

Résumé

Faire face à la pauvreté un défi mondial à relever en partenariat



Renforcer la sécurité des personnes



Réduire la pauvreté

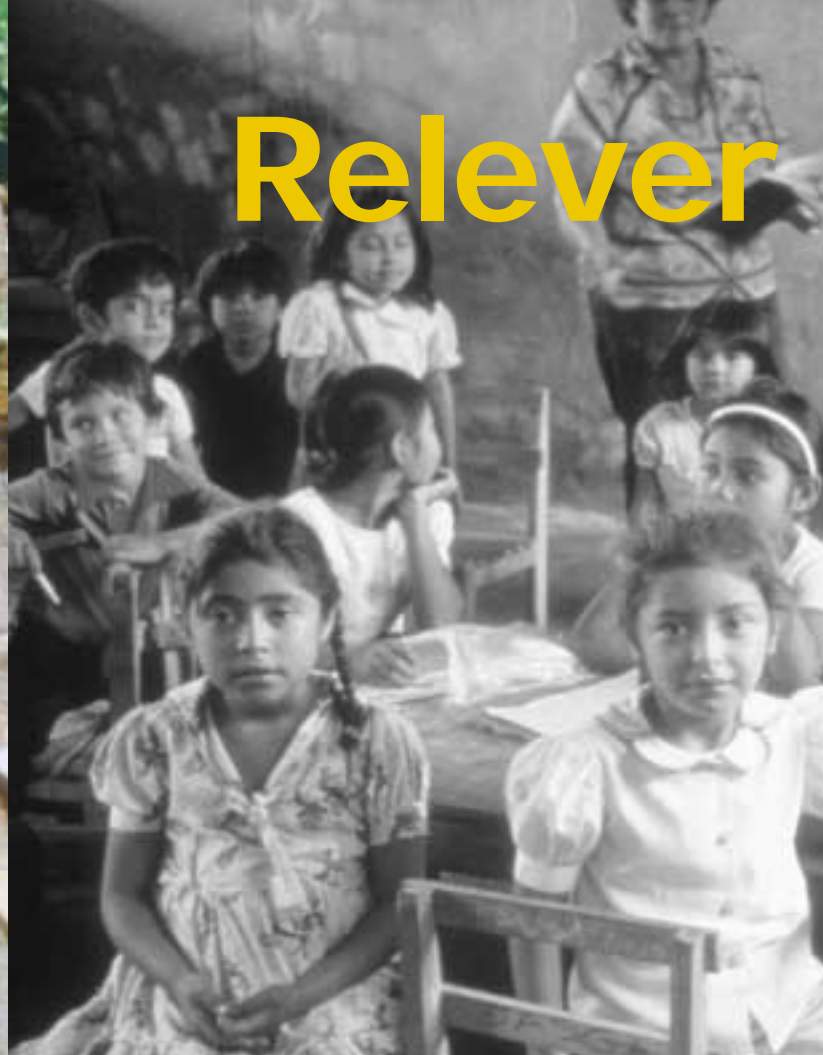


Accroître la prospérité mondiale



Atténuer les tensions sociales et environnementales





un défi mondial

Réduire la pauvreté en s'appuyant sur le partenariat

Déclaration de la réunion à haut niveau du CAD à l'occasion de l'approbation des *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté*, les 25 et 26 avril à Paris

« Le comité d'aide au développement (CAD) est la principale instance au sein de laquelle les grands donateurs bilatéraux – dont l'aide publique au développement a totalisé 53 milliards de \$ en 2000 – s'appliquent ensemble à mobiliser un soutien efficace, coordonné et étayé par des ressources financières adéquates au service du développement durable et de la lutte contre la pauvreté. A la réunion annuelle du CAD à haut niveau, les ministres et les hauts responsables de l'aide débattent de grandes questions d'actualité et approuvent des orientations d'action mises au point par les Membres. »

Les pays en développement ont obtenu des avancées remarquables, encore qu'inégales, dans l'amélioration de leur niveau de vie au cours des trente dernières années, et la coopération pour le développement y a grandement contribué. La réduction de la pauvreté dans le cadre d'un développement durable demeure néanmoins un défi majeur. L'extrême pauvreté est encore le lot d'un habitant sur quatre du monde en développement. L'illettrisme, la faim et la maladie restent des maux largement répandus, et le VIH/sida est devenu un véritable fléau dans de nombreux pays en développement. La moitié environ des pauvres sont des enfants, exposés aux privations, au dénuement et à la violence – et la majorité des adultes recensés comme pauvres sont des femmes. Les inégalités sociales et économiques au sein des nations constituent autant d'obstacles à un recul durable de la pauvreté. La mondialisation offre des perspectives prometteuses pour stimuler la croissance et faire reculer la pauvreté, mais un effort particulier devra être fait pour s'assurer que les pays et les populations pauvres reçoivent leur juste part des opportunités et des avantages qui en découlent.

Le sort des personnes qui vivent dans une profonde pauvreté est pour nous un grave sujet de préoccupation. Au-delà du sens moral partagé qui nous incite à aider les plus défavorisés, nous estimons que la réduction de la pauvreté et des inégalités dans le monde participe de notre intérêt

commun, compte tenu de l'impact à en attendre sur la sécurité régionale et mondiale, la coopération internationale, le développement durable et la prospérité. C'est toutefois aux pays en développement de prendre la conduite des opérations et de formuler des stratégies nationales efficaces de lutte contre la pauvreté. Ces stratégies doivent inscrire les préoccupations économiques, sociales, environnementales ainsi que les questions de gouvernance dans un cadre de développement intégré, d'envergure nationale. Pour notre part, nous nous engageons, en partenariat avec la société civile, le secteur privé et les organisations multilatérales, à les aider à se monter à la hauteur de l'enjeu. Nous nous engageons en outre à ne ménager aucun effort pour aider les pays en développement à faire face aux défis de la mondialisation et de l'ère numérique, et à s'attaquer au VIH/sida et à toutes les autres maladies qui constituent encore un péril mortel.

Nous confirmons notre volonté de réduire la pauvreté, sous toutes ses facettes, et d'assurer la réalisation des sept Objectifs internationaux de développement (OID). Nous concevons les OID dans l'ensemble plus large d'objectifs communs – concernant notamment la lutte contre la faim, l'accès à l'eau potable et la lutte contre le VIH/sida – définis dans la Déclaration du Millénaire des Nations unies ainsi que dans la perspective à terme d'éradiquer la pauvreté. Ces OID sont les suivants : pour

Illustrations de la page de couverture, dans le sens des aiguilles d'une montre en partant du haut à gauche :

ACDI/Roger Lemoyne, AUSAID/Paul Herbert, ACDI/Roger Lemoyne, ACDI/David Barbour.

ACDI/Nancy Durrell McKenna, ACDI/Peter Bennett, ACDI/David Barbour, World Bank.

2015, réduire de moitié l'extrême pauvreté monétaire, faire reculer la mortalité infantile, juvénile et maternelle, assurer une éducation primaire à tous les enfants et mettre les services de santé génésique à la disposition de tous ; pour 2005, éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement afin de contribuer à l'égalité homme-femme et au renforcement des moyens d'action des femmes, et mettre en œuvre des stratégies de développement durable afin d'inverser la tendance à la déperdition des ressources environnementales.

Nous réexprimons notre détermination à promouvoir les aspects qualitatifs du développement – notamment une gestion démocratique, efficace et transparente des affaires publiques, la protection des droits de l'homme et le respect de l'état de droit – en soutenant les efforts que déploient nos partenaires en développement pour bâtir des sociétés stables, sûres, justes et fondées sur la participation. Nous sommes déterminés à faire de la réduction durable de la pauvreté l'axe essentiel de notre action de coopération pour le développement, en particulier à l'échelon local. Nous sommes en outre résolus à renforcer la cohérence de l'ensemble de nos politiques ayant des retombées sur le développement, par exemple en ouvrant davantage nos marchés et en accélérant la mise en œuvre des allègements de dette. Nous redoublerons d'efforts pour améliorer l'efficacité de l'aide et mobiliser des ressources supplémentaires au service de la lutte contre la pauvreté. Sur ce plan, la plupart des Membres sont guidés par l'objectif de 0.7 % fixé pour le rapport APD/PNB.



ACDI/David Barbour

Nous avons élaboré des Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté, fruit de consultations avec nos partenaires internationaux, à savoir la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et le Programme des Nations unies pour le développement. Ces Lignes directrices attestent d'un consensus international naissant, d'une volonté partagée et d'une perception commune des moyens qui s'offrent à nous d'aider, ensemble, de façon plus efficace, nos partenaires en développement à faire reculer la pauvreté. Nous souscrivons aux principes suivants, pierres angulaires de ces Lignes directrices.

