Nations Unies A/HRC/62/42

Assemblée générale

Distr. générale
30 avril 2026
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme
Soixante-deuxième session
15 juin-10 juillet 2026
Point 3 de l'ordre du jour
Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement

La fabrique de la pauvreté

Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Olivier De Schutter

Résumé

Depuis sa nomination en 2020, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté a présenté douze rapports thématiques à l'Assemblée générale et au Conseil des droits de l'homme et a effectué huit visites de pays (dont une auprès d'institutions de l'Union européenne). Dans le présent rapport final, il passe en revue ses principales conclusions et propose des pistes pour l'avenir. Il explique le rôle fondamental des stratégies de lutte contre la pauvreté dans le combat contre la pauvreté et les inégalités et présente, à l'appui des réformes à mener, la Feuille de route pour éliminer la pauvreté en regardant au-delà de la croissance.

Merci de recycler

I. Introduction

1. Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, les chefs d'État et de gouvernement et les hauts représentants ont déclaré qu'ils étaient déterminés, d'ici à 2030, à « éliminer la pauvreté et la faim, sous toutes leurs formes et dans toutes leurs dimensions » et se sont dits résolus à « combattre les inégalités qui existent dans les pays et d'un pays à l'autre ». Ces promesses ne seront pas tenues. En 2025, plus d'un dixième de la population mondiale, soit 845 millions de personnes (dont 388 millions rien qu'en Afrique de l'Est et en Afrique australe), vivait encore dans l'extrême pauvreté ; en 2030, cette part devrait encore s'élever à 8,9 %, à moins d'un changement de cap radical[1]. Ces chiffres sont optimistes au point d'en être trompeurs, car ils se fondent sur un seuil de pauvreté international extrêmement bas, fixé à 3 dollars par jour en parité de pouvoir d'achat. Si l'on retenait le seuil plus réaliste de 8,20 dollars par jour en parité de pouvoir d'achat, 45 % de la population mondiale, soit 3,7 milliards de personnes, serait considérée comme vivant dans l'extrême pauvreté. Toujours selon ce seuil, 89,3 % de la population de l'Afrique subsaharienne (670 millions de personnes) vit aujourd'hui dans l'extrême pauvreté, un taux resté inchangé au cours des trente dernières années[2]. Par ailleurs, l'insécurité alimentaire modérée ou grave a touché 2,3 milliards de personnes en 2024. C'est 335 millions de plus qu'en 2019, ce qui s'explique par la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la crise du coût de la vie qui a suivi la hausse des prix de l'énergie fin 2021 et au cours du premier trimestre 2022[3]. Au moment de l'établissement du présent rapport (mars 2026), les États se préparent à affronter ce qui pourrait être la pire crise du coût de la vie depuis la grande crise financière, conséquence de la crise énergétique déclenchée par le conflit dans le golfe Persique.

2. Plus préoccupant encore, les États font aussi face à ce qui est désormais qualifié d'« urgence en matière d'inégalités » : neuf personnes sur dix vivent dans des pays qui dépassent le seuil de forte inégalité établi par la Banque mondiale (coefficient de Gini supérieur à 0,4), tandis que les inégalités de richesse, en particulier, se sont considérablement accentuées au cours des quarante dernières années[4]. En Inde, les 10 % les mieux payés concentrent environ 58 % du revenu national, tandis que les 50 % les moins bien payés n'en perçoivent que 15 % ; les 10 % les plus riches détiennent environ 65 % de la richesse totale, dont quelque 40 % pour les 1 % les plus riches[5]. En Fédération de Russie, les 10 % les plus riches possèdent 75 % de la richesse totale et, à eux seuls, les 1 % les plus riches en concentrent 47 %[6]. Au Mexique, les 10 % les mieux payés captent environ 59 % du revenu total, contre seulement 8 % pour la moitié moins bien payée. Les inégalités de richesse y sont plus prononcées encore, les 10 % les plus riches détenant 71 % de la richesse totale et les 1 % les plus riches environ 38 %[7]. En Colombie, où le coefficient de Gini relatif aux revenus est l'un des plus élevés au monde (0,53)[8], les 10 % les mieux payés perçoivent 60 % du revenu total, quand les 50 % les moins bien payés n'en touchent qu'environ 7 %. Les inégalités de richesse atteignent un niveau extrême : les 10 % les plus riches détiennent environ 71 % de la richesse totale, une situation qui s'est d'ailleurs aggravée au cours de la dernière décennie[9].

3. L'aggravation des inégalités de revenus et de richesse au sein des pays est une bombe à retardement. En réduisant la mobilité sociale et en limitant la capacité des groupes les plus pauvres à remédier à leurs désavantages, les inégalités transforment les sociétés qui se targuent d'être « méritocratiques » en sociétés de castes, ce qui constitue une trahison de

[1] https://social.desa.un.org/world-summit-2025/blog/the-sustainable-development-goals-have-improved-millions-of-lives-over-the.

[2] Selon le seuil de pauvreté fixé à 8,20 dollars par jour, 53,04 % de la population mondiale vivait dans l'extrême pauvreté en 2015 (Banque mondiale, « Poverty and inequality indicators », Poverty and Inequality Platform (consulté le 27 mars 2026)).

[3] *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2025* (Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et autres, 2025).

[4] Comité extraordinaire du G20 d'experts indépendants sur les inégalités mondiales, *Report of the G20 Extraordinary Committee of Independent Experts on Global Inequality* (2025).

[5] Voir https://wir2026.wid.world/www-site/uploads/2025/11/WIR26_Country_Sheets.pdf.

[6] Ibid.

[7] Ibid.

[8] A/HRC/59/51/Add.1, par. 7.

[9] Voir https://wir2026.wid.world/www-site/uploads/2025/11/WIR26_Country_Sheets.pdf.

l'idéal d'égalité des chances aux conséquences politiques de grande portée[10]. En effet, il n'est guère surprenant que des pays comme l'Afrique du Sud, le Brésil et la Colombie soient à l'avant-garde de la lutte mondiale contre les inégalités. Dans ces pays à fortes inégalités et faible mobilité, il faut neuf générations, voire plus, pour que ceux nés dans des familles modestes s'approchent du revenu moyen dans leur société en l'absence de transformations majeures[11]. Les Gouvernements de ces pays comprennent, peut-être mieux que d'autres, le coût énorme de l'inaction, car la persistance et, pire encore, l'aggravation des inégalités alimentent le mécontentement et la méfiance envers l'État. Les pays où les inégalités sont marquées ont sept fois plus de risques de connaître un recul démocratique que les pays plus égalitaires[12].

4. La persistance des inégalités aggrave la pauvreté, laquelle est une notion relative : elle ne se limite pas à une privation matérielle extrême, mais renvoie aussi à l'exclusion sociale des personnes qui ne parviennent pas à se conformer aux normes de comportement attendues au sein de la société à laquelle elles appartiennent[13]. De plus, les inégalités restreignent les possibilités d'épargner, d'acquérir des biens et d'en hériter. En particulier lorsqu'elles s'accompagnent d'une faible couverture de la protection sociale, les inégalités font que les personnes en situation de pauvreté sont souvent dans l'impossibilité de changer le cours de leur vie. Alors que les ménages les plus aisés peuvent amortir les chocs externes et internes, puisqu'ils disposent d'actifs accumulés, de relations sociales et de moyens d'accéder à l'enseignement supérieur qui leur ouvrent des possibilités d'emplois mieux rémunérés, les personnes plus pauvres sont moins bien armées pour gérer les risques ou se remettre des crises, une situation qui alimente des cercles vicieux par lesquels les inégalités se perpétuent et se creusent[14]. Les inégalités favorisent en outre la spéculation autour de certains actifs, notamment le foncier et le logement, qui deviennent inaccessibles aux personnes vivant dans la pauvreté en raison de la hausse des prix[15].

5. La pauvreté et les inégalités sont fabriquées. Si elles sont catastrophiques pour ceux qui en sont victimes et qui subissent l'exclusion, elles ne sont pas pour autant des catastrophes naturelles : les États peuvent agir en amont. Dans les sections qui suivent, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté expose sa vision du problème. Il explique le rôle des stratégies de lutte contre la pauvreté et présente, à l'appui des réformes à mener, la Feuille de route pour éliminer la pauvreté en regardant au-delà de la croissance[16].

II. Trois leviers pour lutter contre la pauvreté

A. Premier levier : redistribution post-marché

6. La réponse la plus évidente aux deux problèmes parallèles que sont la persistance de la pauvreté et l'aggravation des inégalités consiste à associer une fiscalité progressive et des mécanismes de redistribution reposant notamment sur les services publics et les systèmes de protection sociale.

