



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.17/1995/14
20 mars 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
Troisième session
11-28 avril 1995

Élimination de la pauvreté et développement durable

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 3	3
I. DIMENSIONS DU PROBLÈME : APERÇU SYNTHÉTIQUE	4 - 11	4
A. Définition et étendue de la pauvreté	4 - 7	4
B. Pauvreté et contraintes s'exerçant sur l'environnement	8 - 9	5
C. Dégradation de l'environnement et santé des pauvres	10 - 11	5
II. CONSÉQUENCES DES POLITIQUES PRÉCÉDENTES SUR LA PAUVRETÉ	12 - 17	6
A. Conséquences de la politique économique	12 - 13	6
B. Conséquences de la politique dans le secteur social	14 - 17	6
III. APERÇU GÉNÉRAL DES STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	18 - 55	7
A. Réorientation de la politique économique : stabilisation et ajustement structurel	19 - 20	8
B. Nécessité d'adopter des mesures discrétionnaires pour éliminer la pauvreté	21 - 23	8

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
C. Mesures visant à combattre la pauvreté	24 - 47	9
D. Démarginalisation socio-politique des pauvres . . .	48 - 55	18
IV. DÉVELOPPEMENT RURAL DURABLE ET ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ	56 - 61	20
A. Développement durable des terres à fort potentiel .	56 - 57	20
B. Développement durable des terres à faible potentiel	58 - 59	21
C. Régénération des sols endommagés	60	22
D. Boisement et reboisement	61	22
V. MOBILISATION DE RESSOURCES POUR LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : EFFORTS NATIONAUX ET COOPÉRATION INTERNATIONALE	62 - 70	22
A. Efforts nationaux	62 - 65	22
B. Coopération internationale	66 - 70	23
VI. EXAMEN DES PROGRÈS RÉALISÉS : GRANDES ORIENTATIONS POLIQUES ET RÉSULTATS	71 - 101	25
A. Résultats obtenus par certains pays dans le cadre de la lutte contre la pauvreté	71 - 82	25
B. Évolution récente et bilan de la coopération internationale	83 - 95	29
C. Organisations n'appartenant pas au système des Nations Unies	96 - 101	34
VII. CONCLUSIONS	102	35

INTRODUCTION

1. Le présent document, qui fait état des progrès réalisés dans l'application des dispositions du chapitre 3 d'Action 21¹, présente également des propositions en vue d'une action future pour éliminer la pauvreté. Il a été établi par le Département de la coordination des politiques et du développement durable de l'ONU en tant que responsable de la coordination des activités découlant du chapitre 3 d'Action 21, conformément aux dispositions convenues par le Comité interorganisations sur le développement durable lors de sa quatrième session. Il est le fruit des consultations et des échanges d'informations entre des groupes de contact désignés parmi un grand nombre d'organismes des Nations Unies, des responsables gouvernementaux, certaines autres institutions et des particuliers.

2. Le rapport souligne la nécessité de mettre en oeuvre une stratégie qui permette d'éliminer la pauvreté, grâce à un partage efficace des responsabilités entre le Gouvernement et les pauvres. Conformément aux directives générales du chapitre 3 d'Action 21, le rapport examine les mesures à court terme, à moyen terme et à long terme envisagées pour éliminer la pauvreté tout en préservant l'intégrité de l'environnement, compte tenu du principe que la persistance de la pauvreté des masses résulte des structures politiques et socio-économiques. La stratégie à court terme et à moyen terme se fonde sur la nécessité de relever rapidement les revenus des pauvres. À cet effet, elle propose la création d'emplois productifs pour les pauvres grâce à la fourniture effective de moyens de production, complétée par des mesures gouvernementales directes de lutte contre la pauvreté. La stratégie à long terme insiste sur le renforcement des capacités, notamment la mise en valeur des ressources humaines et le renforcement des institutions et des infrastructures, le ralentissement de l'accroissement de la population et la réorientation des stratégies de développement afin de faire de l'élimination de la pauvreté un objectif central du développement. Le problème est abordé du point de vue économique, l'accent étant mis sur une efficacité et une croissance économique large; du point de vue social, soulignant des considérations d'équité; et du point de vue politique, insistant sur la démarginalisation des pauvres afin qu'ils participent effectivement à la prise des décisions politiques et économiques. Le principe de base qui sous-tend ces propositions est que pour éliminer la pauvreté, l'efficacité économique, la redistribution équitable des bénéfices retirés de la croissance et la mise en place de services sociaux doivent aller de pair avec la justice politique et l'égalité.

3. Sur la base des informations disponibles, le rapport passe en revue l'expérience acquise par un certain nombre de pays et d'organisations non gouvernementales dans la lutte contre la pauvreté et l'action qu'ils envisagent pour l'avenir. Il donne également un aperçu du consensus sur l'élimination de la pauvreté qui s'est dégagé lors de plusieurs grandes conférences intergouvernementales tenues sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et qui ressort des stratégies proposées par un certain nombre d'organismes des Nations Unies.

I. DIMENSIONS DU PROBLÈME : APERÇU SYNTHÉTIQUE

A. Définition et étendue de la pauvreté

4. La pauvreté est mesurable en termes relatifs et absolus. La pauvreté absolue est généralement définie comme un état de dénuement extrême et une privation des nécessités de base, telles que l'alimentation, le logement, les services de santé et l'accès à l'eau potable, aux installations sanitaires et à l'éducation. Sur la base de cette définition, la gravité et l'ampleur de la pauvreté absolue est spécifique à chaque pays et doit être évaluée au niveau du pays pour des objectifs opérationnels.

5. L'absence de moyens de production, en termes de capital physique ou humain, est la principale caractéristique économique commune des pauvres. Dans la plupart des régions en développement, à l'exception de l'Amérique latine, les pauvres se concentrent essentiellement dans les zones rurales. Ce sont des travailleurs agricoles analphabètes qui ne possèdent pas ou peu de terres, des nomades, des pêcheurs, des habitants des forêts et des pasteurs qui tirent un revenu de subsistance des emplois agricoles saisonniers, des forêts et de terres à faible rendement ou de travaux non agricoles à faible revenu. Dans les zones urbaines, ce sont les individus sans qualification, sans instruction et sans capital physique qui dépendent pour leur subsistance du secteur non structuré à bas salaire et de la couche la plus basse du secteur tertiaire, sans aide gouvernementale, ou qui récupèrent ce qu'ils peuvent dans les dépotoirs et les rues. L'incidence de la pauvreté est souvent particulièrement élevée parmi les groupes réprimés socialement, tels que les minorités ethniques, y compris les populations autochtones.

6. Dans les zones rurales comme dans les zones urbaines, les individus qui vivent dans la pauvreté souffrent de malnutrition, même s'ils consacrent la majeure partie de leurs ressources à leur alimentation. Leurs enfants ont souvent un poids inférieur à la moyenne pour leur âge et souffrent de troubles du développement mental et physique qui compromettent leurs capacités à acquérir un emploi rémunérateur à l'âge adulte. Les problèmes de santé sont largement répandus chez les pauvres et sapent leur énergie productive, réduisent leurs revenus familiaux et empêchent leurs enfants de profiter pleinement d'une éducation lorsqu'ils en ont la possibilité. Les taux moyens de mortalité sont plus élevés pour cette couche de la population tout comme les taux de mortalité infantile et post-infantile.

7. Sur la base de la définition de la Banque mondiale, à savoir les personnes ayant des revenus inférieurs au niveau minimum qui leur permette d'avoir un régime adéquat sur le plan nutritionnel et de satisfaire leurs besoins essentiels non alimentaires, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue dans les pays en développement a été évalué à 1,1 milliard en 1990, soit environ 100 millions de plus qu'en 1985. Ces chiffres ne doivent pas être pris comme des mesures précises de l'étendue de la pauvreté. Ils servent uniquement à donner des ordres de grandeur utiles d'un point de vue pratique. Ce qui est beaucoup plus préoccupant, c'est qu'avec les politiques actuelles, les perspectives de réduction à moyen terme du nombre des personnes vivant dans la pauvreté absolue restent faibles. En 1992, le Rapport sur le développement dans le monde revenait sur une évaluation plus optimiste faite à peine deux ans

auparavant et envisageait comme suit les perspectives à moyen terme : "Même dans l'hypothèse relativement optimiste d'un redressement économique dans le courant de la décennie, le nombre absolu de pauvres sera, au tournant du siècle, probablement plus élevé qu'en 1985²."

B. Pauvreté et contraintes s'exerçant sur l'environnement

8. Au fil des années, la majorité des agriculteurs à très faible revenu s'est de plus en plus concentrée sur des terres à faible rendement. Environ 60 % des pauvres dans le monde vivent dans des zones fragiles et extrêmement vulnérables, terres arides et semi-arides, pentes escarpées et forêts³. Cette situation est due à l'association de plusieurs facteurs, dont quelques-uns jouent un rôle plus important dans certains pays que dans d'autres, tels que l'expropriation, les pressions démographiques et la fragmentation des terres entre les générations successives, la privatisation des terres communes, ainsi que le remembrement et l'expansion de l'agriculture commerciale avec une réduction de la quantité de travail. Parmi ces facteurs, les pressions démographiques jouent toujours un rôle sous-jacent inexorable dans la marginalisation géographique, économique et sociale des pauvres, dans la plupart des pays où la pauvreté est très répandue.

9. Qu'ils soient expulsés ou peu à peu acculés et forcés de quitter les terres les plus rentables, les pauvres des zones rurales n'ont pas d'autres choix que d'exploiter au maximum les ressources marginales auxquelles ils ont accès en recourant à des pratiques qui exigent peu d'intrants agricoles et sont peu rentables, comme le surpâturage, la surexploitation du sol et la déforestation, qui entraînent une dégradation des terres. La dégradation des terres n'est certainement pas essentiellement le fait des pauvres. Les intérêts impliqués dans l'exploitation forestière et les riches agriculteurs propriétaires d'énormes concessions sont responsables de la plus grande partie de la déforestation. L'érosion, l'engorgement et la salinisation du sol qui ont entraîné la désertification de nombreuses régions du monde ont été causés par de riches fermiers bénéficiant d'un soutien financier considérable.

C. Dégradation de l'environnement et santé des pauvres

10. Dans les régions rurales, les problèmes de santé des pauvres résultent principalement de la dénutrition ou de la malnutrition. Leur santé est en outre compromise par diverses formes de pollution et de risques liés aux pratiques agricoles, et plus particulièrement par la pollution de l'eau, car en matière d'eau potable, ils sont tributaires de nappes d'eau fortement polluées; par le manque d'installations sanitaires, la pollution de l'air intérieur provenant de l'utilisation des biocombustibles pour la cuisson des aliments et le chauffage; et par les conditions de logement.

11. Les pauvres des zones urbaines sont souvent victimes de toutes les formes de dégradation de l'environnement. Dans les pays en développement, plus de 130 millions de pauvres vivent dans les quartiers les plus défavorisés des zones urbaines⁴. Que ce soit en raison de la pénurie totale de terres ou des loyers élevés des terrains urbains viabilisés, ils se pressent dans des taudis et des colonies de squatters à la périphérie des villes, dans des zones exposées à des risques écologiques naturels ou provoqués par l'homme, car elles sont situées dans des périmètres d'inondation, sur des pentes ou des terrains adjacents à des

industries dangereuses et des dépotoirs. Ils doivent lutter contre les mauvaises conditions sanitaires, l'insalubrité de l'eau, les inondations et les glissements de terrain ainsi que la pollution chimique. Selon l'OMS, dans les pays en développement, environ 600 millions d'habitants des zones urbaines vivent dans des conditions que l'on pourrait qualifier de dangereuses pour la vie et la santé. Ceux qui vivent dans la pauvreté absolue sont les plus vulnérables⁵.

II. CONSÉQUENCES DES POLITIQUES PRÉCÉDENTES SUR LA PAUVRETÉ

A. Conséquences de la politique économique

12. Avant les années 80, les politiques commerciales et les politiques menées en matière de taux d'intérêt et de taux de change, qui visaient à promouvoir l'industrialisation en substituant les productions nationales aux importations, ont favorisé l'intensité de capital dans l'industrie. Il y a peu de temps encore, le phénomène touchait tout le monde en développement. C'est pourquoi, dans la plupart des pays en développement, l'espoir que la diversification économique de l'agriculture vers l'industrie contribuerait à offrir à la main-d'oeuvre rurale des emplois plus productifs ne s'est pas réalisé complètement. Deux autres facteurs essentiels ont contribué à cette situation : d'une part, la mainmise des gouvernements sur l'activité industrielle, qui a freiné le développement industriel; d'autre part, le taux élevé d'accroissement de la population qui a contribué à gonfler la main-d'oeuvre. Les taux d'investissement ont varié selon les pays, mais n'ont généralement pas suffi à créer les emplois nécessaires.

