



Mesures législatives visant à éradiquer la pauvreté rurale

«En adoptant le Programme de développement durable à l'horizon 2030, les dirigeants du monde ont décidé d'affranchir l'humanité de la pauvreté, d'assurer la bonne santé de la planète pour les générations futures, et de construire des sociétés pacifiques, ouvertes à tous pour permettre à chacun de vivre dans la dignité».

(Secrétaire Général des Nations Unies, 2017,
Rapport sur les objectifs de développement durable)

CONTEXTE

Malgré les efforts déployés à l'échelle mondiale, on estime qu'environ 2,2 milliards de personnes vivent encore dans la pauvreté¹ dont 80 pour cent vivent dans les zones rurales. Selon la Banque Mondiale (2018), éradiquer la pauvreté s'avère être l'un des plus grands défis du monde moderne en matière de droits de l'homme. Les objectifs de développement durable (ODD) du Programme 2030 incluent comme premier objectif (ODD1) «éliminer l'extrême pauvreté».

Les «43 pays dont le taux de pauvreté est supérieur à 18 pour cent se trouvent en Afrique subsaharienne. Les trois quarts des pays d'Afrique subsaharienne avaient des taux de pauvreté supérieurs à 18 pour cent en 2015 et, sur les 28 pays les plus pauvres du monde (à savoir ceux qui ont les taux de pauvreté les plus élevés), 27 se trouvent en Afrique subsaharienne, tous avec des taux de pauvreté supérieurs à 30 pour cent.»

Source: Banque mondiale, 2018, p. 27.

Les ODD ont été approuvés à l'unanimité² le 25 septembre 2015 par les 193 États membres après un long processus de négociation et de consultation impliquant différentes parties prenantes, y compris les gouvernements et la société civile. S'appuyant sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)³ et guidés par le respect des droits de l'homme et de l'état de droit, les 17 objectifs et 169 cibles visent à éradiquer la faim et la pauvreté et à construire un monde équitable plus durable pour tous, en trouvant un équilibre entre développement économique, social et environnemental tout en veillant à ce que personne ne soit laissé pour compte.

Au titre de l'ODD1, les pays se sont engagés à **éliminer l'extrême pauvreté** à travers, entre autres: la mise en place de systèmes de protection sociale; la garantie d'égalité d'accès aux ressources économiques, à la propriété foncière et au contrôle de terres, aux nouvelles technologies et aux services

1 PNUD. Rapport du Développement Humain Indice de pauvreté multidimensionnelle 2014

2 Assemblée Générale de l'ONU du 25 septembre 2015

3 De 2000 à 2015. Pour plus d'informations voir - <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>



de base; et le renforcement de la résilience des pauvres afin de réduire leur vulnérabilité face aux chocs climatiques, économiques ou autres. Il est recommandé de renforcer la mobilisation des ressources financières et de mettre en place des cadres politiques viables, fondés sur des stratégies de développement favorables aux pauvres et soucieuses de la problématique hommes-femmes.

La pauvreté ne se résume pas à l'insuffisance de revenus et de ressources, à l'accès limité aux services de base tels que la santé, l'éducation et le logement, mais se manifeste également en cas de privation des capacités et des choix ainsi que de discrimination et d'exclusion sociales qui empêchent de jouir d'un niveau de vie adéquat et d'autres droits de l'homme.⁴

«Chaque fois que nous élevons une âme au-dessus du seuil de pauvreté, nous défendons les droits de l'homme. Et chaque fois que nous manquons cet objectif, nous échouons face aux droits de l'homme.»

Kofi Annan, ancien Secrétaire général des Nations Unies

RESPONSABILITÉS DES ÉTATS

La pauvreté a été décrite comme une question de droits de l'homme. En vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et des instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, tels que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, les États ont des obligations juridiquement contraignantes en matière d'éradication de la pauvreté, telles que la responsabilité de réaliser progressivement le droit à un standard de vie décent, incluant le droit à l'alimentation et au logement, au meilleur état de santé possible et à la sécurité sociale.