7. Au cours de son mandat, le Rapporteur spécial a formulé plusieurs recommandations à cet égard. Il a appuyé la position du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui a souligné qu'il fallait mettre la politique fiscale au service de la réalisation des droits économiques et sociaux, tels que les droits au logement, à l'alimentation, à l'éducation, aux

[10] A/80/138, par. 29.
[11] Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *L'ascenseur social en panne ? Comment promouvoir la mobilité sociale* (Paris, 2018), p. 31.
[12] Eli G. Rau et Susan Stokes, « Income inequality and the erosion of democracy in the twenty-first century », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 122, nº 1 (janvier 2025).
[13] A/78/175, par. 39.
[14] Olivier De Schutter et autres, *The Escape from Poverty : Breaking the Vicious Cycles Perpetuating Disadvantage* (Bristol, Policy Press, 2023).
[15] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale nº 26 (2022), par. 2 a) et b).
[16] Voir A/HRC/62/42/Add.2.

soins de santé et à la sécurité sociale[17]. Il a insisté sur la nécessité d'accroître le soutien apporté aux pays en développement et en particulier aux pays à faible revenu, afin de les aider à établir des socles de protection sociale conformes à la Recommandation de 2012 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur les socles nationaux de protection sociale (nº 202)[18]. Il a plaidé en faveur d'un nouveau mécanisme de financement, le fonds mondial pour la protection sociale, qui permettrait d'apporter à ces pays un soutien prévisible à long terme[19], et il a présenté différentes solutions de financement qui pourraient être envisagées à cet égard[20]. Il a exhorté les États à faire davantage pour combler l'écart entre les droits à prestations (indemnités pour enfant à charge, prestations d'invalidité, prestations de chômage, pensions de retraite et revenu minimum) et l'accès effectif à ces droits, déplorant les taux élevés de non-recours aux prestations sociales, en particulier parmi les ménages qui ont le plus besoin d'aide[21]. Il a engagé les États à adapter leurs systèmes de sécurité sociale afin de mieux protéger les personnes vivant dans la pauvreté contre les effets des changements climatiques[22].

8. À plusieurs reprises, le Rapporteur spécial a exprimé sa préoccupation quant au fait que les travailleurs du secteur informel ne sont pas couverts par les régimes d'assurance sociale et qu'ils ne peuvent souvent pas non plus bénéficier des transferts monétaires réservés aux plus vulnérables, ce qui fait d'eux les « grands oubliés » de la protection sociale[23]. En 2024, 57,8 % de la main-d'œuvre mondiale, soit plus de 2 milliards de travailleurs (majoritairement des femmes), était employée dans le secteur informel. Dans les pays les moins avancés et en Afrique subsaharienne, 90 % des travailleurs relevaient de ce secteur[24].

9. Conformément à la Recommandation de 2015 de l'OIT sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle (nº 204) et à l'observation générale nº 23 (2016) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à des conditions de travail justes et favorables (par. 47 d)), le Rapporteur spécial a engagé les pays à adopter une approche en trois volets en matière de formalisation[25]. Premièrement, il conviendrait de protéger les droits humains des travailleurs du secteur informel afin d'éviter toute forme d'exploitation de la part d'employeurs peu scrupuleux. Les règles en matière de santé et de sécurité au travail, le salaire minimum, les droits syndicaux et le droit à l'égalité de traitement devraient être étendus à ces travailleurs et soumis au contrôle des services d'inspection du travail. Deuxièmement, les mécanismes de sécurité sociale devraient être progressivement ouverts aux travailleurs du secteur informel, de manière à lutter contre la concurrence déloyale exercée par les entreprises qui ne déclarent pas leurs salariés. Troisièmement, la formalisation devrait s'opérer progressivement, moyennant des mesures adaptées. Ainsi, dans les cas où les travailleurs du secteur informel bénéficient de certaines formes d'aide sociale, leur intégration dans le secteur formel ne devrait pas entraîner la perte immédiate et automatique de ces aides, sous peine de décourager fortement leur régularisation. La formalisation devrait en outre être encouragée, notamment par des mesures d'incitation destinées aux employeurs qui choisissent de régulariser leurs travailleurs : ces mesures pourraient prendre la forme, par exemple, d'une réduction du montant des cotisations sociales après la régularisation ou d'un conditionnement de l'attribution de marchés publics ou de l'accès au crédit à ladite régularisation, tant pour les entreprises concernées que pour leurs sous-traitants.

10. Cependant, ce premier levier se heurte à une limite de taille : il suppose des niveaux élevés de croissance économique. À l'heure actuelle, les dispositifs institutionnels prévoient que les recettes publiques proviennent principalement de la taxation des activités économiques. Par conséquent, un recul de la production économique peut mettre à mal les

[17] Voir E/C.12/2025/1.
[18] Voir A/HRC/47/36.
[19] Voir A/HRC/47/36 et A/HRC/59/51, annexe.
[20] Voir https://www.srpoverty.org/2025/01/17/financing-social-protection-floors-contribution-of-the-special-rapporteur-to-ffd4/.
[21] Voir A/HRC/50/38.
[22] Voir A/HRC/59/51.
[23] A/HRC/50/38, par. 37 à 41.
[24] Voir https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2025/2025_Factsheets.pdf.
[25] Voir, par exemple, A/HRC/59/51/Add.1.

finances publiques et menacer le financement de la protection sociale, en particulier lorsqu'il entraîne une diminution de l'emploi. Pareille situation peut avoir pour effet non seulement de réduire les recettes de l'État, mais aussi d'accroître les dépenses publiques consacrées aux allocations de chômage (dans les pays où des dispositifs de protection de ce type existent)[26]. De plus, moins la production économique totale augmente, plus la part du produit intérieur brut (PIB) qui devra être consacrée au service de la dette sera élevée. Or, dans nombre de pays en développement, il s'agit là d'un obstacle majeur au financement de la protection sociale. En 2024, la dette publique totale des pays en développement s'élevait à 31 000 milliards de dollars (avec un ratio dette/PIB de 54 %). Dans un pays en développement sur trois (ces pays comptant au total 3,4 milliards d'habitants), les dépenses consacrées au service de la dette dépassent déjà celles de santé ou d'éducation[27].

11. Tant que la croissance économique demeure une condition préalable au progrès social, les États se trouvent face à un dilemme : ils ont besoin de la croissance, mais celle-ci n'est pas soutenable et tend à reléguer d'autres objectifs au second plan. Depuis les années 1970, des spécialistes des sciences de la terre mettent en garde contre une croissance illimitée, qu'ils jugent irréaliste sur une planète aux ressources limitées, qui ne peut absorber indéfiniment les déchets et la pollution générés par l'intensification de l'activité humaine. Les modèles de développement dominants, axés sur la croissance, créent les conditions propices à ce que certains scientifiques appellent une « Terre en serre » : les systèmes climatiques se rapprochent de points de bascule qui mettent en péril les conditions mêmes grâce auxquelles la civilisation humaine a pu se développer pendant des millénaires[28]. L'appauvrissement de la biodiversité est tel qu'on ne parle plus aujourd'hui uniquement de « sixième extinction », mais de menace pour la sécurité nationale[29]. L'extraction et l'utilisation des ressources sont responsables de 55 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, tandis que les changements d'affectation des terres sont à l'origine de 90 % de la perte de biodiversité, des proportions qui devraient augmenter de 60 % d'ici à 2060 par rapport aux niveaux de 2020[30]. Les personnes vivant dans la pauvreté sont les plus touchées par ces crises environnementales, car souvent, elles tirent leurs moyens de subsistance des écosystèmes ou vivent dans les zones les plus vulnérables. Ce sont en outre elles qui ont le plus de mal à faire face aux conséquences de ces crises, comme la hausse des prix des denrées alimentaires, la baisse de la productivité du travail en extérieur et les atteintes à la santé liées au dérèglement climatique ou à la perte de biodiversité. De plus, elles ne bénéficient pas d'une protection sociale suffisante, et leur capacité de mobiliser l'épargne en temps de crise est fortement limitée[31].

12. L'insuffisance des réponses apportées par les États dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités contribue à l'effondrement écologique. Les modes de vie à très forte intensité carbone des élites fortunées et leurs choix d'investissement destructeurs pour l'environnement sont responsables d'une part disproportionnée des émissions mondiales de gaz à effet de serre : globalement, les 10 % les plus riches de la planète (dont les deux tiers vivent dans des régions à revenu élevé) contribuent à environ 36 à 45 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. À l'inverse, les émissions liées à la consommation et au mode de vie des citoyens à revenu moyen et des plus pauvres dans les pays émergents sont

[26] Lorenz Keyßer, Julia Steinberger et Matthias Schmelzer, « Economic growth dependencies and imperatives: A review of key theories and their conflicts », *Ecological Economics*, vol. 238 (décembre 2025).

[27] Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *A World of Debt: Report 2025* (2025).

[28] William J. Ripple et autres, « The risk of a hothouse Earth trajectory », *One Earth*, vol. 9, nº 2 (Février 2026).

[29] Michael B. Mahon et autres, « A meta-analysis on global change drivers and the risk of infectious disease », *Nature*, vol. 629 (2024) ; Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales, « Global biodiversity loss, ecosystem collapse and national security: a national security assessment » (2026).

[30] Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Global Resources Outlook 2024: Bend the Trend − Pathways to a Liveable Planet as Resource Use Spikes* (Nairobi, 2024).

