

PARTIE I
Chapitre 2

Pourquoi il est impératif de ne laisser personne de côté

par

Elizabeth Stuart, Overseas Development Institute

Ce chapitre examine l'origine de l'engagement de ne laisser personne de côté et les considérations impérieuses qui l'ont motivé, la résonance qu'il trouve dans les vastes préoccupations d'ordre social et politique qui se hissent actuellement aux premiers rangs des priorités de la communauté internationale, ainsi que les raisons qui lui confèrent tant d'importance pour les efforts de coopération pour le développement d'aujourd'hui et de demain. Il souligne ainsi que cet engagement est conçu comme une condition déterminante de la réalisation des Objectifs de développement durable, comme un programme de lutte contre les discriminations et comme une exhortation à rendre des comptes au sujet de la portée limitée des progrès du développement dans le passé. Il expose certaines des critiques notables dont cet engagement fait l'objet et les défis qui y sont associés, mais montre aussi qu'il est possible de le respecter.

Ce chapitre présente en outre un texte de Gabriela Ramos, Directrice du Cabinet du Secrétaire général de l'OCDE et Sherpa pour le G20, qui explique pourquoi, de son point de vue, il est aujourd'hui impératif d'agir pour rendre la croissance plus inclusive.

Pourquoi il est impératif de ne laisser personne de côté

PRINCIPAUX MESSAGES

Ne laisser personne de côté est une condition sine qua non pour la réalisation du Programme 2030. En peu de mots, si les plus pauvres et les plus marginalisés ne voient pas leur vie s'améliorer considérablement d'ici 2030, c'est la concrétisation de l'ensemble des Objectifs de développement durable qui sera compromise.

L'engagement de ne laisser personne de côté représente un triple impératif : éliminer la pauvreté absolue sous toutes ses formes, mettre fin aux discriminations qui sont à l'origine des inégalités dont souffrent les populations défavorisées et aider d'abord les plus démunis.

Aider d'abord les plus démunis signifie accomplir en priorité et de façon accélérée des progrès en faveur des plus pauvres et des plus défavorisés, pour l'ensemble des ODD et des politiques publiques.

Ne laisser personne de côté constitue un objectif ambitieux. Pour l'atteindre, il faut la volonté politique de mettre fin aux discriminations institutionnalisées, d'effectuer les arbitrages en faveur des plus mal lotis dans les régions les plus difficiles à atteindre, et de leur affecter les ressources nécessaires. Ces efforts exigent l'adhésion et la participation de l'opinion publique, surtout si les classes moyennes viennent tout juste de sortir de la pauvreté et demeurent vulnérables.

Dans son autobiographie intitulée *Un long chemin vers la liberté* (1995_[1]), Nelson Mandela a écrit : « On ne devrait pas juger une nation sur la façon dont elle traite ses citoyens les plus riches mais sur son attitude vis-à-vis de ses citoyens les plus pauvres ». Ne laisser personne de côté constitue le défi moral de notre époque. De plus, étant donné que, dans tous les pays du monde, le caractère profondément inégalitaire de la société a directement engendré son morcellement, ce qui aurait pu demeurer un simple axiome est devenu un impératif politique urgent.

Les années qui ont suivi la publication de l'autobiographie de Nelson Mandela ont été marquées par une formidable régression des situations de dénuement extrême. Mais cette avancée a été inégalement partagée et un nombre appréciable de personnes – appartenant souvent à des populations ayant des caractéristiques spécifiques, comme les jeunes, les personnes âgées et les femmes – en ont moins tiré profit. La consommation moyenne a nettement augmenté depuis 1980, mais le seuil minimum de consommation¹ observé dans la strate la plus pauvre de la société – à peu près 1.00 USD à parité de pouvoir d'achat de 2011 – ne s'est que légèrement modifié (Ravaillon, 2018_[2]). De plus, lors d'une analyse portant sur l'évolution de l'état de santé de la population de 64 pays entre 1990 et 2011, des chercheurs de la Banque mondiale ont constaté que, dans un quart environ de ces pays, un recul s'était produit en termes absolus pour les quatre déciles les plus pauvres (Wagstaff, Bredenkamp et Buisman, 2014_[3]). Si la vie s'est améliorée pour beaucoup, elle s'est dégradée pour des millions d'autres.