Dans leurs efforts à réaliser l'ODD1, les États devraient examiner la manière dont des stratégies en faveur des personnes pauvres, incluant une combinaison de politiques et de lois, peuvent concourir à combattre les causes de la pauvreté et faciliter la transformation de leur économie en veillant à ce que *personne ne soit laissé pour compte*. De telles stratégies devraient être multidimensionnelles et inclure notamment: un accroissement des investissements responsables en faveur des personnes pauvres; le développement des infrastructures en milieu rural; la promotion du transfert de technologies et le développement des capacités; la diversification de l'emploi en milieu rural; la mise en place d'une gouvernance responsable des régimes fonciers; l'amélioration de l'accès aux services de santé, d'éducation, d'eau et d'assainissement; la promotion de l'égalité hommes/femmes et du travail décent; et l'amélioration de l'accès aux programmes de protection sociale. Les cadres politiques et législatifs peuvent, entre autres, faciliter la coordination et la collaboration institutionnelles dans l'ensemble du gouvernement, inciter un engagement responsable du secteur privé et encourager les mécanismes multipartites et les plateformes de gouvernance participative.

Certains pays africains ont introduit des **mesures législatives pour améliorer les droits des femmes**.

Cela inclut des lois qui permettent aux femmes d'être propriétaires de biens, et protègent les femmes de la discrimination et de pratiques culturelles néfastes. Cela se reflète dans la loi foncière ougandaise de 1998, la loi namibienne de 2002 portant sur la réforme foncière communale et la loi foncière tanzanienne de 1999, alors que des pays tels que le Malawi et l'Afrique du Sud ont des dispositions constitutionnelles qui garantissent aux femmes un éventail de droits aux ressources productives telles que la terre et une protection contre la discrimination. En outre, en Éthiopie, au Ghana, au Malawi et en Afrique du Sud, des réformes législatives tentent de réglementer les régimes de propriété matrimoniale, de mariage et de succession afin de protéger les femmes. De telles mesures législatives peuvent aider les femmes et les familles à sortir de la pauvreté.

Les processus d'élaboration des politiques et de législations en faveur des personnes pauvres devraient être inclusifs, rassemblant tous les acteurs concernés autour d'une même table et appliquant une approche fondée sur les droits de l'homme. Les femmes rurales doivent être

⁴ Résolution sur le Sommet Mondial de l'ONU pour le Développement Social, le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, 1995 s (A/HRC/7/15, para. 13).

reconnues comme actrices essentielles de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans la mesure où elles apportent des contributions cruciales à l'agriculture et à l'économie rurale en ne réalisant que de faibles gains. L'autonomisation des femmes est l'un des moyens les plus efficaces de multiplier le bien-être général. Diverses expériences démontrent que lorsque les femmes bénéficient d'un accès équitable aux ressources, aux opportunités de revenus, à l'éducation et à la protection sociale, les produits agricoles et la disponibilité alimentaire augmentent et le nombre de personnes pauvres et souffrant de la faim diminue.⁵

MESURES LÉGISLATIVES

La lutte contre la pauvreté nécessite l'élaboration et l'adoption de lois efficaces, ainsi que de politiques et de programmes, et leur bonne mise en œuvre. Les institutions devraient également être renforcées. La mesure dans laquelle la loi peut contribuer à réduire la pauvreté dépend largement de la capacité de celle-ci à répondre aux besoins et à la situation spécifiques de la population, de la consultation sans restriction des personnes pauvres et de leur participation à son élaboration et à son application, ainsi que de facteurs comme le respect de l'état de droit et la volonté politique.