[31] A/HRC/59/51, par. 8 à 10.

entre 5 et 50 fois inférieures à celles de leurs homologues des pays à revenu élevé[32]. Les inégalités encouragent en outre la concurrence de statut et alimentent donc le modèle de consommation du système économique mondial actuel, qui repose sur la production et l'achat toujours croissants de biens de consommation. Surtout, les économies qui tolèrent de fortes inégalités sont d'une inefficacité flagrante : elles exploitent les ressources et génèrent déchets et pollution pour répondre aux demandes exprimées par les groupes de la population disposant du plus fort pouvoir d'achat, au détriment des besoins fondamentaux des personnes vivant dans la pauvreté. Lorsque les fruits de la croissance sont inégalement répartis, les pays doivent atteindre des niveaux de croissance élevés (mesurés par la hausse du PIB) pour réduire la pauvreté, ce qui rend difficile de concilier cet objectif et le respect des limites planétaires.

13. Dans le Programme 2030, il est dit que les 17 objectifs de développement durable et les 169 cibles connexes sont « intégr[és] et indissociables »[33]. Le Rapporteur spécial s'est donc toujours efforcé d'établir un lien entre l'objectif 1 (Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde) et les autres objectifs, notamment l'objectif 12 (Établir des modes de consommation et de production durables) et l'objectif 13 (Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions). À cette fin, il a proposé des solutions pour parvenir à une « transition juste »[34] et éradiquer la pauvreté sans avoir d'abord à augmenter le PIB[35]. C'est aussi la raison pour laquelle la redistribution post-marché (premier levier) devrait être associée à des réformes du marché (deuxième levier) et à des investissements sociaux pré-marché (troisième levier).

B. Deuxième et troisième leviers : la création d'un marché plus inclusif et l'investissement social pré-marché

14. La fiscalité progressive et le renforcement de la protection sociale sont donc essentiels à la lutte contre la pauvreté. On ne saurait toutefois se contenter de ces seuls outils. Le premier levier consiste à trouver un juste équilibre entre, d'une part, orienter l'aide vers les ménages les plus pauvres, par exemple au moyen d'une évaluation indirecte des ressources et, d'autre part, éviter le risque de sous-inclusion. Les ménages à faible revenu ont du mal à réunir les documents nécessaires pour demander certaines prestations ou à accomplir les formalités complexes qui y sont associées, de sorte que le taux de non-recours aux prestations sociales est élevé. Qui plus est, l'évaluation indirecte des ressources, lorsqu'elle est effectuée par des agents locaux ou des travailleurs sociaux, peut être source de discrimination ou favoriser la corruption[36]. En outre, un ciblage excessif génère une forme d'anxiété chez les bénéficiaires potentiels et peut avoir des retombées mesurables sur leur santé mentale[37]. Il a aussi un coût politique : plus les prestations sociales sont réservées aux ménages les plus pauvres, moins elles suscitent l'adhésion de l'ensemble des contribuables, sauf si elles sont assorties de conditions strictes[38]. À plusieurs reprises, le Rapporteur spécial a souligné que la distinction entre les « pauvres méritants » et les « pauvres non méritants » posait de graves problèmes du point de vue des droits humains[39].

15. De plus, la redistribution post-marché (premier levier) ne saurait se substituer à une économie intrinsèquement plus inclusive (deuxième levier) ni à la lutte contre les causes profondes de la pauvreté intergénérationnelle (troisième levier). Ces leviers sont essentiels si l'on veut rompre les cycles de désavantage et garantir une véritable égalité des chances. Dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE),

[32] Shobhakar Dhakal et autres, « Emissions trends and drivers », dans Climate Change 2022 : *Mitigation* of Climate Change − Contribution du Groupe de travail III au sixième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2022), p. 219.

[33] Résolution 70/1 de l'Assemblée générale, annexe, par. 18.

[34] Voir A/75/181/Rev.1.

[35] Voir A/HRC/56/61.

[36] A/HRC/50/38, par. 49 à 51 et 65 à 67.

[37] A/79/162, par. 32.

[38] A/80/138, par. 43 à 45.

[39] A/79/162, par. 31 et 32 ; A/80/138, par. 5 à 13.

au moins un quart des inégalités de revenus (avant impôts et transferts) est imputable à des facteurs qui échappent au contrôle des individus, comme le sexe, le pays de naissance et, en particulier, le milieu socioéconomique de leurs parents (niveau d'éducation et profession), et qui expliquent entre 60 et 75 % des écarts observés. Dans des pays comme la Belgique, le Chili, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, l'Irlande, le Luxembourg, la Pologne et le Portugal, plus de 35 % des inégalités de revenus s'expliquent par des facteurs indépendants de la volonté des personnes concernées[40]. La comparaison de l'évolution, au cours des quinze dernières années, des inégalités de revenus et de l'égalité des chances dans les pays de l'OCDE montre que ces pays ont davantage réussi à réduire les écarts de situation qu'à lever les obstacles à long terme qui entravent l'égalité des chances. Autrement dit, ils compensent les effets des mécanismes de marché sans réussir à construire des économies véritablement inclusives. L'inégalité des chances s'est accentuée ces dernières années : même les sociétés dites « méritocratiques » ne parviennent plus à tenir leur promesse de lutter contre les inégalités.

16. Une économie inclusive (deuxième levier) est une économie qui favorise activement l'accès à des emplois décents, notamment en ce qu'elle permet de lutter contre la discrimination fondée sur la précarité socioéconomique ou le chômage de longue durée[41], et qui renforce la position de négociation des travailleurs en ce qu'elle défend les droits syndicaux et garantit le droit à un salaire décent et à une rémunération équitable. Le Rapporteur spécial a formulé des propositions concrètes à cet égard : il a notamment examiné les facteurs à l'origine de la prolifération des emplois précaires[42] et la manière dont l'instauration d'une garantie d'emploi pourrait renforcer la position de négociation des travailleurs[43].

17. L'investissement social (troisième levier) est le moyen le plus efficace de briser les cercles vicieux par lesquels la pauvreté se transmet de génération en génération, car il permet de remédier à la pauvreté touchant les enfants et d'investir dans des domaines comme la nutrition, le logement décent et l'enseignement de qualité. L'investissement social ainsi conçu, c'est-à-dire fondé sur la fourniture de services de base, pourrait cibler les régions les plus pauvres et les quartiers défavorisés, dès lors qu'il est désormais largement établi que les caractéristiques d'un quartier − notamment le revenu moyen des ménages, la proportion de foyers monoparentaux, le taux de criminalité, la proximité de figures de référence, les réseaux sociaux ainsi que l'accès aux espaces verts − ont une incidence déterminante sur les perspectives d'avenir des enfants[44]. L'investissement social est particulièrement important pour tenir compte des disparités géographiques entre les régions, qui découlent souvent de la faiblesse des infrastructures et de la moindre qualité des services publics. Au Mexique, les taux de pauvreté varient d'un facteur dix d'une région à l'autre − soit un écart d'environ 35 points de pourcentage − et on observe des disparités similaires en Colombie et en Italie, où l'écart entre les régions ayant les taux de pauvreté les plus élevés et celles affichant les taux les plus bas dépasse les 30 points de pourcentage[45].

18. Cette approche plus large − multidimensionnelle, à plus long terme et ciblée sur le plan géographique − est essentielle pour lutter contre une pauvreté qui n'est pas simplement passagère (résultant d'une perte soudaine de revenus à la suite d'un événement imprévu, comme le chômage, la maladie ou une catastrophe naturelle), mais chronique (liée à de

[40] OCDE, *To Have and Have Not: How to Bridge the Gap in Opportunities* (Paris, 2025), p. 11 et 48.
[41] Voir A/77/157.
[42] Voir A/78/175.
[43] Voir A/HRC/53/33.
[44] Voir A/76/177. Voir aussi Dilip Mookherjee, Debraj Ray et Stefan Napel, « Aspirations, segregation and occupational choice », *Journal of the European Economic Association*, vol. 8, nº 4 (janvier 2010) ; Vonnie C. McLoyd, Rosanne M. Jocson et Abigail B. Williams, « Linking poverty and children's development: concepts, models and debates », dans *The Oxford Handbook on the Social Science of Poverty*, David Brady et Linda M. Burton (dir. publ.) (Oxford, Oxford University Press, 2016) ; John M. Pascoe et autres, « Mediators and adverse effects of child poverty in the United States », *Paediatrics*, vol. 137, nº 4 (avril 2016) ; Raj Chetty et Nathaniel Hendren, « The effects of neighbourhoods on intergenerational mobility I: childhood exposure effects », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 133, nº 3 (août 2018).
[45] OCDE, *To Have and Have Not*, p. 80.

mauvaises conditions de vie et à un manque de perspectives économiques). Il est en outre essentiel de prévenir la pauvreté plutôt que de se contenter de verser des aides aux personnes et aux ménages qui y sont confrontés. Il est par exemple absurde de prétendre continuer de lutter contre la pauvreté au moyen de dispositifs de protection sociale (notamment le versement d'allocations de chômage ou les prestations d'aide sociale) alors qu'on encourage en parallèle la création d'emplois précaires rémunérés par des salaires de misère, ou de chercher à créer des emplois sans lutter contre la ségrégation sociale dans le logement, qui empêche les ménages à faible revenu d'accéder à des possibilités d'emploi.

