

TRAITÉ DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT TROPICAL

Pr Michel Maldague

TOME I

DÉVELOPPEMENT INTÉGRÉ DES RÉGIONS TROPICALES

Approche systémique - Notions - Concepts - Méthodes

Fascicule I - 18

Éradication de la pauvreté

Place du fascicule

Le premier fascicule de ce tome, consacré aux besoins essentiels de l'homme, situait un des objectifs fondamentaux à poursuivre dans les pays en développement : valoriser les ressources humaines — le second étant : valoriser les ressources naturelles. Il convient forcément, pour atteindre ces buts, de faire en sorte que chaque individu puisse satisfaire ses besoins essentiels et exploiter ses virtualités.

À travers les différents fascicules de ce tome, nous avons mis en évidence la nécessité d'appréhender toute situation de manière systémique. En fait, tout ce qui précède permet de tendre vers cet objectif fondamental du développement : éradiquer la pauvreté humaine. Le problème, nous l'avons pressenti, est d'une grande complexité, mais nous avons remarqué, par ailleurs, que la complexité est un attribut positif de tout système, tributaire qu'il est de la complexité pour assurer son évolution. De surcroît, la pauvreté est la conséquence d'un très grand nombre de facteurs et ne peut être valablement combattue et extirpée qu'à l'aide de la stratégie systémique qui est en mesure de prendre en compte toutes les facettes de ce vaste problème.

Nous avons passé en revue les nombreuses erreurs qui ont été commises au cours des décennies du développement (fascicule I - 8) et qui ont maintenu d'immenses masses humaines dans des conditions inacceptables. Le monde est actuellement affecté d'une *fracture*, le fossé qui sépare les pays riches des pays pauvres. Il n'est pas justifiable d'en être là, au XXI^e siècle, et de bafouer le droit à la dignité de milliards d'êtres humains. La mise en œuvre des méthodes et stratégies, considérées dans ce tome, est en mesure de renverser cette situation inacceptable ... encore faut-il pour ce faire que les politiques aient cette idée en tête et que les projets de développement qu'on lance soient en mesure d'apporter des solutions, ce qui, hélas, est très loin d'être le cas, par suite d'un déficit de connaissances et de compréhension des situations. •

Table des matières

Introduction, 18 - 3

Portée du concept de *développement humain* du PNUD, 18 - 3

I. PROBLÈME DE LA PAUVRETÉ

I.1 Origine et progrès de la lutte contre la pauvreté, 18 - 5

I.1.1 Première période d'émancipation de la pauvreté, 18 - 5

I.1.2 Deuxième période d'émancipation de la pauvreté dans les pays en développement, 18 - 6

I.2 Bilan de la pauvreté dans les dernières années du XX^e siècle, 18 - 7

I.2.1 Pauvreté monétaire, 18 - 7

I.2.2 Pauvreté des enfants, 18 - 7

I.2.3. Pauvreté et femmes, 18 - 7

Fig. 18 - 1. Actions essentielles à prendre pour lutter contre la pauvreté, 18 - 8

I.2.4 Pauvreté et personnes âgées, 18 - 9

I.3 Contexte mondial au début du XXI^e siècle, 18 - 9

I.4 Signification de la pauvreté humaine, 18 - 9

I.4.1 Caractères de la pauvreté humaine, 18 - 10

I.4.2 Dimensions de la pauvreté, 18 - 10

II. STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ HUMAINE, 18 - 10

II.1 Atténuation des inégalités, 18 - 10

II.2 Actions essentielles. Notion de services sociaux élémentaires, 18 - 11

II.3 Forêts et lutte contre la pauvreté, 18 - 13

II.3.1 Satisfaction des besoins humains, 18 - 13

II.3.2 Les forêts, source de vie pour les communautés pauvres, 18 - 14

III.3.3 Stratégie de réduction de la pauvreté en milieu forestier, 18 - 14

II.4 Élaboration de mesures au plan national, 18 - 15

II.4.1 Éléments de stratégie visant la lutte contre la pauvreté, 18 - 15

II.4.2 Coût de l'éradication de la pauvreté, 18 - 16

II.4.3 Croissance redistributive, 18 - 17

II.5 Action à l'échelle internationale, 18 - 17

Conclusion, 18 - 18 •

Chapitre 18

ÉRADICATION DE LA PAUVRETÉ

Introduction

1. L'objectif prioritaire du développement est de lutter contre la pauvreté. Telle est aussi l'option du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Cet objectif s'applique de toute évidence à l'Afrique subsaharienne où la pauvreté humaine est la plus critique.

Il importe que les milieux gouvernementaux prennent, de toute urgence, conscience de cette situation, car sans une volonté politique, inébranlable, déterminée à lutter contre ce fléau, il ne sera pas possible de relever un défi de cette ampleur. La pauvreté est un phénomène multidimensionnel qui implique que la lutte lui soit menée sur tous les plans qui touchent aux besoins essentiels des communautés concernées.

2. Parmi les projets qui visent à redresser la situation, le *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique* (acronyme NEPAD) doit être signalé. Cependant, à l'analyse, ce projet présente quelques lacunes susceptibles de l'affecter (1). Est-ce la raison pour laquelle le NEPAD n'a pas été en mesure, jusqu'ici, d'attirer les appuis qui lui eussent été nécessaires ? Quatre faiblesses majeures affaiblissent ce projet :

- la lourdeur bureaucratique de ses structures et les coûts afférents à celles-ci ;
- le manque de cohérence, dû à la dispersion d'actions non intégrées ;
- l'absence de méthode appropriée aux ambitions de départ ;
- la faible place occupée dans le projet par les premiers intéressés, les hommes.

On ne voit pas non plus en quoi ce projet tranche sur tant d'autres initiatives qui se sont soldées pas des échecs (2).

3. Il est vrai que l'on peut avoir de sérieux doutes sur nombre de stratégies proposées pour lutter contre la pauvreté quand on lit dans les conclusions du 18e Congrès mondial de l'énergie : « *Les délégués du congrès ont reconnu que le commerce et la technologie sont les moteurs de la croissance économique, laquelle est la condition préalable pour traiter la pauvreté et l'accessibilité énergétique qui est elle-même étroitement liée à la disponibilité et à l'acceptabilité énergétiques.* »

Cette option n'est rien d'autre qu'un relent des visions erronées qui ont fait, des premières décennies de développement, des échecs retentissants, stigmatisés par l'expression de « *croissance sans développement* ».

La plus évidente réaction devant des propos aussi simplistes, on peut la trouver dans la philosophie du PNUD qui a proposé, dès 1990, un nouveau paradigme de développement : le *développement humain* dont nous reprenons quelques éléments, ci-après (cf. § 9).

4. Comme nous l'avons démontré dans l'examen :
- des crises des décennies de développement (cf. chap. I - 8),

(1) Cf. Observations sur le NEPAD, in Chap. I - 11, Annexe.

(2) M. Maldague, TGET, tome I, chapitre 8, *Les crises des stratégies de développement et la nécessité de changer d'approche*.

