproductive, en collaboration avec un institut de recherche qui se concentrait sur l'analyse budgétaire, a permis la mise en évidence d'inégalités de longue date dans le soutien fédéral aux États les plus pauvres, où les taux de mortalité maternelle sont les plus élevés. En Bolivie, en Inde et au Népal, la mobilisation communautaire à travers des groupes participatifs de femmes a aidé à améliorer l'issue des grossesses dans les communautés rurales pauvres. Les diverses initiatives comprenaient la création d'organisations de femmes, le développement des capacités des femmes à identifier les problèmes et à déterminer leur priorité, et la formation de membres des communautés aux techniques d'accouchement sans risque.

En Bolivie, la mobilisation communautaire a entraîné le déclin de la mortalité périnatale et l'augmentation de la part des femmes bénéficiant de soins prénataux et commençant à allaiter dès le premier jour suivant la naissance. Au Népal, la même approche a entraîné la réduction de la mortalité néonatale et a même eu un impact plus général et statistiquement plus important sur le taux de mortalité maternelle. Dans le cas de l'Inde, où elle a été menée dans deux États présentant une grande proportion de groupes *adivasis*, l'intervention est associée à un déclin sensible du taux de mortalité néonatale.

### Étendre l'accès à l'éducation

Dans le domaine de l'éducation, l'augmentation du nombre des enseignantes a remporté un

certain succès au Pakistan et en Afghanistan, tout l'accompagnement des filles sur le chemin de l'école afin d'assurer leur sécurité physique mais aussi de satisfaire la conception conservatrice des « convenances ». <sup>142</sup> Pour les filles plus âgées, les installations sanitaires scolaires (y compris l'eau courante et l'intimité) est un véritable problème. La présence de toilettes fermées peut aider à faire changer d'avis les parents qui pensent que leurs filles ne doivent pas se rendre à l'école en période de menstruation. Dans les communautés divisées en castes, partager un robinet d'eau à l'école ou déjeuner ensemble peut aider à combattre les comportements discriminatoires appris à l'école ou au sein de la communauté. <sup>143</sup>

### Encadré 5.10 Mobilisation autour de la santé maternelle au Mexique

Dans les années 1990, au Mexique, des groupes de femmes se sont ralliés à la cause de la mortalité maternelle, avec l'appui d'initiatives internationales. En 2001, l'État a lancé le programme *Arranque Parejo en la Vida* (APV - un départ équitable dans la vie), qui ciblait les femmes en âge de procréer et les enfants de moins de deux ans, dans le cadre de son engagement vis-à-vis des OMD. Le taux de mortalité maternelle est néanmoins resté élevé au sein des groupes autochtones.

En 2002, une évaluation de la politique de l'État relative à la santé maternelle a été demandée à *Fundar*, un institut de recherche spécialisée dans l'analyse budgétaire. Il a formé une coalition avec un groupe assez diversifié d'organisations de femmes, dont certaines spécialisées dans la santé reproductive et d'autres dans les relations avec les médias. Un partenaire important de l'organisation était *Kinal Antzetik* (« terre des femmes » en langue maya).

Les recherches menées par la coalition ont révélé que les taux de mortalité maternelle variaient fortement selon les États et que les fonds publics n'étaient pas dépensés dans les zones où les taux étaient les plus élevés. Même après avoir mené avec succès une campagne pour une plus grande allocation en faveur du programme APV dans le budget de 2003, ils ont trouvé d'énormes différences dans les dépenses entre les États. Par exemple, en 2003, le Chiapas (avec un taux de mortalité maternelle de 93,2 pour 100 000 naissances vivantes) n'avait reçu que 980 192 pesos pour le programme APV, alors que le Nuevo León bénéficiait de 23 968 069 pesos avec un taux de 28,5.

De plus, les fonds alloués n'étaient pas tous dépensés : au Chiapas, qui avait reçu sa plus forte allocation budgétaire en 2003, seuls 45 % des ressources avaient été utilisés. La coalition s'est alors basée sur les conclusions de ses recherches pour faire campagne en faveur d'améliorations des politiques, tandis les résultats étaient diffusés dans les médias et au cours de réunions publiques.

Le succès de la campagne de la coalition tient, en partie, à sa dimension internationale ; le fait que les Nations Unies se soient plusieurs fois engagées en faveur de la réduction de la mortalité infantile, et que le gouvernement mexicain ait signé plusieurs conventions internationales, donnait à la cause une légitimité à la fois sociale et politique, et fournissait à la coalition un levier moral face au gouvernement. Cette campagne a permis d'inscrire la question à l'ordre du jour politique et, en 2009 et 2010, plusieurs États ont pu constater un déclin sensible de leur taux de mortalité maternelle (voir Encadré 5.11, page 62).

Source : Layton *et al.* (2007)29

La nécessité de délivrer une éducation bilingue aux groupes minoritaires est aujourd'hui de plus en plus reconnue. L'enseignement est au départ assuré dans leur langue maternelle, avant de passer progressivement à la langue principale du pays. Les études suggèrent que la mise en œuvre d'un tel modèle éducatif peut améliorer

les performances des groupes dont la langue est minoritaire, augmenter le taux de scolarisation, améliorer les résultats des élèves, et réduire l'écart d'instruction entre les garçons et les filles, un ensemble de facteurs contribuant à favoriser l'apprentissage de la langue principale.

### Encadré 5.11 Réduire la mortalité maternelle au Mexique

La Figure 5.1 indique une réduction importante de la mortalité maternelle dans l'État du Chiapas, au Mexique, entre 2009 et 2010. Elle a été rendue possible grâce à plusieurs politiques menées au niveau de l'État :

#### Travailler avec des sages-femmes autochtones

Au Chiapas, 56 % des grossesses/accouchements sont pris en charge par des sages-femmes (principalement autochtones). La collaboration avec des sages-femmes autochtones s'est révélée cruciale pour réduire la mortalité maternelle : sans leur participation aux interventions, il y a très peu de chance que les femmes autochtones fassent appel aux services de santé.

- Un millier de sages-femmes parmi les plus actives ont bénéficié d'une formation centrée sur divers aspects de la santé reproductive, tels que l'accouchement dans de bonnes conditions d'hygiène et la détection des « signaux d'alarme ».
- Ces femmes ont également reçu une trousse obstétrique de base comprenant un stéthoscope, des gants et des ciseaux spéciaux pour couper le cordon ombilical, ainsi qu'un téléphone mobile connecté gratuitement à leur hôpital ou clinique le plus proche.
- Un nouvel « Hôpital des cultures » a été inauguré. Il propose des formations régulières alliant connaissances scientifiques et savoir traditionnel. Cette initiative a amené les médecins à accepter et à utiliser la pratique autochtone traditionnelle de l'accouchement vertical.
- 17 « Maisons de la maternité », employant aussi bien des sages-femmes autochtones que des médecins, ont été créées. Au lieu de retourner dans leur village,

les femmes peuvent y séjourner lorsque leur accouchement approche afin de garantir qu'elles puissent se rendre à l'hôpital en temps voulu.

#### Travailler avec les réseaux communautaires

Au cours des cinq dernières années, des réseaux de comités sanitaires ont vu le jour avec la participation des maires de 118 municipalités. Ces comités sont informés des grossesses dans leur région.

- Quelque 3 000 auxiliaires rurales de santé, élues par leur communauté et pratiquant leur activité depuis plusieurs années, ont reçu une formation et une trousse de santé. Elles identifient les femmes de la communauté qui sont enceintes et leur fournissent les informations dont elles ont besoin pour vivre une grossesse sans risque.
- Elles entretiennent des relations avec les ONG locales pour s'assurer que les informations et les conseils dispensés sont cohérents.

