

Les enseignements des relations Nord-Sud

ROBERTO BISSIO est membre du Comité international ATD Quart Monde du 17 octobre et coordinateur de Social Watch, réseau mondial d'organisations de la société civile qui cherchent à rendre leurs chefs d'État et de gouvernement comptables des engagements solennels qu'ils ont pris au plus haut niveau auprès des Nations unies en vue d'éradiquer la pauvreté et d'atteindre l'égalité entre les sexes.

Depuis la création des Nations unies en 1945, l'histoire de la solidarité internationale pour venir à bout de la pauvreté a été chaotique et, en dépit des grands accords signés, guidée par les intérêts des puissants. Aujourd'hui, le Sud global peut lutter contre la pauvreté... et doit le faire, même si le Nord lui tourne le dos.

Traduit de l'espagnol par Cristina Jeangrand.

« Comme l'esclavage et l'apartheid, la pauvreté n'est pas naturelle. Elle est le fait de l'homme et peut être vaincue par l'action humaine. » Nelson Mandela.

Lorsque les Nations unies ont été créées il y a huit décennies, les pays du monde ont non seulement convenu d'un mécanisme multilatéral pour préserver la paix, mais se sont également engagés, dans l'article 1 de la Charte, à coopérer « à la solution des problèmes internationaux d'ordre économique, social, culturel ou humanitaire, ainsi qu'à développer et à encourager le respect des droits de l'homme. » Ainsi, la Déclaration universelle des droits de l'homme, le document le plus largement accepté et approuvé au monde, promet dans son préambule « l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère. »

Promesses tenues dans les pays européens

Ces promesses ont été largement tenues dans les pays européens, où la reconstruction économique, encouragée par le plan Marshall, s'est accompagnée du développement de la sécurité sociale et de l'accès universel à la santé et à l'éducation. Pendant trois décennies, que les Français appellent les « trente glorieuses », entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le milieu des années

1970, les dépenses sociales ont augmenté de façon spectaculaire et la combinaison de l'« État-providence » avec une fiscalité progressive à grande échelle s'est traduite par une croissance économique spectaculaire, comme l'ont montré les recherches de Thomas Piketty et d'autres.

Au cours de la même période, les Nations unies ont joué un rôle essentiel en soutenant l'autodétermination des colonies de ces pays, et le nombre de membres de l'ONU est passé de 51 à 100 en 1960 et à 151 États membres en 1975. Cependant, ces pays émergents, héritiers d'un lourd fardeau de colonialisme et d'esclavage, où la majorité de la population est pauvre, n'ont pas bénéficié des mêmes avantages et ont commencé à être qualifiés de « tiers-monde », en référence au « tiers état » de la France du XVIII^e siècle avant la révolution.

Dans un climat de « guerre froide » entre l'Est communiste et l'Ouest capitaliste, et peut-être pour éviter une révolution similaire, Robert McNamara, ancien PDG de Ford Motor Co et ancien ministre américain de la Défense, a lancé en 1973, en tant que nouveau président de la Banque mondiale, un appel spectaculaire à la lutte contre la pauvreté qui, selon lui, est « *une condition de vie si dégradante qu'elle insulte la dignité humaine et pourtant une condition de vie si courante qu'elle est le lot d'environ 40 % des peuples des pays en développement. Et nous, qui tolérons une telle pauvreté, alors qu'il est en notre pouvoir de réduire le nombre de ceux qui la subissent, ne manquons-nous pas aux obligations fondamentales acceptées par les hommes civilisés depuis la nuit des temps ?* »

Mc Namara a proposé de soutenir la croissance économique en respectant les engagements pris par les pays riches d'allouer 0,7 % de leur produit intérieur brut à la coopération internationale, d'élargir les débouchés commerciaux des pays en développement et de résoudre leurs problèmes d'endettement extérieur. Il a également pointé le fait que « *dans la plupart des pays en développement, les politiques visant à accélérer la croissance ont principalement bénéficié aux 40 % les plus aisés de la population, et la répartition des services publics et des fonds d'investissement a eu tendance à renforcer cette tendance plutôt qu'à la contrecarrer.* » Le soutien international doit s'accompagner d'efforts nationaux visant à réduire les inégalités, notamment par des réformes agraires, afin d'atteindre l'objectif « *d'éliminer la pauvreté absolue d'ici la fin du siècle* » (20^e siècle).