Concentrer les efforts sur les personnes qui se situent ainsi au bas de l'échelle sociale, ainsi que sur l'élimination des écarts qui existent entre les « citoyens les plus riches » et les « citoyens les plus pauvres », constitue le chantier inachevé des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Adoptés en 2000 en vue d'être atteints à l'horizon 2015, les OMD avaient le même angle mort que l'ensemble des politiques de l'époque et d'aujourd'hui : les inégalités (hormis la cible de l'OMD 3 concernant l'équité entre filles et garçons dans l'accès à l'enseignement primaire et secondaire) et leur relation avec la réduction de la pauvreté. Dans leur ouvrage novateur intitulé *Thinking About Inequality*, Amiel et Cowell (1998_[4]) soulignent que les économistes universitaires ont bel et bien réfléchi sur les inégalités, mais sans se demander qui était la population de référence, c'est-à-dire sans répondre à la question : l'égalité par rapport à qui ? Il est néanmoins clair que les inégalités n'étaient pas alors un concept très en vogue chez les responsables de l'élaboration des politiques. Les OMD ont été un produit de leur époque en ce qu'ils étaient axés sur la mesure des progrès en termes absolus, mais ne permettaient pas de déterminer qui voyait sa vie s'améliorer grâce à ces progrès, dimension dont, pour être juste, ces décideurs ne pouvaient suivre l'évolution faute de données suffisantes et qu'ils ne tentaient même pas de mesurer. Ces objectifs étaient seulement censés constituer des outils de mesure des progrès réalisés au niveau mondial, d'où leur représentation par des données grossièrement agrégées.

Or, une situation dans laquelle des millions de personnes sont structurellement exclues du progrès est moralement intenable : il n'est pas acceptable que le développement soit axé sur les résultats relativement faciles à obtenir, au détriment des personnes qui connaissent le dénuement le plus grand.

Dès 2012, Jan Vandemoortele, qui a été l'un des architectes des OMD mais en est rapidement devenu l'un des critiques les plus virulents, écrivait :

La réalisation des ODD exige des transformations profondes dans toute société qui cherche à dépasser les solutions purement techniques pour faire une place plus grande aux plus défavorisés et aux plus vulnérables, comme les femmes illettrées, les enfants des castes inférieures, les mères seules, les habitants des bidonvilles, les paysans pratiquant une agriculture de subsistance, les chômeurs, les personnes handicapées, les ménages du bas de l'échelle ou les minorités ethniques. Ces transformations ne pourront jamais être réalisées au moyen de recettes toutes faites, qui sont d'ailleurs souvent à l'origine des discriminations que subissent ces personnes (Vandemoortele, 2012_[5]).

Ce point de vue a été exprimé dans les analyses effectuées par la société civile, notamment celles de Save the Children, qui s'est tout particulièrement intéressée aux catégories laissées de côté (Espey et al., 2012^[6]) et a contribué à populariser cette expression. Né d'une grave lacune des OMD, le principe de ne laisser personne de côté est venu se placer au cœur des transformations que recouvrent ceux qui leur ont succédé, les Objectifs de développement durable (ODD).

Déterminer ce que recouvre le principe de ne laisser personne de côté dans le Programme 2030

Si la plupart d'entre nous comprennent d'emblée ce que signifie ne laisser personne de côté (ce dont il faut se féliciter), il y a lieu néanmoins d'expliquer en détail ce que recouvre exactement ce concept et d'examiner soigneusement les conséquences qui en découlent.

L'ambition du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030) (ONU, 2015^[7]) n'est rien de moins que d'offrir un projet qui garantisse le meilleur avenir possible pour l'humanité ; lorsque la barre est placée (à juste titre) aussi haut, il est d'autant plus impératif de diriger en priorité les efforts là où ils sont le plus nécessaires. Dès lors, l'importance intrinsèque du principe de ne laisser personne de côté dans la réalisation des ODD apparaît on ne peut plus clairement.

L'engagement de ne laisser personne de côté constitue aussi la clé de voûte du Programme 2030 car, s'il n'est pas honoré, c'est la réalisation de tout l'ensemble des objectifs mondiaux eux-mêmes et de la vision d'un avenir commun dont ils sont porteurs qui sera compromise. Plusieurs de ces objectifs consistent à viser le niveau « zéro », à savoir éradiquer l'extrême pauvreté, éliminer la faim et permettre « à tous et à tout âge » de vivre en bonne santé. Si certaines cibles ont un caractère moins absolu (par exemple, celle qui concerne les décès en bas âge est de ramener la mortalité des enfants de moins de cinq ans à « 25 pour 1 000 naissances vivantes au plus », et non de rechercher purement et simplement l'absence de décès), bon nombre des objectifs ont été conçus de manière à faire du principe de ne laisser personne de côté un axe central du programme d'action. Si cet engagement n'est pas concrétisé, bon nombre des objectifs ne pourront tout bonnement pas être atteints, et l'esprit qui a présidé à leur élaboration sera assurément perdu.

