

**LES GRANDS PROGRAMMES DE LUTTE  
CONTRE L'EXTREME PAUVRETE  
SONT-ILS DURABLES ?**

**Alexandra Paul**

**Aldo Zimmermann**

**Jean-Christophe Villard**

[alex18france@hotmail.com](mailto:alex18france@hotmail.com)

[zimaldo@wanadoo.fr](mailto:zimaldo@wanadoo.fr)

[j-c.villard@wanadoo.fr](mailto:j-c.villard@wanadoo.fr)

I – Le programme Oportunidades au Mexique : le capital humain est-il la clé pour sortir de la pauvreté ?.....	4
A – L'état de pauvreté en Amérique latine et spécifiquement au Mexique.....	4
1 – La pauvreté en Amérique latine.....	4
2 – L'état de pauvreté au Mexique.....	5
3 – Recentrage de la politique sociale sur des programmes ciblés.....	5
B – Oportunidades : caractéristiques et particularités.....	7
1 – Objectifs et moyens d'action : assurer les besoins présents pour améliorer le futur à travers un transfert de fonds conditionnel.....	8
2 – Ciblage : Qui et comment sont ciblés les participants d'Oportunidades ?.....	9
3 – Evaluation des impacts : l'innovation majeure du programme.....	11
4 – Financement et nouveautés depuis le début du programme.....	12
C – Bilan.....	13
1 – Impacts du programme.....	13
2 – Les limites du programme.....	15
II – Le projet du Phillips Eco Entreprise Center (PEEC).....	19
A – Description du programme.....	19
1 – Génèse du projet.....	19
2 – Quelle population est visée par la construction du PEEC et pourquoi ?.....	20
3 – Qui finance la création du PEEC? .....	22
4 – Quel est le programme mis en place par le PEEC? Quels sont ses objectifs ?.....	23
5 – Les dispositifs / les moyens d'action mis en œuvre au sein du PEEC.....	23
6 – Les résultats de l'implantation du PEEC.....	26
B- Le PEEC, un modèle de durabilité?.....	27
1 – La dimension holistique du développement durable est respectée et fait la preuve de son efficacité.....	27
2 – Est-ce un projet généralisable?.....	30
Bibliographie.....	38
Webographie.....	39

En 1990, les Nations Unies ont défini huit objectifs, appelés « Objectifs du Millénaire pour le Développement »<sup>1</sup>, à atteindre d'ici 2015.

Des initiatives destinées à réduire l'extrême pauvreté se sont multipliées dans le monde entier: *Oportunidades*, en vigueur depuis 1997, projet financé par des fonds publics mexicains, ne cesse de prendre de l'ampleur, et la conditionnalité de ses aides semble faire la preuve de son efficacité au vu d'un certain nombre d'indicateurs, lesquels abondent car *Oportunidades* fait l'objet, et c'est là une autre de ses spécificités, d'évaluations permanentes. Sur son modèle, cité en exemple par la Banque Mondiale, se sont développés sous d'autres noms des programmes similaires dans d'autres pays d'Amérique Latine (au Nicaragua, par exemple), et même en Afrique (au Malawi).

Parallèlement, en dehors de ces grands programmes se développent des initiatives locales, à l'échelle d'un quartier, d'une ville, d'une communauté, comme par exemple, à l'initiative du "Green Institute", le *Phillips Eco Enterprise Center*<sup>2</sup> (PEEC) à Minneapolis, dans le Minnesota, aux Etats-Unis. Ce dernier, tout en conciliant initiative privée, fonctionnement associatif, financement public et mécénat privé, associe innovation technologique, préservation de l'environnement et insertion sociale.

Nous allons ici nous intéresser en particulier à l'articulation du premier et du septième objectif du millénaire : « réduire l'extrême pauvreté et la faim, et assurer un environnement durable », c'est à dire réduire de moitié la proportion de la population vivant avec moins de un dollar par jour, ainsi que la proportion de la population souffrant de la faim qui, en compromettant le bon développement des plus jeunes, hypothèque fortement le développement des pays les plus pauvres.

---

<sup>1</sup> Réduire de moitié l'extrême pauvreté et la faim, réaliser l'éducation primaire universelle et l'égalité des sexes, réduire de deux tiers la mortalité des enfants de moins de 5 ans et de trois quarts la mortalité maternelle, inverser la tendance en matière de propagation du VIH/sida et du paludisme, et réaliser un développement durable et assurer la viabilité de l'environnement. Ils comprennent aussi l'objectif de l'établissement d'un partenariat mondial pour le développement, avec des objectifs pour l'aide, les échanges et l'allègement de la dette.

<sup>2</sup> Dayan, L. (2003). Un écopôle de services éco-industriels, in *Marchés locaux de l'emploi, contenu qualitatif du travail et modélisation du développement durable*, MATE (Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable), n° 99118 & CEE n° 21.

Dans un contexte où la globalisation rend les frontières poreuses, phénomène accru par l'influence des organismes internationaux de développement comme la Banque Mondiale, le FMI ou d'autres institutions internationales qui jouent un véritable rôle de catalyseur autour d'un petit nombre de programmes, de politiques ou plus généralement de modes d'action qualifiés de « bonne gouvernance », on devrait s'interroger, à travers l'exemple d' *Oportunidades* et celui, plus modeste, du PEEC, sur l'envers des programmes de lutte contre l'extrême pauvreté, à la fois, sur leur efficacité à court et long terme, sur leur cohérence avec les autres objectifs du millénaire, et plus particulièrement sur celui se réclamant du concept de durabilité, ainsi que sur la pertinence de leur transposabilité dans des pays tiers.

## **I – Le programme *Oportunidades* au Mexique : le capital humain est-il la clé pour sortir de la pauvreté ?**

### ***A – L'état de pauvreté en Amérique latine et spécifiquement au Mexique***

#### **1 – La pauvreté en Amérique latine**

Selon un rapport de la *Commission Economique pour l'Amérique latine et les Caraïbes* (CEPALC, organisme des Nations Unies), établi en 2002, la population d'Amérique latine compte 44% de personnes vivant avec moins de 2 USD par jour (pauvres), dont 19,4% disposent de moins de 1 USD par jour (individus touchés par l'extrême pauvreté). Suivant des estimations pour la période 2003-2005, ces proportions seraient en baisse, une tendance qui se poursuit depuis 1990. Ainsi, entre 1990 et 2002, le rapport indique que la pauvreté et l'indigence ont baissé respectivement de 4,3% et 3,1%. Cette réduction de la pauvreté est due à une croissance économique continue, s'élevant à 2,6% en moyenne, et à la réduction du taux de pauvreté dans plusieurs pays. Ceci s'explique partiellement par la hausse du taux de croissance annuel moyen des dépenses sociales de 3,8% sur la période concernée. Toutefois, cette diminution n'a pas pu contrecarrer en valeur absolue les effets de la croissance démographique, par conséquent le volume de pauvres et d'indigents s'est accru respectivement de 21 millions et 4 millions sur la période concernée pour atteindre en total 221 millions et 97 millions de personnes en 2002.

Le taux de pauvreté est en baisse sur toute la région, mais celui-ci décroît à un rythme trop lent pour accomplir l'objectif du Millénaire ( i.e. la réduction de moitié de l'extrême pauvreté

à l'horizon 2015 ) convenu par les États membres des Nations Unies. Les pays moteurs de cette diminution sont l'Argentine, le Chili, le Vénézuéla et le Mexique.<sup>3</sup>

## **2 – L'état de pauvreté au Mexique**

Dans le cas du Mexique, pays de 104,3 millions d'habitants, beaucoup d'efforts ont été réalisés pour réduire la pauvreté et l'indigence. D'après la CEPAL, la pauvreté et l'indigence au Mexique ont diminué de 2,4% et 0,9% entre 2002 et 2004, ce qui reflète une amélioration des conditions de vie, spécialement dans les zones rurales. Cette tendance de réduction de la pauvreté se poursuit depuis 1996.<sup>4</sup>

Le Mexique est la première puissance économique en Amérique latine, son produit intérieur brut (PIB) s'élève à 1.006 milliards USD en 2004, mais il bat également des records en termes d'inégalités. Selon *le Programme des Nations Unies pour le Développement* ( PNUD), le Mexique présente un des coefficients Gini les plus élevés au monde ( 54,6 - avec 0 et 100 représentant respectivement le minimum et le maximum d'inégalités) et qui a connu une légère augmentation au cours des dix dernières années.<sup>5</sup> Malgré les avancées dans la réduction de la pauvreté et l'indigence, la Banque Mondiale a confirmé que les niveaux de pauvreté sont légèrement plus bas qu'ils étaient avant la crise de 1994-1995. En 1994, la pauvreté touchait 45,1% de la population, tandis que 16,8% subsistent dans l'extrême pauvreté. Pour l'année 2004, ces proportions s'élevaient respectivement à 37% et 11,7%.

## **3 – Recentrage de la politique sociale sur des programmes ciblés**

En 1994-1995, la crise financière « Tequila » a dévasté le système bancaire mexicain et quasiment détruit la classe moyenne émergente. Au lendemain de cette crise, un cinquième de la population n'avait pas les moyens de satisfaire ses besoins nutritionnels minimaux quotidiens, 10 millions de Mexicains ne pouvaient pas accéder aux services de santé de base, plus de 1,5 million d'enfants n'était pas scolarisé et l'absentéisme des élèves et les abandons de scolarité étaient trois fois plus importants dans les zones pauvres et éloignées que dans le reste du pays. Cette crise avait mis en évidence la vulnérabilité de la population mexicaine face aux chocs économiques et elle a aussi montré que les dépenses sociales n'atteignaient pas la population visée.

---

<sup>3</sup> CEPALC, *Panorama social de America Latina 2005*, Santiago de Chile, novembre 2005, p. 59 – p.112

<sup>4</sup> CEPALC, *Panorama social de America Latina 2005*, Santiago de Chile, 2005, p. 59 – p.112

<sup>5</sup> PNUD, *Rapport sur le développement humain 2005*, Economica, New York, 2005, p. 130

Bien que le Mexique ait déjà connu plusieurs programmes de lutte contre la pauvreté (certains mis en place depuis des décennies), ils se sont révélés être partiellement ou totalement inefficaces pour des raisons organisationnelles ou économiques. Prenons comme exemple l'abandon de la subvention étatique pour les « tortillas », denrée alimentaire de base au Mexique faite à partir du maïs, en 1999.

Du point de vue organisationnel, ce programme visait à garantir un prix fixe et une subvention à la consommation de la « tortilla » à travers la distribution de coupons de réduction aux plus démunis. Néanmoins, l'application de cette méthode s'est heurtée à plusieurs difficultés. Ainsi, les vendeurs de « tortillas » ne respectaient pas le pourcentage de réduction des coupons et imposaient de cette manière un apport financier plus important aux ménages. D'autre part, une enquête officielle a révélé que la moitié des coupons n'arrivaient pas aux mains des bénéficiaires en raison d'adresses erronées et d'abus frauduleux.