1 La pauvreté est pluridimensionnelle

La notion de pauvreté recouvre différentes dimensions du dénuement liées à l'incapacité de satisfaire des besoins humains tels que consommer et assurer sa sécurité alimentaire, être en bonne santé, pouvoir apprendre, pouvoir faire valoir ses droits et entendre sa voix, vivre en sécurité et dans la dignité, et exercer un travail décent. La pauvreté doit également être combattue en vertu de considérations liées à la protection de l'environnement et à l'instauration d'un développement durable. Enfin, la réduction des inégalités entre hommes et femmes est un élément incontournable, quelle que soit la dimension de la pauvreté envisagée. **Nous partageons une même approche de la pauvreté et de ses multiples dimensions.**

2 La cohérence de nos politiques est de première importance

La réduction de la pauvreté appelle une plus grande cohérence des politiques gouvernementales susceptibles d'affecter le développement. L'allègement de la dette, les échanges, l'investissement, l'agriculture, l'environnement, les migrations, la recherche sur la santé, la sécurité et les ventes d'armes comptent parmi les principaux domaines dans lesquels une action des pouvoirs publics peut avoir un impact notable sur la réduction de la pauvreté. **Nous nous appliquerons à renforcer la cohérence de nos politiques au service de la réduction de la pauvreté dans nos décisions gouvernementales, et à nous doter des moyens nécessaires pour la promouvoir au sein de nos gouvernements et des instances internationales.**

3 Croissance économique : rythme, qualité et équité

La réduction de la pauvreté passe par une croissance rapide et durable, favorable aux pauvres. Cela suppose une bonne gestion des affaires publiques, une gestion macroéconomique prudente, des marchés concurrentiels et un secteur privé dynamique, des institutions efficaces et des modes durables d'exploitation des ressources naturelles. Rendre la croissance favorable aux pauvres implique une participation équitable des pauvres, hommes et femmes, à la production et aux fruits de cette croissance. Cela nécessite aussi des réformes pour réduire les inégalités liées aux capacités humaines et à l'accès à des actifs et des ressources productives comme la terre, la formation et le crédit. **Nous soutiendrons les efforts que déploient nos partenaires pour promouvoir une croissance durable favorable aux pauvres, réduire les inégalités et accroître leur part des courants mondiaux d'échange et d'investissement.**

4**Réduire la pauvreté exige une volonté politique de la part de tous les partenaires**

Toute stratégie de réduction de la pauvreté relève d'un processus politique. Elle suppose une action résolue pour démarginaliser les pauvres en leur donnant des moyens de se faire entendre et en favorisant les principes démocratiques de reddition des comptes. L'instauration de partenariats stratégiques avec des forces acquises à la réforme et la société civile peut utilement contribuer à la transformation sociale et politique.

L'action engagée en faveur d'un élargissement du dialogue à l'échelon local et de la participation des parties prenantes doit aller dans le sens des efforts que déploient nos partenaires pour mettre en place des institutions démocratiques.

Nous soutiendrons les initiatives des pays partenaires visant à associer la société civile à la fixation des objectifs prioritaires de réduction de la pauvreté et des mesures destinées à atténuer les inégalités, dans le cadre des efforts déployés par ces pays pour bâtir des institutions démocratiques.

5**Les besoins exprimés et les résultats obtenus seront des critères déterminants dans la répartition de l'aide**

Les ressources allouées à la coopération pour le développement doivent être utilisées efficacement au service de la réduction de la pauvreté. Priorité sera donnée aux pays à faible revenu. Une aide ciblée pourra également être accordée à d'autres pays dont une forte proportion de la population est pauvre. La volonté politique manifestée à l'égard de la lutte contre la pauvreté et l'efficacité des politiques gouvernementales seront déterminantes à cet égard. Cela dit, il est également important d'aider les pauvres des pays aux prises avec de graves difficultés sur le plan de la gestion publique, y compris les pays particulièrement exposés aux conflits.

Nous accorderons la priorité aux pays pauvres dont le gouvernement se montre déterminé à lutter contre la pauvreté et qui utilise efficacement l'aide, mais nous ciblerons également notre aide, de manière sélective, sur les pauvres vivant dans des pays où la gestion des affaires publiques soulève de graves problèmes.

6**Soutenir les stratégies de lutte contre la pauvreté de nos partenaires au moyen de différents types d'aide**

La coopération pour le développement sera mise au service des objectifs et priorités définis dans les stratégies nationales de réduction durable de la pauvreté, lesquelles doivent relever de l'initiative du pays lui-même, s'inscrire dans une démarche participative, présenter un caractère intégré et être axées sur les résultats. Afin de favoriser l'appropriation et la durabilité, la communauté du développement doit veiller à ce que les activités entreprises répondent à une demande des pays intéressés au lieu d'être déterminées par les organismes d'aide. Cela permettra d'instaurer des partenariats fondés sur une approche intégrée des appuis aux programmes, secteurs et projets.

Pour soutenir la mise en œuvre de stratégies arrêtées par nos partenaires, il est prioritaire de mobiliser des ressources à l'appui du renforcement des capacités, de la réforme des institutions et d'une large participation des partenaires locaux. **Nous recourons à davantage de coordination entre nos aides-programmes, soutiens sectoriels et projets afin d'appuyer la mise en œuvre de stratégies et programmes mis en place par les pays pour lutter contre la pauvreté.**

7**Une meilleure gestion de l'aide pour une efficacité accrue**

L'efficacité de l'aide passe par une meilleure coordination, grâce à la collaboration, à la réalisation d'activités conjointes et à la mise en commun des compétences et des ressources. Tout en maintenant des normes élevées de transparence et de responsabilité, les Membres du CAD peuvent simplifier et harmoniser leurs exigences administratives et financières, s'adapter aux procédures locales lorsque celles-ci sont satisfaisantes et aider leurs partenaires à améliorer leurs capacités et leur performance administratives.

Nous ne ménagerons aucun effort pour favoriser la collaboration, simplifier nos procédures administratives lorsque ce sera possible, et coordonner nos approches et nos actions avec celles de nos partenaires.

8**Évaluation des performances**

Pour être solides, les partenariats doivent se fonder sur le dialogue, la confiance mutuelle et la responsabilité conjointe. L'action de chaque partenaire doit être évaluée au regard des engagements convenus et de son impact sur la réduction de la pauvreté. Les organismes de développement doivent mettre au point des objectifs précis de performance en matière de partenariat, par exemple promouvoir l'appropriation locale, assouplir les modalités de transfert des ressources, rendre plus prévisible le montant de ces dernières et allonger le cycle de leur programmation, et veiller à ce que l'aide au développement consentie au secteur public se reflète intégralement dans les budgets des pays partenaires.

Nous procéderons à une évaluation de nos efforts de coopération pour le développement afin de nous assurer qu'ils contribuent efficacement à promouvoir un véritable partenariat et qu'ils ont un réel impact sur la réduction de la pauvreté.

9**Mieux aligner la structure institutionnelle des organismes d'aide sur les objectifs de réduction de la pauvreté, de partenariat et de cohérence des politiques**

Faire de la lutte contre la pauvreté une priorité essentielle pour tous les services, œuvrer au renforcement des capacités de partenariat et promouvoir la cohérence des politiques constituent autant d'objectifs fondamentaux, au plan institutionnel, pour les organismes d'aide. Cela nécessitera souvent des changements et des innovations au niveau des structures organiques, des pratiques, des systèmes d'incitation et des cultures institutionnelles.

Nous sommes résolu à intégrer la lutte contre la pauvreté et le principe de partenariat dans les politiques et activités de nos organismes d'aide, et nous nous efforcerons d'adapter en conséquence nos pratiques, systèmes et cultures institutionnels.



Résumé

I Atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté à l'échelle mondiale : un appel à l'action

1 Depuis plusieurs décennies, la communauté de l'aide au développement travaille en collaboration avec les populations et les gouvernements des pays en développement pour améliorer leurs conditions de vie. Les progrès réalisés ont été remarquables, même s'ils ont reçu peu d'écho en général. Dans les trente dernières années seulement, l'espérance de vie s'est allongée de plus de vingt ans (passant à 62 ans), le taux de mortalité infantile a été divisé par deux et le taux de scolarisation dans le primaire a doublé. De grands pays en développement, d'Asie de l'Est en particulier, sont passés du statut de pays à faible revenu à celui de pays à revenu intermédiaire.

2 Autant de résultats très encourageants, qui montrent que la pauvreté *peut* être vaincue. Mais la bataille est loin d'être gagnée. Une personne sur quatre (soit 1.2 milliard d'individus) vit encore dans l'extrême pauvreté monétaire dans les pays en développement – ou une personne sur cinq dans le monde – et les progrès face à ce fléau ont été inégaux. L'Asie, par exemple, malgré des avancées rapides, compte encore le plus grand nombre de pauvres dans le monde. En Afrique subsaharienne, à la lenteur de la croissance s'est conjuguée une augmentation de la pauvreté, sous l'effet en partie de conflits et de problèmes de gouvernance, et cette région est aujourd'hui confrontée au fléau du VIH/sida.