19. Si ces trois leviers doivent sous-tendre l'action générale menée contre la pauvreté, garantir leur complémentarité n'est pas chose aisée. À cet égard, il peut être utile d'adopter une approche de lutte contre la pauvreté fondée sur les droits humains. Pareille approche permettrait, par exemple, de faire en sorte que les conditions d'octroi des prestations sociales n'aient pas pour effet de pénaliser les personnes vivant dans la pauvreté[46] ni d'accroître les taux de non-recours[47], mais qu'elles reposent sur la reconnaissance de droits opposables que les bénéficiaires peuvent faire valoir pour obtenir de l'aide dans leur recherche d'emploi ou pour accéder à des formations, à de meilleures conditions de logement ou à des écoles de qualité qui amélioreront les perspectives d'avenir de leurs enfants. Elle permettrait également de faire en sorte que, pour éviter que les prestations sociales créent une incitation à ne pas travailler, les salaires d'entrée soient revus à la hausse (plutôt que de réduire les prestations) et que les obstacles à l'emploi (tels que le manque de services de garde d'enfants et les coûts élevés des transports) soient levés. En Espagne, l'instauration en 2020 d'un régime national de revenu minimum (*ingreso mínimo vital*) a constitué une bonne occasion d'évaluer l'efficacité de ce type d'initiatives dites « *cash plus* ». Lancé parallèlement à ce régime, le Laboratoire de politiques d'inclusion a mobilisé 200 000 participants à travers le pays dans le cadre de 32 évaluations randomisées de programmes pilotes et a montré l'intérêt qu'il y a à combiner l'aide sociale et des mesures comme le tutorat personnalisé, l'accompagnement à la recherche d'emploi et l'aide à l'accès aux prestations sociales[48].

III. Actionner les trois leviers : le rôle des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté

20. Les États devraient adopter des stratégies de lutte contre la pauvreté fondées sur les droits humains, qui associent les personnes vivant dans la pauvreté à leur conception et à leur application et qui soient assorties d'objectifs à atteindre dans des délais précis[49]. Idéalement, ces stratégies devraient être inscrites dans la législation, comme cela a été fait en Belgique[50], en Bolivie (État plurinational de)[51], au Canada[52], en Colombie[53] et aux Philippines[54]. Si elles sont bien conçues, elles peuvent constituer un outil décisif pour garantir que les trois leviers de la lutte contre la pauvreté sont complémentaires et que les pays s'affranchissent de leur dépendance à la croissance. Fort de ses visites de pays et de l'examen d'un certain nombre d'expériences nationales, le Rapporteur spécial formule les recommandations ci-après.

[46] A/80/138, par. 5 à 13.
[47] A/HRC/50/38, par. 55.
[48] Laura Guilia Cassio, *Addressing Poverty in the EU: Insights from Science and Practice for an Anti-Poverty Strategy* (Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2026), p. 71.
[49] Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, par. 50.
[50] Loi du 9 octobre 2023 visant à renforcer la politique fédérale de lutte contre la pauvreté.
[51] Loi nº 777 du 21 janvier 2016, disponible à l'adresse suivante : https://sea.gob.bo/digesto/CompendioII/A/2_L_777.pdf.
[52] Loi de 2019 sur la réduction de la pauvreté.
[53] Loi nº 2294/23, disponible à l'adresse suivante : https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=209510.
[54] Loi nº 8425 de 1998, disponible à l'adresse suivante : https://pcw.gov.ph/assets/files/2020/03/republic_act_8425.pdf.

A. Diagnostic initial

21. Le premier enjeu consiste à évaluer correctement le niveau de pauvreté. Or, lorsque les mesures de la pauvreté reposent sur des enquêtes auprès des ménages, certaines catégories de personnes, comme les migrants sans papiers, les personnes sans abri et les personnes vivant dans des institutions, ne sont souvent pas prises en compte. En outre, les indicateurs généraux, comme ceux fondés sur les seuils de pauvreté nationaux, n'apportent guère d'éléments utiles à l'élaboration d'une stratégie, même lorsque les données sont ventilées par sexe, origine ethnique, zone rurale ou urbaine, ou tranche d'âge.

22. Les indicateurs fondés sur le revenu ne donnent pas non plus une vision complète du dénuement. Les outils de mesure devraient, au minimum, intégrer une approche multidimensionnelle de la pauvreté, afin de déterminer les domaines dans lesquels il est le plus urgent d'agir. À cet égard, l'Oxford Poverty and Human Development Initiative s'appuie sur l'indice de pauvreté multidimensionnelle, qui repose sur douze indicateurs liés au niveau de vie, à l'éducation et à la santé, et qui a déjà été éprouvé dans 109 pays. Cet indice a été complété en 2022 par l'indice de pauvreté multidimensionnelle en milieu rural, qui tient compte des possibilités réelles qui s'offrent aux populations rurales et couvre la sécurité alimentaire, la qualité de l'alimentation, l'éducation et le niveau de vie, ainsi que l'accès à des moyens de production agricoles adéquats, l'exposition aux risques, notamment environnementaux, et la protection sociale.

23. Les évaluations approfondies de la pauvreté devraient même aller au-delà de ces approches multidimensionnelles. Elles devraient permettre de mesurer non seulement les différentes formes de privation mais aussi les inégalités de revenus et de richesse, de manière à rendre compte de l'exclusion sociale qui découle de l'incapacité à satisfaire à des attentes sociales toujours plus élevées à mesure que la société s'enrichit. Si le coefficient de Gini peut être mobilisé à cette fin, l'indice de Palma (rapport entre la part des revenus du marché perçue par les 10 % les plus riches et celle perçue par les 40 % les plus pauvres) et le ratio des quintiles de revenus (ou ratio S80/S20, c'est-à-dire le rapport entre les revenus du quintile supérieur et les revenus du quintile inférieur) sont mieux adaptés pour mettre en évidence les évolutions observées aux deux extrémités de l'échelle des revenus.

24. Les évaluations de la pauvreté devraient en outre s'appuyer sur des indicateurs de mobilité sociale, qui permettent d'apprécier la mesure dans laquelle la situation socioéconomique des parents influence les perspectives de leurs enfants à l'âge adulte. Pareille analyse peut être conduite à un coût relativement modéré, au moyen d'une méthode prospective consistant à diviser la population en groupes d'individus se trouvant dans des situations similaires et à comparer les situations moyennes observées pour chacun de ces groupes. Cette méthode permet de déterminer quelles sont les situations initiales les plus pénalisantes et, partant, les mesures à prendre pour rétablir l'égalité des chances[55].

25. Enfin, les évaluations de la pauvreté devraient permettre de garantir que les dimensions cachées de la pauvreté, qui trouvent leur origine dans les dynamiques relationnelles (maltraitance institutionnelle, maltraitance sociale et contributions non reconnues) ou ont trait au vécu des personnes concernées (perte d'autonomie, souffrance, combat et résistance), sont prises en compte dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et qu'elles font l'objet de mesures[56]. Si l'on veut qu'il cerne correctement ces dimensions cachées, le diagnostic doit être fondé non seulement sur les données tirées de la recherche et des enquêtes, mais aussi sur l'opinion et le vécu des personnes vivant dans la pauvreté, qui devraient donc être associées à l'élaboration de la stratégie dès le début, c'est-à-dire dès la phase de diagnostic.

26. À partir de ce diagnostic initial, et toujours selon une démarche participative, il convient de définir, dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, les mesures à prendre pour réduire la pauvreté et le calendrier connexe, les services, institutions ou acteurs sociaux chargés de la mettre en œuvre, les sources de financement, en particulier

[55] OCDE, *To Have and Have Not*, encadré 1.3.

[56] Rachel Bray et autres, « Realising poverty in all its dimensions: a six-country participatory study », *World Development*, vol. 134, nº 4 (octobre 2020).

lorsque le financement provenant du budget général de l'État doit être combiné à des financements provenant d'autres sources, telles que des collectivités régionales ou locales ou des acteurs privés, et les indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés.