L'engagement de ne laisser personne de côté revêt donc aussi de ce point de vue une importance déterminante : de lui dépend la réussite du Programme 2030 tout entier. Par conséquent, les avancées accomplies dans sa concrétisation constitueront un précieux indicateur des progrès au regard des ODD, tant dans les pays en développement et les pays émergents que dans les pays membres de l'OCDE en général. En peu de mots, si les plus mal lotis ne voient pas leur vie s'améliorer de manière spectaculaire, la mission n'aura pas été accomplie.

Une lecture attentive du Programme 2030 permet de constater que de l'appel à ne laisser personne de côté découlent trois conséquences étroitement liées mais néanmoins distinctes.

La première conséquence est la nécessité d'éliminer la pauvreté absolue – sous toutes ses formes – et de faire en sorte que ceux qui ont été laissés de côté (en termes relatifs ou absolus) puissent rattraper ceux qui ont vu leur situation s'améliorer davantage. Si le fait d'être laissé de côté est généralement associé à la marginalisation, cette question est loin d'être marginale : dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, la majeure partie de la population vit dans l'extrême pauvreté (Stuart et al, 2015^[8]).

Deuxième conséquence : il faut mettre fin aux discriminations catégorielles qui sont à l'origine des inégalités dont souffrent tant de populations défavorisées et marginalisées. Le Programme 2030 dresse une liste instructive de ces dernières : « ... tous les enfants, [l]es jeunes, [l]es personnes handicapées (dont plus de 80 pour cent vivent dans la pauvreté), [l]es personnes vivant avec le VIH/sida, [l]es personnes âgées, [l]es autochtones, [l]es réfugiés, [l]es déplacés et [l]es migrants » (ONU, 2015^[7]). Cette manière d'appréhender les inégalités catégorielles – également dénommées inégalités horizontales – appelle aussi l'attention sur la dimension de l'intersectionnalité, qui désigne le fait, pour certaines personnes, d'être désavantagées sur plusieurs plans ou de subir de multiples discriminations en rapport avec leur identité. Par exemple, en Éthiopie, les filles somaliennes habitant en milieu rural n'ont que 15 %

de chances d'achever leur scolarité, contre 77 % pour les filles appartenant à d'autres ethnies et vivant dans des zones urbaines (Lenhardt et Samman, 2015_[9]).

Troisième conséquence, et c'est peut-être là que réside le cœur de l'engagement de ne laisser personne de côté, le Programme 2030 affirme que « les plus défavorisés seront les premiers que nous nous efforcerons d'aider » (ONU, 2015_[7]). Ne laisser personne de côté y signifie donc mener en priorité et de façon accélérée des actions de toutes sortes en direction des plus pauvres et des plus défavorisés. Cette définition revêt une grande portée pour les efforts des gouvernements de tous les pays, depuis l'affectation des ressources jusqu'à la planification, et depuis l'établissement des coûts jusqu'à la mesure et l'évaluation (Stuart et Samman, 2017_[10]).

Ne laisser personne de côté constitue donc un projet de lutte contre la pauvreté, ainsi que contre les discriminations, qui souligne de surcroît implicitement qu'il est naïf de croire que le progrès va « ruisseler » jusqu'au bas de l'échelle socioéconomique. Car il exige au contraire des efforts délibérés et volontaristes garantissant que les populations oubliées du progrès seront désormais non seulement prises en compte dans l'action menée, mais encore placées au premier plan. Il inscrit cette démarche à plusieurs niveaux, comme l'ont expliqué Klasens et Fleurbaey (2018_[11]) : le Programme 2030 nous oblige à nous demander quels sont les pays laissés de côté, quelles sont, dans un même pays, les catégories laissées de côté et qui, au sein d'une même catégorie, est le plus laissé de côté, ce qui revient à descendre jusqu'à l'échelon de l'individu.

Pourquoi le principe de ne laisser personne de côté est-il si important aujourd'hui?

À bien des égards, le principe de ne laisser personne de côté s'inscrit naturellement dans le cadre des ODD, dont la vocation est universelle et qui – à la différence des OMD, orientés vers le seul progrès social – embrassent l'ensemble des sphères de l'action économique, sociale et environnementale. Car il nécessite lui aussi, par nature, des actions intégrées. Les plus pauvres et les plus marginalisés doivent pouvoir accéder plus aisément aux services, par exemple, dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la protection sociale (sphère sociale) ; ils ont besoin d'emplois de meilleure qualité et mieux rémunérés afin d'accroître leur productivité et leur revenu (sphère économique), et ils doivent pouvoir vivre en étant libérés du poids de la détérioration de l'environnement, du changement climatique et des catastrophes liées au climat (sphère environnementale).