#### Travailler avec les hôpitaux

Quelque 50 % des admissions à l'hôpital concernent les soins obstétriques. Entre 2009 et 2010, plus de 150 millions de dollars ont été investis dans les infrastructures hospitalières.

- 17 nouveaux hôpitaux ont été construits, équipés chacun de 60 lits, dont certains sont réservés aux femmes. Les hôpitaux seront épaulés par des cliniques de plus petite taille, les *Basicos Comunitarios*, qui traiteront et suivront les cas moins urgents.
- 138 centres de santé ont été ouverts à travers l'État, dotés chacun d'un médecin résident, du lundi au vendredi.
- Pour les transferts vers l'hôpital, les autorités de l'État ont acheté une ambulance pour chaque municipalité. Des hélicoptères de l'État sont parfois utilisés pour les sauvetages d'urgence en milieu rural.

Figure 5.1 Taux de mortalité maternelle dans quelques états du Mexique



Source Subsecretaria de Prevencion de la Salud (2010) 'Strategia Integral para Acelerar la reduccion de la Mortalidad Materna en Mexico', présentation PowerPoint

#### Travailler au niveau national

- Le Secrétariat à la Santé a travaillé en collaboration avec le Système pour le développement intégral de la famille afin de garantir que, dans les zones autochtones, toutes les femmes reçoivent un colis nutritionnel contenant des vitamines, du fer et d'autres suppléments. Cette mesure a contribué à l'amélioration de la santé des nouveau-nés et à la réduction de la mortalité infantile.
- Il existe un consensus national à propos de « l'Accord sur les soins obstétriques d'urgence », qui oblige toutes les cliniques à prendre gratuitement en charge les cas d'urgence relatifs à la grossesse, quelle que soit la couverture d'assurance de la patiente.
- Cet accord est soutenu depuis 2009 par le programme national « Grossesse et santé », qui permet aux femmes d'accoucher gratuitement à l'hôpital si elles s'y sont rendues pour des soins prénataux.

Source Entretien avec le Secrétaire à la Santé de l'État mexicain du Chiapas (James Gómez Montes), 31 juillet 2010

L'État brésilien a voté une loi (10.639) sur l'enseignement de l'histoire de l'Afrique et des Afro-brésiliens. Il a également lancé un programme national pour remplacer les anciens manuels scolaires véhiculant des stéréotypes racistes par de nouveaux promouvant la diversité de la société brésilienne. En Inde, l'inclusion d'exemples de *Dalits* célèbres dans les manuels scolaires est progressivement reconnue comme un outil contribuant à promouvoir la dignité de cette caste et combattant les préjugés. En général, la communication en faveur du changement de comportement est un instrument en général sous-utilisé, qui peut pourtant avoir un grand impact, notamment dans les écoles, les institutions sanitaires et la fonction publique.

### 5.10 Une protection sociale inclusive

La protection sociale s'est avérée un élément critique des politiques de développement répondant aux crises financières récurrentes qui ont accompagné le processus de mondialisation. Les politiques de protection sociale en faveur des personnes pauvres comprennent les transferts sociaux (en espèces et en nature) ainsi que les programmes de travaux publics, de repas scolaire et les systèmes d'assurance communautaire. Selon les estimations, plus de 150 millions de ménages et environ un demi-milliard de personnes bénéficient de ces politiques dans les pays pauvres.<sup>144</sup>

La littérature actuelle sur la protection sociale souligne son potentiel de redistribution et sa synergie avec les objectifs de développement.<sup>145</sup> Ce potentiel de redistribution repose sur sa capacité à atteindre les groupes pauvres et marginalisés, ainsi que sur les mécanismes conçus pour éviter le coulage et les coûts administratifs élevés. Bien pensées, les mesures de protection sociale contribuent à rendre les efforts de développement plus inclusifs dans toute une série de domaines. En effet, pour autant qu'elles ciblent adéquatement les personnes les plus pauvres, ces mesures sont susceptibles de bénéficier aux groupes socialement exclus étant donné que ceux-ci représentent une part disproportionnée des pauvres.

**Les systèmes ciblés peuvent atteindre efficacement les groupes socialement exclus.** Tel est par exemple le cas du programme mexicain de transfert monétaire conditionnel, *Oportunidades*, où les femmes issues de ménages à faible revenus bénéficient d'un transfert mensuel en espèces à condition que leurs enfants soient scolarisés et suivis par des centres de santé. Le programme étant correctement ciblé, il a profité en



**Enfants descendants d'Africains des zones côtières du département du Chocó, en Colombie, où la mortalité infantile est deux fois plus élevée que la moyenne nationale, et où 60 % des enfants de 1 à 4 ans souffrent d'anémie. Le Chocó affiche les indicateurs sociaux les plus faibles et abrite des milliers de personnes déplacées à l'intérieur du pays suite au conflit national. Photographie : David Parra**

très grande partie aux populations autochtones, même s'il n'atteint toujours pas certaines des communautés autochtones les plus pauvres, qui en ont le plus besoin tout en étant les plus difficiles à atteindre. Les enfants autochtones des familles ou communautés bénéficiant de transferts sont tout aussi susceptibles de poursuivre leur scolarité que les autres enfants, et le programme a réussi à combler l'écart entre les sexes et les différentes ethnies dans le système éducatif.

Au Brésil, 21,7 % de familles descendant d'Africains (sur la base de l'appartenance raciale du bénéficiaire) reçoivent la *Bolsa Familia* (subvention familiale), contre 8,7 % de familles blanches, ce qui reflète les différences raciales en matière de pauvreté extrême.<sup>146</sup> Les transferts monétaires non conditionnels, tels que les subventions pour l'éducation des enfants en Afrique du Sud ou les pensions sociales au Brésil, en Afrique du Sud, en Namibie au Lesotho et au Botswana, ont également ciblé avec efficacité les groupes pauvres et exclus. La pension vieillesse sud-africaine est considérée comme le programme social qui cible et atteint avec la plus grande efficacité les groupes économiquement vulnérables et elle constitue la principale source de revenus pour les personnes âgées qui, sans elle, vivraient dans l'indigence la plus complète.

En Inde, le système national de garantie de l'emploi, récemment entré vigueur, est un programme auto-ciblé comportant de solides aspects inclusifs. Il stipule qu'un tiers des emplois soient réservés aux femmes et que des crèches soient mises en place lorsque plus d'un nombre déterminé de femmes participent à un système. Il prévoit également que certains projets d'infrastructure soient utilisés pour promouvoir l'amélioration des terres et d'autres actifs des groupes socialement marginalisés. Les premières évaluations confirment un niveau élevé de



Un centre parascolaire dans le bidonville de Katatura, à Windhoek, en Namibie. Photographie : Barbara Cheney

participation des femmes, des *Dalits* et des *Adivasis*. Ce système fonctionne le mieux dans les zones où des organisations de la société civile sont capables de mobiliser les groupes habilités à y participer.

#### Impacts favorables directs et retombées

La littérature actuelle sur la protection sociale met en évidence non seulement la capacité des programmes bien conçus à toucher certains des groupes les plus exclus, mais aussi leur potentiel de génération d'une série d'effets favorables directs aux retombées multiples. Cet impact plus large sur le développement aide à compenser certaines des préoccupations relatives à l'accessibilité financière des politiques de redistribution.

Par exemple, le recours aux travaux publics pour la construction d'infrastructures locales s'est révélé porteur d'importants effets multiplicateurs sur l'économie locale et l'accès aux services sociaux. Les pensions octroyées aux personnes âgées en Afrique du Sud et en Namibie ont eu pour conséquence indirecte d'améliorer la nutrition et l'éducation des enfants, ainsi que la participation des femmes issue des ménages africains à la population active.<sup>147</sup> La régularité du paiement des pensions a également facilité l'accès au crédit et stimulé le commerce local.

