



Programme des Nations Unies pour le développement
Rapport du PNUD sur la pauvreté 2000

VAINCRE LA PAUVRETÉ HUMAINE



Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement les positions officielles des pays membres du Conseil d'administration du PNUD ou des institutions du système des Nations Unies mentionnées. Les désignations et la terminologie employées, de même que la présentation des informations, n'impliquent aucune prise de position de la part de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne le statut juridique d'un pays, territoire, ville ou zone quelconque, des pouvoirs qui y sont en place, ou de leurs frontières ou limites.

Copyright ©2000
Programme des Nations Unies pour le développement
One United Nations Plaza
New York, New York 10017
Etats-Unis d'Amérique

ISBN 92-1-226005-5
No. de vente des Nations Unies F.00.III.B.2

© Photos
Couverture: Michael Lutzky/PNUD
Pages 17, 103, 111 : Lynn Johnson
Page 31 : Radhika Chalasani/PNUD
Page 37 : Robb Kendrick/Aurora
Page 45 : Robert Caputo/Aurora
Page 53 : Eric Lauwers
Page 63 : Ruth Massey/PNUD
Page 71 : Stephenie Hollyman/PNUD
Page 81 : John Isaac/ONU
Page 93 : Claude Constante/PNUD

Maquette: Landesberg Design Associates



Imprimé sur du papier recyclé grâce à des techniques respectueuses de l'environnement, Phønix-Trykkeriet A/S, Danemark

AVANT-PROPOS	5	Chapitre 6 La gouvernance locale favorable aux pauvres : les réformes négligées	64
REMERCIEMENTS	6	Les réformes en faveur des pauvres dans le domaine de la gouvernance locale	66
SIGLES ET ACRONYMES	7	Renforcer les capacités locales aux fins de la réduction de la pauvreté	68
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	8	Dépenses d'équipement et collectivités locales	69
Chapitre 1 Les engagements pris en matière de réduction de la pauvreté	16	Chapitre 7 Les pauvres s'organisent : le fondement de la réussite	72
La gouvernance : le chaînon manquant	18	Les pauvres s'organisent	74
Satisfaire les besoins en matière de renforcement des capacités	19	Les organisations de la société civile qui travaillent avec les communautés pauvres	78
Les engagements pris lors du Sommet mondial pour le développement social	19	Les organisations de la société civile qui influencent l'élaboration des politiques au niveau national	80
Les progrès les plus importants réalisés dans l'évaluation de la pauvreté	19	Chapitre 8 Axer les ressources sur les pauvres	82
La mise en œuvre des plans a quelque peu progressé	20	Faire porter les efforts sur les zones géographiques	84
Peu de progrès réalisés s'agissant de la fixation des objectifs	21	Relever les zones pauvres	85
Fixation des objectifs en matière de pauvreté humaine	21	Atteindre les groupes sociaux désavantagés	88
Suivi des changements sur le court terme	23	Ciblage par type d'intervention Rendre la décentralisation bénéfique pour les pauvres	90
Chapitre 2 Élaboration de plans nationaux de lutte contre la pauvreté	30	Chapitre 9 Intégrer les questions clés dans les programmes de lutte contre la pauvreté	94
L'éventail des plans de lutte contre la pauvreté	32	Faiblesse des liens avec les politiques sexospécifiques	96
Pourquoi un plan?	32	Faiblesse des liens avec les politiques environnementales	100
Au-delà des interventions ciblées	33	Faiblesse des liens avec les initiatives sanitaires	101
Où est la maîtrise nationale des projets?	34	Chapitre 10 Suivre les progrès accomplis dans la lutte contre la pauvreté	104
Les programmes de lutte contre la pauvreté sont-ils contrôlables?	35	Produire plus fréquemment des données sur la pauvreté	106
Le financement des programmes de lutte contre la pauvreté	36	Passer à l'évaluation	107
Chapitre 3 Établissement de liens entre la pauvreté et les politiques nationales	38	Suivre l'évolution de la pauvreté monétaire	107
Combiner les politiques nationales et les interventions ciblées	40	Suivre l'évolution de la pauvreté humaine	109
Utilisation conjointe de deux voies en vue de réduire la pauvreté	42	Faire participer les pauvres aux évaluations de la pauvreté	111
La faiblesse des liens avec les politiques macroéconomiques	43	PROFILS DE PAYS	113
La faiblesse des liens avec les politiques de redistribution	45	Afrique du sud : faire de la lutte contre la pauvreté la priorité en matière de développement	114
Chapitre 4 Établissement de liens entre les politiques internationales des pays et la pauvreté	46	Bénin : suivi global	115
Établissement d'un lien entre l'allègement de la dette et la réduction de la dette	48	Brésil : rendre les dépenses sociales plus favorables aux pauvres	116
Tirer parti des échanges pour la réduction de la pauvreté	50	Burkina Faso : chercher à alléger la dette en vue d'accroître les dépenses sociales	117
Rendre l'aide bénéfique pour les pauvres	52	Chine : deux décennies de réduction de la pauvreté	118
Chapitre 5 La gouvernance : le chaînon manquant	54	Gambie : campagne visant à rendre durable la réduction de la pauvreté	119
Promouvoir la responsabilité au moyen d'élections	57	Ghana : décentralisation entre l'État et les districts	120
Améliorer la justification de l'emploi des fonds	57	Kirghizistan : un programme national novateur de lutte contre la pauvreté	121
Étendre l'accès à l'information et à la communication	59	Mali : espérance d'affecter les économies réalisées grâce à la réduction de la dette à la réduction de la pauvreté	122
Rendre la décentralisation bénéfique pour les pauvres	59	Maroc : ciblage régional aux fins de la réduction de la pauvreté	124
		Mauritanie : promouvoir la participation locale	126
		Mongolie : affectation de ressources par le biais du Fonds de réduction de la pauvreté	127