- des malentendus autour des stratégies liées à la croissance démographique (cf. chap. I - 5),
- de la place de la culture dans le développement (cf. chap. I - 4), et
- de la signification thermodynamique de la notion de développement durable (cf. chap. I - 11),

le développement est un processus d'une extrême complexité, car il est tributaire de toutes les facettes qu'expriment les *besoins essentiels des hommes* (cf. chap. I - 1). Il ne peut être que le résultat des efforts des hommes, consentis dans un climat de liberté, de dignité, de confiance et de participation ; il procède du dynamisme intrinsèque des hommes et des femmes concernés.

5. C'est un non sens et une évidente manifestaion d'ignorance que d'invoquer, en 2001, la *croissance économique* comme fer de lance du développement. McNamara, à l'issue des deux premières décennies de développement, en expliquait l'échec par « *la croissance sans développement* ».

Qui plus est, pour assurer l'indispensable développement du Sud, il sera indispensable que l'on poursuive, au Nord, un « *développement sans croissance* », un développement qualitatif (cf. Chap. I - 11). Les délégués du Congrès cité donnent la pénible impression d'être en retard de plusieurs décennies.

6. Il sera question, dans ce chapitre, de la pauvreté, de ses dimensions et de ses effets. L'origine de la lutte contre la pauvreté sera examinée et ses succès considérés. Un bilan de la situation, au début du XX^e siècle, sera dressé, et des stratégies de lutte proposées.

7. En réalité, l'éradication de la pauvreté ne relève pas de l'utopie : elle est possible et doit donc être poursuivie sans relâche, car la pauvreté humaine — qui ne devrait plus exister — est à la fois un drame et une injustice. « *Le monde dispose des ressources et du savoir-faire nécessaires pour faire totalement disparaître la pauvreté en moins d'une génération* », peut-on lire dans le Rapport mondial sur le développement humain du PNUD (1997) (3). Il n'y a pas là d'idéalisme nébuleux, mais bien un objectif pratique et réalisable. Mais pour atteindre ce but — éradiquer la pauvreté absolue —, et c'est là le défi, il convient de mobiliser les énergies de tous. Il importe d'accélérer très nettement le processus de lutte si l'on veut éradiquer la pauvreté extrême d'ici une ou deux décennies (4).

8. La pauvreté a de multiples visages, la plus extrême étant la *pauvreté absolue* que l'on qualifie aussi de pauvreté abjecte (Banque mondiale).

Portée du concept de développement humain du PNUD

9. On peut lire, dans le *Rapport mondial sur le développement humain du PNUD* (2004) (5) cette synthèse, tout à fait cohérente avec les idées émises ici :

« La véritable richesse d'une nation, ce sont ses hommes et ses femmes. De fait, l'objectif premier du développement est de favoriser les libertés humaines. Par le développement, on peut accroître les capacités humaines en accroissant les choix des hommes, afin qu'ils puissent mener une vie pleine de créativité. Et grâce à ce développement, les hommes bénéficient à la fois des facteurs du progrès et des changements que ce progrès entraîne. Ce processus doit se faire au bénéfice de tous, équitablement, et doit se construire avec la participation de chacun. Tous les Rapports du développement humain, et ce dès le tout premier en 1990, se sont fait les hérauts de cette approche du développement : le développement humain.

(3) PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, 1997, 268 p. ; cf. p. iii.

(4) PNUD, 1997, *op. cit.*, p. 121.

(5) PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, 2004, p. 127.

L'étendue des capacités de chaque individu, et les décisions qui permettraient de l'augmenter encore, est potentiellement infinie, et différente pour chaque individu. Toutefois, une bonne politique publique se doit de déterminer des priorités, et deux critères permettent de décider quelles sont les capacités les plus importantes à prendre en compte pour évaluer les avancées significatives du monde vers le mieux-être de l'homme — c'est le but de ce Rapport. Tout d'abord, ces capacités doivent avoir une valeur universelle. Ensuite, elles doivent être primordiales pour la vie, dans le sens où leur absence fermerait la porte à de nombreuses autres possibilités. C'est pour cela que le Rapport du développement humain se concentre sur quatre grandes capacités : vivre une vie longue et saine, acquérir des savoirs, accéder aux ressources nécessaires à un niveau de vie décent et participer à la vie de la communauté.

Les idées qui sous-tendent ce paradigme n'ont rien de neuf : elles sont au moins aussi vieilles qu'Aristote. Il disait " la richesse n'est évidemment pas le bien que nous cherchons ; c'est seulement une chose utile, un moyen en vue d'une autre chose ". Emmanuel Kant disait de même que les êtres humains devaient être considérés comme une fin en soi, et non comme un moyen en vue d'une autre fin. Et l'on trouve des idées concordantes dans les écrits d'Adam Smith, de Robert Malthus et de John Stuart Mill, pour n'en citer que quelques-uns.

Mais, longtemps, les discussions sur les politiques de développement ont semblé oublier cette vérité si simple et pourtant si profonde. Perdus dans les hauts et les bas des revenus nationaux, les économistes ont souvent perdu de vue le vrai but du développement : le bien-être des gens.

La croissance économique n'est qu'un moyen — malgré toute son importance — d'arriver à cette fin. »

I. LE PROBLÈME DE LA PAUVRETÉ

I.1 Origine et progrès de la lutte contre la pauvreté

10. Le XVIII^e siècle a vu la deuxième révolution industrielle, avec la découverte de la machine à vapeur vers 1750. Le développement des industries, au XIX^e siècle, en Europe occidentale, a engendré des conditions de vie très difficiles. L'espérance de vie des hommes était très faible. Un juriste anglais, en 1842, a écrit que dans les cités ouvrières anglaises « *les hommes vivaient comme des porcs et mouraient comme des mouches* », tant les villes étaient insalubres et l'hygiène déficiente. Ce siècle a d'ailleurs été appelé le « *siècle de la concentration industrielle* », et ce nonobstant le fait que ce même siècle a été aussi celui des Lumières. La pauvreté était grande.

I.1.1 Première période d'émancipation de la pauvreté

11. C'est à partir de ce moment — vers 1850 — qu'a commencé la lutte contre la pauvreté, en Europe et en Amérique du Nord. C'est la première période d'émancipation de la pauvreté, dans le sillage de la deuxième révolution industrielle. Elle marque une réaction devant les effets désastreux de l'essor de l'industrie sur la population. Les premières lois d'aménagement du territoire, votées à cette époque, en Grande Bretagne, visaient d'ailleurs la création de districts sanitaires (6). Ceci illustre, d'une part, le rôle de l'État, et, d'autre part, la priorité attachée à la santé.

(6) Cf. M. Maldague, TGET, tome II, chap. I - 19 : *Notions d'aménagement intégré du territoire*. - La loi sanitaire de 1875, « *Public Health Act* », découpe le territoire britannique en districts sanitaires, urbains et ruraux.