B. Coordination

27. En raison de leur caractère transsectoriel, les stratégies de lutte contre la pauvreté appellent une coordination entre les ministères et, dans les États à structure fédérale, une coordination avec les entités régionales. Il est notamment essentiel de coordonner les différentes politiques sectorielles, en particulier lorsque la lutte contre la pauvreté requiert davantage de financements (et donc la mobilisation de sources supplémentaires de recettes publiques) ou, à l'inverse, lorsque des réformes budgétaires susceptibles d'avoir un effet régressif (l'introduction d'une taxe carbone, par exemple) doivent être accompagnées de mesures compensatoires au bénéfice des ménages à faible revenu[57]. En outre, dès lors que la lutte contre la pauvreté ne peut reposer uniquement sur une redistribution post-marché, mais implique aussi la création d'un marché plus inclusif et un investissement social pré-marché, en particulier dans l'éducation et la protection de la petite enfance et dans la fourniture de services publics (santé, éducation, logement et transports), la mise en œuvre de la stratégie connexe nécessite l'intervention de plusieurs ministères. Au Portugal, le suivi de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté adoptée en 2023, qui comprend 270 mesures visant à réduire le risque de pauvreté et à ramener le taux d'exclusion sociale à 10 % d'ici à 2030, est assuré par une commission interministérielle de haut niveau[58]. En France, le délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté joue un rôle de coordination similaire[59]. En Espagne, la Stratégie nationale visant à prévenir et combattre la pauvreté et l'exclusion sociale (2024-2030) est mise en œuvre par l'intermédiaire d'une commission interministérielle. L'Irlande a adopté une Feuille de route pour l'inclusion sociale (2020-2025), qui fait intervenir plusieurs ministères sous la houlette du Ministère de la protection sociale.

28. Il est essentiel de renforcer la coordination pour accroître l'appui à l'économie des services à la personne. Si un consensus se dessine aujourd'hui sur la nécessité de renforcer cet appui, il n'en reste pas moins que les travailleurs du secteur des services à la personne (notamment ceux de l'éducation, de la santé et du travail social, ainsi que les travailleurs domestiques) sont sous-payés, et une grande part du travail de soins reste méconnue, non rémunérée et accomplie principalement par des femmes dans les ménages et la collectivité[60]. Cela explique en grande partie pourquoi celles-ci sont nettement plus exposées au risque de pauvreté que les hommes : en 2018, 249 millions de femmes travaillaient dans le secteur des services à la personne, contre 132 millions d'hommes. En outre, ce sont surtout elles qui accomplissent les tâches domestiques non rémunérées : en 2018 toujours, les femmes assuraient 76,2 % de ces tâches, ce qui avait privé 606 millions d'entre elles d'entrer sur le marché du travail faute d'être disponibles (contre seulement 41 millions d'hommes dans ce cas)[61]. Ce déséquilibre est aggravé par le fait que les mères célibataires constituent la grande majorité des ménages monoparentaux (84,3 % à l'échelle mondiale, selon une estimation)[62]. Dans son avis consultatif n° 31/25, dans lequel elle a affirmé que la Convention américaine relative aux droits de l'homme reconnaissait le droit aux soins comme un droit humain à part entière, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a évoqué une concentration structurelle des responsabilités de soins pesant sur les femmes, qui empêche

[57] Pour ce qui est de la tarification du carbone et de la nécessité d'une transition juste, voir A/75/181/Rev.1, par. 13 à 19.

[58] Voir https://portugal.gov.pt/en/gc23/communication/news/national-strategy-to-fight-poverty-government-presents-over-270-measures.

[59] Décret n° 2017-1488 du 23 octobre 2017 instituant un délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

[60] A/78/175, par. 50 à 54.

[61] OIT, « Le travail décent et l'économie du soin », document ILC.112/Rapport VI, encadré 5.

[62] Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), *Le progrès des femmes dans le monde 2019-2020 : Les familles dans un monde en changement* (New York, 2019), p. 63.

ces dernières de jouir effectivement de leurs droits. Elle a conclu que les États devaient prendre des mesures destinées à assurer une répartition plus équitable des tâches de soins et à établir des systèmes d'aide publique qui reconnaissent, valorisent et répartissent ces tâches[63].

29. La reconnaissance du droit aux soins − notamment le droit de fournir des soins, le droit de recevoir des soins et le droit de se soigner soi-même − revêt une importance particulière dans la lutte contre la pauvreté, d'une part parce que les femmes sont touchées de manière disproportionnée par la pauvreté, leur travail de soins n'étant souvent ni reconnu ni rémunéré[64], et d'autre part parce que les personnes vivant dans la pauvreté n'ont parfois pas les moyens de payer les soins : les familles à faible revenu peuvent se trouver dans l'incapacité de prodiguer les soins nécessaires à leurs enfants, en violation de l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant[65]. De plus, la sous-évaluation du travail de soins touche de manière disproportionnée les travailleurs migrants : 13 % des infirmiers dans le monde (soit au total 3,7 millions d'infirmiers) et 17 % des travailleurs domestiques sont des travailleurs migrants nés ou formés à l'étranger. On voit ainsi que la discrimination fondée sur le genre se recoupe souvent avec la discrimination liée à l'origine ethnique et au statut migratoire[66].

30. Il est indispensable d'adopter une approche intersectorielle permettant de protéger le droit aux soins et de valoriser et de reconnaître le travail de soin, contribuant ainsi à la lutte contre la pauvreté. C'est d'ailleurs ce qu'illustrent la création, au Brésil, d'un groupe de travail interministériel chargé d'élaborer une politique nationale de prise en charge qui réunit 17 ministères, mais aussi plusieurs initiatives semblables menées dans d'autres pays d'Amérique latine et des Caraïbes, en Asie et dans le Pacifique[67]. Si l'on veut progresser vers une économie des services à la personne respectueuse de l'égalité entre les femmes et les hommes, il faudrait harmoniser un certain nombre de domaines d'action politique, notamment : l'emploi (afin de parvenir à un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée, d'aider ceux qui dispensent des soins sans être rémunérés à intégrer le marché du travail, d'adopter des politiques en matière de congés pour soin et de mieux valoriser le travail de soins) ; la protection sociale (afin d'améliorer l'accès à la protection sociale pour les travailleurs domestiques, d'étendre la couverture et de renforcer l'adéquation des indemnités pour enfant à charge et de garantir l'accès à des services de garde d'enfants de qualité ainsi qu'aux soins de santé) ; la migration (afin de protéger les droits des travailleurs migrants du secteur des soins tout en évitant un « exode des cerveaux » préjudiciable aux pays d'origine)[68] ; le climat (afin de favoriser la transition des industries polluantes vers l'économie des services à la personne). En outre, une approche progressive, structurée autour de jalons (objectifs assortis de délais), peut permettre de faire en sorte que la reconnaissance du travail de soins aille de pair avec l'allégement de la charge pesant sur les femmes (grâce à une offre adéquate de services) et la redistribution (grâce à la lutte contre les stéréotypes de genre et la ségrégation). Elle peut aussi permettre que cette reconnaissance s'accompagne d'une meilleure rémunération du travail de soins et d'une meilleure représentation des travailleurs de ce secteur en ce qu'elle permettrait de renforcer les droits syndicaux et les mécanismes de négociation collective. L'ensemble de principes visant à promouvoir un travail décent dans l'économie des services à la personne (reconnaître, réduire, redistribuer, rémunérer et représenter) nécessite donc de s'appuyer sur des plans d'action pluriannuels qui associent divers ministères travaillant en étroite coordination.

[63] *The Content and Scope of the Right to Care and its Interrelationship with Other Rights*, avis consultatif AO-31/25, 12 juin 2025, par. 99 et 203.

[64] Voir A/68/293.

[65] Cour interaméricaine des droits de l'homme, *The Content and Scope of the Right to Care and its Interrelationship with Other Rights*, avis consultatif AO-31/25, par. 178.

[66] OIT, « Le travail décent et l'économie du soin », par. 78.

[67] OIT et Banque asiatique de développement, *Investments in Childcare for Gender Equality in Asia and the Pacific* (Genève et Manille, 2023), chap. 3 ; Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, *The Care Society: A Horizon for Sustainable Recovery with Gender Equality* (Santiago, 2022), chap. VI.

[68] Organisation mondiale de la Santé, « Code de pratique mondial de l'OMS pour le recrutement international des personnels de santé », document WHA63.16.

31. La lutte contre la ségrégation géographique entre les groupes socioéconomiques montre elle aussi l'intérêt qu'il y a à renforcer les synergies entre les politiques sectorielles. À la lumière des « effets de quartier » évoqués précédemment, il apparaît nécessaire d'aider les ménages à faible revenu à accéder à des logements situés dans des quartiers plus aisés. Cependant, encourager pareille mobilité risque d'être contreproductif, tant pour les ménages concernés (qui perdront leurs liens sociaux et feront peut-être face à un environnement hostile dans leur nouveau quartier) que pour ceux qui restent (le quartier défavorisé pourrait pâtir de ces départs), à moins que l'on s'efforce à la fois de faciliter la création de liens sociaux dans le nouveau quartier (en renforçant le capital social « de liaison verticale ») et de soutenir la revitalisation du quartier défavorisé que beaucoup sont tentés de quitter[69]. Les mesures visant à promouvoir la mobilité résidentielle et la déségrégation devraient donc s'accompagner de mesures tendant à recréer des liens d'entraide et d'investissements plus poussés dans les services publics destinés aux quartiers majoritairement pauvres. Toutes ces initiatives devraient être coordonnées dans le temps : elles ne peuvent être mutuellement bénéfiques que si elles sont mises en œuvre en parallèle.