En termes économiques, la subvention « Tortilla » était devenue une charge importante, environ 1 milliard de USD en 1999, dans le budget mexicain. Cette année, la baisse du prix du pétrole avait causé une baisse des recettes budgétaires de 1,5 milliard USD et le montant de la subvention « Tortilla » était devenue une cible attrayante pour combler ce déficit. D'autant plus qu'en 1994, le Mexique avait rejoint *l'Accord de Libre-Echange Nord-Américain* (ALENA), ce qui engendra une suppression des obstacles aux importations de maïs nord-américain et une baisse considérable du prix de celui-ci sur le marché mexicain. L'ironie de cet événement est que le prix par livre de « tortillas » se multiplia environ par quatre, passant de 0,06 à 0,23 USD entre décembre 1995 et décembre 1998, au lieu de suivre la baisse du prix de sa matière première.<sup>6</sup>

Un autre facteur qui a sans doute influencé le fonctionnement du programme est la corruption qui existe au sein de la plupart des pays latino-américains. Dans le cas présent, l'organisme chargé de la mise en place de la subvention « tortilla » était la *Compagnie Nationale de Subsistances Populaires* (CONASUPO), le principal instrument de l'Etat pour intervenir sur la prévention et la régulation des crises alimentaires : prix de garantie des produits de base, production et transformation des principaux aliments (« tortillas », conditionnement du lait), monopole des importations de grain. La CONASUPO a fait l'objet de maintes critiques avant qu'elle ne soit complètement démantelée en 1999. Des anciens directeurs de cet organisme ont été accusés d'importer des grains périmés, de distribuer du lait radioactif et d'utiliser les camions de l'agence pour le trafic de drogue. De plus, au début des années 90, l'entreprise *Maseca-Gruma* s'était vue attribuée l'exclusivité d'achat de maïs subventionné par l'Etat, privant les producteurs de « tortillas » artisanaux, de ces avantages et obligeant ceux-ci à

---

<sup>6</sup> ANDERSON, J.W. (12 janvier 1999). *Washington Post*.

<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/mexico/stories/990112.htm>

acquérir le maïs au prix du marché. Cette mesure avait apporté à *Macesa-Gruma* une part de 52% sur le marché de la « tortilla ». <sup>7</sup>

Comme on a pu le constater à l'aide de l'exemple des subventions « Tortilla », le problème posé par ce type de programme est surtout le besoin permanent des familles pauvres d'être assistées à travers des aides à la consommation courante, les rendant dépendantes de l'Etat pour subsister. Par conséquent, ces programmes ne prennent pas en compte l'interdépendance qui existe entre l'éducation, la santé et la nutrition. La mauvaise nutrition (manque de vitamines, de minéraux...) se répercute directement sur l'état de santé et la capacité d'assimilation. L'éducation accroît la prise de conscience sur des thèmes comme l'hygiène ou les besoins nutritionnels. Ce sont des facteurs-clés des approches de la lutte contre la pauvreté.

Pour y remédier, l'administration mexicaine a voulu relier l'assurance des besoins de base (éducation, santé, nutrition) à un investissement en capital humain, un transfert conditionnel de fonds lié au comportement des ménages et une réduction des interférences politiques dans les programmes d'aide.

En 1997, le *Programme Mexicain pour l'Education, la Santé et la Nutrition* ( PROGRESA ) était né. PROGRESA est basé sur un système de transferts de fonds conditionnel vers les ménages des municipalités vulnérables. L'éligibilité étant conditionnée par le fait que les enfants doivent être scolarisés, chaque famille doit se rendre régulièrement aux dispensaires pour des consultations préventives et des séances d'information sur l'hygiène et la nutrition. Ce transfert de fonds conditionnel est complété par une évaluation régulière et rigoureuse pour mesurer les impacts de ce programme ; l'évaluation étant effectuée par un groupe de recherche apolitique basé à l'étranger. Pour souligner le propos de non-interférence de la politique dans le programme PROGRESA, le développement du programme a été arrêté pendant six mois avant les élections présidentielles de 2000. Les résultats convaincants sur le bien-être et le capital humain ont poussé le nouveau président à maintenir PROGRESA ( néanmoins sous le nouveau nom *Oportunidades* ) et de renforcer le programme en l'étendant aux zones urbaines. Pour le gouvernement mexicain, *Oportunidades* est devenu le fer de lance de sa politique de lutte contre la pauvreté.

## ***B – Oportunidades : caractéristiques et particularités***

---

<sup>7</sup> ROSS, J. (juin 1999), *Tortilla Wars - Mexican tortilla production*.

[http://www.findarticles.com/p/articles/mi\\_m1295/is\\_6\\_63/ai\\_54727687](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m1295/is_6_63/ai_54727687)

Le programme *Oportunidades* a montré que dans le cadre d'un pays en développement, un transfert conditionnel de fonds peut être un moyen efficace pour réduire la pauvreté en augmentant le capital humain des enfants. Le succès de ce programme de lutte contre la pauvreté repose sur plusieurs facteurs déterminants.

## **1 – Objectifs et moyens d'action : assurer les besoins présents pour améliorer le futur à travers un transfert de fonds conditionnel**

Le programme est basé sur trois piliers: l'éducation, la santé et la nutrition, lesquels interagissent entre eux dans la lutte contre la pauvreté. Il paraît logique que des enfants bien nourris et en bonne santé ont plus de probabilités d'assister et de réussir à l'école.

En ce qui concerne le pilier de l'éducation, un système de bourses scolaires a été introduit en 2001, lequel était axé uniquement sur les collèges, or il a été élargi ultérieurement au lycée et à une partie de l'école primaire. Aujourd'hui, *Oportunidades* offre des bourses aux personnes, de moins de 22 ans, se situant dans leur parcours scolaire entre le C.E.2 et la 1<sup>ère</sup><sup>8</sup>. Le montant des bourses est croissant en fonction du niveau scolaire et reste légèrement supérieur pour les filles que pour les garçons en raison d'une proportion plus importante d'abandon scolaire au collège parmi les filles par rapport aux garçons, ceci pour des raisons culturelles: la répartition sexuelle des tâches attribue aux filles les tâches ménagères. Donc, la bourse mensuelle s'élève à 10,50 USD en C.E.2 pour atteindre 58 USD en 1<sup>ère</sup> pour un garçon et 66 USD pour une fille. Le versement de la bourse est soumis à la condition d'assister aux cours. De ce fait, si un élève manque trois jours consécutifs à l'école sans justification valable, la famille sera privée de la bourse pendant le mois en cours. De plus, les enfants ne doivent redoubler une classe qu'une seule fois dans sa scolarité sinon il ne sera plus assisté par *Oportunidades*. L'assiduité et le passage en classe supérieure sont vérifiés à travers le dossier scolaire de chaque élève bénéficiant d'une bourse.

Le deuxième pilier étant la santé, il s'agit d'offrir un service sanitaire basique pour toute la famille, assuré par des dispensaires publics, lesquels attribuent une attention particulière aux soins préventifs (par exemple, le suivi pré- et post-natal). Les bénéficiaires s'engagent à respecter le calendrier des visites médicales prévues, afin de pouvoir profiter des aides monétaires concernant la nutrition. De plus, le cadre d'*Oportunidades* prévoit un contrôle des dossiers médicaux établis et fournis par les dispensaires.

Le dernier pilier du programme, la nutrition, prévoit un transfert mensuel de 15,50 USD par famille pour l'achat de produits et de suppléments alimentaires. Ces derniers sont principalement destinés aux enfants âgés de 4 mois à 2 ans mais aussi pour les femmes

<sup>8</sup> Le cycle scolaire mexicain s'achève après 11 ans de scolarité.

enceintes et en lactation. Cependant, il est important de noter que les aides financières sont uniquement distribuées aux femmes (généralement la mère) des familles assistées. Selon multiples études et publications, surtout économiques, lorsque le revenu domestique est sous contrôle de la femme du foyer, il a plus d'impact sur le bien-être de l'enfant que lorsqu'il est sous le contrôle de l'homme. Le montant maximal mensuel, toutes aides confondues, par famille, s'élève à 90 USD pour les familles avec des enfants scolarisés entre le C.E.2 et la 4<sup>ème</sup> et à 160 USD pour les familles avec des enfants scolarisés entre la 4<sup>ème</sup> et la 1<sup>ère</sup>.

Sur la base de ces trois piliers, un des principaux objectifs d'*Oportunidades* est le développement du capital humain, lequel se définit comme l'ensemble des capacités productives qu'un individu acquiert par accumulation de connaissances générales ou spécifiques, de savoir-faire... Une des causes de la pauvreté est, selon l'optique du programme, le faible niveau de capital humain de la population démunie mexicaine. L'absence d'investissement dans le capital humain ne semble pas provenir du fait que les familles ignorent son importance, sinon du manque permanent de moyens financiers. D'autre part, le coût de la scolarité n'est pas uniquement un coût financier pour la famille, mais également un coût d'opportunité (croissant avec l'âge), à comparer au revenu généré par l'enfant s'il exerçait un travail rémunéré au lieu d'aller à l'école. Par conséquent, *Oportunidades* a mis en place les transferts de fonds conditionnels aux familles décrites ci-dessus et a pris en compte le revenu des enfants qui travaillent, afin de fixer le montant des bourses décernées. De cette manière, le programme ne se limite pas à alléger la pauvreté présente à travers les transferts d'argent, mais vise à sa réduction durable par le biais de l'accumulation de capital humain par les jeunes générations.<sup>9</sup>

## **2 – Ciblage : Qui et comment sont ciblés les participants d'*Oportunidades* ?**

Un aspect innovateur du programme est le ciblage des personnes à assister. Dans les zones rurales, il est basé sur un aspect géographique, se focalisant en premier sur des petites communautés isolées, ainsi que sur le niveau socio-économique des foyers.

En ce qui concerne l'aspect géographique, les régions sont choisies selon un classement d'indices de marginalité établi par la *Commission Nationale de la Population* (CONAPO), s'appuyant sur les derniers recensements effectués par celle-ci. Cet indice est composé d'informations concernant l'accès aux services d'infrastructure de base et au logement : part de la population privée d'installations sanitaires, d'électricité et d'eau courante, vivant dans des logements sans revêtement au sol et dans des localités de moins de 5000 habitants. Il est

<sup>9</sup> PARKER, S.W. (20 avril 2003), *Case study: The Oportunidades program in Mexico*. Base de données de la Banque mondiale.

aussi composé des indicateurs d'éducation et de salaire, du taux d'analphabétisme des personnes de 15 ans et plus, de la proportion de la population de 15 ans et plus n'ayant pas achevé l'éducation primaire, de la part des employés disposant du double du salaire minimum mexicain. Ensuite, l'indice est utilisé pour regrouper les régions en cinq catégories selon leur degré de marginalité.

Pour choisir les foyers, toutes les familles résidant dans les zones retenues par le classement d'indices de marginalité, sont soumises à l'Enquête sur les Caractéristiques Socio-Economiques des Foyers (ENCASEH, pour le sigle en espagnol). L'ensemble des informations est regroupé au niveau du gouvernement central et les enquêtes servent ensuite à effectuer une analyse discriminante pour déterminer la quantité des foyers pauvres (selon les critères d'*Oportunidades*). Bien que ce mécanisme soit très complexe et coûteux, il permet d'avoir un aperçu plus conforme de la situation réelle dans laquelle vivent les foyers retenus par le programme. D'autre part, il ne suffit pas de prendre comme référence le revenu des foyers puisque celui-ci est très difficilement vérifiable et aléatoire. Toutefois, dans certaines petites localités, où *Oportunidades* est actif, plus de 90% des foyers sont bénéficiaires du programme, ce qui veut dire qu'il ne semble pas nécessaire d'effectuer des enquêtes dans des villages de petite taille et de marginalité élevée.

Dans les zones urbaines, le critère géographique est appliqué de la même manière que dans les zones rurales. La couverture a commencé dans des agglomérations de moins d'un million d'habitants pour ultérieurement s'étendre aux zones urbaines plus densément peuplées. Par contre, le personnel d'*Oportunidades* n'effectue pas d'enquêtes socio-économiques dans les agglomérations. Pour qu'une famille puisse participer, il suffit qu'elle se présente à un des stands du programme, implantés dans des zones urbaines pauvres. Sur place, elle remplit l'enquête ENCASURB (une version de l'ENCASEH) pour déterminer si elle remplit les conditions pour y participer. Après une visite du logement de cette famille, pour vérifier les réponses données dans l'ENCASURB, le personnel du programme décide de l'éligibilité du candidat.