3 De nouvelles menaces se dessinent. Les inégalités sociales et économiques au sein des nations font obstacle à une réduction durable de la pauvreté. En outre, la marginalisation des minorités, ethniques notamment, reste source de conflits violents. Les pauvres demeurent exclus de la vie économique et politique dans de nombreux pays, ainsi que de la grande

vague de la mondialisation. Les défis et les enjeux associés à l'éradication de la pauvreté sont élevés – et prennent une acuité de plus en plus grande.

4 L'évolution de la dynamique mondiale ajoute de nouvelles dimensions, inquiétantes, à la notion de pauvreté. L'accélération de l'intégration économique entre nations va alimenter la croissance du revenu et de l'emploi, qui encouragera la mise en place de nouveaux modèles de production et d'échanges et créera des opportunités inégales d'apprentissage, de communication et de partage du savoir. La mondialisation ouvre d'immenses perspectives d'accès à l'autonomie et de promotion de la compréhension mutuelle et des partenariats entre les pays. Mais elle menace aussi de creuser le fossé entre riches et pauvres, et d'accroître le risque de voir s'instaurer un monde à deux vitesses, où certains pays ou régions seront de plus en plus à la traîne. La mondialisation ne livrera pas ses bienfaits potentiels si elle ne profite qu'à quelques-uns.

5 Cependant, dans le contexte actuel de mondialisation rapide, les maux sociaux associés à la pauvreté – la maladie, les migrations illicites, la dégradation de l'environnement, la délinquance, l'instabilité politique, les conflits armés et le terrorisme – peuvent se propager facilement et en toute impunité au-delà des frontières et des continents. Il faut aussi compter avec la pression de la croissance démographique. Les 2 milliards d'individus qui, selon les estimations, viendront s'ajouter à la population actuelle dans les vingt prochaines années, vivront à 97 % dans les pays en développement. L'éradication de la pauvreté ne répond donc pas uniquement à un souci moral et humanitaire, elle est essentielle à la sécurité et à la prospérité dans le monde, ainsi qu'à la réduction des pressions qui pèsent sur l'environnement. Il s'agit d'un bien collectif de premier ordre répondant aux intérêts de l'ensemble de la population mondiale.



6

La conjoncture actuelle est favorable à la lutte contre la pauvreté. Il y a aujourd'hui à l'échelle mondiale une réelle volonté de réduire de moitié d'ici 2015 la proportion d'individus vivant dans une extrême pauvreté monétaire et souffrant de la faim. Les pays en développement élaborent et mettent en œuvre des stratégies à cette fin. Quant à la communauté du développement, elle œuvre pour apporter une réponse ciblée à ce problème, en faisant preuve de la volonté politique et en mettant en place les cadres et mécanismes nécessaires pour organiser une action concertée et efficace de lutte contre la pauvreté.

7

C'est le moment de mettre à profit ces circonstances particulières : une mobilisation grandissante en faveur de la lutte contre la pauvreté, les possibilités offertes à tous de tirer parti de la mondialisation et les avancées technologiques dans le domaine des télécommunications, de l'information et des sciences de la vie. Il faut être à la hauteur de nos promesses, de nos convictions et de nos objectifs, et donner corps à cet engagement grâce à des ressources et à des efforts avisés sur le terrain. Chacun a quelque chose à gagner à travailler plus efficacement, en élargissant son champ d'action, pour combattre la pauvreté dans le monde.

II

Mettre en œuvre la stratégie du CAD pour le XXI^e siècle

8

La stratégie du CAD de l'OCDE énoncée dans *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* présente une conception de la coopération pour le développement qui repose sur le principe de partenariats construits autour de stratégies de développement prises en charge et pilotées

par les gouvernements et la société civile des pays en développement. Les principes qui sous-tendent cette conception – le partenariat, la prise en main à l'échelon local, la conduite des opérations par le pays concerné, une large participation, l'efficacité du développement et l'obligation de rendre des comptes – ont des conséquences de vaste portée sur la façon dont opèrent les organismes de développement. Ces derniers doivent mettre en place une collaboration bien plus étroite et coordonnée avec un plus large éventail de partenaires. Ils doivent apporter une aide adaptée aux besoins et aux priorités du pays partenaire, lorsque les conditions d'un partenariat sont remplies. Ils ont maintenant l'obligation de rendre des comptes aux partenaires et à leur propre opinion publique quant aux actions menées et aux engagements pris. Ils doivent jouer un rôle de soutien plutôt que de déclencheur du développement.

9

Par la stratégie pour le XXI^e siècle, les Membres du CAD se sont aussi engagés à faciliter un recul de la pauvreté dans les pays en développement en aidant ces derniers à atteindre un ensemble précis d'objectifs en matière de développement économique et social et de durabilité environnementale. Les objectifs internationaux de développement (OID) se fondent sur les accords conclus lors des grandes manifestations internationales organisées au cours des années 90. Les Membres du CAD sont également convenus d'insister sur les facteurs qualitatifs qui contribueront à l'instauration de sociétés plus stables, plus sûres, plus justes et davantage fondées sur la participation, à leurs yeux essentielle pour la réalisation de ces objectifs mesurables. Parmi ces facteurs figurent notamment la capacité d'assurer une gestion efficace, démocratique et responsable des affaires publiques, la protection des droits de l'homme et le respect de l'état de droit.

10

La Déclaration du millénaire des Nations unies, adoptée par les Chefs d'État et de gouvernement en septembre 2000, énonce quant à elle un ensemble plus large d'objectifs quantitatifs et qualitatifs de développement destinés à mesurer les progrès accomplis vers le but suprême : l'éradication de la pauvreté. Ces objectifs mesurables reprennent et actualisent les OID qui avaient au départ été fixés dans la stratégie du CAD/OCDE pour le XXI^e siècle. Ces objectifs de développe-

ment dits « du millénaire » (ODM) sont reproduits en dernière page :

11

Sous l'impulsion de la stratégie pour le XXI^e siècle, les Membres du CAD s'engagent avec une détermination plus grande encore à œuvrer au recul de la pauvreté, tant par souci de solidarité avec les plus pauvres que par volonté de faire respecter les droits universels de l'être humain. Ils s'appliqueront à faire de la réduction durable de la pauvreté l'objectif central de la coopération pour le développement et à intégrer les aspects économiques, sociaux et environnementaux ainsi que les questions de gouvernance dans une approche globale du développement à l'échelon de chaque pays.

12

Déterminés à travailler plus efficacement à réduire la pauvreté, les Membres du CAD ont élaboré un ensemble de lignes directrices en vue de coordonner et d'améliorer leurs efforts, individuels et collectifs. Les *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté* couvrent cinq grands thèmes : les notions et approches relatives à la pauvreté, les questions de partenariat, la programmation par pays, la cohérence des politiques et les changements institutionnels au sein des organismes de développement. Ce résumé met en relief les principales conclusions, engagements et enjeux qui en ressortent.

III

Des notions et approches communes pour comprendre et combattre la pauvreté

13

Une réduction durable de la pauvreté nécessite des stratégies efficaces reposant sur des notions et des approches cohérentes et précises. Différentes perceptions de la pauvreté conduisent à différentes manières de s'y attaquer. Partager une même conception, claire, de la pauvreté permet d'élaborer un programme d'action commun avec les partenaires, en associant aux causes spécifiques de la pauvreté dans chaque contexte des mesures et des actions appropriées. Les étapes qui suivent constituent le fondement de la démarche à adopter pour déterminer la stratégie de lutte contre la pauvreté à retenir dans chaque pays :

- Identifier les principales causes de la pauvreté.

- Élaborer et hiérarchiser des politiques et des mesures visant à y remédier.
- Définir des indicateurs ou des objectifs pour le suivi des progrès réalisés.
- Rechercher un accord général sur les politiques et les programmes de lutte contre la pauvreté.

14 *La pauvreté est pluridimensionnelle.* La pauvreté traduit l'impossibilité d'accéder à des conditions de vie socialement adéquates et recouvre diverses formes de privation. Les différentes dimensions de la pauvreté renvoient à des aspects distincts des capacités de l'homme : capacités économiques (revenu, moyens de subsistance, travail décent), humaines (santé, éducation), politiques (moyens d'action, droits, possibilité de faire entendre sa voix), socio-culturelles (statut, dignité) et défensives (insécurité, risque, vulnérabilité). La prise en compte de la problématique homme-femme est essentielle à la réduction de la pauvreté sous tous ses aspects et la préservation des ressources naturelles est nécessaire pour que le recul de la pauvreté soit durable.