Cynisme et indifférence vis-à-vis des pays du Sud

À l'époque, les pays dits « en développement » avaient déjà appris que l'indépendance politique durement acquise nécessitait des transformations économiques pour améliorer la situation de leurs peuples. Selon les termes du président chilien Salvador Allende, « *le système actuel de relations économiques... a été un instrument d'exploitation des ressources des nations les plus pauvres, prolongeant le sous-développement* », et c'est pour cette

raison que ces pays, regroupés dans le « Groupe des 77 », ont porté aux Nations unies la proposition d'un nouvel ordre économique international, approuvée en 1975 mais jamais mise en œuvre. En 1976, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, actuellement ratifié par 174 pays, est entré en vigueur. Il reconnaît que *« l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques, sont créées. »* Les États s'engagent à *« prendre des mesures, tant par leur effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, au maximum de leurs ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte »*, qui comprennent le droit au travail et à la liberté syndicale, à la sécurité sociale, à l'éducation, à la santé, à une alimentation et à un logement décent.

Pendant plusieurs décennies, les pays du Sud ont proposé diverses mesures pour faire respecter ces droits et mettre en œuvre l'obligation légale des pays riches de coopérer à cet effort. Tous les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, basée à Paris, souvent appelée dans la presse « le club des pays riches ») ont ratifié le Pacte, à l'exception des États-Unis, qui l'ont signé mais ne l'ont jamais ratifié.

McNamara avait déclaré qu'*« une fois que l'on aura mieux compris la grande insuffisance des flux d'aide publique au développement, une fois que l'on aura mieux compris le degré de privation des nations en développement, une fois que l'on aura comparé de manière plus réaliste la pauvreté du monde moins privilégié à la grande abondance du monde riche, lorsque le peuple des États-Unis, par exemple, comprendra qu'il consomme, avec 6 % de la population mondiale, 35 % des ressources totales de la planète, je ne peux pas croire que, face à tout cela, les peuples et les gouvernements des pays riches se détournent avec cynisme et indifférence. »*

Pourtant, c'est exactement ce qui s'est passé. Un demi-siècle après l'engagement formel de consacrer 0,7 % du produit intérieur brut des pays riches à l'aide publique au développement (APD), ces États n'ont jamais atteint, collectivement, la moitié de ce chiffre. Au lieu d'ouvrir les marchés aux pays en développement, la création de l'Organisation mondiale du commerce leur a imposé de lourdes taxes sur la propriété intellectuelle, y compris sur les médicaments et les vaccins qui sauvent des vies, et la dette extérieure est restée un fardeau, tandis que les élites du Sud ont continué, à quelques exceptions près, à mener des politiques qui concentrent le pouvoir et les richesses.

Une nouvelle mobilisation commune Nord et Sud éphémère

Avec la chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide, l'espoir renaît dans les années 1990 que les « dividendes de la paix »

découlant de la réduction des dépenses militaires désormais inutiles puissent enfin améliorer la situation des majorités pauvres du Sud.

C'est dans ce contexte que s'est tenu le Sommet social de Copenhague en 1995, dans l'espoir de traduire en engagements concrets les obligations légales des gouvernements en matière de bien-être collectif. Après avoir surmonté le conflit Est-Ouest (du moins le pensait-on à l'époque), il était temps d'en finir avec le fossé Nord-Sud. La conférence s'est donc articulée autour de trois thèmes : la pauvreté (qui touchait principalement les pays du Sud), l'emploi (une préoccupation du Nord) et « l'intégration sociale », qui englobait des questions universelles, allant des handicaps aux toxicomanies.

La société civile, largement représentée au Sommet social par des coalitions nationales, ainsi que les ONG internationales, en coordination avec les pays du Sud, ont réussi à obtenir du Sommet des déclarations ambitieuses, résumées en dix « engagements ».

Ces engagements impliquaient les gouvernements du Nord et du Sud. Les Nations unies ont demandé aux États membres de rendre compte du respect de ces engagements. Des alliances nationales de la société civile se sont rapidement formées dans des dizaines de pays, impliquant des syndicats, des organisations : de défense de l'environnement, de femmes, de personnes handicapées, de droits civiques. Leurs observations et leurs appels à la responsabilité ont été transmis à l'ONU par des réseaux d'organisations tels que Social Watch.