13. L'infrastructure agricole a bénéficié d'importants investissements du secteur public dans les pays en développement. Qu'ils aient été efficaces ou non en termes d'augmentation de la productivité agricole et d'accroissement de la production, ils ont surtout favorisé les grands propriétaires terriens aux dépens du secteur paysan. Dans de nombreux pays, des offices de commercialisation agricole, créés à l'origine pour stabiliser les cours des produits agricoles, ont en fait réduit la marge de bénéfice des agriculteurs en imposant des prix bas, dans le but soit d'offrir des vivres bon marché aux populations urbaines, soit de dégager des revenus pour le gouvernement. Cette pratique a découragé les investissements dans l'agriculture et, en conséquence, le développement agricole est resté inférieur à ce que l'on pouvait espérer. Dans certains pays, l'adoption de nouvelles politiques de fixation des prix, si elle a permis d'accroître la production agricole, a aggravé la pauvreté, surtout dans les zones urbaines, car elle a entraîné une augmentation du prix des denrées alimentaires. Par ailleurs, les subventions accordées à la mécanisation et à la modernisation de l'agriculture ont contribué à accroître les rendements, mais ont réduit la demande de main-d'oeuvre. Enfin, les crédits bonifiés ont principalement profité aux moyennes et aux grosses exploitations.

B. Conséquences de la politique dans le secteur social

14. Les dépenses sociales ont varié selon les pays. Des progrès significatifs, bien qu'inégaux, ont été accomplis, ce que reflète l'amélioration de plusieurs indicateurs sociaux. De manière générale, toutefois, les pauvres, et surtout les très pauvres, n'ont pas suffisamment bénéficié des crédits alloués au

/...

secteur social. Ainsi, de nombreux pays ont mis l'accent sur des soins de santé curatifs onéreux, principalement limités aux villes, aux dépens des soins préventifs, moins coûteux, qui pourraient être étendus aux zones rurales sans grever outre mesure le budget de l'État.

15. Comme dans le domaine de la santé, les mesures relatives à l'éducation intéressent essentiellement les zones urbaines. De nombreux pays consacrent une grande partie du budget de l'éducation à la subvention d'un enseignement universitaire gratuit qui profite en très grande majorité aux enfants des classes moyennes et supérieures qui auraient les moyens de payer pour tout ou partie de cet enseignement, alors que l'instruction primaire est négligée, en particulier dans les zones où vivent la plupart des pauvres. Un problème plus grave encore est la qualité de l'enseignement, qui varie considérablement non seulement de pays à pays, mais également au sein d'un même pays, entre les zones urbaines et les zones rurales. Pour différentes raisons, la qualité de l'enseignement est bien plus mauvaise dans les zones rurales et dans les bidonvilles urbains, ce qui place les enfants de ces zones en position d'infériorité, en particulier sur le marché du travail dans le secteur de l'industrie.

16. Les difficultés sont les mêmes dans le domaine du logement. Dans de nombreux pays, la majorité des programmes publics de logements sont destinés aux classes ouvrières et aux fonctionnaires des zones urbaines, tandis que les pauvres sont, dans une large mesure, oubliés. Même les projets de trames d'accueil d'utilisation maximale des ressources matérielles et humaines locales finissent généralement par profiter aux non-pauvres. Dans certains cas, les pauvres sont même victimes de certaines mesures, par exemple lorsque des bidonvilles sont détruits sans qu'aucune possibilité de relogement n'ait été prévue.

17. Le scénario est à peu près le même en ce qui concerne la distribution subventionnée de denrées alimentaires aux pauvres. Son efficacité dépend du ciblage. De nombreux pays accordent des crédits considérables aux subventions alimentaires, mais la plupart de ces allocations vont aux fonctionnaires, aux membres de la police, aux familles des membres des forces armées et aux employés des usines, c'est-à-dire essentiellement aux zones urbaines, où elles profitent aux groupes à revenu moyen, tandis que les pauvres des zones rurales et urbaines n'en bénéficient que de façon marginale. Dans les années 80, ces subventions ont souvent été supprimées dans le cadre des mesures de stabilisation.

III. APERÇU GÉNÉRAL DES STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

18. Dans ce chapitre, on tente d'adhérer aux lignes directrices indicatives présentées au paragraphe 3.2 d'Action 21, selon lequel "pour être efficace, une stratégie dont le but serait de résoudre simultanément les problèmes de la pauvreté, du développement et de l'environnement devrait être axée dès le départ sur les ressources, la production et la population et devrait englober les questions démographiques, l'amélioration des soins de santé et de l'éducation, les droits de la femme, le rôle des jeunes, des populations autochtones et des collectivités locales, ainsi qu'un processus de participation démocratique s'alliant à une meilleure administration"¹.

A. Réorientation de la politique économique : stabilisation et ajustement structurel

19. Depuis le début des années 80, des mesures de stabilisation et d'ajustement structurel sont mises en oeuvre dans la plupart des pays en développement, à des degrés divers, dans le but de corriger les erreurs du passé. La réforme est globale et concerne les politiques macro-économiques, sectorielles et même micro-économiques. Les grands objectifs de cette réforme sont les suivants : rationaliser la régulation de la demande afin de réduire les déficits trop importants du secteur public qui alimentent l'inflation et se traduisent par des déséquilibres de la balance des paiements; supprimer les distorsions au niveau des prix (salaires, taux d'intérêt, taux de change et prix des matières premières) et améliorer l'efficacité de l'affectation des ressources; réduire la participation du secteur public aux activités directement productives afin d'éliminer les pertes des entreprises d'État qui, souvent, ne sont pas rentables et pèsent sur le budget du gouvernement; supprimer les contrôles et règlements inutiles dans le secteur privé industriel; libéraliser les politiques commerciales afin de promouvoir les exportations et d'accroître la concurrence; réorienter l'affectation des ressources publiques vers des secteurs prioritaires, comme l'infrastructure économique et sociale; enfin, améliorer l'efficacité des entreprises du secteur public.

20. Les réformes en matière de politiques sont nécessaires à l'instauration d'une croissance soutenue à long terme et doivent être mises en oeuvre de manière durable. Toutefois, l'application de réformes sans filets de sécurité a exacerbé la pauvreté, du moins à court terme. On s'accorde maintenant à reconnaître, tant à l'échelon national qu'international, que les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel devraient comprendre des filets de sécurité, afin que les groupes vulnérables soient efficacement protégés pendant la transition vers une croissance soutenue.

B. Nécessité d'adopter des mesures discrétionnaires pour éliminer la pauvreté

21. La pauvreté étant un phénomène social associé à un degré élevé d'inégalité dans la distribution du pouvoir économique et politique, son élimination suppose une évolution considérable de la structure des systèmes politiques et économiques. Elle appelle avant tout un engagement politique ferme. Une fois que l'on a rassemblé la volonté politique nécessaire et que l'on a instauré un cadre général favorisant la croissance et l'efficacité de l'économie tout entière, la méthode la plus efficace est sans doute d'établir un ensemble de mesures permettant aux pauvres de sortir eux-mêmes de la pauvreté. L'adoption d'une stratégie de ce genre ne signifie pas une diminution quelconque de la responsabilité des gouvernements. Les gouvernements et les pauvres doivent partager les responsabilités de la manière la plus efficace possible.

22. Il est évident que les pays à faible revenu où la pauvreté est très répandue ne peuvent générer les ressources nécessaires pour répondre directement aux besoins des pauvres. Ils ne disposent même pas des crédits nécessaires pour couvrir tous les pauvres au titre de leurs programmes traditionnels de lutte contre la pauvreté, même dans l'hypothèse où ceux-ci fonctionneraient de façon optimale. La croissance économique est un facteur important dans la lutte

contre la pauvreté, mais l'expérience a montré que le processus de "ruissellement" est trop lent pour réduire effectivement la pauvreté et notamment en cas de forte croissance de population et de pénurie de terres. À cet égard, l'expérience de la seconde moitié des années 80, par exemple, est édifiante. Dans son Rapport sur le développement dans le monde de 1992, la Banque mondiale constate que "le recul de la pauvreté a été négligeable durant la seconde moitié des années 80 dans les pays en développement"⁶. En Asie du Sud, où vivent plus de 50 % des personnes extrêmement pauvres du monde en développement, la croissance économique très forte a entraîné un recul d'environ 2,8 % du pourcentage de personnes vivant dans la pauvreté absolue, mais, en réalité, le nombre de ces personnes a augmenté de 30 millions. À ce rythme, il faudrait presque un siècle pour éliminer la pauvreté absolue dans cette région. Comme on ne peut espérer maintenir le rythme de croissance économique atteint dans la seconde moitié des années 80 sur une période aussi longue, et comme il est peu probable que l'accroissement de population se stabilise avant au moins un demi-siècle, il serait illusoire d'espérer éliminer la pauvreté en s'appuyant sur les schémas actuels de croissance. Plus important encore, en Chine, pays qui a également enregistré une forte croissance économique, la pauvreté s'est en fait aggravée au cours de la seconde moitié des années 80, en raison d'une répartition plus inégale des revenus. Il n'y a qu'en Asie du Sud-Est que la pauvreté a reculé, tant en nombre de personnes touchées qu'en pourcentage de la population. Dans toutes les autres régions en développement, en raison d'une croissance économique faible et/ou d'un accroissement rapide de la population, la pauvreté a augmenté, en chiffres absolus comme en pourcentage de la population. Il faut admettre que les facteurs qui favorisent l'efficacité économique ne conduisent pas nécessairement à l'égalité. C'est pourquoi les interventions des gouvernements doivent viser non pas à répondre directement aux besoins des pauvres mais à leur permettre de subvenir à leurs propres besoins grâce à des stratégies de croissance permettant de réduire la pauvreté.

23. Si le chapitre 3 d'Action 21 sur "la lutte contre la pauvreté" est principalement axé sur le long terme, puisqu'il appelle à une stratégie intégrée à long terme visant à l'élimination de la pauvreté et à une gestion rationnelle de l'environnement, il souligne également qu'il faut adopter des mesures pour lutter contre la pauvreté à court terme. L'objectif premier du chapitre est de donner à la population tout entière la possibilité de jouir de moyens d'existence durables, grâce à des politiques et à des programmes spéciaux comprenant des mesures immédiates qui permettent aux collectivités locales de lutter contre la pauvreté et de favoriser un développement durable.

C. Mesures visant à combattre la pauvreté

1. Mesures à court et à moyen terme en faveur de l'emploi et des revenus

a) Mesures en milieu rural

24. Étant donné que la pauvreté est un problème pluridimensionnel, elle ne peut être vaincue par l'application d'une seule mesure, fût-ce à court terme, à moyen terme ou à long terme. Il est indispensable d'adopter un train de mesures complémentaires, dont la plus importante concerne l'octroi de ressources

productives permettant aux pauvres de bénéficier de revenus plus élevés par le biais d'activités productives.

25. Pour ce qui est de la pauvreté rurale, qui est de loin la plus répandue dans les pays en développement, et qui touche les individus sans qualifications et analphabètes, la meilleure façon de l'aborder est par l'apport de biens productifs découlant d'une réforme agraire, en d'autres termes, une redistribution des terres et une réforme du régime d'occupation. Ces mesures fondamentales peuvent être complétées par d'autres, dont :

- a) La promotion des agro-industries;
- b) L'expansion de la zootechnie : aviculture, pisciculture lorsque les conditions le permettent, sylviculture... etc.;
- c) La création de centres de formation permettant à des individus même illettrés d'acquérir rapidement des compétences permettant d'exercer un petit métier de type artisanal;
- d) Des programmes gouvernementaux de travaux visant à développer l'infrastructure économique et sociale;
- e) Une aide alimentaire destinée à ceux dont les mesures susmentionnées ne permettent pas de relever les revenus.

26. La redistribution des terres en unités économiquement viables, la sécurité de jouissance et des baux équitables pour les fermiers et les métayers peuvent conduire à une accélération de la croissance de la production agricole. Si elle s'accompagne d'une réforme des prix, de politiques fiscales agricoles justes, de facilités d'écoulement, et de l'accès, pour les petits exploitants, à l'eau, au crédit, aux services de vulgarisation et à une technologie adaptée, la redistribution des terres peut entraîner une hausse des revenus des pauvres, réduire de façon appréciable la forte inégalité fondamentale qui caractérise la répartition des revenus en milieu rural, et réduire les pressions sur les terres de faible rendement. De telles réformes, du fait qu'elles relèvent le niveau des revenus des pauvres, auront également pour effet de réduire le besoin de programmes gouvernementaux à large échelle visant à atténuer les effets de la pauvreté – programmes d'aide alimentaire, programmes Vivres contre travail et programmes de nutrition de l'enfant, entre autres. À cet égard, le Fonds international de développement agricole (FIDA) a fait remarquer qu'il convient d'éliminer la pauvreté en s'attaquant directement à ses causes plutôt qu'en se contentant de traiter ses symptômes par le biais de transferts d'intérêts collectifs⁷.

27. Ce qui est nécessaire et envisageable n'est pas une redistribution égalitaire des terres mais plutôt une solution consistant à permettre aux pauvres d'accéder à celles-ci, sous forme de petits lopins viables grâce auxquels ils seraient en mesure de mener une existence décente sans porter atteinte outre mesure au patrimoine des grands propriétaires terriens. La faisabilité des programmes de réforme agraire varie d'un pays à l'autre. La mise en oeuvre de tels programmes serait politiquement plus facile dans des pays où le rapport entre les terres arables et la population rurale est encore élevé,

/...

comme en Afrique et en Amérique latine. Dans ces régions, les terres peuvent être redistribuées sous forme de parcelles économiquement viables, sans réduire de manière significative les exploitations des grands propriétaires. Là où c'est nécessaire, en Afrique par exemple, la redistribution doit également s'accompagner de l'établissement de droits de propriété, individuelle ou coopérative, afin d'encourager les petits exploitants à investir dans leurs terres et à les cultiver de façon rationnelle. Même dans les pays où le rapport entre les terres arables et la population rurale est relativement faible, si la répartition des terres est très inégale, il serait possible de redistribuer des terres aux pauvres qui en sont dépourvus sans préjudice majeur pour les grands propriétaires terriens. Un impôt sur les terres fondé sur la production potentielle pourrait faciliter leur redistribution, tout en stimulant leur productivité et en augmentant les recettes fiscales. Dans certains pays, où le morcellement de l'espace agricole a réduit les petites exploitations à des parcelles non viables, il peut s'avérer nécessaire de remembrer celles-ci, éventuellement sous la forme de coopératives, afin d'assurer une meilleure productivité agricole.