12. Il est résulté, d'un ensemble de dispositions légales, prises dans cette foulée :
- une augmentation des revenus ;
 - une amélioration de l'état de santé ;
 - une amélioration de l'enseignement public ;
 - l'émergence de programmes de sécurité sociale.
13. Avec l'émergence du syndicalisme, au début du XX^e siècle, et les progrès de la médecine et de la science, la pauvreté a davantage reculé, en 50 ans de ce siècle qu'au cours des cinq siècles précédents.

I.1.2 Deuxième période d'émancipation de la pauvreté dans les pays en développement

14. Elle a commencé à se manifester dans les années « 1950 », entraînant quelques progrès dans l'éducation et la santé, et une certaine accélération du développement économique. Ces progrès, inégaux, se sont manifestés surtout en Amérique latine et en Asie, beaucoup moins en Afrique.

Certains auteurs estiment que la médecine, en Afrique, se ressent encore de l'héritage colonial : il s'agissait, alors « *pour l'essentiel, d'une médecine militaire centrée sur la lutte contre les grandes endémies (et qui fut efficace en ce domaine), ne formant qu'un personnel auxiliaire sous-qualifié agissant de façon expéditive.* (7) » :

15. Depuis 1960, en un peu plus d'une génération, on observe :
- le recul de moitié du taux de mortalité infantile dans les pays en développement ;
 - la réduction d'un tiers du taux de malnutrition ;
 - la diminution de la proportion des enfants n'ayant pas accès à l'école primaire, qui est passée de plus de la moitié à moins d'un quart ;
 - la réduction de la proportion des familles rurales, sans accès à l'eau potable, est passée de 9/10 à environ un quart.
16. Fin du XX^e siècle, on observe que :
- 3 à 4 milliards de personnes ont vu une amélioration substantielle de leurs conditions de vie ;
 - 4 à 5 milliards de personnes ont accès à une éducation de base et à des soins de santé élémentaires.

17. Ces progrès, à l'échelle mondiale, recouvrent de profondes disparités régionales et ne doivent pas masquer la dure réalité. L'Afrique, en particulier, témoigne d'un grand retard dans l'éradication de la pauvreté. « *Les données épidémiologiques relatives au continent africain (...) décrivent des taux de mortalité nettement plus élevés que sur le reste de la planète. Cela ne concerne pas seulement des pathologies spécifiques comme le sida ou le paludisme (...), mais beaucoup plus généralement une situation sanitaire globale qui reste catastrophique, même si quelques progrès ont été accomplis ces dernières décennies. La rougeole ou l'accouchement, par exemple, tuent chaque année des centaines de milliers d'enfants ou de mères, qui, dans les pays du Nord, auraient survécu sans problème.* » (8)

(7) Cf. Jean-Paul Bado, *Médecine coloniale et grandes endémies en Afrique, 1900-1960. Lèpre, trypanosomiase humaine et onchocercose*. Karthala, Paris, 1996. Cité in : Jean-Pierre Olivier de Sardan, Une médecine de proximité ... et de qualité pour l'Afrique. *Le Monde diplomatique*, février 2004, pp. 18-19.

(8) Cf. Jean-Pierre Olivier de Sardan, *op. cit.*, p. 18.

I.2 Bilan de la pauvreté dans les dernières années du XX^e siècle

I.2.1 Pauvreté monétaire

18. Le bilan suivant peut être dressé :

- plus d'un quart des habitants des PED (environ 1,5 milliard de personnes) vivent dans un dénuement total, comme en témoigne l'*indicateur de pauvreté humaine* (IPH) (9) ;
- un tiers des habitants des PED ont un revenu inférieur à 1 \$ US par jour ;
- la pauvreté monétaire touche :
 - 1,3 milliard de personnes dans les pays en développement ;
 - 515 millions en Asie du Sud ;
 - 110 millions en Amérique latine ;
 - 220 millions en Afrique subsaharienne ; elle y touchera la moitié des habitants en 2000.

19. Dans une économie mondiale qui représente 25.000 milliards de dollars (25 T \$ US) (10), une telle pauvreté représente un scandale. Elle est le reflet d'inégalités inqualifiables et d'échecs inexcusables de politiques entreprises à l'échelle nationale et internationale.

I.2.2 Pauvreté des enfants

20. Les enfants sont particulièrement vulnérables à la malnutrition et à la maladie. Ils sont frappés au moment le plus important de leur développement mental et physique.

Quelques chiffres :

- 160 millions d'enfants souffrent de malnutrition modérée et grave ;
- 110 millions d'enfants n'ont pas accès à l'école.

I.2.3 Pauvreté et femmes

21. Les constats suivants peuvent être faits :

- les femmes sont plus pauvres que les hommes ;
- elles sont privées des moyens de maîtriser leur destinée ;
- elles ploient sous des travaux éreintants ;
- elles assurent la fonction de reproduction ;
- elles ont des responsabilités ménagères et communautaires ;
- elles manquent d'accès : à la terre ; au crédit ; à des opportunités d'emploi prometteuses.

(9) Cet indice figure, pour la première fois, dans le Rapport du PNUD, en 1997.

(10) T : tera = 10^{12} , soit 1000 milliards.