C. Responsabilité

32. Les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté contribuent à renforcer les mécanismes de responsabilité. Elles devraient comporter des objectifs précis, mesurables, réalisables, pertinents et assortis d'échéances, afin de permettre aux partis politiques d'opposition, aux organisations non gouvernementales, aux syndicats et aux médias de juger des progrès accomplis. Les objectifs devraient être contraignants : rien ne justifie qu'ils ne soient que de simples vœux pieux, d'autant plus lorsque leur réalisation est progressive et qu'ils sont considérés comme atteignables sur le long terme. Si seule la Charte sociale européenne, dans sa version révisée, reconnaît expressément le droit d'être protégé contre la pauvreté et l'exclusion sociale[70], il est admis dans tous les instruments relatifs aux droits humains que l'on ne saurait priver certains groupes de la population de leurs droits humains au seul motif qu'ils sont pauvres. Fixer des objectifs contraignants s'agissant d'éradiquer l'extrême pauvreté et de réduire la pauvreté monétaire (ou les disparités de revenus) apparaît comme la prochaine étape logique si l'on entend donner effet à ce principe. Certaines stratégies nationales de lutte contre la pauvreté comportent en outre des engagements visant à réduire les disparités entre les régions. Au Portugal, la stratégie nationale et le plan d'action connexe (2022-2025) ont fixé un objectif concret en matière d'inégalités territoriales : ramener le taux de pauvreté des sept régions et des deux régions autonomes du pays à un maximum de trois points de pourcentage au-dessus de la moyenne nationale[71].

33. Les indicateurs retenus pour suivre les progrès peuvent être tant quantitatifs que qualitatifs, mais ils doivent couvrir trois dimensions de la mise en œuvre : a) les décisions ou mesures officielles à prendre pour établir un cadre réglementaire ou des politiques publiques adaptés (indicateurs structurels) ; b) les engagements budgétaires nécessaires ainsi que les autres ressources à affecter à la mise en œuvre (indicateurs de processus) ; c) les résultats à atteindre (indicateurs de résultats)[72]. Les indicateurs de résultats sont particulièrement utiles pour garantir l'évaluation périodique des mesures de politique générale. Ainsi, les initiatives qui ont fait leurs preuves pourront être déployées à plus grande échelle et celles qui n'ont pas été concluantes pourront être progressivement abandonnées.

[69] Boglárka Méreiné-Berki, György Málovics et Remus Creţan, « "You become one with the place" : social mixing, social capital, and the lived experience of urban desegregation in the Roma community », *Cities*, vol. 117 (octobre 2021).

[70] L'article 30 garantit l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale et engage les États Parties à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille.

[71] Voir https://www.justtransition.be/sites/default/files/2024-03/ECJT-break-out%231-Portugese%20poverty%20strategy.pdf.

[72] HCDH, *Indicateurs des droits de l'homme − Guide pour mesurer et mettre en œuvre* (Genève, 2012).

34. Étant donné que la lutte contre la pauvreté passe par la réalisation des droits humains, il convient d'encourager les organismes nationaux de statistique à coopérer avec les institutions nationales des droits humains afin de définir un ensemble d'indicateurs les plus à même d'accompagner la mise en œuvre de la stratégie, compte tenu à la fois des contraintes de capacités (ce qui est techniquement faisable) et de la nécessité de choisir des indicateurs qui garantiront au mieux le respect du principe de responsabilité et une mise en œuvre efficace.

35. Idéalement, outre le suivi assuré par le groupe interministériel chargé de la mise en œuvre, les stratégies devraient comporter un mécanisme de suivi indépendant, associant des représentants de la société civile et les principaux intéressés, à savoir les personnes vivant dans la pauvreté. La pratique n'est pas uniforme à cet égard. Certains pays prévoient la présentation régulière de rapports devant une assemblée parlementaire (Belgique, Irlande et Pays-Bas (Royaume des)) ou devant des organismes d'experts indépendants (Belgique). Les personnes vivant dans la pauvreté et les organisations qui les représentent sont généralement associées à ces activités par le biais d'instances consultatives comme, dans le cas de l'Espagne, la Commission du dialogue civil, le Groupe pour l'inclusion sociale, l'emploi et les affaires rurales du Conseil d'État des organisations non gouvernementales pour l'action sociale et le Réseau pour l'inclusion sociale[73]. Il est également possible de demander à l'organisme chargé de suivre la mise en œuvre, comme le Conseil consultatif national sur la pauvreté au Canada, de demander l'avis de personnes qui ont connu la pauvreté.

D. Participation

36. L'élaboration de stratégies nationales de lutte contre la pauvreté est de nature à favoriser la participation des personnes vivant dans la pauvreté. S'il peut sembler ardu de garantir la participation effective de ces personnes à toutes les actions qui les concernent, il convient de veiller à ce qu'elles prennent au moins part à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des stratégies visant à garantir que l'ensemble des politiques sectorielles concourent à l'éradication de la pauvreté.

37. Certains pays adoptent déjà des bonnes pratiques. En Belgique, la participation des acteurs concernés à la stratégie de lutte contre la pauvreté a été progressivement renforcée : adoptée en 2022, la quatrième mouture de la stratégie fait désormais intervenir le Réseau belge de lutte contre la pauvreté, une administration spécialisée (le Service de lutte contre la pauvreté), les centres publics d'action sociale, la Plateforme belge contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que le Réseau des fonctionnaires fédéraux de lutte contre la pauvreté. En 1988, la France a créé le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté (CNLE), un organe consultatif qui réunit des fonctionnaires, des représentants de la société civile, des partenaires sociaux, des experts et des personnes ayant une expérience directe de la pauvreté. Au Maroc, une commission spéciale a été établie dans l'objectif de tracer les contours du nouveau modèle de développement et a permis à près de 10 000 personnes de participer à la définition des priorités. Lancée en 2005, l'Initiative nationale pour le développement humain s'appuie quant à elle principalement sur des comités locaux de développement humain qui contribuent à déterminer quelles initiatives sont les mieux adaptées aux besoins des populations locales. Au Portugal, la stratégie nationale s'articule autour d'un forum consultatif faisant intervenir les pouvoirs publics et la société civile, tandis que le Centre de planification et d'évaluation des politiques publiques veille à ce que les organisations de lutte contre la pauvreté participent au suivi. En 2019, l'Écosse a créé une commission sur la pauvreté et les inégalités, dont les travaux sont étayés par les réflexions d'un groupe de personnes ayant connu la pauvreté (Experts by Experience Panel). Dans sa Stratégie nationale visant à prévenir et combattre la pauvreté et l'exclusion sociale (2024-2030), l'Espagne reconnaît le rôle important que jouent les « experts du vécu » et fait en sorte que des acteurs de la société civile prennent part aux travaux d'un groupe de travail du Conseil d'État des organisations non gouvernementales pour l'action sociale. Ce ne sont

[73] Voir https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/derechos-sociales/inclusion/docs/Estrategia_Prevencion_Pobreza_EN.pdf.

là que quelques exemples qui illustrent la multiplication des dispositifs de planification participative dans la lutte contre la pauvreté.

38. Toutes les formes de participation ne se valent pas, cependant. Les organisations de lutte contre la pauvreté sont parfois les seules à être associées aux processus participatifs, au détriment des personnes ayant une expérience directe de la pauvreté. La participation revêt dans certains cas un caractère informel, plutôt que de reposer sur un droit à la participation prévu par la loi. Surtout, elle reste trop souvent de façade, voire purement symbolique. Elle est pensée comme une simple consultation, visant essentiellement à légitimer des choix déjà arrêtés, à l'issue de processus technocratiques ou descendants. Comme le souligne l'OCDE, cette pratique risque de décevoir les citoyens et de miner leur confiance dans les pouvoirs publics[74]. Même dans les cas où la participation débouche sur des changements de politiques publiques, elle n'en demeure pas moins extractive, car elle vise à obtenir des personnes vivant dans la pauvreté des connaissances fondées sur l'expérience − qui sont particulièrement précieuses en raison de leur caractère local et contextuel et rendent l'intervention plus efficace − et ne contribue pas à l'autonomisation des personnes concernées.

39. Une participation constructive, telle qu'elle est préconisée dans les Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme − et en tant que composante essentielle du droit au développement[75] −, devrait être envisagée comme une forme de co-construction, dans laquelle la prise de décisions est commune aux décideurs politiques et aux personnes concernées[76]. Ainsi, non seulement la mesure prise sera-t-elle perçue comme plus légitime et se révélera-t-elle plus efficace (en partie parce que ses objectifs seront mieux compris par les personnes concernées), mais les bénéficiaires seront aussi mieux informés de leurs droits et encouragés à signaler toute négligence dans la prestation des services, tout acte de corruption ou tout autre obstacle susceptible de nuire à l'efficacité de la mesure en question. Conçu conjointement par le Rapporteur spécial et le Mouvement international ATD Quart Monde, l'outil inclusif et délibératif d'élaboration et d'évaluation des politiques (IDEEP) vise à accompagner l'instauration de processus véritablement participatifs, afin de remédier au manque de représentation des personnes vivant dans la pauvreté dans la prise de décisions politiques[77].

