

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

COM(93) 518final

Brussels, 16 November 1993

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT

ON THE POLICY OF THE COMMUNITY AND ITS MEMBER STATES
ON THE CAMPAIGN AGAINST POVERTY IN DEVELOPING COUNTRIES

- 1 -
Contents

Introduction	1 a
I. General considerations	5
(1) The external dimension of anti-poverty measures: international constraints and interlinking of development cooperation and other policies	5
(2) The internal, essentially political, dimension of the campaign against poverty	7
II. Priority objectives in combating poverty	8
(1) Economic and social integration of the poor: a central objective of a political nature	8
(2) Sustained and equitable growth	9
(3) Access to economic resources	10
(4) Efficient basic social services for all	11
(5) Protecting the poorest, most marginalized and vulnerable	12
III. Conditions for an effective policy to combat poverty	12
(1) Assessing poverty, evaluating the impact of policies and projects, and improving the local response	12
(2) Participation as a means to integration	13
IV. Guidelines for anti-poverty policy	14
(1) The general features of the proposed approach to combating poverty through development cooperation	14
(2) Incorporating the fight against poverty into the preparation and implementation of macroeconomic policies and structural reforms	15
(3) Orienting sectoral policies primarily towards human resource development and better living conditions for the poor	16
V. Improving efficiency through Community coordination	17
(1) Coordination to improve understanding of poverty and to evaluate the impact of policies and projects	19
(2) Coordination within the international forums	19
(3) Coordination in conducting the dialogue on development policy with developing countries	20

Introduction

1. Article 130u of the Treaty on European Union makes the campaign against poverty central to the Community's development cooperation activities. Following the Commission Communication of May last year on the prospects for cooperation in the run-up to 2000, the Council meeting on development reaffirmed poverty as a priority in its Declaration of 18 November last year and asked the Commission to draw up proposals for a coordinated policy to fight poverty in developing countries. Hence this communication.
2. The priority placed on the fight against poverty in cooperation policies (now almost universal) is evidence of international recognition of the serious effects poverty has on development. The complex and diverse nature of these problems requires thorough practical and theoretical analysis, which this Communication obviously cannot hope to provide. Yet even leaving aside definitions and concepts of poverty, it is still valuable to set out its general significance and specific characteristics in developing countries.

Irrespective of the considerable difficulties in gauging poverty, to which we shall return, two complementary approaches to poverty can be singled out.

In absolute terms, poverty is usually defined as a state in which individuals or groups do not have sufficient money or other means to obtain the goods and services needed for a level of economic well-being deemed to be an acceptable minimum (i.e. they lack "basic needs", in practice usually food). The advantage of this definition is its relative simplicity, which, if coupled with a number of sometimes bold assumptions, can provide a yardstick of poverty (the number of people below a certain line) and a basis for historical and geographical comparison. Such an advantage, however, is also a failing since it is always dangerous to reduce a complex phenomenon to a single figure, especially one upon which a whole policy is supposed to be based.

Complexity and diversity are probably better accommodated by the term "relative poverty", which takes more explicit account of inequalities and marginalization and so allows a more qualitative and versatile definition. This approach is best for devising, implementing and evaluating national policies even if it does not lend itself easily to international comparisons.

While poverty is clearly not peculiar to developing countries, its scale and severity there is unparalleled and, most of all, it brakes their development.

3. The campaign against poverty in these countries is not a new concern for the Community or the Member States. The eventful social history of the Community countries themselves as well as the experience gained at Community level in combating social exclusion provide ample precedent.

Major efforts have been made in the past by the Member States, the Community, other donors and developing countries themselves to implement policies and programmes to alleviate poverty. However, for a variety of reasons, including an unfavourable international economic climate (the price of commodities and the state of financial markets), a change in political priorities, the debt problem and population growth, such efforts have unfortunately so far come to little. Poverty therefore remains a major problem in most developing countries.

4. After marked progress in the sixties and seventies, with a rise in per capita income and better social indicators in most developing countries, the past decade has seen a slowdown or even a reversal in some regions, especially sub-Saharan Africa.

Although the proportion of the total population of developing countries defined as poor by the World Bank's rule of thumb (those living on less than a dollar a day) has fallen steadily, the same organization claims that their actual numbers rose by roughly 1.5% a year between 1985 and 1990. The figures obviously vary widely from region to region: during the eighties only eastern Asia saw a fall in absolute numbers while in Africa and Latin America even the proportion rose. Over the same period, it was the very poorest countries and sections of the population which lost the most ground. Overall, the gulf is widening (between North and South, between developing countries and even within countries), evidence of the difficult economic climate.

5. Taking a relatively hopeful view of economic growth and policy, the proportion of poor people in developing countries should fall everywhere in the 1990s except sub-Saharan Africa, where it will stay much the same. But even optimistic projections show only a slight drop in absolute numbers by 2000, with sharp increases in sub-Saharan Africa and little change in Latin America, North Africa and the Middle East. Southern Asia will, despite marked improvements, long remain the region with the highest number of poor people, followed by sub-Saharan Africa.
6. Such persistent or worsening poverty shows that policies to combat poverty, especially those of the eighties, have been inadequate, and this applies to both the developing countries themselves and their foreign partners.

Such policies have generally given priority to economic and financial adjustment which, however necessary, has often led to neglect of social objectives and even longer-term economic development and underestimation of the power of structural, domestic constraints (of an economic, social, cultural, political or administrative nature).

In the social field, piecemeal or ad hoc policies have often been preferred to a comprehensive (inter-sectoral) approach that is an integral part of economic policy. Similarly, the necessary continuity of social policies has sometimes been sacrificed to macro-economic or other, short-term needs. The economic and social integration of the poor and, more generally, their involvement in fighting poverty have rarely been central to policies, which were often based on a sketchy knowledge of poverty and its dynamics. As a result, insufficient account has been taken of the specific nature of poverty in a particular country or region.

7. In many countries, the political will to make anti-poverty measures a central development aim has been half-hearted or has not enjoyed sufficient national consensus. This is symptomatic of failings in political dialogue at all levels, including that between the countries concerned and their foreign partners. It also acts as a barrier to stable political commitments.

For want of systematic coordination, the various donors, including the Community and its Member States have often not pulled together. Moreover, the development cooperation policies of the developed world have not been sufficiently interlinked with other policies affecting the developing countries and the problems caused by poverty (trade and financial relations).

8. Past policy failure and worsening poverty and inequality, set against the growing integration of the world economy, are reason enough for the war on poverty to figure among the top priorities in international relations. The desire for solidarity and social justice is underpinned by ever clearer economic and political arguments: poverty is both a major barrier to development and a potential source of instability and conflict. It is also seen in developed countries as a pervasive threat which causes unfettered migration, the spread of epidemics, environmental damage, terrorism drug trafficking, and so on.

While democracy is taking hold in many parts of the world, poverty still stands in the way of genuine involvement by ordinary people in economic, social and political life. Yet democracy or at least a government enjoying broad social consensus is important for the effectiveness of anti-poverty policy. In other words, policies for reducing poverty and policies to strengthen democracy and respect for human rights are interlinked.

9. In recent years, debate on the fight against poverty has intensified and taken on a new life at international and Community level. Poverty in developing countries has become a matter of major concern for the international community, as shown by the many and various initiatives taken over the past few years, particularly by international organizations. Having close relations with the developing world, the Community and its Member States have often played an important role in such initiatives but so far have not developed a comprehensive, structured policy on the issue or coordinated their efforts in an organized way.

10. In drafting its proposals, the Commission has sought to take into account the current general debate on policies to reduce poverty in developing countries and the particular experience of the Community and its Member States in this field. Past cooperation policies have led to the development and use of frameworks for action and dialogue with these countries and their special features need to be preserved. At the same time, however, poverty can not be tackled effectively unless the shortcomings of existing cooperation policies are taken into account in the formulation of the principles, objectives and guidelines of a common approach.

The main aim of the Commission proposals is therefore to make existing Member State and Community policies more consistent and effective by providing them with a better structured political and operational framework. This means harnessing the complementary aspects of each and taking advantage of the "critical mass" effect of Community aid as a whole through better coordination between the Community and Member States.

11. After showing the effect of international constraints on poverty in developing countries, the Communication goes on to emphasize the essentially political nature of the fight against it.

All these general considerations show that the central aim in combating poverty must be to integrate the poor fully into the development process as participants and not just recipients. This can be done by setting more specific economic and social objectives, namely growth which lends itself to reducing inequalities, uses the productive capacities of the poor and gives them access to productive resources, and the development of basic social services accessible to all, without which there can be no improvement in the living conditions of the poor or development of human resources.

Two things are needed to achieve these objectives: better knowledge of the specific nature of poverty, including systematic evaluation of the impact that development schemes have on it, and support for the poor in developing their own forms of initiative and organization by involving them more, where possible, in devising, implementing and evaluating development schemes.

In view of the diverse and complex nature of poverty, foreign aid can be of value only if it is geared to the specific needs of each country, draws on the full range of development cooperation instruments and is consistent in approach, hence the importance of political dialogue with developing countries. As a result, the Communication does not put forward a universal anti-poverty policy and its proposals for a given sphere of action are confined to comments on the general criteria needed to formulate national programmes, particularly those to do with macro-economic and structural policies and sectoral policies.

The final part of this Communication deals with the importance of coordination between the Community and Member States in the campaign against poverty and the three main areas of coordination, with brief suggestions on the procedures to be adopted:

- coordination in advancing understanding of different types of poverty and in evaluating the impact of policies and projects;
- coordination within international forums;
- coordination in conducting political dialogue with developing countries.

I. General considerations

12. A distinction can be drawn between internal causes of poverty in developing countries, which may be addressed by national policies, and external ones, which are to do with the international climate and the role each country plays in the world economy. We will briefly review the main external factors before addressing the fundamental issue of the political and national dimensions of anti-poverty measures.

(1) The external dimension of anti-poverty measures: international constraints and interlinking of development cooperation and other policies

13. The fight against poverty ultimately depends on the decisions and development policies of each country but the international environment places constraints on national strategies. Obviously, the effects of external constraints on poverty differ widely depending on the country's specific forms of integration in the world economy, its chosen policies and its own domestic constraints. However, since the developing countries' economies are often vulnerable to changes in international climate, the impact of policies pursued by other countries - especially developed countries - remains significant in many respects. The poorest sections of the population in each country may be even more vulnerable.

The developed countries thus have a decisive role in determining the conditions of, and international constraints on, development in general and anti-poverty measures in particular, and the people and the governments of developing countries are aware of this. This awareness may have repercussions on the effectiveness of development cooperation policies to tackle poverty.

14. Bearing in mind what has been said so far, it might be useful to review here the main external factors which contribute to the persistence of poverty in the developing countries.

The first problem is trade and in particular the protectionist policies adopted by the developed countries, which not only put up barriers to exports from developing countries but also cause a number of other distortions, for instance in agricultural production and trade. Tariff and non-tariff measures to liberalize international trade, particularly in the context of the GATT, might well offer rapid and direct benefits for the poor in industrializing countries, mainly by stimulating labour intensive industries, as well as slower and indirect benefits of an admittedly less definite kind for the poorest countries, by encouraging diversification for instance. However, the Community already grants a number of trade preferences to most developing countries, especially the poorest.

A second problem is presented by the commodity market, where price fluctuations can have devastating effects on the economies of the poorest countries, where overall stability and often the state of the rural sector can be largely dependent on exports of a small number of commodities.

The volume, geographical and sectoral distribution, and terms and utilization of financial transfers (including direct investments) to developing countries, and ODA in particular for the poorest ones, also raise some problems, which boil down to their relative failure to make any sizeable impact on poverty in the developing countries.

For a number of developing countries, including the poorest and those in sub-Saharan Africa in particular, external debt is a serious constraint on development and anti-poverty policies. This obstacle can not be removed unless much more is done than before to reduce the burden of debt.