15 *Les causes de la pauvreté varient beaucoup d'un pays à l'autre.* L'histoire, la géographie et la gouvernance influent sur les modes de développement. Les guerres, les conflits armés et l'effondrement de l'État sont cause de pauvreté et d'aggravation de la pauvreté. La corruption généralisée, la présence d'élites soucieuses de préserver leur rente de situation, le non-respect des droits de l'homme, des administrations inefficaces et le manque de volonté de réformer les politiques et les institutions sont aussi autant d'éléments défavorables à la réduction de la pauvreté. La dégradation de l'environnement, la discrimination à l'encontre des femmes et l'explosion démographique sont d'autres causes importantes de la pauvreté. Sans compter le sida qui est devenu, dans le contexte de la pauvreté, un problème crucial nécessitant une action de grande envergure.

16 *Favoriser une croissance favorable aux pauvres et réduire les inégalités.* Une accélération des taux de croissance économique est essentielle mais ne suffit pas. Les aspects qualitatifs de la croissance – durabilité, composition et équité – sont également importants. Dans de nombreux pays, les

inégalités de revenu et d'accès aux actifs compromettent le rythme et la qualité de la croissance, et donc ses effets sur la réduction de la pauvreté. Lorsque les inégalités aboutissent à des conflits et à la violence, elles ont des conséquences désastreuses sur le plan humain mais aussi sur le plan économique. Les organismes de développement doivent par conséquent s'efforcer de renforcer les coalitions favorables à des réformes visant à réduire les inégalités.

17 *Renforcer l'autonomie des pauvres.* L'impuissance, l'injustice et l'exclusion perpétuent et accentuent la pauvreté. Les pauvres doivent être en mesure d'exercer leurs droits d'être humains et d'influer sur les institutions de l'État et les mécanismes sociaux qui ont des répercussions sur le cours de leur vie. Les approches de la réduction de la pauvreté fondées sur les droits contribuent à renforcer les normes et les institutions qui protègent les droits

universels de l'être humain (y compris ceux des enfants et des travailleurs) par l'instauration de systèmes politiques, économiques, juridiques et judiciaires ouverts. Les principales conditions de la démarginalisation des pauvres sont les suivantes :

- Renforcer la participation populaire à la formulation et à la mise en œuvre des politiques ainsi qu'à l'évaluation de leurs effets.
- Favoriser une gestion démocratique, responsable et transparente des affaires publiques.
- Promouvoir les droits de l'homme et les droits des catégories marginalisées.
- Accroître les possibilités d'interaction de la société civile et la liberté d'association.
- Soutenir la liberté de la presse.
- Renforcer l'état de droit et l'administration impartiale de la justice.
- Promouvoir des conditions de travail décentes.

Une croissance rapide et fondée sur une dynamique de réduction de la pauvreté

Une croissance économique vigoureuse et soutenue du secteur privé est créatrice d'emplois et de revenus pour les pauvres. Elle est aussi génératrice de recettes publiques susceptibles de financer des programmes de développement social et de protection sociale, et un renforcement du cadre institutionnel et des infrastructures matérielles nécessaires au bon fonctionnement des marchés. L'État, le secteur privé et la société civile ont tous un rôle crucial à jouer dans la réduction de la pauvreté en encourageant une croissance économique favorable aux pauvres, par l'instauration de marchés efficaces et concurrentiels. Toutefois, même vigoureuse et durable, la croissance peut faire des laissés-pour-compte. La croissance du PIB n'explique qu'environ la moitié seulement de l'accroissement des revenus du cinquième le plus pauvre de la population. L'autre moitié vient de la *qualité* de la croissance, de sa composition, de sa répartition et de son caractère durable.

Comment fonder davantage la croissance sur une dynamique de réduction de la pauvreté ? En adoptant des politiques et programmes qui permettent aux pauvres d'accéder à des actifs humains, matériels et financiers susceptibles de contribuer à accroître leur productivité et leurs revenus et qui visent, par exemple, à renforcer les services sociaux (en particulier dans les domaines de l'éducation et de la santé), à réformer le système foncier ou à mettre en place des dispositifs de micro-crédit. Encourager les petites exploitations agricoles et les activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre et mettre en place les institutions et les infrastructures nécessaires à cet effet est également essentiel pour l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres. A un niveau plus général, une bonne gouvernance, notamment une gestion macro-économique prudente et un faible taux d'inflation, et des capacités institutionnelles satisfaisantes, notamment des cadres bien conçus pour les marchés financiers et les entreprises, revêtent aussi une importance primordiale.

- Donner aux pauvres des moyens accrus de peser et d'exercer un contrôle sur la nature, la qualité et les modalités de prestation des services qui leur sont destinés.

18 **Services sociaux de base.** La réalisation des objectifs sociaux du développement humain exige des niveaux adéquats de santé, d'éducation, d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de protection sociale. Le développement social, capital pour la réduction de la pauvreté, est un droit. Il améliore directement l'existence des hommes et des femmes pauvres, et favorise de manière générale la croissance et le développement. L'éducation, en particulier celle des filles, et les services de santé génésique, sont des éléments essentiels de la lutte contre la pauvreté et contre certains de ses principaux aspects – la maladie, notamment le sida, les risques liés à la maternité et la croissance démographique galopante. La maladie et l'analphabétisme font obstacle au bien-être et à l'emploi productif. Savoir lire et écrire facilite la communication, condition *sine qua non* de toute participation à la vie sociale et politique. Les dépenses publiques en faveur des services sociaux revêtent une grande importance, si elles sont bien utilisées. Elles doivent être assorties d'incitations et de méthodes de financement favorables aux pauvres, notamment en matière d'assurance sociale, de façon à garantir l'accès et la qualité des services rendus, ainsi que le maintien de leur prix à un niveau abordable. Pour que la situation des pauvres s'améliore, les gouvernements partenaires ont besoin de ressources afin d'investir dans des infrastructures et de fournir des services de base. Pour certains services, en particulier



ACDI/Stephanie Colvey

l'approvisionnement en eau et l'assainissement, le paiement de redevances par les utilisateurs ou la participation du secteur privé dans un cadre juridique d'équité sociale peuvent améliorer l'accès, et l'efficacité de la gestion.

19 **Des approches fondées sur la pérennité des moyens d'existence pour répondre aux besoins des populations pauvres en tenant compte de leurs capacités.** Ces approches consistent dans un premier temps à interroger les pauvres, hommes et femmes, sur leurs besoins et leurs souhaits, puis à se servir des réponses obtenues pour procéder aux réformes nécessaires dans le contexte du développement durable. Les sources de revenu des pauvres sont très variées et reposent en particulier sur l'utilisation des ressources naturelles, l'artisanat, le commerce et les services. Dans le cadre d'une approche destinée à assurer la pérennité des moyens de subsistance, le développement institutionnel doit viser à rehausser la capacité des pauvres de se sortir de la pauvreté, par exemple grâce à des améliorations continues de la productivité agricole et de la sécurité alimentaire.

20 **Sécurité humaine : réduire la vulnérabilité et gérer les chocs.** Pour les pauvres, l'insécurité est une dimension majeure de la pauvreté. Pour assurer la sécurité, il faut prendre des mesures qui protègent les populations des perturbations affectant les nations et les familles. Il faut aussi tenir compte des nombreux risques auxquels sont exposés les pauvres : malnutrition, maladie, chômage, délinquance, vieillesse, violence domestique, conflits armés, catastrophes naturelles et autres risques environnementaux.

IV **Édifier des partenariats efficaces au service de la lutte contre la pauvreté**

21 La place désormais faite au partenariat en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté impose de repenser complètement les méthodes de coopération pour le développement. Six grands principes doivent régir l'action des organismes de développement :



ACDI/Peter Bennell

- L'esprit de partenariat, qui facilite et renforce l'appropriation locale, doit inspirer tous les efforts d'aide au développement.
- L'appropriation nationale des stratégies de réduction de la pauvreté, y compris des politiques et des priorités définies localement, doit être respectée, favorisée et encouragée en permanence dans toutes les interactions avec les partenaires.
- Le soutien apporté aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté doit se fonder sur un bilan réaliste des avantages, des inconvénients et des compromis qu'implique l'approche retenue.
- La participation active de différents partenaires et le renforcement de l'autonomie des pauvres sont des éléments essentiels.
- Une meilleure coordination et un engagement durable peuvent rendre les partenariats plus solides et améliorer les résultats obtenus.
- Les actions de développement doivent faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation avec les gouvernements partenaires et avec les populations pauvres elles-mêmes, afin de mesurer les performances du partenariat et de s'assurer que les effets produits sont et restent bénéfiques pour les pauvres.