28. Tous les pays en développement disposent d'un potentiel énorme d'absorption de la main-d'oeuvre dans les zones rurales grâce à la valorisation des agro-industries, dans le domaine tant des matières premières agricoles que des produits alimentaires de base. Les agro-industries sont souhaitables, non seulement pour la création d'emplois pour les pauvres, mais aussi pour la croissance économique générale. Le développement de la zootechnie – pisciculture, aviculture, sylviculture – que ce soit pour la consommation intérieure ou pour l'exportation, est également susceptible de créer de nouveaux emplois à haut revenu pour les pauvres. Aujourd'hui, les principaux obstacles auxquels se heurtent les exportations de produits agricoles finis sont les barrières tarifaires imposées par les pays industriels, qui augmentent en fonction du degré de transformation des produits. Pour ce qui est des produits agricoles finis, un accès plus facile aux marchés apporterait une contribution considérable aux efforts visant à réduire la pauvreté, même à moyen terme.

29. Dans un laps de temps relativement limité, une action d'envergure peut être menée en faveur d'un nombre considérable de jeunes non scolarisés, non qualifiés, et qui ne sont plus en âge d'aller à l'école, grâce à la création de centres de formation aux techniques artisanales. Ces techniques sont, dans l'état actuel des choses, peu diversifiées dans les zones rurales, et leur connaissance nécessite de longues années d'apprentissage qui prend souvent la forme d'une exploitation qui démotive la plupart des jeunes. Une série d'activités non agricoles à forte intensité de main-d'oeuvre sont possibles dans les zones rurales, à condition de disposer du savoir-faire adéquat, en utilisant un capital très modeste et des machines actionnées à la main, sans faire appel à toute une infrastructure industrielle. Ces centres de formation doivent être appuyés par des mécanismes institutionnels, particulièrement dans les domaines du crédit et de la commercialisation. Le développement de ces techniques peut se fonder sur la demande potentielle de certains produits, que ceux-ci soient destinés à l'économie nationale ou à l'économie internationale.

30. L'expérience a montré que les programmes gouvernementaux ne pouvaient constituer une stratégie de base valable pour la lutte contre la pauvreté car, s'ils bénéficient à certains pauvres, ils sont généralement inadaptes et souvent

non viables en raison de contraintes budgétaires. Destinés à créer l'infrastructure économique et sociale nécessaire, ils peuvent néanmoins représenter un complément utile à des mesures plus efficaces de création d'emplois ou génératrices de revenus. Ces programmes doivent mettre l'accent sur des emplois productifs, consistant par exemple à défricher des terres pour l'agriculture, le boisement ou le reboisement, à construire des routes de campagne, des centres de santé, des bâtiments scolaires et des canaux de drainage et à mettre en place une infrastructure pour l'assainissement, l'approvisionnement en eau potable salubre, l'irrigation et la collecte et l'évacuation des déchets, travaux qui sont tous absolument indispensables.

b) Mesures en milieu urbain

31. Une stratégie urbaine à court et à moyen terme devrait avoir pour objectif de réduire le nombre de personnes sous-employées qui travaillent actuellement dans ce qu'on appelle le secteur informel et le secteur des services à bas salaire en améliorant l'absorption de la main-d'oeuvre dans l'industrie moderne. Le plus important est d'apporter un soutien efficace aux petites entreprises, aux micro-entreprises et aux coopératives afin d'améliorer la productivité des pauvres et d'optimiser l'emploi productif. Une telle stratégie devrait inclure la libéralisation des pratiques industrielles, la création de mécanismes de crédit et de commercialisation, ainsi que la création de centres de formation ayant pour but d'inculquer des compétences élémentaires. Selon l'étendue de la pauvreté urbaine, une solution palliative à court ou à moyen terme devra être complétée par des programmes de lutte contre la pauvreté visant à donner un emploi productif aux pauvres des zones urbaines du type mentionné ci-dessus, s'accompagnant d'une aide alimentaire ciblée.

2. Mesures à long terme en faveur de l'emploi et des revenus

a) Mesures en milieu rural

32. Là où elle pourra être appliquée, la réforme agraire aura un effet immédiat sur la pauvreté, et si elle l'est de façon efficace, elle est susceptible d'élever les bénéficiaires au-dessus du seuil de pauvreté pour un certain nombre d'années – environ une génération. Mais en soi, elle ne constitue pas une solution à long terme pour l'élimination de la pauvreté. La raison en est qu'à long terme, peut-être dans une génération, les terres distribuées seront à nouveau morcelées sous l'effet des pressions démographiques et deviendront économiquement non viables. Elle donnera cependant du temps pour mettre en oeuvre les mesures à long terme nécessaires pour lutter plus efficacement contre la pauvreté ou empêcher le retour de la pauvreté généralisée. Pour l'élimination de la pauvreté, une solution à long terme consisterait à mettre en oeuvre quatre grandes mesures dans le cadre de politiques macro-économiques et commerciales conduisant à une croissance de l'économie dans son ensemble :

a) Promotion et création d'industries rurales non agricoles;

b) Développement des agro-industries et de l'élevage;

- c) Investissement dans la mise en valeur des ressources humaines;
- d) Contrôle de l'accroissement de la population.

Il s'agit là de solutions à long terme, car il faut du temps pour que les industries rurales non agricoles s'étendent à une échelle importante en raison des longues périodes de maturation des investissements complémentaires nécessaires en matière d'infrastructures physiques, de ressources humaines et de capacité institutionnelle. De même, le ralentissement de la croissance démographique ne peut être que progressif.

33. Il est généralement admis que dans la plupart des pays en développement où la pauvreté est très répandue dans les zones rurales, les capacités d'absorption à long terme de la main-d'oeuvre agricole sont limitées par l'absence de terres arables supplémentaires. De plus, les besoins de main-d'oeuvre agricole sont davantage susceptibles de se réduire que de se développer en raison de la modernisation et du développement de la mécanisation nécessaires à l'amélioration de la productivité et de l'efficacité agricoles. Il faut se féliciter de cette tendance car elle permettra également de libérer des terres agricoles pour le reboisement qui est nécessaire non seulement pour prévenir la dégradation des sols mais également pour régénérer les bassins hydrographiques et faire face aux besoins en bois industriel et bois de feu.

34. La solution du problème de la croissance nette de la main-d'oeuvre rurale ne se trouve pas non plus pour l'essentiel dans les mouvements de migration vers les grandes agglomérations urbaines, car de plus en plus de personnes nées dans les zones urbaines se retrouvent elles-mêmes marginalisées. La solution la plus efficace consisterait à créer dans les petites villes et les villages des industries et des services ruraux non agricoles fondés sur des petites entreprises et des micro-entreprises. Cette démarche constituerait l'élément de base d'une stratégie à long terme d'élimination de la pauvreté. Pour en assurer le succès, il est essentiel de créer des infrastructures industrielles dans des petites villes et villages bien situés, en prévoyant des mécanismes de crédit et de commercialisation. Le développement de petites entreprises et de micro-entreprises en milieu rural aidera à contenir l'exode rural et donc à réduire le nombre de demandeurs d'emplois en milieu urbain ainsi que les dépenses occasionnées par la prestation de services sociaux. Il permettra également de créer des emplois supplémentaires dans les zones urbaines existantes en raison de l'accroissement de la demande de petits outillages, de facteurs de production intermédiaires et de moyens de transport.

35. À long terme, le développement des agro-industries et de l'élevage devrait permettre d'absorber une grande partie de la main-d'oeuvre rurale et de l'affecter à des emplois plus productifs. L'une des raisons en est que la libéralisation progressive des échanges agricoles devrait abaisser les barrières auxquelles se heurtent les produits agricoles finis exportés par les pays en développement. Une autre en est la croissance effrénée de l'urbanisation dans les pays en développement. Les démographes prévoient que d'ici à l'an 2025, près de 47 % de la population des pays en développement vivra dans des agglomérations urbaines, contre 29 % à l'heure actuelle. Une telle

concentration de population dans les zones urbaines nécessitera la constitution d'importants stocks alimentaires, essentiellement sous forme de produits transformés.

b) Mesures en milieu urbain

36. Pour éliminer la pauvreté en milieu urbain, une solution à long terme consisterait à envisager une déréglementation importante dans le secteur industriel urbain structuré et des politiques macro-économiques adéquates. Ces politiques viseraient à faire baisser les taux d'inflation, à promouvoir la souplesse des prix et à laisser dans une large mesure le marché déterminer les taux d'intérêt et de change. Ceci encouragerait les industriels à opter pour des rapports main-d'oeuvre-capital qui tiennent compte des pénuries véritables. La politique commerciale et les régimes fiscaux devraient être conçus de façon à ne pas décourager les exportations. De telles mesures encourageraient le développement industriel et l'emploi. Le rythme de mise en oeuvre des mesures de ce type est souvent ralenti par différents éléments, notamment la crainte des conséquences politiques et sociales de leurs effets négatifs à court terme, lesquels peuvent toutefois être évités par l'incorporation de filets de sécurité sociaux dans le cadre de réformes.

37. L'absorption de la main-d'oeuvre par le secteur industriel dépend également dans une large mesure de la disponibilité d'une main-d'oeuvre qualifiée. La mise en valeur des ressources humaines est en conséquence une condition nécessaire au succès de toute stratégie ayant pour objectif une plus grande absorption de la main-d'oeuvre dans l'industrie moderne. Il n'en reste pas moins que même dans le meilleur des cas, le secteur moderne ne peut généralement pas, à lui seul, fournir des possibilités d'emploi adéquates à la majorité de la main-d'oeuvre urbaine dont les effectifs ne cessent de croître. C'est ainsi qu'en plus de la fourniture de moyens de formation appropriée à tous les niveaux de l'industrie, des mesures d'encouragement, telles que des facilités spéciales de crédit, sont nécessaires aux petites entreprises, y compris les micro-entreprises.

c) Le secteur des services

38. Dans la plupart des pays en développement, le secteur des services participe déjà pour une large part au produit intérieur brut, mais il n'offre le plus souvent, en milieu rural comme en milieu urbain, que des bas salaires et des emplois à faible revenu destinés à l'importante population de pauvres. Le développement de l'industrie urbaine et des industries rurales non agricoles contribuerait à la création d'emplois plus productifs dans le secteur des services, notamment dans les domaines de la réparation et de la maintenance industrielle, des transports, des télécommunications et des équipements électroménagers, mais cela exigerait de gros investissements en matière d'éducation, notamment pour former les pauvres à des techniques appropriées. Le tourisme constitue pour les pays en développement un autre domaine d'activité susceptible d'offrir un grand nombre d'emplois rémunérateurs et qui nécessitera une attention soutenue. On estime qu'en 1995, le produit brut de l'industrie des voyages et du tourisme atteindra 3,4 milliards de dollars et représentera 10,9 % du produit intérieur brut mondial, dont 78 % pour les pays de l'OCDE. On estime également que d'ici à l'an 2005, le produit brut de l'industrie des

/...

voyages et du tourisme va plus que doubler en volume, pour atteindre 7,2 milliards de dollars⁸.

3. Mise en valeur des ressources humaines

a) Éducation

39. Le succès des mesures prises pour créer des emplois et accroître les revenus, telles que celles qui ont été examinées ci-dessus, est étroitement lié au renforcement des capacités. Ainsi, l'éducation de base, qui donne les compétences nécessaires à l'acquisition de connaissances spécialisées, devrait être étendue à tous, y compris aux fillettes. C'est là un objectif reconnu par la Déclaration de Jomtien⁹. Une autre grande réforme à opérer consiste à ouvrir des établissements où pourront être dispensées des formations complémentaires spécialisées, en particulier au niveau postprimaire. À cet effet, des mesures devraient être prises pour instituer dès que possible un programme d'enseignement secondaire général pour tous, afin de donner aux élèves une base solide pour l'acquisition de connaissances spécialisées. Toutes ces mesures sont nécessaires pour mettre en place la structure diversifiée de qualifications de plus en plus spécialisées qui sont indispensables au développement du secteur urbain et du secteur rural non agricole.

b) Santé, assainissement et eau potable

40. Il est généralement admis que l'approche qui consiste à accroître les revenus n'est pas suffisante pour lutter contre la pauvreté, pour la simple raison que certains services ou biens ne sont pas disponibles et ne peuvent donc pas être achetés par les pauvres. Il s'agit souvent de services qui sont généralement ou principalement assurés par des monopoles publics, ou placés sous le contrôle des pouvoirs publics, et qui exigent des investissements considérables en infrastructures que le secteur privé n'est pas prêt à entreprendre du fait de l'insuffisance de la demande solvable des pauvres – comme par exemple les services de santé, d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable. Leur revenu augmentant, les pauvres devraient pouvoir financer le coût de services d'assainissement rudimentaires mais adéquats, avec un appui technique des pouvoirs publics en matière d'évacuation des eaux usées, mais il incombera toujours aux pouvoirs publics d'offrir les services de santé de base aux populations pauvres et de les approvisionner en eau potable, où qu'elles se trouvent. Dans le domaine des soins de santé, il est possible d'étendre sensiblement la couverture en réordonnant les priorités afin de privilégier les soins curatifs plutôt que les soins préventifs. Il est également possible de développer considérablement l'approvisionnement en eau potable en faisant payer des redevances aux usagers qui ont la capacité de payer, ou en augmentant raisonnablement le montant des redevances déjà perçues, tout en établissant des exemptions pour les habitants les plus démunis. Une autre façon de diminuer le coût de ces services pour le budget de l'État consiste à demander aux collectivités locales de contribuer, par leur travail, à la construction de petits réseaux d'adduction d'eau ou de centres de santé dont elles tireront des avantages directs ou exclusifs.