Les programmes de protection sociale sont également susceptibles de prendre en charge d'autres aspects de l'exclusion sociale. En Inde, dans l'Andhra Pradesh, la volonté de l'État de s'engager, aux côtés de groupes d'entraide féminins, dans la gestion d'un programme national de repas scolaires a permis à de nombreuses femmes des castes inférieures de trouver un emploi salarié en tant que cuisinières, et à de nombreux enfants de ces mêmes castes de bénéficier du programme.

Dans les zones rurales du Malawi, un programme de transfert monétaire destiné aux femmes et fonctionnant à l'aide de comptes bancaires a distribué aux bénéficiaires des cartes à puce contenant leurs informations personnelles et bancaires. Ce système a permis une certaine inclusion financière de milliers de familles rurales, jusqu'alors exclues des services financiers. Les évaluations ont également révélé que les femmes qui recevaient des papiers d'identité ou des cartes à puce se sentaient fortement autonomisées par la reconnaissance légale que ces documents représentaient. Au cours de réunions des groupes de discussion, plusieurs femmes ont affirmé avec ardeur que, avant le projet, elles avaient l'impression d'être inexistantes aux yeux de l'État, mais qu'en recevant leurs papiers

elles avaient également obtenu une identité et que les autorités ne pouvaient plus les ignorer.<sup>148</sup>

De même, le potentiel de citoyenneté de la *Bolsa Familia*<sup>149</sup> est mis en évidence par les opinions des femmes bénéficiaires issues d'un « Brésil pauvre, non blanc et disposant de possibilités limitées de mobilité sociale ». Pour ces femmes, les transferts constituaient leur premier contact avec l'État. La nécessité d'obtenir des documents légaux, tels qu'un acte de naissance ou une carte d'identité, pour pouvoir s'enregistrer et introduire une demande de *Bolsa Familia*, les a rendues conscientes de leur appartenance à une entité sociale plus large s'étendant au-delà de leur communauté immédiate. Comme le fait remarquer l'un des responsables du programme, cela a « provoqué une révolution, un renversement de la conscience de l'espace social auquel elles peuvent chercher à appartenir... ».<sup>150</sup>

La contribution que les systèmes de protection sociale peuvent apporter à la cohésion sociale a également été analysée par des études des transferts monétaires dans le contexte post-conflit de la Colombie. La participation régulière des femmes à diverses activités imposées par le programme (réunions, formations, visites de centres de santé) a contribué à créer la confiance

au sein de la communauté, comme le montre sa volonté d'investir dans des biens publics qui profiteront à tous ses membres.

Aujourd'hui, plusieurs États ont institutionnalisé la protection sociale en tant que droit fondamental. Dans certains pays, tels que la Thaïlande, le phénomène prend la forme d'une prestation universelle : ce qui avait commencé en tant que « système des 30 *bahts* » destiné à assurer l'accès aux soins de santé des travailleurs informels s'est transformé en couverture universelle en 2002, après un processus de 27 années qui avait débuté par un système financièrement peu important, visant les plus pauvres. Ailleurs, il adopte une approche de « garantie sociale », cherchant à intégrer à la prestation des services un engagement en faveur de l'accès, de la qualité, d'une révision et participation continue, et de mesures de recours.<sup>152</sup> Au Chili, le régime des garanties explicites en matière de santé est un exemple d'approche conçue au sein d'un tel cadre.<sup>9</sup>

**« Nous décidons par conséquent de respecter et de faire appliquer intégralement la Déclaration universelle des droits de l'homme... » (Déclaration du Millénaire de l'an 2000, paragraphe 25)**

# 6 Conclusion : principaux sujets de préoccupation et principes

Les

sociétés composées de diverses ethnies ne peuvent pas être des sociétés ethniquement divisées. Les différences culturelles ou religieuses ne mènent à l'exclusion ou au conflit que lorsque s'exerce une discrimination systématique, c'est-à-dire lorsque des personnes se voient privées de ressources, de reconnaissance et de possibilité de représentation en raison de leur identité, de leur croyance ou de leur lieu de résidence. La persistance de pratiques discriminatoires établies dans le passé et les conflits qu'elles génèrent peuvent être à l'origine d'un profond sentiment d'impuissance et de désespoir. Cependant, il existe suffisamment d'exemples d'avancées, dont beaucoup sont mentionnées dans ce rapport, pour démontrer qu'un progrès est possible si nous tirons les leçons de l'histoire. Diverses mesures politiques et interventions ont permis de faire évoluer les choses dans différentes régions du monde. Ce constat nous a permis d'émettre un certain nombre de recommandations, préoccupations et principes clés pouvant servir de base au combat permanent contre l'exclusion sociale.

## Lutter contre l'exclusion sociale en s'appuyant sur les droits humains

L'exclusion sociale repose sur la négation de l'individu en tant que personne à part entière et le refus de reconnaître la citoyenneté pleine et entière des groupes exclus. Le premier principe est par conséquent d'inscrire la lutte contre l'exclusion sociale dans le large cadre fourni par la Charte internationale des droits de l'homme. Celle-ci comprend la Déclaration universelle des droits de l'Homme, ainsi que les deux pactes qui en ont découlé, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Bien qu'ils constituent un cadre normatif très abstrait, ces textes réaffirment l'importance et l'indivisibilité des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, et consacrent l'attachement à la dignité et au principe d'égalité des êtres humains qui justifie la lutte contre l'exclusion sociale.

La traduction de ces principes dans des mesures politiques concrètes fait intervenir différents éléments : la consécration

constitutionnelle des droits, l'utilisation de la loi, l'octroi de garanties sociales, le renforcement du processus démocratique d'intégration sociale, et le droit systématique à l'information et à la transparence. D'autres conventions relatives aux droits de l'homme, en particulier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui impose aux États de rendre compte des progrès réalisés dans la promotion de l'égalité des sexes, viennent renforcer la Déclaration universelle.

## Impliquer les citoyens dans le changement

Le deuxième principe découle des problèmes liés à la question de la citoyenneté. Une grande partie de la littérature tourne autour d'un modèle *vertical* de citoyenneté, c'est-à-dire un modèle privilégiant la démocratisation des relations entre les États et leurs citoyens. De leur côté, les ouvrages consacrés à l'exclusion sociale mettent en évidence la nécessité de le compléter en y ajoutant la dimension *horizontale* de la citoyenneté, qui souligne le fait que les relations *entre* les citoyens sont au moins aussi importantes.<sup>153</sup> L'État ne doit pas être seul à assumer la lutte contre les pratiques discriminatoires. L'agenda du changement doit également se concentrer sur les citoyens eux-mêmes, en particulier ceux dont les comportements et les préjugés tendent à perpétuer la discrimination dans la vie de tous les jours. Les principes de tolérance et de solidarité formulés dans la Déclaration du Millénaire sont, en d'autres termes, essentiels à tout agenda ayant pour but de promouvoir l'égalité.

## Trouver le juste équilibre entre l'égalité et le respect des différences

Le troisième principe concerne la difficulté de trouver un juste équilibre entre l'égalité et le respect des différences. En d'autres termes, il s'agit de déterminer dans quelle mesure les politiques générales ou universelles visant à promouvoir l'égalité des chances peuvent s'accompagner de dispositions particulières en faveur de ceux qui ont été systématiquement exclus dans le passé. Même si elles sont souvent considérées comme incompatibles, ces deux approches fonctionnent, en fait, avec succès quand elles sont combinées. Les approches universalistes sont essentielles pour créer un



Femmes d'un village de la région désertique située entre la Mauritanie et le Sénégal dansant au rythme de la musique traditionnelle qui fait partie intégrante de leur culture.

