



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/50/396
6 septembre 1995
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session*
Point 97 i) de l'ordre du jour provisoire

DEVELOPPEMENT DURABLE ET COOPERATION ECONOMIQUE INTERNATIONALE :
COOPERATION INTERNATIONALE EN VUE D'ELIMINER LA PAUVRETE DANS
LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

Rapport du Secrétaire général

Introduction

1. Le présent rapport est présenté en application de la résolution 48/184 de l'Assemblée générale en date du 21 décembre 1993, intitulé "Coopération internationale en vue d'éliminer la pauvreté dans les pays en développement". Dans cette résolution, l'Assemblée générale a, entre autres, prié le Secrétaire général "d'engager les organes, organisations et organismes des Nations Unies, dans le cadre de l'aide qu'ils apportent aux pays en développement, à renforcer les capacités institutionnelles dont ils disposent pour exécuter leurs programmes d'élimination de la pauvreté et à adopter une approche coordonnée et intégrée qui tienne compte notamment du rôle et des besoins des femmes, en privilégiant les services sociaux, la création de revenu et une participation accrue des collectivités locales".

2. L'Assemblée générale a aussi prié le Secrétaire général de lui présenter à sa quarante-neuvième session un rapport actualisé axé, entre autres, sur la contribution que les institutions et organisations compétentes du système des Nations Unies pourraient utilement apporter aux programmes des pays, compte tenu d'échanges d'informations et de l'analyse du fonctionnement des programmes en cours, ainsi que des obstacles et des lacunes constatés au niveau opérationnel et de la coordination en raison du manque de ressources, et portant également sur les différents volets de stratégies multisectorielles.

* A/50/150.

3. La présentation du présent rapport a été reportée à la cinquantième session de l'Assemblée générale, les organismes du système étant jusqu'à cette année occupés à préparer le Sommet mondial pour le développement social dont le résultat, pensait-on, devait avoir une importante incidence sur les orientations et les priorités de leurs programmes.

4. Le présent rapport a été établi en consultation avec les organes, organisations et organismes des Nations Unies. Les informations sur les questions de programmation et de coordination au niveau des pays ont été fournies par un petit nombre de coordonnateurs résidents et des missions hors siège chargées de préparer l'examen triennal d'ensemble des orientations des activités opérationnelles, ainsi que par des travaux consacrés à l'élimination de la pauvreté par le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO) du Comité administratif de coordination (CAC).

5. On se souviendra utilement que les questions examinées dans le présent rapport sont étroitement liées à un certain nombre d'autres que l'Assemblée générale examinera dans le contexte de l'Année internationale pour l'élimination de la pauvreté, au prolongement du Sommet mondial pour le développement social, de la coordination du suivi des grandes conférences organisées par l'ONU et de l'examen des orientations des activités opérationnelles. Il convient donc de considérer le présent rapport en même temps que les autres qui sont soumis au titre des points de l'ordre du jour relatifs à ces questions.

L'ELIMINATION DE LA PAUVRETE, THEME COMMUN DE GRANDES CONFERENCES INTERNATIONALES

6. L'élimination de la pauvreté a figuré en bonne place en tant qu'objectif de toutes les grandes conférences organisées par l'ONU au cours des cinq dernières années. Le rapport du Secrétaire général sur la coordination du suivi des grandes conférences internationales dans les domaines économique et social et domaines connexes, présenté au Conseil économique et social à sa session de fond de 1995, a identifié la pauvreté parmi les 12 thèmes communs que ces conférences ont permis de mettre en évidence (voir E/1995/86, par. 57, et tableau 1). Néanmoins, aux fins du présent rapport, les résultats de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), de la Conférence internationale sur la population et le développement, du Sommet mondial pour le développement social et de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes sont particulièrement importants car ils ont une incidence directe sur les activités du système des Nations Unies au niveau des pays. Les principaux résultats de la CNUED, de la Conférence internationale sur la population et le développement et de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes sont présentés succinctement ci-après. Le Sommet pour le développement social ayant traité de façon exhaustive de l'élimination de la pauvreté, qui était l'un de ses trois grands thèmes, ses résultats sont examinés à part dans le prochain chapitre.

/...

7. A la CNUED, la communauté internationale a reconnu que le développement durable passait par la lutte contre la pauvreté 1/. Elle a souligné qu'il fallait s'attaquer simultanément aux problèmes de la pauvreté, du développement et de la gestion durable des ressources. C'est ce qui a conduit à établir l'objectif à long terme d'Action 21 pour permettre à tous les êtres humains d'avoir des moyens d'existence durables 2/.

8. Pour atteindre cet objectif, il a fallu avancer dans l'ordre des priorités les politiques qui favorisent la mise en valeur intégrée des ressources humaines. Le programme Action 21 prévoyait des mesures transversales dans les domaines de l'enseignement de base, des soins de santé primaire et maternelle et de la promotion de la femme, mais aussi pour accroître l'accès aux ressources dans le contexte du développement durable, particulièrement dans l'intérêt des pauvres des villes, des femmes, des enfants et des régions rurales. Afin d'éliminer la pauvreté, des mesures sont aussi réclamées pour faire en sorte que les femmes et les hommes puissent décider librement et en toute responsabilité du nombre et de l'espacement de leurs enfants et aient les mêmes droits de le faire.

9. Le programme Action 21 a pour objet d'encourager une approche communautaire à la réduction de la pauvreté et à la durabilité. Il appelle donc des mesures qui permettent aux groupes locaux et communautaires de contribuer à atténuer la pauvreté et à accroître la durabilité 3/.

10. Les régions frappées par la pauvreté ont été prises pour cibles de stratégies et de programmes dans les domaines de l'élimination et de l'atténuation de la pauvreté, de la mobilisation des emplois et des revenus, de la mobilisation des ressources et de l'environnement.

11. Des programmes propres à chaque pays et conçus pour éliminer la pauvreté, des efforts internationaux qui épaulent les efforts nationaux et créent un environnement international favorable étaient tous indispensables pour l'élimination de la pauvreté. La CNUED a lancé un appel à tous les Etats et à tous les peuples pour qu'ils coopèrent afin d'éliminer la pauvreté 4/. Le système des Nations Unies a été invité à placer l'élimination de la pauvreté au premier rang de ses priorités et, pour cela, entre autres, à aider les gouvernements à élaborer et mettre en oeuvre des plans d'action nationaux d'élimination de la pauvreté et de développement durable, à renforcer la coordination des mesures liées à l'élimination de la pauvreté 5/ et à faire en sorte que le cadre économique international et les politiques des organisations internationales prennent en compte les préoccupations sociales et écologiques 6/.

Conférence internationale sur la population et le développement

12. La Conférence internationale sur la population et le développement a marqué la reconnaissance des rapports d'influence réciproque entre la pauvreté persistante et généralisée et les paramètres démographiques. Elle a mis en évidence la complémentarité et les synergies positives qui existent entre les

/...

efforts de réduction de la pauvreté et les stratégies conçues pour ralentir la croissance démographique, permettre le progrès économique, améliorer la protection de l'environnement et réduire les modes de consommation et de production qui ne peuvent pas être durables 7/. Les stratégies de développement durable, les stratégies démographiques et les efforts pour réduire la pauvreté doivent donc être conçus et mis en oeuvre en conjonction les uns avec les autres.

13. De même que la CNUED, la Conférence internationale sur la population et le développement a réaffirmé que l'élimination de la pauvreté était une condition nécessaire du développement durable 8/. Elle a réaffirmé sans ambiguïté que la pauvreté était incompatible avec l'idée de développement, les droits et les aspirations des femmes et des hommes étant au centre de celui-ci. Comme la CNUED, elle a lancé un appel pour l'exercice du droit au développement 9/. Elle a aussi affirmé que les êtres humains avaient droit à un niveau de vie suffisant pour eux-mêmes et leurs familles 10/.

14. La Conférence internationale sur la population et le développement a demandé que les investissements consacrés à la mise en valeur des ressources humaines figurent au premier rang des priorités et qu'il soit tenu particulièrement compte des membres défavorisés de la société. L'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes était une condition préalable de l'élimination de la pauvreté, de même que de la protection et de la préservation de l'environnement, d'une croissance économique soutenue et du succès des objectifs en matière de population. Les mesures visant à renforcer la sécurité alimentaire à tous les niveaux et à faciliter la création d'emplois respectueux de l'environnement et productifs relevaient aussi de l'élimination de la pauvreté.

15. De même que la CNUED, la Conférence des Nations Unies sur la population et le développement a lancé un appel à tous les Etats et à tous les peuples pour qu'ils collaborent afin d'éliminer la pauvreté. Elle a souligné l'importance d'un environnement économique international propice, les besoins particuliers des pays en développement dans le domaine de l'élimination de la pauvreté, et la situation des pays en transition 11/. Elle a prié instamment les gouvernements de consacrer une part accrue des dépenses publiques et de l'aide publique au développement au secteur social et, en particulier, à l'élimination de la pauvreté 12/.

Quatrième Conférence mondiale sur les femmes

16. La persistance et l'aggravation du fardeau que la pauvreté fait peser sur les femmes ont été l'un des domaines critiques au sujet desquels le projet de programme d'action de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes a considéré qu'il fallait une action stratégique de la part des gouvernements et de la communauté internationale 13/.

17. La Conférence mondiale a souligné que, si les femmes supportaient une part disproportionnée du fardeau que représente la pauvreté, elles ne

/...

bénéficiaient pas des politiques macro-économiques et sociales car celles-ci insistaient trop exclusivement sur le secteur structuré et ne tenaient pas compte des différences de leur impact sur les hommes et sur les femmes. Elle a souligné que la démarginalisation des femmes était essentielle si l'on voulait faire disparaître la pauvreté, étant donné que les femmes participaient à la vie économique et à l'élimination de la pauvreté par leur travail rémunéré et par celui qui ne l'était pas.

18. La Conférence a lancé un appel aux gouvernements pour qu'ils revoient, adoptent et appliquent des politiques macro-économiques et des stratégies de développement répondant aux besoins et aux efforts des femmes dans la lutte contre la pauvreté dans le cadre du développement durable 14/. Il fallait pour cela analyser toutes les politiques et tous les programmes du point de vue des femmes aussi bien que des hommes, et les institutions financières et les institutions de développement multilatérales devaient agir pour évaluer et réduire autant que possible les inconvénients que les politiques macro-économiques présentent sur le plan social et du point de vue de l'égalité entre les hommes et les femmes.

19. La Conférence a demandé aussi que l'on agisse pour reconnaître les droits des femmes aux ressources économiques et veiller à ce qu'elles y aient accès. Il fallait, entre autres, revoir les lois et les pratiques administratives qui apparaissent limiter les droits des femmes. La Conférence a aussi demandé que des mesures soient prises pour donner aux femmes accès aux mécanismes et institutions d'épargne et au crédit et que des travaux de recherche soient consacrés à des méthodes et des données statistiques qui permettent à toutes les politiques et à tous les programmes de prendre en compte les questions de rapports entre les hommes et les femmes et aux femmes de surmonter la pauvreté.