E. Planification à long terme

40. Les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté apportent un élément de planification à long terme dans la prise de décisions politiques. Une telle planification permet de sanctuariser des ressources de manière à ce que le financement des politiques de lutte contre la pauvreté ne soit pas tributaire d'arbitrages budgétaires dictés par la nécessité de réduire les dépenses à court terme pour préserver l'équilibre des finances publiques. Elle est essentielle : si, à court terme, les investissements qui visent à briser les cercles vicieux de la pauvreté (notamment par la lutte contre la pauvreté touchant les enfants) peuvent sembler grever les finances publiques, ils ont le potentiel de générer des retours sur investissement très élevés à long terme. Ils peuvent améliorer la productivité future de l'enfant à l'âge adulte, réduire les coûts de santé et les taux de criminalité (et donc les besoins en matière de maintien de l'ordre) tout au long de la vie, avoir des effets multiplicateurs sur l'économie et, puisqu'ils créent du capital humain (et améliorent donc la qualité de la main-d'œuvre), en accroître la compétitivité. De nombreuses études confirment les conclusions présentées par le Rapporteur spécial à cet égard[78]. Par exemple, en s'appuyant sur les données d'une enquête menée dans 27 pays européens, l'OCDE a constaté que la pauvreté touchant les enfants coûte en moyenne

[74] *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes,* Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique (Paris, 2022), p. 21.

[75] Le Rapporteur spécial sur le droit au développement a souligné que, pour garantir la pleine participation des citoyens aux décisions qui influent sur leur développement, il est nécessaire de garantir l'intégration et la participation significative des acteurs concernés à tous les niveaux du processus décisionnel (A/HRC/39/51, par. 66).

[76] Voir A/HRC/23/36.

[77] Voir https://www.atd-quartmonde.org/wp-content/uploads/2024/11/2024-04-IDEEP-fr.pdf.

[78] A/HRC/47/36, par. 22 à 32.

l'équivalent de 3,4 % du PIB chaque année, en raison de la réduction de l'emploi, de la baisse des revenus et de la détérioration de la santé, mais aussi des coûts liés aux pertes pour les finances publiques et aux dépenses sociales[79].

41. La planification à long terme des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté revêt une importance particulière lorsque cette lutte vise à réduire la dépendance à l'égard d'une croissance économique préjudiciable sur les plans social et environnemental. La réalisation de l'objectif à long terme, qui consiste à éradiquer la pauvreté sans dépendre d'une croissance infinie, peut nécessiter l'adoption d'un ensemble de mesures, comme la réduction du temps de travail, la tarification du carbone, l'appui au travail de soin et sa valorisation ou encore la redéfinition du rôle du commerce international. De telles mesures ne peuvent cependant être mises en œuvre d'un seul tenant, non seulement parce qu'elles risquent de se heurter à des obstacles politiques, mais aussi parce que leur déploiement suppose que certaines conditions préalables soient réunies. Elles nécessitent une stratégie pluriannuelle qui définisse les différentes étapes nécessaires à l'adoption de ces mesures et permette de créer les conditions propices à leur déploiement. Pareille stratégie pourrait donc contribuer à articuler une vision à long terme − celle d'une société ayant éradiqué la pauvreté sans dépendre de la croissance économique − avec les mesures de court terme à prendre dans l'immédiat pour progresser dans cette direction.

IV. Des signes d'espoir

42. Certains signes indiquent que les États commencent à s'affranchir de l'idée illusoire selon laquelle la croissance permettrait automatiquement de réduire la pauvreté, et qu'ils s'attachent enfin à donner la priorité à la lutte contre la pauvreté et les inégalités, plutôt qu'à des indicateurs abstraits de la prospérité globale, comme le PIB. C'est précisément ce changement de perspective que la Feuille de route pour éliminer la pauvreté en regardant au-delà de la croissance vise à accompagner.

A. Initiatives qui se font jour

43. L'Alliance mondiale contre la faim et la pauvreté a été lancée sous la présidence brésilienne du G20 afin de renforcer la coopération internationale à l'appui des mesures de lutte contre la pauvreté qui ont fait leurs preuves. On trouve, dans le « panier de mesures » de l'Alliance, tout un ensemble de mesures de ce type dans des domaines tels que la protection sociale, l'appui aux petits agriculteurs, l'accès aux services de base et la nutrition. Le volet consacré à l'appui aux programmes nationaux vise quant à lui à mobiliser des ressources financières et des connaissances au service de programmes pilotés par des États, de manière à renforcer l'appui de la communauté internationale en faveur des cadres nationaux, des registres sociaux et des systèmes de prestation de services existants. Dans le cadre d'initiatives accélérées (*sprints*) prises par l'Alliance à l'horizon 2030, 41 États, 13 organisations intergouvernementales et institutions financières ainsi que 19 acteurs non étatiques se sont engagés à soutenir le déploiement à plus grande échelle de mesures dans les domaines des transferts de revenus, de l'alimentation scolaire, de l'inclusion socioéconomique, du développement de la petite enfance, de l'agriculture familiale et de l'accès à l'eau. Cette initiative repose sur la conviction que, lorsque la marge d'action budgétaire est réduite, la fragmentation et la duplication des mesures de lutte contre la pauvreté entraînent des coûts d'opportunité accrus.

[79] OCDE, *The Economic Costs of Childhood Socio-Economic Disadvantage in European OECD Countries*, OECD Papers on Well-being and Inequalities, nº 9 (2022). Voir aussi, par exemple, Donald Hirsch, « Estimating the costs of child poverty » (New York, Joseph Rowntree Foundation, 2008) ; Michael McLaughlin et Mark Rank, « Estimating the economic cost of childhood poverty in the United States », *Social Work Research*, vol. 42, nº 2 (juin 2018) ; OIT et Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Plus d'un milliard de raisons : Le besoin urgent de mettre en place une protection sociale universelle pour les enfants* (Genève et New York, 2023) ; Dominic Richardson et autres, *Too Little Too Late: An Assessment of Public Spending on Children by Age in 84 Countries* (Florence, Bureau de la recherche de l'UNICEF − Innocenti, 2023).

44. La présidence sud-africaine du G20 a chargé un groupe d'experts de dresser un état des lieux des inégalités dans le monde et de réfléchir à des solutions susceptibles d'y remédier. Dans son rapport final, le Comité extraordinaire du G20 d'experts indépendants sur les inégalités mondiales a proposé la création d'un panel international sur les inégalités face à l'urgence que représentent ces inégalités. Dans ses contributions au panel, le Rapporteur spécial a recommandé que celui-ci aide les États à suivre non seulement les écarts de situation et les inégalités produites par le marché, mais aussi la mobilité sociale. Il a en outre proposé que le panel se dote, en complément des groupes de travail chargés d'étudier la mesure des inégalités et les conséquences de leur aggravation, d'un groupe de travail chargé d'étudier les mesures de politique générale à envisager pour réduire les inégalités. L'idée serait de réfléchir à des solutions dépassant l'approche classique « croissance-fiscalité-redistribution », qui a jusqu'à présent été privilégiée dans la lutte contre les inégalités verticales.

45. Ainsi, de plus en plus de voix s'accordent à reconnaître que les cadres économiques dominants montrent leurs limites et qu'un changement d'approche s'impose. C'est ce que reflètent les travaux menés par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur une économie centrée sur les droits humains[80], les propositions relatives à la mesure du bien-être formulées par le Groupe d'experts de haut niveau « Au-delà du PIB », nommé par le Secrétaire général[81](dont les travaux seront complétés par ceux du Groupe d'experts en mesure du bien-être, chargé de concevoir un cadre pour la mesure du bien-être inclusif et durable) ou le lancement, par l'Espagne, l'OCDE, le Secrétariat général ibéro-américain et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, de l'Alliance mondiale « Au-delà du PIB » à l'occasion de la quatrième Conférence internationale sur le financement du développement.

46. Tel était d'ailleurs le principal message du Rapporteur spécial dans le rapport présenté au Conseil des droits de l'homme à sa cinquante-sixième session. Selon lui, pour être crédibles, les stratégies de lutte contre la pauvreté devraient aller au-delà d'une simple redistribution *a posteriori* (premier levier) pour inclure des mesures visant à rendre les marchés intrinsèquement plus inclusifs (deuxième levier) et à renforcer l'investissement social (troisième levier). Ce n'est pas tout : elles devraient aussi viser à diminuer la dépendance à l'égard de la croissance économique, afin de mieux concilier les objectifs d'éradication de la pauvreté et de réduction des inégalités, d'une part, et les contraintes environnementales, d'autre part. En outre, elles ne devraient pas aboutir à une forme de croissance contreproductive, qui, au nom de l'expansion économique, conduit à flexibiliser le travail au mépris des droits des travailleurs et à créer un climat d'investissement favorable aux entreprises au détriment de la justice fiscale et de la santé des communautés[82].