Photographe : Layla Saad, Fonds pour la réalisation des OMD

sentiment de solidarité sociale et de citoyenneté, particulièrement important pour les groupes exclus. Une couverture universelle renforce également la volonté des groupes privilégiés de contribuer à la réussite des politiques, au-delà de ce qu'ils peuvent en tirer pour eux-mêmes, et augmente de ce fait les possibilités de redistribution à travers des subventions croisées entre les catégories riches et pauvres.

En même temps, le fait que ce soit leur « différence » par rapport au reste de la population pauvre qui a conduit les groupes socialement exclus à être tenus à l'écart ou laissés en dehors des processus de croissance et de développement suggère que l'« universalité » ne doit pas impliquer une « uniformité ». De

nombreuses raisons plaident pour l'intégration des notions de pluralité et de diversité dans les cadres universels de prestation des services.

Jusqu'à présent, les programmes ciblés ont généralement été utilisés pour compenser les faiblesses de la fourniture des services universels par l'État plutôt que comme un moyen de combattre l'exclusion. La réalisation de programmes de « conception pensée pour l'inclusion » (*inclusion by design*)<sup>154</sup> doit être mûrement réfléchi et prévoir notamment l'intégration de mesures incitatives pour faciliter l'obtention des résultats recherchés. Les programmes ciblés peuvent finir par marginaliser certains groupes, de la même façon que des mesures universelles mal mises

en œuvre, lorsqu'ils s'appuient sur des pratiques d'« étiquetage » renforçant la stigmatisation.<sup>155</sup> En fin de compte, plus les groupes exclus participent à la conception des programmes et à la prise des décisions politiques qui affectent leurs vies, moins il est nécessaire de traiter leurs problèmes de façon isolée par rapport au reste de la population.

### Réaliser des changements profonds

Le quatrième principe préconise de privilégier les mesures de transformation qui s'attaquent aux causes profondes du problème, au lieu que de se contenter d'actions d'amélioration qui n'en traitent que les symptômes. S'il est tout-à-fait possible de satisfaire les besoins élémentaires des groupes pauvres et marginalisés sans renforcer leurs capacités à y subvenir par eux-mêmes, une telle approche ne permet pas de diminuer leur vulnérabilité à long terme. Traiter les causes de l'exclusion sociale implique de s'attaquer aux processus perpétuant un désavantage au fil des générations. Il y a lieu ici de rechercher des approches diversifiées s'attaquant à différentes dimensions des désavantages.

### L'exclusion basée sur les groupes exige des réponses collectives

Le cinquième principe résulte de l'inadéquation des politiques qui ciblent les individus ou les ménages pour la résolution de problèmes qui se posent essentiellement à un niveau collectif et affectent des groupes entiers. En fait, les solutions s'adressant aux individus peuvent laisser les groupes marginalisés encore plus pauvres et isolés. La nécessité d'approches plus collectives amène à envisager une autre manière d'intégrer la notion de « différence » dans la conception des politiques. Ce rapport a fourni divers exemples soulignant le pouvoir du nombre et l'importance de la solidarité.

### Un nouveau contrat social dans un monde interconnecté : États, citoyens et gouvernance mondiale

Les OMD ont donné un élan majeur à la coordination nationale et internationale des efforts visant à réduire la pauvreté et à promouvoir le développement humain. Ils ont contribué à intégrer la lutte contre la pauvreté dans les politiques, les plans et les programmes mis en œuvre dans les différentes régions du monde. Ils n'ont cependant pas permis de réaliser pleinement l'agenda de justice sociale énoncé dans la Déclaration du Millénaire. Ce rapport a étudié les facteurs structurels qui sont à l'origine d'inégalités profondément enracinées et

imbriquées, et de la persistance de l'exclusion sociale. Il a mis en évidence un certain nombre d'options de stratégies politiques susceptibles de contribuer à faire des OMD un instrument de justice sociale.

Ces options ne doivent pas être poursuivies de façon isolée. La nature multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale implique de les poursuivre dans le cadre d'un agenda plus large de transformation sociale. Ce constat plaide en faveur d'un nouveau contrat social entre les États et les citoyens. Le rapport a évoqué diverses politiques et interventions pouvant inciter les États à se montrer plus réactifs et les citoyens à être plus actifs.

L'un des aspects non abordés par cette étude concerne le rôle de la communauté internationale, qui est également critique pour une réalisation plus équitable des OMD. Ni les causes, ni les conséquences des problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale ne s'arrêtent aux frontières des pays. Elles résultent d'inégalités structurelles présentes au niveau mondial. Mais cette réalité n'est pas prise en compte dans les OMD. Tandis que les sept premiers OMD sont des objectifs à atteindre dans les pays en développement, l'OMD 8 traite des relations entre pays développés et en développement.<sup>156</sup> Il concerne les partenariats mondiaux : entre les États (y compris les institutions multilatérales), le secteur des entreprises et les organisations mondiales de la société civile. Il a non seulement échoué à prendre en compte la nature inégale de ces relations (dont témoignent l'aide, le commerce et la dette), mais il est également le seul OMD à ne pas être accompagné de cibles ou d'indicateurs permettant de contrôler les éventuels progrès réalisés. L'OMD 8 a été critiqué pour son manque frappant de clairvoyance et de détermination.<sup>157</sup>

Il est extrêmement improbable que les pays en développement parviennent à la croissance, à la prospérité et à la justice sociale sans que davantage d'attention ne soit portée à la solidarité en tant qu'authentique partenariat entre égaux, au niveau mondial. Elle devrait être au cœur de l'agenda qui succédera aux OMD après 2015. Cependant, d'ici

« La responsabilité de la gestion, à l'échelle mondiale, du développement économique et social, ainsi que des menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales, doit être partagée entre toutes les nations du monde et devrait être exercée dans un cadre multilatéral. Etant l'organisation la plus universelle et la plus représentative qui existe dans le monde, l'Organisation des Nations Unies a un rôle central à jouer à cet égard. »

(Déclaration du Millénaire, paragraphe 6)

là, les pays riches devraient accorder la priorité à un certain nombre de mesures visant à accélérer le rythme des progrès :

- Respecter l'engagement d'augmenter l'aide publique au développement à 0,7 % de leur PIB.
- Reconnaître et soutenir le rôle des organisations de la société civile dans la mobilisation des groupes exclus, la demande de comptes aux pouvoirs publics et la transformation des relations de pouvoir.
- Apporter leur soutien à la création d'un socle universel de protection sociale permettant aux groupes marginalisés de faire face aux risques et d'investir dans leur avenir.
- Promouvoir des relations commerciales plus justes, en accordant une attention particulière aux besoins des exploitants agricoles, commerçants et travailleurs pauvres, en particulier ceux de l'économie informelle.
- Rendre les entreprises et le secteur privé responsables d'investissements socialement responsables.
- Renforcer les capacités des pouvoirs publics et leur engagement envers le cadre international des droits humains.

# Informations complémentaires

## Le Fonds pour la réalisation des OMD

Le Fonds des Nations Unies pour la réalisation des OMD a été créé en décembre 2006, grâce à une généreuse contribution du gouvernement espagnol, qui concrétisait son engagement vis-à-vis de la réalisation de l'OMD 8 visant la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement. Avec un investissement de près de 700 millions de dollars EU dans 128 programmes entrepris dans 49 pays, il est aujourd'hui le plus grand fonds mondial consacré à la réalisation des OMD. Nous travaillons en étroite collaboration avec les autorités nationales, les citoyens et des organisations de la société civile à la réduction de la pauvreté et des inégalités ainsi qu'à l'accélération des progrès vers les OMD. Le Fonds OMD est une initiative unique des Nations Unies, qui rassemble plus de 22 agences et programmes des NU prenant appui sur leurs forces respectives pour réaliser des interventions multisectorielles efficaces, améliorant les conditions de vie des populations pauvres et marginalisées.