L'expansion d'*Oportunidades* au fil des ans a considérablement augmenté sa notoriété parmi la population mexicaine. De ce fait, il arrive que des familles altèrent leurs réponses de manière à être obligatoirement retenues lors des enquêtes. Dans ce cas, si le revenu de la famille est difficilement vérifiable, il est possible de prendre en compte d'autres variables pour déterminer la situation socio-économique d'un foyer. Ainsi, le personnel d'*Oportunidades* peut être amené à visiter la maison du demandeur d'aide afin de déterminer le niveau de pauvreté et de réduire les fraudes. Ceci est un dysfonctionnement dont il faudra tenir compte lors du processus de réallocation des aides, lequel prévoit un renouvellement,

tous les trois ans, de l'enquête socio-économique parmi les familles pour décider de leur maintien dans le programme.<sup>10</sup>

### **3 – Evaluation des impacts : l'innovation majeure du programme**

Une autre vraie innovation et une première parmi les programmes sociaux mexicains a été l'incorporation d'une évaluation continue pour que les impacts du programme soient mesurés de manière précise. Pour en assurer la crédibilité politique, la première évaluation (1998–2000 ) a été attribuée à un groupe de recherche étranger, *l'Institut International de Recherche sur l'Alimentation* (IFPRI, pour le sigle en anglais), lequel s'est muni de plusieurs économistes de renom international pour participer à l'évaluation.

Pour cette première évaluation, *Oportunidades* a choisi au hasard, selon les résultats des enquêtes socio-économiques, 506 communautés et les a divisées en deux groupes. D'un côté, il y avait un groupe témoin de 186 communautés et de l'autre, un groupe de traitement de 320 communautés. Le groupe de traitement a bénéficié du programme dès mai 1998 tandis que le groupe de témoins n'a été incorporé qu'en décembre 1999. Ces derniers ont permis aux évaluateurs d'exclure les facteurs qui pourraient interférer lors de la comparaison des deux groupes, comme les tendances dans le temps puis les chocs (économiques et climatiques). Tous les 6 mois, de nouvelles enquêtes socio-économiques (appelées ENCEL) ont permis de comparer les deux groupes et d'évaluer les impacts du programme. Les résultats de cette évaluation indépendante ont été très encourageants (hausse des inscriptions scolaires, hausse des visites médicales, amélioration de l'alimentation...) et ils sont sans doute à la base de la continuité du programme à travers le temps et les gouvernements. Au Mexique, chaque gouvernement a eu la volonté de se démarquer du gouvernement antérieur en mettant en place son propre programme social, mais celui d'*Oportunidades* n'a connu qu'un changement de nom. D'autre part, l'évaluation IFPRI a contribué au vote d'une loi mexicaine stipulant que dorénavant, tout programme social doit contenir une évaluation annuelle, laquelle est effectuée par une institution académique et délivrée au Congrès mexicain.

Depuis l'extension du programme aux zones urbaines en 2002, une nouvelle évaluation a été mise en place pour les agglomérations. Tandis que la première évaluation était basée sur le choix au hasard de 506 communautés rurales éligibles, l'évaluation dans les zones urbaines n'incorpore pas cette nature aléatoire. Pour cette évaluation, il n'y a pas eu de recensement et les personnes intéressées par *Oportunidades* sont contraintes de se présenter d'elles-mêmes aux stands établis dans les zones urbaines défavorisées. Des fonds ont été investis pour la

<sup>10</sup> PARKER, S.W. (20 avril 2003), *Case study: The Oportunidades program in Mexico*. Base de données de la Banque mondiale.

publicité afin que les riverains soient informés de la couverture de cette zone par *Oportunidades*. Faisant abstraction de la possibilité que le programme soit moins attractif dans les agglomérations que dans les zones urbaines, le problème posé par ce procédé provient de l'existence de foyers potentiellement éligibles qui n'auront pas déposés leurs candidatures du fait qu'ils ignoraient l'existence du programme malgré la publicité. Ainsi, il est probable que le résultat de l'évaluation (il n'existe que des estimations pour le long terme) soit alors moins représentatif que dans le cas de l'évaluation dans les zones rurales.<sup>11</sup>

#### **4 – Financement et nouveautés depuis le début du programme**

Après la crise « Tequila », la reprise économique mexicaine, à la fin des années 90, a permis l'augmentation des dépenses sociales de l'Etat. Les premières années, lorsque ce programme a été implanté, *Oportunidades* était intégralement financé par le budget fédéral mexicain. Pour cette raison, d'autres programmes ont été abandonnés au profit du financement d'*Oportunidades*, notamment la subvention « Tortilla ». L'abandon des programmes de subventions généralisées au profit des programmes ciblés faisait partie de plusieurs mesures mises en place de manière à réorienter les dépenses sociales vers des secteurs plus pauvres dans les zones rurales au détriment de la classe moyenne urbaine. A elles seules, les dépenses de ce programme représentaient, en 2001, 0,32% comparé au PIB mexicain qui s'élevait à presque 600 milliards de USD. Débutant dans des zones exclusivement rurales, il s'est étendu depuis aux zones urbaines, doublant le nombre de familles couvertes par *Oportunidades* passant de 2 millions de familles en 2000 à 5 millions en 2005.<sup>12</sup> Afin de pouvoir financer l'extension du programme, un prêt d' 1 milliard de USD a été accordé par la Banque Interaméricaine du Développement (BID) en 2001. Cette somme représente le prêt le plus élevé accordé à un pays dans l'histoire de la BID.

Malgré l'accord de ce prêt et une faible croissance économique depuis le début du programme, l'Etat mexicain continuera à financer majoritairement, si ce n'est pas complètement, les dépenses liées à *Oportunidades*.

En ce qui concerne les nouveautés au sein du programme depuis son lancement, on remarque trois évolutions majeures. Premièrement, on peut citer l'extension progressive du programme aux zones urbaines, bien que la couverture généralisée des zones rurales soit toujours

---

<sup>11</sup> PARKER, S.W. (20 avril 2003), *Case study: The Oportunidades program in Mexico*. Base de données de la Banque mondiale.

<sup>12</sup> Direccion General Adjunta de Comunicacion y Difusion, (aout 2005). *Oportunidades – Un programa de resultados*. Base de données de SEDESOL

l'objectif principal. Ensuite, les bourses scolaires sont désormais accessibles aux classes de la 3<sup>ème</sup> à la 1<sup>ère</sup>, suivant une recommandation de l'IFPRI, suite aux résultats de la première évaluation. Une nouveauté majeure réside dans l'établissement du programme « Jeunes avec opportunités », annoncé en 2002 par le gouvernement, lequel vise à offrir plus d'avantages financiers pour les inciter à terminer l'éducation secondaire. De cette forme, un élève se verra attribuer des points (équivalents aux pesos mexicains) pour chaque année depuis la 3<sup>ème</sup> jusqu'à la fin de sa scolarité. Lorsqu'il terminera son cursus scolaire, l'élève aura le choix d'utiliser cet argent immédiatement soit pour entrer à l'université, soit pour obtenir un prêt afin de créer sa propre entreprise ou pour un logement social. D'autre part, il peut aussi disposer de l'argent accumulé pour un usage personnel deux ans après la fin de sa scolarité. Le montant maximum qui recevra le bénéficiaire sera de 300 USD.<sup>13</sup>

## ***C – Bilan***

### **1 – Impacts du programme**

Dans l'évaluation effectuée en 2004, l'Institut National de la Santé Publique (INSP) et le Centre de Recherche et d'Etudes Supérieures en Anthropologie Sociale (CIESAS, pour le sigle en espagnol) ont cherché à mesurer les impacts d'*Oportunidades*, pendant une période de 6 ans pour les zones rurales et un an pour les zones urbaines. Cette évaluation montre les effets positifs d'*Oportunidades* dans les domaines de l'éducation et de la santé, comme en témoignent les chiffres suivants.

Dans le domaine éducatif, le nombre de boursiers financés par *Oportunidades* a augmenté de 127% pendant les quatre dernières années. En outre, le volume d'élèves inscrits au collège a augmenté de 24%. Dans les zones rurales, l'abandon scolaire et les redoublements en école primaire ont diminué de 17% et 13% respectivement. Les inscriptions au collège ont augmenté de 42% pour les garçons et de 33% pour les filles. De plus, on remarque une hausse de 85% des candidats au baccalauréat mexicain. Ainsi, les adolescents entre 15 et 18 ans bénéficiant du programme ont un niveau scolaire plus élevé (14%) que ceux qui n'y participent pas. A 16 ans, les élèves boursiers ont amélioré leurs performances de 7% en

---

<sup>13</sup> PARKER, S.W. (20 avril 2003), *Case study: The Oportunidades program in Mexico*. Base de données de la Banque mondiale.

mathématiques, de 8,1% en lecture et de 10,4% en écriture par rapport aux élèves non boursiers. En ce qui concerne les zones urbaines, le rapport de l'évaluation indique uniquement qu'à l'école primaire, l'abandon scolaire a diminué de 9,5% et que les redoublements ont baissé de 21%. Ainsi, le programme semble avoir véritablement influencé les comportements scolaires des bénéficiaires d'*Oportunidades*. Selon une analyse, en cours de vérification, les résultats positifs du programme dans ce domaine auront comme conséquence une augmentation généralisée du niveau scolaire des jeunes ciblés. D'après les auteurs, il existe un lien entre la localisation et l'activité recherchée par les jeunes. Ainsi, un niveau élevé d'éducation oriente les jeunes vivant dans des agglomérations vers des emplois à caractère non agricoles, tandis que les jeunes vivant dans des espaces ruraux isolés se tourneront vers l'activité agricole. Pour les jeunes bénéficiant du programme se pose alors le problème de trouver un travail correspondant au niveau scolaire atteint. Si *Oportunidades* n'est pas accompagné d'un programme de création d'activité locale, les jeunes travailleurs issus d'un milieu rural seront amenés à se focaliser sur les emplois non agricoles urbains. Dans ce cas, un exode rural est à craindre.<sup>14</sup>

En ce qui concerne la santé, les centres des services publics de santé ont été utilisés davantage, ce qui a entraîné un moindre recours aux services ambulatoires privés, et donc une baisse des dépenses de santé. Dans les zones rurales, les consultations médicales se sont accrues de 57%. Le volume des consultations préventives a augmenté de 35% à la campagne et de 20% dans les agglomérations. Par exemple, les femmes participant au programme se soumettent à 61% à plus d'examen gynécologiques que les femmes qui n'y participent pas. Ces dernières connaissent 6% de moins de méthodes de contraception et en utilisent 17% moins que les femmes faisant partie d'*Oportunidades*. Les enfants de moins de 5 ans couverts par *Oportunidades* souffrent de 12% moins de maladies que les enfants sans couverture.