22 **Les partenariats solides et productifs se fondent sur la confiance, la transparence et un même engagement sur les objectifs et les résultats à atteindre.** C'est lorsque qu'il se fonde sur des relations réciproques, caractérisées par une définition claire des rôles et des responsabilités de chacun, et sur un dialogue ouvert à tous que le partenariat est le plus efficace. Pour asseoir la confiance mutuelle et l'adhésion

à l'action engagée, les partenaires doivent évaluer mutuellement la manière dont ils s'acquittent des responsabilités et des obligations dont ils sont convenus.

23

L'évaluation des performances des pays partenaires pourrait porter sur les éléments

suivants :

- L'ampleur et le rythme des efforts déployés pour orienter leurs stratégies dans un sens favorable aux pauvres en tenant compte des disparités entre hommes et femmes.
- La qualité du dialogue sur les politiques à suivre.
- L'étendue et la qualité des processus locaux de consultation préparatoire à l'élaboration de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.
- L'impact des politiques et programmes de réduction de la pauvreté.

24

De même, l'évaluation des performances des organismes de développement pourrait consister à déterminer si :

- Leurs activités de planification et d'exécution vont dans le sens des stratégies déterminées par le pays partenaire et sont coordonnées avec celles des autres partenaires.
- Leurs interventions respectent et favorisent l'appropriation locale.
- Les moyens fournis le sont de façon plus souple et prévisible.
- L'aide apportée, y compris sous forme de projets, est intégrée dans le cadre de dépenses du gouvernement partenaire.
- Le soutien consenti a eu un impact en termes de réduction de la pauvreté.

25

Mobiliser tous les partenaires potentiels au développement afin d'assurer l'appropriation, la durabilité et l'efficacité des actions de développement.

La société civile, le secteur privé, le parlement, les collectivités locales, les syndicats, les pauvres eux-mêmes, les organismes extérieurs, toutes ces entités doivent participer à la conception et à la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté. Cette diversité des acteurs exige une meilleure communication, renforcée par une étroite collaboration, et une bonne connaissance des atouts respectifs et des avantages comparatifs des différents partenaires. Les organismes de développement peuvent jouer un rôle important dans le

renforcement de la capacité de la société civile de collaborer avec les pouvoirs publics et dans l'amélioration des mécanismes de consultation. Il faut prendre soin de laisser aux organisations non gouvernementales (ONG), aux chambres de commerce et aux entreprises la possibilité de lancer des initiatives efficaces et novatrices de lutte contre la pauvreté.

26

Le partenariat implique un dialogue qui ne se limite pas aux instances gouvernementales.

Il importe d'élargir à des partenaires plus diversifiés le dialogue qui accompagne la mise au point des stratégies de lutte contre la pauvreté. Il faudra consentir des efforts supplémentaires pour assurer d'emblée, qu'une véritable participation ait lieu dans le cadre de ces consultations pour influencer les choix politiques. Il faut pour cela promouvoir les structures démocratiques à l'échelon local et rechercher dans la société civile des acteurs qui peuvent légitimement parler au nom des pauvres et leur rendre compte de l'évolution de la situation. Il faut cependant veiller à ne pas porter atteinte à la légitimité des gouvernements partenaires mais, au contraire, à respecter ce qu'ils font pour construire et consolider leurs propres institutions démocratiques.

27

Affecter les ressources de façon à assurer une réduction effective de la pauvreté.

Compte tenu du caractère limité des moyens mis à la disposition de l'aide au développement et de l'importance de réduire la pauvreté, il est essentiel que ces moyens soient utilisés aussi efficacement que possible. Les critères gouvernant la répartition des ressources entre les différents pays doivent tenir compte à la fois du nombre et de la proportion de personnes très pauvres, et de l'efficacité avec laquelle chaque pays partenaire devrait pouvoir utiliser l'aide reçue. Pour optimiser l'impact de la coopération pour le développement en termes de réduction de la pauvreté, il faut :

- Se concentrer sur les pays les plus pauvres, tout en continuant d'offrir des financements mesurés et ciblés à d'autres pays en développement où la pauvreté est très répandue.
- Mettre l'accent sur les grands pays et les pays de taille moyenne, où se trouve la grande majorité des populations pauvres, même si l'aide par

habitant reste beaucoup plus élevée dans les petits pays.

- Tenir compte des facteurs d'efficacité de l'aide tels qu'ils ressortent de l'expérience du CAD, laquelle montre l'importance de la volonté politique de combattre la pauvreté et d'un environnement qui contribue à l'efficacité des politiques et des institutions.
- S'assurer que la stratégie de réduction de la pauvreté du pays partenaire est légitime, appropriée et bien adaptée.

28

Aider les partenaires en proie à de graves difficultés.

L'enveloppe allouée à l'aide est aussi mise au service d'autres objectifs que la réduction de la pauvreté monétaire, comme la prévention des conflits, les droits de l'homme, la démocratie participative, l'égalité homme-femme et le développement durable. Souvent, il arrive aussi que des pays aient un besoin aigu de soutien pour s'adapter à des chocs extérieurs, par exemple un afflux de réfugiés fuyant un conflit dans un pays voisin, une catastrophe naturelle, ou une détérioration brutale des termes de l'échange – autant d'événements qui affectent le développement économique et social.

29

Collaborer étroitement avec d'autres partenaires extérieurs en cas de situations problématiques.

Il faut aider les pays dont les politiques de développement et les institutions sont inadéquates, afin de créer des conditions favorables à l'amélioration de leurs performances. Travailler en partenariat avec de tels pays de façon à susciter l'appropriation locale tout en veillant à l'efficacité de l'aide et à ses retombées sur la pauvreté risque de poser des problèmes. Que se passe-t-il lorsqu'un gouvernement partenaire ne respecte pas les intentions qu'il a



ACDI/David Baibour



affichées ou les engagements qu'il a pris, ou ne les respecte qu'en partie ? L'imposition de conditions concernant les mesures à prendre – souvent couplée à un soutien financier et technique – aide parfois les gouvernements (habituellement nouveaux) désireux de procéder à des réformes à progresser dans ce sens. Cependant, les conditions imposées de l'extérieur ne sont généralement ni efficaces, ni durables, ni propres à susciter une appropriation par le pays partenaire, et ont très peu de chances de donner des résultats dans les pays où n'existent pas les bases nécessaires à la mise en place de partenariats. Les bonnes pratiques suivantes semblent se dégager de l'expérience récente :

- La part de l'aide réservée à ces pays doit rester modeste.
- Les partenaires extérieurs doivent partager une approche commune à l'égard du pays partenaire et coordonner leurs efforts de coopération pour le développement ainsi que les actions et mesures qu'ils prennent dans d'autres domaines.
- L'aide apportée doit servir à soutenir les institutions, nationales ou locales, viables et les organisations de la société civile, en mettant l'accent sur l'élimination des obstacles à leur bon fonctionnement : il faut par exemple s'appliquer à relancer le dialogue sur les politiques à suivre, à soutenir les coalitions locales favorables à des réformes et à renforcer les capacités locales de recherche et de concertation sociale.
- La coopération pour le développement peut aussi viser à aider les collectivités locales et les ONG à faire reculer la pauvreté dans des populations bien ciblées, afin de réduire leur vulnérabilité et de garantir la satisfaction de leurs besoins essentiels.

30

La réduction de la pauvreté s'inscrit dans un processus politique.

Les efforts des pays partenaires pour réformer leurs structures et leurs politiques dans un sens favorable à la population pauvre suscitent souvent des difficultés d'ordre politique. Certains groupes s'accrochent à leur pouvoir, à leurs privilèges et à leurs rentes de situation, tandis que d'autres sont plus ouverts à une réforme et à des mesures en faveur des pauvres. Il est compréhensible que les organismes de développement hésitent à intervenir dans des débats politiques internes sur des sujets sensibles, mais ils ne peuvent ignorer ces tensions. En soutenant les efforts que déploie le gouvernement pour engager le dialogue avec la société sur les options et les choix qui s'offrent en matière de développement, ils pourront se familiariser avec la dynamique sociale et politique locale et constituer des alliances stratégiques et des partenariats avec les groupes et les institutions qui sont ouverts aux réformes. Encourager une démocratie pluraliste et participative où les pauvres ont la possibilité de s'exprimer peut aussi être utile à cet égard.

31

La coordination de l'aide est une responsabilité commune de l'ensemble des partenaires, même si elle doit être instaurée et conduite par les gouvernements partenaires.

Les organismes extérieurs doivent s'astreindre à plus de discipline et de persévérance dans les efforts qu'ils déploient pour œuvrer ensemble à la cohérence des approches retenues et au recentrage de l'action engagée sur les besoins fondamentaux et les possibilités de collaboration. Ils doivent mieux partager les informations de façon à permettre une véritable coordination et une utilisation optimale de leur propre cadre d'action par d'autres partenaires, locaux et extérieurs. La difficulté pour la communauté du développement consiste à trouver des modes de collaboration qui n'entravent pas l'appropriation locale et n'imposent pas de charges supplémentaires au pays partenaire.