Mozambique : surmonter la pauvreté généralisée	128	8.1	Renforcement des communautés en plein conflit au Soudan	86
Népal : mettre l'accent sur la réduction de la pauvreté au moyen de la décentralisation	129	8.2	La Division des interventions d'urgence du PNUD s'attaque aux causes profondes de la crise	87
Ouganda : de la décentralisation à la participation	131	8.3	Le projet Belle Bulgarie : reconstruire et réemployer	88
Ouzbékistan : réforme économique et développement social lents	132	8.4	Les femmes mènent la lutte pour les terres ancestrales aux Philippines	89
Pérou : le programme national de lutte contre la pauvreté améliore son ciblage	134	9.1	Le Fonds de développement des femmes cible les femmes pauvres en Mongolie	97
Philippines : ciblage des familles pauvres	135	9.2	Une plate-forme polyvalente cible les femmes pauvres au Mali	99
République dominicaine : les réformes de la gouvernance essentielles pour la réduction de la pauvreté	137	9.3	Développement des sources d'énergie durables dans les zones rurales du Népal	100
Thaïlande : une nouvelle voie de développement axée sur la lutte contre la pauvreté	138	10.1	Enquête sur la protection sociale en République de Moldova	107
Tunisie : des progrès réguliers dans la lutte contre la pauvreté	140	10.2	Dresser la carte de la pauvreté et de la vulnérabilité aux Maldives	108
Yémen : la contribution de la réduction de la pauvreté à l'édification de la nation	141	10.3	Suivi rapide de la nutrition au Bangladesh	109
Zimbabwe : création d'un forum sur la réduction de la pauvreté	142			
RÉFÉRENCES	144			
ENCADRÉ				
1.1 Quelques définitions de base de la pauvreté	20	1.1	Croissance annuelle moyenne de la consommation privée par habitant, 1980–97	20
1.2 Objectifs internationaux en matière de pauvreté	21	1.2	Enfants âgés de moins de cinq ans présentant une insuffisance pondérale, 1985–1995	23
1.3 Le caractère multidimensionnel de la pauvreté	22	1.3	Pourcentage de la population risquant de décéder avant 40 ans, 1988–1998	23
2.1 Utilisation du Groupe consultatif en vue d'améliorer la coordination des activités de réduction de la pauvreté au Ghana	35	1.4	Population risquant de décéder avant l'âge de 15 ans, 1988–1998	23
3.1 Qu'est-ce qu'une croissance favorable aux pauvres?	41	9.1	Écart entre les taux d'analphabétisme des hommes et des femmes, 1997	96
3.2 Établissement de données pour l'étude des inégalités	42			
3.3 Appui à la réforme agraire aux Philippines	43	LISTE DES TABLEAUX		
3.4 Faire face aux inégalités régionales dans la Fédération de Russie	44	1.1	Progrès réalisés concernant les plans, estimations et objectifs en matière de pauvreté, par région, décembre 1999	19
4.1 Renforcement de la position de négociation des pays pauvres : mesures proposées	52	1.2	Taux d'analphabétisme, en 1990 et 1997	22
5.1 Le lien entre la gouvernance humaine et la pauvreté	56	1.3	Plans nationaux de lutte contre la pauvreté, estimations et objectifs	24
5.2 Réforme de la gouvernance en vue de réduire la pauvreté au Kenya	61	1.4	Indicateurs de la pauvreté humaine	28
5.3 Décentralisation de la fourniture de services aux groupes de population à risque à Cuba	62	2.1	Pays dont les plans de lutte contre la pauvreté ont été évalués	33
5.4 Forger des partenariats à Madagascar	63	3.1	Part du revenu ou de la consommation des 20% les plus pauvres de la population, 1990–96	45
6.1 Renforcement de la gouvernance locale aux fins de la promotion de la paix au Cambodge	67	4.1	Allocations budgétaires aux services sociaux de base et au service de la dette dans certains pays pauvres très endettés, 1992–97	48
6.2 La gouvernance locale aux fins du développement participatif au Népal	70	4.2	Dette et exportations de certains pays pauvres très endettés	49
6.3 Encourager le développement au niveau des districts en Ouganda	71	5.1	Des réseaux où règne l'inégalité, 1998	59
7.1 Établissement de partenariats avec les organisations de la société civile en vue de créer des emplois en Algérie	75	8.1	Inégalités dans l'enseignement durant les années 90	91
7.2 La mobilisation sociale au Bangladesh	76	9.1	Pays dotés de plans environnementaux et de lutte contre la pauvreté, par région, dans les années 90	101
7.3 Renforcement de la société civile par l'intermédiaire des organisations traditionnelles en Bulgarie	78	9.2	Incidence du paludisme, 1995	102
7.4 Faire la guerre à la pauvreté en Afrique du Sud	80	9.3	Prévalence du VIH-1 parmi les femmes se rendant dans les services de consultations prénatales, 1992–97	103
7.5 Promouvoir les partenariats entre les secteurs public et privé à la Trinité-et-Tobago	81	10.1	Indicateur de la pauvreté humaine, 1997	110
		10.2	Indicateurs de la pauvreté humaine	110
		10.3	Estimations relatives à la population pauvre en Asie du Sud	111

AVANT-PROPOS

Le lancement de *Vaincre la pauvreté humaine : rapport du PNUD sur la pauvreté 2000* coïncide avec un tournant important dans la campagne mondiale contre la pauvreté. L'Assemblée générale des Nations Unies procédera bientôt à son évaluation quinquennale des progrès réalisés contre la pauvreté à la suite du Sommet mondial pour le développement social qui s'est tenu en 1995. Les tendances actuelles, toutefois, sont troublantes. Cette évaluation risque fort de conclure que les progrès ont été négligeables.

Au Sommet mondial, les pays en développement se sont résolument engagés à éradiquer l'extrême pauvreté et à réduire sensiblement la pauvreté générale. Pourtant, ils ont rencontré de nombreux obstacles — crises financières, lourd fardeau de la dette, protectionnisme, guerre et conflit civil, auxquels est venue s'ajouter une série de catastrophes naturelles. L'absence de volonté politique de faire de la réduction de la pauvreté une priorité de l'action publique a été aussi manifeste dans les pays en développement. Les progrès ont piétiné tandis que les donateurs continuent de ne pas fournir l'appui nécessaire pour enregistrer de nouveaux progrès.

La campagne mondiale contre la pauvreté doit être renforcée et être dotée d'une stratégie moins dispersée et plus efficace. Le PNUD s'est engagé à fournir une assistance plus ciblée, visant essentiellement à aider les pays à améliorer leur processus d'élaboration des politiques nationales et de réforme des institutions de la gouvernance — une assistance qui ne se dilue pas dans un large éventail de projets ayant des effets limités. En harmonie avec les engagements pris lors du Sommet mondial, le PNUD a mis un accent accru sur l'aide aux programmes nationaux de lutte contre la pauvreté.

Vaincre la pauvreté humaine a fait un effort particulier pour évaluer un large éventail de programmes nationaux de lutte contre la pauvreté — afin de trouver ce qui donne de bons résultats et ce qui n'en donne pas, et de tirer des enseignements d'ordre général en vue d'améliorer les politiques. L'un de ces enseignements est clair : ces programmes doivent être multisectoriels et globaux. La pauvreté humaine est, après tout, un problème multidimensionnel qui touche aux responsabilités sectorielles des différents services gouvernementaux.