La composante nutritionnelle d'*Oportunidades* a montré que les personnes ciblées par la distribution de suppléments alimentaires, les femmes enceintes et en lactation ainsi que les enfants de moins de 5 ans, profitent de tous les micro-nutriments nécessaires au quotidien. Dans les zones urbaines, 50% des enfants de moins de 2 ans consomment le supplément une fois par semaine. Parmi ceux-ci, deux tiers en consomment 4 à 7 jours par semaine. Dans ce dernier groupe, l'anémie a été réduite de manière significative. Les suppléments alimentaires distribués ont également contribué à accroître la croissance des enfants entre 1 et 3 ans, d'un cm supplémentaire par an en moyenne. Enfin, les fonds versés par *Oportunidades* sont utilisés pour améliorer l'alimentation des familles, selon 75% des femmes. La consommation des

---

<sup>14</sup> Winters, P., & Chiodi, V. (Draft 2006). Analysis of the income-generating activities of the extreme poor in rural Mexico.

ménages ruraux a augmenté de 22% et celle des foyers urbains de 15% grâce au transfert de fonds conditionnel.<sup>15</sup>

A l'aune de ces résultats, plusieurs pays d'Amérique latine et d'Afrique ont opté pour des programmes similaires à celui d'*Oportunidades*. En Amérique latine, on peut citer la Colombie (« Familias en Acción »), le Nicaragua (« Red de protección social Mi Familia »), le Honduras (« Programa de Asignación Familiar »), la Jamaïque (« Program of Advancement through Health and Education »), le Brésil (« Bolsa Familia ») et l'Argentine (« Programa de Ciudadanía Porteña « Con todo Derecho »). Bien qu'ils se différencient par leurs modalités (objectifs, conditions, ciblage...), tous ces programmes sont basés sur un transfert conditionnel de fonds, ce qui semble être une des caractéristiques d'*Oportunidades*, clé de son succès ou de ses limites.<sup>16</sup>

## 2 – Les limites du programme

Après avoir exposé le fonctionnement et les impacts positifs d'*Oportunidades*, il n'en est pas moins critiquable par certains aspects.

Le ciblage repose essentiellement sur les indices de marginalité et sur les conditions d'admission au programme. Dans les zones rurales, les composantes d'éducation et de santé supposent une dense infrastructure d'écoles et de centres médicaux. Etant donné que la population ciblée (les plus pauvres) se trouve surtout dans des petits villages isolés qui ne disposent pas d'écoles ni de centres médicaux, il est difficile pour cette population de bénéficier de tous les avantages du programme. Dans le cas du Mexique, où le réseau scolaire et médical n'est pas à la hauteur des exigences du programme, d'autres solutions doivent être envisagées. Pour les écoles isolées, des cours enregistrés sur vidéo sont proposés aux enfants. Après avoir regardé le cours, les enfants sont encadrés par des assistants pour qu'ils puissent comprendre toutes les notions visualisées auparavant. C'est certainement une solution, mais il reste toujours à vérifier l'efficacité de ces moyens par rapport à l'enseignement classique; la hiérarchie préexistante ne risque-t-elle pas de se reproduire au sein des populations aidées en distinguant ceux qui sont proches d'infrastructures scolaires et sanitaires et ceux qui en sont éloignés, (qui en a donc le plus besoin)? La massification du programme ne serait-elle pas à

---

<sup>15</sup> Direccion General Adjunta de Comunicacion y Difusion, (aout 2005). *Oportunidades – Un programa de resultados*. Base de donnes de SEDESOL

<sup>16</sup> RAWLINGS, L., & RUBIO, G. (31 aout 2003). Evaluating the impact of conditional cash transfer programs : lessons from Latin America. *Policy Research working paper series* (n° WPS 3119). Base de donnes de la Banque mondiale

l'origine d'une baisse de la qualité des services fournis? L'exemple du précédent programme le montre, tout comme les importations de lait radioactif, simplement parce qu'il était moins cher. En milieu urbain, le ciblage s'est révélé être moins efficace puisqu'il repose sur l'auto-sélection des bénéficiaires. Comme nous l'avons décrit ci-dessus, les intéressés doivent se présenter aux stands établis par le programme dans les zones urbaines pauvres pour être retenus. De cette manière, beaucoup de familles présentant un degré de pauvreté assez élevé pour participer au programme sont ignorées, et, là encore, ne sont-elles pas plus nécessiteuses que celles qui sont à l'écart des circuits de communication? Ce manque de communication n'est-il pas le résultat d'une volonté politique visant à réduire la croissance du nombre de bénéficiaires, face à l'explosion du budget alloué à *Oportunidades* ?

La conditionnalité des transferts de fonds est la garantie que l'argent distribué sera bien utilisé pour les dépenses prévues, mais n'est-ce pas là aussi le meilleur moyen de déresponsabiliser les populations aidées et de les inciter à devenir dépendantes du programme, au lieu de développer leur autonomie et de s'approprier le sens de ce qu'on leur demande de faire ? N'est-ce pas le meilleur moyen d'être dans une logique qui repose sur l'assistanat alors qu'une alternative efficace serait celle « d'apprendre à faire » aux populations locales qui sont dans l'extrême pauvreté? Dans le cas d'une famille qui ne serait plus éligible pour participer à *Oportunidades* en raison d'une amélioration de sa situation économique, on peut se demander si, au vu des habitudes inculquées par le programme, elle ne va pas y retourner au plus vite, car si *Oportunidades* s'assure du comportement des bénéficiaires, il ne peut s'assurer de leur compréhension du sens de ce qui leur est demandé, de l'entrée des comportements prônés par le programme dans leur système de valeurs. N'est-ce pas là une autre tentative de l'Etat mexicain d'acculturer ses minorités ethniques ? Car celles-ci sont sur-représentées parmi les plus pauvres; ne seraient-elles pas également les premières à pâtir de la baisse de la qualité des services fournis évoqués plus haut, d'autant plus qu'elles sont concentrées dans les zones les plus pauvres? Le fait que le gouvernement ignore les plaintes des bénéficiaires n'en est-il pas la preuve ? L'évaluation ne sert-elle pas à exonérer le programme de toute enquête critique et de tout contrôle, à empêcher la prise en compte de la dimension sociale de l'extrême pauvreté, pourtant primordiale, qui imposerait de répartir différemment le pouvoir, les droits, la propriété entre les différentes composantes ethniques de la population mexicaine ? Son organisation pyramidale et hostile à toute réforme impulsée par autre chose que l'évaluation n'est-elle pas le meilleur moyen de s'assurer le contrôle de la frange de la population la plus pauvre, quand on sait que c'est elle qui a porté Chavez au pouvoir au Venezuela, Evo Morales en Bolivie... qui ne sont pas à proprement parler du même bord politique que le président Fox ? Que dire de plus quand on connaît la culture paternaliste et clientéliste de l'Etat

mexicain ? Comme ailleurs en Amérique latine,<sup>17</sup> le blanc continue à « aider » l'indien, le maintenant ainsi dans une relation d'infantilisation et de dépendance.

D'un point de vue technique, l'évaluation, comme nous venons de le voir, n'est peut-être que le meilleur moyen de couvrir une politique qui douteuse en l'habillant de fondements objectifs, rationnels. Mais, n'est-ce pas une triple incompréhension, entre un rêve d'ingénieur semblable à l'évaluation de la « trappe à pauvreté », une manœuvre politique et un mépris de la culture des plus démunis ?

D'autre part, l'amélioration de la situation des familles mexicaines devra avoir une conséquence sur la dynamique budgétaire du pays. Si les besoins premiers sont satisfaits, la demande adressée à l'Etat pour des services de plus en plus complexes augmentera avec le nombre de familles qui sortent de la pauvreté: au fur et à mesure que des besoins sont satisfaits, de nouveaux apparaissent avec l'augmentation du niveau de vie. Par exemple, le niveau scolaire doit être adapté aux enfants de plus en plus instruits, tandis que le Mexique peine à mettre en place un système éducatif homogène sur l'ensemble du territoire. Dans ce cas, la population sera amenée à avoir recours au secteur privé, ce qui augmente de nouveau, plus que proportionnellement, les coûts liés à l'éducation au détriment des autres besoins. De plus, le recours au secteur privé peut avoir alors des effets pervers, comme l'a montré l'exemple de l'importation du maïs américain subventionné, tel qu'un détournement des effets de l'aide, et risque d'engendrer des résultats contreproductifs, comme par exemple une baisse de la qualité des services fournis lorsque apparaissent les tensions budgétaires. Par conséquence, l'Etat doit prévoir, et pouvoir évaluer les améliorations des conditions de vie des citoyens pour continuer à offrir des services adaptés. Pour qu'un Etat soit capable d'assurer les dépenses budgétaires nécessaires, il faut pouvoir compter avec de solides recettes fiscales. Ceci montre la limite de la transposabilité d'*Oportunidades* à d'autres pays en développement, auxquels s'adresse ce type de programme, et l'on pense ici surtout aux pays d'Afrique qui ne disposent pas de recettes suffisantes pour assurer un service dynamique capable d'accompagner l'évolution du bien-être de la population. Mais, et c'est aussi un point essentiel, ces pays possèdent une culture qui leur est propre et qui malgré un contexte de mondialisation accru, n'ont pas vu émerger une homogénéisation des modes de pensées, ce qui rend donc impossible le plaquage de programme comme *Oportunidades* à d'autres pays qui par essence ont des spécificités propres.

---

<sup>17</sup> DAYAN, L., & LE BOURLEGAT, C. (décembre 2003). L'indien mondialisé du Brésil relève durablement la tête et sort de sa réserve locale. Nouvelles fécondités des jeunes générations Terena au Brésil ? *Lider*. Base de données d'APREIS

On est face à une croissance exponentielle des besoins qui doit attirer l'attention sur la nature du développement proposé par *Oportunidades*: un développement à l'occidentale, énergétivore et non économe des ressources naturelles.

Se limiter à parer à l'urgence dans les domaines sanitaires et scolaires n'est pas suffisant pour sortir durablement ces populations de l'extrême pauvreté, encore faut-il créer une dynamique locale fondée sur des activités nouvelles et orientées vers l'avenir, vers des productions de biens ou de services de manière durable. De même, rien ne sert de financer des études supérieures si rien n'est fait pour créer les emplois des futurs jeunes diplômés, afin d'éviter de voir des chauffeurs de taxi titulaires d'un doctorat. L'urgence de la lutte contre l'extrême pauvreté ne doit pas empêcher de trouver des solutions soutenables et innovantes, lesquelles doivent prendre en compte dès à présent leurs possibles conséquences non seulement dans un avenir proche, mais aussi à plus long terme, comme le montre l'exemple de *Phillips Eco Enterprise Center* (PEEC).

Le programme *Oportunidades* a été élaboré et décidé au niveau gouvernemental mexicain. De cette manière, l'aide au développement est injectée depuis le gouvernement pour atteindre les individus ciblés. Les réclamations, les plaintes de la population ne remontent jamais les échelles du programme. Est-ce étonnant vu la culture paternaliste de l'Etat mexicain, ou n'est-ce pas la preuve de l'inadéquation du programme aux besoins de la population? De plus, l'expérience des programmes précédents (comme la subvention « Tortilla ») montre que le gouvernement mexicain n'est pas au dessus de tout soupçon. Se serait-il racheté une conduite avec *Oportunidades*?

Le transfert de fonds se fait par les circuits conventionnels bancaires entre un programme tout puissant et dictant sa volonté et des individus seuls, en situation critique, ce qui, là encore, apparaît comme la meilleure façon de faire rentrer de potentiels contestataires dans le rang, et d'écarter la problématique de la répartition des richesses. Pourquoi ne pas effectuer ces transferts par l'intermédiaire d'associations locales, en co-gestion entre représentants du programme et bénéficiaires, lesquels participeraient directement et démocratiquement aux décisions tout en bénéficiant du contrôle et de l'expertise du programme, ce qui serait le meilleur moyen de faire des bénéficiaires les acteurs de leur propre développement, à la manière du PEEC?