Cependant, il est tout à fait possible que, si une place aussi importante a été faite à cette formule dans le Programme 2030, et ce sans que les États membres en aient beaucoup débattu, c'est parce son caractère véritablement radical – la priorité absolue qui lui est expressément donnée à travers l'affirmation « les plus défavorisés seront les premiers que nous nous efforcerons d'aider », ainsi que les conséquences qui en découlent pour la mise en œuvre des politiques et l'affectation des ressources – n'a pas été apprécié à sa pleine mesure.

Mais il se peut aussi qu'elle se soit imposée dans le contexte du Programme 2030 parce qu'elle entre en résonance avec d'autres préoccupations d'ordre social et politique. Dans ce contexte, il est impératif d'agir pour rendre la croissance plus inclusive, comme le souligne Gabriela Ramos (voir son « Point de vue »). Ce n'est nullement un hasard si cette formule a cristallisé l'attention à un moment où la mondialisation et les politiques d'austérité subissaient des attaques, au lendemain de la crise économique et financière mondiale qui a éclaté en 2008, et alors que se produisait une prise de conscience croissante des effets pernicieux des inégalités, exprimée aussi bien dans les études publiées (comme celle de Wilkinson et Pickett parue sous le titre *The Spirit Level*, (2009_[12]) ou de Piketty, intitulée *Le capital au XXI^e siècle*, (2013_[13])) que dans le discours ambiant (du Pape jusqu'aux chauffeurs de taxis du monde entier, en passant par la Directrice générale du Fonds monétaire international). C'est cette décennie qui a produit le mouvement #MeToo, a vu se multiplier des ouvrages à succès comme celui de Reni Eddo-Lodge intitulé *Why I'm No Longer Talking to White People About Race* (2017_[14]) et a conduit des commentateurs aux États-Unis et en Europe à conclure que le mécontentement vis-à-vis des responsables politiques et les mouvements populistes avait pour moteur le sentiment que la mobilité sociale était désormais inaccessible à la majorité de la population.

Point de vue: Il est impératif de rendre la croissance plus inclusive - Une perspective de l'OCDE

Gabriela Ramos,

Directrice du Cabinet du Secrétaire général de l'OCDE et Sherpa pour le G20

Nous vivons des temps difficiles.

Depuis des décennies, la mondialisation sert de moteur au développement en permettant la diffusion des idées et des technologies dans le monde entier, en facilitant la croissance économique et les gains de productivité et en faisant sortir des millions de personnes de la pauvreté. Cependant, que ce soit dans les pays riches ou dans les pays pauvres, le développement n'est pas toujours synonyme d'amélioration du bien-être général car, dans bon nombre d'entre eux, les bienfaits apportés par la mondialisation sont accaparés par une élite de plus en plus restreinte.

Les revenus les plus élevés continuent d'augmenter : les 10 % les plus riches captent aujourd'hui environ 10 fois les revenus des 10 % les plus pauvres en moyenne dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, contre 7 fois ce revenu il y a 25 ans. Dans mon propre pays, le Mexique, les premiers obtiennent environ 20 fois plus. Les bénéfices des sociétés, qui atteignent des niveaux historiques dans nombre de pays, sont ainsi passés de 7.6 % du PIB mondial en 1980 à 9.8 % en 2013. Et la rémunération des actionnaires a enregistré un nouveau record cette année, puisque le montant des dividendes distribués au niveau mondial s'est approché de la barre des 500 milliards USD. Cette concentration au sommet ne touche pas uniquement les revenus : elle concerne aussi les chances et le devenir.

En effet, parallèlement, les salaires et le niveau de vie médians stagnent dans un trop grand nombre de pays et des fractions importantes de la population se trouvent dans l'impossibilité de contribuer pleinement à la prospérité économique ou d'en tirer profit. Notre système économique continue d'exercer des effets dévastateurs sur l'environnement et le coût de cette destruction retombe principalement sur les plus pauvres et les plus vulnérables, sans parler de la faune et de la flore qui vivent avec nous sur cette planète. L'impact systémique de ces phénomènes ne saurait être sous-estimé, et la crise migratoire actuelle vient nous le rappeler.

Cette évolution a bien entamé la confiance, ciment de nos sociétés. La confiance entre les différentes catégories de la population et entre les pays, la confiance en certains secteurs d'activité et la confiance dans les institutions sont tombées à des niveaux sans précédent, à tel point que la confiance du public dans les gouvernements au sein de la zone OCDE était de seulement 42 % en 2016. Cette érosion de la confiance trouve son expression dans la montée du populisme et le retour du protectionnisme dans beaucoup de pays, et dans un sentiment général de mécontentement vis-à-vis du processus de mondialisation lui-même.

Cette situation est à l'évidence insoutenable, dans tous les sens du terme.