Un autre enseignement est que limiter les programmes de lutte contre la pauvreté à un ensemble de projets de faible ampleur — souvent sans lien les uns avec les autres — “ciblants” les pauvres n'est pas une façon efficace d'utiliser les ressources disponibles. Les programmes ont besoin d'une approche plus stratégique. Nombre d'entre eux ont besoin non seulement d'un financement accru mais aussi d'une meilleure coordination

par les ministères placés suffisamment haut dans la hiérarchie. Il est essentiel aussi que la société civile et le secteur privé participent activement à un front commun dans la lutte contre la pauvreté.

Il est vital que les programmes de lutte contre la pauvreté soient définis par le pays et non par les donateurs. Souvent la raison pour laquelle ils n'ont pas de lien les uns avec les autres est que les donateurs extérieurs assurent une grande partie du financement des différents projets sans utiliser les mécanismes gouvernementaux habituels. Nous devrions plutôt nous efforcer de renforcer les capacités des pouvoirs publics, tant au niveau national qu'au niveau local, afin qu'ils aient la maîtrise de leurs propres initiatives de lutte contre la pauvreté et puissent les diriger. Cette action visant à renforcer les capacités revêt une importance vitale et constitue une priorité pour l'aide extérieure.

Une conclusion importante du présent rapport est que la mauvaise gouvernance brise souvent le lien entre les efforts de lutte contre la pauvreté et la réduction de la pauvreté. Rapprocher le processus de prise de décision des communautés pauvres peut améliorer ce lien. La fourniture d'un appui aux organisations communautaires est un autre aspect lié à cette question de la gouvernance. L'obligation de rendre compte de l'emploi des fonds et les obligations à l'égard des besoins des populations font aussi partie intégrante d'une gouvernance favorable aux pauvres.

Mais l'assistance que les donateurs extérieurs fournissent aux réformes ayant trait à la gouvernance ne saurait constituer une nouvelle forme de conditionnalité. Compte tenu des engagements pris lors du Sommet mondial, les pays fixent leurs propres objectifs en matière de réduction de la pauvreté et par suite mettent en oeuvre leurs propres plans de lutte contre la pauvreté. L'assistance extérieure doit viser à les aider à mettre en place la capacité de donner suite jusqu'au bout à ces décisions.



Mark Malloch Brown
Administrateur du PNUD

REMERCIEMENTS

L'élaboration du présent rapport a été coordonnée par Terry McKinley sous la direction d'Eimi Watanabe, Administratrice assistante du PNUD et Directrice du Bureau de la politique de développement, Siba Das, Directeur adjoint du Bureau de la politique de développement et Stephen Browne, Directeur de la Division du développement social et de l'élimination de la pauvreté. L'équipe de rédaction du rapport était composée d'Erika Lund, Josephine Mahinda, Elizabeth Satow, Anuradha Seth et Nriya Subramaniam. L'éditeur du rapport a été Bruce Ross-Larson, la préparatrice d'épreuves Alison Strong et la coordonnatrice de l'édition Molly Lohman, tous de Communications Development Incorporated.

James Gustave Speth, l'ancien Administrateur du PNUD, Thierry Lemaesquier, l'ancien Directeur de la Division du développement social et de l'élimination de la pauvreté et Nada Al-Nashif, Directrice du Bureau de l'Administrateur, ont apporté un soutien et un encouragement considérables durant les premières phases du travail d'élaboration du rapport. Il convient ici de remercier spécialement Elizabeth Satow pour le rôle de premier plan qu'elle a joué en coordonnant les travaux pour le *Rapport du PNUD sur la pauvreté 1998* et le *Rapport du PNUD sur la pauvreté 2000*.

Une équipe de consultants composée d'Enrique Delamonica, Maria Figueroa et Stephanie Hodge a travaillé directement avec l'équipe de rédaction du rapport. Cecile Collas et Natalia Palgova du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets leur ont apporté un appui continu.

Le rapport a été élaboré en étroite collaboration avec la Division des affaires publiques du PNUD et a bénéficié en particulier des contributions de Maureen Lynch, Evelyn Samore, Elizabeth Scott Andrews, Cynthia Spence et Nicole Toutounje.

Des remerciements tout particuliers vont à tous ceux qui ont contribué aux évaluations des programmes nationaux de lutte contre la pauvreté :

Membres de l'équipe de rédaction du rapport : Terry McKinley, qui a évalué les programmes de la Chine et de la Mongolie; Elizabeth Satow, qui a évalué les programmes de la Gambie, du Ghana et du Zimbabwe; et Anuradha Seth, qui a évalué les programmes du Bénin, du Burkina Faso, de la Mauritanie et du Maroc.

Consultants internationaux : Fantu Cheru (Afrique du Sud), Nadia Hijab (Yémen), Nguyen Xuan Luong, SEA SURF (Thaïlande), Siddiqur Rahman Osmani (Népal), Marc Raffinot, DIAL (Mali), Michael Reynolds (Kirghizistan et Ouzbékistan), Alvaro Rodriguez, SEA SURF (Thaïlande) et Mário Adauta de Sousa (Mozambique).

Consultants nationaux : Yahya Almutawakel (Yémen), Salim Bachou (Ouganda), Bhuban B. Bajracharya (Népal), José Márcio Camargo (Brésil), Diallo Cheick Sadibou (Mali), Emmanuel S. de Dios (Philippines), Francisco H. G. Ferreira (Brésil), Dilnara Isameddinova (Ouzbékistan), Anara Musabaeva (Kirghizistan), Christina Matusse (Mozambique), Salaamu Musumba (Ouganda), Jaime Saavedra Chanduvi (Pérou), Ali Sanaa (Tunisie), Isidoro Santana, ECOCARIBE (République dominicaine), Shuman Sharma (Népal) et José Alves Sulemane (Mozambique). *Assistants :* Lawrence Dacucuy (Philippines) et Eduardo Maruyama Sasaki (Pérou).

Coordonnateurs nationaux : Lawrence Bategeka (Ouganda), Gabi Buettner (Kirghizistan), Bella Evidente (Philippines), Carmen Gomez (République dominicaine), Alissabatou Goune (Mali), Abdulbasit Ishak (Yémen), José Carlos Libanio (Brésil), Metsi Makhetha (Afrique du Sud), Mariam Pangah (Mozambique), Florida Perevertaylo (Ouzbékistan), Stella Pinto (Mozambique), Jana Ricasio (Philippines), Elzira Sagynbaeva (Kirghizistan), Raul Salazar (Pérou), Nabina Shrestha (Népal) et Walaitat Worakul (Thaïlande).