Lastly, the more general problem of current international instability and uncertainty should be mentioned, as it affects the developing countries through changing trends in world demand, fluctuations in exchange and interest rates, and variations in the availability of funds on the financial markets.

15. That developing countries are affected by these outside factors is unarguable, especially since they have no power to influence them. Developed countries, on the other hand, have room for manoeuvre in certain areas, such as trade policy or the management of external debt. It is true, however, that in other areas, such as the functioning of the market or the international climate, there is very little scope for action.
16. Although the linkage between development cooperation and other Community policies will be the subject of a separate Commission Communication, it should be stressed here that the effectiveness of development cooperation policy, the main concern of this Communication, could be improved by ensuring consistency between it and other Community and Member State policies affecting the situation of developing countries. In particular, the possible impact on poverty of these other policies should be borne in mind in their formulation and implementation, so as to avoid or palliate any negative repercussions. Whatever the practical and political difficulties and constraints, the importance of such linkage should

not be neglected if the Community's approach is to be consistent and credible. Indeed, it is explicitly provided for in the Treaty on European Union (Article 130v).

(2) The internal, essentially political, dimension of the campaign against poverty

17. Despite the vast number of publications, often extremely well-researched, on anti-poverty policies in developing countries, the subject remains ill-defined, its scope and key issues rather vague, even confused. This is undoubtedly because of the complexity of poverty-related questions, the essential nature of which tends to be hidden in a jumble of causes and effects. It is also due, however, to vital political factors which, although sometimes ignored or underestimated, perpetuate poverty in developing countries.
18. Some sectors of society have greater access to growth creation and its benefits than others and the gap is even widening with very clear political implications. Such situations are often a major cause of poverty although their relative importance varies greatly depending on the country and the period in question. Some European countries witnessed such phenomena when they were industrializing. More recently, they have resurfaced to some extent in developing countries, including a number in Latin America where they are often one of the main reasons for poverty.

The state always plays a role in redistributing wealth by taking part of the national income and distributing it more - or less - evenly in the form of public services or financial benefits to groups defined by economic, social, regional or other criteria. This can help either alleviate poverty to a greater or lesser extent or, if regressive, aggravate it.

Most developing countries do not have the structures and mechanisms to cushion crises and redistribute the benefits of growth which exist in countries at a more advanced stage of economic and political development. Such structures and mechanisms do not develop spontaneously under the effect of economic forces. They are set up by political decisions, which in turn depend on the political will of the authorities supported by a degree of consensus among the population. It can be seen, then, that democracy, the rule of law and good governance are among the prerequisites for combating poverty.

19. Over the past ten years development has come to be regarded in a purely economic light. This has on occasion led to a dogged belief that sorting out the economy through macroeconomic stabilization and open and free markets extends the benefits of growth to all sections of society and is therefore enough to solve most development problems, including poverty.

True, this approach has chalked up successes, especially in middle-income countries, and has at least helped a number of others to put a halt to the depredations caused by excessive state intervention coupled with poor public administration. However, the limits of this approach are becoming apparent, especially in the poorest countries, in fostering development and fighting poverty in

particular. A free market is a necessary but not sufficient condition for long-term growth, just as long-term growth is not enough, by itself, to reduce poverty. Thus, there is now widespread consensus on the need to extend the concept of development to include social, political and institutional aspects as well as economic ones (the trickle-down effect).

20. Any policy to tackle poverty must therefore from the outset encourage the development of economic and social structures which afford everyone access to the economic resources for, and benefits of, growth so that the needy can be sure of a degree of security and can play a full part in economic, social and political life.

The highly political nature of the reforms needed in most cases means that the relevant decisions may be made only by the authorities of the countries concerned. If only for this reason the fight against poverty has no chance of success without a strong and clearly expressed national political commitment in the form of a specific strategy.

Outside aid agencies can only support or, possibly, stimulate such a commitment, without which they would be simple dispensers of aid, useful in the short term, but without long-term effects.

21. Since the political dimension is essential to the campaign against poverty, it is difficult to imagine an unrepresentative or politically, institutionally or administratively weak government working in favour of social groups or regions outside its power base. The political decisions affecting economic or social structures, or even simply adjusting mechanisms to transfer and redistribute wealth, are more likely to be adopted by governments elected democratically or at least enjoying wide popular support. To put it in more general terms, anti-poverty policies, whatever form they take in each country, will be effective only where they enjoy enduring national consensus.

Democratization and reinforcement of the rule of law and good governance are therefore essential components in any anti-poverty strategy in developing countries, as they have been in our own countries. Similarly, support and encouragement for them from the Community and its Member States are a cornerstone of our development cooperation policies.

II. Priority objectives in combating poverty

- (1) Economic and social integration of the poor: a central objective of a political nature

22. Over and above increased wealth more evenly spread, the development of social services and internal and outside aid, the central objective of anti-poverty measures must be the full integration of the poor, as actors as well as beneficiaries, in the economic system and in the social and political structures.

23. Note that from this objective flows a concept of anti-poverty policy not as yet another "sector" for intervention, whether independent or complementary, which would result in an assistance-led approach, but rather as a fundamental component of development,

given that continuing poverty is indeed one of the main problems afflicting the developing countries and not a side-effect of underdevelopment.

24. As said above, a strategy based on this objective is only viable if there is a genuine national political will to address the problem, coupled with the ability to put it into practice and all-round awareness of the obstacles placed on development by persistent widespread poverty.

The objective as defined also implies that the fight against poverty must be taken on board in devising and implementing national development strategies, and must be an explicit objective of every development policy, programme and project.

25. This has implications for development cooperation. Foreign aid donors should consistently seek, via political dialogue, to make the fight against poverty a cornerstone of development and to make governments of developing countries aware of the obstacles to development presented by persistently high levels of poverty. At the same time, anti-poverty policy should promote investment in the human, technical and institutional resources needed to give these countries the capacity to act.
26. Strategies for involving the poor in the development process will differ from country to country and cannot be standardized or devised outside. However, a number of intermediate goals can be identified: promoting forms of growth compatible with reducing inequality and preserving the social fabric, and based on increases in the earning power of the poor, thanks to more intensive use of labour and expanding access to productive resources; promoting access to basic social services, so as to improve the living conditions of the poor and develop the human resources on which social integration and sustainable development depends.

2) Sustained and equitable growth

27. Combating poverty generally depends on economic growth consistently outpacing population growth. Besides economic measures, this also means adopting a policy to control population growth, something which the Community and Member States are now starting to coordinate.

But we now know that increasing average per capita income overall must go hand in hand with economic growth of a kind which can sustain both economic/institutional reforms - without which growth will not last - and social development objectives, without which prosperity cannot be shared.

The economic characteristics of such growth will depend on the state of the country's economy, but in the vast majority of cases it will be labour-intensive and capable of promoting employment. Sectoral and regional policy must take account of poverty profiles, because the choice of priority sectors, which will of course differ from country to country, fundamentally influences the nature of long-term growth. In most cases, rural development in general

should be promoted in tandem with urban job creation in manufacturing and services, focusing on small businesses and the informal sector.

28. At the same time, growth must be compatible with a fair distribution of income and wealth, or at least not be regressive. Some kinds of growth create few jobs or are socially divisive, with the result that, far from promoting the cause of reducing poverty, they may set it back considerably.

It is clear that, in some cases, reducing inequality must be regarded as the key element of programmes to fight poverty, either because growth has patently increased income disparities (for example, in some Latin American countries), or because average income per head is unlikely to grow strongly enough in the medium term (for example, in sub-Saharan Africa).

29. All economic policies, particularly those attached to structural adjustment programmes, should be designed and implemented with an eye to their potential impact on poverty. Structural adjustment programmes must achieve a better balance between long term economic and social development objectives, improve the scope, pace and timing of macroeconomic and structural measures, and be more suited to the specific requirements of developing countries.

These necessary refinements must not, however, jeopardize reforms of Government finances and institutions, which are vital to any programme to combat poverty and, ultimately, promote development.

3) Access to economic resources

30. An essential objective of any comprehensive strategy to fight poverty is to increase the earning power of the poor, which has economic implications and can also contribute to maintaining or rebuilding the social fabric. Promoting access to economic resources - land, credit, infrastructure, technology, training - allows the poor to make more of the one production factor they control: their labour. This objective therefore complements the goal of fostering labour-intensive growth and steers the development process towards reducing social disparities.
31. Granting access to productive resources has direct and indirect economic effects on the situation of the poor: directly generating or redistributing income and indirectly boosting productivity and economic activity, which eventually results in stronger growth. It also significantly boosts participation and self-reliant development, a vital consideration in seeking a lasting solution to the problem of poverty.
32. The gains will not be automatic, since they obviously depend on the structural reforms and investment needed, which may vary greatly from country to country and from sector to sector (although in most very poor countries rural areas will be a priority). Moreover, the scope and cost of reform, when one includes social structures and even political stability, may be considerable.

4) Efficient basic social services for all

33. Developing human resources while improving living conditions for the poor should be a key objective of any strategy to combat poverty. Investing in human resources is the decisive factor in increasing the participation of the poor in economic and social development.

Consistent, pro-active and sustained social policies in fields such as health and family planning, education and training, food security and nutrition tackle not only the most tangible effects of poverty on living conditions but also some of its causes and reproduction mechanisms. Both aspects of social policy should be borne in mind.

While the nuts and bolts of policy in any given sector may differ greatly from one country to another, a basic minimum of social services (at the "primary" level) should, as a rule, be genuinely accessible to the population as a whole.

34. Social policy can and must be implemented in tandem with economic objectives, bearing in mind that success on the economic front is not a guarantee of social progress. This means defining strategies which combine social and economic analysis, rather than seeing the social policy as back-up intended primarily to offset any adverse effects of economic policies, as has often been the case with the social dimension of structural adjustment, for example.

Nevertheless, one cannot overlook the conceptual, political and operational problems of integrating social and economic objectives into a unified policy. Success depends on a strong political commitment, which in turn depends on sustained social consensus: the political commitment must come not only from central government, which is crucial, but also from local communities and grassroots organizations, which usually carry out social policy.

35. The effectiveness of sectoral policies in combating poverty also depends on how they mesh with each other: ideally, the policy for each social sector should be thought of as a component of an overall social policy. One comprehensive policy applied to all social sectors will have more impact than the sum of individual sectoral policies. Conversely, a sectoral policy which is well-designed and implemented from the anti-poverty angle may yet be ineffective if it is implemented in isolation. Here, too, it has to be said that strong political commitment from the centre is needed, not to mention appropriate administrative structures.

36. If cooperation in social spheres is to be effective and ongoing, the projects must interlock with domestic policies set nationally and help to reinforce - or even create - appropriate institutional structures.

The design and implementation of such policies must be geared to meeting the real needs of the poor, responding to actual demands and if necessary helping to articulate them, possibly via decentralized groups and organizations.

37. At the Council's request, the Commission will put forward specific proposals on cooperation policy in the main sectors of social policy (health, education and training, food security) over the next few months, as it has already done for family planning.

5) Protecting the poorest, most marginalized and vulnerable

38. To meet the goal of guaranteeing a basic level of human dignity, which extreme poverty renders impossible, any campaign against poverty must at least aim to alleviate the effects of extreme poverty, whether chronic or intermittent, for the poorest, most marginalized and vulnerable groups in society, who will not benefit immediately or substantially from measures taken in pursuit of other objectives (and who may even suffer in the short and medium term).
39. Even an equitable form of economic growth and social policies designed and targeted to curb poverty may not reach all sections of the poor, and those excluded may be among the very poorest. They may be marginalized for economic or social/cultural reasons, permanently or temporarily, as a group or individually (the disabled, the elderly); whatever their situation, the authorities have a duty not only to secure a minimum standard of living for them, but to maintain or restore their ties with society.