II. LE SOMMET MONDIAL POUR LE DEVELOPPEMENT SOCIAL, CADRE D'UNE COOPERATION INTERINSTITUTIONS POUR L'ELIMINATION DE LA PAUVRETE

20. Dans le passé, la coordination et la coopération entre les organismes des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté ont fait l'objet de rapports et de débats intergouvernementaux. Dernièrement, en 1992, le Conseil économique et social a consacré son débat relatif à la coordination à cette question en se fondant sur un rapport du Secrétaire général (E/1992/47). Ce rapport présentait un modèle de coordination étendu et positif devant aboutir à une suite cohérente d'activités conçues pour atteindre un objectif commun. De fait, il a relevé qu'une collaboration effective ne pouvait exister que là où il y avait des objectifs communs qui, eux-mêmes, devaient être le produit de consultations et d'accords entre les organismes du système au sujet des principales priorités et des mesures qu'elles appelaient. Pour cela, il était absolument indispensable que les organes intergouvernementaux centraux établissent un ordre de priorité politique pour le système. Le système des Nations Unies suivrait ensuite les stratégies et les approches d'ensemble

/...

ainsi conçues comme cadre et lignes directrices concrètes afin d'élaborer des plans et des programmes harmonisés et, également, d'évaluer en commun les résultats et l'impact.

21. La communauté d'objectifs et la volonté indispensable, de la part de la communauté internationale, au niveau politique le plus élevé, pour éliminer la pauvreté se sont dégagées des grandes conférences organisées récemment par l'ONU, entre autres la CNUED, la Conférence des Nations Unies sur la population et le développement, la quatrième Conférence mondiale sur les femmes et, surtout, le Sommet mondial pour le développement social, dont la pauvreté a été l'un des trois grands thèmes. Plus précisément, les approches et stratégies nationales et internationales ont été décrites dans la Déclaration et le Programme d'action adoptés par le Sommet mondial pour le développement social. Le résultat du Sommet fournit donc un cadre cohérent d'action à l'échelle du système dans ce domaine. La Déclaration et le Programme d'action de Copenhague expriment un consensus international sur les principes et les buts, les engagements pris et les mesures nécessaires pour éliminer la pauvreté et fournissent des repères pour l'élaboration et l'évaluation de l'activité à l'échelle du système. L'élimination de la pauvreté est clairement apparue comme l'une des grandes priorités de développement du Sommet.

22. Au Sommet, les chefs d'Etat ou de gouvernement se sont engagés à "améliorer et à renforcer, par l'intermédiaire de l'ONU et d'autres institutions multilatérales, le cadre de coopération internationale, régionale et sous-régionale aux fins du développement social, dans un esprit de partenariat". En conséquence ils sont convenus d'obtenir l'appui et la coopération du système des Nations Unies, des organismes internationaux de développement et des banques multilatérales de développement "en vue de la prise de mesures appropriées et coordonnées pour assurer un progrès régulier et durable dans la réalisation des objectifs et de la concrétisation des engagements convenus lors du Sommet. L'Organisation des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods devraient procéder, à intervalles réguliers, à un dialogue à caractère technique, y compris sur le terrain, en vue d'une meilleure coordination de l'assistance pour le développement social". Les gouvernements ont aussi décidé de prendre les mesures voulues et de mettre en place "les mécanismes nécessaires pour mettre en oeuvre le Programme d'action adopté au Sommet mondial pour le développement social et en assurer le suivi, avec l'aide, sur demande, des institutions spécialisées, des programmes et des commissions régionales du système des Nations Unies, en faisant largement appel à tous les secteurs de la société civile" 15/.

23. Le Programme d'action de Copenhague insiste énergiquement sur l'élaboration de stratégies intégrées pour éliminer la pauvreté. Ces stratégies devraient consister principalement à encourager une croissance économique soutenue dans le contexte du développement durable et du progrès social, exiger que cette croissance repose sur une large base et offrir des possibilités égales à tous. Dans le contexte des plans nationaux, le Programme prévoit qu'il faudrait s'attacher en particulier à créer des emplois

/...

en tant que moyens d'éliminer la pauvreté, de prendre dûment en considération la santé et l'éducation, de donner une priorité plus élevée aux services sociaux de base, d'assurer le revenu des ménages et de faciliter l'accès aux actifs productifs et aux débouchés économiques. Les gouvernements sont engagés à intégrer les objectifs de lutte contre la pauvreté aux politiques économiques et sociales et à la planification aux niveaux local, national et, le cas échéant, régional. Le Programme prévoit en outre qu'il conviendrait de démarginaliser les pauvres et leurs organisations en assurant leur pleine participation à la formulation des objectifs ainsi qu'à la conception, à l'application, au suivi et à l'évaluation des stratégies et programmes nationaux d'élimination de la pauvreté, et en tenant compte des problèmes spécifiques des femmes dans la planification et la réalisation des politiques et programmes.

24. Le Programme d'action de Copenhague précise que pour favoriser une approche intégrée au niveau national, il est nécessaire de formuler ou de renforcer d'ici à 1996 des stratégies intersectorielles d'ensemble permettant de concrétiser les résultats du Sommet et les stratégies nationales en vue du développement social, y compris les mesures des gouvernements, les mesures prises par les Etats en coopération avec d'autres gouvernements, des organisations internationales, régionales et sous-régionales et les mesures prises dans le cadre d'un partenariat et en coopération avec des protagonistes de la société civile et le secteur privé, des responsabilités propres revenant à chacun en fonction d'un ordre de priorité et de calendriers convenus.

25. Il est demandé à chaque pays de procéder à une définition précise et à une évaluation de la pauvreté absolue, de préférence avant 1996, année où l'Assemblée générale fera le bilan des mesures prises pour appliquer les résultats du Sommet concernant l'élimination de la pauvreté dans le cadre des activités liées à l'Année internationale pour l'élimination de la pauvreté (des renseignements supplémentaires au sujet de l'Année seront communiqués dans un rapport distinct). Le Programme d'action de Copenhague recommande aussi que l'Assemblée générale, à sa cinquantième session, proclame la première Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté, à la suite de l'Année internationale pour l'élimination de la pauvreté en 1996, en vue d'examiner des initiatives supplémentaires tendant à venir à bout de la pauvreté.

III. BILAN DES POLITIQUES, STRATEGIES MULTISECTORIELLES ET PROGRAMMES CONCERNANT LA PAUVRETE

A. Typologie des activités du système des Nations Unies visant l'élimination de la pauvreté

26. Vu la complexité de la question de la pauvreté et la diversité des activités entreprises à ce sujet par les organismes du système, il serait utile de les regrouper en fonction des objectifs que chacune de ces activités est censée atteindre. De fait, le CCPQO 16/ a effectué récemment un tel

/...

travail pour faciliter l'examen des politiques et des programmes du système relatifs à l'élimination de la pauvreté.

27. Le CCPQO regroupe le travail des organismes des Nations Unies dans les catégories suivantes :

a) Le travail d'analyse qui consiste principalement à définir la pauvreté et ses facteurs, concevoir des méthodes d'évaluation de la pauvreté et mettre au point les indicateurs correspondants. Au cours de la dernière décennie, un sujet particulièrement intéressant a été l'impact sur la pauvreté des stabilisations, de l'ajustement structurel et des réformes économiques et sociales adoptés par un grand nombre de pays avec les conseils et l'assistance du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. Les résultats de cette recherche ont largement déterminé la conception et la teneur des programmes d'ajustement plus récents;

b) Les activités génératrices de revenus qui visent à accroître le revenu des pauvres par la création d'emplois et le développement de la productivité et insistent sur les secteurs dans lesquels les pauvres sont les plus nombreux;

c) Les travaux publics à fort coefficient de main-d'oeuvre : l'affectation d'une main-d'oeuvre importante à la production d'actifs, biens et autres services nécessite l'application de méthodes et de systèmes de travail qui optimisent le coefficient main-d'oeuvre, généralement par l'association rentable de main-d'oeuvre et de matériel léger;

d) L'accès aux services de base : de nombreux organismes des Nations Unies participent à des activités qui ouvrent aux pauvres l'accès aux services de base, y compris l'approvisionnement en eau pure, l'assainissement et l'hygiène, les installations de soins de santé primaire et d'éducation de base moyennant un coût faible, ou développent cet accès;

e) Les fonds sociaux et les filets de sécurité : plusieurs organismes des Nations Unies participent de plus en plus à la fourniture de fonds ou d'assistance technique en vue de la création de diverses formes de fonds sociaux et de filets de sécurité pour protéger les groupes vulnérables;

f) La participation des pauvres : plusieurs organismes ont de plus en plus tendance à faire participer les pauvres à leurs programmes et projets. La participation est considérée par certaines comme souhaitable en elle-même en tant qu'elle démarginalise les pauvres; d'autres estiment que la participation accroît l'efficacité économique et la durabilité des projets contre la pauvreté;

g) Les activités de lutte contre la discrimination : des organismes contribuent à réduire la discrimination de diverses façons, entre autres par la collecte, l'analyse et la diffusion d'information concernant les pratiques

/...

discriminatoires, la création de normes internationales, l'amélioration de la situation sur le marché du travail et la lutte contre le travail des enfants;

h) La surveillance de l'évolution de la pauvreté : un certain nombre d'organismes s'occupent soit de mesurer la pauvreté, soit de diffuser des informations à son sujet et un petit nombre participe directement à la collecte de données sur la pauvreté. Au niveau interinstitutions, la pauvreté est mesurée par une équipe spéciale de la Commission de statistique de l'ONU. Le Sous-Comité sur le développement rural du CAC a étudié divers aspects de stratégies visant à atténuer la pauvreté.

B. Les politiques du système des Nations Unies et les stratégies multisectorielles

28. Se fondant sur le consensus mondial qui s'est exprimé au Sommet mondial pour le développement social, la plupart des organisations ont conçu des politiques et des stratégies multisectorielles étendues qui serviront de point de départ à l'élaboration de programmes spécifiques de lutte contre la pauvreté. Le CCPQO relève 17/ dans ce contexte que les organismes des Nations Unies s'accordent maintenant largement à estimer que le mieux pour atténuer la pauvreté est d'arriver à appliquer une stratégie de développement visant une croissance économique soutenue et équitable. Une croissance plus équitable implique presque invariablement des schémas de croissance à plus fort coefficient de main-d'oeuvre qui développent la demande de main-d'oeuvre, principale ressource des pauvres, et soient plus équitables. Il est possible de renforcer les effets de la croissance sur la création d'emplois en investissant dans les secteurs économiques à fort coefficient de main-d'oeuvre (en particulier, dans l'agriculture) par le développement des investissements consacrés au capital humain (programmes dans les domaines de l'éducation de base, des soins de santé primaire, de la nutrition et de la population) et en réduisant ou en éliminant les distorsions des prix des facteurs relatifs qui résultent d'un dysfonctionnement du marché du travail ou du marché du crédit. A ce sujet, une importance accrue est maintenant accordée à la durabilité du développement. On trouvera ci-après un bref bilan de telles politiques et stratégies.

29. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) estime que la fourniture de services sociaux de base constitue l'un des moyens les meilleurs et les plus rentables de combattre les pires manifestations de la pauvreté. Il consacre donc l'essentiel de son appui et de ses ressources opérationnels à fournir de services sociaux de base dans l'intérêt de la survie, de la protection et du développement des enfants et des femmes. Dans le contexte de l'initiative 20/20, telle qu'elle ressort des résultats du Sommet mondial pour le développement social, les services sociaux de base sont considérés comme englobant l'éducation de base, les soins de santé primaire et les services de planification de la famille, les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement à bon marché et les programmes relatifs à la nutrition. L'UNICEF accorde une attention spéciale aux enfants dans des conditions

/...

particulièrement difficiles, notamment aux enfants des rues et au travail d'enfants.