Des remerciements particuliers vont à Samina Kamal de la Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance du Bureau de la politique du développement et aux coordonnateurs pour les questions relatives à la pauvreté dans les bureaux régionaux du PNUD : Adel Abdellatif, Berhe Costantinos, Enrique Ganuza, Heba El-Kholy, Saraswathi Menon, Omar Noman et Kanni Wignaraja.

Des remerciements particuliers vont aussi aux personnes suivantes qui ont fourni des données : Gül Tanghe-Gülluova et Laura Mourino-Casas (Bureau du Rapport mondial sur le développement humain), Gareth Jones et Tessa Wardlow (UNICEF), Hania Zlotnik (Division de la population du Secrétariat de l'ONU) et Will Prince (Banque mondiale, équipe chargée des indicateurs du développement dans le monde).

Le présent rapport n'aurait pu être élaboré sans les données que les 134 bureaux de pays du PNUD ont fournies sur la planification nationale de la lutte contre la pauvreté, les estimations et les objectifs, et les renseignements que nombre d'entre eux ont communiqués sur les politiques, programmes et projets de lutte contre la pauvreté appuyés par le PNUD.

Les auteurs du rapport ont bénéficié des observations éclairées de Randa Aboul-Hosn, Sophie de Caen, Heather Clark, Desmond Cohen, Renata Dessallien, Moez Doraid, Sakiko Fukuda-Parr, Zahir Jamal, Richard Jolly, Karen Jorgensen, Kamal Malhotra, Peter Matlon, Ian McFarlane, Pratibha Mehta, Roland Msiska, Andreas Pfeil, Kate Raworth, Jordan Ryan, Turhan Saleh, Martin Santiago, Roger Shotton, Mounir Tabet, Sarah Timpson et Caitlin Wiesen.

SIGLES ET ACRONYMES

CAD	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
CEI	Communauté des États indépendants
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FMI	Fonds monétaire international
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH et le sida
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
Sida	Syndrome de l'immunodéficience acquise
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds des Nations Unies pour la femme
VIH	Virus de l'immunodéficience acquise

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Il est nécessaire d'élaborer une nouvelle stratégie mondiale de lutte contre la pauvreté—disposant de ressources accrues, mieux axée et bénéficiant d'une plus grande détermination. Sur la base des engagements pris lors du Sommet mondial pour le développement social qui s'est tenu en 1995, les pays en développement sont exhortés à lancer des campagnes tous azimuts contre la pauvreté. Certes les pays donateurs avaient fixé des objectifs globaux ambitieux en matière de réduction de la pauvreté, mais ils diminuent l'aide et n'affectent pas l'aide restante à la lutte contre la pauvreté.

Le PNUD, aussi, doit faire plus pour honorer les engagements qu'il a pris lors du Sommet mondial. Il doit fournir une meilleure assistance—qui vise plus à aider à améliorer au niveau national l'élaboration des politiques et les institutions et qui ne se disperse pas dans une myriade de petits projets. L'organisation doit aussi faire plus pour aider les pays qui sont résolus à réduire la pauvreté à mettre en place des systèmes de gouvernance efficaces en vue d'atteindre cet objectif.

En effet, la gouvernance efficace est souvent le "chaînon manquant" entre les efforts nationaux de lutte contre la pauvreté et la réduction de la pauvreté. Dans le cas de nombreux pays, c'est pour améliorer la gouvernance qu'une assistance extérieure est nécessaire—mais pas en vue de fixer un nouvel ensemble de conditionnalités ayant trait à la pauvreté qui seraient imposées en plus de celles qui existent déjà sur le plan économique.

Sur la base des engagements qu'ils ont pris lors du Sommet mondial, les pays réalisent eux-mêmes leurs évaluations de la pauvreté, fixent leurs propres objectifs et élaborent leurs propres plans. Le rôle de l'assistance extérieure est de les aider à mettre en place la capacité de donner suite à leurs décisions et résolutions.

Les engagements pris en matière de réduction de la pauvreté

Plus des trois quarts des pays ont des estimations de la pauvreté, et plus des deux tiers des plans pour la réduction de la pauvreté. Mais moins d'un tiers ont fixé des objectifs ayant trait à l'éradication de l'extrême pauvreté ou la réduction substantielle de la pauvreté générale—engagements pris lors du Sommet mondial. Ce sont là de graves déficiences.

De plus, les objectifs en matière de pauvreté qui ont été fixés lors du Sommet mondial sont basés sur des mesures monétaires, tandis que la plupart des spécialistes du développement reconnaissent à présent que la pauvreté ne se limite pas au revenu et qu'elle a un caractère multidimensionnel. Pour cela, les pays devraient commencer à incorporer des objectifs explicites en matière de pauvreté humaine—tels que la réduction de l'incidence de la malnutrition, l'alphabétisation et l'augmentation de l'espérance de vie—dans les programmes de lutte contre la pauvreté.

Une autre déficience : de nombreux plans de lutte contre la pauvreté ne sont que des stratégies formulées de façon imprécise. Seule une minorité de pays sont dotés de véritables plans d'action—comprenant des objectifs explicites, des budgets suffisants et des organisations efficaces. De nombreux pays ne disposent pas de plan expressément consacré à la lutte contre la pauvreté et incorporent la question de la pauvreté dans leurs plans nationaux. Une grande partie de ces derniers pays semblent alors oublier la question.

Il reste beaucoup à apprendre sur la façon de rendre efficaces les plans de lutte contre la pauvreté. Le rapport du PNUD sur la pauvreté 2000 qui est consacré à cette question vise à contribuer à l'examen entrepris par l'Assemblée générale de l'ONU des progrès réalisés au cours des cinq années qui se sont écoulées depuis le Sommet mondial pour le développement social et à aider à accélérer la campagne collective de lutte contre la pauvreté au cours des cinq prochaines années.

Élaboration de plans nationaux de lutte contre la pauvreté

Les plans de lutte contre la pauvreté aident à orienter et à coordonner les activités et à mobiliser un appui. Mais pour que ces plans puissent être efficaces, ils doivent être globaux et ne pas se limiter à quelques projets “ciblant” les pauvres. Ils doivent en outre bénéficier de ressources suffisantes et être coordonnés par un service ou une commission gouvernementale ayant une véritable influence. Il est très important qu'ils soient maîtrisés et définis par le pays et non par les donateurs. Telles sont, entre autres, les conclusions des évaluations des activités de réduction de la pauvreté qui ont été parrainées par le PNUD dans 23 des pays où il est actif.