Whatever form public action takes - food security programmes, job creation schemes, proper social security systems - it will require financial, technical and administrative resources which may be considerable. This is therefore an area in which external assistance may play a key role, providing advice as much as finance. This may also entail assistance of a more substantial but temporary nature, provided as emergency aid, in exceptional circumstances.

III. Conditions for an effective policy to combat poverty

- 1) Assessing poverty, evaluating the impact of policies and projects, and improving the local response
40. In order to promote dialogue between developing countries and international funders, and identify, guide and monitor operations on the ground, it is vital to have regular sources of relevant and reliable information on poverty in each country, and to systematically evaluate the impact of all development projects and programmes on poverty.

41. For general purposes, the statistics compiled by international institutions such as the World Bank and the UNDP form an important resource, but should be supplemented as necessary to reflect qualitative assessments and the dynamics of the situation, which are often overlooked. A macro-social framework for analysis must be developed to slot into the traditional macroeconomic framework, linking economic and social development policy guidelines. Such a framework would enable policy-makers to identify precise social objectives, examine alternative scenarios, monitor implementation and evaluate the results.
42. At project level, a social analysis matrix must be devised to supplement the normal economic and financial criteria. Incorporating the goal of reducing poverty in all projects, at every stage from conception to evaluation, would enable the system to be skewed in favour of projects with a better outcome in terms of creating jobs, improving the social environment, giving the poor access to productive resources and social services, and increasing participation by the target groups.
43. The campaign against poverty must be internalized by developing countries. This means that reports and evaluations should rely as far as possible on locally available information and on developing local resources. Technical and financial support for organizations active in the field, perhaps at grassroots level, might be a very good way of doing this.

2) Participation as a means to integration

44. Dialogue on social policy choices should be backed as far as possible by involvement of those concerned in various ways and at different levels of policy-making, at least in the implementation and evaluation of policies and projects, as a way of fostering local initiative and organization among the poor to tackle their problems for themselves, which is the only way of ensuring that any campaign against poverty is effective in the long run.

Outside intervention should rely on local resources as far as possible and encourage participation by the people concerned, both at an organizational level and in terms of tapping skills, which are often available but under-employed. Local participation helps to ensure that outside intervention is better suited to local conditions, and therefore more effective. It often leads to a better understanding of the social and cultural mechanisms by which poverty is reproduced and the poor are disenfranchised. It is also an important lever in support of democratization in developing countries.

45. Getting the poor to participate and organize, however, is as fraught with operational and political difficulties as it is important as a principle. Despite the success of a few participation schemes and the growing importance accorded to decentralized cooperation, references to the participation of beneficiaries sometimes seem more like stock phrases than genuine prescriptions for carrying out projects.

This is mainly because the economic, social and political exclusion of the poorest groups often puts them out of reach of development

policies and projects, even on occasion so-called "targeted" projects. To compound the problem, they are often poorly organized and frequently fall foul of the limitations of multilateral and bilateral development cooperation in terms of politics (relations with governments), institutions (which may have more money than manpower), and sometimes culture (i.e. training and awareness of outside agents).

46. Tackling these problems may mean expanding the role of intermediaries such as local groups or non-governmental organizations, at least in carrying out and evaluating occasional projects and programmes, or putting more emphasis on regional or sectoral policies which may indirectly benefit the poorest groups in particular (e.g. food security programmes). Each situation needs to be analysed separately to determine how the poorest sections of the population can indirectly benefit from policies targeting other groups.

IV. Guidelines for anti-poverty policy

47. The diversity and complexity of poverty-related situations in the developing countries, together with the intrinsically political nature of the phenomenon and the case-by-case approach it entails, means that the type of action to be taken, the objectives, the priorities and their substance, and the combination and scheduling of policies and instruments must be country-specific. In turn, these decisions can be made only after all the factors that combine to cause poverty have been identified, due allowance made for the level of political will both locally and among external contributors, and the constraints specific to the country concerned assessed. The following guidelines therefore provide no more than a starting point from which specific programmes must be drawn up at national level.

(1) General features of the proposed approach to combating poverty through development cooperation

48. The problems of poverty in developing countries are complex and multidimensional, thus requiring an integrated approach combining the different instruments into a coherent overall package for each country. This approach embraces all aspects of development cooperation policy, including interfaces with measures that do not directly target poverty, and indeed all developed countries' policies having an economic and social impact on the developing countries.
49. However, whatever measures are brought to bear in specific cases, the reduction of poverty will be a gradual, sustained process, requiring a long-term approach which must be borne in mind in setting objectives and selecting instruments at every stage. This should be reflected in national programmes for sustainable development, in which the fight against poverty is one of the main priorities.

50. This again emphasizes the importance of an ongoing political dialogue between donors, particularly Community donors, and the developing countries, both individually, in homogeneous geographical groupings, and, wherever possible, through other local representative bodies. With this in mind, the key factors in the fight against poverty are going to be the commitment of government and other officials in the developing countries, the priority actually given to the poverty issue in domestic policy, and the efforts made by the countries concerned to improve their ability to implement their policies, particularly at institutional level.

(2) Incorporating the fight against poverty into the preparation and implementation of macroeconomic policies and structural reforms

51. The main instrument currently used is the structural adjustment programme. The Community and certain Member States already play an important role in the negotiation of these programmes, alongside other donors, particularly the Bretton Woods institutions. Given the fairly disappointing results achieved by these programmes in the poorest countries, even in terms of their own macroeconomic objectives, continuous efforts must be made to continue to refine them, through:

- improved integration of economic, social and political objectives into a consistent overall framework, with a view to strengthening the positive ties between economic growth, social progress and democratic consolidation;
- better linkage between stabilization (short term), structural adjustment proper (medium term) and development (long term), which could lead to a revision of the usual order and pace of reforms;
- greater allowance for the specific constraints affecting the poorest countries, such as supply-side limitations, the structural weakness of export trade, market organization, institutional and administrative skills and the vulnerability of certain social and economic groups; and, importantly, a more flexible approach to liberalization of foreign trade and the roles played by the State and the market.

52. Without prejudice to the financial and institutional stabilization objectives without which no policy would be effective, the priority areas for (re)assessment are:

- job creation (or at least preservation): encourage labour-intensive growth and improve poor people's access to the means of production, for example through public sector investment and structural reforms;
- more equitable distribution of wealth and income, on which macroeconomic policies, including tax policy, and sectoral strategies have a significant impact;
- improved access to basic social services by reallocating budget resources in conjunction with structural or institutional reforms launched as part of consistent sectoral policymaking;

- support for the development of agriculture and the rural economy in general, since the rural population accounts for most poor people, particularly the very poor, in most developing countries, and the food security of the population as a whole largely depends on the rural economy;
 - promotion of productive investment and support for private sector initiatives: encourage the small business and informal sectors to develop and play a dynamic role, and integrate them better into the economy.
53. Cooperation with the Bretton Woods institutions is especially important in this area in view of the role these bodies have hitherto played in the devising, negotiation and implementation of structural adjustment programmes, and more generally in the process of drawing up appropriate strategies. This cooperation can be improved by more clearly defining the respective roles of the players involved: the Bretton Woods institutions' role is primarily technical, while that of the Community, the Member States and the other donors should be much more political in nature, particularly where negotiations with the governments of the countries are concerned.
- (3) Orienting sectoral policies primarily towards human resource development and better living conditions for the poor
54. The campaign against poverty, which entails both improving living conditions and developing human resources to enhance poor people's prospects of economic and social integration, must be the main aim of human and social development policies in such sectors as health and family planning, education and training, food security and nutrition. There is now a broad consensus on this issue, certainly within the Community. The campaign against poverty could thus help ensure that policies in different social sectors are not inconsistent, which is vital if they are to be effective.
55. Financial resources can often be made available by reallocating funds from one sector to another (e.g. as part of a public spending review) or even within the same sector, in line with efficiency and access-related criteria (particularly as regards the poorest people). Partial coverage of certain types of cost by users would significantly alleviate budgetary pressures, without negative repercussions for the poor if there were positive discriminatory measures to ensure that they have access to basic services. External finance should play a major role in developing the social sectors of the poorest countries, whose own budgetary resources will be insufficient for the task for some time to come.

In many cases, structural and institutional reforms are also required, particularly reforms aimed at equipping the supply side to cope with existing or potential demand and at meeting people's real social service requirements, especially in rural areas. One key factor in these reforms will be the quality of the human resources at all levels, which again underlines the importance of training and general administration.

56. The campaign against poverty cannot be confined to the priority social sectors. It must form an integral part of all sectoral policymaking that will have an impact on the poor. This is obvious

in the case of social infrastructure, agricultural policy and rural development, but may also be true in other sectors such as urban utilities and transport and communications networks.

57. The campaign against poverty must also play a central role in the formulation of horizontal policies such as environment and the role and status of women. Indeed, special care must be taken to provide for women, who are often more vulnerable to poverty and who generally play a decisive role in health, education, nutrition and of course family planning.
58. In formulating sectoral policies in the social and other spheres and devising transfer mechanisms and other measures to protect the poorest sections of society, the frequently thorny problem of targeting needs to be addressed. The solutions may be extremely varied (depending on the type of service, distribution, conditions of allocation, basic eligibility criteria, etc.) and can even determine the actual content of the programmes. It is worth stressing the importance of a sound understanding of the conditions and mechanisms of impoverishment (including the political constraints) and the advantages of an approach based on local participation, as described above.

V. Improving efficiency through Community coordination

59. The need to improve coordination between the Community and its Member States in development cooperation features in the Treaty on European Union (Article 130x), and was discussed in the Commission Communication of May 1992 on development cooperation policy in the run-up to 2000.

In turn, the Council, in its Declaration of November 1992, made the campaign against poverty a priority for coordination. This was later reiterated by the Council in its Conclusions of May 1993 on policy coordination, on the basis of three general criteria, namely its contribution to the main objectives of Community development policy, the comparative advantages of coordination in terms of the efficiency of development aid and the need to amplify or adapt the existing policy.

60. The campaign against poverty reflects these three criteria particularly well:
 - this communication has already stressed the importance of the campaign against poverty in the context of development policy, of which it is - or should be - one of the key components, as the Treaty on European Union states in Article 130u. There is currently a broad consensus among Community and other donors on the importance of this issue;
 - the campaign against poverty is one of the areas where the comparative advantage of coordination is most obvious. This is partly because of the sheer scale of the problems, which demands an overall approach and considerable resources, rather than ad hoc, one-off measures, partly because of the across-the-board nature of the anti-poverty campaign in any given country and its implications for development policy as a whole,

and partly because of the need for an effective political dialogue between foreign donors and the developing countries (and indeed other countries, institutions and organizations), which can only be achieved through coordinated Community cooperation;

- in spite of the general agreement on the vital importance of the campaign against poverty, the meeting of specialists arranged by the Commission in February 1993 revealed that most Member States have not yet incorporated this principle into their policies and projects in the developing countries. Generally, they have restricted themselves to allocating a little more of their aid budgets to the poorest countries, slightly increasing the proportion of aid channelled into the social sector, targeting a few projects on the poorest population groups (e.g. through NGOs) and supporting the World Bank's macroeconomic strategies, particularly in respect of the social aspects of adjustment. These one-off, ad hoc measures are clearly inadequate in the face of such a huge problem.