30. L'UNICEF a fait sien le principe d'un "ajustement à visage humain", encourageant une refonte des programmes d'ajustement qui permette aux pauvres de participer plus efficacement au développement économique et social et garantisse leur protection en période de stagnation économique et d'austérité budgétaire. En particulier, il a insisté pour que le débat porte non plus tant sur la primauté des politiques macro-économiques que sur le niveau intermédiaire - les instruments de politique qui déterminent les affectations de ressources dans un cadre macro-économique donné. Ces instruments sont, entre autres, la répartition des dépenses publiques, l'utilisation de l'aide, l'octroi de crédit, la politique des revenus et des prix, la fiscalité, etc. L'UNICEF continuera de collaborer avec le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et d'autres organismes pour effectuer une analyse des finances publiques qui encourage l'affectation de ressources plus importantes aux services sociaux de base.

31. L'expérience de l'UNICEF dans le domaine de l'élimination de la pauvreté l'a conduit à appuyer des programmes dans certains domaines particuliers. La féminisation de la pauvreté, particulièrement la prépondérance et la multiplication rapide des foyers dirigés par des femmes, est l'un des principaux motifs de préoccupation de l'UNICEF dans son travail en zone rurale aussi bien qu'en zone urbaine. Les interventions prévues par les programmes à l'intention de ce groupe, bien qu'ils aient surtout un caractère curatif, se sont révélées particulièrement efficaces à l'égard des pires effets de la pauvreté. Des programmes de prévention plus autonomes visent, entre autres, à aider les fillettes. L'UNICEF oeuvre avec les gouvernements et les collectivités pour mieux armer les fillettes par des interventions précoces dans les domaines de la santé et de l'éducation. Dans l'intérêt de la société en général, l'UNICEF s'attache à favoriser l'élimination de la discrimination entre les hommes et les femmes dans les familles et les programmes sociaux. L'UNICEF se guide dans son travail sur les résultats du Sommet mondial pour les enfants où les gouvernements ont convenu, d'ici à l'an 2000, de réduire d'un tiers la mortalité infantile et la mortalité des enfants de moins de cinq ans, de diminuer de moitié les taux de mortalité et de malnutrition maternelles, de réduire de moitié le taux d'analphabétisme des adultes, d'assurer un accès universel à une eau potable pure et à l'assainissement, ainsi qu'à l'enseignement de base et de mieux protéger les enfants dans des situations particulièrement difficiles.

32. Au niveau des pays, l'UNICEF participe à l'analyse de la pauvreté en préparant l'analyse de situation des enfants et des femmes. En outre, les programmes nationaux d'action pour la survie, la protection et le développement des enfants dans les années 90 donnent une importance plus large au problème de la pauvreté et créent le cadre programmatique et institutionnel qui permettra d'atteindre les objectifs nationaux. L'UNICEF s'attache à

/...

harmoniser l'analyse de situation, les programmes nationaux d'action et la note de stratégie nationale.

33. Le Programme alimentaire mondial (PAM) a pour mission d'atténuer la faim et la pauvreté. La conception et la mise en oeuvre de ses programmes d'assistance reposent sur une large participation, et les programmes sont tout particulièrement destinés aux femmes et aux enfants. Le PAM a élaboré pour les projets des lignes directrices qui précisent la nature et le type de collaboration avec d'autres organismes du système des Nations Unies en vue de la préparation et de la mise en oeuvre de ses projets. Le PAM a commencé de préparer des plans de stratégie nationale pour évaluer son avantage comparé dans la lutte pour l'élimination de la pauvreté. Pour cela, il évalue la pauvreté et l'insécurité alimentaire, étudie les politiques et les stratégies par lesquelles les gouvernements cherchent à y remédier et examine les rôles comparés d'autres organismes donateurs et ONG dans l'élimination de la pauvreté et la réduction de l'insécurité alimentaire. Les plans de stratégie nationale examinent le rôle et les besoins des femmes, la fourniture de services sociaux, les possibilités d'aide à la création de revenus et l'ampleur de la participation des collectivités. A ce titre, il tient compte des aspects sectoriels tels que la féminisation de la pauvreté, la pauvreté rurale et la pauvreté urbaine.

34. On revoit actuellement les règles générales du PAM pour lui permettre d'adopter une approche-programme reposant sur des stratégies propres à chaque pays. Les programmes de pays, conçus à partir des plans de stratégie nationale, se conformeront aux dispositions de la résolution 47/199 de l'Assemblée générale. Selon le PAM, les avantages tiennent entre autres à la souplesse opérationnelle accrue et à une plus grande prévisibilité pour les gouvernements bénéficiaires. Ils devraient conduire à une amélioration des mécanismes de répartition et, par là, de l'utilisation des ressources qui ne sont plus utilisées simplement pour parer au plus pressé. La souplesse, en particulier, permettra non seulement de modifier le contenu des programmes au cas où cela apparaîtrait brusquement nécessaire, mais aussi de répondre aux exigences de la coordination et de l'intégration interinstitutions. Les lignes directrices pour l'établissement des plans de stratégie nationale/programmes de pays indiquent comment établir des liens entre eux et la note de stratégie nationale.

35. Le FNUAP participe à la contre la pauvreté en encourageant et appliquant des programmes concernant la population et le développement durable. Les activités appuyées par le FNUAP s'adressent principalement aux pays les moins avancés et aux groupes ruraux et urbains à faible revenu, et particulièrement aux femmes en âge de procréer. A ce sujet, tous les programmes appuyés par le FNUAP, en définitive, sont destinés aux pauvres et conçus pour favoriser un développement social et économique qui conduise à l'élimination de la pauvreté. Le FNUAP approche le développement social, entre autres, par la fourniture de services sociaux (enseignement, santé, planification de la famille), la création d'emplois et la participation des collectivités aux efforts de développement. Les programmes de pays du FNUAP insistent beaucoup

/...

sur l'égalité entre les sexes et l'équité dans la formulation, l'application et l'évaluation de tous les programmes relatifs à la population. Au premier rang des priorités figurent la prise en compte des éléments concernant la population dans les ensembles conceptuels qui déterminent plus généralement le développement, par exemple les notes de stratégie nationale, les plans évolutifs de développement, les programmes d'ajustement structurel et les plans-cadres des politiques sectoriels. Parmi ces éléments figure la démarginalisation des femmes - leur participation à toutes les activités de développement à tous les niveaux, depuis les programmes relatifs à la santé et à l'alphabétisation jusqu'à la création de revenus et d'emplois.

36. L'objectif principal de la Banque mondiale consiste à aider les pays à réduire la pauvreté et relever les niveaux de vie. La stratégie de réduction de la pauvreté que la Banque invite les pays à suivre est pluridimensionnelle et vise, entre autres, une croissance économique exigeant de la main-d'oeuvre et ayant une large base, la mise en valeur des ressources humaines et la création de réseaux de sécurité pour les pauvres et les personnes vulnérables. La Banque mondiale définit son assistance à chaque pays dans une stratégie d'aide pour ce pays, établie principalement à partir des conclusions d'une analyse de la pauvreté dans le pays considéré, de bilans des dépenses publiques et d'autres études économiques et sectorielles; elle dispose ainsi d'un instrument important pour adapter son assistance - conseils d'orientation, assistance technique, prêts aux projets ou prêts à l'appui de réformes politiques - à la situation particulière de chaque pays. Pour analyser en détail la pauvreté, la Banque utilise les résultats des enquêtes sur les ménages. De plus en plus, elle adopte une approche à l'analyse de la pauvreté fondée sur la participation : les pauvres eux-mêmes participent à la définition de leurs problèmes et de leurs besoins et aussi à la conception et à la mise en oeuvre effectives des projets.

37. Les conseils donnés par le FMI au sujet des politiques insistent de plus en plus sur la dimension sociale de l'ajustement et la surveillance du Fonds et les politiques économiques de ses membres tiennent davantage compte des questions sociales, de même que son appui financier aux pays membres qui appliquent des programmes d'ajustement et son assistance technique. Le FMI souligne l'importance d'une stratégie de la croissance de haute qualité qui implique, entre autres, de poursuivre des politiques économiques favorisant la stabilité macro-économique, de mettre en oeuvre des politiques structurelles conçues pour laisser les forces du marché répartir les ressources et créer un environnement propice à l'activité du secteur privé, d'appliquer des politiques sociales saines prévoyant, entre autres, des filets de sécurité pour protéger les groupes pauvres et vulnérables pendant la période d'ajustement et de renforcer la gestion économique. Dans ce contexte, les conseils donnés par le Fonds en matière de politique insistent sur les incidences macro-économiques, la rentabilité et la viabilité financière des choix de politique sociale.

38. Le FMI indique qu'il cherche continuellement à améliorer les conseils qu'il donne au sujet des politiques et sa conception des programmes en

/...

fonction de l'expérience. Il continuera à donner des conseils au sujet de politiques macro-économiques saines visant une croissance de haute qualité - croissance qui favorise l'emploi, la réduction de la pauvreté et une plus grande équité - et, ce faisant, il veillera davantage aux questions sociales. Il estime nécessaire d'aider les gouvernements à analyser les inégalités existantes, en particulier celles de l'accès à l'enseignement, à la santé et aux ressources économiques telles que le crédit et la terre. Ensuite, il faut aider les gouvernements à rendre les dépenses publiques plus équitables en diminuant celles qui ne sont pas productives, comme les dépenses militaires, et en relevant le niveau et améliorant la qualité des dépenses consacrées aux soins de santé primaire, à l'enseignement et à l'infrastructure rurale. Il importe que les politiques budgétaires soient compatibles avec les objectifs que le gouvernement s'est fixés dans le domaine social, soient transparentes et soient appuyées par les politiques d'aide des donateurs. En outre, il faut aider les gouvernements à remédier aux faiblesses structurelles - y compris l'absence d'institutions financières - dans les zones rurales où vivent la plupart des pauvres. Enfin, par des entretiens portant sur les politiques et une assistance technique, le FMI peut contribuer à donner aux gouvernements plus de moyens de surveiller l'évolution sociale et de poursuivre des politiques sociales transparentes.

39. L'atténuation de la pauvreté rurale dans le monde en développement constitue la mission unique du Fonds international de développement agricole (FIDA). Toutes les activités du FIDA - les projets hors siège en vue de l'adaptation de la recherche et de l'édification institutionnelle - sont axés sur ce seul objectif. Bien que sa tâche principale ait consisté à aider les petits exploitants à accroître leur production alimentaire et leurs revenus et à permettre davantage aux personnes qui ne possèdent pas de terre en zone rurale de se lancer dans des activités génératrices de revenus, le FIDA s'est aussi attaché à améliorer la qualité de vie des pauvres. Il encourage et aide la population à participer activement à toutes les phases du développement, depuis la planification jusqu'à la mise en oeuvre, au suivi et à l'évaluation des projets. Pour faciliter cette participation, il fournit un appui indispensable sous forme de crédit, de services de vulgarisation et de formation ainsi que de techniques appropriées, qui vont de pair avec les efforts qu'il déploie pour veiller à ce que l'ensemble des politiques soit favorable aux pauvres ruraux.