[www.mdgfund.org](http://www.mdgfund.org)

Pour de plus amples informations, veuillez contacter :  
Layla Saad

Conseiller en plaidoyer et communication, Fonds pour la réalisation des OMD  
[layla.saad@undp.org](mailto:layla.saad@undp.org)

## Information sur le projet

Ce rapport, financé par le Fonds pour la réalisation des OMD, a été produit par l'*Institute of Development Studies* (Sussex) dans l'espoir que la mise en évidence des injustices systématiques dont sont victimes des femmes, des hommes, des jeunes et des enfants partout dans le monde nous convainque de nous impliquer dans une lutte collective contre la pauvreté et une réalisation plus équitable des Objectifs du Millénaire pour le développement. Il a été préparé en vue du Sommet sur les OMD organisé au cours de l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2010. Son objectif est d'inscrire l'exclusion sociale et l'inégalité à l'ordre du jour de ces réunions. Il propose un ensemble de recommandations et d'interventions en matière de politiques que les gouvernements des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire peuvent appliquer pour inclure le combat contre l'exclusion sociale et l'inégalité dans leurs efforts de réalisation des OMD. Ce rapport constitue à la fois une contribution et un instrument de plaidoyer destinés au Sommet 2010 et à ceux qui lui succéderont jusqu'en 2015.

# Notes

- 1 Déclaration du Millénaire des Nations Unies, 8 septembre 2000, Assemblée générale des Nations Unies: para.11
- 2 Hobcraft, J. (2007) *Child Development, the Life Course, and Social Exclusion: Are the Frameworks Used in the UK Relevant for Developing Countries?*, document de travail 72:8 du Centre de recherche sur la pauvreté chronique
- 3 Vandemoortele, J. (2009) 'The MDG Conundrum: Meeting the Targets Without Missing the Point', *Development Policy Review* 27.4: 355–7 1
- 4 Département des affaires sociales des Nations Unies (2005) *The Inequality Predicament. Report on the World Social Situation*, New York : Programme des Nations Unies pour le développement ; Son, H.H.et Kakwani, N. (2004) *Economic Growth and Poverty Reduction: Initial Conditions Matter*, document de travail n° 2, Brasilia : Centre international pour l'action en faveur des pauvres ; Birdsall, N. et Londono, J.L. (1997) 'Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction', *American Economic Review* 87.2: 32–3 7
- 5 Montalvo, R.G. et Reynal-Querol, M. (2005) 'Ethnic Polarization, Potential Conflict and Civil Wars', *American Economic Review* 95.3: 796–816 ; Thorbecke, E. et Charumilind, C. (2002) 'Economic Inequality and its Socioeconomic Impact', *World Development* 30.9: 1477–95
- 6 Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (2001) Prevention of armed conflict: report of the Secretary-General, A/55/985\_S/2001/574, cité dans *The Inequality Predicament* du Département économique et des affaires sociales des Nations Unies (2005). *Rapport sur la situation sociale dans le monde 2005*, New York: Nations Unies: 17
- 7 Ou sont opposés à la publication des données : le Myanmar est un exemple frappant. Tout comme le Rwanda, où le gouvernement post-génocide a poursuivi une politique de promotion de l'unité et de la réconciliation nationale, en soulignant les facteurs unifiant les Rwandais et en contrôlant les facteurs susceptibles de semer la discorde. Ceci a inclus l'interdiction de toute référence à l'appartenance ethnique.
- 8 Wilkinson, R. et Pickett, K. (2010) *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, Londres : Penguin Books Ltd. Pour la discussion dans le contexte de l'OCDE, voir également UN ECE (2010) *Draft Report on the MDGs in Europe and Central Asia*
- 9 Sen, A. (1992) *Inequality Rexamined*, Oxford: Oxford University Press: xi
- 10 Stewart, F. (2002) *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*, document de travail n° 81, Université d'Oxford, Queen Elizabeth House
- 11 Quoique les concepts d'exclusion sociale et d'inégalités horizontales aient beaucoup en commun, ils décrivent des phénomènes différents. Les inégalités horizontales touchent les groupes aussi bien riches que pauvres, et une société multiethnique peut donc avoir des groupes ethniques dominants et minoritaires appartenant aux couches aussi bien riches que pauvres. D'autre part, l'exclusion sociale fait référence à l'imbrication de la pauvreté avec les inégalités basées sur l'identité et les divers désavantages qui les accompagnent. Kabeer, N. (2000) 'Social Exclusion, Poverty and Discrimination: Towards an Analytical Framework', *IDS Bulletin* 31.4: 83–97
- 12 Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (1995) *Public Welfare Services and Social Exclusion: The Development of Consumer Oriented Initiatives in the European Union*, Dublin, la Fondation, cité dans A. De Haan et S. Maxwell (1998) 'Poverty and Social Exclusion in North and South', *IDS Bulletin* 29.1: 1–9
- 13 Beall, J. (2002) 'Globalisation and Social Exclusion in Cities: Framing the Debate with Lessons from Africa and Asia', *Environment and Urbanisation* 14.1: 41–51
- 14 Busso, M. ; Cicowiez, M. et Gasparini, L. (2005) 'Ethnicity and the Millennium Development Goals in Latin America', Buenos Aires : Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)
- 15 Busso et coll. (2005)
- 16 Busso et coll. (2005)
- 17 Patrinos, H. et Skoufias, E. (2007) *Conférence édition: Economic Opportunities Indigenous Peoples in Latin America*, Washington D.C. : Banque mondiale
- 18 Kabeer, N. (2009) 'Poverty, Social Exclusion and the MDGs: The Challenge of "Durable Inequalities" in the Asian Context', *IDS Bulletin* 37.3: 64–78
- 19 Bennett, L. (2005) 'Gender, Caste and Ethnic Exclusion in Nepal: Following the Policy Process from Analysis to Action', projet de document de travail produit pour la Conférence de la Banque mondiale, *New Frontiers of Social Policy: Development in a Globalizing World*, Banque mondiale
- 20 Il faut noter que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) appelle à considérer avec prudence les données sur la mortalité maternelle dans la plupart des pays en développement, notamment en ce qui concerne les comparaisons internationales au cours du temps, à cause des différences dans les méthodes utilisées pour établir ces mesures.
- 21 Easterly, W. (2007) *How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa*, document de travail 14 sur l'économie mondiale et le développement, Washington D.C. : Brookings Institution
- 22 Overseas Development Institute (ODI) (2010) *Millennium Development Goals Report Card Learning from Progress*, <http://www.odi.org.uk/resources/download/4908.pdf>, consulté le 25 juillet 2010
- 23 Interamerican Development Bank (2009) *The Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean*
- 24 Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEALC) (2008) *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago, Chili : Nations Unies, cité dans *The Inter-American Dialogue* (2009) *How Poor and Unequal is Latin America and the Caribbean?*, Policy Brief No. 1, <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Social%20Policy%20Brief%20No%201%20-%20Poverty%20and%20Inequality%20in%20LAC.pdf>, consulté le 15 juin 2010