Certains pays parmi ceux qui ont obtenu les meilleurs résultats en matière de réduction de la pauvreté ne disposaient pas de plan, mais il s'agit d'exceptions. L'existence d'un plan reflète un engagement national et l'allocation expresse de ressources aux fins de l'application du plan.

C'est aussi un moyen de constituer un groupe d'appui favorable au changement. Sans de telles mesures publiques organisées, les économies de marché favorisent rarement la justice sociale.

Un grave défaut qu'ont la plupart des programmes de lutte contre la pauvreté est d'avoir un caractère trop étroit, se limitant à un ensemble d'interventions ciblées. Cela est dû notamment au fait que nombre d'entre eux ont été élaborés en tant que filet de sécurité sociale durant une période critique pour le pays—une crise financière, une récession prolongée, un ajustement particulièrement dur

aux chocs extérieurs. Mais les politiques macroéconomiques et celles relatives à la gouvernance nationale ont autant d'incidences sur la pauvreté que les interventions ciblées—sinon plus. Tout plan de lutte contre la pauvreté devrait s'efforcer de rendre ces politiques plus favorables aux pauvres.

Une des raisons pour lesquelles de nombreux programmes de lutte contre la pauvreté sont mal articulés est que les donateurs extérieurs fournissent une grande partie du financement des projets individuels, et que les fonds ne sont pas acheminés par l'intermédiaire des mécanismes gouvernementaux habituels. Les moyens de contrôle et de coordination au niveau national sont ainsi écartés. La nécessité de donner au gouvernement la capacité sur le long terme d'administrer les programmes de lutte contre la pauvreté est négligée.

De nombreux programmes nationaux ne bénéficient pas d'une bonne structure de gestion, située au niveau des pouvoirs publics plutôt qu'à l'extérieur de ceux-ci. Pour faire face à la pauvreté, problème multidimensionnel, il faudrait utiliser une approche multisectorielle—qui mobilise les différents ministères et administrations. Mais la plupart des programmes confient la responsabilité de la réduction de la pauvreté au ministère des affaires sociales, qui en général n'a pas d'autres ministères placés sous son autorité. Lorsqu'un comité central de coordination est mis en place pour surmonter ce problème, il dispose rarement de pouvoirs suffisants pour faire accomplir les tâches nécessaires.

La plupart des gouvernements éprouvent des difficultés à indiquer le montant des ressources consacrées à la réduction de la pauvreté, car ils sont incapables de distinguer les activités qui ont un rapport avec la pauvreté et celles qui n'en ont pas. Ils confondent souvent les dépenses sociales et les dépenses ayant un rapport avec la pauvreté. Mais une grande partie des dépenses gouvernementales pourraient être considérées comme favorables aux pauvres si

LA GOUVERNANCE EFFICACE EST SOUVENT LE “CHAÎNON MANQUANT” ENTRE LES EFFORTS NATIONAUX DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ. DANS LE CAS DE NOMBREUX PAYS, C'EST POUR AMÉLIORER LA GOUVERNANCE QU'UNE ASSISTANCE EXTÉRIEURE EST NÉCESSAIRE.

ceux-ci en bénéficiaient de façon disproportionnée. Dans ces conditions, il est probablement préférable de mettre en place un fonds spécial de réduction de la pauvreté—en vue d'assurer une meilleure responsabilité financière et de permettre aux ministères et aux services gouvernementaux de demander au fonds de financer leurs programmes axés sur la pauvreté.

Établissement de liens entre la pauvreté et les politiques nationales

L'examen des plans nationaux de lutte contre la pauvreté montre combien il est important d'élaborer une nouvelle génération de programmes qui visent à ce que les pauvres tirent plus d'avantages de la croissance, qui ciblent les inégalités et mettent l'accent sur le renforcement des moyens d'action des pauvres. Les anciennes prescriptions visant à traiter le problème en complétant une croissance rapide par des dépenses sociales et des filets de sécurité sociale se sont révélées vaines.

Dans les pays où la pauvreté est généralisée, trop de programmes continuent de s'appuyer, à tort, sur des interventions ciblées. Il est en effet préférable de concentrer les efforts sur le renforcement de la capacité nationale d'élaborer des politiques favorables aux pauvres et sur les réformes institutionnelles—domaines où l'assistance extérieure devrait aussi concentrer ses ressources. Cette orientation contribuera aussi à donner une plus grande cohérence aux programmes nationaux—surmontant ainsi la tendance à faire fond sur un ensemble mal structuré de petits projets.

Toutefois, les programmes intégrés de lutte contre la pauvreté se heurtent au fait que couramment deux voies sont suivies conjointement en vue de réduire la pauvreté : la croissance d'une part et le développement humain de l'autre. Les deux

voies convergent rarement : les politiques économiques deviennent rarement favorables aux pauvres, tandis que l'on attend des services sociaux qu'il s'attaquent directement à la pauvreté. Il s'agit d'un legs des programmes d'ajustement structurel classiques, qui abordaient la question de la pauvreté après coup ou en tant que question sociale en suspens.

Le consensus actuel sur l'importance d'une croissance favorable aux pauvres continue de pâtir de l'incapacité de recommander des actions concrètes et des réformes concrètes des programmes d'ajustement structurel. Une partie du problème est la confusion qui règne concernant ce qui constitue une croissance favorable aux pauvres et les moyens de la mesurer. Une autre partie du problème est due à l'incapacité de faire face de front aux sources des inégalités—par exemple au niveau de la distribution des terres, l'actif le plus important pour les ruraux pauvres dans nombre de pays en développement à faible revenu.

Établissement de liens entre les politiques internationales des pays et la pauvreté

Les pays devraient lier leurs programmes de lutte contre la pauvreté non seulement à leurs politiques nationales mais aussi à leurs politiques économiques et financières internationales—ce qu'ils font rarement. Dans un monde marqué par une intégration économique croissante, ce lien pourrait être crucial.

À présent, le lien est clairement établi entre la dette extérieure et la pauvreté. Mais comme les préparatifs pour l'Organisation mondiale du commerce (OMC) le montrent, le lien n'est pas établi entre les politiques commerciales et la pauvreté.

L'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés promet un allègement de la dette accéléré, accru et élargi, et la Banque mondiale et le Fonds monétaire international cherchent à lier l'allègement de la dette aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Mais un grand nombre de pays endettés doutent que ces mesures aillent suffisamment loin—en particulier si les donateurs réduisent l'aide servant à financer l'allègement de la dette. De plus, les pays craignent d'être soumis à de nouvelles conditionnalités ayant trait à la pauvreté.