Si nous voulons vraiment y remédier et parvenir à atteindre les ODD, nous devons reconsidérer la façon dont nous mesurons les résultats économiques et élargir la définition du produit intérieur brut (PIB) de façon à y incorporer un ensemble de dimensions qui ont de l'importance pour nos concitoyens. Bien-être, inclusion et durabilité constituent les maîtres mots de cette entreprise. Les pays vont désormais devoir à la fois mettre en œuvre des politiques propices à une croissance inclusive à l'échelon national et coopérer au niveau international de façon à « ne laisser personne de côté ». Le Cadre d'action pour les politiques de croissance inclusive récemment publié par l'OCDE offre aux pays des pistes de réflexion sur la manière de procéder pour ce faire. Son but est d'aider les pouvoirs publics à préserver et à mieux distribuer les bienfaits de la croissance en créant une dynamique autour de trois grands axes :

- Offrir des chances égales à tous en investissant dans des services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants de qualité, ainsi que dans la formation tout au long de la vie, favoriser le rattrapage régional et améliorer le bien-être et le capital social des populations locales.
- Assurer l'avènement de marchés solides et ouverts qui préparent les individus et les entreprises au travail de demain en favorisant l'inclusivité des marchés du travail, en modernisant les systèmes de protection sociale et en stimulant la croissance de la productivité et le dynamisme des entreprises.
- Rétablir la confiance dans les pouvoirs publics en intégrant le principe de l'inclusivité dans le processus d'élaboration des politiques et en utilisant les données et les technologies numériques pour concevoir des politiques centrées sur les citoyens.

Volet important du Cadre d'action, la problématique femmes-hommes doit occuper une place centrale dans les politiques nationales et les politiques de coopération pour le développement. Malgré les avancées récemment acquises, les femmes restent moins nombreuses que les hommes dans la population active : en moyenne, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, 67 % des femmes étaient en activité en 2015, contre près de 80 % des hommes. Qui plus est, l'écart de salaire entre les sexes est resté obstinément inchangé ces dernières années, soit à 15 % en moyenne dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Les gouvernements devraient mettre en œuvre les Recommandations de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes, appliquer des politiques favorables à la famille, instituer des congés parentaux égaux et partageables et prendre différentes mesures pour garantir l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes (par exemple, adopter une législation sur la transparence des salaires). L'OCDE s'emploie à mieux orienter le dialogue mondial sur le sujet en soutenant l'objectif du G20 consistant à réduire de 25 % l'écart de taux d'activité entre femmes et hommes d'ici à 2025. En définitive, la promotion de l'émancipation économique des femmes constitue le levier le plus puissant dont nous disposons pour parvenir à instaurer un développement plus inclusif et plus durable.

Le projet que représente la croissance inclusive est trop vaste et trop ambitieux pour pouvoir être réalisé par les seuls pouvoirs publics, et ces derniers devront donc coopérer étroitement avec le secteur privé et la société civile à cette fin. À travers des initiatives nouvelles et innovantes comme celles que l'OCDE a prises avec la Plateforme pour l'engagement du secteur privé au service du développement durable et la Plateforme sur les entreprises au service de la croissance inclusive, nous pourrions faciliter l'établissement de partenariats entre tous ces acteurs. En travaillant ensemble, dans tous les pays et tous les secteurs, nous pourrions redonner confiance à la population et assurer l'avènement d'une ère nouvelle, celle de la croissance inclusive, au cœur de laquelle résidera le bien-être des citoyens et de la planète.

Critiques

Naturellement, comme tous les concepts importants, le principe de ne laisser personne de côté fait aussi l'objet de sérieuses critiques. Tout d'abord, il lui est reproché de faire abstraction des personnes qui se situent au sommet de la pyramide des richesses. Sans doute cela tient-il au fait qu'aborder les effets pernicioeux de la richesse extrême est une entreprise politiquement toxique, même si l'on peut penser que le Programme 2030 aurait dû se saisir du sujet.

Autre critique, étroitement liée à celle qui précède : en raison du contexte très général dans lequel ils s'inscrivent, les ODD ne remettent pas fondamentalement en question l'idée évoquée plus haut d'un effet de « ruissellement » de la croissance. Autrement dit, ceux-ci ne font pas expressément état des réajustements élémentaires nécessaires pour atteindre durablement l'objectif de ne laisser personne de côté – comme celui de s'engager résolument à découpler la croissance du produit intérieur brut de l'augmentation de l'utilisation des ressources – encore qu'il y soit fait allusion (chapitre 3).

Par ailleurs, des militantes des droits des femmes déplorent d'avoir passé des années à tenter de convaincre que celles-ci n'étaient pas vulnérables, pour finalement les voir citées dans ce programme d'action parmi les catégories vulnérables et marginalisées (chapitre 3).