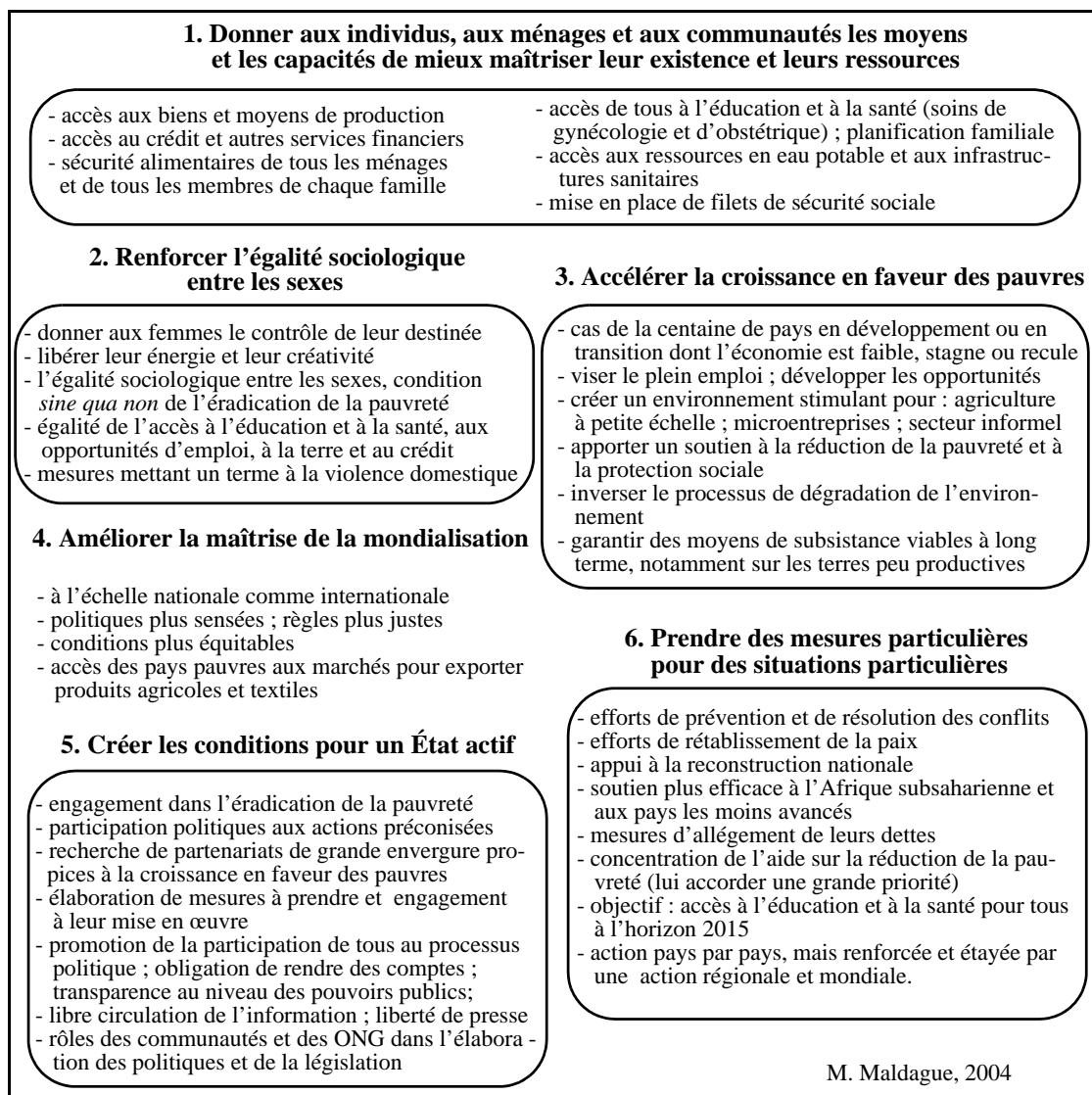


Fig. 18 - 1. Actions essentielles à prendre pour lutter contre la pauvreté. (d'après de PNUD, 1997, pp. 121 et 124).

I.2.4 Pauvreté et personnes âgées

22. Le pourcentage de personnes âgées va croissant. Beaucoup vivent les dernières années de leur vie dans le dénuement et dans l'abandon.

I.3 Contexte mondial au début du XXI^e siècle

23. De nouveaux problèmes mondiaux apparaissent qui risquent d'augmenter la pauvreté.

Citons :

- dans une centaine de pays en développement et en transition : lenteur de la croissance économique, marasme et même recul ;
- conflits dans 30 pays, la plupart en Afrique ;
- ralentissement des progrès dans des domaines essentiels comme la nutrition ;
- montée de menaces tels que le VIH (11) et le sida ;
- extension du terrorisme (rappel : la destruction des tours jumelle du *World Trade Center*, à New York, le 11 septembre 2001) ;
- émergence de maladies virales, comme le *Syndrome respiratoire aigu sévère* (SRAS) et la grippe aviaire (début 2004).

24. Pour le *Conseil mondial pour la dimension sociologique de la mondialisation*, et ceci est vérifié par des données récentes, la mondialisation, telle que pratiquée actuellement, a pour effet de creuser l'écart entre les riches et les pauvres. Cette Commission vient de publier un rapport «*Fair Globalization* » (2004) qui décrit des changements à apporter à la situation actuelle.

25. L'*Indice de développement humain* (IDH) du PNUD a baissé, dans trente pays, de 1996 à 1997.

C'est dans les pays d'Afrique subsaharienne et dans d'autres pays parmi les moins avancés (PMA) que les insuffisances de la croissance en faveur des pauvres se font sentir avec le plus d'acuité.

I.4 Signification de la pauvreté humaine

26. La pauvreté humaine affecte un nombre énorme d'individus : personnes prises dans des conflits ; réfugiés ; enfants non scolarisés ; ménages vivant dans l'insécurité alimentaire ou ne disposant pas d'un accès sûr à l'eau potable et aux infrastructures sanitaires ; ou encore les 1,3 milliard d'êtres humains qui luttent pour survivre avec moins de l'équivalent d'un dollar par jour.

27. La pauvreté humaine recouvre deux composantes :

1° l'insuffisance des revenus ou pauvreté monétaire ; elle s'exprime par le manque de ce qui est nécessaire pour assurer le bien-être matériel ;

2° la pauvreté des choix et des opportunités ; la pauvreté est, ici, une privation des possibilités de choix et d'opportunités qui permettent aux individus de mener une vie décente (12). C'est la négation des opportunités et des possibilités de choix les plus essentielles, comme : la longévité ; la santé ; la créativité ; les conditions de vie décente ; la liberté ; la dignité ; le respect de soi-même et d'autrui.

(11) VIH : virus de l'immunodéficience humaine. Sida : syndrome d'immunodéficience acquise.

(12) PNUD, 1997, p. 1.

I.4.1 Caractères de la pauvreté humaine

28. Les caractères de la pauvreté humaine englobent :
- les mauvaises conditions de santé ;
 - les mauvaises conditions d'éducation ;
 - le manque d'accès au savoir ;
 - le manque d'accès aux possibilités de communication ;
 - l'impossibilité d'exercer des droits politiques ;
 - l'impossibilité de faire valoir les droits de la personne humaine ;
 - l'absence de dignité, de confiance et de respect de soi-même ;
 - la dégradation de l'environnement ;
 - la paupérisation de pays entiers, où la quasi totalité de la population vit dans la pauvreté.
- La pauvreté est une réalité sinistre, faite de vie sans espoir et sans possibilité de choix.

I.4.2 Dimensions de la pauvreté

29. On peut distinguer les quatre dimensions suivantes :
- 1° la brièveté de la vie ;
 - 2° l'analphabétisme ;
 - 3° l'exclusion ;
 - 4° le manque de ressources matérielles.

II. STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ HUMAINE

30. Lutter contre la pauvreté revient, notamment à :
- allonger l'espérance de vie ;
 - réduire la mortalité infantile et la mortalité maternelle ;
 - améliorer la santé ;
 - améliorer l'éducation de base, notamment en encourageant l'éducation des filles.
- Tous ces aspects ont été considérés, de façon systémique, dans le chapitre consacré à la démographie (13).

II.1 Atténuation des inégalités

31. La première étape vers l'élimination de la pauvreté réside dans l'atténuation des inégalités. Depuis 1960, les inégalités n'ont jamais été aussi grandes à l'échelle planétaire (14).
- En 1991 :
 - la part des 20 % les plus riches, dans l'économie mondiale, est passée à 85 % ;

(13) Cf. M. Maldague, TGET, tome I, chap. I - 5 : *Aspects de la démographie mondiale et ses implications dans le développement*, cf. fig. 5 - 2, Stratégie intégrée de lutte contre la pauvreté.

(14) PNUD, 1997, *op. cit.*, p. 121.

- celle des 20 % les plus pauvres a diminué de 2,3 % (en 1960) à 1,4%.
- En 1994 :
 - la part des plus riches a grimpé à 86 % ;
 - celle des plus pauvres s'est abaissée à 1,1 %.