- 25 López-Calva, L.F. et Lustig, N. (2010) *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Baltimore, MD : Brookings Institution Press et le programme des Nations Unies pour le développement
- 26 Ocampo, J. (2004) 'Economic Development and Social Inclusion', dans M. Buvinic et J. Mazza (eds), *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*, Banque interaméricaine de développement (BID)
- 27 López-Calva, L.F. et Lustig, N. (2010)
- 28 Montenegro, R.A. et Stephens, C. (2006) 'Indigenous Health in Latin America and the Caribbean', *The Lancet* 367: 1863
- 29 Layton, M. ; Carrete, B. ; Terrazas, I. et Rodríguez, A. (2010) 'Reducing Maternal Mortality in Mexico: Building Vertical Alliances for Change', dans J. Gaventa et R. McGee (eds), *Citizen Action and National Policy Reform: Making Change Happen*, Londres : Zed Books
- 30 Layton, M. ; Carrete, B. ; Terrazas, I. et Rodríguez, A. (2007) 'Mexico Case Study: Civil Society and the Struggle to Reduce Maternal Mortality', *Citizenship DRC Research Report*, Brighton: IDS
- 31 Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) des Nations Unies, Banque asiatique de développement (BASD) et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (2007) *The Millennium Development Goals: Progress in Asia and the Pacific 2007*
- 32 Ali, I. et Zhuang, J. (2007) *Inclusive Growth Toward a Prosperous Asia: Policy Implications*, document de travail ERD n° 97:19, Banque asiatique de développement (BASD)
- 33 National Planning Commission Secretariat, His Majesty's Government of Nepal (2004) *Nepal Living Standards Survey 2003/04*, Katmandou : Bureau central des statistiques
- 34 CESPAs et coll. (2007)
- 35 Ravallion, M. (2009) *A Comparative Perspective on Poverty Reduction in Brazil, China and India*, document de travail de recherche politique 5080, Groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale
- 36 Koblinsky, M. (ed.) (2003) *Reducing Maternal Mortality: Lessons from Bolivia, China, Egypt, Honduras, Indonesia, Jamaica, and Zimbabwe*, Réseau du développement humain, Série sur la santé, la nutrition et la population, Washington D.C. : Banque mondiale. Liang, J. ; Zhu, J. ; Dai, L. ; Li, X. ; Li, M. et Wang, Y. (2010) 'Maternal Mortality in China, 1996–2005', *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, en cours d'impression, épreuve corrigée, disponible en ligne depuis le 14 mai
- 37 Du, Q. ; Nass, O. ; Bergsjö, P. et Nirmal Kumar, B. (2009) 'Determinants for High Maternal Mortality in Multiethnic Populations in Western China', *Health Care for Women International* 30.11: 957–70
- 38 UNRISD (à paraître) *Flagship Report 2010: Combating Poverty and Inequality*
- 39 Chen et Ravallion (2008)
- 40 Milanovic, B. (2003) *Is Inequality in Africa Really Different? Série de documents de travail sur la recherche politique* 3169, Washington D.C. : Banque mondiale
- 41 Barrett, C. ; Carter, M. et Little, P. (eds) (2006) 'Understanding and Reducing Persistent Poverty in Africa', *Journal of Development Studies* 42.2:168
- 42 Banque mondiale (2007) *Global Monitoring Report 2007: Millennium Development Goals – Confronting the Challenges of Gender Equality and Fragile States*, Washington D.C. : Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale
- 43 You, D. ; Wardlaw, T. ; Salama, P. et Jones, G. (2010) 'Levels and Trends in Under-5 Mortality, 1990–2008', *The Lancet* 375.9709: 100–3
- 44 You et coll. (2010)
- 45 Rajaratnam, J. ; Marcus, J. ; Flaxman, A. ; Wang, H. ; Levin-Rector, A. ; Dwyer, L. ; Costa, M. ; Lopez, A. et Murray, C. (2010) 'Neonatal, Postneonatal, Childhood, and Under-5 Mortality for 187 Countries, 1970–2010: A Systematic Analysis of Progress Towards Millennium Development Goal 4', *The Lancet* 375.9730: 1988–2008
- 46 Commission économique pour l'Afrique (2010) *Assessing Progress in Africa Towards the Millennium Development Goals 2010*, E/ECA/COE/29/15 AU/CAMEF/EXP/15(V)
- 47 Brockerhoff, M. et Hewett, P. (2000) 'Inequality of Child Mortality among Ethnic Groups in Sub-Saharan Africa', *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé* 78.1: 30–41
- 48 Wirth, M. ; Balk, D. ; Delamonica, E. ; Storeygard, A. ; Sacks, E. et Minujin, A. (à paraître) 'Setting the Stage for Equity-Sensitive Monitoring of the Maternal and Child Health MDGs', *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé*, [http://www.ciesin.columbia.edu/repository/povmap/analysis/bulletin\\_who\\_preprint.pdf](http://www.ciesin.columbia.edu/repository/povmap/analysis/bulletin_who_preprint.pdf), consulté le 14 juin 2010
- 49 Mancini, L. (2009) *Comparative Trends in Ethno-Regional Inequalities in Ghana and Nigeria: Evidence from Demographic and Health Surveys*, Oxford : CRISE, document de travail 72:18
- 50 Langer, A. ; Mustapha, A.R. et Stewart, F. (2009) 'Diversity and Discord: Ethnicity, Horizontal Inequalities and Conflict in Ghana and Nigeria', *Journal of International Development* 21.4: 9: 477–82
- 51 Langer, A. ; Mustapha, A. et Stewart, F. (2007) 'Horizontal Inequalities in Nigeria, Ghana and Côte d'Ivoire: Issues and Policies', document de travail CRISE 45
- 52 Odhiambo, A. (2004) *Pulling Apart: Facts and Figures on Inequality In Kenya*, Société internationale de développement. Pour plus d'information sur les inégalités éducationnelles au Kenya, voir Alywy, A. et Schech, S. (2004) 'Ethnic Inequalities in Education in Kenya', *International Education Journal* 5.2
- 53 Nations Unies (2010) 'Ethiopia: MDGs Country Report 2010: Trends and Prospects for Meeting MDGs by 2015', projet destiné à la discussion, Bureau des Nations Unies en Éthiopie
- 54 Bangura, Y. (2006) 'Ethnic Inequalities in the Public Sector: A Comparative Analysis', *Development and Change* 37.2
- 55 Langer et coll. (2007)
- 56 Brockerhoff et Hewett (2000): 38
- 57 Wirth et coll. (2010): 9
- 58 Leibbrandt, M. ; Woolard, I. ; Finn, A. et Argent, J. (2010) *Trends in South African Income Distribution and Poverty Since the Fall of Apartheid*, document de travail 101 de l'OCDE sur le social, l'emploi et la migration, Paris: Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)
- 59 UNESCO (2005) *South Africa: Millennium Development Goals Country Report 2005*, <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/South%20Africa/South%20Africa%20MDG%20Report.pdf>, consulté le 29 juin 2010
- 60 Leibbrandt et coll. (2010)
- 61 Lam, D. ; Ardington, C. et Leibbrandt, M. (2006) 'Progress Through School in Urban South Africa: Evidence from Panel Data', document à soumettre à la conférence DPRU/TIPS, Accelerated and Shared Growth in South Africa: Determinants, Constraints and Opportunities
- 62 UNESCO (2007) *South Africa Millennium Development Goals Mid-Term Country Report, 2007*, <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/South%20Africa>