Cependant, cette mobilisation commune des peuples et des gouvernements du Nord et du Sud contre la pauvreté ne durera pas longtemps. Les pays membres de l'OCDE, toujours prêts à donner des conseils de gouvernance aux pays plus pauvres, étaient réticents à informer les Nations unies sur la pauvreté et les problèmes sociaux au sein de leur propre territoire. Certains ministres sont allés jusqu'à affirmer que la coopération internationale souffrirait de l'obligation de s'attaquer d'abord aux problèmes nationaux, ignorant la réalité politique selon laquelle les défenseurs des politiques sociales dans les pays riches sont les mêmes forces qui prônent également la coopération internationale et proposent que les deux soient financées par une fiscalité progressive et moins de dépenses militaires.

En 2 000, lors de la même réunion de l'Assemblée générale des Nations unies à Genève qui évaluait cinq ans plus tard les résultats du Sommet social, l'OCDE, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont lancé, conjointement avec les Nations unies, un document intitulé « Un monde meilleur pour tous » qui proposait six objectifs de coopération internationale.

Lors d'une conférence de presse, les ONG ont symboliquement jeté à la poubelle cette proposition, qu'elles ont baptisée « Bretton Woods pour tous »¹, car elle revoyait à la baisse l'ambition du Sommet social, passait sous silence les inégalités et ignorait la pauvreté dans les pays du Nord.

1. En référence à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international, souvent appelés les « institutions de Bretton Woods » car ils ont été créés en 1944 dans cette ville de l'État de New York.

Des pays en développement piégés

Devant l'échec patent de l'objectif d'éradiquer cette pauvreté « d'ici la fin du siècle », les chefs d'État signataires s'engagèrent, à la suite des nouveaux « objectifs du millénaire », à « *réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar par jour et de ceux qui souffrent de la faim.* » Ce seuil de ce que l'on appelle désormais « l'extrême pauvreté » est entre 10 et 30 fois inférieur aux seuils de pauvreté des pays de l'OCDE, de sorte que rien n'est demandé à ces derniers en interne et que leur rôle se réduit à soutenir les moins favorisés. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement n'engagent aucun effort de réduction des inégalités, de plus, les experts statisticiens de la Banque mondiale imposent la lecture selon laquelle ce qu'il faut réduire de moitié, ce sont les données de 1990 et non celles de l'an 2000. Comme la Chine était déjà engagée dans sa grande campagne de réduction de la pauvreté depuis 1990 et que le nombre de pauvres en Chine représentait l'essentiel de la population mondiale en dessous du seuil d'un dollar, statistiquement, l'objectif était pratiquement atteint avant même le début de la course !

L'idée que ces objectifs concrets et réalisables inciteraient les pays riches à augmenter leur contribution en comprenant leur efficacité ne s'est pas traduite par une augmentation tangible de la coopération internationale. Dans son livre *The Divide*, l'anthropologue Jason Hickel a conclu en 2014 que « *les pays en développement perdent 3 000 milliards de dollars par an en sorties nettes vers les nations riches, soit 24 fois plus que l'aide reçue. Les programmes d'ajustement structurel (promus par le FMI et la Banque mondiale) ont inversé les politiques favorables aux pauvres, piégeant les nations dans la dette et la pauvreté.* »

Ce n'est qu'en 2015, lorsque les chefs d'État ont adopté 17 Objectifs de développement durable (ODD) dans le cadre de l'Agenda 2030 des Nations unies, qu'a été rétabli l'engagement de « *mettre fin à la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde* » (ODD 1) et de « *réduire les inégalités dans et entre les pays* » (ODD 10), entre autres objectifs touchant à la santé, à l'éducation, à la protection de l'environnement et à l'égalité des sexes.

Un contexte général sombre

Aujourd'hui, trois décennies après le Sommet social, les Nations unies ont appelé à un nouveau Sommet social en novembre 2025, mais le tableau ne pourrait être plus sombre.

Tous les experts s'accordent sur le constat d'une dégradation généralisée des indicateurs sociaux, conséquence de la pandémie de Covid-19 et des multiples crises de la dette, du changement climatique et des conflits armés. Selon la Banque mondiale, l'extrême pauvreté, désormais mesurée par le seuil actualisé de 2,15 dollars par jour, touche 700 millions de personnes et, au rythme actuel, l'objectif d'éradication d'ici à 2030 est « hors de portée » et nécessitera au moins trois décennies supplémentaires.