61. In the absence of an awareness of the global and fundamentally political nature of the problems of poverty and their solutions, i.e. in the absence of a consistent overall strategy and an ongoing political dialogue, it is to be feared that development cooperation will continue to fail to achieve genuine, sustainable results in the fight against poverty, and that the phenomenon of poverty will continue to spread and intensify in many developing countries, particularly in sub-Saharan Africa.
62. Development cooperation can make a greater contribution to the fight against poverty if the policies and operations of the Community and its Member States are coordinated on the basis of the joint overall strategy proposed in this paper. Community coordination would exploit the geographical, sectoral, methodological and other synergies of currently unfocused bilateral and Community aid programmes, thus increasing efficiency and creating a "snowball" effect that would make for greater consistency and credibility.
63. Beyond general principles, the key criterion for an efficient coordination strategy is that it must be applied on a country-by-country basis, to take account of the many different kinds of situations, problems and constraints; even the most complete and consistent strategy can succeed only if it is based on strong political commitment on the ground and sustained national consensus.
64. In applying the principle of case-by-case coordination on the basis of a prior agreement on general strategy, the three main fields in which such coordination can rapidly be implemented are:
 - improving understanding of poverty-related situations and problems and a systematic evaluation of the impact of development policies and projects on poverty, for example by making better use of and building up local skills;

- consultations with other donors, especially international organizations;
- political dialogue with the governments of the developing countries.

Specific procedures could be developed for each of these fields, from the proposals put forward by the Commission in its Communication to the Council of 10 May 1993.

(1) Coordination to improve understanding of poverty and to evaluate the impact of policies and projects

65. Improving our understanding of poverty is an area in which coordination would bring obvious advantages in terms of cost-effectiveness, if only for technical reasons; this is clearly borne out by the conclusions of the meeting of specialists held in February 1993. In the light of the priorities set out above, coordination in this area should take the form of: regular exchanges of information and the development of harmonized techniques and methods; on the ground, the involvement from the outset of bodies from the developing countries, using local technical skills and providing training. If information exchange networks are to be effective, local participation is essential.
66. The existing working group on statistical cooperation with the developing countries (under the aegis of the Community Statistical Office) could be used to develop the appropriate procedures. However, advantage should also be taken of the experience and skills built up by national and Commission officials in monitoring and evaluating living conditions in Europe and social integration and exclusion mechanisms. Obviously, some work will be required to adapt methods and techniques to the specific conditions obtaining in the developing countries. This work should be carried out in close cooperation with local players and the relevant international bodies, but applying Community criteria.
67. The evaluation of the social impact of the entire range of policies and projects implemented by the Community and its Member States is another field in which considerable benefits can be achieved by strengthening coordination, for example by using and upgrading local skills. A joint effort must be made to develop a macro-social analytical framework, criteria for evaluating the social impact of national investment programmes, and a social analysis and project selection matrix, giving rise to joint applications on occasion, but above all to regular exchanges of evaluation findings. This is probably one of the surest ways of improving the effectiveness of development cooperation as a whole with the aim of reducing poverty.

(2) Coordination within the international forums

68. Development issues, and fighting poverty in particular, are the domain of various international organizations and agencies to which the Community and the Member States belong, such as the various

World Bank institutions, the UNDP Round Table Conferences and UN specialised agencies, the DAC and, more recently, UNCTAD's Committee for the alleviation of poverty.

Through lack of systematic coordination and efforts to achieve common positions, Community influence on the policies and strategies and any decisions made by those bodies has so far been relatively weak, and certainly out of proportion to the relative weight of official development aid provided by the Community and its Member States together (some 42% of the world total, broken down as follows: 30% as bilateral aid, 6% as Community aid and 6% channelled through multilateral organizations).

Article 130x of the Treaty on European Union makes explicit provision for such coordination "including in international organizations and during international conferences" and authorizes the Commission to "take any useful initiative" to bring it about.

69. A field where Community coordination at international level is particularly important is structural adjustment, which, by dint of its impact on the development policies of the countries concerned, greatly influences the conditions and constraints on anti-poverty measures. For this reason, but also in view of the decisive role played by the World Bank in fighting poverty at all levels (statistics and analyses, preparation of strategies, negotiation and implementation of national programmes), systematic Community coordination within that institution is indispensable, especially for discussions on specific regions and countries.
70. Another issue for international coordination is that of the outside constraints on developing countries. Among the relevant problems referred to earlier on, that of external debt falls neatly within the scope of the necessary Community coordination within international forums. It is also a problem which severely limits the strategic options open to the poorest countries. Many of them will be unable to implement the long-term macro-economic, structural and social policies demanded by any anti-poverty strategy as long as debt-servicing continues to absorb a sizeable share of their resources and impose short-term priorities to their economic policy.

The Community should therefore adopt a common position on the problem of the poorest countries' external debt, possibly in the form of a "plan" the substance of which is obviously outside the scope of this communication, but one of the guiding principles of which should be the need to take account of long-term development objectives, and, more specifically, anti-poverty goals. Such a plan, of a non-binding nature, could later serve as a basis for case-by-case negotiations within the relevant international forums, in particular the "Paris Club".

(3) Coordination in conducting the dialogue on development policy with developing countries

71. As already stressed, anti-poverty strategies can only be put into practice if they are in tune with, or indeed part of, the development policy of each country. For this reason, the most

significant contribution that development cooperation can make to combating poverty is to foster the dialogue between aid donors and the authorities in each country.

To ensure that this dialogue results in consistent and effective policies, it is preferable for the authorities of the developing countries to negotiate with all funders at the same time, rather than with each of them in turn. Obviously this requires prior coordination between funders, country by country.

72. Given the relative weight of the development aid they provide, their common objectives and strategies, and the links they have built with other donors, including international organizations, the Community and its Member States can and must play a central role and even take the initiative in the coordination of funding operations between donors. In view of this, the importance of strengthening Community coordination in the campaign against poverty in each developing country should be self-evident.
73. Essentially, once the Council of Ministers for development cooperation has set out the general guidelines, the specific anti-poverty strategies to be applied for each country by the Community and its Member States will have to be determined step by step. By referring back to this common guidelines each Member State and the Community will be able to initiate a dialogue with the developing countries concerned whilst preserving each country's right to determine its own development guidelines.

The Community and its Member States have set up specific frameworks for dialogue with the developing countries. These should be strengthened so that long-term commitments to reduce poverty are given more prominence, and objectives and strategies to combat poverty are better integrated in the development cooperation policies adopted by the Community and its Member States.

74. The dialogue thus established should result in reciprocal undertakings concerning the objectives, priorities and means to be deployed in fighting poverty as part of the development policy pursued by each of the countries concerned. For their part, the developing countries would undertake to maintain the political commitment to consistent development programme including the measures and reforms, be they economic, institutional or other, required to reduce inequalities and assist the poor in gaining access to productive resources and primary social services. Their development cooperation partners, the Community and its Member States, would undertake to continue to support the programme and to maintain the level of resources pledged, ensure that they are used consistently and effectively, and ensure that the international environment was not too harsh.

These commitments could take different forms, to suit each country's specific situation and the links it has established with the Community. In cases where optimum conditions are achieved, "long-term development contracts", giving pride of place to anti-poverty objectives, could be concluded.

75. As for development policy coordination procedures, we need only refer to the proposals contained in the Commission communication of 10 May 1983, in particular to those dealing with regular and

reciprocal exchanges of information and feed-back; the need for stronger and more systematic on-the-spot coordination; the setting-up of machinery to monitor implementation of Council resolutions; revamping the EDF, ALA and Med Committees and making use of the meetings of directors-general for development. In addition, the setting up of a working party with a specific mandate covering anti-poverty policies made up of Commission officials and representatives of the Member States could be envisaged.

76. The principle of coordination by country is a fundamental one since the recipient country must be at the centre of the coordination process. With this aim, the Council could ask a working party to propose a small number of developing countries where, as of next year, Community coordination of anti-poverty measures could be stepped, by way of experiment, following the guidelines given above. Various Member States or the Commission could at a later stage take the lead in coordinating Community and Member States initiatives which are part of anti-poverty programmes in each country.
77. Issues to do with financial and human resources for anti-poverty policies could no doubt be tackled using the same country-by-country approach.

Overall, the resources made available for official development aid are clearly inadequate in relation to the demands of anti-poverty policies (and also in relation to the undertakings given by the donors), and will, in all likelihood, continue to be inadequate in future despite the additional amounts which could be provided, for instance through measures to reduce the burden of debt in certain countries. However, even without additional financial resources, sectoral and geographical redistribution and measures to make aid more effective could make a substantial contribution in the short term to the fight against poverty in the developing countries.

From the standpoint of human and administrative resources, putting the proposals of this communication into practice will require a major effort on the part of the Community and its Member States. How it is actually done will have to be decided jointly and in the light of the work carried out by the Community to ensure the coordination and consistency of its development cooperation policies.

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT

**RELATIVE À LA POLITIQUE DE LA COMMUNAUTÉ ET DES ETATS MEMBRES
DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

Annexes

ANNEXE 1

LA PAUVRETÉ DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Sommaire

Introduction	2
I. Les grandes tendances de la pauvreté dans les pays en développement	3
1) Deux décennies de progrès social: les années 1960 et 1970	3
2) Tendances récentes: l'accroissement des inégalités	4
3) Perspectives à l'horizon 2000: une croissance économique suffisante?	8
II. Les principales caractéristiques de la pauvreté dans les pays en développement	9
1) Indicateurs économiques et sociaux: les déterminants de la pauvreté	9
2) Analyse régionale: les exclus de la croissance de l'économie mondiale	11
3) Nécessité d'une meilleure connaissance des problèmes de pauvreté	11
III. L'aide publique au développement et la pauvreté	12
1) Les principaux flux	12
2) L'aide publique au développement de la Communauté et des Etats membres	14
3) Les orientations pour l'aide publique au développement dans le futur et la lutte contre la pauvreté	16
Conclusion	17

Introduction

1. La pauvreté s'exprime dans les pays en développement de manière structurelle, comme conséquence première d'un état de sous-développement économique, ou de manière conjoncturelle, comme manifestation principale de situations exceptionnelles, comme la guerre ou les catastrophes naturelles ou climatiques. Il s'agit d'un phénomène socio-économique complexe et multi-forme et de nombreuses difficultés se posent dès lors qu'il s'agit de mener des analyses globales et comparatives à l'échelle de la planète.
2. Appréhender correctement un phénomène aussi complexe et diversifié que la pauvreté requiert l'utilisation d'instruments de mesure permettant de travailler simultanément sur plusieurs dimensions, et en particulière de concilier:
 - une approche globale au niveau d'une société dans son ensemble, et une approche individuelle au niveau des situations particulières de groupes d'individus ou de ménages;
 - une approche quantitative (combien de pauvres?) permettant les comparaisons, et une approche qualitative (comment perçoivent et ressentent-ils cette pauvreté?), visant à mieux et comprendre la diversité des conditions de pauvreté;
 - une approche structurelle (déterminants de la pauvreté, causes) et une approche conjoncturelle (état de gravité des situations, effets de la pauvreté);
 - une approche statique, décrivant et comparant la situation à un moment donné, et une approche dynamique, analysant les mécanismes de reproduction de la pauvreté;
 - une approche économique (logique d'analyse de flux et de stocks) et une approche sociologique (logique d'analyse de comportements).
3. Chacune de ces dimensions a eu, dans le passé, ses adeptes et ses détracteurs, et d'importantes recherches ont été engagées. Sur le plan global, quantitatif et socio-économique, des standards internationaux ont été développés, tels que les lignes et seuils de pauvreté, utilisés notamment par la Banque Mondiale en particulier, ou des indices synthétiques du développement humain réalisés par le PNUD. Ces standards permettent des comparaisons de niveaux de pauvreté entre pays en développement et, avec les "profils de la pauvreté", une identification de leurs principales composantes.