32. En 35 ans, le rapport entre le revenu des 20 % les plus riches et celui des 20 % les plus pauvres a évolué comme suit :

- 30 contre 1, en 1960 ;
- 61 contre 1, en 1991 ;
- 78 contre 1, en 1994.

33. Le nombre de milliardaires en dollars est passé, dans le monde, de 358 (15) à 447 (16). La valeur totale du patrimoine de ces milliardaires a dépassé, en 1997, le revenu cumulé des 50 % de personnes les plus pauvres de la planète (soit près de 700 millions de personnes), contre 45 % en 1996. « *Ces excès sont totalement indécents dans un monde où 160 millions d'enfants sont sous-alimentés, où 840 millions de personnes ne disposent pas de ressources alimentaires garanties et où 1,3 milliards d'individus n'ont pas accès à l'eau potable. Il est impératif d'agir pour corriger de telles inégalités.* » (17)

II.2 Actions essentielles

Notion de services sociaux élémentaires

34. L'éradication de la pauvreté implique essentiellement que chaque individu puisse avoir accès aux « *services sociaux élémentaires* » qui ont été définis dans le *Consensus d'Oslo*, en 1996 (18).

Ces services englobent « *l'éducation de base, les soins de santé primaires, notamment les soins de gynécologie et d'obstétrique et les programmes axés sur la population, les programmes de nutrition, l'accès à l'eau potable et aux infrastructures sanitaires, ainsi que les moyens institutionnels de fourniture de ces services* ».

35. Dans ce contexte, le PNUD indique les six actions essentielles qui sont nécessaires à l'éradication de la pauvreté au XXI^e siècle. Nous les résumons à la fig. 18 - 1.

36. Quelques observations s'imposent :

* *Observation 1.*

Ces actions essentielles, considérées dans le cadre de l'approche systémique, peuvent constituer le canevas d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté.

* *Observation 2.*

À côté d'éléments de politique — nationale, régionale, mondiale —, ces actions relèvent d'un grand nombre d'opérations d'ordre pratique qui sont passées en revue dans les différents chapitres du présent *Traité*.

(15) Rapport du PNUD, 1996.

(16) Rapport du PNUD, 1997.

(17) PNUD, 1997, *op. cit.*, p. 121.

(18) Cf. Rapport du PNUD, 1997, encadré, p. 127.

* *Observation 3.*

La mise en œuvre de la stratégie implique :

- d'une part, une réflexion politique qui doit être étayée par une législation appropriée ;
- d'autre part, la mise en œuvre, dans le cadre du contexte politique et législatif considéré, de très nombreuses opérations de terrain qui doivent être réalisées de manière concertée et coordonnée, la méthode à privilégier, ici, étant celle de l'*approche systémique*, compte tenu du grand nombre d'éléments à prendre en compte qui recoupent toutes les dimensions du système rural (cf. Chap. I - 14).

* *Observation 4.*

Parmi les opérations de terrain, indispensables à l'atteinte des objectifs poursuivis se détachent les suivantes :

- infrastructures d'éducation (écoles ; collèges ; bibliothèques ; équipement ; cantines scolaires ; apprentissages des petits métiers ; personnel ; matériel didactique ; fournitures ; centre de communication ; diffusion d'informations ; etc.) ;
- infrastructures de santé (dispensaires et autres centres du réseau de santé ; pharmacies villageoises et autres ; équipement ; fournitures ; personnel ; etc.) ;
- infrastructures sanitaires (p.ex., latrines améliorées ; élimination valorisante des déchets solides [compostage, fabrication de biogaz] ; élimination des effluents ; épuration des eaux ; hygiène individuelle et collective ; hygiène des lieux publics [marchés ; boutiques ; écoles ; centre de santé ; etc.] ;
- hygiène de l'habitat et du logement (lutte contre les maladies tropicales) ;
- amélioration des systèmes de production *sensu stricto* :
 - accès à la terre, notamment des femmes (réforme agraire, le cas échéant) ;
 - disponibilité d'intrants, d'instruments aratoires et d'équipement mécanique ; recours, à bon escient, aux ressources de la biotechnologie ;
 - restauration de la fertilité des sols (politique de la matière organique du sol, etc.) ; agroforesterie ;
 - actions de conservation des sols et des eaux : application de la notion de bassin versant ; application des règles d'affectation des terres ;
 - gestion rationnelle de l'environnement et de ses ressources ;
 - protection de la biodiversité ;
 - approvisionnement en eau de qualité (ouvrages hydrauliques) ;
 - amélioration de l'apport énergétique (en particulier en recourant aux énergies nouvelles et renouvelables) ;
 - disponibilité des biens de première nécessité ;
- amélioration nutritionnelle (aliments bon marché) ; répartition adéquate des aliments au sein de la famille ;
- amélioration du système rural (19) :
 - aménagement intégré du territoire (cf. Tome II) ;
 - amélioration des conditions sociales : accès aux services sociaux élémentaires ; accès au crédit ; loisirs, en particulier pour les jeunes et les femmes ;
- recherche de partenariats pouvant intervenir en tant que catalyseurs du développement intégré.

37. Cette énumération, incomplète, montre bien que l'éradication de la pauvreté implique une politique

(19) Cf. M. Maldague, TGET, tome I, chap. 14 : *Concept de système rural. Moteur du développement intégré* ; cf. fig. 14-1.

d'aménagement et de développement intégrés, portant à la fois sur le milieu rural et le milieu urbain. Rien n'est ici donné. Il faut procéder méthodiquement et appliquer la stratégie de mise en œuvre du développement intégré(20). Il faut admettre que l'éradication de la pauvreté — qui est en réalité possible — constitue une opération de grande envergure, particulièrement complexe. Sans politique précise, ferme et appropriée, on ne peut au mieux que réaliser un saupoudrage d'actions, le plus souvent sans lendemain.

Le grand facteur limitant pour la mise en œuvre d'une telle stratégie réside dans le manque de personnel, en mesure de mener à bien les actions impliquées. On sait que c'est précisément le but de l'ÉRAIFT que de former des cadres de haut niveau en mesure de maîtriser toutes les facettes de cette vaste et complexe problématique.

38. *Observation 5.*

Les propositions du PNUD mettent l'accent, à juste titre, sur l'absolue nécessité de la participation de tous et sur le climat de liberté qui doit présider à l'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté.

39. *Observation 6.*

Sur le plan international, il faut aussi tenir compte du contexte de la **mondialisation** dans lequel le monde est engagé. Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, il faut empêcher que la mondialisation soit un frein ou un obstacle à l'amélioration des conditions de vie des pauvres. Il faut s'opposer à une mondialisation aveugle, anarchique, celle où dominerait la loi du plus fort, alors que précisément il faut défendre les intérêts des plus faibles. Il faut que la mondialisation soit subordonnée à la politique et cette dernière à l'éthique. Il faut que le droit prime sur le capitalisme sauvage, car tous les hommes sont égaux en dignité et chacun a le droit de vivre et de s'épanouir.