Enfin, lors des négociations relatives au Programme 2030, a notamment été exprimée la crainte que le principe de ne laisser personne de côté n'éclipse celui de ne laisser aucun pays de côté, qui touche à une question plus globale concernant la coopération pour le développement. Pour répondre au second, il faudrait procéder à une refonte totale de la répartition de l'aide publique au développement, mais aussi lutter contre les flux financiers illicites, les règles commerciales inéquitables et les autres formes de distribution régressive. Tous ces efforts sont absolument indispensables pour progresser au niveau mondial.

Défis

Une fois reconnue la légitimité du concept, il reste à relever le défi, qui est de taille. Sur le plan politico-économique, la question essentielle est de savoir que faire face aux gouvernements qui institutionnalisent la discrimination et la marginalisation pour servir leurs propres intérêts, comme lorsqu'ils cherchent à réduire au silence des groupes raciaux susceptibles d'apporter leur soutien à des partis d'opposition. Dans beaucoup de pays, il existe des dispositions légales ou constitutionnelles qui induisent une discrimination active contre certaines catégories de personnes, ou qui, dans d'autres cas, cautionnent de manière tacite des normes traditionnelles ayant pour effet de marginaliser les femmes ou les minorités sexuelles.

Il se peut aussi que ce soit l'ensemble des électeurs qui refusent de voir les pouvoirs publics donner la priorité aux plus mal lotis, surtout si ce choix signifie que des ressources vont leur être affectées au détriment des classes moyennes qui elles-mêmes peuvent être sorties seulement depuis peu d'une situation de vulnérabilité. Par conséquent, il se peut que l'exigence de voir respecter l'engagement de ne laisser personne de côté demeure ténue.

La question de la mesure et des données met également au jour des obstacles considérables. Si les données manquent déjà de façon générale, c'est précisément sur les populations marginalisées qu'elles sont le plus lacunaires, s'agissant en tout cas des données officielles. Par exemple, lors des enquêtes sur les ménages, il est délibérément omis de prendre en compte les sans-abri, les personnes vivant en institution et les populations mobiles, nomades ou pastorales, et ces enquêtes tendent dans les faits à induire une sous-représentation des personnes vivant dans des bidonvilles ou des lieux dangereux et les ménages fragiles ou éphémères (Carr-Hill, cité dans Stuart et al., (2015_[8])). Pour des raisons diverses, il existe aussi des lacunes dans les données relatives aux personnes âgées, aux femmes, aux personnes handicapées et aux minorités ethniques. Les initiatives concernant les données se multiplient dans le contexte de la mise en œuvre des ODD et certaines de ces lacunes commencent à être comblées. Toutefois, il est souvent très difficile, voire impossible, à l'heure actuelle de comptabiliser ceux qui sont laissés de côté, et encore moins de déterminer si leur situation s'améliore (chapitre 5).

En outre, des donateurs ont dit craindre qu'il ne soit trop difficile, du point de vue de la programmation ou, en particulier, sur le plan financier, de parvenir jusqu'au dernier des derniers (chapitre 8).

Encadré 2.1. **Qui sont les laissés-pour-compte du changement climatique ?**

La dimension climatique de l'engagement de ne laisser personne de côté a été jusqu'à présent grandement méconnue par les commentateurs, peut-être parce que les spécialistes du développement et ceux du climat ne parlent toujours pas la même langue. Il s'agit d'une grave omission pour la raison évidente que, par rapport à d'autres formes de bouleversements, c'est sans doute le changement climatique qui aura l'impact le plus fort sur les plus pauvres car ces derniers sont généralement plus tributaires des services écosystémiques que les populations relativement mieux loties (dans tous les sens du terme) (GIEC, 2015_[15]) ; (Banque mondiale, 2012_[16]). De même, les catastrophes ont souvent pour effet d'accentuer les inégalités sociales et de renforcer la dynamique existante du pouvoir, restreignant la possibilité d'échapper à la pauvreté et exposant les pauvres et les plus marginalisés à un risque encore plus grand d'être laissés de côté (Diwakar et al., à paraître_[17]) (Lovell et Le Masson, 2014_[18]). L'objectif de ne laisser personne de côté doit aussi être appréhendé au sens de ne pas laisser les futures générations de côté ; il s'agit donc d'un concept dynamique.

Ne laisser personne de côté, c'est possible

Si les critiques et les défis exposés plus haut mettent en lumière la complexité de la tâche à accomplir, ils ne sauraient justifier que les pouvoirs publics ou la communauté des donateurs renoncent à s'y atteler.