40. Les missions de programmation spéciales représentent l'étape analytique qui sert à agencer la politique du FIDA dans les pays et sa stratégie d'investissement. Ces missions sont chargées d'indiquer clairement quels sont les groupes cibles et les activités prioritaires auxquels doit bénéficier l'assistance du FIDA aux projets dans le cadre d'une stratégie de développement à longue échéance pour le pays considéré. Les missions font entre autres un bilan de la nature et de l'impact des instruments politiques qui déterminent la capacité de production, les possibilités d'emploi, la création de revenus et le niveau de vie des pauvres ruraux. Pour disposer des indications particulières dont il a besoin concernant la stratégie nationale et le développement des projets, le FIDA a conçu les études de stratégie

/...

nationale, en tant que mécanismes complémentaires. Ces études font le bilan de l'essentiel des activités du FIDA dans le pays par rapport aux principaux obstacles rencontrés par les petits exploitants et les pauvres ruraux. Elles évaluent l'importance des problèmes de mise en oeuvre, tant pour la formulation de stratégies générales que pour la conception des projets, et formulent des lignes directrices pour les opérations du FIDA. La stratégie opérationnelle du FIDA est axée sur les bénéficiaires, avant tout les petits exploitants et les agricultrices rurales pauvres afin d'accroître leur production agricole, les personnes qui ne possèdent pas de terres et les très petits exploitants afin de développer leurs revenus non agricoles, et les autres pauvres ruraux que les principales activités de développement ne touchent pas, par exemple les personnes qui vivent à l'écart, les autochtones ou les personnes culturellement isolées, ainsi que les réfugiés, pour les inclure dans le processus de développement. La stratégie vise aussi à permettre aux pauvres de mieux accéder aux ressources de base et aux possibilités du marché et à développer la participation de la population et l'édification institutionnelle à la base, ainsi qu'aux niveaux local, régional ou national. Afin de s'acquitter de sa mission, le FIDA a dû accumuler, au sujet de la pauvreté rurale, des connaissances qui dépassent largement les données macro-économiques disponibles et nécessitent la collecte systématique de données micro-économiques qui appréhendent les réalités extrêmement diverses des pauvres ruraux.

41. Le FIDA fait savoir qu'il a participé, dans le cadre du système, à un certain nombre d'équipes spéciales et d'activités de coordination qui ont fait suite aux grandes conférences internationales, et qu'il continuera de le faire. En tant que membre du Groupe consultatif mixte des politiques, le FIDA a joué un rôle de premier plan dans la création d'un groupe de travail sur l'environnement et le développement durable et, en sa qualité de président pour la période 1995-1996, ne ménagera aucun effort pour développer la collaboration interinstitutions dans ce domaine ainsi que d'autres, qui sont essentiels et ont trait au rôle de l'ONU dans l'atténuation de la faim et de la pauvreté.

42. La Déclaration de principes et le Programme d'action de la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural ont déterminé les activités consacrées par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) à l'élimination de la pauvreté, depuis 1979. La FAO a réorienté divers services pour mieux aider les gouvernements à répondre aux problèmes rencontrés par les pauvres ruraux et d'autres groupes désavantagés - pauvres ne possédant pas de terres, femmes rurales, cultivateurs à bail, ouvriers non agricoles et éleveurs. Dans le cadre de ses programmes, la FAO collabore avec les gouvernements pour opérer les transformations institutionnelles et structurelles qui permettront aux pauvres ruraux d'accéder plus facilement aux ressources naturelles et aux moyens de production tels que le crédit, et de renforcer leurs capacités de production grâce à la formation et à des activités de coopérative. Le Plan d'action révisé de la FAO pour l'intégration des femmes au processus de développement (1996-2001) et le Plan d'action de la FAO pour la participation populaire au

/...

développement durable fournissent des cadres et des mécanismes institutionnels qui encouragent et facilitent les efforts visant à surmonter les obstacles et à accroître la participation des femmes et des hommes ruraux en tant qu'agents et bénéficiaires du développement économique, social et politique. A l'égard en particulier des femmes, la FAO cherche à encourager l'équité entre les sexes dans l'accès aux moyens de production (terres, main-d'oeuvre, capital et technologie) et aux services (vulgarisation, crédit, commercialisation, etc.) et leur maîtrise, à faire participer davantage les femmes aux processus de décision et de formulation des politiques à tous les niveaux et à encourager les actions qui réduisent la charge de travail des femmes et accroissent leurs possibilités d'activités génératrices de revenus et d'emplois rémunérés.

43. Au niveau des pays, la FAO a collaboré avec des organismes des Nations Unies pour envoyer des missions interinstitutions chargées de conseiller au sujet des politiques dans plus de 30 pays d'Afrique, d'Asie et du Pacifique et d'Amérique latine; ces missions étaient chargées de donner des conseils au sujet de l'adoption de politiques et de stratégies nationales qui garantissent l'élimination durable de la pauvreté par une croissance équitable avec la participation de la population.

44. L'Organisation internationale du Travail (OIT) considère que la création d'emplois productifs représente la meilleure approche à l'élimination de la pauvreté et doit être le principal thème d'une approche intégrée au développement portant, entre autres, sur le rôle et les besoins des femmes, la fourniture de services sociaux, la création de revenus et la participation accrue des collectivités locales. Les activités que l'OIT consacre à l'élimination de la pauvreté insistent beaucoup sur les secteurs non structurés, les femmes et les groupes vulnérables, ainsi que l'approche fondée sur la participation. Afin de pouvoir mieux aider les organisations qui lui sont affiliées et de répondre par là à temps aux besoins réels, l'OIT a considérablement renforcé ces dernières années sa structure hors siège en créant des équipes consultatives pluridisciplinaires dans diverses régions en développement. Avec l'aide de ces équipes, les bureaux régionaux de l'OIT préparent des états des objectifs par pays à l'issue de larges consultations avec les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs, les organismes des Nations Unies et les donateurs. Ces équipes pluridisciplinaires comptent parmi leurs membres des spécialistes de l'emploi et de la création de revenus dont plusieurs sont des spécialistes des femmes dans le développement, de sorte que cette dimension soit pleinement prise en compte dans toutes les activités de l'OIT au niveau des pays.

45. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) voit dans la pauvreté la principale cause mondiale de maladie et de décès. Toutes ses activités consacrées à la santé au niveau international, particulièrement sa coopération technique avec les pays, visent à surmonter les causes de la pauvreté et de la maladie. L'OMS a créé une équipe mondiale spéciale chargée de la santé et du développement qui analyse l'évolution des éléments déterminant la santé, particulièrement ceux qui sont liés à la pauvreté, définit des stratégies correspondantes dans le domaine de la santé et préconise des changements.

/...

Elle encourage activement le développement du suivi et de l'évaluation de la santé et des services nationaux, y compris la détermination d'indicateurs de la santé. Depuis que la Stratégie de la santé pour tous grâce à des soins de santé primaire a été adoptée et mise en oeuvre par les pays, le suivi et l'évaluation de son application revêt une grande importance. Au titre de l'application de la Déclaration et du Plan d'action mondial pour la nutrition, l'OMS a intensifié sa coopération technique avec les pays en les aidant à établir et mettre en oeuvre des plans nationaux d'action dans l'intérêt de la nutrition.

46. Sur le plan opérationnel, la plupart des programmes de coopération technique de l'OMS avec les pays en développement insistent sur l'extension de la couverture des services de santé essentiels et de l'accès à ces services et sur la promotion de la santé, surtout dans l'intérêt des femmes et des enfants. Lutter contre les maladies transmissibles et garantir une bonne nutrition et un approvisionnement en eau pure représentent des activités essentielles pour favoriser la santé et contribuer à éliminer la pauvreté. Le Programme pour l'intensification de la coopération avec les pays et les peuples les plus démunis, lancé par l'OMS il y a quelques années, vise à permettre aux pays pauvres de se doter de systèmes de santé équitables et durables adaptés à leurs besoins particuliers. A la suite d'évaluations de situation, des plans d'action sont conçus et des ressources supplémentaires sont mobilisées grâce à une utilisation des ressources locales et une gestion de l'aide améliorées. Les réunions de table ronde du PNUD ou de groupe consultatif de la Banque mondiale ont largement servi à mieux coordonner l'aide à ce sujet.

47. Dans le prolongement du Sommet mondial pour le développement social, particulièrement de l'engagement 6, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) insistera principalement sur les buts et les objectifs du programme d'éducation pour tous en tant qu'approche intégrée à l'élimination de l'analphabétisme, une des causes fondamentales ainsi que l'un des effets de la pauvreté. Cette stratégie vise à resserrer l'écart qui sépare les populations alphabétisées des analphabètes et à concevoir un développement durable de l'éducation qui réponde aux besoins actuels de la société, de l'individu et de toute la vie en collectivité, et aussi à ceux des générations à venir, l'accent étant mis sur les fillettes et les femmes, particulièrement en zone rurale. Un certain nombre d'activités actuelles sont conçues pour approfondir, afin d'en déduire des politiques, la connaissance de la nature, des causes et des conséquences de la pauvreté. Au niveau mondial, des études comparées financées par le Programme de gestion des transformations sociales de l'Unesco examineront les effets différentiels de l'accélération de la mondialisation, particulièrement les incidences sociales de la restructuration économique sur l'équité dans l'emploi à l'intérieur des pays et entre eux, l'accent étant mis sur une meilleure connaissance des causes et des conséquences de la pauvreté urbaine.

48. En réponse aux besoins exprimés dans le Programme d'action de Copenhague, l'Unesco appuiera les gouvernements, entre autres, en consacrant

/...

des études relatives à certains pays aux causes et aux conséquences de la pauvreté, aux incidences de l'ajustement structurel sur les pauvres et à l'efficacité des stratégies de lutte contre la pauvreté. L'Unesco facilitera aussi l'échange des acquis de l'expérience relative à des mesures novatrices, en insistant particulièrement sur le rôle et les besoins des femmes, dans la lutte contre la pauvreté, liés à la façon dont les collectivités établissent leur ordre de priorité en matière de développement, répartissent les ressources et créent des partenariats entre les individus, les collectivités et les gouvernements pour résoudre les problèmes sociaux pressants. En ce qui concerne les programmes intéressant des pays particuliers, la coopération de l'Unesco avec le PNUD dans le cadre du mécanisme des services d'appui technique au niveau des programmes a progressivement cherché à répondre à la question de l'élimination de la pauvreté.

49. Trois des sept thèmes prioritaires définis par l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) pour l'exercice biennal 1996-1997 visent directement la pauvreté dans le développement industriel : il s'agit des petites et moyennes entreprises, du développement industriel rural et des liaisons entre l'industrie et l'agriculture, l'accent étant mis sur l'Afrique et les pays les moins avancés. L'ONUDI estime qu'une fois le rôle des différents organismes défini dans la note de stratégie nationale, des programmes d'appui interinstitutions peuvent être lancés sur la base d'analyses de situation convenues autour de thèmes particuliers, ce qui est le cas pour la sécurité alimentaire qui offre de grandes possibilités de collaboration entre la FAO et l'ONUDI.

50. L'Union internationale des télécommunications (UIT) indique que le Bureau du développement des télécommunications, qui est son organe chargé du développement, pourrait participer avec d'autres protagonistes du système des Nations Unies à l'élimination de la pauvreté grâce au développement rural intégré dans les pays en développement, autre programme hautement prioritaire à l'intention des pays les moins avancés du Plan d'action de Buenos Aires pour le développement mondial des télécommunications. Le programme de développement rural intégré de l'UIT prend en compte les questions d'égalité entre hommes et femmes et s'adresse aux groupes vulnérables, par exemple aux enfants et aux personnes âgées. L'UIT lutte aussi contre la pauvreté urbaine en insistant sur la fourniture d'installations de transport et de télécommunications.

51. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) s'occupe de l'effet des relations économiques internationales sur la pauvreté. Les premières recherches qu'elle a effectuées indiquent que dans le groupe des pays en développement, la part plus grande accordée aux forces du marché risque d'aboutir à des dualités et des marginalisations, mais que les pays qui tirent parti de l'avantage comparé représenté par leur main-d'oeuvre bon marché pourraient empêcher l'écart de revenus entre les pauvres et les autres de trop se creuser. Des effets pourraient aussi avoir lieu en plusieurs temps, initialement des conséquences négatives pourraient peser à moyen terme sur les groupes pauvres et vulnérables et être suivies

/...

éventuellement par des résultats généralement bénéfiques. Les effets négatifs pourraient être particulièrement prononcés dans les pays qui libéralisent leur économie et s'exposent à des influences mondialisantes avant d'avoir obtenu des améliorations fondamentales de leur situation budgétaire et de leur balance des paiements.

52. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) estime que l'élimination de la pauvreté et la préservation durable de l'environnement reposent toutes deux sur des mesures sociales et sont interdépendantes. Il lutte contre les forces - croissance démographique rapide et pauvreté endémique - qui accroissent les pressions sur l'environnement, acculant souvent les collectivités à un comportement intenable à longue échéance pour obtenir simplement le bois, le combustible et les abris dont elles ont besoin pour survivre. Le PNUE considère que ces avantages comparés résident dans : i) une analyse scientifique des rapports entre le développement et l'environnement et la diffusion d'information sur l'état de l'environnement; ii) l'analyse, l'élaboration et la fourniture de moyens d'intervention pour la gestion de l'environnement faisant partie intégrante de la planification du développement; iii) la sensibilisation de l'opinion et la mobilisation d'actions écologiques, y compris la démarginalisation des femmes et la participation accrue d'organisations non gouvernementales et d'un large éventail de secteurs industriels.

53. Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (HABITAT) lutte contre la pauvreté urbaine et reconnaît que toute solution véritable doit reposer sur une participation accrue de la collectivité. Les femmes représentant de 70 à 90 % des membres actifs de toute collectivité à faible revenu, les efforts visent à les faire davantage participer au développement communautaire à tous les niveaux. HABITAT entreprend aussi des activités en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies pour créer des possibilités d'emploi dans le secteur non structuré et démarginaliser les pauvres et les personnes défavorisées.

54. Le programme de travail de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) dans le domaine de l'élimination de la pauvreté est dirigé par le Comité pour la dépaupérisation par la croissance économique et le développement social, l'un des trois comités chargés d'une action précise qui dépendent de la Commission. La Commission a réuni en 1994 une conférence régionale pour préparer le Sommet mondial pour le développement social : la Déclaration et le Programme d'action de Manille pour le développement social dans la région de la CESAP qui ont été adoptés ont remplacé le Programme d'Action de Copenhague dans une perspective régionale. Afin de faciliter l'application du programme régional, des travaux sont en cours pour aider les gouvernements à élaborer les lignes directrices qui serviront à concevoir des programmes d'action nationaux ainsi que des indicateurs et des mécanismes permettant de suivre et d'évaluer les résultats. L'Equipe régionale interinstitutions chargée spécialement du Programme a collaboré à l'élaboration de celui-ci et continuera à assurer une action coordonnée en vue de son application.

/...

55. En collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies, la CESAP entreprend des activités liées à la participation des pauvres, à la sensibilisation aux liens entre la pauvreté et une croissance démographique importante, à la transformation des structures familiales, au rôle et à la condition des femmes, à la pauvreté rurale et à l'exode rural. Une évaluation de la pauvreté est faite en coordination avec la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), et le Siège et la Commission de statistique de l'ONU et des travaux sont en cours pour réunir des informations en ligne. La Commission a recommandé la création d'un sous-comité interorganisations sur la population et le développement et d'un sous-comité interinstitutions sur l'atténuation de la pauvreté afin de favoriser une approche régionale cohérente du système des Nations Unies.

56. La Commission économique pour l'Afrique (CEA) estime que les commissions régionales sont bien placées pour exploiter de manière intégrée et coordonnée les synergies inhérentes aux liaisons entre les secteurs qui favorisent l'élimination de la pauvreté dans les conditions propres à la région. Elle a conçu un certain nombre d'activités essentielles centrées autour des rapports entre l'offre alimentaire, les dynamiques de population et les préoccupations relatives à l'environnement et aux établissements humains. Elle réserve beaucoup d'attention aussi à la féminisation de la pauvreté ainsi qu'à la pauvreté urbaine et rurale. Une orientation d'ensemble est donnée par la Conférence des ministres africains responsables du développement économique et social et de la planification; les organes subsidiaires font le bilan des résultats de stratégies convenues au niveau régional et appuyées au niveau international ou de plans d'action et de programmes qui visent directement à éliminer la pauvreté. Ceux-ci ont été utiles pour la concertation des efforts déployés par les organismes des Nations Unies. La CEA estime qu'il est possible d'améliorer encore la coordination régionale par la planification à moyen terme et l'établissement de budgets-programmes biennaux, et aussi par un recours plus large aux plans à l'échelle du système et aux équipes spéciales et groupes de travail interinstitutions auxquels le suivi coordonné des conférences mondiales peut donner davantage la possibilité de s'exprimer concrètement.

57. Le ralentissement de la croissance du produit intérieur brut (PIB) et la reprise lente dans la plupart des pays membres de la Commission économique pour l'Europe, accompagnés d'une montée du chômage et de réductions des dépenses sociales, ont produit ou aggravé une pauvreté relative, particulièrement dans les pays en transition. Dans cette région, la féminisation de la pauvreté est inquiétante. Il est nécessaire de concevoir des politiques nationales cohérentes sensibles aux questions d'égalité entre hommes et femmes, éventuellement sous forme de rapports nationaux étayés par des statistiques ou des évaluations nationales. La CEE entreprend un travail statistique concernant la distribution du revenu et la consommation et l'accumulation des ménages qui englobe des statistiques concernant la pauvreté. Elle note que la Déclaration et le Programme d'action de Copenhague prévoient que les commissions régionales, en coopération avec les organisations intergouvernementales régionales et les banques, pourraient

/...

convoquer tous les deux ans une réunion à un niveau politique élevé qui serait chargée d'évaluer les prolongements du Sommet, d'échanger des vues et d'adopter des mesures. La CEE suggère à ce sujet que l'on énonce une série de principes directeurs et de méthodes de suivi englobant des indicateurs et des indices de pauvreté communiqués par l'Equipe spéciale interinstitutions de l'évaluation de la pauvreté, créée par la Commission de statistique de l'ONU en 1994. Enfin, les réunions régionales prévues pour faire suite en 1997 au Sommet mondial pour le développement social pourraient aussi déterminer et fournir des éléments pour l'élimination de la pauvreté.

58. L'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social a depuis quelques années entrepris des recherches, au service d'une plus grande intégration sociale, surtout conçues en vue du Sommet mondial pour le développement social. Cette recherche n'a pas eu l'élimination de la pauvreté comme thème principal mais a montré que les politiques sociales des pays, quelque bien intentionnées qu'elles soient, étaient partout menacées. La rapidité et la profondeur des transformations technologiques et sociales, encouragées par les forces du marché mondial, permettent de moins en moins aux pays de protéger correctement les groupes vulnérables et marginalisés. L'Institut met en oeuvre aussi un projet pour renforcer les moyens nationaux d'analyse décomposée par sexe et de prise en compte des rapports d'égalité entre hommes et femmes dans les principales politiques de développement. En outre, il consacre à la crise, à l'ajustement et à l'évolution sociale des études qui examinent les stratégies individuelles et collectives face à la crise et la dynamique des transformations sociales au niveau sectoriel et au niveau macro-économique.

59. L'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW) effectue des recherches et assure une formation dans les domaines liés à la promotion de la femme, et oeuvre pour éliminer la pauvreté féminine dans les pays en développement. Il considère que le cadre général des stratégies de recherche ou la conception des politiques et des programmes nécessite des statistiques fiables et à jour qui manquent particulièrement au sujet des femmes. Il collabore actuellement avec plusieurs organismes des Nations Unies pour combler le manque d'informations sur l'apport effectif et potentiel des femmes au développement économique. Ses activités au service des femmes pauvres concernent principalement l'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'énergie, la migration des femmes et l'accès aux ressources financières, y compris au crédit.

60. L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) lutte contre la pauvreté chez les réfugiés de Palestine en développant leurs capacités de gagner un revenu, en facilitant l'accès au financement aux très petites et petites entreprises, en concevant des projets générateurs de revenus individuels et collectifs, en enseignant à créer des entreprises et en transférant des compétences, des technologies et des informations concernant des approches et des stratégies de remplacement de lutte contre la pauvreté afin d'encourager et de développer des programmes et des activités durables gérés par la collectivité. Ces interventions ont été spécialement conçues à l'intention des réfugiées

/...

palestiniennes. Par son Programme d'aide aux cas particulièrement nécessaires, l'Office apporte un secours direct à quelque 180 000 personnes, les plus nécessiteuses et les plus pauvres. En plus de rations alimentaires de base, les familles reçoivent aussi une assistance en espèces en cas d'urgence et un appui financier pour pouvoir réparer et reconstruire leurs abris en fonction des besoins de chaque famille et des disponibilités financières. Dans plus de 17 % des cas, le chef de famille est une femme. L'UNRWA a élaboré aussi une base de données sur la condition socio-économique des plus pauvres parmi les réfugiés afin de concevoir des approches plus intégrées et multisectorielles dans le cadre des programmes d'élimination de la pauvreté. L'Office indique que cette activité est mise en oeuvre en coordination étroite avec d'autres protagonistes du système des Nations Unies ainsi que des organisations non gouvernementales internationales et des groupes bénévoles locaux.

IV. PROGRAMMES ET MECANISMES DE COORDINATION POUR L'ELIMINATION DE LA PAUVRETE AU NIVEAU DES PAYS

61. Les enseignements recueillis dans sept cas d'élaboration et de mise en oeuvre de programmes d'élimination de la pauvreté, ainsi que de coordination au niveau de pays en développement sont présentés ci-après. Ils constituent des exemples du travail du CCPQO dont il a été question plus haut ainsi que de certaines missions hors siège effectuées au cours de l'année écoulée en prévision de l'examen triennal d'ensemble des orientations des activités opérationnelles que doit faire l'Assemblée générale à sa cinquantième session. Ces cas, qui concernent des pays à divers stades de développement dans différentes régions du monde en développement, donnent une idée de l'ampleur et de l'éventail des programmes d'élimination de la pauvreté ainsi que de la coordination entreprise par les organismes des Nations Unies dans ce domaine. Ils permettent aussi d'identifier les principaux problèmes et obstacles qui empêchent de mobiliser une riposte pleinement effective et bien coordonnée à la pauvreté.

A. Programme P4K de réduction de la pauvreté en Indonésie

62. L'Indonésie a fait reculer l'absolue pauvreté de 60 % en 1960 à 14 % en 1994. Le système des Nations Unies y a contribué par le biais du projet de création de revenus à l'intention des petits agriculteurs et des paysans sans terre.

63. Le projet identifie de petits groupes homogènes de huit à dix personnes dans des foyers définis comme vivant en deçà du seuil de pauvreté, qui correspond à un revenu par habitant équivalant à 320 kg de riz par an; il leur offre des possibilités d'accroître leurs moyens de création de revenus par : i) l'intermédiation financière; ii) l'achat et la fourniture de moyens de production; iii) la commercialisation. Ensemble, 3 395 groupes font participer 350 000 familles au projet. Au cours de la première phase (1976-1986), avec un financement de 2,7 millions de dollars du PNUD et l'appui

/...

technique de la FAO, un mécanisme institutionnel de vulgarisation agricole et de crédit rural a été créé et une assistance en capital a été fournie aux entreprises.