- a/South%20Africa%20MDG%20Report.pdf, consulté le 29 juin 2010
- 63 Burgard, S. (2005) 'Race and Pregnancy-related Care in Brazil and South Africa', *Social Science and Medicine* 59:1127-46
- 64 UNESCO (2007)
- 65 Hoff, K. et Pandey, P. (2004) *Belief Systems and Durable Inequities: An Experimental Investigation of Indian Caste*, document de travail 3351 sur la recherche politique de la Banque mondiale, Washington D.C. : Banque mondiale
- 66 Behrman, J. ; Gaviria, A. et Szekely, M. (2003) *Who's In and Who's Out? Social Exclusion in Latin America*, New York : Banque interaméricaine de développement
- 67 Harker, N. ; Kader, R. ; Myers, B. ; Fakier, N. ; Parry C. ; Flisher, A. ; Peltzer, K. ; Ramlagan, S. et Davids, A. (2008) 'Substance Abuse Trends in the Western Cape: A Review of Studies Conducted Since 2000', commandé par le Département du développement social, Cape Town
- 68 Département de la santé et du conseil à la recherche médicale, OrcMacro. (2007) *South Africa Demographic and Health Survey 2003*, Pretoria : Département de la santé
- 69 Louw, A. ; Shaw, M. ; Camerer, L. et Robertshaw, R. (1998) *Crime in Johannesburg: Results of a City Victim Study*, Institute for Security Studies, série des monographies ISS 18
- 70 Kanbur, R. et Lustig, N. (1999) 'Why is Inequality Back on the Agenda?', document préparé pour la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur le développement économique, Banque mondiale, Washington D.C., 28-30 avril. Voir également Bangura, Y. (2006) et Stewart, F. (2010) *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*, Basingstoke : Macmillan
- 71 Patrinos, H. et Skoufias, E. (2007) *Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*, Washington D.C. : Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale
- 72 Tomei, M. (2005) *Indigenous and Tribal Peoples: An Ethnic Audit of Selected Poverty Reduction Strategy Papers*, Genève, Organisation internationale du travail (OIT)
- 73 Vandergeest, P. (2003) 'Racialization and Citizenship in Thai Forest Politics', *Society & Natural Resources* 16: 19-37
- 74 Mazza, J. (2004) 'Social Inclusion, Labor Markets and Human Capital in Latin America' dans M. Buvinic et J. Mazza (eds), *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*, Banque interaméricaine de développement :179-200
- 75 Gang, I.N. ; Sen, K. et Yun, M.S. (2002) Caste, Ethnicity and Poverty in Rural India, document de discussion IZA 629, Bonn: Institut pour l'étude du travail
- 76 Kijima, Y. (2006) 'Caste and Tribe Inequality: Evidence from India, 1983-1999', *Economic Development and Cultural Change* 54.2: 369-404
- 77 Deshingkar, P. (2006) 'Internal Migration, Poverty and Development in Asia: Including the Excluded Through Partnerships and Improved Governance', document préparé pour la Conférence asiatique 2015, 2006
- 78 Heintz, J. (2008) *Employment, Informality and Poverty: An Empirical Overview of Six Countries with a Focus on Gender and Race*, projet de document, UNRISD
- 79 Thorat, S. et Lee, J. (2005) 'Caste Discrimination and Food Security Programmes', *Economic and Political Weekly* 40.39
- 80 Patrinos et Skoufias (2007)
- 81 Patrinos et Skoufias (2007)
- 82 Betancourt, R. et Gleason, S. (2000) 'The Allocation of Publicly-Provided Goods to Rural Households in India: On Some Consequences of Caste, Religion and Democracy', *World Development* 28.12:2169-82
- 83 Commission nationale de la population [Nigéria] et ICF Macro (2009) *Nigeria Demographic and Health Survey 2008*, Abuja, Nigéria: Commission nationale de la population et ICF Macro
- 84 Langer et coll. (2007)
- 85 Service des statistiques du Ghana (GSS), Service de santé du Ghana (GHS), et ICF Macro (2009) *Ghana Demographic and Health Survey 2008*, Accra, Ghana: GSS, GHS, et ICF Macro
- 86 Duong, D.V. ; Binns, C.W. et Lee, A.H. (2004) 'Utilization of Delivery Services at the Primary Health Care Level in Rural Vietnam', *Social Science & Medicine* 59.12:2585-95
- 87 OMS (2008) *The World Health Report 2008: Primary Health Care (Now More Than Ever)*, New York : Organisation mondiale de la santé
- 88 Spangler, S.A. et Bloom, S.S. (2010) 'Use of Biomedical Obstetric Care in Rural Tanzania: The Role of Social and Material Inequalities', *Social Science & Medicine*, en cours d'impression, épreuve corrigée : 1-9 ; 7
- 89 Matthews, Z. (2002) 'Maternal Mortality and Poverty', Centre pour la santé reproductive, Centre de ressource du DfID pour la santé sexuelle et reproductive, [www.jsieurope.org/docs/maternal\\_mortality\\_and\\_poverty.pdf](http://www.jsieurope.org/docs/maternal_mortality_and_poverty.pdf), consulté le 10 juin 2010
- 90 Center for Human Rights and Global Justice/Human Rights Watch (HRW) (2007) 'Caste Discrimination Against Dalits or So-called Untouchables in India', document présenté à la Soixante-dixième session du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale
- 91 Parker, S. ; Rubalcava, L. et Teruel, G. (2003) 'Language Barriers and Schooling Inequality of the Indigenous in Mexico', dans J. Behrman et coll. (2003):145-178
- 92 Bangura, Y. (2006) :299-328
- 93 Stewart (2000)
- 94 Stewart, F. (2002) *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*, document de travail 81, Oxford : Queen Elizabeth House
- 95 Lawoti, M. (2005) *Towards a Democratic Nepal: Inclusive Political Institutions for a Multicultural Society*, New Delhi : Sage
- 96 Stewart (2010)
- 97 Stewart (2000)
- 98 Barrientos, A. et Shepherd, A. (2003) 'Chronic Poverty and Social Protection', document préparé pour la conférence CPRC sur la pauvreté chronique
- 99 Christian Aid (à paraître, septembre 2010), projet non publié, actuellement sans titre, sur le sujet de l'éradication de la pauvreté
- 100 Cornia (2010)
- 101 Christian Aid (à paraître)
- 102 Heller, P. (2001) 'Moving the State: The Politics of Democratic Decentralisation in Kerala, South Africa, and Porto Alegre', *Politics & Society* 29.1:13 1-63
- 103 Beall, J. (2009)
- 104 Banque mondiale (2006) *World Development Report 2006: Equity and Development*, Washington D.C. : Banque mondiale et Oxford University Press
- 105 Estivill, J. (2003) *Concepts and Strategies for Combating Social Exclusion: An Overview*, Genève : Bureau international du travail
- 106 Vandermootele, J. (2009) 'Taking the MDGs Beyond 2015: Hasten Slowly', document commandé pour le Forum de haut niveau sur les politiques, After 2015: Promoting Pro-Poor Policy after the MDGs, organisé par DSA/EADI/Action Aid, Bruxelles, juin 2009