41. Le milieu naturel et la santé des pauvres des villes ont considérablement souffert de l'urbanisation des pays en développement. Les citadins pauvres sont les principales victimes du déversement d'eaux usées dans les plans ou cours d'eau et des carences en matière d'évacuation des déchets solides et des produits chimiques toxiques. Il faut protéger les pauvres des villes des risques de santé immédiats que posent l'insalubrité des réseaux d'assainissement, la contamination de l'approvisionnement en eau et la pollution de l'air des logements et des locaux. Pour ce qui est des équipements d'assainissement, il existe de nombreuses techniques efficaces, et beaucoup moins onéreuses que les techniques traditionnelles à forte intensité de capital, qui font appel à des produits fabriqués localement – tuyauterie, chapeaux de béton, etc.

42. Pour ce qui est de l'approvisionnement en eau potable, les villes peuvent, d'une part, encourager les industries grandes consommatrices d'eau ainsi que les entreprises de services et les particuliers à faire des économies d'eau et, d'autre part, augmenter les ressources consacrées au développement de l'infrastructure, en veillant à ce que les consommateurs d'eau qui ne sont pas pauvres paient l'eau à un prix raisonnable, et en assurant un meilleur entretien du réseau de distribution afin de prévenir les fuites. Dans de nombreux pays, le volume des fuites est tel qu'un meilleur entretien du réseau pourrait suffire à lui seul à approvisionner en eau potable la plupart des pauvres des quartiers urbains qui ne sont pas encore desservis. Le cas échéant, il faudra également étendre les réseaux afin de répondre aux besoins essentiels des pauvres, au moins par la construction de bornes fontaines publiques. Ces mesures permettraient aux pouvoirs publics de satisfaire les besoins fondamentaux des pauvres des villes dans le domaine de la santé, tels que ceux qui ont été identifiés lors de la Conférence internationale de 1978 sur les soins de santé primaires¹⁰.

c) Subventions alimentaires

43. Les subventions alimentaires destinées aux plus démunis peuvent, à titre complémentaire, assurer un filet de sécurité très utile, même à moyen et à long terme, jusqu'à ce que les mesures adoptées pour accroître le revenu des pauvres bénéficient à la presque totalité d'entre eux. Pour éliminer la faim et la malnutrition, il faut intensifier les actions menées pour mettre en oeuvre les recommandations de la Conférence internationale de 1992 sur la nutrition¹¹.

d) Un logement convenable

44. Rester en bonne santé n'exige pas seulement une bonne alimentation et l'accès aux soins de santé ainsi qu'à l'eau potable, mais aussi un logement adéquat, qui soit suffisamment spacieux, propre, aéré et clair et protège bien des intempéries. À présent, les logements des populations pauvres, tant rurales qu'urbaines, ne répondent à aucun de ces critères essentiels et les progrès qui ont été réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations de la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000 restent insuffisants¹².

45. Dans les zones rurales, il faut s'efforcer de donner aux pauvres les moyens de construire leurs propres logements avec des matériaux locaux, et avec l'appui technique de services publics, en mettant à leur disposition des matériaux et,

le cas échéant, des terrains à bâtir, en particulier pour ceux qui n'ont pas de terres. Dans les villes, il est particulièrement difficile de répondre aux besoins des pauvres dans ce domaine. En effet, les terrains à construire et les matériaux y sont plus onéreux que dans les zones rurales, et leur coût dépasse sensiblement les moyens des habitants qui vivent dans des conditions de pauvreté absolue, même pour des logements très modestes. Par ailleurs, comme la demande solvable de logement des pauvres est très faible, il n'est pas non plus possible de s'en remettre aux mécanismes du marché. Les options possibles pour aider les pauvres sont donc les suivantes : subventionner leurs loyers afin d'inciter le marché à construire des logements qui leur seront destinés; leur donner des conseils techniques et des subventions pour l'achat de matériaux et de terrains afin de leur permettre de construire leurs propres logements; enfin, mettre à leur disposition des logements sociaux, à loyer abordable. Toutes ces options entraîneront des dépenses publiques importantes, mais si l'on veut loger convenablement les pauvres des villes, il faudra retenir l'une ou plusieurs d'entre elles. Dans tous les cas, il convient de veiller à ce que les subventions ne bénéficient qu'aux pauvres. À cet égard, les pouvoirs publics pourront se référer aux recommandations qui seront formulées lors de la prochaine Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), qui doit se tenir en 1996.

46. En matière de pollution de l'air à l'intérieur des habitations et des locaux, les solutions sont plus difficiles à trouver. En effet, si l'on dispose de techniques permettant d'utiliser les sources d'énergie plus efficacement et de réduire leurs effets négatifs sur la santé, il s'agit encore de procédés trop coûteux pour les populations pauvres. La solution consiste donc à adopter des mesures permettant d'augmenter rapidement les revenus des pauvres, ou de réduire considérablement le coût des techniques de substitution – fours solaires, ou fours classiques rendus plus efficaces et moins polluants grâce à l'utilisation de la biomasse comme carburant. Pour résoudre le plus efficacement possible le problème grandissant de l'accumulation de déchets, il faut s'attacher à prévenir ou à réduire au minimum la production de déchets et à les recycler. Dans ce domaine, il faut non seulement adopter des lois plus sévères en matière de protection de l'environnement, mais aussi utiliser l'arsenal des instruments économiques disponibles et, bien entendu, mener toute une gamme d'actions au niveau local. Il faut peut-être aussi envisager d'interdire complètement l'utilisation des produits toxiques dangereux.

e) Politiques démographiques

47. À long terme, l'élimination de la pauvreté passe également par la mise en oeuvre de politiques démographiques adéquates. Mais la croissance de la population, qui a une dynamique propre, ne peut être freinée rapidement, ce qui montre bien l'urgente nécessité de mettre en oeuvre les recommandations de la Conférence internationale sur la population et le développement¹³, en associant pleinement les populations cibles, et particulièrement les femmes, à la conception et au fonctionnement des services de santé génésique, et notamment de planification familiale. En outre, les mesures destinées à éliminer la pauvreté, si elles réussissent à élever le niveau de revenu, d'éducation et de santé des pauvres, auront également pour effet de freiner la croissance démographique, et renforceront ainsi l'efficacité des politiques démographiques.

D. Démarginalisation sociopolitique des pauvres

1. Participation accrue des pauvres et rôle des organisations non gouvernementales

48. On se rend de plus en plus compte que, dans les pays à forte incidence de pauvreté absolue, les causes économiques de la pauvreté et les possibilités de changement sont intimement liées aux structures politiques et sociales. Les pauvres reçoivent une éducation insuffisante, connaissent mal le fonctionnement de leur système et de leurs institutions politiques et ne sont pas organisés. Par définition, ils sont dépourvus de pouvoir économique et même dans les sociétés démocratiques ils sont incapables de convertir leur vote en pouvoir politique, ce qui est indispensable pour susciter des changements socio-économiques en leur faveur. Des groupes d'intérêts réussissent souvent à faire obstacle à l'adoption de mesures contre la pauvreté, jusqu'à ce qu'une crise majeure vienne provoquer des réformes sociopolitiques.

49. Les mesures énoncées plus haut auraient de meilleures chances d'être appliquées si les pauvres participaient davantage à la vie politique locale et nationale ainsi qu'aux institutions socio-économiques. La décentralisation du pouvoir politique vers les échelons provincial et local favoriserait considérablement les possibilités de participation des pauvres. Même dans une société démocratique, il faut veiller à donner aux pauvres les moyens de participer effectivement. Il faut que les pauvres s'organisent et apprennent à revendiquer efficacement les droits que leur garantit la législation. Beaucoup peut être accompli à cet égard par les organisations non gouvernementales qui sont prêtes à intervenir en toute indépendance et dans la transparence avec conscience professionnelle et responsabilité. Les organisations non gouvernementales peuvent aussi exercer des fonctions de mobilisation en faveur des pauvres aux échelons national et provincial, mais uniquement si elles sont clairement et légitimement habilitées à parler en leur nom. Cependant, en dernière analyse, les organisations non gouvernementales devraient avoir pour objectifs de stimuler et d'instruire, afin de permettre aux pauvres de s'organiser.

50. La participation directe des pauvres aux activités des organismes de développement locaux peut souvent en renforcer l'efficacité. Ces organismes peuvent être très divers – coopératives de producteurs ou de consommateurs, coopératives d'épargne et de crédit, organismes de formation ou encore groupements d'auto-assistance s'employant à construire des installations d'irrigation à petite échelle, des dispensaires, de petits systèmes locaux d'approvisionnement en eau, des bâtiments scolaires, etc. Il convient de veiller à ce que les activités de ces groupements locaux visent véritablement à servir les pauvres et non à les exploiter.

2. Démarginalisation des femmes

51. Dans beaucoup de pays en développement, des réformes sociales et juridiques sont nécessaires pour permettre aux femmes de participer davantage à la vie sociopolitique et économique. Dans bien des pays, la loi ou la tradition privent les femmes de nombreux droits. Par exemple, elles n'ont souvent pas le droit de prendre part aux activités d'organismes comme les coopératives et les

/...

établissements de crédit, ou de posséder des terres et d'autres biens, et nombre d'entre elles n'ont pas accès à l'éducation. De ce fait, les femmes pauvres ont beaucoup de mal à échapper à leur condition. De nombreux gouvernements se sont efforcés de remédier à cette situation, mais la plupart d'entre eux ont encore beaucoup à faire pour permettre aux femmes de jouir des mêmes droits que les hommes. Une plus grande démocratisation, la sensibilisation du public et la contribution que les femmes pourraient apporter au développement socio-économique et, surtout, l'éducation des femmes, instrument clef de leur émancipation, devraient favoriser l'adoption de réformes administratives et juridiques ainsi que l'évolution des coutumes et des mentalités. En dernière analyse, c'est l'éducation qui permettra aux femmes de revendiquer leurs droits légitimes. L'éducation est également un domaine où l'action gouvernementale devrait rencontrer le moins de résistance de la part des traditionnalistes qui s'opposent au changement social. L'éducation des femmes aura aussi une influence considérable sur la croissance démographique. Pour lutter contre la pauvreté, il faudrait accorder une priorité particulièrement élevée aux mesures tendant à donner aux femmes pauvres accès aux moyens de production, dont le crédit. La quatrième Conférence mondiale sur les femmes, qui se tiendra bientôt, devrait définir des directives et des priorités pour l'action en faveur des femmes.

3. Action en faveur des populations autochtones

52. Les populations autochtones constituent un groupe particulier parmi les pauvres parce qu'elles vivent dans l'ensemble en marge de la société. Elles comptent environ 300 millions de personnes¹⁴. La plupart des communautés autochtones voient leurs terres et leurs ressources naturelles usurpées par des éléments extérieurs. Bien souvent, leurs droits de propriété foncière ne sont pas clairement établis et leurs droits statutaires sont constamment violés. Les études récentes de la Banque mondiale sur les populations autochtones, notamment d'Amérique latine, révèlent qu'elles entrent dans la catégorie des plus pauvres et des plus démunis et qu'elles ont les taux de mortalité et de malnutrition infantiles les plus élevés et les taux d'alphabétisation et de scolarisation les plus faibles. Une étude de la Banque mondiale constate qu'au fil de l'histoire, des étrangers se sont appropriés les terres autochtones et en ont exploité les habitants comme main-d'œuvre sans contrat et mal payée dans les mines, les ranchs et les plantations¹⁵.

53. Un grand nombre d'organisations autochtones sont apparues depuis peu; elles réaffirment les droits, les valeurs culturelles et l'identité de ces populations et leurs plates-formes reposent sur les éléments suivants : lutte contre les attitudes négatives à l'égard des autochtones; participation à la prise de décisions et aux programmes de développement à l'échelon local, protection de leurs langues et de leurs cultures; et, ce qui est le plus important, maintien du contrôle des autochtones sur leurs terres et leurs ressources naturelles. De plus en plus, ces organisations demandent aussi qu'une plus large part des budgets nationaux de développement soit consacrée à leurs collectivités et sollicitent une aide financière et technique des organismes internationaux pour leurs projets de développement.