POUR QUE L'EXPANSION DU COMMERCE PUISSE ÊTRE BÉNÉFIQUE AUX PAUVRES, IL FAUT RENDRE LES RÈGLES DU JEU INTERNATIONALES PLUS ÉQUITABLES. UNE PRIORITÉ EST D'ÉLIMINER LE PROTECTIONNISME QUI EST ENTACHÉ DE PARTIALITÉ À L'ENCONTRE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT.

Une raison pour laquelle les pays en développement pauvres ne peuvent pas rembourser leur dette est qu'ils ne peuvent pas pénétrer sur les grands marchés d'exportation dans les pays industrialisés—en partie à cause des redoutables obstacles protectionnistes qui subsistent. Ainsi, les pays riches continuent de protéger leurs agriculteurs, tandis qu'on demande aux pays en développement d'ouvrir leur propre secteur agricole—mesure qui menace de porter atteinte à leur sécurité alimentaire et d'étendre la pauvreté.

Mais ces préoccupations ont été étouffées lors de la réunion de l'OMC à Seattle, en décembre 1999. Pour que l'expansion du commerce puisse être bénéfique aux pauvres, il faut rendre les règles du jeu internationales plus équitables. Une priorité en la matière est d'éliminer le protectionnisme qui est entaché de partialité à l'encontre des pays en développement. Pour cela, il convient de renforcer la capacité de ces derniers de négocier des accords commerciaux mondiaux et régionaux—autre domaine important pour l'aide publique au développement.

L'aide publique au développement est censée renforcer les moyens des pays en développement de lutter contre la pauvreté. Or, non seulement elle a diminué de façon marquée, mais elle a aussi continué à être mal dirigée. De nombreux donateurs continuent de ne pas considérer la réduction de la pauvreté comme une priorité, ou de ne pas savoir comment cibler leurs ressources sur les pauvres ou suivre leurs effets. Ils se disent opposés aux conditionnalités en matière d'octroi de l'aide mais ils n'ont pas encore trouvé le moyen de faire de leurs homologues dans les pays en développement des partenaires égaux. La faute en revient en partie à l'approche du développement des donateurs fondée sur des projets empiriques—ce qui a pour effet de court-circuiter le gouvernement, de disperser les efforts et de porter atteinte à la durabilité.

La gouvernance : le chaînon manquant

Des institutions de la gouvernance qui soient adaptées et responsables sont souvent le chaînon manquant entre les efforts de lutte contre la pauvreté et la réduction de la pauvreté. Même lorsqu'un pays cherche à appliquer des politiques nationales en faveur des pauvres et à cibler ses interventions, la mauvaise gouvernance peut réduire à néant leurs effets. Aussi est-il souvent nécessaire pour que les campagnes de réduction de la pauvreté puissent démarrer de mettre l'accent sur des réformes des institutions de la gouvernance.

Obliger les gouvernements à rendre des comptes à la population est une condition indispensable de la bonne gouvernance. Tenir périodiquement des élections—libres et régulières—contribue au renforcement de la responsabilité, en particulier si elles se tiennent aussi au niveau local. Mais de tels attributs de la démocratie ne garantissent pas contre la pauvreté.

Pour que les élus soient comptables de leurs actions entre les élections, la population doit être organisée. Pour que la démocratie donne de bons résultats, la population doit être bien informée. Les nouvelles technologies rendent l'information facilement accessible, mais des efforts particuliers sont nécessaires pour mettre les gens en contact avec les technologies. Établir ces contacts peut être une contribution importante de l'aide au développement.

Rapprocher le pouvoir décisionnel des communautés pauvres en déléguant des pouvoirs aux autorités locales peut contribuer à promouvoir la réduction de la pauvreté—tant que les nouvelles responsabilités s'accompagnent de ressources et d'un renforcement des capacités. Mais ce n'est pas tout. Il faut aussi aider les communautés pauvres à s'organiser pour défendre leurs intérêts. Une cause importante de la pauvreté est l'impuissance des gens—non leur éloignement du gouvernement.

La justification de l'emploi des fonds publics est cruciale pour les efforts de réduction de la pauvreté. Les pauvres payent très cher la corruption. Les programmes qui ciblent des ressources pour réduire la pauvreté risquent moins d'être mis en faillite à cause des dépenses administratives engagées pour identifier les pauvres et les atteindre qu'à cause du détournement d'une grande partie des ressources vers d'autres mains.

Si l'on se débarrassait de la corruption alors que les pauvres s'organisent, de nombreux programmes nationaux de lutte contre la pauvreté obtiendraient de meilleurs résultats en dirigeant leurs ressources vers les gens qui en ont besoin. Nombre de problèmes liés au ciblage sont, en dernière analyse, des problèmes liés au fait que les institutions de la gouvernance ne sont ni responsables ni adaptées.

La gouvernance locale en faveur des pauvres : les réformes négligées

Les campagnes de lutte contre la pauvreté ont souvent contourné les autorités locales ou s'en sont désintéressées. Les donateurs, qui préféreraient acheminer les ressources en passant par le gouvernement central, recourent de plus en plus à présent à des organisations de la société civile. Mais le rôle critique des collectivités locales — lorsqu'il s'agit d'élus responsables — continue de ne pas être pris en considération. Ainsi, la capacité des programmes de lutte contre la pauvreté d'atteindre les pauvres continue d'être entravée.

Pour que les programmes de réduction de la pauvreté réussissent, il faut renforcer les collectivités locales — et elles doivent rendre des comptes à la fois au gouvernement sur la gestion des fonds qui leur ont été alloués et à leurs mandants sur l'usage qu'elles en font. Le gouvernement doit continuer à jouer un rôle, en surveillant la façon dont les collectivités locales exercent leur nouveau pouvoir et décaissent les fonds — et en aidant à empêcher que les élites locales n'accaparent le pouvoir.

Sur le long terme, il est indispensable de mettre en place des collectivités locales plus puissantes et plus responsables pour que les pauvres bénéficient de la décentralisation. Mais cela nécessite du temps, des ressources et le renforcement des capacités. Pour les pauvres, les avantages durables primeront sur les coûts immédiats. On note un engouement actuel, toutefois, pour des mécanismes à décaissement rapide, alors qu'ils ont peu de chances d'être durables.

Ouvrir les autorités locales à la participation populaire et la création de partenariats avec les organisations de la société civile peut accroître la transparence et renforcer la notion de responsabilité. La mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation qui lient le financement aux résultats peut aussi améliorer la justification de l'emploi des fonds. Les plaintes concernant l'insuffisance des capacités locales masquent souvent d'autres problèmes, tels qu'une structure d'incitations insuffisante pour encourager les collectivités locales à conduire des efforts de réduction de la pauvreté.