Il n'y a pourtant pas de mesure unique et universelle en matière de pauvreté, et il est nécessaire de recourir à une panoplie plus large d'instruments qui complète les mesures quantitatives et qui permette de réconcilier les analyses de la pauvreté, d'une part, et le pilotage des opérations de coopération (identification et formulation mais aussi suivi et évaluation), d'autre part.
4. Aux difficultés de mesure s'ajoutent des difficultés de conceptualisation et d'analyse tenant à la nature complexe, multi-dimensionnelle et différenciée de la pauvreté. Même s'il existe des caractéristiques communes à tous les pauvres, les déterminants

sont variés et dépendent en grande partie des conditions spécifiques, qu'elles soient économiques, politiques, sociales ou culturelles, de chaque pays. Cette complexité rend nécessaires des analyses aussi précises que possible des situations de pauvreté, tant pour identifier les principaux problèmes que pour évaluer l'impact des efforts qui sont engagés pour s'y attaquer.

5. Cette première annexe vise à donner une image synthétique du niveau et des tendances de la pauvreté dans les pays en développement (point 1) pour ensuite tenter une caractérisation de la pauvreté par thèmes et par régions (point 2). Enfin, l'aide publique au développement, en particulier celle de la Communauté, est analysée afin d'en estimer le contenu en "lutte contre la pauvreté" (point 3).

1. Les grandes tendances de la pauvreté dans les pays en développement

6. La nature de la pauvreté a fortement évolué depuis les années 1960: des progrès significatifs ont été réalisés en période de forte croissance économique et ceci jusqu'à la fin des années 1970. L'ensemble des indicateurs de bien-être se sont améliorés. Mais actuellement ces progrès sont remis en cause, particulièrement en Afrique Sub-Saharienne, mais aussi dans d'autres pays du monde. Les perspectives d'avenir sont très différenciées selon les régions et largement dépendantes des futurs rythmes de la croissance économique comme des facteurs de stabilité politique et sociale.

1) Deux décennies de progrès social: les années 1960 et 1970

7. "Au cours des 25 dernières années, la consommation moyenne par habitant dans les pays en voie de développement a augmenté de 70% en termes réels, l'espérance de vie moyenne est passée de 51 à 63 ans et le taux de scolarisation au niveau primaire a atteint 89%" (Banque Mondiale - Stratégie de lutte contre la pauvreté de la Banque Mondiale: progrès réalisés et problèmes à résoudre - 1993). Les résultats ont parfois été spectaculaires, tant sur la plan de la croissance économique (taux de croissance réelle moyen annuel de 1965 à 1980 de 5.9% pour les pays en développement dans leur ensemble contre seulement 3.7% dans les pays développés; source: BM), que sur le plan des indicateurs sociaux (doublement de l'accès à l'eau potable, division par 2 du taux de mortalité des enfants; source: PNUD).
8. Ce bilan très positif masque pourtant des différences très nettes entre pays et groupes de pays, mais aussi entre domaines du développement social. Partant d'un niveau plus bas, les pays de l'Afrique Sub-Saharienne sont restés très en deçà des progrès réalisés par les autres pays en développement (accroissement du PNB réel par habitant de 2% par an, comparés à 3.4 pour l'Amérique Latine et 4.8 pour l'Asie de l'Est; source: BM); au contraire, certains pays d'Amérique Latine (par exemple le Brésil ou l'Equateur) comme d'Asie (par exemple l'Indonésie ou les NPI) ont particulièrement profité de cette période de croissance.
9. Les progrès ont été particulièrement sensibles dans les secteurs de l'éducation et de la santé; ils sont pourtant restés plus mitigés pour le secteur de la nutrition où la couverture des besoins en calories n'a évolué que de 2 points (de 88% à 90%) entre

1965 et 1980 pour les pays les moins développés (de 90% à 107% pour l'ensemble des pays en développement; source: PNUD). D'une manière générale, grâce aux importants progrès économiques de ces deux décennies, la pauvreté a reculé et les revenus de tous, même ceux des plus pauvres, ont augmenté. Des divergences de développement sont cependant apparues dès le début des années 1970 dans les pays où la croissance de la population n'a pas été correctement maîtrisée et a considérablement limité l'accroissement du bien être individuel.

Tableau 1 - Evolution des taux de croissance de la population
(croissance annuelle moyenne)

	1965-73	1973-80	1980-91	1991-2000
Afrique Sub-Saharienne	2.6	2.8	3.1	3.0
Asie de l'Est et Pacifique	2.7	1.7	1.6	1.4
Asie du Sud	2.4	2.4	2.2	1.9
Amérique Latine et Caraïbes	2.7	2.4	2.0	1.6

Source: Banque Mondiale

2) Tendances récentes: l'accroissement des inégalités

10. On a dit des années 1980 qu'elles ont été une décennie perdue pour le développement. Selon la Banque Mondiale, plus d'un milliard de personnes (près du tiers de la population des pays en voie de développement) vivaient au milieu des années 1980 au dessous d'un seuil de pauvreté fixé à 370 US\$ par an (niveau de revenu permettant la couverture des besoins alimentaires et d'autres besoins de base, exprimé aux prix de 1985).

En 1989, les revenus des "20% les plus riches" de la population mondiale étaient 59 fois supérieur à ceux des "20% les plus pauvres"; ce ratio était de 30 en 1960 (Source: PNUD, Rapport sur le Développement humain, 1992). La pauvreté prend ainsi une nouvelle dimension: celle de l'accroissement des inégalités entre pays riches et pays pauvres, mais aussi à l'intérieur des pays en voie de développement entre segments riches et pauvres de la population.

11. En 1990, les pauvres représentent 49% de la population de l'Asie du Sud, 48% de celle de l'Afrique Sub-Saharienne, 33% de celle du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, 25% de celle de l'Amérique Latine et des Caraïbes, et 11% de celle de l'Asie de l'Est. La progression globale du niveau de vie s'est ralentie au cours des années 1980 et même si l'incidence globale de la pauvreté est encore probablement en diminution, cette diminution n'est pas suffisante pour empêcher une augmentation du nombre total des pauvres dans le monde.

12. Entre 1985 et 1990 la proportion de pauvres (nombre de personnes vivant en dessous du seuil de la pauvreté - "head count ratio") est passée de 30.5% à 29.7%. Etant donné l'accroissement de la population mondiale, le nombre des pauvres aura pourtant augmenté de 80 millions de personnes en 5 ans (source: BM).

Tableau 2 - Répartition de la pauvreté par régions en 1985
(en % du total des pays en développement)

	Population totale	Population pauvre
Afrique Sub-Saharienne	11.1	16.1
Asie de l'Est	40.2	25.0
Asie du Sud	29.7	46.4
Amérique Latine et Caraïbes	11.2	6.6
Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord	7.7	5.9
Total	100.0	100.0

Source: Banque Mondiale

13. La progression des indicateurs sociaux constatée depuis les années 1960 s'est aussi ralentie dès 1980. Ceci est étroitement corrélé à la diminution des taux de croissance réelle des économies des pays en développement. Ceci a particulièrement touché les pays de l'Afrique Sub-Saharienne et ceux d'Amérique Latine et des Caraïbes.

Tableau 3 - Evolution des taux de croissance réelle du PNB par habitant
(en % moyen annuel)

	1965-80	1980-91
Afrique Sub-Saharienne	2.0	-1.2
Asie de l'Est	4.8	6.1
Asie du Sud	1.2	3.1
Amérique Latine et Caraïbes	3.4	-0.3
Moyen Orient et Afrique du Nord	3.9	-2.4
Total pays en développement	3.4	1.0

Source: Banque Mondiale

14. Les années 1980 auront aussi vu les inégalités s'accroître, d'abord entre le Nord et le Sud, mais aussi entre pays en développement et à l'intérieur de ces derniers entre les segments les plus riches et les plus pauvres de la population. Concernant les disparités entre le Nord et le Sud, le Rapport sur le développement humain 1992 du PNUD constate pourtant, sur la période 1960 à 1990, une diminution des inégalités sur les variables de "survie humaine", telles la durée de vie moyenne, la mortalité infantile ou l'accès à l'eau potable; mais, d'autre part, il montre un accroissement des écarts Nord-Sud sur les variables de "progrès humain", telles le nombre d'années de scolarisation, le nombre de personnes suivant un enseignement tertiaire ou le pourcentage de techniciens et de scientifiques dans la population totale.
15. C'est pourtant sur le plan des revenus que ces disparités entre les plus riches et les plus pauvres apparaissent de la manière la plus évidente.

Tableau 4 - Disparités globales de revenus 1960-1989
(% des revenus globaux et ratios)

	1960	1970	1980	1989
20% les plus pauvres	2.3	2.3	1.7	1.4
20% les plus riches	70.2	73.9	76.3	82.7
Ratio	30	32	45	59

Source: PNUD

16. Ces inégalités sont aussi visibles à l'intérieur des pays en développement, où elles semblent s'être accrues durant les dix dernières années.

Tableau 5 - Disparités de revenu dans quelques pays (%)

	20% les plus pauvres	20% les plus riches
Ouganda (1989-90)	8.5	41.9
Côte d'Ivoire (1988)	7.3	47.2
Inde (1989-90)	8.8	41.3
Indonésie (1990)	8.7	42.3
Tunisie (1990)	5.9	46.3
Brésil (1989)	2.1	67.5
Chili (1989)	3.7	62.9

Source: Banque Mondiale

17. Dans la plupart des pays pour lesquels on dispose de données, la pauvreté est essentiellement rurale. Les différences de niveau de bien-être entre zones rurales et urbaines sont surtout frappantes en Afrique et en Asie du Sud, bien que l'incidence de la pauvreté urbaine augmente partout. Même si cette distinction entre zones rurales et urbaines est toujours pertinente du point de vue de l'étendue et de la profondeur de la pauvreté, son estimation à travers les revenus (toujours plus faibles en milieu rural) ne reflète qu'imparfaitement la réalité du phénomène. S'il est vrai que les services et équipements sociaux sont plus nombreux en ville, les pauvres urbains n'y ont pas toujours accès et souffrent de plus de conditions de vie déplorables (habitat, hygiène, surpeuplement, pollution...).

Tableau 6 - Pauvreté rurale dans les années 1980 (en %)

	Population rurale en % du total	Pauvres ruraux en % du total
Afrique Sub-Saharienne	57	86
Asie	77	79
Amérique Latine et Caraïbes	59	66

Source: Banque Mondiale - Pauvreté exprimée en termes de revenus (seuil de pauvreté)

18. Les taux d'accroissement de la population urbaine sont importants et augmentent régulièrement depuis 1960, parfois à un rythme double de celui de la population totale. En Amérique Latine, le nombre de pauvres urbains aurait augmenté de 30 millions entre 1980 et 1989, celui des pauvres ruraux de 10 millions. Ce phénomène touche l'ensemble des pays en développement avec plus ou moins d'acuité (entre 1947 et 1981, la ville du Caire a augmenté de 6.5 Millions habitants; Lagos comptait 700.000 habitants en 1965 et 5.6 millions en 1985; la population de la ville de Dehli a augmenté au rythme de 4.6% l'an entre 1971 et 1981; entre 1960 et 1990, la population urbaine au Brésil est passée de 50.4% à 76.1% de la population totale, au Mexique de 54.9% à 72.6%).

Tableau 7 - Pourcentage de la population urbaine (%)

	1960	1991	2000(p)
Pays les moins avancés	8	20	26
Afrique Sub-Saharienne	15	31	38
Ensemble pays en développement	22	37	45
Pays développés	61	73	75
Ensemble monde	34	45	60

Source: PNUD

19. Au niveau régional, l'Afrique Sub-Saharienne est la partie du monde qui a le plus souffert durant les années 1980: le nombre de pauvres dans cette région a augmenté à peu près au même rythme que la population, soit d'environ 3% par an (Banque Mondiale). De plus, c'est aussi en Afrique Sub-Saharienne que l'écart entre le revenu moyen des pauvres et le seuil de pauvreté (indice de l'écart de pauvreté) s'est le plus accru: les pauvres y sont devenus plus pauvres.
20. L'Asie du Sud reste la région avec la plus forte incidence de pauvreté (y vivent environ plus de la moitié des pauvres du monde), bien que cette incidence ait diminué dans les dernières années et que la proportion de la population vivant en deçà du seuil de pauvreté tende à reculer.
21. Selon la Banque Mondiale, dans les années 1980, le nombre des pauvres aurait augmenté proportionnellement plus que l'ensemble de la population au Moyen-Orient et Afrique du Nord et en Amérique Latine (pour cette dernière, on estime que le nombre des pauvres aurait augmenté de 40 millions entre 1980 et 1989). Dans ces trois régions, les pauvres se seraient aussi appauvris.
22. L'Asie de l'Est est la seule région où la Banque Mondiale estime que le nombre de personnes vivant dans la pauvreté ainsi que la proportion de pauvres auraient diminué (incidence de la pauvreté affectant 1/3 de la population en 1970, 1/5 en 1980 et 1/10 en 1990).