64. Se fondant sur les bons résultats initiaux, le Gouvernement indonésien, avec l'appui du FIDA, du PNUD et du Gouvernement néerlandais, a entamé en 1989 la phase II qui intéresse 2 684 villages. Une assistance en capital est fournie sous forme de crédit assorti d'un intérêt de 22,1 % par an, sans garantie exigée.

65. Une évaluation à moyen terme a fait apparaître en octobre 1994 que le processus de sélection des bénéficiaires était suffisamment rigoureux pour réserver le projet aux pauvres et que, sur les groupes identifiés, 35 % étaient composés uniquement de femmes alors que le pourcentage escompté était de 20 %. Dans 53 % des groupes, les prêts ont servi aux activités économiques principales des ménages, tandis que dans 47 %, ils ont été utilisés pour des activités secondaire. Elle a montré aussi que les pauvres semblaient opter, au début, pour les activités les moins risquées et qu'ensuite, ils passaient à des activités plus rentables, à plus fort coefficient de capital. Le projet a eu des effets importants sur le plan social et celui de la collectivité en donnant aux bénéficiaires confiance en eux et en améliorant leur position sociale dans les villages. Il a aussi développé le volume de production dans 82 % des groupes et amélioré la qualité de la production dans 65 %. Il a aidé les organismes d'aide à l'emploi en faisant progresser de 66 % le nombre d'heures ouvrées des membres du groupe. Les activités de prêt ont fait progresser le revenu total des ménages de 41 %.

B. Programme commun des Nations Unies pour le Pakistan

66. Les organismes des Nations Unies ayant des activités au Pakistan ont collaboré étroitement au niveau des politiques et des stratégies. C'est ce que montre le Programme commun des Nations Unies pour le Pakistan et le projet de note de stratégie nationale là où des positions convenues ont été adoptées au sujet d'une série de questions sociales et économiques tournant autour de l'élimination de la pauvreté. La tendance à la programmation conjointe en est encore à ses débuts mais certaines initiatives ont déjà été prises pour coordonner divers éléments du système des Nations Unies au Pakistan autour de l'objectif de l'élimination de la pauvreté.

67. Un groupe de travail des Nations Unies a été créé en vue du Sommet mondial pour le développement social; par son intermédiaire, les organismes ont pu coordonner les diverses formes d'assistance fournie pour les préparatifs au niveau du pays. Ce groupe interinstitutions participe aussi à l'appui aux activités qui prolongent le Sommet.

68. De nombreux groupes de coordination existent tant à l'intérieur du système des Nations Unies que dans la communauté plus vaste des donateurs. Ils examinent, entre autres, les réformes institutionnelles, la population, l'enseignement de base et le revenu/l'emploi rural. Ils se réunissent

/...

régulièrement pour échanger des informations et intervenir collectivement au sujet de différentes questions. Ils ont déclenché plusieurs initiatives réussies qui ont abouti à des changements concrets ou des décisions.

69. Trois projets ont été choisis en 1992 comme projets pilotes incorporant des thèmes du Programme commun. La coopération interinstitutions a été ainsi stimulée au niveau des projets et a débouché sur une approche plus intégrée au développement. Les connaissances spécialisées de chaque organisme des Nations Unies à l'intérieur de ce large groupe ont permis d'étendre les projets à des activités importantes pour l'élimination de la pauvreté, par exemple la création de revenus, la planification de la famille et l'alphabétisation des femmes, qui n'avaient pas été prévues initialement. Il existe aussi des exemples de programmation conjointe de la part de groupes plus restreints. C'est ainsi que le PNUD et l'UNICEF ont préparé et financé en commun des programmes relatifs à l'eau et l'assainissement. Les efforts conjoints du PNUD et de l'UNICEF ont abouti à faire participer les collectivités et les femmes à des projets en cours.

70. Les organismes des Nations Unies ont collaboré pour aider le Gouvernement pakistanais à concevoir et mettre en oeuvre le Plan d'action sociale. Une Equipe spéciale de développement institutionnel a été chargée d'identifier les problèmes et les obstacles sectoriels qui empêchent d'atteindre les cibles et objectifs dans le secteur social comme on le voudrait. Des séminaires à l'échelon du pays ont été chargés de repérer les points faibles et des réformes politiques ont été financées conjointement par les organismes des Nations Unies. Plusieurs de ces organismes ont participé en 1995 à une mission interinstitutions des Nations Unies consacrée à l'éducation de base qui a recommandé d'inclure l'éducation non scolaire, particulièrement celle des filles, dans le système d'enseignement officiel.

71. Les principaux domaines sur lesquels porte l'essentiel des programmes/activités communs sont, entre autres, les réformes institutionnelles, l'application du Plan d'action sociale, la démarginalisation des femmes, l'enseignement de base et l'appui aux préparatifs nationaux d'initiatives internationales. Les structures de coordination du système des Nations Unies consistent en réunions régulières consacrées à des questions de développement ou niveau des chefs de secrétariat des institutions, et en un ensemble de groupes de travail interinstitutions des Nations Unies chargés des thèmes de la note de stratégie nationale. Un groupe des services d'appui interorganisations financé conjointement facilite la programmation interinstitutions et aide le coordonnateur résident dans son rôle de coordination. Un problème est dû à ce que les structures existantes, tout en étant effectives au niveau stratégique, avaient une trop large base pour répondre aussi efficacement qu'on l'aurait voulu à toutes les questions opérationnelles.

72. S'il est prévu que le programme de pays épaulé le Plan d'action sociale pour améliorer la prestation des services sociaux et les indicateurs du développement humain. Le programme de pays insiste aussi sur la nécessité

/...

d'un changement institutionnel qui conditionne la bonne application des programmes dans le secteur social. Des informations sur la teneur du programme de pays sont communiquées aux autres organismes des Nations Unies à l'occasion de réunions interinstitutions régulières. Néanmoins, aucun autre organisme des Nations Unies ne participe systématiquement à l'application du programme de pays. Le suivi conjoint des programmes est rare, sauf dans le cadre du Plan d'action sociale. Actuellement, une difficulté tient à ce que les systèmes de suivi tendent à mesurer les résultats du projet en fonction d'indicateurs planifiés qui ne révèlent pas nécessairement les incidences du projet sur la pauvreté. Il faudrait perfectionner et affiner ces indicateurs pour pouvoir mesurer les effets d'un projet donné sur la pauvreté. Les organismes du système pourraient participer à ces améliorations.

C. Sri Lanka

73. La croissance économique rapide n'a pas touché également tout le monde, en particulier la population rurale. Il est généralement admis qu'à Sri Lanka, environ un tiers de la population est pauvre. L'atténuation de la pauvreté des masses a été placée au premier rang des priorités à Sri Lanka en 1989. L'atténuation de la pauvreté a été prise pour objectif des principales activités et des approches fondées sur la participation ont été adoptées pour la mise en oeuvre des programmes de développement. Depuis 1989, l'atténuation de la pauvreté est restée au premier plan des priorités et plusieurs mesures additionnelles ont été prises pour réduire et atténuer cette pauvreté et protéger ceux qu'elle touche. Le tableau ci-après fait le bilan des mesures prises.

74. A Sri Lanka, il y a eu des programmes d'atténuation de la pauvreté dans le secteur public et dans celui des ONG. Une troisième série d'interventions a consisté dans les nombreux programmes de développement rural intégré. Bien que des éléments prouvent que ces programmes ont réduit l'incidence et la gravité de la pauvreté, celle-ci demeure grave et nécessite une plus grande coordination et une plus grande rentabilité des programmes d'intervention.

75. Bien que les efforts déployés jusqu'à présent aient été considérables, ils restent cruellement insuffisants dans certains domaines : il n'y a pas d'intégration entre les activités de mobilisation sociale et les activités de développement; l'intégration est insuffisante entre les programmes sectoriels; les liaisons entre la mobilisation au niveau des ONG et les services gouvernementaux sont inadaptées; l'accent est mis presque exclusivement sur les pauvres et non pas sur le développement global des villages; la formation, le développement des entreprises et l'appui à la commercialisation ne sont pas suffisamment soutenus.

76. L'essentiel de la coordination des travaux d'atténuation de la pauvreté devait résulter de l'élaboration de la note de stratégie nationale. Celle-ci, commencée à la fin de 1993, a atteint un stade auquel des projets de document ont été présentés au sujet de quatre thèmes, dont l'atténuation de la pauvreté et l'emploi. Le processus a été temporairement suspendu après le changement

/...

de Cabinet au milieu de 1994. Le nouveau gouvernement a pris des mesures pour relancer le processus afin d'achever la note de stratégie nationale d'ici à la fin de 1995.

77. Afin de renforcer la coordination entre les divers programmes nationaux d'atténuation de la pauvreté et à titre de première étape vers l'élaboration d'une approche-programme à l'atténuation de la pauvreté, le PNUD a conçu un petit projet d'étude comparée des programmes existants d'atténuation de la pauvreté. On signalera que les deux grands projets d'atténuation de la pauvreté financés par le PNUD ont été mis en oeuvre en partenariat avec deux organisations multilatérales, la Banque mondiale et le FIDA.

COUT ANNUEL DES PROGRAMMES LIES A LA PAUVRETE

<u>Programme</u>	<u>Nombre de bénéficiaires</u>	<u>Coût (en millions de roupies sri-lankaises)</u>
1. Bons d'alimentation	1,5 million de familles	3 100
Essence	1,2	450
2. Janasaviya		
Série 1	189 000	6 614
Série 2	104 000	3 640
Série 3	98 000	3 430
Série 4	101 000	3 515
Série 5	120 000	4 200
Intérêt sur le capital		
Série 1	119 000	357
Série 2	104 000	312
3. Repas dans les écoles	4,3 millions	2 000
4. Uniformes scolaires	4,3 millions	600
5. Lait pour nourrissons	100 000	125
6. Thriposha	600 000	175
7. Handicapés	400 000	150
8. Aliments d'urgence	500 000	2 000

(Non compris les programmes du Janasaviya Trust Fund et de développement rural intégré)

/...

78. Assistance technique au Janasaviya Trust Fund : Le Janasaviya Trust Fund est un établissement public au service des pauvres. Il appuie financièrement et, dans une certaine mesure, techniquement des opérations de crédit, des travaux ruraux, la mise en valeur des ressources humaines et le développement institutionnel et des interventions nutritionnelle d'ONG et d'organismes publics. Son originalité tient à ce qu'il est conçu pour utiliser les ONG comme intermédiaires (organismes partenaires) pour la prestation de services d'atténuation de la pauvreté. Le JTF gère quatre fonds : i) un fonds de crédit, ii) un fonds de mise en valeur des ressources humaines, iii) un fonds de travaux ruraux, et iv) un fonds pour la nutrition. Une place privilégiée est accordée au rôle et à la participation des femmes au niveau des programmes. Le PNUD fournit l'élément d'assistance technique du projet qui est financé, entre autres, par la Banque mondiale.

79. La situation politique a freiné les efforts d'atténuation de la pauvreté. Il a aussi été difficile de choisir l'assistance technique et de la fournir en raison des difficultés pour trouver les consultants nécessaires pour les tâches envisagées. Plusieurs projets nationaux d'atténuation de la pauvreté n'ont pas été inclus dans un même programme. Il en résulte à la fois des pertes et une concurrence inutile.