De multiples facteurs engendrent et entretiennent la pauvreté, mais des interventions législatives spécifiques peuvent être privilégiées pour favoriser les mesures de réduction de la pauvreté. Par exemple:

- *La protection des droits fonciers*: prévoir une reconnaissance et une protection équitables et sensibles au genre des droits fonciers des pauvres en zones rurales vis-à-vis des ressources naturelles telles que la terre, les forêts et les ressources halieutiques est essentiel pour améliorer leur bien-être. Une gouvernance responsable des régimes fonciers liés aux ressources naturelles à travers des interventions politiques, juridiques, institutionnelles et opérationnelles cohérentes et coordonnées peut contribuer à l'élimination de la pauvreté rurale en garantissant un accès aux ressources productives.

SÉCURITÉ SOCIALE

En Afrique du Sud, la loi sur l'aide sociale prévoit des allocations de soutien pour les personnes âgées, les handicapés et les enfants et les anciens combattants. Le Botswana prévoit une allocation de vieillesse pour les personnes âgées de plus de 65 ans, une pension pour les employés du secteur public et des allocations pour les orphelins.

- *Les systèmes de protection sociale*: les mécanismes de sécurité sociale, incluant l'assurance et l'assistance sociales, peuvent fournir à la fois une protection des revenus et une augmentation des investissements. Des mesures législatives spéciales et ciblées peuvent être prises pour réduire la vulnérabilité à la pauvreté de certains groupes, tels que les femmes, les enfants (spécialement durant les 1000 premiers jours de vie), les personnes âgées, les personnes handicapées, les réfugiés, les agriculteurs et pêcheurs de subsistance et les chasseurs-cueilleurs. Étant donné que, dans les pays en voie de développement, la législation en matière de sécurité sociale se concentre essentiellement sur les emplois formels en zones urbaines, son application devrait être étendue aux communautés rurales et aux personnes travaillant dans le secteur informel. Dans de nombreux pays en développement, la viabilité des programmes de protection sociale (souvent ponctuels et pilotés par les donateurs) pourrait être renforcée par l'adoption de cadres juridiques appropriés fixant les droits, les responsabilités et les engagements budgétaires.
- *Les intrants agricoles et le soutien aux agriculteurs*: les États peuvent élaborer des cadres législatifs qui favorisent l'accès aux intrants agricoles, tels que les engrais, les semences et pesticides et à d'autres services qui peuvent accroître la productivité des petits exploitants agricoles et protéger leurs droits y afférents. Ils peuvent également introduire ou renforcer des lois sur les récépissés d'entrepôts (warrantage), les aides agricoles autorisées, les partenariats public-privé et l'agriculture sous contrat, qui peuvent accroître la productivité et les revenus des ménages ruraux et contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition. La législation portant sur les organisations rurales, telles que les coopératives rurales, peut également contribuer à accroître

⁵ FAO, 2011. *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture: le rôle des femmes dans l'agriculture.*

- tre les bénéficiés des hommes et femmes qui travaillent dans le secteur. Une législation portant sur les assurances agricoles contre les risques qui menacent le revenu des agriculteurs et des travailleurs agricoles, y compris les catastrophes d'origine naturelle ou humaine, peut renforcer la résilience des systèmes agricoles.
- *L'emploi et la revitalisation des zones rurales:* Les mesures législatives visant à promouvoir l'emploi rural décent, y compris l'application des normes du travail dans l'agriculture et les secteurs attenants, peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté en soutenant la sécurité des moyens d'existence. Les programmes de création d'emploi au profit des personnes pauvres en zones rurales, les programmes d'investissement responsable et les technologies innovantes visant à améliorer la productivité agricole de manière durable, peuvent offrir de meilleures perspectives aux jeunes et aux femmes en zone rurales, en particulier quand ils sont soutenus par des cadres législatifs qui définissent des engagements à long terme. Ils peuvent également contribuer à la réduction de l'exode rural.
- *Les mesures de non-discrimination:* La pauvreté touche de manière disproportionnée les femmes, qui n'ont souvent pas accès aux ressources productives, se voient refuser les bénéfices de leur travail et sont souvent la cible d'abus, d'exploitation et de violence. La priorité devrait