54. Il convient d'insister sur la nécessité de reconnaître aux populations autochtones des droits de propriété solidement établis, qui sont indispensables à leur bien-être économique et à sa durabilité. De tels droits doivent aller de pair avec la formation de capital humain grâce à une meilleure scolarisation, à de meilleurs services de formation et de santé et à des programmes de création d'emplois visant à rendre les populations autochtones moins tributaires du secteur non structuré. Pour que ces populations puissent atteindre leurs objectifs socio-économiques, qu'il s'agisse de s'intégrer à la société ou de préserver leur culture, il faut leur donner les moyens de prendre activement part à la formulation et à l'exécution des projets de développement conçus à leur intention par les gouvernements nationaux et par la communauté internationale. On espère que durant la Décennie internationale des populations autochtones, qui a commencé en 1994, la communauté internationale s'efforcera de restituer leurs droits légitimes aux populations autochtones et qu'à cet effet les pays ratifieront la Convention No 169 de l'OIT concernant les populations autochtones et tribales.

4. Dispositions en faveur d'autres groupes spéciaux

55. Dans tous les pays, il y a nécessairement certains groupes de personnes – handicapés physiques ou mentaux, personnes âgées, orphelins et enfants abandonnés, par exemple – qui ne bénéficieront guère, voire pas du tout, des mesures de création d'emplois. Seule une aide sociale adaptée à leurs besoins spécifiques leur permettra d'atteindre un niveau de vie convenable.

IV. DÉVELOPPEMENT RURAL DURABLE ET ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ

A. Développement durable des terres à fort potentiel

56. Afin d'améliorer la productivité agricole, ce qui est indispensable pour parvenir à une croissance économique globale, augmenter les recettes d'exportation et accroître la sécurité alimentaire, et afin de réduire l'exploitation des terres de faible rendement, il faut s'intéresser davantage aux terres agricoles à fort potentiel. Dans des conditions optimales et cultivées intensivement, ces terres – par exemple les plaines centrales de l'Inde, les plaines fertiles et la savane en Afrique, la haute savane et les plaines du littoral pacifique en Amérique centrale et en Amérique du Sud – pourraient produire suffisamment de nourriture pour satisfaire la demande d'une population de plus en plus nombreuse. En règle générale, les zones à fort potentiel peuvent supporter des cultures intensives pour autant que l'exploitation des terres n'excède pas la capacité de régénération du sol. Il est possible d'améliorer la productivité agricole par le biais de la recherche, notamment dans le domaine des biotechniques sans danger. L'objectif dans ces régions est d'exploiter la terre et de gérer les ressources en eau et les moyens de production agricole en veillant à ce que l'augmentation de la productivité agricole n'entraîne pas une dégradation des sols à long terme. À cette fin, il faudra supprimer les mesures d'incitation qui encouragent l'utilisation intensive et inefficace des ressources en eau et de produits chimiques, contenir l'utilisation de ceux-ci en faisant payer des redevances aux usagers, adopter des méthodes de culture appropriées pour empêcher l'érosion du sol et s'assurer que la construction de dispositifs d'irrigation satisfait aux prescriptions en matière d'environnement. Les associations de consommateurs qui commencent à se

créer, dans les pays industrialisés, en faveur d'une production agricole respectueuse de l'environnement et du contexte social, pourraient amorcer un changement dans les modes de production agricole.

57. Dans le monde, quelque 250 millions de personnes parmi les plus démunies vivent dans des zones à fort potentiel. Or, les effets positifs de l'augmentation de la production et de la productivité agricoles ne se font pas forcément sentir par une réduction des niveaux d'inégalité ou de pauvreté absolue dans les zones rurales. Les emplois créés par la modernisation de l'agriculture peuvent être maintenus dans les zones à fort potentiel en assurant un meilleur accès à la terre combiné à la création d'emplois productifs grâce à la mise en place ou au développement d'agro-industries, d'activités d'élevage et d'industries rurales non agricoles.

B. Développement durable des terres à faible potentiel

58. S'il est vrai que la croissance de la production agricole devra reposer sur l'intensification de l'exploitation des terres à fort potentiel, il faudra également investir dans les terres à faible potentiel, afin de réduire la pauvreté rurale et d'empêcher que les sols ne continuent à se dégrader. Les terres à faible potentiel sont généralement des terres arides, bien souvent touchées par la sécheresse et la désertification, des écosystèmes montagneux et des terres salines. Des centaines de millions de pauvres vivent sur ces terres et ont besoin d'aide pour modifier leurs pratiques agricoles.

59. La dégradation des sols dans les zones de faible rendement n'est pas tant due à l'arrivée massive de pauvres qu'à l'absence d'infrastructures et de moyens qui leur permettraient de dépasser le stade de l'agriculture et de l'élevage de subsistance, responsables de l'appauvrissement des sols. Comme on le sait, l'arboriculture intensive est économiquement et écologiquement plus viable que la culture de plein champ sur les terres de faible rendement. Il convient donc d'aider les agriculteurs pauvres à passer de la culture de plein champ, qu'ils pratiquent comme agriculture de subsistance, à l'arboriculture commercialement viable. Ce type d'agriculture nécessite l'installation de dispositifs d'irrigation, l'amélioration des transports et des services de commercialisation et l'investissement de capitaux plus importants, mais offre la possibilité d'accroître le revenu des pauvres et d'assurer une couverture végétale des sols, ce qui permet d'éviter leur dégradation. Afin de garantir la durabilité du développement, il faudra également investir davantage dans la recherche agricole, dans les services de vulgarisation pour les terres de faible rendement et dans l'établissement de droits de propriété, s'il n'en existe pas; à cet égard, il faudra tenir compte des pratiques traditionnelles ou des droits coutumiers, notamment les déplacements de la communauté et l'utilisation des sols sur les parcours migratoires. Quelques cultures vivrières traditionnelles pourront cependant être maintenues sur les terres de faible rendement grâce à de nouvelles techniques semblables à celles utilisées pour la sylviculture. Dans les régions sujettes à la sécheresse, il faudra établir de nouveaux projets concernant les moyens de subsistance en investissant dans la mise en place d'activités productives non agricoles. Il est essentiel de promouvoir l'utilisation durable des terres arides de manière à garantir des conditions de vie décentes aux personnes qui dépendent de ces terres. Pour éviter que les terres de faible rendement ne continuent à se dégrader, les pays en

développement et la communauté internationale doivent appliquer de toute urgence les dispositions de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou par la désertification, en particulier en Afrique¹⁶.

C. Régénération des sols endommagés

60. Comme il est difficile, dans la plupart des pays en développement, de mettre en culture de nouvelles terres, la prévention de la dégradation des sols doit s'accompagner de mesures destinées à régénérer les sols endommagés, tant dans les régions à fort potentiel que dans les régions à faible potentiel. Bien qu'on n'ait pas fait grand-chose jusqu'à présent pour régénérer les sols, un certain nombre de pays en développement ont entrepris des activités. Mais selon l'ampleur et la nature de la dégradation, les techniques actuellement utilisées dans ce domaine peuvent être très onéreuses. De surcroît, les activités de remise en état des sols entraînent des coûts d'opportunité, parmi lesquels les investissements non réalisés dans des dispositifs d'irrigation, les moyens de transport et des services de commercialisation, surtout pour les terres de faible rendement. Il convient donc d'évaluer les investissements prévus pour la régénération des sols dégradés au regard des investissements sacrifiés.

D. Boisement et reboisement

61. Nombre de pays en développement doivent entreprendre d'urgence des activités de boisement et de reboisement afin de satisfaire les besoins locaux en bois de feu et de remettre en état les bassins hydrographiques de façon à augmenter la quantité d'eau disponibles pour l'agriculture et d'autres usages. L'intensification de la production agricole dans les zones à fort potentiel permettra d'éviter tout déboisement supplémentaire et de mettre en jachère les terres de faible rendement, qui pourront alors être reboisées. Passer de la culture de plein champ à l'arboriculture dans les zones de faible rendement équivaldrait à boiser ou reboiser les terres. Le reboisement est non seulement bénéfique pour l'environnement mais aussi économiquement rentable. Étant donné la pénurie croissante de bois destiné à l'industrie, la plantation de forêts est aussi une option économique viable. Les programmes de boisement devraient très vite offrir des emplois rémunérés aux pauvres et, à moyen et à long terme, accroître l'offre de bois de feu et d'industrie, l'approvisionnement en eau et la quantité de puits de carbone sur la planète.

V. MOBILISATION DE RESSOURCES POUR LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : EFFORTS NATIONAUX ET COOPÉRATION INTERNATIONALE

A. Efforts nationaux

62. Pour appliquer les stratégies présentées ci-dessus, il faudra des ressources budgétaires supplémentaires et une nouvelle répartition des dépenses publiques. À court et à moyen terme, la charge budgétaire augmentera à mesure que des infrastructures économiques et sociales seront mises en place dans les zones rurales, les banlieues laissées à l'abandon et les ghettos où vivent les pauvres. Elle augmentera aussi parce qu'il faudra mettre en place des programmes publics de création d'emplois et accorder des aides aux pauvres pour

qu'ils puissent se loger et se nourrir. L'adoption de techniques et pratiques écologiquement rationnelles représentera des dépenses supplémentaires à court terme.

63. En ce qui concerne les aménagements structurels qu'introduisent progressivement les pays en développement, il n'est guère possible d'augmenter les impôts sur le revenu et sur les bénéfices. En revanche, l'augmentation des impôts sur les produits de luxe pourrait dégager des recettes supplémentaires. En effet, ce sont les pauvres qui pâtiraient le plus d'une hausse des impôts indirects sur les articles de première nécessité. À court et à moyen terme, le moyen le plus efficace d'accroître les recettes publiques serait peut-être d'élargir l'assiette de l'impôt en réduisant ou supprimant les exonérations, les concessions et les trêves fiscales, et de renforcer l'administration et le recouvrement de l'impôt. À long terme, l'augmentation des recettes publiques dépendra du rythme de la croissance économique.

64. Il faudra accorder plus d'importance à la réaffectation des dépenses publiques. De plus, il faudra redoubler d'efforts pour recouvrer, grâce à un régime approprié de redevances et d'impôts, une part plus importante des investissements publics consacrés aux infrastructures économiques et sociales qui contribuent directement à accroître la productivité, les revenus et la plus-value des biens immobiliers. La taxation des usagers, en fonction de leur capacité de payer, dans des domaines tels que l'éducation secondaire et supérieure, les soins de santé préventifs, l'approvisionnement en eau et en électricité, etc., contribuera également à augmenter les recettes publiques. Dans tous ces domaines, la taxation des usagers doit être conçue de façon à assurer une subvention croisée satisfaisante, l'impôt ne frappant initialement que les non-pauvres. En règle générale, l'offre de services de base aux pauvres doit prévaloir sur le recouvrement des coûts.

65. Faire participer pleinement les pauvres à la conception, la planification et l'exécution des programmes et projets de lutte contre la pauvreté contribuera indirectement à alléger la charge budgétaire, réduira au minimum les coûts administratifs et freinera l'augmentation des dépenses. On pourrait économiser plus encore en réduisant les dépenses publiques non productives, telles que les subventions non ciblées, les dépenses militaires et les projets d'investissement dispendieux. De plus, la charge budgétaire initiale devrait diminuer en même temps que l'emploi et les revenus des pauvres augmenteront et que les mesures directes de réduction de la pauvreté seront peu à peu éliminées.

B. Coopération internationale

66. Bien que la responsabilité d'éliminer la pauvreté incombe principalement aux pays en développement, la coopération internationale est indispensable pour compléter les efforts déployés à l'échelon national. Le commerce international est sans doute le domaine dans lequel la coopération internationale est la plus efficace. Pour pouvoir prendre des mesures d'élimination de la pauvreté visant à créer des emplois productifs, tant dans les zones urbaines que dans les zones rurales, les pays en développement ont besoin de débouchés accrus pour leurs exportations dans les pays développés. La libéralisation du commerce serait le

plus profitable aux pays en développement en ce qui concerne les produits agricoles, en particulier les produits transformés, les textiles et autres industries légères à forte proportion de main-d'oeuvre. C'est principalement dans ces domaines que les petites entreprises non agricoles des secteurs ruraux non agricoles comme des secteurs urbains jouissent du plus grand avantage comparatif. On estime que la libéralisation des échanges agricoles ferait gagner chaque année 22 milliards de dollars aux pays en développement et aux pays à économie planifiée; pour le secteur des textiles, elle leur rapporterait un gain annuel de 50 milliards de dollars, soit l'équivalent de la quasi-totalité de l'aide étrangère octroyée à ces pays¹⁷.

67. L'assistance technique et le transfert d'écotechnologies méritent une plus grande attention. Développer les activités de formation dans le cadre de l'assistance technique contribuera à mettre en valeur les ressources humaines. La plupart des pays auront besoin d'une assistance technique à différents niveaux : pour former du personnel à l'élaboration de projets de lutte contre la pauvreté, lui inculquer diverses compétences techniques, le préparer à entreprendre des recherches agricoles spécialisées en vue d'introduire de nouvelles techniques dans l'agriculture, telles que les semences à haut rendement et les variétés résistantes à la sécheresse, apprendre aux agriculteurs à gérer efficacement les ressources en eau, et aux chefs de petites entreprises à commercialiser et exporter leurs produits, etc. Afin d'accroître l'efficacité et la productivité de l'assistance technique, il faudra en améliorer radicalement la qualité ainsi que les modalités d'octroi. Les pays en développement étant dans l'ensemble tributaires des importations pour satisfaire leurs besoins en technologie, la réalisation du développement durable dans ces pays repose sur le transfert d'écotechnologies à un coût abordable. L'assistance technique doit donc aller de pair avec le transfert des écotechnologies les plus récentes.