La mesure de la « pauvreté multidimensionnelle » du

Programme des Nations unies pour le développement indique que 1,1 milliard de personnes souffrent de privations sévères en matière de santé, d'éducation et de qualité de vie. Parmi elles, 455 millions vivent dans des pays touchés par des conflits, où le taux de pauvreté est trois fois plus élevé que dans les pays stables. En Afghanistan, par exemple, la pauvreté multidimensionnelle extrême concernait 64,9 % de la population en 2022/2023.

Il est paradoxal que les pays les plus pauvres, qui brûlent le moins de combustibles fossiles et ont le moins contribué au changement climatique, souffrent le plus de ses effets. Pourtant, l'aide promise par les pays riches pour atténuer ces effets n'est pas au rendez-vous et l'aide publique au développement est réduite par les principaux donateurs. Les pays développés ont également refusé d'inscrire à l'ordre du jour des Nations unies la création de mécanismes législatifs permettant de résoudre les crises de la dette de manière équitable entre débiteurs et créanciers.

Avec des succès au Sud

Dans ce contexte, est-il possible de réduire la pauvreté dans les pays du Sud ? La réponse est oui, et la manière d'y parvenir n'est pas un mystère.

La Chine affiche sans doute le plus grand succès de l'histoire en matière de réduction de la pauvreté, avec 750 millions de personnes sorties de l'extrême pauvreté entre 1990 et 2015. La Chine a rejeté les politiques d'ajustement structurel recommandées par le FMI et la Banque mondiale et a fondé sa campagne sur l'investissement public dans les infrastructures et la fabrication de produits d'exportation. Dans la phase finale, deux millions de travailleurs sociaux se sont attelés à identifier les causes de la pauvreté persistante et à concevoir des solutions appropriées et durables. Aujourd'hui, le défi est celui de l'inégalité persistante, avec 373 millions de personnes qui gagnent moins de 5,50 dollars par jour.

En Inde, un investissement massif dans les compétences de base a permis de réduire l'indice de pauvreté multidimensionnelle de 55,1 % (2005/2006) à 16,4 % (2019/2021) grâce à des programmes d'emploi garantis par l'État, à la sécurité alimentaire (National Food Security Act), à l'expansion de l'assainissement (Swachh Bharat Mission) et à l'accès à l'énergie propre, complétés par l'utilisation de virements bancaires directs.

Le Viêt Nam, l'Indonésie et le Cambodge ont réduit la pauvreté grâce à une industrialisation maîtrisée, à la diversification économique et à la protection sociale. Le Cambodge, par exemple, a réduit sa pauvreté multidimensionnelle de 36,7 % à 16,6 % entre 2014 et 2022, même pendant la pandémie, en grande partie grâce au développement du tourisme et du textile en tant que moteurs économiques et à des programmes de protection sociale pour les petits exploitants agricoles.

En Indonésie, la diversification économique et la protection sociale en milieu rural ont permis à 8 millions de personnes de sortir de la pauvreté entre 2012 et 2017. Les principales stratégies ont

consisté à accorder des microcrédits à l'agriculture et aux petites et moyennes entreprises et à subventionner l'électricité dans les zones rurales.

En Uruguay, la pauvreté, mesurée par le montant nécessaire à l'achat d'un panier alimentaire de base, est passée de 40 % de la population en 2004 à 13 % en 2012, tandis que la grande précarité, qui s'élevait à 5 %, a pratiquement disparu au cours de cette période. Ceci est le résultat d'une politique de mise en place d'un cadre juridique de l'emploi (y compris pour les travailleurs ruraux et les employés de maison), de négociations salariales tripartites (employés, employeurs et État), d'un droit d'accès général à la santé et à l'éducation et de l'extension de la protection sociale. L'Uruguay a la meilleure répartition des revenus de la région, qui est celle dans le monde où il y a le plus d'inégalités, mais les inégalités persistent avec des niveaux de pauvreté plus élevés chez les enfants, les femmes chefs de famille et les Afro descendants.

Tandis qu'en Argentine, la pauvreté, qui avait atteint 65 % de la population lors de la crise économique de 2001, a été réduite à 27 % sous les gouvernements de Néstor Kirchner et de Cristina Fernández, qui ont refusé d'accepter les stratégies du Fonds monétaire international, avant de remonter à 55 % en 2024 à la suite des mesures d'austérité drastiques imposées par le gouvernement « libertaire ».