3) Les perspectives à l'horizon 2000: une croissance économique suffisante?

23. Si les tendances de la deuxième moitié des années 1980 se maintiennent (taux annuel composé d'accroissement de la pauvreté d'environ 1.5%), le nombre de personnes ayant un revenu annuel inférieur ou égal à US\$ 370 (1 US\$ par jour aux prix de 1985) pourrait atteindre 1.3 milliard en l'an 2000, soit presque 1/5 de la population mondiale. Ces perspectives sont évidemment liées aux prévisions de croissance économique ainsi qu'aux interventions qui seront engagées pour renforcer l'action en faveur des pauvres.

En faisant des hypothèses qualifiées de "relativement optimistes" sur la situation économique mondiale (croissance de 3% dans les pays développés, baisse des taux d'intérêt réels, hausse des prix des produits de base, aboutissement des négociations du GATT, réduction des dettes), la Banque Mondiale prévoit que l'incidence de la pauvreté dans les pays en développement devrait évoluer selon les tendances ci-dessous:

Tableau 8 - Incidence de la pauvreté en l'an 2000, par région
(en % de la population totale, et en millions d'individus)

	Incidence de la pauvreté		Nombre de pauvres	
	1985	2000	1985	2000
Afrique Sub-Saharienne	46.8	43.1	180	265
Asie de l'Est	20.4	4.0	280	70
Asie du Sud	50.9	26.0	525	365
Amérique Latine et Caraïbes	19.1	11.4	75	60
Europe de l'Est	7.8	7.9	5	5
Moyen-Orient et Afrique du Nord et autres pays d'Europe	31.0	22.6	60	60
Total	32.7	18.0	1125	825

Source: Banque Mondiale

24. Si le nombre de pauvres et l'incidence de la pauvreté devraient diminuer dans le monde d'ici à l'an 2000, la répartition de cette pauvreté entre les différentes régions devrait considérablement se modifier.

L'incidence de la pauvreté en Afrique Sub-Saharienne devrait rester à un niveau élevé, comparable à celui de 1985, le nombre de pauvres dans cette région augmentant de plus de 45%: presque un tiers des pauvres y seront localisés en l'an 2000 (contre 16% en 1985). La diminution la plus spectaculaire du nombre des pauvres devrait avoir lieu en Asie de l'Est. La situation de la pauvreté devrait stagner en Amérique Latine, au Moyen Orient et Afrique du Nord, et en Europe de l'Est. L'Asie du Sud restera la région avec le nombre de pauvres le plus élevé, mais l'incidence de la pauvreté devrait y diminuer de moitié. L'Afrique Sub-Saharienne et l'Asie du Sud resteront donc les régions où la pauvreté sera la plus notable.

II. Les principales caractéristiques de la pauvreté dans les pays en développement

25. Il n'existe malheureusement que très peu d'informations comparables entre les pays en développement sur les déterminants et les causes de la pauvreté, ce qui rend difficiles l'identification des pauvres, les analyses de la pauvreté, et le ciblage des politiques. On dispose de certains éléments dans les pays où des enquêtes sur les conditions de vie ont été réalisées récemment, sans pour autant que cela autorise les recoupements et réconciliations entre l'approche de la pauvreté basée sur les revenus des ménages (approche économique et quantitative) et d'autres facteurs plus qualitatifs.
 26. Les connaissances ont pourtant sensiblement progressé en ce domaine grâce aux efforts réalisés par diverses organisations multilatérales ou nationales. En particulier, les indicateurs sociaux de la Banque Mondiale et l'indicateur de développement humain du PNUD fournissent des bases utiles. Si leur analyse montre que le développement social est souvent corrélé au progrès économique, cette relation n'est ni universelle, ni linéaire.
 27. Deux problèmes majeurs d'évaluation se posent: tout d'abord au niveau de la comparabilité des situations entre pays et régions, chacune de ces situations étant spécifiques, et ensuite, au niveau de l'appréhension des processus de reproduction de la pauvreté.
- 1) Indicateurs économiques et sociaux: les déterminants de la pauvreté
28. Au-delà des caractéristiques générales sur les niveaux de revenus, l'incidence de la pauvreté est très différente de pays à pays, en fonction des spécificités socio-culturelles et des niveaux de couverture des besoins sociaux essentiels. La pauvreté existe dans tous les pays, et en particulier dans tous les pays en développement; elle subsiste dans des pays ayant atteint des niveaux de revenus moyens très différents. Ceci est essentiellement lié aux facteurs structurels d'inégalités, et à l'importance qu'attachent les gouvernements au développement social et humain, que ce soit pour des raisons politiques, économiques ou culturelles.
 29. L'éducation joue un rôle essentiel pour l'accroissement de la productivité du facteur humain et l'ouverture à des opportunités de revenus. De nombreuses études ont montré l'effet de l'éducation sur la production et la productivité: une augmentation d'un an du nombre moyen d'années de scolarité pourrait permettre d'accroître le PIB de 3% (Banque Mondiale). Ceci doit être relativisé par régions, les perspectives en Afrique Sub-Saharienne étant beaucoup moins bonnes (peu ou pas d'impact sur la production).
 30. La plupart des pays en développement ont ainsi largement investi dans l'éducation entre 1965 et 1985, en particulier pour l'éducation primaire et la construction d'écoles; mais cet effort s'est largement ralenti aujourd'hui. En 1965, les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire affectaient, respectivement, 21% et 14% de leur budget total d'éducation à la construction d'écoles; en 1985, ce pourcentage est tombé à 12% dans les deux cas.

31. Après d'énormes progrès en matière de taux de scolarisation depuis 1960, le rythme s'est largement ralenti. Dans certains pays, on constate même une certaine déscolarisation liée aux coûts de l'éducation et à la relation entre ce coût et les opportunités d'activité et d'emploi générées. Ce phénomène est particulièrement visible dans les zones rurales et affecte en particulier l'éducation des filles. A travers cette déscolarisation, les mécanismes de la pauvreté se reproduisent de génération en génération.
32. En l'absence de mécanismes de protection sociale, les incapacités physiques, temporaires (maladies) ou plus longues (infirmités), influent directement sur les conditions de vie des plus pauvres. Le maintien du potentiel physique est essentiel à la survie de ces segments de la population. Pour le plus long terme, c'est la santé des enfants et des femmes enceintes qui est primordiale. Les carences alimentaires et les maladies influenceront dramatiquement sur les conditions de gestation des enfants et leur développement physique et intellectuel.
33. La part des dépenses publiques consacrée à la santé a pourtant diminué, au mieux stagné, entre 1970 et 1990, dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire. La faiblesse du secteur public (dont les dépenses sont de plus largement absorbées par la maintenance et le fonctionnement des grands complexes hospitaliers) influe directement sur les possibilités d'accès des plus pauvres à des soins de santé qui correspondent à leurs besoins, c'est à dire à des soins de santé primaire.
34. Les disparités entre hommes et femmes restent très élevées dans la plupart des pays en développement. Ceci se confirme tant au niveau des taux de mortalité infantile, de la scolarisation (les femmes restent, en moyenne, plus de deux fois moins de temps que les hommes dans le système scolaire - trois fois moins pour l'Asie du Sud), du partage des tâches à l'intérieur du ménage, des conditions de mortalité à l'âge adulte (la mortalité maternelle a évolué beaucoup moins favorablement que la mortalité infantile), qu'au niveau des facteurs économiques (accès aux ressources productives et au crédit, par exemple).
35. Les caractéristiques de la pauvreté se différencient très largement selon la localisation rurale ou urbaine. Pourtant, les niveaux moyens de revenus peu élevés en milieu rural ne peuvent donner qu'une image incomplète de la pauvreté rurale. D'autres facteurs, tels que les conditions de sécurité alimentaire, l'accès aux services sociaux, les conditions d'habitation, les liens d'intégration sociale, influent sur les comparaisons.
36. Diverses autres caractéristiques interviennent aussi dans les déterminants de la pauvreté. Elles peuvent être ainsi liées à des appartenances ethniques ou à l'organisation culturelle ou sociale des sociétés. Elles peuvent, en outre, provenir de facteurs naturels comme la dotation en ressources naturelles ou les conditions climatiques. Elles sont aussi liées à des facteurs de répartition des marchés, d'infrastructures de base (communication, transport) ou d'accès aux services sociaux essentiels. Enfin, elles peuvent être liées à des déplacements de population (immigration naturelle ou économique, déplacements suite à des conflits, des persécutions ou des catastrophes naturelles).

2) Analyse régionale: les exclus de la croissance de l'économie mondiale

37. L'Afrique Sub-Saharienne se situe à un des extrêmes de l'échelle mondiale de la pauvreté. Outre que l'évolution des indicateurs de développement social y a été moins favorable entre 1960 et 1980 que dans les autres régions du monde, en particulier parce que le niveau de départ était plus bas, l'incidence de la pauvreté devrait y être, en l'an 2000, la plus élevée du monde. Quelles que soient les projections, la proportion de pauvres y est très élevée et risque surtout de le rester pour longtemps. La Banque Mondiale estime qu'il faudra atteindre un niveau de croissance annuel de près de 5,5% pour obtenir un niveau de consommation par habitant tout juste suffisant pour stabiliser le nombre des pauvres dans cette région. Or les prévisions les plus optimistes de croissance pour cette région sont inférieures de plus de deux points à cet optimum.
38. L'Asie de l'Est se situe radicalement à l'autre extrémité de l'échelle de la pauvreté mondiale. En 1985, le nombre de pauvres dans cette région était tombé à 280 millions (situés pour l'essentiel en Chine), et l'incidence de la pauvreté devrait encore baisser considérablement dans les prochaines années. La poursuite des réformes économiques et de l'accélération du taux de croissance en Chine (prévision de l'ordre de 7% l'an; source Banque Mondiale) sont les conditions essentielles de cette évolution favorable.
39. Les perspectives en Asie du Sud sont beaucoup plus favorables que celle de l'Afrique Sub-Saharienne, même si cette région restera en l'an 2000 la partie du monde avec le nombre le plus élevé de pauvres. L'Inde devrait jouer un rôle essentiel dans ce recul de la pauvreté en Asie du Sud (ce pays accueillait en effet 420 des 525 millions de pauvres de la région en 1985), si elle parvient à maintenir le taux de croissance de son économie à des niveaux comparables à ceux atteints durant les années 1980. Dans cette région, le Bangladesh et le Pakistan ont des perspectives beaucoup moins favorables, très proches de celles de l'Afrique Sub-Saharienne.
40. L'Amérique Latine et les Caraïbes continuent de présenter de très fortes inégalités entre les plus riches et les plus pauvres. Selon la Banque Mondiale, il suffirait de 0.7% du PIB régional pour porter le revenu de tous les pauvres de la région juste au-dessus du seuil de pauvreté. Ce montant correspondrait à l'équivalent d'un impôt de 2% sur le revenu du cinquième le plus riche de la population.
41. La situation dans la région de l'Afrique du Nord et Moyen-Orient est principalement déterminée par la mise en oeuvre de programmes de reconstruction après la fin des conflits armés, et par l'engagement de réformes économiques et politiques. Ces pays demeurent toutefois pour la plupart très sensibles aux conditions du marché pétrolier. L'évolution de la pauvreté dans le futur dépendra fondamentalement de la capacité des pays de la région à mener à bien les réformes engagées et à stabiliser l'environnement politique. Les perspectives pour l'Algérie et l'Egypte notamment demeurent très préoccupantes.