68. Sur le plan financier, l'aide publique au développement (APD) bilatérale devrait être davantage axée sur l'élimination de la pauvreté. Cette aide serait plus efficace si elle était consacrée à l'investissement dans des infrastructures agricoles utiles aux petites agriculteurs et à la création d'emplois pour les travailleurs agricoles hors exploitation et les travailleurs des zones urbaines. Il est indispensable d'accroître l'APD, surtout à court et à moyen terme, pour permettre aux gouvernements de mettre en place les infrastructures sociales et matérielles nécessaires.

69. L'ensemble des organisations et organismes multilatéraux du système des Nations Unies sont résolus à éliminer la pauvreté mais sont limités par le manque de ressources. Un financement adéquat de leurs programmes permettrait d'accélérer considérablement la lutte contre la pauvreté.

70. Dans le cas des pays en développement très endettés, où le service de la dette représente une grande partie du budget de l'État et/ou des recettes d'exportation, l'allégement de la dette, voire son annulation, devra être un élément important de l'aide financière accordée par les pays donateurs pour appuyer les programmes de réduction de la pauvreté.

VI. EXAMEN DES PROGRÈS RÉALISÉS : GRANDES ORIENTATIONS POLITIQUES ET RÉSULTATS

A. Résultats obtenus par certains pays dans le cadre de la lutte contre la pauvreté

71. La présente section porte sur les résultats obtenus par 13 pays développés, huit pays en développement et trois pays en transition dans le cadre de leur campagne de lutte contre la pauvreté. Les données recueillies à cet effet ont été présentées lors des réunions préparatoires au Sommet mondial pour le développement social. Vu la portée nationale et régionale limitée de ces informations, les sous-sections consacrées aux pays en développement et aux pays en transition ne donnent qu'une faible idée de ce que ceux-ci font ou envisagent de faire dans ce domaine.

1. Pays développés¹⁸

72. Dans les pays développés, la pauvreté est généralement une pauvreté relative, caractérisée par l'exclusion sociale et non par l'indigence. Elle a pour origine la non-disponibilité des revenus nécessaires à l'achat du "panier de biens et services" dits sociaux, gage d'"insertion sociale".

73. Le problème de l'exclusion sociale est essentiellement chronique, mais ses effets sont étroitement liés aux cycles économiques. Le chômage prolongé, surtout des jeunes, dû à des changements structurels, comme l'automatisation, ou à la récession, en est l'un des facteurs déterminants. Il a comme deuxième facteur le vieillissement de la population et comme troisième, les pratiques discriminatoires à l'égard des femmes et des groupes minoritaires, notamment les minorités ethniques, les immigrants, les réfugiés et les populations autochtones dans certains pays. Les femmes sont généralement plus menacées par la pauvreté que les hommes. Leurs emplois sont moins stables et moins bien rémunérés et leurs pensions et allocations de retraite plus modestes. Les femmes et les mères célibataires en souffrent tout particulièrement. Dans certains pays, les membres des minorités ethniques – aussi bien hommes que femmes – se trouvent parmi les habitants les plus désavantagés sur le plan social et les plus marginalisés sur le plan social et économique. La pauvreté est très répandue et fortement ancrée dans les zones rurales et urbaines économiquement faibles de certains pays. Dans plusieurs pays développés, la crise du logement apparaît comme un problème particulièrement grave comme l'atteste le nombre croissant des sans-abri et des personnes qui n'arrivent pas à se loger décemment. L'exclusion sociale fait perdre l'assurance, marginalise, est à l'origine de troubles mentaux, engendre des crimes contre des individus et contre la société et provoque des explosions de violence localisées et d'autres malaises sociaux.

74. Le niveau de protection sociale est, dans l'ensemble, relativement élevé dans les pays développés, mais pas suffisamment, semble-t-il, pour résoudre les problèmes d'exclusion sociale. Le degré d'inquiétude que suscitent ces problèmes varie d'un pays à l'autre, tout comme les efforts déployés pour y remédier. C'est ainsi que d'importantes solutions, dont quelques-unes sont déjà mises en oeuvre dans certains pays, ont été envisagées et consistent notamment à améliorer les pratiques sur le marché du travail, à mettre davantage l'accent sur la formation professionnelle et les liens entre les entreprises et les

établissements de formation, à réformer ou renforcer les politiques de protection sociale, à examiner le niveau des ressources des bénéficiaires éventuels afin de renforcer l'efficacité des programmes de sécurité sociale, à élaborer des programmes spéciaux axés sur des poches de pauvreté dans les zones urbaines et rurales, à garantir des revenus minimum, à faire en sorte que les dépenses sociales ne soient plus tributaires des cycles économiques, à éliminer la discrimination à l'égard des femmes et des groupes minoritaires, et enfin, à formuler des programmes spécifiques en faveur de certains groupes désavantagés – invalides, handicapés, parents célibataires, veuves âgées, enfants nécessiteux et populations autochtones.

75. Les pays développés sont généralement d'avis que pour éliminer la pauvreté dans les pays en développement, il faut améliorer la politique socio-économique, centrer le développement sur l'individu en mettant l'accent sur la satisfaction des besoins fondamentaux et la mise en valeur des ressources humaines, étendre l'emploi productif en créant des petites et moyennes entreprises, favoriser l'ouverture démocratique et accompagner la décentralisation du pouvoir politique de mesures spéciales en faveur des groupes de population particulièrement déshérités et vulnérables, promouvoir la participation des collectivités et associer les femmes au processus de développement sur un pied d'égalité avec les hommes.

76. Devant l'élargissement du fossé entre riches et pauvres, le Gouvernement danois estime qu'il importe de persuader les nations nanties de redistribuer des ressources aux plus pauvres de la planète afin d'aider à la réalisation d'objectifs mondiaux communs – répondre aux besoins fondamentaux et prévenir la dégradation de l'environnement. Dans le même ordre d'idées, l'Italie préconise d'octroyer aux pays en développement une assistance technique et financière dans des domaines de coopération liés au développement humain, pour les aider à créer des sociétés de production locales et ainsi mettre à contribution les couches les moins dynamiques de la population, d'aider à mettre en oeuvre les directives de l'OMS et de l'UNICEF en matière de santé et de protection sociale, de contribuer à l'application de la recommandation de l'UNESCO sur l'éducation de base, l'alphabétisation, la formation professionnelle et la sensibilisation aux cultures locales, et de faciliter la participation réelle des collectivités au choix de solutions à leurs problèmes primordiaux et à la réalisation de leurs activités. Le Liechtenstein préconise comme mesure fondamentale de lutte contre la pauvreté dans le monde la mise en place d'un système de sécurité sociale envisagé comme une oeuvre d'assistance à l'échelle planétaire vouée à la lutte contre la faim. Le Gouvernement finlandais estime qu'il importe de structurer l'économie mondiale d'une façon plus équitable qui tienne compte des besoins des pays les plus démunis et de créer au niveau national les conditions qui permettent aux populations déshéritées de s'extirper de la pauvreté. Le Gouvernement suédois est acquis à l'idée d'acheminer les dividendes de la paix vers les pays en développement pour contribuer à leur développement social et de faire des États les garants des droits de l'homme, des libertés civiles et de la stabilité économique. Certains pays ont insisté sur la nécessité de réduire le protectionnisme dans les pays industriels, de libéraliser davantage le commerce et de continuer à réduire la dette.

2. Pays en développement¹⁹

77. Quatre pays (Inde, Indonésie, Maurice et Pakistan) ont signalé qu'au cours des années 80, une forte croissance économique, assortie de mesures de lutte contre la pauvreté, avait permis d'améliorer la situation dans ce domaine. L'Iraq, pour sa part, a fait savoir que depuis l'imposition de l'embargo économique international, la pauvreté s'était accentuée dans le pays en raison de la dégradation de la situation économique en général, sans s'étendre sur son programme de lutte contre la pauvreté, se contentant tout juste de lier la réduction de la pauvreté à la levée de l'embargo. Tous les pays qui ont présenté des rapports, et surtout les plus grands, reconnaissent qu'une bonne part de leur population continue à vivre en-dessous du seuil de pauvreté. Ils ont souligné que l'expansion de la croissance économique continuerait certes à jouer un rôle important dans l'élimination de la pauvreté à long terme, mais n'en ont pas moins estimé qu'il serait tout aussi important pour le gouvernement de prendre des mesures directes pour améliorer le sort des populations déshéritées et prévenir la dégradation de l'environnement. L'accent est invariablement placé aussi bien sur la réforme de la politique économique que sur la réforme de la politique sociale. Selon le Gouvernement cubain, l'expérience cubaine a montré que le développement social pouvait précéder le développement économique intégral et que le premier pouvait favoriser le second.

78. Tous ces pays ont en commun un objectif principal qui est d'accélérer la croissance de la productivité tout en créant des emplois. À cette fin, ils ont proposé, à des degrés divers, de stimuler la croissance économique en instituant les réformes politiques appropriées; en modifiant les structures de production en mettant davantage l'accent sur des activités à forte intensité de main-d'oeuvre; en favorisant la création d'entreprises locales; en fournissant un soutien financier et en aménageant des infrastructures; en renforçant la formation professionnelle; en réformant les systèmes de formation pour mieux les adapter à l'évolution du marché du travail, et en favorisant une meilleure répartition de la main-d'oeuvre grâce à de meilleurs renseignements sur le marché. Ils se sont fixé comme deuxième objectif d'accélérer la mise en valeur des ressources humaines en insistant sur l'élargissement de l'accès à l'éducation primaire, aux soins de santé primaires et à l'assainissement, y compris à l'eau potable. La fourniture de logements décentes et la nutrition figurent également en bonne part dans les programmes nationaux. L'action proposée par ces pays comporte un troisième élément axé sur la nécessité d'une plus grande participation des couches déshéritées de la population en général, et des femmes en particulier, à l'exécution des programmes et projets nationaux en faveur des personnes démunies. Ils ont estimé qu'une façon efficace d'accélérer l'exécution de ces programmes sans grever pour autant les ressources budgétaires des pouvoirs publics serait d'assurer une participation plus large des bénéficiaires aux projets de lutte contre la pauvreté. Tous ces pays étaient également animés du même souci d'assurer une répartition équitable des services sociaux au niveau interrégional, entre les zones rurales et urbaines et entre les hommes et les femmes. L'Inde et l'Indonésie ont mis l'accent sur la fourniture de soins génésiques et sur la planification familiale et le Zimbabwe sur l'équilibre à assurer entre l'accès de tous à des services sociaux et le recouvrement des coûts.

79. Les programmes de pays sont généralement formulés dans le cadre du développement durable. Ces deux dernières années, des plans d'action nationaux intéressant l'environnement ont été exécutés en Inde, à Maurice et au Pakistan. Le Zimbabwe a entrepris des mesures visant à réduire la dégradation des sols en promulguant une loi relative à l'acquisition des terres qui prévoit une évaluation du programme de remembrement actuel pour s'assurer qu'il bénéficie aux pauvres. En outre, des activités manufacturières ont été introduites dans les zones rurales pour réduire la pression qui s'exerce sur les terres. Au Pakistan, des mesures spécifiques ont été adoptées pour améliorer la gestion de l'environnement. C'est ainsi que de nouvelles ordonnances prescrivent l'application de normes de qualité de l'environnement plus élevées et la décentralisation des pouvoirs en matière de lutte contre la pollution. En Inde, de nouvelles politiques ont été adoptées pour combattre la pollution industrielle par le biais d'un durcissement de la réglementation et de mesures d'incitation fiscale.

80. Certains pays ont spécifié leurs objectifs dans le domaine social. L'Inde, par exemple, s'est fixé comme objectif dans son huitième plan de développement de parvenir à une éducation primaire et des soins de santé pour tous d'ici à l'an 2000. Maurice, dont les effectifs du cycle de l'enseignement primaire se situent à 98 %, veut arriver à 100 %, grâce à des dispositions appropriées pour les enfants handicapés. Le Zimbabwe entend assurer un logement à tous, réduire la mortalité postinfantile et infantile de 32 % et 50 %, respectivement, et assurer l'accès de tous les enfants à l'éducation d'ici à l'an 2000. L'Indonésie se propose, au cours de son second plan de développement à long terme lancé en 1993, de réduire de 12 millions, soit l'équivalent de 6 % de la population actuelle, le nombre d'habitants vivant dans des conditions de pauvreté absolue. La Chine compte atteindre les objectifs suivants d'ici à l'an 2000 : approvisionnement adéquat en eau potable pour tous; élimination de l'analphabétisme chez les jeunes et les adultes; prévention et élimination des maladies locales.

3. Pays en transition²⁰

81. Tous les pays en transition sont aux prises avec des problèmes liés à la pauvreté qui découlent du processus de transition à l'économie de marché, caractérisé par une baisse des activités économiques et une diminution des revenus. La privatisation des entreprises publiques a entraîné un accroissement du chômage. De ce fait, un grand nombre de personnes sont tombées en dessous du seuil de pauvreté. En Croatie et en Yougoslavie, la destruction de l'économie du fait de la guerre civile a aggravé le problème. Dans les trois pays qui ont communiqué des informations, il est devenu impossible de continuer d'assurer les services sociaux comme auparavant et de répondre aux besoins des réfugiés et des victimes de la guerre. Les Gouvernements de ces pays ont formulé de nouveaux programmes de redressement économique en vue de relancer la croissance et des programmes sociaux afin de protéger les groupes les plus vulnérables, mais ils ne sont pas optimistes quant à une amélioration rapide de la situation économique et sociale. Les responsables yougoslaves indiquent qu'actuellement, les sanctions économiques imposées à leur pays constituent un obstacle sérieux à la reprise.