Le PNUD est conscient des difficultés qui se présentent ; on peut lire dans son Rapport de 1997 : « *L'objectif doit être de créer des emplois et d'éviter le sauve qui peut. Il n'en demeure pas moins difficile d'intégrer l'objectif de réduction de la pauvreté dans les actions internationales, même si les accords internationaux le prévoient explicitement.* »(21)

II.3 Forêts et lutte contre la pauvreté

II.3.1 Satisfaction des besoins humains

40. Un milliard de personnes gagnent encore moins de un dollar US par jour. Parmi les huit objectifs de développement, adoptés par la communauté internationale à l'occasion du millénaire se trouvent entre autres : l'élimination de la pauvreté absolue, d'ici 2015 ; l'amélioration des soins de santé ; et l'éducation.

41. Améliorer l'existence des pauvres aurait pour effet, non seulement de se conformer aux finalités du développement humain et de réparer des injustices, mais pourrait aussi entraîner une série d'effets bénéfiques sur l'environnement qui rejailliraient tant sur les générations présentes que futures. On sait qu'une grande partie des dégradations qui affectent les forêts sont le fait de populations pauvres, acculées à la lutte pour la survie. Il s'avère donc impératif, dans les régions tropicales, d'associer la lutte contre la pauvreté à l'utilisation durable des écosystèmes forestiers (22).

(20) Cf. M. Maldague, TGET, tome I, chap. 15 : *Mise en œuvre de l'approche systémique. Application à l'aménagement intégré du territoire et au développement régional. Méthodologie et logistique.*

(21) Rapport du PNUD, 1997, *op. cit.*, p. 124.

(22) David Kaimowitz, *De Rio à Johannesburg et au-delà : la conservation des forêts et les moyens d'existence des populations rurales dans l'hémisphère Sud.* Mémoire général (C15), XII^e Cong. for. mond., Domaine A, pp. 11-18, 2003.

42. Les forêts peuvent contribuer dans une large mesure à la solution des problèmes de pauvreté grâce à ses :
- ressources : notamment les plantes médicinales qui peuvent guérir de nombreuses maladies ; les aliments (plantes, gibier, poisson, insectes, etc.) ; multitude de produits forestiers non ligneux (PFNL) ;
etc. ;
 - ses fonctions : production d'eau potable ; biodiversité ; atténuations des changements climatiques ; etc.

II.3.2 Les forêts, source de vie pour les communautés pauvres

43. La plus grande partie des 240 millions de personnes qui vivent dans les régions forestières des pays en développement sont pauvres et fortement tributaires des forêts et des arbres (23) :
- environ 2,4 milliards de personnes tirent l'énergie dont elles ont besoin des combustibles provenant de la biomasse (bois de feu et charbon de bois) (24) ;
 - plusieurs milliards de personnes comptent sur les plantes médicinales et les animaux pour leurs soins de santé ;
 - dans 62 PMA, la viande de gibier et les poissons sauvages fournissent plus de 20 % des protéines (25) ;
 - les forêts et les jachères forestières sont des sources d'intrants et de services importants pour l'agriculture à petite échelle, notamment pour l'apport en éléments nutritifs, la conservation des sols et des eaux, le fourrage nécessaire au bétail, la lutte contre des adventices et les ravageurs et la pollinisation.

II.3.3 Stratégie de réduction de la pauvreté en milieu forestier

44. La nouvelle stratégie de la Banque mondiale, relative aux forêts, approuvée en 2002, va beaucoup plus loin que la stratégie de 1991 en ce qui concerne la reconnaissance de l'importance des forêts dans la lutte contre la pauvreté (26).
45. En fait, les forêts contribuent directement à tous les thèmes prioritaires du Sommet mondial sur le développement durable : eau, énergie, santé, agriculture et biodiversité. Elles assurent une part substantielle du revenu pour une grande partie de ceux qui gagnent moins de 1 dollar US par jour. Sans les moyens de subsistance et le revenu en espèces, fournis par les forêts, beaucoup de familles pauvres auraient du mal à survivre. À cet égard, on peut dire que les forêts apportent aux populations une véritable « *protection sociale* ». Et ce sont généralement les familles les plus pauvres qui s'appuient le plus sur les forêts, en particulier en période de crise.
46. Or, cette population pauvre, qui tire profit de la forêt, pourrait également être impliquée dans sa

(23) World Bank, 2002. *A revised forest strategy for the World Bank Group*, Washington, D.C. Cité in Kaimowitz, *op. cit.*

(24) Arnold, M., Kohlin, G., Persson, R. & Shepherd, G., 2003, *Fuelwood revisited : What has changed in the last decade ? CIFOR Occasional Paper n° 39*, Bogor. Cité in Kaimowitz, *op. cit.*

(25) Bennett, E.L. & Robinson, J.G., 2000, *Hunting of wildlife in tropical forests, implications for biodiversity and forest peoples. Environment Department Papers, n° 76*. Washington D.C., World Bank. Cité in Kaimowitz, *op. cit.*

(26) World Bank, 2002, *op. cit.*

conservation, contribuer à sa restauration et à la protection de sa biodiversité.

En d'autres termes, les forêts peuvent être utiles à la population pauvre, comme celle-ci peut à son tour être utile à la sauvegarde des forêts.

Mais pour en arriver à un tel équilibre dynamique il faut que certaines conditions soient satisfaites ; il convient en particulier :

- que la population soit en mesure de participer à la gestion des forêts ;
- que la population ait de l'intérêt pour la forêt ;
- que des dispositions législatives soient prises pour que la population puisse s'impliquer dans une gestion active des ressources forestières.

Ce dernier point est particulièrement important. Il convient, en fait, que des droits sur les forêts soient transmis aux groupes défavorisés (27).

47. Les stratégies de réduction de la pauvreté devraient garantir aux pauvres qu'ils pourront continuer à avoir accès aux écosystèmes forestiers, moyennant le respect de règles de gestion ; une aide devrait également être apportée aux petites entreprises forestières.

Pour préserver ces systèmes de « protection sociale » (*i.e.*, ressources, fonctions et services de la forêt), les gouvernements et la société civile doivent protéger, à la fois :

- les forêts elles-mêmes; et
- l'accès des pauvres à celles-ci.

Une telle option implique(28) :

- que des changements soient apportés aux cadres juridiques et aux institutions forestières ;
et
- que les communautés locales soient impliquées dans la gestion des forêts.

II.4 Élaboration de mesures au plan national

II.4.1 Éléments de stratégie visant la lutte contre la pauvreté

48. Plusieurs conditions-clés doivent être réunies dans l'élaboration des politiques et des programmes destinés à réduire la pauvreté :

1° Définir des objectifs nationaux clairs, fondés sur un processus participatif et assortis d'un ensemble d'objectifs mesurables et de dates butoirs.

2° Disposer d'évaluations nationales des principales causes de pauvreté, ainsi que d'un document d'orientation stratégique qui énumère les mesures et actions nécessaires pour éradiquer la pauvreté. Il y a intérêt à concevoir des plans d'action, ciblant des groupes et des secteurs prioritaires ; de tels plans d'action nationaux existent dans de nombreux pays.