Dimension sociale, qui, avec la dimension environnementale, figure en tête de la démarche durable du PEEC, par le simple fait que celui-ci a été impulsé par une base militante. Là où *Oportunidades* échoue à créer des activités à la fois nouvelles et durables, le PEEC réussit. Quelles sont les clés de la réussite du PEEC? Peut-on parler d'un modèle reproductible de durabilité?

## II – Le projet du *Phillips Eco Entreprise Center* (PEEC)

### A – *Description du programme*

#### 1 – Génèse du projet<sup>18</sup>

A la fin des années 1970, le Comté de Hennipen détruit cinq bâtiments et vingt-huit maisons dans le quartier de « Phillips »   Minneapolis (Etats-Unis) afin de mettre en place une station de stockage et de transit de déchets.

Ce projet d'implantation d'une « décharge » dans un quartier défavorisé de cette ville du Minnesota, peuplé de dix-huit mille habitants, a suscité le mécontentement de la population locale qui voyait en ce projet une aberration à la fois économique, sociale et environnementale.

En effet, ce projet allait d'une part, modifier le secteur habitable en l'amputant de quatre hectares de terrain et d'autre part déstructurer la zone habitée par la circulation de sept-cent vingt bennes à déchets par jour, accroissant la pollution et le gaspillage. De plus, la construction d'une décharge au sein du quartier présentait un sérieux risque d'aggravement de la désaffiliation sociale déjà omniprésente dans ce quartier travers  par des autoroutes, des fonderies, des fumées d'usines... La présence d'une déchetterie détériorerait donc davantage le paysage et ferait de la population locale la principale victime en modifiant son environnement. Par ailleurs, cette situation ne serait en aucun cas propice à lutter contre le chômage de ce quartier qui culminait à plus de 15% de la population active au milieu des années 1990.

C'est pourquoi certains habitants du quartier se sont mobilisés pour lutter contre ce projet d'implantation d'une déchetterie au sein de leur quartier en proposant la création d'un projet alternatif : *The Phillips Eco Entreprise Center* (PEEC) qui sera mis en activité en 2000 et réalisé par le « Green Institute ».

Mais c'est en 1995, par la création du « Re-use Center », un magasin de vente de matériaux de construction usagés mais réutilisables et obtenus gratuitement, que commence l'aventure qui mène à la construction du PEEC. Celle-ci se poursuit avec la création du « Deconstruction

---

<sup>18</sup> Dayan, L. (2002). Un Eco-pole de services eco-industriels. *Marchés locaux de l'emploi, contenu qualitatif du travail et modélisation du développement durable*. MATE (Ministère de l'Ecologie et du développement durable) n  99118 & CEE n  21. Paris. Edition d'Organisation.

Warehouse » en 1997, dont le but est de proposer une alternative à la démolition traditionnelle, mécanisée, au profit d'une déconstruction, d'un démontage des bâtiments « en douceur », domestiques ou commerciaux, permettant de réutiliser et de revendre les matériaux usagés. Dans cette activité, après réparation, environ 60% des matériaux sont vendus sur site, 30% vont au magasin, et 10%, non réutilisables, sont enfouis de manière responsable.

Ce long processus n'a été rendu possible que par la coopération de différents acteurs parmi lesquels : des habitants du quartier, des environnementalistes, des constructeurs, des professionnels du développement commercial, des architectes, des ingénieurs, des banques, des experts du bâtiment, des associations de locataires et des étudiants. Cette coopération se révéla absolument nécessaire car elle a permis à la fois de concilier l'économie par l'apport d'argent, primordial à la construction d'un bâtiment, la créativité afin de créer de nouveaux objets à partir de matériaux de seconde main et l'expertise grâce aux compétences de professionnels du développement.

La réalisation du PEEC apparaît donc comme un cheminement complexe et progressif. Il importe désormais de savoir quel type de population a été visé par la création de ce centre afin de comprendre l'impact de ce projet innovateur sur la lutte contre la pauvreté. En effet, les importantes aides et la centaine de programmes sociaux déjà mis en oeuvre n'ont pas permis de réduire un taux de chômage trois fois plus élevé que la moyenne nationale. Si ces programmes sociaux avaient comme seul objectif l'assistance à cette population par le biais de l'administration de l'alimentation, des vêtements et d'un abri et non la responsabilisation et le développement de leurs savoir-faire afin de permettre leur insertion professionnelle de manière durable, alors l'échec de ces politiques « d'assistantat » aux plus démunis s'explique en partie. Le PEEC est un élément clé pour comprendre comment la lutte contre la pauvreté de manière durable est non seulement possible mais qu'elle interagit dans un cercle vertueux d'innovation technologique, de préservation de l'environnement, et d'insertion sociale.

Essayons donc d'analyser les caractéristiques de ce projet à travers le ciblage de sa population, son financement, ses objectifs, sa composition, ses moyens d'actions ainsi que ses résultats une fois la construction achevée, afin de mieux comprendre en quoi le PEEC s'inscrit comme un programme original et efficace de lutte contre la pauvreté.

## **2 – Quelle population est visée par la construction du PEEC et pourquoi ?**

La principale population qui a été visée par la création du PEEC est la population locale, c'est-à-dire les habitants du quartier de « Phillips ». Celle-ci s'est constituée dès 1993 en association à but non lucratif: le « Green Institute ». L'initiative initiale de rejet de l'implantation d'une déchetterie émane donc au sein même de la population déshéritée qui est la principale touchée par ce projet ; c'est là une des clés de sa réussite, qui sera reprise plus bas comme une caractéristique forte de ce type de programmes. L'initiative vient « du bas », impulsée par une base militante, ce qui est un élément tout à fait atypique dans un tel programme, surtout si on le compare aux grands programmes comme *Oportunidades*. En effet, cela signifie qu'une prise de conscience et une volonté d'améliorer le bien-être émergent au cœur des populations qui vivent dans une situation critique. Cet élément apparaît comme un facteur indispensable pour la réussite dans la lutte contre la pauvreté. L'exemple d'un programme comme *Oportunidades* est révélateur. Dans ce programme, c'est en partie parce que les bénéficiaires des aides les reçoivent sans pour autant avoir participé à la mise en place de ce programme, ou encore, par l'absence de prise de conscience de l'importance de se mobiliser pour sortir de leur situation d'extrême pauvreté qu'il semble subsister des doutes quant à sa capacité à réduire durablement la pauvreté.

Une autre interrogation semble survenir, celle de savoir comment la population locale s'est investie dans la construction du PEEC.

Un des objectifs était de montrer que les habitants du quartier de « Phillips » étaient capables à la fois de trouver des stratégies performantes de réutilisation des matières usagées, de contribuer à la mise en place d'un environnement sain et d'améliorer leur situation sociale.

Ils ont bénéficié d'un apprentissage ciblé sur l'environnement : le « Green Ed » un programme d'éducation et d'informations environnementales qui leur a permis de développer leurs savoir-faire. Cet exemple illustre bien à la fois l'envie de développer les capacités de cette population en investissant durablement dans leur savoir-faire à travers des formations, tout en poursuivant un objectif de réduction des flux de déchets et en accroissant la productivité des matières premières. Il s'agit de réduire la pauvreté par des moyens d'actions originaux (ici programme d'éducation et d'informations environnementales) qui s'inscrivent dans une perspective de durabilité. Cela implique la valorisation de la culture de cette communauté défavorisée et de rétablir le lien social en redonnant confiance à cette population. De plus, le respect de l'environnement comme critère indispensable à la réussite du PEEC imposé dans les programmes d'éducation à la population, combiné à sa réussite économique font que ce projet s'inscrit dans la dimension holistique<sup>19</sup> du développement durable.

---

<sup>19</sup> Unicité du phénomène, ce qui entraîne qu'aucun agent ne peut prendre isolément de décision optimale pour l'ensemble.

Cependant, même si ce projet paraît séduisant, il n'a pu se développer que parce que des investisseurs et des prêteurs de fonds ont participé au financement. Il est important de s'interroger sur le mode de financement de ce projet afin de comprendre qui alimente le projet et quelles seraient les conséquences d'un arrêt de ces aides.

### 3 – Qui finance la création du PEEC?

Avec une superficie de 64 000 pieds carrés, (un pied = 30,48 cm), une durée de construction qui s'est étendue sur onze mois : de décembre 1998 à septembre 1999, une mise en activité en septembre 2000 et un coût de construction s'élevant à six millions de dollars, le financement du PEEC a été rendu possible par la solidarité de nombreux acteurs économiques.

Le financement du PEEC repose sur des moyens de financement très divers. En effet, on trouve à la fois des dons, des aides sociales, des aides d'Etat ainsi que des investissements d'entreprises « vertes ». En ce qui concerne l'Etat du Minnesota, ce dernier a versé 1,5 million de dollars pour la création du PEEC. La Bremer Bank, a contribué à hauteur de 3 millions de dollars. Les entreprises vertes candidates à l'installation sur le site ont pour leur part, signé des baux d'avance. Ces trois sortes d'interventions ont permis de rétablir la confiance des banques face au caractère particulier du « Green Institute » et de ses activités innovantes. Les entreprises vertes ont également contribué au financement par des donations de structures et de matériaux de construction usagés mais ces dons ne sont pas sans contrepartie car en échange, ces dernières bénéficient d'exemptions fiscales. Le « Green Institute » a également eu recours à des dispositifs publics de financements sociaux conçus pour aider les communautés déshéritées à développer des activités d'écologie industrielle et à créer leurs emplois. L'entreprise *Honeywell*, la fondation *Minneapolis*, la Norwest bank, la fondation *Hudson Dayton*, l'Institut *William C. Norris* ont également contribué au financement du centre.

Ainsi, le PEEC a pu voir le jour grâce à des sources diversifiées de financement mais il faut souligner que l'ensemble du financement provient d'acteurs extérieurs à la population déshéritée du quartier de « Phillips ». Donc, même si l'initiative du projet provient de la population de ce quartier, le projet reste encore fortement dépendant des aides extérieures, ainsi les habitants ont donc dû faire la preuve de leur sérieux, ainsi que d'un certain savoir-faire en communication pour trouver les financements nécessaires.

Cependant, le financement de ce projet a été rendu possible ; il est donc désormais intéressant de s'interroger précisément sur la composition de son action et de ses objectifs une fois le

PEEC construit. En quoi les activités de ce centre s'inscrivent-elles dans une perspective de lutte contre la pauvreté dans une optique de durabilité comme cela s'est révélé être le cas pour l'activité de construction du PEEC ?

#### **4 – Quel est le programme mis en place par le PEEC? Quels sont ses objectifs ?**

Le PEEC se situe exactement à l'endroit où devait se trouver la station de stockage et de transit des déchets. Ce centre regroupe dix-huit entreprises d'ingénierie « verte » dans les domaines technologique, industriel ou commercial. Ces entreprises échangent leurs informations et quelques-unes leurs déchets. Ce centre a pour objectif principal d'accroître la productivité des entreprises tout en protégeant au maximum le cadre environnemental. Afin d'atteindre cet objectif, le PEEC se fixe trois sous-objectifs primaires :

- Se servir des ressources locales et du savoir-faire des populations déshéritées.
- Minimiser l'usage de l'énergie fossile et de matières neuves dans sa construction et son exploitation.
- Offrir un environnement de travail sain.

Ces objectifs s'inscrivent dans une démarche de durabilité dès lors que les objectifs fixés cherchent à maîtriser les stocks de matières premières et réduire les flux de déchets tout en produisant plus, afin de respecter l'environnement par l'accroissement de la productivité des ressources.

Le respect de ces objectifs se traduit dans la réalité par la mise en place de moyens d'action très concrets notamment dans la construction du bâtiment du PEEC.