80. Deuxième Programme de développement rural intégré de Badulla : On a conçu un projet pour répondre aux besoins d'assistance technique du deuxième Programme de développement rural intégré de Badulla; ce projet doit être mis en oeuvre avec une assistance financière d'un montant de 9,9 millions de roupies sri-lankaises du FIDA. Ses bénéficiaires ne possèdent aucune terre ou n'en ont que très peu. Le projet prévoit des techniques de participation ambitieuses. Néanmoins, sa mise en oeuvre a été lente. Comme cela est très souvent le cas des initiatives d'atténuation de la pauvreté, il a été difficile de trouver les spécialistes techniques nationaux et internationaux nécessaires. Le projet, ayant aussi été mis en oeuvre de façon relativement isolée, ne bénéficie pas pleinement des travaux accomplis dans d'autres domaines qui pourraient être utiles à ce sujet. L'atténuation de la pauvreté, bien qu'elle soit difficile, doit faire l'objet de programmes au niveau national. Ces programmes devraient tenir compte des problèmes institutionnels inhérents et des longs délais d'élaboration des activités nécessaires, ainsi que des difficultés dans la fourniture de l'assistance technique.

D. Philippines

81. Le Gouvernement philippin s'est fixé pour objectif déclaré de faire reculer l'incidence de la pauvreté de 40,7 % en 1991 à 30 % en 1998. Au cours de la période 1985-1991, l'incidence de la pauvreté aux Philippines a très peu diminué, malgré une certaine croissance.

82. Le Sous-Groupe de l'harmonisation du Groupe consultatif mixte des politiques de l'ONU a lancé au début de 1992 un effort pilote d'action concertée de la part d'organismes des Nations Unies (principalement FIDA/PAM, FNUAP, PNUD et UNICEF) pour combattre la pauvreté dans six pays, dont les

/...

Philippines. A peu près au même moment, a été créé la Commission présidentielle de lutte contre la pauvreté chargée de surveiller et de coordonner à un niveau élevé tous les programmes et projets du gouvernement relatifs à la pauvreté. La Commission a démontré dès le début qu'il fallait adopter un cadre unifié à partir duquel on pourrait définir un ordre de priorité commun dans la lutte contre la pauvreté, et qu'il était possible de le faire.

83. A l'appui de ce processus, les organismes des Nations Unies ont prévu trois volets : i) essayer à une approche pilote orientée sur les processus en collaboration avec des organismes des Nations Unies, ii) aider le gouvernement à définir sa stratégie de lutte contre la pauvreté, iii) stimuler la mise en place d'une structure institutionnelle et des mécanismes consacrés à l'atténuation de la pauvreté. Le PNUD a centralisé l'initiative.

84. Cette collaboration a permis de faire le bilan des divers efforts d'atténuation de la pauvreté et d'aider le gouvernement à mettre en place le cadre stratégique global de lutte concertée contre la pauvreté prévu pour faire partie intégrante du Plan de développement national. Le cadre stratégique, ou schéma directeur des activités de lutte contre la pauvreté, devait faire une évaluation/un relevé complet de la pauvreté, établir un cadre politique, définir une stratégie d'ensemble, concevoir des programmes d'action, déterminer les besoins et coordonner les mécanismes de surveillance. Les préparatifs sont partis de la base vers le sommet dans le cadre de larges consultations avec les ONG et les organisations de base de toutes les régions du pays.

85. Le résultat des consultations transparaît dans le document stratégique cadre intitulé "Une stratégie de lutte contre la pauvreté", qui analyse la situation de la pauvreté et répond aux questions suivantes : Qu'est-ce que la pauvreté et comment est-elle perçue par les pauvres ? Qui sont les pauvres et où sont-ils ? Quelles sont les causes de la pauvreté ? Comment le gouvernement a-t-il essayé de résoudre le problème ? Comment les Philippines doivent-ils le résoudre en tant que peuple ? Le document propose cinq grandes stratégies qui prévoient essentiellement une croissance économique durable reposant sur des politiques macro-économiques appropriées et un ajustement structurel, une grande importance accordée aux besoins fondamentaux (ou priorités humaines) et l'édification de capacités au service des pauvres.

86. La prochaine étape consistera, pour la Commission présidentielle de lutte contre la pauvreté, à appliquer la stratégie dans des domaines précis, 10 des provinces les plus pauvres étant choisies pour faire un essai pilote en priorité d'une approche intégrée avec les organismes membres du Comité consultatif mixte des politiques. Selon l'approche de la base vers le sommet, des ateliers ont été organisés auprès des gouvernements provinciaux dans les cinq premières provinces prioritaires et chargés d'élaborer leurs propres plans provinciaux d'action. Suivant un mode d'apprentissage réitératif, les plans pour les cinq provinces suivantes ont ensuite été établis à partir de modifications apportées à l'approche expérimentée dans les cinq premières.

/...

87. Les organismes membres du Groupe consultatif mixte des politiques établissent actuellement leurs programmes d'activité et d'intervention dans les zones pilotes à partir des plans d'action provinciaux. L'assistance au gouvernement vise actuellement à définir un programme de recherche sur les politiques axées sur la pauvreté, à concevoir un système de surveillance et d'évaluation reposant sur la participation à partir des besoins essentiels, à édifier des capacités à la base et dans les services publics locaux, à accomplir des activités de plaidoyer et d'établissement de rapport avec les organisations populaires et à aider directement la base à satisfaire ses besoins essentiels.

88. Jusqu'à présent, ce qui a le plus éprouvé le partenariat entre le Groupe consultatif mixte des politiques et le gouvernement dans cette collaboration a été la gestion du changement et le dialogue portant sur les politiques. Les stratégies qui sont en train de naître prévoient, dans le domaine des activités, d'importants changements dans la façon dont sont gérés les programmes publics. L'adoption d'approches à base géographique axées sur des groupes cibles nécessite une programmation synchronisée des programmes et des projets. Il est également important de confier les décisions aux structures qui sont les plus proches de la base pour que le développement repose réellement sur la participation et la démarginalisation de la population.

89. On espère que les questions qui sont en train d'apparaître pourront trouver une réponse grâce au dialogue entre le gouvernement et le Groupe consultatif mixte des politiques. Les échanges réguliers à l'intérieur du groupe de travail technique entre la Commission présidentielle de lutte contre la pauvreté et les organismes membres du Groupe consultatif mixte des politiques ont donné à ce groupe l'occasion d'analyser les amples transformations institutionnelles qui sont nécessaires pour opérer le changement et surmonter les obstacles aux approches au développement qui reposent sur la participation. Ils ont aussi permis au Groupe consultatif mixte des politiques d'intervenir substantiellement dans la conception des interventions, à titre consultatif. Au niveau des politiques, le dialogue avec le Groupe consultatif mixte des politiques et l'appui qu'il a fourni ont apporté le soutien moral et l'élan nécessaires à la poursuite des activités de plaidoyer et des transformations dans le cadre des politiques publiques pour les pauvres et ont permis de fixer l'attention sur l'élimination de la pauvreté. Le même mécanisme a permis aux organismes membres du Groupe consultatif mixte des politiques de repérer les obstacles pratiques qui empêchent d'harmoniser la programmation de l'assistance fournie par les organismes dans les domaines d'intervention communs.

E. Zimbabwe

90. Le Gouvernement zimbabwéen qui, au début des années 90, avait adopté un ensemble de mesures de stabilisation économique et d'ajustement orthodoxes a reconnu que l'ajustement seul ne suffirait pas à faire retrouver au pays la voie d'une croissance soutenue capable de réduire la pauvreté et qu'il était urgent d'adopter des politiques macro-économiques qui tiennent compte des

/...

pauvres et des programmes de développement qui s'opposent à la montée de la pauvreté. A partir de l'expérience acquise lors de la sécheresse de 1991-1992 et des dimensions sociales des politiques d'ajustement, le gouvernement a demandé au PNUD de lui fournir une assistance technique pour concevoir un Plan d'action global pour l'atténuation de la pauvreté. Ce plan, approuvé par la communauté des donateurs à une réunion du Groupe consultatif en décembre 1993, cherche à renverser la détérioration de la situation sociale en élargissant la portée générale, l'étendue et l'impact des programmes à objectif social et, en accordant une importance particulière à la création d'emplois et aux activités qui visent l'autonomie. Il repose principalement sur : i) la mise en oeuvre d'activités à base communautaire pour la prestation de services sociaux et la remise en état de l'infrastructure par des programmes de travaux publics à fort coefficient de main-d'oeuvre, ii) la mise en oeuvre d'initiatives conçues pour permettre, particulièrement aux femmes, aux jeunes et aux groupes vulnérables de certaines zones défavorisées, de subvenir à leurs besoins de façon durable, iii) un appui direct au secteur non structuré et des initiatives de développement de micro-entreprises, iv) l'édification de capacités et le développement institutionnel afin d'améliorer les prestations des filets de sécurité, particulièrement dans les domaines de la sécurité alimentaire, de l'enseignement et des soins de santé primaire.

91. Le Plan d'action pour l'atténuation de la pauvreté donnera aux organismes publics des moyens accrus pour analyser la politique sociale afin d'élaborer des politiques socio-économiques à long terme sensibles à la pauvreté et de surveiller leurs incidences sur la pauvreté. En plus du PNUD, de l'UNICEF, de l'OIT, de la BAD et du Gouvernement néerlandais, des organismes d'aide danois, britanniques, norvégiens et canadiens ont déjà affecté des ressources à l'application du Plan.

F. Malawi

92. Au Malawi, malgré des résultats économiques remarquables, les indicateurs sociaux ne progressent pas. Afin de résoudre ce paradoxe du développement, une analyse de situation de la pauvreté au Malawi a été faite en 1993 conjointement par le gouvernement et l'ONU et adoptée par le gouvernement comme fondement de sa lutte contre la pauvreté. Cette étude était le premier grand essai d'analyse des principaux facteurs de la pauvreté au Malawi. Elle a révélé que la pauvreté y était importante et répandue et touchait 60 % de la population rurale et 65 % de la population urbaine. Les catégories les plus vulnérables étaient, entre autres, les petits propriétaires possédant moins d'un hectare de terre, la main-d'oeuvre occasionnelle, les travailleurs des grandes exploitations et les métayers, les ménages dont le chef de famille est une femme et les pauvres des villes. Les principales causes auxquelles la pauvreté a été attribuée sont la faible productivité de l'agriculture, la modicité du revenu non agricole, le manque d'éducation et la mauvaise santé, la croissance démographique rapide et la faiblesse des structures institutionnelles. Ces causes générales sont apparues étroitement liées les unes aux autres. Le rapport, qui a été approuvé à la réunion de décembre 1993 du Groupe consultatif des donateurs, a

/...

aussi mis en évidence un certain nombre d'éléments critiques communs à tous les secteurs qui ont d'importantes incidences sur la réduction de la pauvreté. Il s'agit, entre autres, de faiblesses institutionnelles généralisées des structures administratives et des systèmes de prestation, ainsi que des moyens limités dont disposent les organismes publics et les organisations sociales pour appuyer des approches au développement décentralisées et reposant sur la participation. A partir de ces conclusions, le rapport a recommandé que les stratégies de développement humain au Malawi dépassent les réformes orientées sur les prix et insistent davantage sur les obstacles structurels et les faiblesses institutionnelles existants pour concevoir et appliquer des programmes de lutte contre la pauvreté.