3) Nécessité d'une meilleure connaissance des problèmes de pauvreté

42. Il n'y a donc pas de profil "type" pour les pauvres du monde, ni donc de recette unique pour lutter contre la pauvreté. Les situations varient considérablement d'une région à l'autre, d'un pays à l'autre, et même à l'intérieur d'un même pays entre divers

segments de la population. Trouver la combinaison d'interventions adaptée par pays reste le principal défi de la lutte contre la pauvreté dans le monde. L'analyse des facteurs de la pauvreté, telle qu'elle peut être menée sur la base des indicateurs quantitatifs, ne suffit pas en général pour déterminer des orientations pour les politiques de coopération.

43. En premier lieu, il faut souligner l'importance que prennent dans les pays en développement les effets des politiques plus globales (régime des échanges mondiaux, système financier et monétaire international...), qui sont essentiellement du ressort des pays industrialisés. Ces effets doivent nécessairement être pris en compte, car intervenant comme une "contrainte extérieure" sur les politiques spécifiques des pays en développement.
44. Les déterminants de la pauvreté sont variés et complexes; ils demandent qu'une analyse détaillée soit réalisée aux niveaux les plus fins, c'est à dire au niveau des pauvres eux-mêmes. Pour mieux identifier les pauvres et leurs problèmes, il faut en outre leur donner la parole et leur laisser la possibilité d'exprimer leurs besoins tels qu'ils les ressentent. Il est ainsi essentiel de sortir de l'évaluation quantitative, malheureusement la seule disponible aujourd'hui pour les analyses comparatives, et de promouvoir des techniques d'évaluation plus centrées sur les pauvres eux-mêmes.

III. L'aide publique au développement et la pauvreté

45. Dans le contexte difficile décrit ci-dessus, la lutte contre la pauvreté va demander des efforts soutenus tant de la part des gouvernements des pays en développement que de la part de l'assistance extérieure. Concernant la seconde, l'APD joue un rôle essentiel.

1) Les principaux flux

46. La composition des flux financiers (nets) reçus par les pays en développement s'est considérablement modifiée depuis une décennie. Le financement public du développement (APD et prêts de développement non concessionnels), qui ne comptait en 1980 que pour 30% du total, a dépassé la moitié entre 1984 et 1991 (avec un maximum de presque 70% en 1986-87), mais reviendrait à un peu plus de 40% en 1992 à cause d'une forte reprise des prêts bancaires. Le FPD représente cependant les trois quarts des montants reçus par les pays à faible revenu, et la quasi totalité pour les pays les moins avancés.

La part de l'APD dans le total est passée de 24% en 1980 à plus de 40% en 1990-91 (et même plus de la moitié en 1986-87), mais seulement un tiers en 1992. L'APD est de plus en plus largement composée de dons: 85% actuellement, contre un peu plus de 60% il y a dix ans.

A l'intérieur des flux d'origine privée, les investissements directs ont enregistré une forte augmentation, doublant leur part dans le total, de 10% en 1980 à 20% en 1991 (un peu moins en 1992). Si on y ajoute certains autres apports privés (titres non

remboursables) et les dons publics et des ONG, on constate que le total des flux non générateurs de dettes a régulièrement augmenté, de 28% en 1980 à 61% en 1991, revenant cependant à 53% en 1992.

47. En termes réels, l'APD totale (bilatérale et versée aux organismes multilatéraux) des pays du CAD (Comité d'Aide au Développement, comptant 20 pays en 1992, dont 10 Etats membres de la Communauté) a progressé à un rythme annuel de 3.2% entre 1980-81 et 1990-91, suivant plus ou moins l'évolution du revenu réel des pays donateurs, de sorte que l'effort d'aide mesuré en proportion du PNB est resté à peu près stable autour de 0.33%. De 40.5 milliards de US\$ en 1980-81 (versements nets, aux prix et taux de change de 1990) pour l'ensemble des donateurs du CAD, elle est passée à 55.5 milliards en 1990-91. On peut y ajouter quelques 5 milliards versés par des ONG. L'APD n'aurait augmenté en 1992 que de près de 1% en termes réels par rapport à l'année précédente (Source CAD-OCDE).

Il faut cependant préciser que, du point de vue des pays bénéficiaires, l'APD totale reçue n'a guère augmenté, du fait de l'effondrement des flux en provenance des donateurs n'appartenant pas au CAD (principalement pays arabes, ex-URSS et PECO), dont l'APD est passée de près de 20 milliards par an en 1980-81 à moins de 3 milliards actuellement.

48. Bien que l'orientation géographique de l'aide ne soit évidemment pas un critère suffisant pour déterminer son "contenu" en termes de lutte contre la pauvreté, les données sur son orientation relative vers les pays les plus pauvres constituent quand même un premier indicateur des objectifs poursuivis par les donateurs.

La part de l'APD dirigée vers les pays à faible revenu (liste de l'OCDE) est relativement peu importante: 64% de celle reçue par tous les pays en développement en 1989-91, et seulement 60% de celle versée par la Communauté et ses Etats membres, alors que la part des PFR dans la population totale est de plus de 82%. En termes d'aide par habitant, ceci donne un peu moins de 10 dollars par habitant et par an, contre près de 13 en moyenne pour tous les pays en développement. Il est vrai que ces chiffres sont fortement influencés par l'aide proportionnellement très faible que reçoivent la Chine et l'Inde: si on ne compte ces deux pays ni dans les PFR ni dans le total, l'aide par habitant est de l'ordre de 21 dollars pour les PFR, contre 23 pour l'ensemble.

L'APD destinée aux pays les moins avancés (47 pays actuellement) représente quant à elle près de 29% du total en 1989-91, et 33% de celle versée par la Communauté et ses Etats membres. L'aide moyenne par habitant reçue chaque année par les PMA est de presque 30 dollars (leur population ne représente que près de 12% de celle de tous les pays en développement).

49. Un examen sommaire de la répartition de l'aide par grandes régions en développement révèle que l'Afrique Sub-Saharienne, où les problèmes de pauvreté sont les plus aigus et les perspectives sur son évolution les plus sombres, bénéficie d'une concentration importante (et croissante) de l'APD, avec presque un tiers du total actuellement, plus de 36 dollars d'aide par habitant (soit 2.5 fois la moyenne pour l'ensemble des pays en développement), ce qui représente près de 11% du PNB (contre moins de 2% pour l'ensemble des pays en développement). Mais on notera que l'autre région recevant proportionnellement le plus d'APD est celle comprenant les pays méditerranéens et du Moyen-Orient, dont seul l'Egypte est classé parmi les pays à faible revenu.

Tableau 9 - Répartition de l'APD par grandes régions

	APD reçue, US\$ mrd. 1990-91	Part dans total, % 1990-91	Variation, % par an 1982-91	APD / hab., US\$ 1990	APD / PNB, % 1990
Afrique Sub-Sahar.	17.6	30.5	8.3	36.2	10.8
Méditerr. et Moyen-Or.	12.7	22.1	13.3	38.0	1.6
Asie et Océanie	15.1	26.6	6.3	5.5	1.1
Amérique Lat. et Car.	5.3	9.5	7.7	12.0	0.6
Ensemble des PED	57.9	100.0	6.5	14.3	1.8

Source: CAD - OCDE

50. Le bilan peu encourageant de plusieurs décennies d'aide au développement, en particulier en ce qui concerne les pays les plus pauvres dont les perspectives restent les plus sombres, a conduit vers la fin des années 1980 les responsables des politiques de coopération à remettre en cause certains principes, et notamment à intégrer la lutte contre la pauvreté dans les objectifs essentiels du développement, et à se préoccuper davantage de l'environnement politique et institutionnel dans les pays destinataires de l'aide.

L'absence de stratégies effectives et cohérentes de développement dans beaucoup des pays en développement eux-mêmes a aussi beaucoup affecté l'efficacité de l'aide, ainsi que l'absence de coordination entre les bailleurs de fonds extérieurs. Aujourd'hui l'APD se substitue largement dans certains pays en développement aux pouvoirs publics locaux. Cependant, d'importants progrès ont aussi été obtenus grâce à l'APD, par exemple dans le développement des infrastructures ou encore dans la lutte contre les grandes endémies, et d'importants gains de productivité ont été réalisés (révolution verte en Asie du Sud, par exemple).

2) L'aide publique au développement de la Communauté et des Etats membres

51. Pris ensemble, les Etats membres de la Communauté sont le plus important fournisseur d'APD aux pays en développement, cette aide étant en partie bilatérale, en partie communautaire et en partie distribuée à travers des organismes multilatéraux. Leur part est actuellement de l'ordre de 46% du total de l'APD versée par les 21 pays membres du CAD, soit environ 43% de l'APD mondiale. Par rapport au PNB, l'APD représente 0.43% pour la Communauté, contre 0.33% en moyenne pour tous les pays du CAD; ces chiffres se comparent à l'engagement de consacrer

0.7% de leur PNB à l'APD, que n'atteignent actuellement que les pays scandinaves et les Pays-Bas.

L'aide des pays de la Communauté a un peu moins augmenté depuis dix ans que celle de l'ensemble des pays du CAD, mais sa part dans le total mondial s'est accrue, à cause du déclin de l'aide des pays n'appartenant pas au CAD.

Tableau 10 - APD des pays membres du CAD
(versements nets, aux prix et taux de change de 1991,
en milliards de dollars et en %)

	Volume d'APD moyenne 1991-92		Variation 91-2 / 80-1 % / an	APD / PNB	
	US\$ mrds.	%		1980 - 81	1991 - 92
				% moyen	% moyen
BE	0.80	1.4	-0.7	0.54	0.40
DK	1.25	2.1	4.6	0.74	1.00
DE	6.82	11.6	2.1	0.45	0.40
ES	1.38	2.4	5.8	0.10	0.26
FR	7.48	12.8	4.7	0.48	0.62
IR	0.07	0.1	3.1	0.16	0.17
IT	3.47	5.9	9.3	0.16	0.30
LU	0.04	0.1	15.9	0.12	0.31
NL	2.52	4.3	0.7	1.01	0.87
PO	0.22	0.4	11.4	0.02	0.31
UK	3.14	5.4	0.9	0.39	0.31
CE 11 total	27.18	46.4	3.4	0.40	0.43
EU	11.31	19.3	1.9	0.23	0.19
Japon	10.63	18.1	6.7	0.30	0.31
Fin, Nor, Suè	4.25	7.3	5.3	0.66	0.93
Aut, Sui	1.49	2.5	5.7	0.26	0.36
Aus, Can, NZ	3.76	6.4	2.9	0.43	0.42
CAD total	58.63	100.0	3.7	0.33	0.33

Source: CAD - OCDE

52. Au niveau des Etats membres, la France et l'Allemagne restent les plus importants donneurs en volume, avec plus de la moitié du total (respectivement 3ème et 4ème plus gros donneurs des membres du CAD). Le Danemark et les Pays-Bas ont le plus fort ratio d'aide par rapport au PNB. Au cours des années récentes, les pays ayant le plus augmenté leur effort d'aide sont l'Espagne, le Portugal et le Luxembourg.
53. L'orientation de l'APD communautaire diffère de l'APD totale sur le plan géographique: elle est en effet fortement concentrée sur l'Afrique Sub-Saharienne, qui en reçoit près de 43% (alors que cette région ne reçoit que 30% de l'aide totale). Sur le plan des utilisations, les secteurs sociaux bénéficient en général d'une plus forte concentration, ainsi que l'agriculture. L'APD de la Communauté et des états membres se répartit entre le secteur agricole (près de 16%), celui des transports (environ 12%), celui de la santé et la population (9%), de l'éducation (8%) et de l'énergie (8%).