Il s'agit indéniablement de questions politico-économiques très délicates. Les normes vont devoir profondément changer pour faire évoluer des comportements et des points de vue très ancrés. Mais la portée mondiale que revêtent par nature les ODD peut être particulièrement utile à cet égard. En raison de la surveillance et de la pression auxquelles les ODD donnent lieu de la part de la communauté internationale, on peut espérer qu'il sera plus difficile pour les gouvernements de méconnaître les besoins de fractions importantes de la population de leur pays. Les donateurs peuvent y contribuer en renforçant les capacités de la société civile et en apportant un soutien aux échelons décentralisés de l'administration (chapitre 6).

Quant à la question de la faisabilité, la réponse est « oui, c'est possible ». Certains pays déploient déjà des efforts pour ne laisser personne de côté et obtiennent rapidement des résultats. Par exemple, en 2005, l'Éthiopie a instauré un programme de filets de sécurité productifs. En 2009, ce dernier était déjà devenu le dispositif de cette nature le plus important d'Afrique subsaharienne, puisqu'il touchait 7.5 millions de personnes extrêmement pauvres (Stuart et al, 2015_[8]). Financé par divers partenaires au développement, ce programme est bien ciblé car il assure l'affectation de 80 % des transferts aux pauvres, et il est porté à son crédit d'avoir fait sortir 1.4 million de personnes de l'extrême pauvreté et permis à l'Éthiopie d'éviter la famine lors de la terrible sécheresse qui a sévi en 2010/11. Des dispositions ont été prises pour en doubler la portée de façon à faire passer à 10 millions le nombre de bénéficiaires à l'horizon 2020, ainsi que pour extraire près de la moitié d'entre eux de l'extrême pauvreté (Manuel et al., 2018_[19]).²

En 2007, le gouvernement de l'Érythrée a mis en place, en liaison avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), un programme destiné à assurer la scolarisation au niveau primaire des enfants de bergers nomades, souvent exclus de l'enseignement formel en raison des migrations saisonnières. En l'espace de 2 ans, plus de 5 000 enfants âgés de 9 à 14 ans ont été inscrits dans 57 centres d'enseignement spécialisés (Stuart et al, 2015_[8]).

Diriger les efforts vers ceux qui vivent dans une pauvreté extrême, les minorités rurales ou les populations nomades coûtera sans doute plus cher qu'une action au service de personnes dont la

situation est déjà meilleure sur le plan géographique et social. Mais il y a lieu de penser qu'il sera sans doute plus efficient, et aussi plus équitable, de tenter d'améliorer en priorité le devenir de ceux qui sont laissés de côté. Selon un rapport récent de l'UNICEF, chaque million d'USD investi dans la santé des enfants les plus déshérités permet d'éviter en moyenne près de deux fois plus de décès qu'une somme équivalente consacrée aux mêmes interventions au profit d'enfants non pauvres (UNICEF, 2017^[20]). Par exemple, après l'avoir expérimentée avec succès dans 14 districts, les autorités du Népal ont généralisé en 2005 l'initiative Welcome to School, qui comportait une campagne de scolarisation axée sur les filles et les populations défavorisées, ainsi qu'une action visant à améliorer le contexte de l'enseignement et de l'apprentissage, afin que les enfants effectuent un cycle primaire complet. Les mécanismes mis en œuvre ont consisté à mobiliser les populations locales, à offrir des avantages matériels (fournitures scolaires, bourses) et à renforcer les capacités pour pouvoir répondre à la demande (Shanker, Marian et Swimmer, 2015^[21]). À la suite de cette initiative, les effectifs scolarisés ont enregistré une augmentation nette de 500 000 enfants pour la seule première année, alors que le nombre prévu était de 160 000, et cette campagne, financée par l'UNICEF, est devenue un événement national annuel (UNICEF, 2007^[22]).

Enfin, il importe de souligner que la nécessité de ne laisser personne de côté se pose partout. Les inégalités constituent un problème politique tout aussi essentiel dans les pays riches que dans les pays pauvres. Pour favoriser le changement dans ce domaine, les pays donateurs peuvent notamment s'employer à démontrer qu'ils prennent au sérieux sur leur territoire le Programme 2030 et l'engagement qu'il contient de ne laisser personne de côté.

C'est précisément parce que la tâche est difficile qu'elle doit être accomplie : le passage de l'humanité à un niveau de bien-être supérieur sur toute la planète est une entreprise des plus ardues. L'engagement de ne laisser personne de côté en fait partie intégrante.

Notes

1. Le seuil minimal de consommation correspond au niveau de vie habituel de la strate la plus pauvre de la société (Ravaillon, 2015^[23])
2. Il convient toutefois de signaler que, malgré l'extension qu'il est ainsi prévu de lui donner, ce programme ne touchera qu'un tiers des personnes vivant en situation d'extrême pauvreté, et le transfert moyen ne représentera que la moitié du montant requis pour faire passer un ménage pauvre ordinaire au-dessus du seuil de pauvreté (Manuel et al., 2018^[19]).