#### **5 – Les dispositifs / les moyens d'action mis en œuvre au sein du PEEC**

Tout d'abord, la construction du bâtiment repose sur l'usage de matériaux de seconde main refabriqués à 72%, mais il emploie également 90% de ressources locales. Cette construction est un mode d'action en accord avec les objectifs que se fixe le PEEC. Plusieurs actions ont été mises en place pour inciter les individus à adopter une nouvelle conduite respectueuse de l'environnement. C'est le cas par exemple, de la mise en place de douches afin d'encourager les travailleurs à se déplacer à bicyclette ou encore, la construction à

l'entrée du bâtiment d'un escalier proéminent afin d'inciter les individus à l'utiliser à la place de l'ascenseur, ou encore le fait d'avoir anticipé la possibilité de voir passer un train devant le centre et par conséquent d'aligner ce bâtiment sur un couloir vert urbain situé à environ cinq minutes d'une nouvelle station de train. Un premier ensemble de dispositifs touche plus précisément à la structure du PEEC en elle-même, comme la construction des marches d'escaliers effectuée à partir de faisceaux de sapin récupérés d'un entrepôt de l'armée américaine, sauvant ainsi 804 pieds de bois de construction vierge, ou encore l'existence de panneaux préfabriqués en béton qui ont un colorant incorporé qui élimine le besoin de les peindre. De plus, les blocs polis utilisés dans la construction pour créer un aspect intérieur fini ont permis de ne pas installer la cloison sèche au-dessus du bloc, ce qui a permis d'économiser l'eau et l'énergie utilisées dans sa fabrication.

Un autre ensemble de mesures mis au point par le PEEC vise à améliorer le cadre environnemental où il se situe ainsi qu'à s'occuper de la gestion de l'eau. En effet, un des dispositifs mis en place est de restaurer plus de 60 000 pieds carrés de prairies et la faune qui les habite autour du bâtiment. L'herbe des prairies et les fleurs sauvages se contentent de l'arrosage naturel qui survient lors des pluies ce qui permet d'économiser jusqu'à 556 000 gallons d'eau par an (1 gallon = 4,5 litres). De plus, l'aménagement des espaces par ces deux espèces n'exige aucun engrais et très peu d'entretien. Par ailleurs, des arbres ont été plantés à l'emplacement du parking afin d'éviter les îlots de chaleur, pour produire de l'ombre et absorber le dioxyde de carbone. Le toit du PEEC se compose d'un jardin de 4000 pieds carrés et d'une plate-forme construite en bois de charpente à partir de plastique réutilisé. Le recouvrement du toit par des plantes facilite l'écoulement et le captage de l'eau de pluie et augmente la valeur d'isolation du toit. Ce jardin est notamment accessible aux employés et aux visiteurs du bâtiment.

De nombreuses actions entreprises permettent également de réduire le gaspillage des ressources et de l'énergie comme l'intégration de l'énergie solaire, du vent et des systèmes géo-thermiques mécaniques dans son exploitation. Par exemple, la mise en place de miroirs rectangulaires, de détecteurs de lumière et de prismes sont des moyens d'action qui ont permis de réduire très nettement la consommation d'électricité par le rayonnement du soleil qui illumine le plus longtemps possible au cours de la journée la majorité des intérieurs du bâtiment. Également, un système de gestion d'énergie automatique avec un contrôle continu et des sondes intégrées d'occupation a été installé dans tout le centre pour maximiser l'efficacité de l'éclairage, du chauffage, de la ventilation et de la climatisation. Ainsi, ce système permet un environnement de travail optimal tout en réduisant au maximum l'utilisation d'énergie. Une pompe à chaleur additionnelle est aussi utilisée pour chauffer toute l'eau et ainsi alimenter les bureaux.

Il faut souligner également, l'importance de la réutilisation des matériaux comme un des objectifs que s'est fixé le PEEC. En effet, il faut rappeler qu'à 72%, la construction de ce bâtiment s'est faite à partir de matériaux usagés. Les fenêtres, les portes des bureaux, les éviers ont été récupérés dans le secteur de fabrication et les boîtes d'extincteur sur les chantiers de démolition... Certains éléments sont conçus à partir de matières recyclables ou faites à partir de ressources naturelles. Par exemple, les rebords de fenêtres sont fabriqués à partir d'une matière issue du soja et de journal recomposé. Les revêtements de sols sont recouverts de linoléum fait à partir d'huile de lin d'un entretien facile avec de l'eau et du savon doux. D'autres planchers sont couverts de solenium conçu pour être totalement recyclable après utilisation et qui emploie jusqu'à 60% de matériaux en moins que le tapis traditionnel. Environ vingt-deux mille briques ont été réutilisées dans la construction et cent quatre-vingt-neuf poutrelles en acier en provenance d'un entrepôt des années 1960 du Comté de Washington ont permis d'économiser cinquante tonnes de nouvel acier ainsi que l'énergie qui aurait été nécessaire à sa fabrication.

Enfin, le PEEC met en place un certain nombre de dispositifs pour assurer une occupation sereine de ses lieux dans un environnement sain. Tout d'abord, l'éclairage de l'intérieur du bâtiment par la lumière naturelle semble être une préoccupation pour ce centre sachant que l'accès à cette lumière peut améliorer la productivité des travailleurs. Pour ce faire, le bâtiment est composé de quarante huit lucarnes dont chacune d'elles a une série de miroirs montés sur un trépied au-dessus d'elle qui permet à ces lucarnes d'apporter plus de lumière qu'une lucarne standard. Pour inciter les travailleurs à se déplacer en bicyclette des douches ont été mises à leur disposition au sein du centre mais également une nouvelle route est-ouest de bicyclette, le « Midtown Greenway ». De plus, le système de gestion d'énergie permet de maximiser l'efficacité de l'éclairage, du chauffage, de la ventilation et de la climatisation pour favoriser un environnement de travail sain tout en réduisant de la façon la plus restrictive qui soit la consommation d'énergie.

D'autres exemples tous plus innovateurs les uns que les autres sont le signe que cette construction a une pertinence réelle en terme de développement durable : le recyclage intégral de l'eau de pluie, le système de chauffage et de climatisation géothermique, les contrôles de qualité de l'air à l'intérieur du bâtiment... L'ensemble de ces actions est en réalité pour la plupart, des technologies environnementales très nouvelles qui s'inscrivent dans une perspective de développement durable.

Les bénéfices environnementaux, économiques et sociaux sont nombreux et font du PEEC, un modèle en terme d'efficacité de gestion des ressources naturelles, mais également en terme de rentabilité financière en même temps que de lutte durable contre la pauvreté. En effet, la création du PEEC et sa réussite ont reposé sur le fait que les individus qui ont entrepris ce

projet avaient dès le départ pensé à tout. A la fois, à la réutilisation de matériaux locaux déjà usagés, à l'importance d'économiser les ressources naturelles comme l'énergie et l'eau, à la modification comportementale des individus qui se veut désormais plus respectueuse de l'environnement. Tout cela fait que la dimension holistique du développement durable est ici respectée et fait la preuve de son efficacité.

Regardons désormais, précisément, les résultats de ce projet atypique et de quoi dépend sa réussite.

## **6 – Les résultats de l'implantation du PEEC**

La création et l'implantation du PEEC apparaissent aujourd'hui comme un concept innovateur pluridimensionnel, qui a su allier à la fois l'innovation technologique « verte », la réussite économique, l'utilisation des savoir-faire de la population locale et le respect de l'éthique, dans le souci de préserver l'environnement et de lutter contre la pauvreté en créant des activités nouvelles.

Plus précisément, en ce qui concerne le respect de l'environnement, l'ensemble des moyens d'action entrepris a permis d'économiser de manière significative de l'énergie, des matières premières, des polluants de l'air et de l'eau, des gaz à effet de serre mais également une réduction des coûts annuels en électricité et en frais d'entretien et de réparation. Le centre emploie jusqu'à moins de 55% d'énergie comparé à une construction de taille similaire et ses coûts annuels en électricité s'élèvent à seulement 5% de son budget de fonctionnement contre 20% en moyenne pour une structure similaire. Enfin, ses frais d'entretien et de réparation représentent 17% de son budget de fonctionnement contre une moyenne nationale de 23%. Le coût de construction du centre a certes été de 10% supérieur à celui d'une construction de type traditionnelle mais il a été amorti en quatre ans grâce aux économies de fonctionnement.

Ces performances de maîtrise des ressources naturelles qui ont permis entre autres la réduction de coûts d'entretien et d'électricité sont la preuve d'une réussite qui se mesure également économiquement.

Des avantages économiques incluant des dépenses de fonctionnement d'exploitation réduites, des loyers bas, et des améliorations en terme de productivité des employés résultent de la mise en place de ce projet et des moyens d'action entrepris comme l'installation de panneaux solaires pour accroître le temps d'éclairage des bureaux à la lumière naturelle en est un exemple.

Dans ce quartier défavorisé, où le chômage touche massivement la population locale, deux cent quarante emplois ont été créés, ce qui apparaît comme une réelle réussite économique.

Ces emplois se répartissent de la façon suivante : l'institut emploie environ 25% des deux cent quarante emplois créés et les dix-huit entreprises présentes sur le centre emploient environ 50% de ces mêmes emplois, le reste ayant été créé indirectement par effet d'entraînement du PEEC. En ce qui concerne le gain du Comté de Hennipen, il a économisé des millions de dollars en substituant son projet de déchetterie à celui du PEEC et par la même occasion il a lutté efficacement contre deux fléaux : le chômage et les nuisances liées à la décharge.

Ces emplois ont été pour les 2 /3 occupés par la population locale, ce qui a permis de favoriser l'insertion sociale de ces individus et donc de lutter activement contre la pauvreté au sein du quartier Phillips. Mais, il est nécessaire de souligner que cette lutte contre la pauvreté se fait de façon durable dès lors que les emplois créés sont des emplois qui perdurent dans le temps et que la population a bénéficié de formations afin de développer leurs savoirs faire tout en devenant des acteurs informés sur la nécessité de respecter le cadre environnemental tout en le conciliant avec la performance économique. La prise en compte de l'aspect social et sa réussite à travers le développement des compétences des habitants du quartier de Philips, leur intégration professionnelle à travers ce centre et leur ascension sociale fait de cet aspect un facteur décisif dans la réussite de cette initiative et de la lutte contre la pauvreté.

Enfin, la prise en compte de l'éthique dans ce projet permet de réunir toutes les conditions nécessaires pour voir émerger une vision holistique du développement durable qui est définitivement la cause première de la réussite d'une politique de lutte contre la pauvreté dont le PEEC se révèle comme étant une parfaite illustration. Un projet qui a su, à partir de l'initiative des plus défavorisés et la coopération de différents acteurs économiques, donner naissance à un modèle d'eco-entrepreneur où l'éthique sociale, la mise en valeur des différentes cultures, la réussite économique et la prise de conscience de l'importance du respect de l'environnement en ont fait un lieu d'excellence. La colère d'un quartier défavorisé a permis l'émergence d'une association : le «Green Institute », désormais fortement ancrée culturellement, économiquement et socialement sur son territoire et qui en 2004, avec un budget de 4 millions de dollars, contribue largement à la création de richesses, d'activités nouvelles, à l'amélioration du cadre de vie et des conditions de travail, ainsi qu'à la lutte contre la pauvreté dans une perspective durable de ce quartier déshérité.

## ***B- Le PEEC, un modèle de durabilité?***

### **1 – La dimension holistique du développement durable est respectée et fait la preuve de son efficacité**

Il est possible de donner vie et cohésion à un quartier, donc à un groupe social déshérité, de lutter contre l'extrême pauvreté et de créer des nouvelles activités tout en préservant l'environnement, et ce en accroissant la productivité des ressources naturelles et en limitant les flux de déchets, notamment par la mise en boucle de l'activité productive.