32

Une collaboration plus étroite avec les institutions multilatérales et régionales est essentielle.

Une collaboration plus efficace avec ces organismes appelle, dans la pratique, une action dans quatre domaines : premièrement, prendre dès le

départ, et entretenir constamment, des contacts avec les personnes compétentes au sein des organismes multilatéraux ; deuxièmement, déterminer d'un commun accord les rôles, les responsabilités et les obligations respectifs des différents partenaires extérieurs dans les processus d'établissement des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté ; troisièmement, veiller à ce que les réunions périodiques de coordination restent informelles, fonctionnelles et axées sur les résultats ; quatrièmement, rationaliser et simplifier autant que possible les modalités de financement et de décaissement.

V

Cadres et instruments de programmation par pays

33

Pour que leurs objectifs de réduction de la pauvreté s'inscrivent dans des programmes plus efficaces, les organismes de développement doivent utiliser des cadres stratégiques établis par les pays partenaires, une association judicieuse d'instruments d'aide et de bonnes pratiques éprouvées.

34

Les programmes des organismes de développement doivent avant tout se fonder sur les cadres de développement des pays partenaires. Sous les diverses formes qu'ils ont prises après adaptation à l'échelle nationale, les cadres de planification recommandés par la communauté internationale (comme les CSLP, les SNDD, les CDI et les bilans communs de pays prévus dans le Plancadre des Nations unies pour l'aide au développement) revêtent une importance stratégique pour l'intégration des objectifs de développement du millénaire dans les



politiques et mesures nationales. Cependant, ces cadres qui sont étroitement liés et présentent souvent de nombreux points communs doivent être rationalisés de façon à réduire la charge que fait peser sur les pays partenaires la nécessité de se conformer à des instruments de planification multiples. Dans l'idéal, ces divers cadres devraient se fondre en une stratégie nationale unique et complète de réduction de la pauvreté intégrant des priorités économiques, sociales et environnementales.

35 *Les stratégies nationales de réduction de la pauvreté nouvellement mises en place doivent constituer le point d'ancrage de l'aide extérieure.* Ces stratégies doivent émaner du pays, résulter d'un processus participatif, présenter un caractère intégré et être orientées vers les résultats. Les organismes de développement doivent accepter qu'elles se présentent différemment et correspondent à des normes diverses. Ils doivent être conscients des contraintes de capacités dont souffrent souvent les pays, s'y adapter, et prévoir du temps pour une appropriation locale progressive. Ils doivent fixer des objectifs réalistes, en tenant compte de la capacité locale d'exécution des stratégies et du fait qu'une réduction durable de la pauvreté est une entreprise de longue haleine.

36 *Les organismes d'aide doivent axer davantage les programmes par pays sur la lutte contre la pauvreté et accroître leur impact dans ce domaine.* Dans la mesure où les pays partenaires sont de plus en plus nombreux à se doter de stratégies de lutte contre la pauvreté, les programmes par pays des organismes d'aide doivent être axés sur les objectifs de réduction de la pauvreté définis par le pays partenaire. Les organismes d'aide peuvent jouer un rôle essentiel dans l'amélioration des processus de formulation des politiques locales en partageant avec les partenaires locaux des informations et les résultats d'analyses, d'études de diagnostic et d'enquêtes auprès des utilisateurs, ainsi que des données et d'autres sources de connaissances. Les programmes doivent exploiter les meilleures connaissances disponibles sur la pauvreté dans le pays. Ils doivent aussi tenir compte des activités des autres organismes d'aide dans le pays afin de refléter l'avantage comparatif de l'organisme concerné.



ACDI/Roger Lemoyne

37 *Les programmes par pays doivent faire appel à divers instruments d'aide en tirant parti des synergies existantes.* L'aide peut notamment passer par un soutien financier à des programmes nationaux, régionaux et sectoriels et à des projets. Ce soutien est souvent associé à un dialogue sur les politiques à suivre, et étayé par des activités de coopération technique, le plus souvent intégrées au projet ou programme lui-même. Chaque instrument a ses avantages et ses inconvénients selon le pays partenaire. Dans un souci d'appropriation et de viabilité, la communauté du développement doit toutefois s'orienter vers des modes de coopération axés sur l'appui aux programmes définis par les partenaires plutôt que vers des activités émanant des organismes d'aide. Il faut pour cela mettre l'accent sur l'aide-programme et l'aide sectorielle, mais il est aussi possible d'apporter beaucoup au moyen de projets dès lors que tous ces éléments sont coordonnés de façon que les pays partenaires en prennent la direction. Le choix des instruments et l'équilibre à établir entre actions indirectes et actions ciblées doivent découler d'une analyse des besoins de chaque pays réalisée dans le cadre d'un dialogue avec le gouvernement et les autres parties prenantes.

38 *L'aide-programme ouvre la voie d'un dialogue permanent sur les politiques favorables à la réduction de la pauvreté.* L'aide-programme permet de réduire au minimum les coûts de transaction associés au versement de ressources financières. En donnant au pays partenaire la pleine responsabilité des décisions financières et de la gestion, ce type de soutien répond aux principes de partenariat et d'appropriation locale. Lorsque le

contexte politique, économique et institutionnel est propice, l'aide-programme fournie à l'appui d'une stratégie rationnelle de lutte contre la pauvreté aura probablement un impact optimal. Compte tenu du caractère fongible des ressources, les organismes de développement doivent cependant veiller à ce que l'aide-programme qu'ils apportent vienne appuyer un programme de réforme rationnel défini en commun et faisant l'objet d'un suivi. L'allègement de la dette, qui constitue de fait une forme d'aide-programme, repose sur des principes similaires.

39 *L'aide sectorielle peut contribuer à renforcer l'attention portée à la pauvreté et aux inégalités.* Les programmes qui s'inscrivent dans une approche sectorielle, peuvent améliorer l'appropriation locale, renforcer le partenariat et créer un contexte institutionnel propice au recul de la pauvreté. Pour exploiter les avantages des approches sectorielles qui se mettent en place au service de la réduction de la pauvreté, les organismes d'aide doivent répondre à de multiples défis. Ils doivent accepter les stratégies sectorielles locales, et promouvoir un dialogue plus ciblé sur l'équité dans le développement social, en particulier dans les secteurs, cruciaux, de la santé et de l'éducation. Ils doivent faire des droits des pauvres et des questions d'égalité homme-femme des préoccupations de première importance dans certains secteurs. Ils doivent donner la priorité au renforcement des capacités locales de formulation des politiques et de mise en œuvre des programmes. Ils doivent faire intervenir la société civile et favoriser les partenariats avec le secteur privé. Et ils doivent rationaliser les méthodes comptables et les procédures de notification. L'augmentation de ce type d'aide dépend aussi de la capacité du pays partenaire de se conformer aux normes de comptabilité et de bonne gestion financière s'appliquant à l'utilisation des fonds extérieurs.

40 *Les projets conduits par les partenaires peuvent avoir une incidence durable sur les moyens de subsistance et le bien-être des bénéficiaires.* Les projets de lutte contre la pauvreté produisent d'autant plus d'effets qu'ils s'inscrivent dans un cadre de développement plus vaste, par exemple une stratégie nationale de réduction de la pauvreté ou un programme sectoriel.



Ils ont plus de chances de contribuer durablement à la réduction de la pauvreté lorsqu'ils favorisent l'appropriation et la participation, se fondent sur des connaissances locales et sont axés sur l'accroissement des capacités. Les projets doivent être compatibles avec le contexte institutionnel et culturel dans lequel ils s'inscrivent, et recueillir l'adhésion de l'administration centrale, des autorités locales et de la société civile. Les organismes d'aide doivent éviter les petits projets ne touchant qu'une population limitée, ceux-ci faisant peser une charge excessive sur les maigres capacités du pays partenaire. Il faut aussi qu'ils abandonnent les méthodes interventionnistes de micro-gestion, dans la conception comme dans la mise en œuvre, car elles ne permettent pas d'assurer la durabilité des résultats obtenus lorsque le financement extérieur vient à expiration.

41 ***Le renforcement des capacités des partenaires de lutter contre la pauvreté doit être un objectif prioritaire de la coopération technique.*** La coopération technique au service du renforcement des capacités, qu'elle soit autonome ou intégrée dans des projets ou des approches sectorielles, peut jouer un rôle précieux et durable. Pour accroître ses effets, les organismes de développement doivent appliquer de bonnes pratiques ayant fait leurs preuves. Premièrement, il faut faire de l'autonomie et du principe de l'intervention minimale des objectifs stratégiques au lieu de se servir de la coopération technique pour assurer la réalisation de certaines tâches ou combler des lacunes dans les compétences locales. Deuxièmement, il faut planifier les activités de coopération technique dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté et des

programmes sectoriels nationaux, plutôt que de se fonder sur des propositions isolées émanant des donateurs. Troisièmement, il faut définir les objectifs en termes de résultats à atteindre plutôt que de ressources à fournir. Quatrièmement, il faut tirer parti des compétences des experts locaux et faciliter, si besoin est, la transmission du savoir-faire par des experts internationaux. Cinquièmement, comme dans le cas des projets et d'une grande partie de l'aide sectorielle, il faut renforcer les institutions et capacités existantes, tant publiques que privées, y compris les universités, au lieu de promouvoir des structures parallèles. Sixièmement enfin, il faut s'assurer que les coûts récurrents resteront supportables et seront pris en compte dans les budgets nationaux ou locaux. Ces bonnes pratiques s'appliquent également à la coopération financière.