4. Organisations non gouvernementales

82. Deux organisations non gouvernementales ont fourni des informations : SIRF (Nigéria) et ACEnet (États-Unis). La première a mis en place un programme de lutte contre la pauvreté qui vise à octroyer, grâce à un fonds renouvelable, des crédits aux femmes et aux jeunes qui en ont besoin et qui souhaitent réaliser des projets et des activités durables, en particulier dans le secteur du petit commerce. Les responsables de cette organisation ont fait observer que le manque de fonds fait sérieusement obstacle à ses activités. La seconde a pour objet de permettre aux personnes à faible revenu des Appalaches de bien s'insérer dans le circuit économique en créant, entre autres, des coopératives de petites entreprises produisant pour des créneaux, en mobilisant des ressources financières extérieures au profit de la région, en créant des groupes d'apprentissage en collaboration avec d'autres communautés du pays, en apportant un soutien temporaire aux personnes qui quittent le système de protection sociale pour travailler et en améliorant les techniques de production et d'encadrement.

B. Évolution récente et bilan de la coopération internationale

1. Instances intergouvernementales

83. Depuis le début de la décennie, un large consensus s'est dégagé dans les instances intergouvernementales du système des Nations Unies sur la nécessité de lutter contre la pauvreté, objectif social prioritaire et condition nécessaire au développement durable. En 1990, les participants au Sommet mondial pour les enfants ont déclaré que le monde avait les moyens et les connaissances voulues pour protéger la vie et atténuer considérablement les souffrances des enfants et favoriser le plein épanouissement de leur potentiel humain, et s'étaient engagés, entre autres, à lancer une attaque mondiale contre la pauvreté qui aurait des effets bénéfiques immédiats sur le bien-être des enfants. Dans la Stratégie internationale du développement pour la quatrième Décennie des Nations Unies pour le développement, 1991-2000²¹, l'Assemblée générale a déclaré que l'élimination de la pauvreté est un objectif auquel s'attache la priorité la plus élevée pendant la Décennie et demandé aux États Membres de tout mettre en oeuvre pour réaliser quatre objectifs au cours de celle-ci : supprimer la famine et les pertes en vies humaines qui en résultent; réduire considérablement la malnutrition et la mortalité chez les enfants; diminuer sensiblement la faim chronique et éliminer les principales maladies nutritionnelles.

84. En 1992, dans son rapport intitulé "Agenda pour la paix", le Secrétaire général a lié la croissance économique à la stabilité sociale et celle-ci à une large participation des populations aux activités socio-économiques et politiques et demandé d'affranchir les inorganisés, les pauvres et les marginalisés²². Le problème de l'élimination de la pauvreté a beaucoup retenu l'attention des participants à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Dans le principe 5 de la Déclaration de Rio, la Conférence a demandé aux États et aux peuples de coopérer à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté, qui constitue une condition indispensable du développement durable²³. Action 21, dont tout un chapitre est

consacré aux questions relatives à l'élimination de la pauvreté, préconise une stratégie spécifique de lutte contre la pauvreté, qui constituerait une des conditions essentielles du développement durable²⁴. Les participants à la Conférence internationale sur la nutrition ont déclaré que les moyens de nourrir les habitants de la planète existaient mais que le principal problème était l'inégalité d'accès aux ressources, et ont recommandé que les politiques et les programmes soient orientés vers ceux qui en ont le plus besoin et que la priorité soit donnée à la mise en oeuvre de politiques et de programmes axés sur les populations, qui permettent aux pauvres des zones rurales et urbaines d'avoir plus facilement accès aux ressources et d'exercer un plus grand contrôle sur celles-ci, qui améliorent leur capacité de production et renforcent les capacités dont ils disposent pour se prendre en charge¹¹.

85. En 1993, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme a affirmé que l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale constituaient une violation des droits de l'homme et déclaré que, l'extrême pauvreté généralisée s'opposant à la pleine et effective jouissance des droits de l'homme, la communauté internationale devait continuer à accorder un rang de priorité élevé aux mesures visant à l'atténuer dans l'immédiat pour l'éliminer finalement²⁵. L'Assemblée générale, qui a proclamé 1993 Année internationale des populations autochtones²⁶, en vue de renforcer la coopération internationale aux fins de résoudre les problèmes qui se posent aux communautés autochtones dans des domaines tels que les droits de l'homme, l'environnement, le développement, l'éducation et la santé, a proclamé la Décennie internationale des populations autochtones, qui a commencé en 1994²⁷. Elle a également désigné l'année 1996 Année internationale pour l'élimination de la pauvreté²⁸. Dans le cadre des préparatifs de l'Année, il faudra s'attacher à lier effectivement les mesures visant à appliquer les stratégies de lutte contre la pauvreté contenues dans les récents accords internationaux et rapports et celles qui figureront dans ceux qui sont prévus.

86. En 1994, le Comité intergouvernemental de négociation chargé d'élaborer une Convention internationale sur la lutte contre la désertification a recommandé que les programmes nationaux des pays parties prévoient notamment des mesures visant à promouvoir de nouveaux moyens d'existence et d'améliorer l'environnement économique national en vue de renforcer les programmes d'élimination de la pauvreté et de sécurité alimentaire, d'assurer une gestion durable des ressources naturelles et d'appliquer des pratiques agricoles écologiquement viables¹⁶. Le Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement, dans lequel la pauvreté est un thème récurrent, a établi des liens entre croissance démographique, pauvreté, développement et environnement, et a présenté de façon fort précise les raisons et les modalités du ralentissement de la croissance démographique et de l'élimination de la pauvreté, qu'il considère comme étant le principal obstacle aux efforts de développement. Dans son rapport intitulé "Agenda pour le développement" (A/49/665), qui sera sans doute révisé avant d'être adopté par l'Assemblée générale, le Secrétaire général déclare notamment que le premier objectif du développement doit être de mettre un terme à la pauvreté et de répondre aux besoins prioritaires de toute la population d'une façon durable dans l'avenir et demande à tous les pays de convenir d'un accord global visant à éliminer la pauvreté dans un délai donné.

87. On a décrit ci-dessus les principaux efforts déployés récemment pour combattre la pauvreté. D'autres grandes initiatives remontent plus loin dans le temps, mais elles restent d'actualité et méritent d'être mentionnées. Par exemple, l'une des premières réactions de la communauté internationale lorsqu'elle a constaté le manque d'efficacité de la stratégie d'atténuation de la pauvreté fondée sur la théorie du ruissellement a été de convoquer en 1976 la Conférence mondiale de l'emploi. Celle-ci a adopté, à l'initiative de l'OIT, la stratégie des "besoins essentiels", qui préconise de créer des emplois productifs pour éliminer la pauvreté. Cette idée est toujours d'actualité. En 1978, les participants à la Conférence internationale sur les soins de santé primaires ont déclaré, entre autres, que l'un des principaux objectifs de la communauté mondiale dans le domaine social devait être de donner à tous les peuples du monde avant l'an 2000 un niveau de santé qui leur permette de mener une vie socialement et économiquement productive. Les soins de santé pour les pauvres n'en demeurent pas moins un problème prioritaire. En 1980, l'Assemblée générale a proclamé la période 1981-1990 Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement²⁹, et a demandé aux États Membres de s'engager à susciter une amélioration substantielle des normes et des niveaux des services d'alimentation en eau potable et d'assainissement avant la fin de l'année 1990. Beaucoup a été fait dans ces domaines pendant la Décennie, mais il reste encore beaucoup à faire.

88. En 1988, à la demande de l'Assemblée générale, Habitat, en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies, a formulé une stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000. Cette stratégie concerne surtout les groupes à faible revenu et elle s'inscrit dans une démarche "pragmatique". Son objectif est d'aider la multitude de sans-abri et de personnes vivant dans des logements misérables et des quartiers insalubres, dans des taudis ou des colonies de squatters en ville ou dans des zones rurales pauvres à se loger correctement. Tant les principes à la base de cette stratégie que ses objectifs restent d'actualité. Le logement des pauvres ne s'est guère amélioré, et la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) et la communauté internationale ont un défi colossal à relever.

89. Un consensus similaire sur l'élimination de la pauvreté se dégage des processus préparatoires du Sommet mondial pour le développement social, qui s'est tenu en mars 1995, et de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, qui doit se tenir en septembre. L'élimination de la pauvreté a été l'une des trois grandes questions examinées par le Sommet social, et le fardeau de pauvreté qui pèse sur les femmes est l'un des thèmes prioritaires qu'étudiera la Conférence mondiale.

90. Les efforts déployés ces dernières années au niveau intergouvernemental dans le cadre du système des Nations Unies ont abouti à divers plans d'action, notamment dans des secteurs sociaux, en vue de l'élimination de la pauvreté. Ces plans prévoient des politiques et des mesures détaillées qui, pour l'essentiel, vont dans la même direction ou sont complémentaires. Certains d'entre eux fixent même des délais pour la réalisation des objectifs dans les domaines prioritaires. Leur application permettrait de beaucoup faire progresser l'élimination de la pauvreté. Pour faciliter l'exécution de ces

plans, il s'avérera peut-être nécessaire de rassembler, avec l'entière participation de toutes les entités du système des Nations Unies concernées, tous les éléments dans un seul cadre opérationnel intégré, en fixant des priorités précises et des délais pour la réalisation des objectifs qui correspondent à ceux qui ont été arrêtés par le Sommet pour le développement social dans les domaines essentiels, et en établissant clairement les responsabilités au niveau national et au niveau international.

2. Organismes des Nations Unies

91. Les institutions spécialisées et organismes des Nations Unies dont les mandats couvrent les secteurs économique et social demandent avec une insistance croissante que l'on redouble d'efforts pour lutter contre la pauvreté, et plusieurs d'entre eux ont essayé de nouvelles stratégies à cette fin. Dès la fin de l'année 1976, l'OIT a adopté une stratégie de développement axée sur les besoins essentiels pour faire face à l'aggravation de la pauvreté. À la suite des ajustements structurels et de l'aggravation de ce problème qui s'en est suivie dans plusieurs pays en développement, l'UNICEF a proposé, en 1987, un "ajustement à visage humain" pour protéger les groupes sociaux vulnérables durant la période de transition dans l'attente d'une croissance soutenue. S'élevant contre les conséquences adverses de l'ajustement structurel sur la pauvreté en Afrique, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) a exprimé l'opinion que les programmes d'ajustement orthodoxes ignorent les facteurs structurels de base à prendre en compte pour assurer la croissance économique et la transformation socio-économique, et elle a proposé un autre cadre, à savoir l'ajustement accompagné de transformation, afin de transformer l'économie africaine, qui est principalement une économie d'échange, en une économie de production centrée sur l'homme. En 1989, le Fonds monétaire international (FMI) a lancé l'idée d'une "croissance de haute qualité", à savoir une croissance équitable au cours de laquelle une attention particulière serait accordée à la situation des pauvres et des groupes les plus vulnérables, ainsi qu'à la protection de l'environnement.

92. La communauté de l'aide au développement du système des Nations Unies continue à faire pression en faveur de stratégies de développement qui prévoient une réduction de la pauvreté, et elle accorde depuis quelques années une importance croissante à la participation de la population ainsi qu'à la durabilité écologique. Ainsi, en 1990, la Banque mondiale a proposé une stratégie de croissance axée sur la réduction de la pauvreté qui privilégie notamment une croissance économique ayant une large assise et offrant aux pauvres des possibilités ainsi qu'un meilleur accès à l'éducation, aux soins de santé et autres services sociaux nécessaires pour qu'ils puissent tirer parti desdites possibilités. Au cours de la même année, le Comité de la planification du développement a fait remarquer que la pauvreté chronique est le produit d'une infrastructure insuffisante et d'une politique erronée et que, jusqu'alors, les programmes de lutte contre la pauvreté avaient pour l'essentiel été symboliques. Il a proposé une série de mesures d'auto-assistance visant à aider les pauvres à sortir de la pauvreté. Depuis 1990, le PNUD fait remarquer que la croissance est une condition nécessaire, mais non suffisante de la liberté de choix et du développement humain, soulignant que le développement humain et l'élimination de

la pauvreté sont indispensables si l'on veut assurer une croissance durable et la protection de l'environnement. En 1992, le FIDA a proposé un "nouveau paradigme du développement" et une stratégie d'atténuation de la pauvreté dont l'objectif ne se limite pas à porter le revenu ou la consommation des pauvres à un certain seuil, mais qui vise également à favoriser une augmentation durable de la productivité et l'intégration des pauvres dans le processus de croissance. La Commission permanente de la CNUCED pour l'atténuation de la pauvreté s'efforce de développer le commerce international pour réduire la pauvreté.