Les trois sous objectifs du PEEC:

- Se servir des ressources locales et du savoir-faire des populations déshéritées,
- Minimiser l'usage de l'énergie fossile et de matières neuves dans sa construction et son exploitation,
- Offrir un environnement de travail sain.

La conciliation de ces trois objectifs a été le principal facteur de réussite de cette initiative, elle lui a donné sa cohérence et donc sa force. Cette triple exigence prend en compte « le lien, le lié et le liant<sup>20</sup> », au delà de la simple conciliation entre économique, social et environnemental. Le terme de conciliation est même inapproprié car ces trois objectifs ne peuvent être séparés les uns des autres sans perdre leur sens: à quoi cela sert-il d'utiliser des matériaux recyclés si ceux-ci viennent de milliers de kilomètres de là, si c'est pour construire un bâtiment offrant de mauvaises conditions de travail et gourmand en énergie fossiles; de concevoir des bureaux écologiquement responsables s'il faut y accéder en voiture, ou, plus globalement, d'empêcher l'implantation d'une décharge si c'est pour construire à sa place des hangars industriels? A ces approches « End Of Pipe » du développement durable, le PEEC oppose une approche holistique qui, loin de contraindre son action, accroît sa cohérence et par là même son efficacité. Bien plus que des critères, la durabilité est une manière de procéder et de penser, une philosophie qui consiste à inclure dans tout projet l'ensemble des conséquences de sa réalisation, ce que les allemands appellent le « Rucksack » (sac à dos en français), ce qui nous accompagne partout, ce que l'on peut anticiper à partir d'expériences passés et autres connaissances.

De là découle une façon de prendre des décisions de façon collective, par l'ensemble des acteurs concernés, car aucun acteur pris isolément ne peut prendre en compte l'ensemble des conséquences de son action, et donc de décision optimale. La construction du PEEC n'a pas été qu'une affaire d'ingénieurs, mais aussi et avant tout celle des habitants du quartier, des futures entreprises, des sources de financement. En cela le PEEC est le résultat d'une démarche pragmatique car elle transcende les dogmes et les cloisons interdisciplinaires ou entre les compétences. De cette démarche découle une nouvelle définition de la richesse qui permet de mieux appréhender les externalités apportées par une démarche durable.

---

<sup>20</sup> Dayan, L. (juillet 2003). L'écologie industrielle et développement durable. Base de données d'APREIS

Une approche durable de la richesse ne consiste donc pas seulement à évaluer les actifs créés par le PEEC, mais surtout la base de savoir-faire à laquelle elle a donné naissance, là où ceux-ci étaient inexistantes, ou impossibles à faire éclore. Il s'agit de savoirs faire techniques, mais aussi de savoir-faire organisationnel ou de gouvernance qui font du PEEC un modèle de démocratie, de coopération locale, à échelle humaine: intelligible par tous et efficace à la fois. La circulation, la transparence, le croisement et les synergies d'information sont le moyen de parvenir à une gouvernance à la fois juste, démocratique et efficace par la mutualisation des gains comme des coûts, à l'inverse des approches « End Of Pipe » de la durabilité.

Le PEEC démontre l'interdépendance entre des objectifs sans aucun lien à première vue: la lutte contre la pauvreté réduit les inégalités intragénérationnelles et la préservation de l'environnement les inégalités intergénérationnelles. Réunir les deux permet de concilier le temps économique et humain avec le temps des écosystèmes, caractérisé par l'irréversibilité.

Dans une économie globalisée et dématérialisée, le PEEC apparaît comme un modèle de flexibilité permettant de s'adapter rapidement aux mutations de l'environnement économique, social et naturel par un dynamisme local fondé sur l'ingénierie humaine et l'investissement dans le capital immatériel. Il apparaît comme le pendant dans le secteur des services de l'écologie industrielle et donc comme un modèle d'accroissement de la productivité des ressources physiques et de l'information par la mise en boucle des flux de matière et d'information.

Par ces activités fondées sur l'ingénierie et le savoir-faire, le PEEC replace l'humain et le travail au centre de la création de valeur et fait de l'actif humain non seulement individuel mais surtout collectif la principale mesure de la richesse, et rajeunit l'antienne de Jean Bodin: « Il n'est de richesses que d'hommes ». Il démontre la prépondérance, pour des mérites qui leurs sont inhérents, des dimensions humaines omises par l'économie ou seulement ramenées à leur expression, forcément partielle, en termes monétaires, telles que le temps (le PEEC a mis une dizaine d'années à se concrétiser), l'échelle humaine (le village ou le quartier, échelles élémentaires des solidarités), et, plus généralement la dimension sociale d'un phénomène comme la pauvreté.

Le PEEC démontre les limites de l'approche « officielle » du développement durable, que l'on peut qualifier d'approche « End Of Pipe », comme le montrent les Objectifs du Millénaire: « intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales, inverser la tendance actuelle à la déperdition de ressources environnementales; réduire de moitié, d'ici 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès, de façon durable, à un approvisionnement en eau potable; réussir à améliorer sensiblement, d'ici 2020, la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis. Alors que la première « cible » ressemble fort à une déclaration de principe, même au vu des indicateurs sensés permettre d'évaluer son efficacité,

lesquels ne sont que des indicateurs partiels qui, de plus, confondent durabilité et respect de l'environnement: proportion de zones forestières (FAO), superficie des terres protégées pour préserver la biodiversité (par rapport à la superficie totale) (PNUE – WCMC), énergie consommée (en kilogrammes d'équivalent pétrole) par 1,000 dollars de produit intérieur brut (PPA) (AIE, Banque mondiale), émissions de dioxyde de carbone, par habitant (CCNUCC, Division de statistique de l'ONU) et consommation de chlorofluorocarbones qui appauvrissent la couche d'ozone (en tonnes de PDO) (PNUE - Secrétariat de l'ozone), proportion de la population utilisant des combustibles solides (OMS). Quant aux deux autres « cibles », on peut leur adresser la même critique. Même pris dans leur ensemble, ces objectifs ne présentent pas la forte cohérence interne qui caractérise les approches durables qui prennent en compte la dimension holistique des problèmes qu'elles tentent de résoudre.

## **2 – Est-ce un projet généralisable?**

Dans les pays développés, il faut rappeler que la lutte contre la forme de pauvreté la plus répandue dans ces pays, la pauvreté urbaine, n'est qu'une conséquence involontaire de la défense du cadre de vie, très répandue, surtout outre-atlantique. Or, cette culture de la mobilisation pour défendre certaines valeurs, certains éléments du cadre de vie est fondée sur l'individualisme, la valeur occidentale, résultant d'une évolution pluriséculaire. Est-ce possible dans des pays où il n'existe pas cette culture, voire dans des pays où ce droit à la contestation est soit théorique, soit inexistant?

La démarche qui est à l'origine du PEEC est semblable à des milliers d'autres aux Etats-Unis et dans le monde occidental, elles s'inscrivent dans le mouvement de société des NIMB\* (Not In My Backyard, en français: Pas Dans Mon Jardin); en effet, ces dernières années de nombreuses associations se sont créées dans le but de défendre le cadre de vie d'un quartier, d'une ville, d'une région..., le plus souvent comme ici contre l'implantation d'une décharge, d'un aéroport..., d'une infrastructure bruyante, polluante... qui aurait comme conséquence la dégradation ou en tout cas la modification du cadre de vie caractérisant ces lieux pour leurs habitants. Ce mouvement s'appuie sur la valeur très américaine, et plus généralement occidentale de l'individualisme, ainsi que sur un rapport à l'espace et au pouvoir politique et économique particulier: l'organisation urbaine en quartiers résidentiels peuplés de classes moyennes et supérieures, et un rapport au pouvoir caractérisé par le lobbying auprès des instances de décision politiques et économiques à différentes échelles (nationale, fédérale...) en utilisant tous les moyens de pression: boycott, chantage électoral, publicité, campagnes

jumelées avec des ONG... Les entreprises et les politiques n'ayant pas intérêt à voir leur image se dégrader dans une société de consommation où l'information circule à toute vitesse.

En tant qu'association créée dans le but de préserver avant tout le cadre de vie d'un quartier en utilisant pour cela le lobbying, à la fois pour imposer sa volonté aux décideurs et pour trouver des financements, le PEEC est une entreprise enracinée dans une culture de la contestation bien particulière, la quelle résulte d'une conjonction de facteurs difficilement reproductibles ailleurs qu'aux Etats-Unis: mécénat privé, aide publique souple, dispositifs légaux (association à but non lucratif), droits, culture démocratique, culture de la contestation...Résultant d'une conjonction de facteurs concourant à la création d'une dynamique locale accroissant les externalités positives, rien n'indique que celle-ci se reproduise: les effets de « spillover » de l'information, par une amélioration de l'environnement économique, social et écologique, à la manière du « district industriel » d'Alfred Marshall. Le PEEC est devenu une sorte de « Silicon Valley », une pépinière, un incubateur de l'expertise, de l'ingénierie et des services en développement durable.

La possibilité de voir des expériences du type PEEC se développant dans des pays déshérités, d'Afrique ou d'Amérique Latine, par exemple, est très incertaine. A l'inverse de grands programmes comme « Oportunidades », il s'agit de faire éclore à l'échelle des communautés déjà existantes des associations, des regroupements, des coopératives... ayant pour but le développement local durable.

Différents problèmes se posent alors: nous avons vu que le PEEC a nécessité des ressources particulières: l'accès aux moyens modernes de communication, la compréhension des enjeux de la société de consommation et de l'importance de l'image dans ce contexte bien particulier. L'exemple des indiens au Brésil montre les difficultés rencontrées par des groupes sociaux désaffiliés, appartenant, le plus souvent, à des minorités ethniques persécutées, si ce n'est par le pouvoir politique, du moins par le pouvoir économique qui ne voient en eux qu'entraves au « développement », à la « modernisation ».

La dimension holistique de l'extrême pauvreté fait que celle-ci n'est pas qu'économique, mais aussi politique, sociale et environnementale: les indiens du Brésil, par exemple, appartiennent à un groupe ethnique en pleine acculturation, menacé de disparition, ainsi ce ne sont pas les individus qui sont touchés mais une population toute entière, chassée de ses terres vers les espaces les plus inhospitaliers et les plus durs à valoriser, et que l'on empêche de faire valoir ses droits (on ne peut ester en justice au Brésil si l'on ne parle pas soi-même portugais, ce qui est le plus souvent le cas de ces indiens), alors que les exactions commises contre elle sont rarement poursuivies.

L'initiative venant d'en-bas, meilleure garantie de son intelligibilité, de son appropriation par tous et donc de son efficacité, il n'est pas sûr que de tels projets naissent dans des esprits

abrutis par le travail, et même souvent par les fléaux mis à leur disposition comme l'alcool et la drogue, sans affiliation sociale, et sans espoir. L'exemple de l'histoire montre que ce ne sont jamais les plus démunis qui se mobilisent mais ceux dont la situation matérielle ou/et le statut ne correspondent pas à leurs attentes. Comment entreprendre des actions allant à l'encontre des intérêts économiques et politiques alors que les droits les plus élémentaires ne sont pas respectés, que la démocratie est dans le meilleur des cas théorique, que la sécurité des personnes n'est pas assurée?

Se pose ensuite le problème du financement: n'ayant pas accès aux moyens de communication, et donc de contestation, il apparaît comme impossible de pouvoir trouver des financements ou tout autre type d'aide extérieure. Ainsi, si une initiative réussissait malgré tout à éclore, sa survie serait directement menacée.