42 Enfin, d'autres instruments qui occupent une place grandissante dans les portefeuilles des organismes de développement, comme l'allègement de la dette, l'aide humanitaire et l'appui à la coopération régionale, peuvent jouer un rôle capital dans la lutte contre la pauvreté.

VI La cohérence des politiques est importante

43 La réduction de la pauvreté exige des politiques cohérentes non seulement en matière de coopération pour le développement mais aussi entre les politiques des pays Membres de l'OCDE, afin d'éviter que les efforts de lutte contre la pauvreté déployés par les organismes de développement ne soient compromis par les politiques et les interventions d'autres secteurs du gouvernement. La cohérence des politiques au service de la réduction de la pauvreté à l'échelle mondiale doit devenir le fil directeur de l'action menée par chaque Membre au plan national. Les politiques suivies dans des domaines autres que la coopération pour le développement peuvent revêtir une plus grande importance pour le recul de la pauvreté dans les pays en développement. Ainsi, on estime que les droits de douane et subventions s'appliquant aux produits agricoles et manufacturés dans les pays industrialisés se traduisent, pour les pays en développement, par un manque à gagner annuel

équivalent au montant annuel de l'aide publique au développement. Si l'on y ajoute l'effet des barrières non tarifaires et de la réglementation des services liés au commerce et des droits de propriété intellectuelle, le chiffre correspondant peut même être trois fois plus élevé.

44 La cohérence des politiques constitue un défi politique de grande ampleur qui fait ressortir les intérêts de certains groupes particuliers et de la nation dans son ensemble. Les gouvernements poursuivent des objectifs très divers. Il se pourrait néanmoins que les responsables politiques soient aujourd'hui plus nombreux à accorder à la pauvreté une plus grande attention et un degré de priorité plus élevé qu'à d'autres objectifs nationaux. En effet, la pauvreté est source de dysfonctionnements et de désordres dans le monde, et elle a des retombées négatives telles que l'instabilité politique, la dégradation de l'environnement, les migrations illicites, la propagation des épidémies et d'autres problèmes internationaux.

45 Pour renforcer la cohérence des politiques, il est essentiel que les plus hautes autorités politiques fassent partager à l'ensemble des instances gouvernementales leur volonté de lutter contre la pauvreté à l'échelle mondiale et prennent des mesures afin d'améliorer la coordination des politiques. Presque tous les Membres du CAD ont exprimé publiquement avec force leur détermination à faire reculer la pauvreté. Le défi consiste à faire partager cette détermination à tous les échelons de l'administration et à s'en servir comme point de référence pour la formulation et la mise en œuvre des politiques. Les domaines les plus importants à cet égard sont les échanges et les investissements internationaux, l'agriculture et la sécurité alimentaire, les ressources naturelles et l'environnement, les questions sociales, la gouvernance et la prévention des conflits.

46 Rendre cohérentes les politiques suivies par les différentes instances gouvernementales est un processus complexe, mais de grands progrès dans cette voie peuvent être réalisés par certains moyens. On peut, par exemple, créer une structure politique, notamment un groupe de travail inter-institutions, pour faciliter les échanges et les consultations au

sein des ministères et entre ces derniers, élaborer un projet de lutte contre la pauvreté à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, vérifier systématiquement la compatibilité des textes législatifs avec l'objectif de réduction de la pauvreté, ou établir des groupes de réflexion interministériels sur des questions émergentes telles que la prévention des conflits.

47 Les organismes de développement ont un rôle important à jouer en tant que défenseurs des objectifs du développement et doivent veiller à ce que des mécanismes soient prévus pour assurer concrètement la cohérence des politiques. Ces mécanismes doivent bien entendu s'appliquer aux objectifs de développement et aux autres objectifs nationaux. Des réunions officielles sont un outil précieux pour l'amélioration de la cohérence, mais il est essentiel également d'acquérir une culture des contacts informels.

VII Changer notre manière de penser et d'agir

48 Les organismes d'aide devraient réfléchir à la manière dont ils vont aborder les changements institutionnels qui s'imposeront si la relation classique *donneur/bénéficiaire* est appelée à être redéfinie et transformée en une relation fondée sur le principe de partenariat, régie par les priorités des autorités du pays en développement et facilitée par un partage des connaissances et l'instauration d'un dialogue sur les politiques à suivre. L'évolution qui se dessine appellera dans bien des cas des changements dans les modes d'organisation, les pratiques, les systèmes d'incitation et la culture interne des organismes d'aide. Il s'agira notamment, si l'on veut vraiment progresser, de répondre aux questions suivantes :

49 *Que faut-il faire pour intégrer de façon systématique la réduction de la pauvreté dans toutes les activités des organismes d'aide ?*

■ Faire naître une véritable détermination de la hiérarchie, tant au niveau politique qu'au niveau de la définition de l'action, de façon à mobiliser

et focaliser *la motivation et la participation* de l'ensemble du personnel, des autres instances publiques et de la société civile autour d'une action plus résolument et plus fermement tournée vers le soutien à la lutte contre la pauvreté dans les pays partenaires. Il faut aussi que les *organismes d'aide se donnent une ambition claire, des orientations et une stratégie* pour aider les partenaires à faire reculer la pauvreté, en s'appuyant notamment sur des stratégies par pays, des approches sectorielles et des activités menées dans le cadre de projets.

L'objectif de réduction de la pauvreté doit imprégner l'ensemble des processus de planification et servir de critère pour la sélection et l'approbation des programmes et projets.

■ Compte tenu du caractère pluridimensionnel de la démarche à suivre, reconnaître la nécessité de *revoir les modes d'organisation afin de faciliter la coordination, les synergies en termes de compétences* et les échanges de savoir au sein des organismes d'aide. Les bonnes pratiques en la matière conjuguent deux démarches : l'une visant à rendre l'ensemble du personnel responsable de l'action menée pour faire reculer la pauvreté, l'autre consistant à désigner des « relais » ou « chefs de file » chargés d'amorcer le processus et d'enclencher la dynamique de changement institutionnel et d'apprentissage. Ces relais auront besoin de ressources et d'autorité pour agir efficacement.

■ *Admettre la nécessité pour les organismes d'aide de faire appel à des spécialistes offrant une palette de compétences plus diversifiée* (et capables en particulier de veiller à l'intégration de questions transversales importantes comme l'égalité homme-femme, la gestion des affaires publiques, l'environnement et les approches participatives). Il faudra doter les bureaux locaux de spécialistes de la pauvreté (notamment des spécialistes en macro-économie et des experts techniques). On pourra recourir à des personnels déjà présents sur place ou dans des centres régionaux, auxquels des agents du siège de l'organisme d'aide apporteront leur concours. Des programmes de formation aux questions et aux méthodes de lutte

contre la pauvreté devront être mis sur pied afin de développer la capacité du personnel de réagir avec clarté et en faisant preuve de recul.

■ *Encourager le travail en équipe en supprimant le cloisonnement entre les spécialités* de façon à mieux faire face au caractère pluridimensionnel de la pauvreté et à dépasser le stade des approches strictement sectorielles ou des stratégies conduites par les donateurs, ce qui aura des incidences sur la manière dont les organismes d'aide déploient et gèrent leurs ressources en personnel.

50 *Comment faire que les organismes d'aide collaborent plus efficacement sur le terrain avec leurs divers partenaires, sous la conduite des autorités locales ?*

■ *Alléger les contraintes créées par la multiplicité des exigences administratives et financières et améliorer la coordination interne des politiques et des activités.* L'effort devra porter avant tout sur la rationalisation, la simplification et l'harmonisation des pratiques, des procédures et des obligations en matière de notification, dans le respect des exigences de transparence de chaque organisme d'aide. Un soutien au renforcement des capacités locales en matière de reddition des comptes et de transparence de l'utilisation de l'aide (gestion financière, comptabilité et suivi) permettra d'améliorer la confiance des organismes d'aide et de faciliter toutes les actions ayant pour but de faire concorder les systèmes et procédures des organismes d'aide avec ceux des partenaires des pays en développement. Ce renforcement





ACDI/Roger Lemoyne

il convient de noter que la décentralisation n'est pas nécessairement une solution réaliste et/ou idoine dans le cas d'organismes d'aide de petite taille, compte tenu des surcoûts qui en résultent et du surcroît d'efforts qu'elle nécessite pour assurer la qualité des programmes définis localement et de la reddition des comptes. Cette remarque plaide encore plus fortement en faveur d'une intensification de la collaboration et des échanges de savoir-faire et d'informations entre tous les organismes d'aide, ainsi que d'une mobilisation accrue des compétences locales.

des capacités ne doit pas donner lieu à des activités indépendantes de chaque organisme, mais résulter d'une aide coordonnée.