- 107 UNESCO (2010) *Reaching the Marginalised*, <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001866/1866006e.pdf>, consulté le 4 août 2010
- 108 Horton, R. (2010) 'Maternal Mortality: Surprise, Hope, and Urgent Action', *The Lancet* 375.9726:158 1–2
- 109 Jensen, R. et Oster, E. (2007) *The Power of TV: Cable Television and Women's Status in India*, document de travail NBER 13305, Cambridge, MA: Bureau national de la recherche économique. Voir également, Kabeer, N. ; Mahmud, S. et Tasneem, S. (à paraître) *Paid Work and Pathways of Women's Empowerment: Preliminary Findings from a Survey in Rural Bangladesh*, Bangladesh : Institut du développement du Bangladesh
- 110 [www.who.int/inf-new/aids1.htm](http://www.who.int/inf-new/aids1.htm), consulté le 4 août 2010
- 111 Baviskar, A. (2008) *Winning the Right to Information Campaign in India*, synthèse de recherche IDS, Brighton: IDS
- 112 Nations Unies (2010) *Keeping the Promise: A Forward-looking Review to Promote an Agreed Action Agenda to Achieve the MDGs by 2015*, rapport du Secrétaire général [www.un.org/millenniumgoals/pdf/sgreport\\_draft.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/sgreport_draft.pdf), consulté le 4 août 2010
- 113 Cornia, G.A. (2010) 'Income Distribution Under Latin America's New Left Regimes', *Journal of Human Development and Capabilities* 11.1: 85–114
- 114 Ravallion (2009)
- 115 Cornia (2010)
- 116 Stewart et Venugopal (2009)
- 117 UNESCO (2010)
- 118 Souza, C. (2001) 'Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions', *Environment and Urbanization* 13.1:159–184
- 119 Goldsmith, W. et Vainer C. (2001) 'Participatory Budgeting and Power Politics in Porto Alegre', *Land Lines* 13.1
- 120 ODI (2006) 'Affirmative Action', *India Inter-regional Facility Brief* 14, Londres : Overseas Development Institute
- 121 Jomo, K.S. (2006) *Growth with Equity in East Asia?*, document de travail 33 du Département de l'économie et des affaires sociales, ST/ESA/2006/DWP/33 ; Kreuzer, P. (2006) *Democracy, Diversity and Conflict: Managing Ethnic Divisions in the Philippines and Malaysia*, Programme d'études sur la paix de l'Université de Cornell, document occasionnel 30-4
- 122 Stewart (2002)
- 123 Banque interaméricaine de développement (2007) 'Mujeres Indígenas en la Política: Superando Obstáculos y Creando Oportunidades' in *Ideas en Marcha: Igualdad de Género en el Desarrollo*, septembre, numero 3
- 124 Marquez, G. ; Chong, A. ; Duryea, S. ; Mazza J. et Ñopo, H. (eds) (2007) *Outsiders? The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean*, rapport 2008, Washington D.C. : Banque interaméricaine de développement ; Telles, Edward E. (2004) *Race in Another America: The Significance of Skin Color in Brazil*, Princeton, NJ : Princeton University Press
- 125 Marquez et coll. 2007 ; Buvinic et Roza (2004)
- 126 Banque mondiale, *World Development Report 2006: Equity and Development*
- 127 Deere, C. et León, M. (2001) *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America*, Pittsburgh : University of Pittsburgh Press
- 128 Telles (2004)
- 129 Marquez et coll. (2007)
- 130 Buvinic et Mazza (2004)
- 131 Ibarra, P. et Shady, D.R. (2008) *Evaluating the Impact of Job-training Programs in Latin America: Evidence from IDB-Funded Operations*, Washington D.C. : Banque interaméricaine de développement
- 132 Banque mondiale/FAO/FIDA (2009) *Gender in Agriculture Source Book*
- 133 Van de Walle, D. et Gunewardena, D. (2001) 'Sources of Ethnic Inequality in Viet Nam', *Journal of Development Economics*, 65:177–207
- 134 EDA Rural Systems (2004) 'The Maturing of Indian Microfinance. A Longitudinal Study', rapport préparé pour la Fondation de microcrédit SIDBI, New Delhi
- 135 Kabeer, N. (2005) 'Chapter 4: Direct Social Impacts for the Millennium Development Goals' and 'Chapter 5: Wider Impacts: Social Exclusion and Citizenship', dans J. Copestake et coll. (eds) *Money with a Mission*, Vol. 1, Bourton-on-Dunsmore : ITDG Publishing
- 136 Kabeer, N.S. Mahmud et Castro, J.G.I. (2010) *NGOs' Strategies and the Challenge of Development and Democracy in Bangladesh*, document de travail 343, Brighton : Institut des études sur le développement
- 137 <http://www.mekongconomics.com/Document/Publications/2006/MKE%20Northern%20Mountains%20Baseline%20Survey.pdf>
- 138 Liang et coll. (2010)
- 139 Koblinsky (2003)
- 140 Yates, R. (2007) *The Impact of Abolishing User Fees in Africa: Recent Developments in Six African Countries*, Londres : Département pour le développement international du Royaume Uni
- 141 Organisation mondiale de la santé (2008) *Primary Health Care: Now More Than Ever*, Genève : OMS:27
- 142 UNICEF Pakistan (2007) 'Mobility Support for Female Teachers in NWFP (Pakistan)', <http://www.unicef.org/rosa> ; Afghanistan Girls' Education Partnership (2007), 'Situation of Girls' Education in Afghanistan', Kaboul : ministère de l'Éducation
- 143 Thorat, S. et Lee, J. (2005) 'Caste Discrimination and Food Security Programmes', *Economic and Political Weekly* 40.39
- 144 Barrientos, A. et Hulme, D. (2009) 'Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution', *Oxford Development Studies* 37.4: 439–56
- 145 Ainsi que sa pertinence pour les approches de réduction de la pauvreté fondées sur les droits. Voir Devereux, S. et Sabates-Wheeler, R. (2004) *Transformative Social Protection*, document de travail IDS 232, Brighton : IDS ; Cook, S. et Kabeer, N. (2010) *Social Protection as Development Policy ; Asian Perspectives*, New Delhi : Routledge ; Barrientos et Hulme (2009). Pour une discussion des éléments probants soutenant ces arguments, voir Kabeer, N. (2010) *Gender and Social Protection Strategies for the Informal Economy*, New Delhi : Routledge ; voir également Kabeer, N. (2009) *Scoping Study on Social Protection: Evidence on Impacts and Future Research Directions* (téléchargé à partir de [www.research4development.info/PDF/Outputs/Misc\\_HumanSec/Social\\_protection\\_scoping\\_study\\_NK\\_09Final.pdf](http://www.research4development.info/PDF/Outputs/Misc_HumanSec/Social_protection_scoping_study_NK_09Final.pdf))
- 146 Carvano, L. et Paixão, M. (eds) (2008) *Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil: 2007–2008*, Rio de Janeiro : Garamond
- 147 Kabeer, N. (2010) *Gender and Social Protection Strategies in the Informal Economy*, New Delhi : Routledge
- 148 Devereux, S. et coll. (2007) *An Evaluation of Concern Worldwide's Dowa Emergency Cash Transfer Project (DECT) in Malawi, 2006/07*, [www.concern.net/documents](http://www.concern.net/documents)

- 149 Suarez, M. et coll. (2006) 'The Bolsa Família Programme and the Tackling of Gender Inequalities', rapport au ministère brésilien du Développement social et de la Lutte contre la faim, et au DFID, Brasilia : 5
- 150 Suarez et coll. (2006) : 58
- 151 Attanasio, O. ; Pellarano, L. et Polania, S. (2008) 'Building Trust: Conditional Cash Transfers and Social Capital', EWP08/02
- 152 Gacitúa-Marió, E. ; Norton A. et Georgieva, S. (2009) *Building Equality and Opportunity Through Social Guarantees: New Approaches to Public Policy and the Realization of Rights*, Washington D.C. : Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale
- 153 Kabeer, N. (2005) 'The Search for *Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions* in an Interconnected World', dans N. Kabeer (ed.) *Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions*, Londres : Zed Press
- 154 Mackintosh, M. et Tibandebage, P. (2002) 'Inclusion by Design? Rethinking Health Care Market Regulation in the Tanzanian Context', *Journal of Development Studies* 39.1: 1–20
- 155 Beall, J. (1997) 'Introduction', dans J. Beall (ed.), *A City for All: Valuing Difference and Working with Diversity*, Londres : Zed Books
- 156 Manning, R. (2009) Using Indicators to Encourage Development: Lessons from the MDGs, rapport DIIS 2009:01, Copenhague : Institut danois pour les études internationales
- 157 Saith, A. (2007) 'From Universal Values to MDGs: Lost in Translation', *Development and Change* 37.6:1167–1199:1186



Institute of Development Studies  
at the University of Sussex  
Brighton BN1 9RE UK  
[www.ids.ac.uk](http://www.ids.ac.uk)



MDG Achievement Fund Secretariat  
One United Nations Plaza, DC-1-2160  
New York, NY USA 10017  
[www.mdgfund.org](http://www.mdgfund.org)