L'intervention extérieure, de l'Etat ou d'ONG, d'entreprises... semble être, dans les pays les plus pauvres, le seul moyen de faire éclore des projets du type PEEC. Il existe dans le monde des approches partageant cette caractéristique: l'Amérique Latine offre de nombreux exemples de regroupements en coopératives, particulièrement adapté aux zones rurales et à l'économie agraire de ce continent.

Au Venezuela, les coopératives agricoles, artisanales, industrielles... sont encouragées par le gouvernement Chávez et bénéficient de conditions fiscales avantageuses, mais, pour en bénéficier, nombreuses sont les entreprises à se « déguiser » en coopératives. La dimension de cette politique est surtout sociale, l'aspect environnemental étant ignoré, mais la formation des coopératives est laissée à l'initiative des individus, ce qui les rapproche du PEEC. Mais, malheureusement, ces coopératives vivent déconnectées des réalités économiques et ne survivent que grâce à l'aide de l'Etat, lequel ne peut mener une telle politique qu'en raison des prix élevés du pétrole. Outre le fait d'être fortement soumise à variations, cette source de financement ne correspond pas vraiment à une démarche durable. 100 000 personnes travaillent dans ces coopératives dont elles participent directement à la gestion; mais si celles-ci créent des emplois, elles ne créent pas de richesses.

En Colombie, au Pérou... des coopératives de paysans, surtout spécialisées dans le café, nouent des partenariats avec des entreprises occidentales spécialisées dans le commerce équitable, et, souvent, les produits biologiques. Le but de ces coopérations s'inscrit clairement dans une démarche durable dans le cas où il s'agit de commerce équitable et de cultures biologiques à la fois. Le but est alors d'investir dans les savoir-faire locaux et le développement local en torréifiant le café sur le lieu de production, permettant ainsi aux producteurs de maîtriser la plus grande partie possible du processus de production, et en ne se limitant pas à payer au dessus des prix de marché les marchandises; mais en essayant

d'améliorer les conditions de vie et de travail, le niveau d'éducation, de santé... tout en adoptant des méthodes culturelles respectueuses de l'environnement.

Après ces deux exemples de développement local à taille humaine sur le mode coopératif dans le secteur primaire ou secondaire, il existe également différentes expériences d'écologie urbaine: à Fribourg, un quartier entier a été pensé avant tout de manière à limiter au maximum les flux d'énergie, de matière et de déchets nécessaires à son existence, sur une initiative municipale. Une expérience semblable a vu le jour dans la banlieue de Londres avec le quartier écologique « Bedzed ».

Aussi étonnant que cela puisse paraître, la Chine, qui doit construire 400 villes nouvelles d'ici à 2020, a commencé à réfléchir à une ville correspondant aux critères ci-dessus. Le gouvernement, via la société mixte Shanghai Industrial Investment Corporation (SIIC), a confié le projet à la société de conseil en ingénierie britannique Arup: la ville de Dongtan, en banlieue de Shanghai, sera construite pour 2010.

Dans tous ces cas, parallèlement à une nouvelle organisation de l'espace, des techniques et des matériaux employés, il est nécessaire de faire évoluer les comportements, ce qui nécessite l'implication de tous et réaffirme l'efficacité d'une démarche comme celle du PEEC. Car il suffit de quelques comportements irresponsables pour ruiner les bienfaits dégagés par ailleurs, autre illustration du « lien, lié, liant », d'où la démonstration de l'absurdité du principe pollueur payeur, qui se borne à évaluer monétairement un préjudice qui, caractéristique des écosystèmes, s'avère irréversible.

Le Green Institute ne se repose pas sur ses acquis, et travaille sur un projet de réadaptation d'un ancien incinérateur désaffecté en centrale électrique à partir d'une énergie renouvelable: la biomasse (déchets verts, donc mise en boucle des flux de matière), qui devrait voir le jour en 2007, et fournir eau chaude et électricité à 5000 logements ainsi qu'à un centre commercial. Il sera géré en coopération avec d'autres acteurs locaux, et permettra la création de 20 emplois permanents, et 200 emplois durant la construction, auxquels il faut ajouter un projet d'écologie urbaine, le « Greenspace », qui emploiera 40 personnes pour préserver et entretenir les espaces verts et les ressources en eau. Après l'écologie urbaine, l'institut se lance dans l'écologie industrielle afin de partager son expérience et ses équipements « responsables » et de devenir un véritable laboratoire du développement durable: Une usine d'asphalte, un fabricant de toitures, une usine de réutilisation de la porcelaine sont attendus afin de pouvoir mettre en boucle leurs déchets.

De plus, l'institut commence à exporter son savoir-faire et travaille avec la confédération de l'industrie indienne à un centre d'affaires « vert » dans la ville d'Hyderabad. De cette façon, en nouant lui-même des partenariats à l'étranger, et notamment avec des pays en voie de

développement, le Green Institute peut bien être lui-même l'acteur de l'extension de son modèle dans le monde.

Les grands programmes de lutte contre l'extrême pauvreté sont-ils durables? Sont-ils transposables méthodologiquement?

Si un programme de l'ampleur d'Oportunidades apparaît comme efficace au vu d'un certain nombre d'indicateurs, et notamment grâce à cette culture de l'évaluation dont il fait l'objet, il ne présente pas moins un certain nombre de limites. Des limites techniques tout d'abord: de financement, de qualité et d'accès des infrastructures d'éducation, de santé... pour toute la population éligible, face à la massification dont fait l'objet ce programme. Limites encore plus fortes si l'on pense aux pays d'Afrique censés adopter ce programme, où la situation des finances publiques autant que des infrastructures sont bien plus préoccupantes qu'au Mexique, et quand on sait que la transposition d'Oportunidades au Nicaragua se heurte déjà à ces problèmes.

Le double défi d'extension d'Oportunidades des zones rurales aux zones urbaines et du Mexique à l'Afrique pourrait rencontrer certaines limites d'autant plus que le facteur culturel reste négligé. Si un programme comme Oportunidades rencontre son support naturel dans la culture paternaliste de l'Etat mexicain, il n'est pas applicable sans médiation en Afrique, là, les autorités traditionnelles restent prégnantes jusque dans les structures de l'Etat.

Du point de vue environnemental, le bilan n'est guère meilleur: contrairement aux objectifs du millénaire, cette dimension est totalement ignorée. Pire, le « développement » proposé par Oportunidades et par ses promoteurs internationaux n'est pas exempt, dans ses assises, d'attaches à des valeurs consuméristes de la société occidentale, et aux valeurs "civilisatrices" de la société nord américaine. Fruits d'un raisonnement ethnocentrique, les programmes comme Oportunidades pourraient être vécus par les populations bénéficiaires, des populations fragiles, socialement et économiquement dominées, comme une dévalorisation de plus.

C'est la prédominance de l'aspect culturel dans le caractère multidimensionnel qu'est la pauvreté qui fait du PEEC, ou plutôt des initiatives impulsées et portées par les plus démunis eux-mêmes, avec la coopération d'énergies civiles et d'entrepreneurs du local, le concours financier d'acteurs publics ou privés, un exemple efficace et transposable méthodologiquement. Associant insertion sociale, innovation technologique, responsabilité individuelle, utilité locale et durabilité globale, le projet du PEEC est adaptable et réappropriable dynamiquement par les populations culturellement et socialement dévalorisées.

En sortant du dilemme « faire » ou « faire faire », en concrétisant « l'apprendre à faire » et "le faire soi-même", il leur permet de devenir les acteurs de leur propre développement.

Les communautés touchées par l'extrême pauvreté recèlent des ingénieries qu'il faut valoriser: l'inventivité propre à la lutte pour la survie, et une richesse, le milieu naturel, lequel a besoin d'être préservé. Là se trouve une des clés pour sortir du cercle vicieux de l'extrême pauvreté.

Les programmes, qui mettent l'accent sur le capital humain dans la plus pure tradition beckerienne<sup>21</sup>, tels que ceux que développent le FMI, la Banque Mondiale et autres d'institutions internationales restent prisonniers de leur inspiration intellectuelle qui reste toujours aussi classique<sup>22</sup>.

Là où Oportunidades conduirait à l'infantilisation et la déresponsabilisation, le PEEC crée des activités nouvelles, innovantes, en s'appuyant sur l'impératif de la durabilité et les savoir faire des plus démunis. Bien que l'on ne puisse comparer les habitants du quartier Phillips à leurs homologues des pays en développement, ce qui laisse des doutes sur la possibilité d'y voir fleurir des expériences semblables, le PEEC, en réaffirmant l'importance de la démarche holistique, de la coopération et de la responsabilité sociale individuelle dans les raisonnements de la durabilité, permet d'attirer l'attention sur le rôle clé des interactivités et des interdépendances dans la dynamique créatrice. Les liens qui doivent tenir ensemble l'individuel, le social, l'économique, le culturel et l'écologique ne peuvent être ignorés ou négligés.

---

<sup>21</sup> BECKER, G. (1976). *Human capital*. University Chicago Press

<sup>22</sup> Stiglitz, J.E. (2002). *Globalization and Its Discontents*. W.W. Norton & Company



## Bibliographie

ANGELUCCI M., ATTANASIO O.P., SHAW J., « The effect of Oportunidades on the level and composition of consumption in urban areas », Instituto nacional de salud pública (INSP), octobre 2004

ANGELUCCI M., ATTANASIO O.P., « Evaluating the urban component of Oportunidades. Which methods for which parameters? », février 2006

BEHRMAN J.R., PARKER S.W., TODD P.E., « The Longer-Term Impacts of Mexico's Oportunidades School Subsidy Program on Educational Attainment, Cognitive Achievement and Work », INSP, mai 2005

BEHRMAN J.R., PARKER S.W., TODD P.E., « Long-Term Impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico », Ibero-America Institute for Economic Research, N° 122, octobre 2005

BEHRMAN J.R., PARKER S.W., TODD P.E., « Medium-Term Effects of the Oportunidades Program Package, including Nutrition, on Education of Rural Children Age 0-8 in 1997 », INSP, technical document 9, 23 novembre 2004

DAYAN, L., « L'écologie industrielle, une économie pour la durabilité », APREIS, <http://www.apreis.org>

DAYAN L., LE BOURLEGAT C., « L'indien mondialisé du Brésil relève durablement la tête et sort de sa réserve locale. Nouvelles fécondités des jeunes générations Terena au Brésil? », revue Lider, Chili, décembre 2006, APREIS, <http://www.apreis.org>

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing and Solidarity*, mars 2006, 180 p.

ECLAC, *Panorama social de América Latina 2005*, novembre 2005

SKOUFIAS E., « PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico », International Food Policy Research Institute (IFPRI), Research Report 139, Washington DC, 2005

PARKER S.W., « Case study : The Oportunidades program in Mexico », 20 avril 2004  
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Rapport mondial sur le développement humain*, Economica, New York, 385 p.

RAWLINGS L.B., RUBIO G.M., « Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs », World Bank, World Bank Policy Research Working Paper 3119, août 2003

Secretaria de desarrollo social (SEDESOL), *Oportunidades : Informe de labores 2004*, août 2005, 95 p.

VILLATORO P., « Programas de reduccion de la pobreza en América latina. Un análisis de cinco experiencias », *Serie políticas sociales*, ECLAC, Santiago de Chile, mai 2004

## **Webographie**

APREIS, <http://www.apreis.org>

ECLAC, <http://www.eclac.org>

Green Institute, <http://www.greeninstitute.org>

Nations Unies, <http://www.un.org>

SEDESOL, <http://www.sedesol.gob.mx>

World Bank, <http://www.worldbank.org>