3° Intégrer l'objectif de réduction de la pauvreté dans la politique économique des différents pays. Trop souvent, les priorités économiques, liées à l'ajustement structurel, relèguent cet objectif au second plan.

4° Mobiliser de larges soutiens, en faisant appel aux forces et au potentiel d'un vaste réseau

(27) David Kaimowitz, *op. cit.*, p. 12.

(28) *Ibid.*, p. 13.

d'intervenants : pouvoirs publics ; milieux universitaires ; médias ; secteur privé ; secteur associatif ; organisations non gouvernementales, services sociaux, notamment.

5° Prendre des engagements budgétaires en ce qui concerne la répartition des ressources nécessaires à la stratégie mise en œuvre. Parmi les priorités, on peut citer une gestion plus efficace des dépenses visant à réduire la pauvreté, afin que celles-ci aient un impact accru, mais aussi pour justifier pleinement leur accroissement.

6° Assurer un suivi destiné à évaluer les progrès, à orienter les ajustements lorsque la stratégie s'écarte des objectifs et à assurer la continuité de la prise de conscience et du soutien du public. La clef du succès réside dans la mobilisation et la préservation du soutien du public.

II.4.2 Coût de l'éradication de la pauvreté

49. Dans une économie mondiale représentant 25.000 milliards de dollars, le coût de l'éradication de la pauvreté est minime. Le budget supplémentaire, nécessaire pour fournir à tous les habitants des pays en développement un accès aux services sociaux de base, est estimé à 40 milliards de dollars par an entre 1995 et 2005 (29) ; cette somme représente moins de 0,2 % (30) du revenu mondial. La majorité de ces ressources peut provenir d'une réorganisation des budgets existants, estime le PNUD.

50. Quant à l'investissement nécessaire pour accélérer la croissance et donner à chacun les moyens d'échapper à la pauvreté, il est impossible de le calculer globalement. Cependant, pour se faire une idée de l'ampleur de la dépense, on peut estimer grossièrement combien il en coûterait pour combler le fossé entre le revenu annuel actuel des pauvres et le montant minimum qui leur permettrait de sortir de la plage de l'extrême pauvreté. Ici, encore, il s'agirait de 40 milliards de dollars par an (31).

51. Ainsi, parvenir à un accès universel aux services sociaux de base et fournir les sommes nécessaires pour rendre plus supportable la pauvreté monétaire coûterait environ 80 milliards de dollars par an. Ce montant est inférieur à 0,5 % du revenu mondial et au patrimoine des sept personnes les plus riches du monde.

52. Cependant, la pauvreté ne peut être durablement éradiquée que grâce à une croissance favorable aux pauvres, et non par des transferts de fonds. Or la plupart des pays disposent de plus de moyens qu'il n'en faut pour produire les ressources nécessaires à l'éradication de la pauvreté monétaire et pour fournir des services sociaux élémentaires à tous leurs habitants.

53. C'est le manque d'engagement politique, plutôt que l'absence de ressources financières, qui constitue le véritable obstacle à l'éradication de la pauvreté. Éradiquer la pauvreté absolue est parfaitement dans les moyens de l'humanité. Il en est ici comme dans le cas de la mise en œuvre du concept de développement intégré : la condition première, la volonté politique, est absente. Dans le même ordre d'idées, à propos de la santé publique — pilier essentiel des services sociaux élémentaires — de Sardan (32) note : « *Le*

(29) Cf. PNUD, 1997, *op. cit.*, encadré, p. 126.

(30) $(40 \text{ G \$} \times 100) : 25 \text{ T \$} = (4000 \text{ G \$}) : (25 \text{ G \$} \times 1000) = 4 \text{ G \$} : 25 \text{ G \$} = 1,6$, soit 1,6 %.

(31) PNUD, FNUAP et UNICEF, 1994. Cf. Encadré, p. 126, *in* : PNUD, 1997, *op. cit.*

(32) Cf. Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Le Monde diplomatique*, février 2004, *op. cit.*, p. 19. - Voir aussi du même auteur, « Dramatique déliquescence des États en Afrique », *Le Monde diplomatique*, février 2000, pp. 12-13.

problème est que, dans aucun pays africain, malgré les grandes déclarations, la santé publique n'est pas en mesure de promouvoir la réforme radicale nécessaire, car elle n'est pas, dans les faits, une priorité nationale, et qu'elle se caractérise partout par une incohérence et une cacophonie spectaculaires. Les élites locales (...) se déchargent largement sur les organisations internationales, les coopérations bilatérales et les ONG ou les institutions caritatives ou confessionnelles du Nord. La santé publique souffre particulièrement de la déliquescence des États. »

II.4.3 Croissance redistributive

54. Cette forme de croissance a été appliquée, dans les années 1960 et 1970, par nombre de pays d'Asie, aujourd'hui prospères (33). Elle consiste à consacrer, chaque année, une partie des ressources de la croissance à la réduction de la pauvreté et à des investissements supplémentaires qui stimuleraient cette forme de croissance, réellement favorable aux pauvres. Il s'agit là, en somme, de la mise en place d'un schéma accéléré de croissance auto-entretenu et favorable aux pauvres. Il est clair qu'une telle façon de faire implique, une fois de plus, un engagement de l'État.

II.5 Action à l'échelle internationale

55. La réduction de la pauvreté est encore trop souvent considérée comme un problème propre aux pays en développement, et non comme un enjeu mondial qui concerne tous les pays. De nombreux aspects ne figurent pas à l'ordre du jour économique mondial. Le PNUD les passe en revue (34) :

- l'éradication de la pauvreté ;
- le chômage et la nécessité d'élaborer une stratégie de l'emploi à long terme ;
- la marginalisation des pays les plus pauvres et les moins avancés, et la nécessité d'assurer l'équilibre à long terme de l'économie mondiale ;
- la nécessité d'assurer la viabilité à long terme de l'environnement dans le cadre de l'économie mondiale (35) .

56. Ces lacunes attirent l'attention du PNUD sur cinq points qui appellent des mesures d'urgence à l'échelle mondiale (36) :

1° De nouvelles initiatives pour prévenir et résoudre les conflits et pour rétablir la paix dans les pays déchirés par la guerre, dans une optique de reconstruction et de développement intégré, ce qui aurait, de surcroît, une incidence sur la réduction de la pauvreté dans ces pays.

2° Des mesures internationales de soutien dans des domaines prioritaires liés à la santé (VIH, sida), à la nutrition, à l'éducation de base, à la protection de l'environnement et aux techniques agricoles (recherche de solutions techniques globales pour l'Afrique). De telles mesures sont indispensables pour mettre en place l'infrastructure mondiale qui permettra à terme de réduire la pauvreté.

Sur le plan méthodologique, la stratégie opérationnelle à privilégier, celle qui permettrait de définir et

(33) PNUD, 1997, *op. cit.*, p. 126.

(34) PNUD. *Ibid.*, p. 127.