Les pauvres s'organisent : le fondement de la réussite

Le fondement de la réduction de la pauvreté est le fait que les pauvres s'organisent au niveau communautaire. C'est en effet le meilleur antidote contre l'impuissance, cause centrale de la pauvreté. Organisés, les pauvres peuvent influencer les autorités locales et les tenir responsables. Ils peuvent constituer des coalitions avec d'autres forces sociales et créer des organisations élargies en vue d'avoir une influence sur l'élaboration des politiques aux niveaux régional et national.

Ce dont les pauvres ont le plus besoin, en conséquence, ce ne sont pas des ressources qui constituent des filets de sécurité mais des ressources servant à mettre en place leur propre capacité de s'organiser. Assurer les ressources nécessaires à la mise en place de cette capacité est l'orientation que le PNUD a donnée à son appui aux organisations de la société civile.

Les organisations de la société civile qui se créent en dehors des communautés pauvres peuvent jouer un rôle important en fournissant des biens et des services essentiels, mais elles sont moins efficaces pour ce qui est de représenter directement les pauvres. De plus, s'appuyer sur ces organisations pour la fourniture de biens et de services — responsabilité qui relève plus du gouvernement — n'est pas à conseiller sur le long terme.

Mais ces organisations peuvent être fort utiles en se livrant à des activités de plaidoyer au nom des pauvres et en influençant l'élaboration des politiques au niveau national. En revanche, les organisations communautaires sont efficaces pour représenter directement les pauvres, mais elles éprouvent des difficultés à exercer une influence en dehors de leur localité — jusqu'à ce qu'elles mettent en place des organisations élargies.

Lorsque les pouvoirs publics ou les collectivités locales ne font pas face à la situation, les gens doivent s'appuyer sur les organisations de la société civile pour défendre leurs intérêts. Le but n'est pas, toutefois, que les organisations de la société civile assument les fonctions qui relèvent légitimement de l'État, mais qu'une alliance stratégique soit forgée entre l'État et la société civile aux fins de la réduction de la pauvreté.

Une nouvelle génération de programmes de lutte contre la pauvreté s'efforcent de créer des organisations communautaires qui expriment directement les besoins et les priorités des pauvres—au lieu de se concentrer exclusivement sur des activités rémunératrices. Certaines de leurs réussites parmi les plus éclatantes ont consisté à mobiliser et à organiser les femmes pauvres. L'expérience confirme que les communautés, une fois que la possibilité leur en a été donnée, peuvent rapidement créer leurs propres organisations et se trouver elles-mêmes des dirigeants. Les communautés commencent souvent par de petits groupes d'autoassistance, puis elles les regroupent en institutions de zone élargies visant à exercer une influence sur les collectivités locales et le secteur privé.

Les organisations communautaires les plus efficaces tendent à avoir une base élargie—ne comprenant pas exclusivement des pauvres—et à utiliser des méthodes participatives pour encourager les gens à participer de façon active. Une de leurs plus grandes réalisations est l'amélioration de l'accès des gens aux connaissances, aux compétences et aux technologies—ce qui est souvent la priorité pour les membres de la communauté.

Concentrer les ressources sur les pauvres

La plupart des programmes nationaux de lutte contre la pauvreté s'appuient sur le ciblage des avantages dont bénéficient les pauvres, mais ils continuent de considérer que des agents extérieurs sont à l'origine de ces avantages et que les pauvres sont des bénéficiaires passifs. Il n'est donc guère étonnant que les avantages atteignent rarement les pauvres. La raison profonde de cette situation délicate est un problème de gouvernance.

Si les pauvres manquent d'organisation et de moyens d'action, on peut s'attendre à ce que les avantages que procurent les programmes de lutte contre la pauvreté aient du mal à les atteindre—ou, s'ils les atteignent, qu'ils n'aient pas des effets durables. En effet, le ciblage efficace suit le renforcement des moyens d'action, non l'inverse. Le terme même de ciblage obscurcit sans doute la question et il serait préférable de parler d'une façon plus générale du ciblage des ressources visant à réduire la pauvreté.

Un moyen de centrer les ressources est d'ajuster les politiques macroéconomiques afin que la croissance soit plus favorable aux pauvres. Un autre est d'axer les ressources sur des secteurs où les pauvres sont employés—l'agriculture, les entreprises rurales non agricoles, les microentreprises urbaines. Un troisième moyen est d'allouer des ressources aux zones ou aux communautés pauvres. Pour que cette troisième approche soit efficace, il faut disposer d'une carte de la pauvreté basée sur un ensemble fiable d'indicateurs de la pauvreté humaine.

Le ciblage géographique comprend invariablement de nombreux ménages qui ne sont pas pauvres. Mais tenter de diriger des ressources vers les ménages pauvres uniquement est à la fois difficile et coûteux. De plus, si la fourniture de ressources aux pauvres est liée au renforcement de leurs moyens d'action, le ciblage par les pouvoirs publics devrait probablement s'arrêter au niveau communautaire—pour que les organisations communautaires prennent la tête des opérations.

Le PNUD a fourni un appui à de nombreux programmes de développement régional et programmes de redressement dans les zones pauvres. La réussite de ces programmes a reposé sur les effets conjugués de la délégation du pouvoir de prise de décision par les pouvoirs publics aux autorités régionales et locales et du renforcement des moyens d'action des communautés. Ce modèle a donné de bons résultats même dans les pays où la situation nationale était instable ou défavorable.

SI LES PAUVRES MANQUENT D'ORGANISATION ET DE MOYENS D'ACTION, ON PEUT S'ATTENDRE À CE QUE LES AVANTAGES QUE PROCURENT LES PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ AIENT DU MAL À LES ATTEINDRE.

Mais les programmes qui axent les ressources sur les zones pauvres, quels que soient les bons résultats qu'ils obtiennent, risquent de ne pas atteindre les groupes sociaux désavantagés — les femmes, les minorités ethniques, les populations autochtones, les castes ayant une condition sociale inférieure. Il faut généralement des interventions spéciales pour que cela soit possible. Considérez la situation des populations autochtones, qui souffrent souvent de l'extrême pauvreté.

L'exercice du droit à l'autodétermination qui est le leur en tant que peuple est l'une de leurs revendications les plus pressantes. Ainsi, des méthodes participatives sont plus nécessaires que d'ordinaire — en particulier celles qui contribuent à défendre leurs langues et cultures distinctes. Leur autodétermination dépend aussi énormément de leur maîtrise de leurs terres ancestrales et des ressources naturelles que comprennent ces terres. Ainsi, la conservation de l'environnement est souvent étroitement liée à la protection de leurs moyens de subsistance.