être donnée aux mesures législatives visant à améliorer le bien-être des femmes et à permettre leur inclusion dans tous les aspects de la vie sociale, culturelle, économique et politique. Donner aux femmes l'accès à la terre et aux autres ressources productives, ainsi que l'utilisation et le contrôle de celles-ci, et éviter les lois et pratiques discriminatoires en termes d'héritage, par exemple, sont des éléments essentiels qui peuvent améliorer leur niveau de vie et contribuer à mettre fin à la pauvreté.

- *Des remèdes aux déficits de gouvernance:* La pauvreté est exacerbée par des carences de gouvernance dues à l'incompétence, au gaspillage et à la corruption. L'adoption de mesures législatives visant à améliorer la transparence et la redevabilité des institutions et des agents publics devrait accroître leur efficacité dans la mise en œuvre des mesures de réduction de la pauvreté.
- *Le droit à une alimentation adéquate:* l'adoption d'une législation visant à reconnaître et garantir le droit à l'alimentation pour tous, y compris l'alimentation et la nutrition scolaires, liée aux achats locaux, peut valoriser davantage la production durable des communautés locales et offrir aux personnes pauvres la possibilité d'un recours judiciaire en cas de violation.
- *Les documents d'identité:* dans de nombreux pays en voie de développement, l'absence de documents d'identification, tels que cartes d'identité et certificats de naissance, entrave l'accès des personnes pauvres aux services et à l'aide. Cela touche en particulier les peuples autochtones, les minorités et les immigrants. Des dispositions légales peuvent être prises pour permettre aux pauvres d'obtenir un document d'identification et accéder aux biens et services dont ils ont besoin.

Les interventions visant la réduction de la pauvreté touchent toutes les sphères de la vie – économique, sociale, culturelle, environnementale et politique. Il n'existe pas de mesure unique pour mettre fin à la pauvreté. Un cadre juridique, socio-économique et politique global est nécessaire. Les mesures législatives sont essentielles pour fournir des garanties, des certitudes et des engagements gouvernementaux à long terme; elles établissent également les

FORUM POLITIQUE DE HAUT NIVEAU POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE (HLPFSD) – RECOMMANDATIONS POUR LUTTER CONTRE L'EXTRÊME PAUVRETÉ.

Les pays doivent:

- Faire croître leurs économies de manière inclusive, en garantissant le droit au travail et des conditions justes et favorables.
- Investir dans les personnes, en particulier les femmes et les enfants, les infrastructures de base, la santé, l'éducation, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, les infrastructures sociales et physiques de qualité, y compris la technologie numérique.
- Fournir une protection sociale de base aux pauvres et aux plus vulnérables pour les protéger contre les chocs tels que les catastrophes environnementales, les pandémies, la volatilité des prix alimentaires, les crises économiques.

Source: www.sustainabledevelopment.un.org

droits et les avantages pour les individus, et le non-respect de ces droits par une autorité peut être contesté par des procédures judiciaires et administratives. Les obligations législatives jettent les bases de financements adéquats en soutien à une action politique de lutte contre la pauvreté. Étant donné que la pauvreté est transversale par nature, elle doit être combattue au travers d'un dispositif institutionnel global de réduction de la pauvreté, permettant la coordination des actions et prévoyant la mobilisation de manière inclusive et participative de tous les secteurs de la société, et particulièrement des personnes pauvres, marginalisées et des plus vulnérables.

LISTE DE VÉRIFICATION POUR L'ACTION PARLEMENTAIRE

Les ODD reconnaissent le «rôle essentiel des parlements nationaux» dans l'adoption des lois, l'affectation des crédits budgétaires appropriés et la responsabilité de mise en œuvre des objectifs fixés (Programme 2030, par. 45).