B. Feuille de route pour éliminer la pauvreté en regardant au-delà de la croissance

47. La Feuille de route est le fruit de dix-huit mois de délibérations et de travaux menés par différents acteurs (États Membres, syndicats, société civile, experts indépendants et organismes des Nations Unies), qui ont œuvré de concert à la définition d'un ensemble de mesures prioritaires qui pourraient permettre d'éliminer la pauvreté en regardant au-delà de la croissance. La Feuille de route recense des mesures à prendre dans cinq domaines, à savoir : la transformation des systèmes économiques ; le travail, les soins et la démocratie économique ; les services de base universels et la protection sociale ; la justice écologique ; la transformation de l'ordre économique international. À cela s'ajoute un domaine transversal qui regroupe les outils de gouvernance nécessaires pour mener une transition juste, ordonnée et démocratique. En présentant cette feuille de route, le Rapporteur spécial espère étoffer la

[80] Voir https://www.ohchr.org/en/sdgs/human-rights-economy-seeding-change-economy-enhances-human-rights.

[81] Le Secrétaire général a créé le Groupe d'experts de haut niveau en mai 2025, en application du Pacte pour l'avenir adopté le 22 septembre 2024. Le Groupe a présenté un rapport d'étape au deuxième Sommet mondial pour le développement social, en novembre 2025 ; son rapport final n'avait pas encore été publié au moment de l'établissement du présent document.

[82] A/HRC/56/61, par. 4.

panoplie des instruments de politique publique destinés à lutter contre la pauvreté et aider les pays à s'affranchir des trajectoires établies.

48. Les propositions retenues ont été évaluées avec soin sur la base de l'expérience acquise, dans le but d'orienter l'action et de favoriser un apprentissage collectif plus rapide. Cela étant, leur pertinence varie selon les contextes nationaux. En particulier, si les pays à revenu élevé devraient désormais se concentrer sur des priorités autres que la croissance économique, les pays à faible revenu ont, eux, toujours besoin de croissance pour financer leurs infrastructures et améliorer le bien-être de leur population. Même dans ces pays, cependant, le modèle de croissance suivi jusqu'à présent n'est pas viable et a souvent creusé l'écart entre les riches et les pauvres. En raison du poids de la dette, l'accent a été mis sur la compétitivité à l'exportation, laquelle repose sur l'extraction des ressources et sur l'exploitation d'une main-d'œuvre bon marché et docile. Un tel modèle de développement n'est pas tenable : il engendre des coûts environnementaux considérables sans permettre de lutter efficacement contre la pauvreté.

49. L'une des principales questions auxquelles la Feuille de route cherche à répondre est celle de savoir comment les États peuvent étendre la prestation de services publics et le financement de la protection sociale tout en réduisant leur dépendance vis-à-vis de la croissance économique. Deux stratégies peuvent être envisagées à cet égard. La première consiste à réduire au minimum la demande en matière de dépenses sociales en privilégiant une action en amont plutôt qu'en aval, l'objectif étant d'améliorer le bien-être et de réduire les inégalités avant redistribution. Il s'agit notamment de mener des actions de santé préventive, d'adopter des politiques sociales avant redistribution (deuxième et troisième leviers mentionnés précédemment) et de prendre des mesures d'atténuation des risques environnementaux et d'adaptation à ceux-ci. La deuxième consiste à agir sur l'offre et à rendre la prestation d'aide sociale moins tributaire de la croissance. Il s'agit notamment d'augmenter les recettes publiques grâce à une imposition progressive (des revenus et, surtout, de la richesse), de renforcer l'imposition des sociétés et de taxer les activités nuisibles à l'environnement, mais aussi de maximiser les effets de la protection sociale sur la réduction de la pauvreté, en démarchandisant la fourniture de biens et de services destinés à répondre à des besoins essentiels et en organisant leur répartition sur la base des principes de réciprocité ou de redistribution. Ici, l'idée est d'inverser la tendance à la privatisation, un revirement parfois qualifié de « remunicipalisation » des services de base. Il est en outre possible de concevoir des politiques monétaires qui privilégient le bien-être plutôt que la croissance. Si, aujourd'hui, la création monétaire est en grande partie assurée par des institutions financières commerciales qui cherchent à financer des activités rentables plutôt qu'à investir dans ce qui compte réellement, elle pourrait être réorientée, dans une certaine mesure de façon à limiter les risques inflationnistes, afin de mieux servir les objectifs de la transition écosociale.

50. Si la pauvreté est fabriquée − c'est-à-dire qu'elle est créée et perpétuée par des choix institutionnels qui déterminent la manière dont le travail est valorisé, la richesse imposée, le travail de soin rémunéré et les marchés réglementés −, il ne suffit pas de compenser ses effets pour l'éradiquer : il faut transformer les règles économiques, les mécanismes d'incitation et les rapports de force qui la génèrent systématiquement. Il faut adopter une approche systémique, celle d'une économie centrée sur les droits humains, pour refonder les systèmes économiques de sorte qu'ils garantissent le bien-être de tous dans le respect des limites planétaires : cela implique de réorienter la production et les investissements, qui ne doivent plus servir à l'enrichissement d'une minorité, mais à la réalisation des droits de la majorité. La Feuille de route donne corps à cette vision et balise le chemin à suivre pour la concrétiser.

V. Conclusions et recommandations

51. **Les participants au Sommet sur les objectifs de développement durable de 2027 se pencheront sur le développement d'ici à 2030 et au-delà. La lutte contre la pauvreté et les inégalités devrait être au cœur de la nouvelle génération d'objectifs de développement, étant entendu que la pauvreté n'est pas une fatalité, mais qu'elle résulte de choix politiques et d'injustices structurelles. C'est une bataille que l'on peut gagner.**

Il faudra toutefois redoubler d'imagination, faire preuve de plus d'audace et manifester une volonté politique plus forte.

52. ***Redoubler d'imagination.*** **Les États Membres devraient redoubler d'efforts pour lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités sans miser uniquement sur la croissance économique. Ils pourraient commencer par adopter des indicateurs de progrès qui ne se limitent pas au PIB et qui sont conformes aux normes et standards en matière de droits humains, dans le droit fil des propositions du Groupe d'experts de haut niveau « Au-delà du PIB », nommé par le Secrétaire général, et de la demande formulée dans le Pacte pour l'avenir. Ce ne sera toutefois pas suffisant : il est temps de s'affranchir non seulement du PIB, mais aussi de la croissance, et de prendre des mesures de politique générale qui font passer le bien-être avant la seule croissance économique.**

53. ***Faire preuve de plus d'audace et manifester une volonté politique plus forte.*** **Conformément aux Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté axées sur les droits devraient être conçues de manière à permettre de mesurer toutes les dimensions de la pauvreté et des inégalités (notamment la mobilité sociale et les dimensions cachées de la pauvreté), à fixer des objectifs contraignants en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités, et à faire en sorte que le principe de responsabilité soit appliqué, que le processus soit participatif et que la planification à long terme favorise l'équité intergénérationnelle, ce qui passe notamment par l'identification des besoins budgétaires et la sanctuarisation des ressources correspondantes. Ces stratégies ne seront efficaces que si elles associent une redistribution post-marché à des réformes du marché et à des investissements sociaux pré-marché. Il faut rendre les économies intrinsèquement inclusives et durables, plutôt que de les axer uniquement sur la croissance et la compétitivité à l'exportation, et briser les cycles qui perpétuent la pauvreté chronique d'une génération à l'autre.**

54. **Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a un rôle à jouer à cet égard. Il devrait demander que des stratégies de lutte contre la pauvreté soient adoptées. Il devrait en outre insister pour que les États Parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels se penchent sur la question du non-recours aux droits et prennent des mesures efficaces de lutte contre la discrimination fondée sur le désavantage socioéconomique.**

55. **Le panel international sur les inégalités pourrait lui aussi jouer un rôle majeur en la matière. Il ne pourra toutefois faire réellement la différence que s'il parvient à amener les États à se pencher sur la question de la mobilité sociale, mais aussi à proposer des mesures de politique générale qui dépassent la logique de croissance. La Feuille de route pour éliminer la pauvreté en regardant au-delà de la croissance peut constituer une source d'inspiration à cet égard, notamment parce qu'elle fait le lien entre les revendications des mouvements sociaux et l'expertise scientifique, et parce qu'elle fédère les acteurs qui se mobilisent en faveur de la justice sociale et ceux qui cherchent à enrayer l'effondrement écologique.**

56. **Pour conclure, le Rapporteur spécial tient à exprimer sa profonde gratitude à tous ceux qui lui ont accordé leur confiance au cours de son mandat. Aucune expertise ne saurait toutefois rivaliser avec celle des personnes vivant dans la pauvreté, qui ont bien trop souvent été ignorées dans la recherche de solutions susceptibles de leur venir en aide. Les mesures qui excluent ces personnes sont vouées à l'échec : on ne peut réussir qu'en les écoutant et en apprenant de leur expérience.**