- *Améliorer les moyens qu'ont les organismes de développement d'aider les gouvernements partenaires à élaborer leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté et à collaborer plus efficacement avec les autres partenaires et parties prenantes.* Cela pourra nécessiter un changement d'attitude de la part des organismes d'aide quant au rôle de la société civile dans la formulation des politiques. Les Membres doivent se montrer réalistes quant au temps nécessaire pour susciter une large adhésion aux stratégies de lutte contre la pauvreté et pour mobiliser les ressources requises du côté des pouvoirs publics des pays partenaires, en particulier lorsque ceux-ci ne disposent que de faibles capacités.
- *Décentraliser des ressources humaines et des pouvoirs de décision au profit des représentations locales.* Cela peut en effet se révéler utile à plusieurs titres. D'une part, cela permet de mieux appréhender la pauvreté dans le contexte du pays et de mieux réagir à l'évolution des conditions locales. D'autre part, cela facilite la constitution d'équipes pluridisciplinaires et un resserrement du dialogue et du partenariat grâce à l'instauration de contacts étroits et permanents avec d'autres partenaires locaux.
- *Dans les décisions de décentralisation, mettre en balance les avantages ci-dessus qui en découlent avec les éventuels inconvénients : augmentation des coûts et surexploitation ou dispersion excessive des compétences techniques.* Par ailleurs,

51 *Comment rehausser la capacité des membres du personnel des organismes d'aide de travailler en partenariat et leur motivation à le faire ?*

- *Inviter le personnel d'encadrement à mettre l'accent sur l'amélioration des compétences de nature à favoriser le partenariat (sens de la concertation, de la diplomatie et de la négociation, expérience de la coordination) et ouvrir de nouvelles possibilités d'échanges de personnel, de perfectionnement et de travail en équipe.*
- *Instituer des procédures de recrutement et des systèmes d'incitation (à l'intention du personnel permanent, temporaire et diplomatique) privilégiant les compétences et les résultats dans les domaines de la lutte contre la pauvreté et de l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres, la capacité de travailler en équipe et les efforts déployés pour enclencher et alimenter une dynamique de coordination avec les autres membres du personnel et les partenaires.*

52 *Comment faire que les modes d'organisation et les procédures des organismes d'aide favorisent une plus grande cohérence des politiques à l'échelle de l'ensemble de l'administration des pays Membres ?*

- *Mettre en place des dispositifs ou améliorer les dispositifs existants pour résoudre les conflits d'intérêts ou concilier des stratégies aux effets contradictoires.* L'amélioration de la cohérence des politiques exige en outre une volonté de consacrer du temps et des ressources à la mise en évidence et à

l'analyse des problèmes, et à la réflexion collective dans le cadre de diverses enceintes nationales et internationales. Plus précisément, il est capital, si l'on veut améliorer la cohérence globale des efforts de coopération pour le développement, de rapprocher et de rendre plus cohérentes les positions des organismes d'aide et des autres instances gouvernementales concernant les relations avec les institutions multilatérales.

VIII Atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés

- 53** La réduction de la pauvreté dans les pays en développement passera assurément par un recentrage des activités de coopération pour le développement et un renforcement de la cohérence des politiques. Pourtant, les efforts entrepris en ce sens n'auront que peu d'effet sans la mobilisation, le concours et la valorisation des ressources d'autres partenaires, notamment des gouvernements des pays partenaires, de la société civile et du secteur privé, mais surtout des pauvres eux-mêmes. Pour atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés, il nous faudra absolument unir toutes ces forces. Ces *Lignes directrices* proposent des informations, des données d'expérience et des orientations qui pourront aider les organismes d'aide bilatérale à instaurer, avec les pays partenaires, entre eux et avec les organismes multilatéraux, une collaboration de plus en plus fondée sur la coordination et la collégialité des décisions. Tous les partenaires au développement doivent s'appliquer de leur mieux à faire en sorte que les progrès qui marqueront ce siècle dans le domaine du développement résultent d'un véritable esprit de partenariat et bénéficient à tous sans exception.

Programme d'action pour les organismes bilatéraux

Les *Lignes directrices* définissent comme suit les priorités de l'action que les organismes bilatéraux doivent mener en collaboration avec leurs partenaires pour faire reculer la pauvreté :

- Soutenir des stratégies de lutte contre la pauvreté qui soient prises en charge et pilotées par les pays concernés, et se fonder sur les besoins et priorités recensés dans ces stratégies pour la programmation de leurs activités.
- Affecter une part plus importante de l'aide au développement aux pays où s'offrent les meilleures chances de faire reculer la pauvreté compte tenu du nombre de personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté absolue, de la détermination des pouvoirs publics à combattre la pauvreté et des résultats constatés de l'action menée. Réserver des ressources pour les pays devant faire face à des chocs extérieurs ou à des situations de conflit, et aux pays aux politiques de développement très insuffisantes.
- Réduire la charge que la coopération pour le développement impose aux partenaires locaux en regroupant les efforts (missions conjointes, recherche en collaboration, diagnostics communs, partage des coûts, etc.), en allégeant les contraintes administratives (par exemple en simplifiant, rationalisant et harmonisant les formalités et procédures ; en acceptant, chaque fois que c'est possible, les modèles de documents et de stratégies établis par le partenaire) et en coordonnant les approches et les actions des organismes d'aides.
- Consacrer le temps et les moyens nécessaires à l'édification, sur une base de réciprocité, de véritables partenariats au service de la lutte contre la pauvreté.
- Adapter leurs structures et leurs méthodes de travail aux enjeux et aux besoins des partenariats dans le domaine de la lutte contre la pauvreté (par exemple accroître la présence sur le terrain ; assouplir la prise de décision ; développer les aptitudes du personnel en matière d'accompagnement et de recherche de consensus ; renforcer la transparence et l'obligation de rendre des comptes aux autres partenaires).
- Œuvrer plus activement au développement des capacités humaines et institutionnelles des pays partenaires.
- Veiller à la prise en compte de la problématique homme-femme dans l'ensemble des politiques, programmes et instruments.
- Intégrer l'objectif du développement durable, notamment les problèmes d'environnement, dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté.
- Adopter, dans toute la mesure du possible, un échéancier pluriannuel pour la programmation et le financement des activités de lutte contre la pauvreté, afin d'accompagner les plans et budgets pluriannuels du gouvernement partenaire.
- Évaluer les résultats de la coopération pour le développement du point de vue de son impact sur la pauvreté, et élaborer les systèmes et méthodes de suivi et d'évaluation requis.
- Favoriser et appuyer les efforts locaux de suivi des programmes de lutte contre la pauvreté et de surveillance de l'utilisation des ressources extérieures et nationales dégagées par les programmes d'allègement de la dette.
- Encourager la définition d'indicateurs et d'objectifs locaux de réduction de la pauvreté, et renforcer les capacités locales en matière de statistique, d'analyse, de suivi et d'évaluation.

Objectifs	Cibles
I Éliminer l'extrême pauvreté et la faim	1 Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour
	2 Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim
II Assurer une éducation primaire pour tous	3 D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires
III Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	4 Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard
IV Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans	5 Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans
V Améliorer la santé maternelle	6 Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle
VI Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	7 D'ici à 2015, avoir stoppé la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance actuelle
	8 D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies, et avoir commencé à inverser la tendance actuelle
VII Assurer un environnement durable	9 Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales
	10 Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable salubre
	11 Réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis
VIII Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	12 Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire <i>Cela suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international</i>
	13 S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés <i>La réalisation de cet objectif suppose l'admission en franchise et hors contingents des produits exportés par les pays les moins avancés ; l'application du programme renforcé d'allègement de la dette des PPTE et l'annulation des dettes publiques bilatérales ; et l'octroi d'une APD plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté</i>
	14 Répondre aux besoins particuliers des petits États insulaires en développement <i>en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement et les conclusions de la 22^e session extraordinaire de l'Assemblée générale</i>
	15 Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement, par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme
	16 En coopération avec les pays en développement, formuler et appliquer des stratégies qui permettent aux jeunes de trouver un travail décent et utile
	17 En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement
18 En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que tous bénéficient des avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication	





Renforcer la sécurité des personnes



Réduire la pauvreté



Accroître la prospérité mondiale



Atténuer les tensions sociales et environnementales