Sima Bahous, directrice générale d'ONU Femmes, résume la situation en ces termes : « *Les choix politiques alimentent la pauvreté : le sous-investissement dans la protection sociale, la fiscalité régressive et le manque de reconnaissance du travail d'aide sociale entretiennent les cycles de privation.* »

Une solidarité internationale inexistante

La réduction de la pauvreté est possible, mais dans le monde réel, elle est l'exception plutôt que la règle, et les progrès partiels réalisés dans de nombreux endroits ont subi de sérieux revers avec la pandémie. Le Covid-19 a clairement montré que les pays dotés de systèmes de santé et de sécurité sociale universels réagissaient mieux que ceux dont les systèmes de santé étaient privatisés et où le taux de travail non déclaré était élevé. Dans la plupart des pays en développement, les inégalités se sont creusées, les millionnaires se sont enrichis tandis que les femmes, accablées par une demande de soins accrue, se sont endettées et appauvries.

La solidarité internationale a été inexistante. Les pays riches ont fait main basse sur les vaccins au lieu de les partager avec ceux qui en avaient le plus besoin, et ont utilisé les règles de la propriété intellectuelle pour tirer des profits sans précédent pour les grandes sociétés pharmaceutiques et interdire aux pays en développement de fabriquer leurs propres vaccins. La numérisation, présentée comme la possibilité d'un « saut vers le développement », a concentré davantage de pouvoir et de richesse dans une poignée de « plateformes numériques » qui non seulement s'enrichissent grâce aux messages de haine diffusés par les médias sociaux, mais aussi

informalisent le travail et contribuent à l'évasion fiscale, entravant ainsi les politiques de protection sociale des deux côtés.

Les protestations des pays du Sud se sont amplifiées face à ces injustices, mais ils ne voient en réponse qu'une augmentation des dépenses militaires des pays développés et un dédain ou un désintérêt pour leurs initiatives, telles que la proposition du président brésilien Lula da Silva d'augmenter les impôts des milliardaires ou la proposition africaine d'une convention sur la fiscalité dans le cadre des Nations unies, qui leur permettrait de récupérer une partie de leurs ressources naturelles exploitées par des sociétés étrangères.

Comme le résume Rebeca Grynspan de la CNUCED : « *Les ressources financières sortent des pays qui en ont le plus besoin [...] une défaillance systémique qui affecte des milliards de personnes.* »

La nécessité de renforcer les liens Sud-Sud

La bonne nouvelle est que, face à l'intransigeance des pays du G7 et des institutions internationales qui les contrôlent, les pays du Sud renforcent progressivement leurs propres banques de développement, leurs liens commerciaux Sud-Sud et leurs mécanismes de paiement qui évitent d'utiliser le dollar, ce qui élargit quelque peu la « marge de manœuvre » des gouvernements qui choisissent de lutter contre la pauvreté de leur population. Mesuré en dollars ajustés en fonction du pouvoir d'achat, le produit brut total de la Chine est déjà supérieur à celui des États-Unis, et celui des BRICS+ (Brésil, Chine, Égypte, Éthiopie, Inde, Indonésie, Iran, Russie, Afrique du Sud, Émirats arabes unis et États-Unis) est plus élevé que celui de l'Union européenne et des États-Unis réunis.

Le revenu moyen par habitant de ces pays représente un dixième de celui de l'Europe ou des États-Unis, mais le revenu de l'Allemagne et des pays scandinaves, lorsqu'ils ont commencé à mettre en place leurs systèmes de protection sociale à la fin du 19^e et au début du 20^e siècle, était similaire au revenu actuel du Maroc et inférieur à celui de la Bolivie ou du Guatemala. Même en l'absence d'unanimité ou de soutien international, et malgré les nombreux obstacles, les pays du Sud peuvent faire beaucoup avec leurs propres ressources, s'ils en ont la volonté politique.

Le secret de l'éradication de la pauvreté ne consiste donc pas à croire, comme McNamara, que le Nord global se comportera un jour comme des « hommes civilisés », ni à attendre que le gâteau grossisse pour le redistribuer, mais plutôt que la justice sociale, en commençant par l'éradication de la pauvreté, est le ferment indispensable qui fera que le pain quotidien soit une réalité pour tous. ■