L'éradication de l'extrême pauvreté, la réduction des inégalités et la promotion d'une croissance inclusive sont réalisables grâce à une législation, des politiques et des programmes solides, dotés de budgets et d'un contrôle adéquats afin d'améliorer les moyens d'existence et la résilience des personnes pauvres. La participation des parlementaires aux mesures de réduction de la pauvreté est essentielle car le Parlement a pour rôle d'approuver les lois et les budgets, de fournir une base législative et des ressources pour la mise en œuvre des politiques et de contraindre le pouvoir exécutif à répondre de ses actions et inactions dans différents domaines relatifs à la lutte contre la pauvreté et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le Parlement est redevable devant la population et peut apporter une contribution significative à l'élimination de la pauvreté pour tous. Les actions suivantes peuvent être prises en considération:

- Envisager de créer ou d'adhérer à des plateformes parlementaires, telles que des commissions et alliances parlementaires pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, pour la promotion de mesures législatives et autres actions visant à réduire la pauvreté, l'insécurité alimentaire et la malnutrition; construire un consensus sur les mesures de réduction de la pauvreté aux niveaux

national et régional; et considérer les engagements parlementaires nationaux et régionaux pour la réalisation de l'ODD1.

- Aider les gouvernements à établir des priorités et des objectifs nationaux en faveur des pauvres et rechercher l'engagement de tous les acteurs concernés dans les processus et débats en rapport avec l'élaboration des lois, l'approbation des budgets et le suivi.
- Procéder à l'examen de la législation, des politiques et des programmes, par exemple en matière de droits d'accès aux ressources naturelles, de protection sociale, d'emploi rural, de parité hommes-femmes et de droit à une alimentation adéquate, afin de déterminer les lacunes et les opportunités de stratégies de réduction de la pauvreté, initier des processus législatifs et approuver les budgets nécessaires pour appuyer ces mesures.
- Rechercher des alliances avec des experts, tels que les spécialistes des milieux universitaires, de la coopération technique et des groupes de juristes pour appuyer l'élaboration de projets de loi contribuant à l'éradication de la pauvreté et assurer une large consultation de tous les secteurs de la société, en particulier de ses propres électeurs, concernant les éléments essentiels à l'appui des processus législatifs.
- Plaider en faveur du renforcement des institutions statistiques nationales afin de produire des données pour les indicateurs mondiaux, régionaux et nationaux et soutenir les gouvernements à rendre compte des résultats atteints et des difficultés rencontrées.
- Participer aux réunions budgétaires afin de saisir les opportunités de financements disponibles au niveau global et régional pour soutenir la réalisation des cibles des ODD.
- Soutenir l'adoption et la mise en œuvre de normes internationales et régionales qui peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté.
- Chercher à diffuser le plus largement possible l'information concernant les cibles de l'ODD1, participer aux activités de renforcement des

capacités et plaider en faveur de la réalisation de l'ODD1 au Parlement ainsi que dans d'autres enceintes publiques.

- Envisager la coopération Sud-Sud – rencontrer d'autres parlementaires et rechercher les exemples de bonnes pratiques issues des expériences d'autres pays du continent africain et au-delà. Vérifier si le propre pays peut donner des exemples de bonnes pratiques.

RÉFÉRENCES ET RESSOURCES POUR PLUS D'INFORMATIONS

Des références supplémentaires sur l'ODD1 peuvent être trouvées ici
<http://www.fao.org/reduce-rural-poverty/overview/fr/>

FAO. À paraître. Le rôle du droit dans la réduction de la pauvreté rurale
www.sustainabledevelopment.un.org,

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/DimensionOfPoverty/Pages/Index.aspx>
(en anglais uniquement)

Banque Mondiale. Rapport 2018 sur la pauvreté et la prospérité partagée: compléter le puzzle de la pauvreté, Banque Mondiale, Washington, DC.