(35) Cf. M. Maldague, TGET, tome I, chap. I - 11, *Implications du concept de développement durable. Approche thermodynamique.*

(36) PNUD, 1997, *op. cit.*, p. 127.

de mettre en œuvre de telles mesures, doit se fonder sur l'approche systémique, car on observe, une fois de plus, que les domaines considérés sont interreliés et interactifs, constituant un système *sensu stricto*.

3° Des mesures d'allègement de la dette plus efficaces (portée plus large et application plus rapide). Les propositions ne manquent pas depuis dix ans, mais le niveau et le rythme de leur mise en œuvre sont pitoyables en regard des problèmes qui se posent pour les pays à faible revenus et très endettés.

4° Un meilleur ciblage de l'aide aux pays les moins avancés, notamment en Afrique subsaharienne, et particulièrement à ceux qui continuent de mettre en œuvre des programmes crédibles de réduction de la pauvreté. Il faut orienter une part plus importante de l'aide vers les pays les plus pauvres et vers ce type de programme.

5° La réduction des dépenses militaires et l'orientation des dividendes de la paix vers la réduction de la pauvreté et la croissance en faveur des pauvres. La moitié des pays du monde continuent de consacrer davantage d'argent à se protéger contre des attaques militaires qu'à vaincre les ennemis de la santé. « Les dépenses militaires mondiales, qui s'élevaient à 797 milliards de dollars, en 1995, demeurent supérieures de 75 % au niveau de 1960 (soit plus de 1,5 million de dollars dépensés par minute). » (37)

Conclusion

57. La finalité du développement est de répondre aux besoins essentiels des hommes, dans l'esprit de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Nous avons examiné, dans le premier chapitre de ce Tome, le concept de « *besoins essentiels* ». Ceux-ci sont loin d'être satisfaits chez plus de un milliard et demi de personnes sur cette Terre. Dès lors, les efforts de développement doivent viser, fondamentalement à combler les graves lacunes existantes.

58. C'est autour de cet objectif — satisfaire les besoins essentiels de la population — que doit être établie une stratégie de développement intégré. Éradiquer la pauvreté, améliorer les conditions de vie de la population doivent être les priorités du développement humain dans les pays africains. Et l'approche, pour ce faire, réside davantage, ici, dans le recours aux sources endogènes du développement — participation de la population ; promotion de la créativité et de l'innovation ; utilisation des ressources mésologiques locales, et, en particulier, des sources d'énergie nouvelles et renouvelables — qu'à la mondialisation.

59. Les retombées de ces efforts de lutte contre la pauvreté seraient considérables tant sur les plans de l'éthique et de l'équité que sur celui de la sécurité. Débarasser des milliards d'humains du carcan de la pauvreté, stimulerait *ipso facto* le dynamisme latent de ces hommes et de ces femmes, ce qui permettrait au développement de progresser et de rendre possible une meilleure gestion des ressources naturelles. Ce serait également un grand pas de fait vers une plus grande cohérence et harmonie planétaires. •

(37) *Ibid*, p. 128.

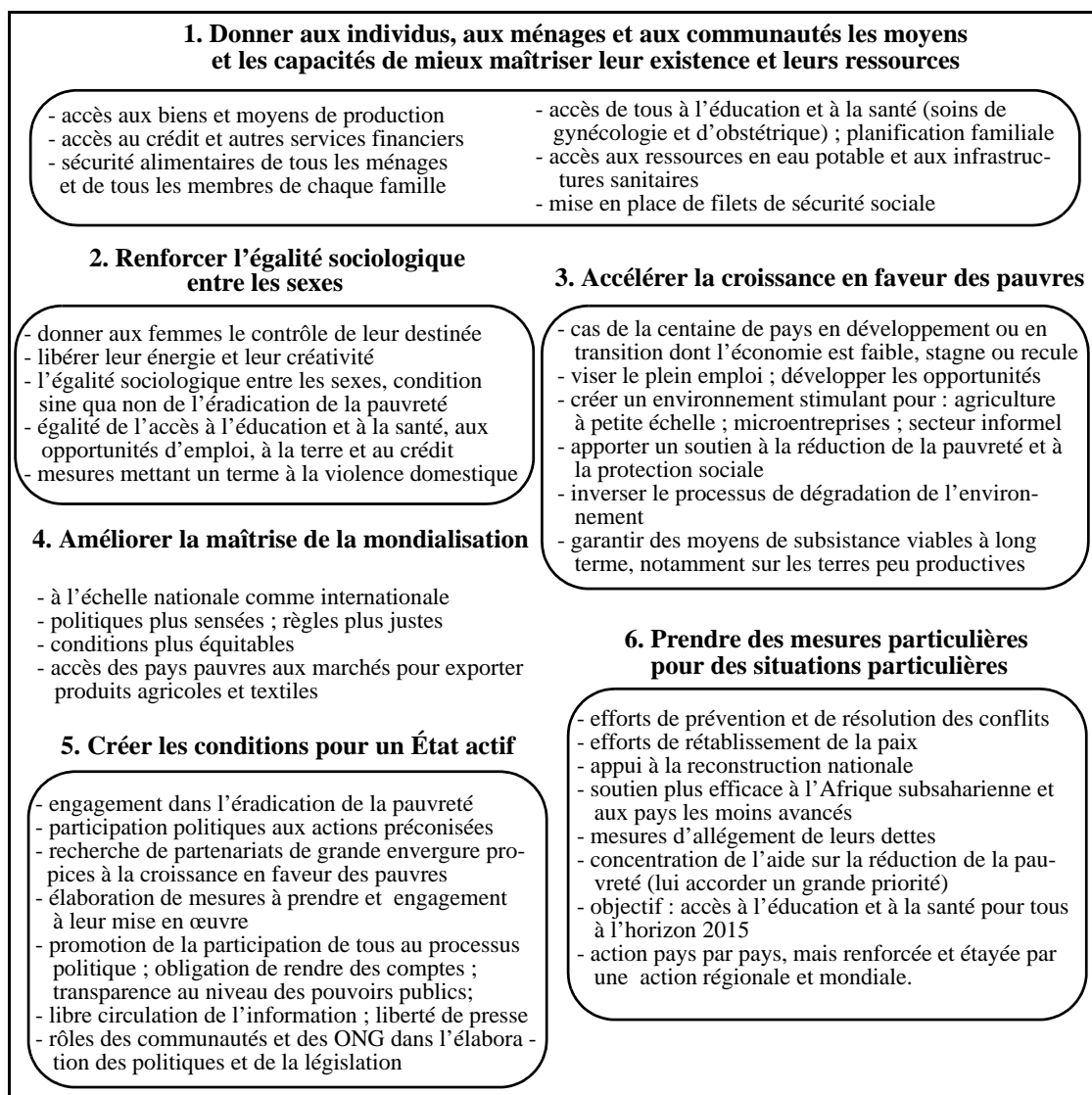


Fig. xx - 1. Actions essentielles à prendre pour lutter contre la pauvreté. (d'après de PNUD, 1997, pp. 121 et 124).