93. Les principaux points communs des stratégies présentées ci-dessus sont les suivants : une politique macro-économique propice à une croissance reposant sur une large participation; l'accès des pauvres aux ressources productives, notamment à la terre et au crédit; des infrastructures rurales et urbaines suffisantes; la mise en valeur des ressources humaines, l'accent étant mis sur l'éducation et la formation, la santé et l'assainissement, y compris l'assainissement en eau potable salubre; des filets sociaux pour protéger les groupes vulnérables durant les périodes d'ajustement structurel; un environnement démocratique qui favorise une participation plus intense des pauvres, y compris les femmes, au processus de développement socio-économique; des politiques démographiques appropriées; une utilisation écologiquement viable des ressources, l'élimination de la pauvreté étant elle-même considérée comme l'une des conditions nécessaires de l'utilisation viable des ressources, en particulier de la terre; enfin, un environnement économique international favorable.

94. Il est bien connu que divers institutions et organismes du système des Nations Unies oeuvrent de longue date à la réalisation des objectifs suivants : UNESCO, élimination de l'analphabétisme, égalité des chances pour tous en matière d'éducation et formation professionnelle pour les adultes; OMS, soins de santé, assainissement et eau potable salubre; UNICEF, nutrition adéquate et soins de santé suffisants pour les enfants; FNUAP, transition démographique rapide grâce à la fourniture de soins de santé génésiques et de services de planification familiale; Habitat, logement correct et services connexes pour les pauvres; FAO, développement rural, boisement et reboisement et agro-industries; ONUDI, industrialisation rurale, notamment agro-industries, transfert de technologie appropriée et promotion des petites et moyennes entreprises dans le secteur manufacturier; FIDA, assistance aux agriculteurs pauvres; BIT, promotion des petites entreprises et de technologies créant des emplois accessibles aux pauvres; PNUD, renforcement des capacités; Banque mondiale, élargissement des possibilités grâce à l'ouverture de marchés, à une assistance technique et financière et à des conseils stratégiques. Tous ces travaux sont manifestement complémentaires et ils s'inscrivent parfaitement dans le cadre des stratégies plus générales évoquées plus haut et des objectifs du développement durable.

95. Les stratégies de développement proposées ces dernières années par les institutions et organismes du système des Nations Unies soulignent toutes la nécessité de redoubler d'efforts pour éliminer la pauvreté. Elles proposent toutes des mesures d'auto-assistance et, sans négliger l'importance de la croissance économique, elles se fondent sur le constat de l'insuffisance de la démarche inspirée de la théorie du ruissellement pour éliminer la pauvreté et assurer un développement durable. De plus en plus, ces stratégies intègrent les notions de durabilité écologique et de développement à partir de la base.

C. Organisations n'appartenant pas au système des Nations Unies

1. Organisation de coopération et de développement économiques

96. L'OCDE s'attaque à la pauvreté de façon plus implicite qu'explicite. Elle a notamment pour mission d'aider les pays en développement et leur population à se doter des vastes capacités humaines et institutionnelles dont ils ont besoin pour sortir de la pauvreté. Dans le cadre de la coopération pour le développement, l'OCDE s'est fixé trois grands objectifs : une croissance multisectorielle écologiquement viable; le développement participatif et le ralentissement de la croissance démographique.

97. Tirant les enseignements du débat suscité par la pauvreté et le développement au cours des 20 dernières années, l'OCDE a décidé de privilégier les différents domaines d'action ci-après pour favoriser la croissance et l'équité : promotion d'une stratégie qui accorde une plus large place aux petits producteurs et qui soit axée sur le marché plutôt que sur le capital et l'État; réajustement des politiques ayant des effets pervers; égalité d'accès aux services publics; renforcement des moyens d'action des femmes; redéfinition des régimes fonciers et régulation de la croissance démographique. Elle est consciente du fait que si la prise en compte des questions liées à l'environnement dans les projets et programmes permettra d'en accroître les bienfaits, elle en augmentera probablement les coûts et exigera donc la mobilisation de ressources financières supplémentaires et un transfert accru de technologie de la part des donateurs.

98. L'OCDE attache donc une grande importance aux moyens de renforcer la participation de l'ensemble de la population au développement, grâce à l'émancipation de la population sur la base de principes démocratiques, à la participation locale au niveau des collectivités, et à la décentralisation de la prise des décisions, et de promouvoir l'égalité d'accès des femmes à l'éducation, à la santé et à la formation. L'un des moyens de favoriser l'adoption d'approches participatives consiste à soutenir les programmes de décentralisation et la participation de tous les groupes au niveau de l'administration locale, à sensibiliser les décideurs des pays bénéficiaires et le personnel des organismes d'aide aux approches participatives et à veiller à l'efficacité de l'administration publique.

2. Communauté européenne

99. La Communauté européenne a signalé que, fin 1992, elle comptait plus de 50 millions de pauvres et 17 millions de chômeurs. Comme le chômage, la pauvreté a augmenté depuis 1980 et constitue donc une préoccupation majeure. C'est essentiellement aux États membres qu'il incombe de prendre des mesures pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Néanmoins, dans les limites des pouvoirs qui lui ont été conférés et des ressources dont elle dispose, la Communauté européenne a régulièrement soutenu les initiatives que ses États membres ont prises afin de permettre à tous les citoyens de participer activement à la construction de la Communauté.

100. Depuis 1975, la Communauté a successivement lancé trois programmes-cadres pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En septembre 1993, la Commission des communautés européennes a proposé un nouveau programme pour lutter contre l'exclusion sociale et promouvoir la solidarité; ce programme n'a pas encore été adopté par le Conseil des ministres. La Commission s'est également efforcée de lancer un ensemble d'initiatives plus ambitieuses et cohérentes; le 24 juin 1992, le Conseil des ministres a notamment adopté une recommandation sur le droit de tous les citoyens à disposer de ressources suffisantes pour vivre dans des conditions qui ne portent pas atteinte à leur dignité. La version définitive d'une déclaration solennelle sur les droits des exclus est en cours d'élaboration.

101. La Commission collabore aujourd'hui avec un grand nombre d'organisations non gouvernementales pour lutter contre la pauvreté; elle fournit à ce titre un appui à des fédérations ou groupes d'organisations non gouvernementales européennes. Elle se concerte en outre avec les partenaires sociaux (employeurs ou syndicats), les organisations non gouvernementales qui luttent contre la pauvreté et les membres de la Plate-forme européenne pour les organisations familiales pour s'attaquer à des problèmes spécifiques liés à l'exclusion sociale et débattre des initiatives prises dans ce domaine.

VII. CONCLUSIONS

102. Les principales conclusions du présent rapport sont les suivantes :

a) Au fil des ans, un large consensus s'est dégagé sur l'urgence de s'attaquer de front au problème chronique de la pauvreté et à ses conséquences néfastes pour l'intégrité de l'environnement. Ce consensus est manifeste dans les propositions d'action des organes et organismes des Nations Unies compétents dans les secteurs économique et social. Il convient maintenant de faire le nécessaire pour que ces recommandations soient appliquées de façon systématique dans des délais raisonnables, conformément aux objectifs fixés au Sommet mondial pour le développement social;

b) La croissance économique continuera à jouer un rôle important dans les efforts menés pour augmenter le niveau de vie de la population et combattre la pauvreté à long terme dans les pays en développement, mais on ne saurait compter sur les seules forces du marché pour lutter contre la pauvreté ou assurer la protection de l'environnement. Il est urgent de mettre en oeuvre une stratégie de croissance qui s'attaque directement à la pauvreté et qui comporte des mesures assurant la protection de l'environnement de façon durable;

c) De même que les mesures visant à lutter contre la pauvreté doivent être écologiquement rationnelles, il ne saurait y avoir de développement durable si l'on n'élimine pas la pauvreté. Il ne saurait non plus y avoir de stabilité sociale et politique durable si l'on n'élimine pas la pauvreté, or cette stabilité est indispensable à la poursuite du développement socio-économique. Il ne faut pas laisser le désespoir pousser la population à surexploiter les ressources naturelles et à dégrader l'environnement pour survivre;

d) Si la pauvreté massive persiste, c'est parce que les structures socio-politiques et les politiques et mesures socio-économiques n'ont pas assuré une redistribution équitable des bienfaits de la croissance et ont empêché une grande partie de la population de participer de façon productive au développement national. Ce n'est donc pas faire acte de charité que de lutter contre la pauvreté, mais satisfaire à une nécessité économique incontournable pour mobiliser le potentiel productif des pauvres dans leur propre intérêt et dans celui de l'ensemble de la société;

e) Si l'on veut éliminer la pauvreté et assurer la protection de l'environnement de façon durable, les stratégies de développement ne devront plus être dictées par le sommet et imposer à l'ensemble de la société un système de protection sociale conçu par une minorité, mais venir de la base. Ceci exige que tous les citoyens participent pleinement aux processus socio-politiques, ainsi qu'à la planification et à la mise en oeuvre des programmes de développement socio-économiques. La pleine participation de tous les citoyens suppose l'instauration d'un climat politique favorable, la décentralisation de la prise de décisions au niveau local et la mise en oeuvre de mesures concrètes qui élargissent les moyens d'action des pauvres en général, et des femmes en particulier, pour assurer la prise en compte de leurs priorités socio-économiques dans les plans de développement nationaux, régionaux et locaux et leur pleine participation à la mise en oeuvre de ces plans;

f) Dans les pays en développement, le succès des stratégies même les plus prometteuses visant à éliminer la pauvreté et à assurer la protection de l'environnement dépendra fondamentalement de l'ampleur de la coopération internationale, notamment au niveau des échanges internationaux, du transfert de technologies écologiquement rationnelles et de l'appui financier et technique fourni;

g) Les gouvernements devraient appliquer d'urgence les recommandations concernant l'élimination de la pauvreté énoncées au chapitre II du Programme d'action adopté par le Sommet mondial pour le développement social³⁰;

h) À l'avenir, la Commission du développement durable jugera peut-être préférable de concentrer ses efforts sur les liens d'interdépendance entre la pauvreté et l'environnement, y compris ceux qui ont été identifiés par le Sommet. Elle pourrait notamment se fixer les objectifs suivants :

- a) Protéger la santé des pauvres des zones urbaines contre la dégradation de l'environnement;
- b) Donner davantage de moyens aux petits agriculteurs et aux pauvres qui travaillent dans l'agriculture, les forêts ou la pêche sans compromettre le développement durable;
- c) Protéger l'environnement et gérer les ressources dans les régions écologiquement fragiles ou démunies, en particulier dans les zones non intégrées qui accueillent de nombreux pauvres;

- d) Réguler le déboisement et le reboisement de façon à protéger l'environnement et à satisfaire les besoins des pauvres en combustibles;
- e) Promouvoir les industries rurales non agricoles susceptibles de donner des emplois aux pauvres de façon à réduire les pressions sur les zones non intégrées et à mettre fin au déboisement;
- f) Construire des réseaux d'égouts pour les pauvres afin de prévenir la pollution des eaux.

Notes

¹ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro), 3-14 juin 1992, vol. I, Résolutions adoptées par la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatif), résolution 1, annexe II.

² Rapport sur le développement dans le monde, 1992, p. 30 (Washington D.C., Banque mondiale, 1992).

³ U. Simonis et autres, Poverty, Environment and Development (Berlin, Wissenschaftszentrum, 1992), p. 4.

⁴ Ibid., p. 15.

⁵ OMS, projet de rapport de la Commission sur la santé et l'environnement, 1991, p. 31.

⁶ Rapport sur le développement dans le monde 1992, Banque mondiale, p. 29.

⁷ FIDA, The State of World Rural Poverty (Rome, 1992), p. xx.

⁸ World travel and Tourism Council, Travel and Tourism's Economic Perspectives (Bruxelles, 1995), p. 4 à 8.

⁹ Voir le Rapport de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, Jomtien, 5-9 mars 1990 (E/ICEF/1990/L.4).

¹⁰ Voir ONUDI/IOD.255.

¹¹ Voir le Rapport de la Conférence internationale sur la nutrition, Rome, 5-11 décembre 1992 (Rome, FAO, 1992).

¹² Résolution 42/191 de l'Assemblée générale, en date du 11 décembre 1987.

¹³ Voir le Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement, Le Caire, 3-13 septembre 1994 (A/CONF.171/13 et Add.1).

¹⁴ Davis and others Promoting the Development of indigenous people in Latin America, Finance and Development (mars 1994), p. 38.

¹⁵ S. Davis and others, loc. cit., p. 38.

¹⁶ Voir A/AC.241/27.

¹⁷ Rapport mondial sur le développement humain, 1994 (New York, Oxford University Press, 1994), p. 70 et 71.

¹⁸ Allemagne, Australie, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Japon, Liechtenstein, Portugal, Suède et Royaume-Uni.

¹⁹ Chine, Cuba, Inde, Indonésie, Iraq, Maurice, Pakistan et Zimbabwe.

²⁰ Croatie, Lettonie et Yougoslavie.

²¹ Résolution 45/199 de l'Assemblée générale en date du 21 décembre 1990.

²² Résolution 47/120 de l'Assemblée générale en date du 18 décembre 1992.

²³ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-4 juin 1992, vol. I, Résolutions adoptées par la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatif), résolution 1, annexe I.

²⁴ Ibid., annexe II.

²⁵ Voir A/CONF.157/24 (partie I).

²⁶ Résolution 45/164 de l'Assemblée générale.

²⁷ Résolution 48/163 de l'Assemblée générale.

²⁸ Résolution 48/183 de l'Assemblée générale.

²⁹ Résolution 35/18 de l'Assemblée générale.

³⁰ Document à paraître sous la cote A/CONF.166/9.