93. A la suite de la publication de l'étude, un atelier national qui s'est tenu en mars 1994 a entamé une programmation en collaboration pour réduire la pauvreté. L'atelier, organisé par le Ministère des finances avec l'appui du PNUD, de l'UNICEF et du FNUAP, exerce une grande influence sur le programme politique du nouveau Cabinet. Un comité directeur national a été créé et chargé de définir des lignes directrices et des orientations d'ensemble pour un programme national de lutte contre la pauvreté. Le gouvernement a aussi créé le Conseil présidentiel d'atténuation de la pauvreté qui supervise le travail de 10 groupes de travail sectoriels et de 24 équipes au niveau des districts chargées de la réduction de la pauvreté. Le PNUD et d'autres donateurs, en particulier l'UNICEF et la Banque mondiale, examinent actuellement les modalités selon lesquelles ils pourraient aider le gouvernement à concevoir, appliquer et suivre le programme national de réduction de la pauvreté. Un projet du PNUD aidera le comité directeur à établir et publier un rapport annuel de situation concernant la pauvreté qui servira à concevoir des mécanismes de ciblage plus affinés. Le projet fournira aussi des données détaillées au niveau des districts qui serviront à planifier le développement et à entretenir un dialogue avec les collectivités, ainsi qu'une analyse des politiques et des programmes d'appui qui permettront de concevoir un plan d'action national pour l'élimination de la pauvreté.

G. Programme complet de réduction de la pauvreté à la Jamaïque

94. La réduction de la pauvreté figure au premier plan des tâches du Gouvernement jamaïcain. Les organisations du système ont aussi souligné qu'il fallait préparer des programmes d'atténuation de la pauvreté. Le PNUD a commencé il y a environ deux ans à formuler un programme complet dans ce sens comprenant une carte de la pauvreté à la Jamaïque, et de regrouper des organismes très divers des Nations Unies pour qu'ils examinent des questions connexes de manière intégrée et coordonnée. Le programme doit encore être arrêté définitivement à la lumière d'un document stratégique préparé par le gouvernement.

95. L'élaboration d'un programme coordonné d'élimination de la pauvreté a été ralentie principalement parce qu'il a été nécessaire de développer les capacités des institutions gouvernementales compétentes et de renforcer encore la coordination hors siège des organismes des Nations Unies dans ce domaine.

/...

V. CONCLUSIONS : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

96. Le bref aperçu des politiques, stratégies et programmes poursuivis par les organismes des Nations Unies dans les pays et l'expérience des programmes d'élimination de la pauvreté présentés dans les études de cas montrent que tout le monde s'accorde à reconnaître la nécessité d'une approche multisectorielle et pluridimensionnelle à l'élimination de la pauvreté. Il est aussi évident qu'il doit y avoir dans chaque pays de nombreux participants aux stratégies de réduction de la pauvreté. La coordination est donc d'autant plus nécessaire. Le niveau national d'exécution et de coordination est capital pour l'efficacité globale de la lutte contre la pauvreté. C'est principalement aux gouvernements qu'il incombe de coordonner les activités. Le système des Nations Unies peut cependant les aider à renforcer les moyens dont ils disposent pour cela.

97. Un certain nombre de mécanismes de coordination sont en place pour assurer la coordination horizontale à l'intérieur du système dans le pays et la coordination verticale entre les organismes des Nations Unies et les ministères et services compétents. Conformément à la résolution 47/199 de l'Assemblée générale, le système des coordonnateurs résidents est actuellement renforcé, l'approche-programme est de plus en plus adoptée par les organismes des Nations Unies et des notes de stratégie nationale sont établies dans les pays en développement intéressés. De nombreux pays ont créé des comités interministériels ou interservices ou des ministères de la coordination et de la planification économique. De même, des comités de coordination hors siège ont été créés et, au moins, des réunions régulières interinstitutions sont organisées par les coordonnateurs résidents dans la plupart des pays. Des groupes thématiques chargés, entre autres, de l'élimination de la pauvreté servent aussi à coordonner l'action aux niveaux national local.

98. Il est manifeste que toute mesure conçue pour renforcer ces mécanismes de coordination et accroître la cohérence et l'intégration entre les diverses interventions sectorielles du système dans les pays permettra à celui-ci de mieux lutter contre la pauvreté. Les recommandations de principe énoncées dans le rapport du Secrétaire général sur l'examen triennal d'ensemble des orientations des activités opérationnelles du système des Nations Unies au service du développement et les lignes directrices qui résultent de son examen par l'Assemblée générale sont donc directement utiles pour les travaux du système dans ce domaine. Tout aussi utiles seront les résultats des délibérations que l'Assemblée générale consacrera aux prolongements du Sommet mondial pour le développement social. Plus précisément, ce qu'il faut, c'est tirer parti des instruments de coordination existants pour formuler, conformément au cadre défini par le Sommet et en consultation étroite avec les gouvernements, compte tenu des besoins et des situations propres à chaque pays, des stratégies claires et cohérentes d'élimination de la pauvreté assorties d'objectifs et de buts précis qui devront être incorporées aux plans et programmes nationaux d'ensemble. Manifestement, le système des coordonnateurs résidents pourrait faciliter l'élaboration de ces stratégies en

/...

veillant à ce que les organismes des Nations Unies fournissent des apports coordonnés pour leur application, leur évaluation et leur suivi.

99. Les mesures à prendre pour organiser une attaque bien coordonnée contre la pauvreté sont aussi clairement comprises. Il faut absolument que le gouvernement soit fermement résolu, au niveau politique le plus élevé, à éliminer la pauvreté et veuille et puisse mobiliser et affecter les ressources internes, financières et humaines, requises. Il est tout aussi vital que le gouvernement ait la volonté et les moyens de diriger l'organisation d'une riposte coordonnée à la pauvreté. La stratégie à suivre doit reposer sur une croissance équitable, la pleine participation de tous les protagonistes du développement, y compris la société civile, les organisations non gouvernementales et les organisations à base communautaire, ainsi que les pauvres eux-mêmes, et suppose une approche décentralisée par laquelle les décisions et les affectations de ressources peuvent être prises au niveau local, compte tenu des caractéristiques et des besoins propres des groupes ou régions cibles.

100. Les organismes des Nations Unies peuvent et doivent jouer un rôle de plaidoyer, fournir une assistance financière et technique et aider à l'élaboration de programmes cohérents et complémentaires d'élimination de la pauvreté. Pour cela, il est indispensable que les organismes des Nations Unies oeuvrent ensemble pour aider le gouvernement à se doter des moyens qui lui permettent de s'acquitter de ses fonctions de direction et de coordination. Les organismes des Nations Unies doivent aussi s'efforcer résolument de simplifier, rationaliser et harmoniser leurs méthodes de programmation et leurs règles et modalités administratives et financières et, autant que possible, d'harmoniser leurs cycles de programmation, de façon à obtenir le meilleur impact possible des ressources limitées de l'assistance technique et des autres moyens qu'ils fournissent.

101. L'effort de coordination ne doit pas porter simplement sur la formulation de politiques et de stratégies générales, mais doit aussi chercher à renforcer la compatibilité et l'intégration des approches à la programmation ainsi que de la formulation des projets par des méthodes consistant, entre autres, à élaborer des définitions communes de la pauvreté, à travailler ensemble sur les indicateurs de pauvreté, à recueillir en commun des données, à mettre en évidence les groupes et les zones cibles et à mettre en commun les estimations, les évaluations et les suivis des résultats et des impacts. Chaque fois qu'elle est possible et faisable, la programmation conjointe doit être recherchée.

102. Il faut cependant reconnaître qu'aussi longtemps qu'il y aura des ministères de tutelle, d'une part, et des organismes des Nations Unies chargés de missions sectorielles précises, d'autre part, les risques de morcellement des décisions sont grands, le dialogue entre le système des Nations Unies et le gouvernement tendant à devenir compartimenté et à n'avoir lieu qu'entre chaque institution spécialisée et le ministère compétent. Cette situation n'est pas inévitable mais le risque existe et ce morcellement a souvent eu

/...

tendance à disperser les efforts et affaiblir l'impact global. Comme les différents organismes des Nations Unies commencent à replacer leur mission propre dans une perspective plus générale, au lieu de se limiter à un secteur étroit, et que les prolongements coordonnés des grandes conférences des Nations Unies sont structurés au niveau des pays, les possibilités et les chances que ce morcellement diminue sont grandes. Il reste cependant encore beaucoup à faire. Le renforcement du rôle des coordonnateurs résidents et l'adoption de l'approche-programme peuvent beaucoup renforcer la coordination et l'intégration des apports du système des Nations Unies (et des donateurs) en mettant l'accent sur les liaisons intersectorielles et les actions pluri-institutionnelles, au service de l'ordre de priorité des pays.

103. Une question capitale à ce sujet est celle du rapport entre l'ONU, ses fonds, ses programmes et ses institutions spécialisées, d'une part, et les institutions de Bretton Woods, d'autre part. Si la formulation des politiques économiques et sociales reste morcelée, la coordination - tant celle des politiques que celle des opérations - sera difficile, quelque'intense que soit la coopération entre les organismes du système des Nations Unies dans un cadre commun de programmation. Une coopération étroite doit exister entre les institutions de Bretton Woods et le reste du système. On pourra progresser dans la lutte intégrée contre la pauvreté si les institutions de Bretton Woods et le reste du système non seulement parviennent à élaborer des approches, des définitions, des indicateurs de la pauvreté et des collectes de données en commun, mais aussi peuvent oeuvrer dans le sens d'une plus grande complémentarité et d'une plus grande intégration entre les politiques économiques et sociales, y compris par le biais des documents-cadres de politique économique et des notes de stratégie nationale.

104. On ne saurait cependant trop insister sur l'importance de la question des ressources nécessaires pour l'élimination de la pauvreté. Même les stratégies les mieux formulées et les programmes les mieux coordonnés échoueront si ressources nécessaires à leur bonne application ne leur sont pas affectées. Des efforts résolus sont nécessaires, au niveau national et au niveau international, pour mobiliser et réaffecter les ressources au profit de l'élimination de la pauvreté. A ce sujet, il convient de respecter pleinement les engagements et les objectifs des grandes conférences internationales, en particulier du Sommet mondial pour le développement social, que tous les pays doivent mettre en oeuvre.

Notes

1/ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992 (A/CONF.151/26/Rev.1) (vol. I et vol. I/Corr.1, vol. II, vol. III et vol. III/Corr.1) (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatifs), vol. I : Résolutions adoptées par la Conférence, résolution 1, annexe I, principe 5.

2/ Ibid., annexe II, par. 3, 4 et suivants.

3/ Ibid., annexe II, par. 3.5.

4/ Ibid., annexe I, principe 5.

5/ Ibid., annexe II, par. 3.10 c).

6/ Ibid., annexe II, par. 3.10 e).

7/ Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire, 5-13 septembre 1994) (A/CONF.171/13 et Add.1), résolution I, annexe, chap. III, par. 3.14.

8/ Ibid., chap. II, principe 7.

9/ Ibid., chap. II, principe 3.

10/ Ibid., chap. II, principe 2.

11/ Ibid., chap. III, par. 3.22.

12/ Ibid., chap. XIII, par. 13.23.

13/ Voir A/CONF.177/L.1, par. 46.

14/ Ibid., Objectif stratégique A.1, par. 60.

15/ Rapport du Sommet mondial pour le développement social (Copenhague, 6-12 mars 1995) (A/CONF.166/9), résolution I, annexe I, par. 29, engagement 10.

16/ The Work of the UN System in Poverty Alleviation: Report of the CCPOQ Working Group on Poverty (ACC/1995/POQ/CRP.19, annexe).

17/ Ibid.