Parfois, le ciblage s'effectue non en essayant d'atteindre un certain groupe mais en utilisant un certain type d'intervention — par exemple la fourniture de services sociaux de base, de microfinancements ou d'infrastructures physiques. De telles interventions sont des éléments courants des programmes nationaux de lutte contre la pauvreté, qui considèrent que les pauvres en bénéficient le plus lorsque ces ressources et services sont offerts à tous. La restructuration des dépenses gouvernementales pour rendre les ressources et les services plus accessibles aux pauvres ne garantit pas, toutefois, que les pauvres les utiliseront. Il arrive que les personnes modérément pauvres en bénéficient plus que celles vivant dans l'extrême pauvreté — par exemple dans le cas des routes rurales qui peuvent être utilisées pour commercialiser les produits agricoles. Lorsque les services offerts sont subventionnés — comme le microfinancement continue souvent de l'être — ils ne sont pas financièrement viables.

Si les interventions locales de ce type peuvent souvent être efficaces pour atteindre les pauvres, le problème véritablement important est que trop souvent elles sont considérées comme le noyau des programmes nationaux de lutte contre la pauvreté — et comme une solution de rechange à la réforme des politiques économiques nationales ou des institutions de la gouvernance.

Intégration des questions clés dans les programmes de lutte contre la pauvreté

Un point faible général des programmes de lutte contre la pauvreté est leur manque d'intégration. Une partie du problème est qu'ils sont considérés principalement comme un ensemble d'interventions ciblées — une série de petits projets qui ne sont pas intégrés dans les politiques nationales. Une autre partie du problème est la séparation artificielle qui existe entre les politiques économiques et les politiques sociales. Une troisième est l'habitude de penser en termes sectoriels — et d'organiser les services gouvernementaux de façon sectorielle. La pauvreté, problème intersectoriel, ne peut s'inscrire parfaitement dans le domaine de compétence d'un des ministères ou services gouvernementaux.

Le problème est particulièrement délicat lorsqu'il s'agit de questions telles que les rapports hommes-femmes et l'environnement — deux grands domaines d'action prioritaires du PNUD. Les liens entre ces deux domaines et la pauvreté demeurent faibles.

La plupart des programmes de lutte contre la pauvreté ne mettent pas l'accent sur l'inégalité entre les sexes en tant que cause majeure de pauvreté — malgré les différences marquées entre les sexes en matière de pauvreté humaine. Il est rare que les programmes comprennent des éléments importants ayant trait aux femmes ou qu'ils examinent comment les femmes pauvres bénéficieront de leurs différents éléments. Au lieu de cela, des interventions de petite envergure tendent à être préférées pour faire face à la pauvreté féminine, ce qui, en fait, réduit la question en la considérant comme un problème mineur.

Les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté n'ont pas non plus habituellement un élément substantiel ayant trait à l'environnement. Même dans les pays où la dégradation de l'environnement a eu des effets considérables sur les pauvres, le ministère de l'environnement est rarement représenté à la commission gouvernementale de coordination de la lutte contre la pauvreté. Jusqu'à présent, les pays ont maintenu séparés les plans de lutte contre la pauvreté et les plans environnementaux.

Une des raisons est que les divisions fonctionnelles rigides au sein des gouvernements vont à l'encontre des préoccupations intersectorielles. Une autre est la supposition selon laquelle il existe un lien de causalité direct entre les dommages causés à l'environnement et la pauvreté. Cette supposition conduit à des politiques simplistes qui visent à réduire la pauvreté aux dépens de l'environnement ou à protéger l'environnement aux dépens des pauvres. Mais le PNUD a

trouvé que des solutions existent qui présentent des avantages à la fois pour l'environnement et pour les pauvres — des politiques et des mesures publiques qui peuvent briser le soi-disant “cercle vicieux” de l'appauvrissement des populations et de la dégradation de l'environnement.

Des initiatives visant à promouvoir une éducation et des soins de santé de base — ce qui est peut-être surprenant — ont aussi besoin d'être mieux intégrées aux programmes nationaux de lutte contre la pauvreté. Les liens étroits qui existent entre la mauvaise santé et le manque de revenu n'ont pas encore été pleinement perçus, même dans le cadre des politiques de lutte contre la pauvreté. Il est particulièrement important de reconnaître ces

liens pour lutter contre les pandémies, telles que celles du paludisme et du VIH/sida, qui continuent de ravager de nombreux pays en développement.

SI LES INTERVENTIONS LOCALES PEUVENT ATTEINDRE LES PAUVRES, LE PROBLÈME EST QUE TROP SOUVENT ELLES SONT CONSIDÉRÉES COMME LE NOYAU DES PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ — ET COMME UNE SOLUTION DE RECHANGE À LA RÉFORME.

Suivre les progrès accomplis dans la lutte contre la pauvreté

Les pays ont besoin d'un système de suivi global mais gérable pour mesurer les progrès qu'ils ont accomplis dans leur lutte contre la pauvreté. Des objectifs en matière d'éradication de l'extrême pauvreté et de réduction substantielle de la pauvreté générale devraient guider ce système. De plus, le suivi des progrès accomplis dans la lutte contre la pauvreté humaine devrait faire partie intégrante du système.

Les enquêtes traditionnelles ne mettent pas en lumière les causes de la pauvreté et ne produisent pas suffisamment d'informations utiles pour les politiques. Pour cette raison, de grandes enquêtes sur les revenus et les dépenses devront être complétées par des enquêtes de suivi rapides axées sur la pauvreté humaine, accompagnées d'évaluations participatives.

De nombreux pays veulent produire des informations plus fréquemment en vue d'influencer les décideurs, mais cela peut être coûteux si cela n'est pas fait au moyen d'enquêtes simplifiées, en utilisant des questionnaires courts et en sondant des échantillons petits mais représentatifs. Les évaluations participatives sont particulièrement utiles pour l'élaboration des politiques parce qu'elles permettent de bien comprendre comment les pauvres voient leur situation et ce qui devrait être fait selon eux.

Une faiblesse générale des systèmes de suivi de la pauvreté est qu'ils ne sont pas conçus pour fournir aussi des évaluations des politiques et programmes de lutte contre la pauvreté. Ainsi, il n'y a guère de vérification systématique des politiques qui donnent de bons résultats — et de celles qui en donnent de mauvais — pour aider les pays à se rapprocher de leurs objectifs en matière de réduction de la pauvreté.