Références

- Amiel, Y. et F. Cowell (1998), *Thinking About Inequality*, Ruppin Institute, Israël et London School of Economics, http://darp.lse.ac.uk/papersdb/amiel_cowell_tai.pdf. [4]
- Banque mondiale (2012), *Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development*, Banque mondiale, Washington, D.C. [16]
- Diwakar, V. et al. (à paraître), *Child Poverty, Disasters, and Climate Change: Examining Relationships and Assessing Implications Over a Child's Life Course*, Overseas Development Institute, Londres. [17]
- Eddo-Lodge, R. (2017), *Why I'm No Longer Talking to White People About Race*, Bloomsbury Circus, Londres. [14]
- Espey, J. et al. (2012), *Born equal: How reducing inequality could give all children a better future*, Save the Children, Londres, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Born_Equal.pdf. [6]
- GIEC (2015), *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse*, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Genève, http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_fr.pdf. [15]
- Klasen, S et M. Fleurbaey (2018), *Leaving no one behind: Some conceptual and empirical issue*, Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, New York, https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP_BP44_June_2018.pdf. [11]
- Lenhardt, A. et E. Samman (2015), *In quest of inclusive progress: Exploring intersecting inequalities in human development*, Alliance pour le climat et le développement et Overseas Development Institute, Londres, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9932.pdf>. [9]

- Lovell, E. et V. Le Masson (2014), *Equity and inclusion in disaster risk reduction: Building resilience for all*, Overseas Development Institute, Londres, <https://cdkn.org/wp-content/uploads/2014/11/CDKN-Equity-and-inclusion-in-disaster-risk-reduction-building-resilience-for-all1.pdf>. [18]
- Mandela, N. (1995), *Un long chemin vers la liberté*, Fayard, Paris. [1]
- Manuel, M. et al. (2018), *Financing the end of extreme poverty*, Overseas Development Institute, CC BY-NC 4.0, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12411.pdf>. [19]
- ONU (2015), *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, Nations Unies, New York, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=F. [7]
- Piketty, T. (2013), *Le Capital au XXIe siècle*, Éditions du Seuil, Paris. [13]
- Ravaillon, M. (2018), *SDG1.1: Are we on track to eradicating extreme poverty by 2030?*, <https://economicsandpoverty.com/2018/09/19/sdg1-1-are-we-on-track-to-eradicating-extreme-poverty-by-2030/>. [2]
- Ravaillon, M. (2015), *Are the world's poorest being left behind?*, Society for the Study of Economic Inequality, <http://www.ecineq.org/milano/WP/ECINEQ2015-369.pdf>. [23]
- Shanker, A., D. Marian et C. Swimmer (2015), *Effective interventions aimed at reaching out-of-school children. A literature review*, UNICEF Regional Office for South Asia, Kathmandu, http://allinschool.org/wp-content/uploads/2015/04/LiteratureReview_InterventionsToReach_OOSC_UNICEF-ROSA.pdf. [21]
- Stuart et al, E. (2015), *The Data Revolution: Finding the Missing Millions*, Overseas Development Institute, Londres, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9604.pdf>. [8]
- Stuart, E. et E. Samman (2017), *Defining "leave no one behind"*, Overseas Development Institute, Londres, <https://www.odi.org/publications/10956-defining-leave-no-one-behind>. [10]
- UNICEF (2017), *Narrowing the Gaps: The Power of Investing in the Poorest Children*, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, New York, https://www.unicef.org/publications/index_96534.html. [20]
- UNICEF (2007), *United Nations Childrens Fund Revised Country Programme Document (2008-2010)*, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Kathmandu, Nepal, https://www.unicef.org/about/execboard/files/07-PL52-Nepal-revisedversion-9_October_to_Rosa.pdf. [22]
- Vandemoortele, J. (2012), *Advancing the global development agenda post-2015: Some thoughts, ideas and practical suggestions*, United Nations System Task Team on the Post-2015 Development Agenda, New York, http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/jan_vandemoortele_Aug.pdf. [5]
- Wagstaff, A., C. Bredenkamp et L. Buisman (2014), « Progress on global health goals: Are the poor being left behind? », *World Bank Research Observer*, vol. 29/2, pp. 137-162. [3]
- Wilkinson, R. et K. Pickett (2009), *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Bloomsbury Press, New York. [12]



Extrait de :
Development Co-operation Report 2018
Joining Forces to Leave No One Behind

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/dcr-2018-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2018), « Pourquoi il est impératif de ne laisser personne de côté », dans *Development Co-operation Report 2018 : Joining Forces to Leave No One Behind*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/70c23af4-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.