3) Les orientations pour l'aide publique au développement dans le futur et la lutte contre la pauvreté

54. Plus que son volume, c'est l'orientation et la mise en oeuvre de l'APD qui sont déterminantes. Il est certain qu'un effort supplémentaire devrait être fourni devant l'ampleur du phénomène de la pauvreté et sa persistance probable dans le futur, voire son accroissement dans certaines parties du monde (en particulier Afrique Sub-Saharienne, mais aussi d'autres régions si les prévisions de croissance ne se réalisent pas).

Mais même un accroissement substantiel des budgets d'aide ne serait pas une condition suffisante pour assurer un développement social harmonieux dans les pays en développement. Les enseignements que l'on peut tirer de l'expérience passée doivent être exploités et conduire à une remise en cause d'un certain nombre de pratiques et à la mise en oeuvre d'approches nouvelles. L'orientation de l'APD doit être réfléchie en terme d'efficacité et de synergie.

55. La priorité de la lutte contre la pauvreté doit être l'occasion d'un débat sur la mise en oeuvre de l'APD et du soutien extérieur dans son ensemble. Ce débat, large et ouvert, devra permettre de définir, conjointement avec l'ensemble des partenaires, les véhicules appropriés pour les interventions en matière de lutte contre la pauvreté. Parmi les principaux éléments à considérer dans ce débat il y a: l'ouverture vers les partenaires non-gouvernementaux, la participation des bénéficiaires à toutes les phases des interventions (en particulier celles liées à l'identification, l'exécution, le suivi et l'évaluation), la promotion du développement décentralisé, mais aussi, bien sûr, la meilleure intégration des politiques économiques et sociales, et les orientations dans les secteurs sociaux eux-mêmes.
56. Accroître l'efficacité de l'aide pour la lutte contre la pauvreté aura aussi des implications sur différents problèmes des politiques d'aide (liaison, conditionnalité, degré de libéralité, répartition entre pays bénéficiaires, affectation sectorielle, types d'instruments). Ceci devrait impliquer de revoir, en particulier, les mécanismes de coordination entre bailleurs de fonds et la cohérence entre les politiques. Si tous ces aspects ont une importance évidente, ils ne pourront pas être traités de manière globale et nécessiteront que des débats plus spécifiques soient menés, y compris pays par pays.

Conclusion

57. La pauvreté est aujourd'hui le principal défi au développement dans la plus grande partie des pays en développement. La Communauté doit participer activement à ce débat. De par la place qu'elle occupe tant sur le plan financier (part de l'APD) que sur celui de l'histoire (liens culturels étroits entre les pays en développement et les Etats membres) ou sur le plan politique (structures de concertation et de dialogue avec les pays en développement), elle a un rôle essentiel à jouer dans les années à venir.

L'expérience acquise jusqu'ici montre que la coopération n'a pas, dans de nombreux cas, donné les résultats espérés, et en particulier n'a pas permis de stabiliser, voire de freiner, le rythme d'appauvrissement des plus pauvres. Cette expérience est cependant riche d'enseignements.

ANNEXE 2

**LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ DANS LES PAYS EN
DÉVELOPPEMENT ET LEURS INSUFFISANCES**

Sommaire

Introduction	19
I. Les années 1980: une gestion de crise pour le développement	20
1) Les contraintes des ré-équilibrages macro-économiques et financiers	20
2) La multiplication rapide des nouvelles priorités de développement	21
3) La faiblesse des engagements réciproques	21
II. Une connaissance insuffisante de la pauvreté dans les pays en développement	22
1) Des perceptions différentes de la pauvreté	22
2) Une approche trop quantitative et statique de la pauvreté	23
3) L'absence d'analyse d'impact systématique	23
III. Une approche opérationnelle restrictive de la lutte contre la pauvreté	24
1) Des actions ponctuelles de compensation à court terme	24
2) Une priorité trop large accordée à la logique sectorielle	24
3) La faible participation des bénéficiaires	25
4) Un mauvais dosage entre les interventions	25
IV. Insuffisantes coordination et synergie entre les interventions extérieures	26
V. Un trop faible accent sur le renforcement des capacités au niveau local et sur l'appui à la démocratie	27
1) Renforcement des capacités techniques	27
2) Renforcement institutionnel et concertation régionale	28
3) Le cadre démocratique	28
Conclusion	29

Introduction

1. La pauvreté dans les pays en développement ne devrait pas, dans un proche avenir, diminuer de façon notable; ce mouvement s'accompagne, en outre, d'un fort accroissement des inégalités entre le Nord et le Sud, entre les différents pays du Sud et, ce qui est encore plus dramatique, à l'intérieur de ces pays entre différents segments de la population. La pauvreté atteint aujourd'hui une ampleur qui hypothèque les possibilités de développement et qui amène les pays développés à s'interroger sur l'efficacité de leur aide.
2. Outre que la pauvreté est un frein notable à la croissance mondiale, un facteur constant d'instabilité et un des déterminants de la dégradation de l'environnement, elle entrave la participation effective des populations et le renforcement de la démocratie et du respect des droits de l'homme. Lutter contre la pauvreté apparaît dès lors comme une priorité pour assurer la stabilité et le développement, sur les plans économique, politique et social, et comme un des plus importants défis actuels au niveau mondial.
3. La communauté internationale se mobilise pour répondre à ce défi: la Banque Mondiale a fait, dès 1990, de la lutte contre la pauvreté un thème central de ses interventions dans les pays en développement; une "commission permanente de l'atténuation de la pauvreté" a été constituée récemment au sein de la CNUCED; la réduction de la pauvreté sera un des sujets majeurs discuté lors des débats du Sommet Mondial sur le Développement Social qui sera organisé sous l'égide des Nations Unies en 1995.
4. Le phénomène "pauvreté" n'a pourtant rien de nouveau et de nombreuses initiatives ont été engagées par le passé pour tenter d'y apporter un remède. Au niveau international, sur les 20 dernières années, les plus novatrices de ces initiatives auront, sans aucun doute, été (i) dans les années 1970, l'approche "besoins essentiels" lancée par le BIT, (ii) dans les années 1980, les approches "ajustement à visage humain" développée par l'UNICEF et "dimension sociale de l'ajustement" exécutée par la Banque Mondiale, le PNUD et la Banque Africaine de Développement et, (iii) dans les années 1990, les approches "développement humain" du PNUD et "overty alleviation" de la Banque Mondiale.
5. Ces initiatives ont été largement relayées par les coopérations bilatérales des Etats membres comme par la coopération communautaire, soit à travers un soutien financier et technique aux interventions internationales, soit à travers un engagement individuel plus ciblé sur certains thèmes de développement qui leur étaient traditionnels (appui dans les secteurs sociaux, projets ciblés sur des groupes à risque, dialogue politique, en particulier).
6. On dispose donc aujourd'hui en matière de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement non seulement d'une expérience opérationnelle effective, mais aussi d'un corps de méthodes et de concepts éprouvés. Même si les résultats n'ont pas toujours été à la hauteur des attentes, l'analyse préalable de ce cadre de référence est essentielle pour tirer les leçons du passé, de manière à identifier les principaux obstacles à la mise en oeuvre d'une politique communautaire de lutte contre la

I. Les années 1980: une gestion de crise pour le développement

7. Les années 1980 ont été largement consacrées au rééquilibrage économique et financier: la majorité des nations, et en particulier les pays en développement, se sont engagées alors dans de vastes efforts de stabilisation et d'ajustement structurel. L'ampleur des réformes qui ont ainsi été mises en oeuvre a particulièrement contribué à modifier les orientations et les modalités de la coopération au développement.

JOUR 8/10

1) Les contraintes des ré-équilibrages macro-économiques et financiers

8. Depuis les crises financières qui ont touché de nombreux pays en développement au début des années 1980, leurs politiques économiques ont été largement centrées sur des mesures de stabilisation et d'ajustement structurel, l'objectif étant de restaurer les principaux équilibres macro-économiques qui sont une condition d'une croissance durable. L'ampleur des problèmes financiers à affronter immédiatement a parfois masqué des déséquilibres plus profonds tenant aux structures mêmes des économies (en particulier sur les mécanismes de redistribution des bénéfices du développement), et d'une manière plus large des sociétés (répartition des rôles entre l'Etat et le secteur privé, structures sociales, structures de représentativité politique, institutions).
9. Face à une crise profonde et persistante, un certain nombre de pays en développement, en Afrique et en Amérique Latine surtout, ont dû mener simultanément des politiques de stabilisation interne et externe, et des politiques d'ajustement structurel. Ces politiques économiques ont été mises en oeuvre sans qu'il soit toujours possible d'en évaluer précisément les implications pour les structures sociales et politiques. De ce fait, les interventions en matière sociale ont souvent été envisagées ex-post, sans être totalement intégrées dans une vision plus large et cohérente du développement.
10. Cette approche en deux temps (recherche des équilibres économiques et financiers, puis mise en place de la contrepartie sociale) a considérablement hypothéqué tant les chances de succès des réformes économiques que l'efficacité de l'accompagnement social. Il est ainsi vite apparu que le modèle de croissance à suivre est tout aussi important que son rythme. Bien que ceci ne soit pas général, les options de développement n'ont, dans de nombreux pays, pas suffisamment favorisé une articulation ex-ante des réformes économiques et financières et des politiques de bien-être social, l'une étant la garantie de succès de l'autre, et vice-versa.
11. Dans ce contexte, la stabilité politique et institutionnelle apparaît comme une condition supplémentaire à réaliser. De nombreux pays ont longtemps souffert de conditions de gouvernement autocratiques et de possibilités d'expression politique limitées, ceci n'ayant pas favorisé l'adhésion de la population aux projets de réformes économiques, et donc fortement handicapé leurs résultats. Il existe des relations très étroites, bien que complexes, entre les facteurs de développement économiques, sociaux et politiques, qui doivent être envisagés conjointement et de manière intégrée.

2) La multiplication rapide des nouvelles priorités de développement

12. La persistance de la crise durant les années 1980 dans un grand nombre de pays en développement, en particulier en Afrique mais aussi dans d'autres continents, a généré de nombreuses interrogations sur la validité des options et stratégies suivies. Ceci a, par la suite, favorisé l'émergence de nouveaux thèmes de développement. Dans l'espoir de trouver de nouvelles réponses aux problèmes des pays en développement, mais aussi un fil conducteur cohérent et mobilisateur au développement et à la coopération, des initiatives diverses ont été lancées par la communauté internationale. Elles ont privilégié successivement des thèmes comme la "good governance", le "développement décentralisé", la "participation", les "femmes dans le développement", la "démocratie", l'"environnement", et, bien sûr, la "pauvreté", sans que cette liste soit exhaustive. Certains de ces thèmes sont devenus des conditions préalables à l'assistance de certains bailleurs de fonds.
13. Ces thèmes ne sont pas sans signification ni importance, bien au contraire, chacun d'eux étant un élément essentiel du développement. Plus que leur contenu, c'est donc la manière dont ces thèmes ont été discutés avec les pays en développement, leur rapide traduction en projets et programmes, leur traitement différencié par les divers bailleurs de fonds, et parfois leur imposition comme critère d'allocation de l'aide, qui ont créé une certaine confusion sur les priorités du développement. Ces thèmes n'ont pas été véritablement internalisés, faute de temps, d'information et de dialogue, par les gouvernements des pays en développement ni par les populations mêmes.

Le thème de la lutte contre la pauvreté a particulièrement souffert de cette multiplication des priorités de développement, la perception de sa nature et de son importance comme son interprétation étant parfois fort différentes entre Sud et Nord.

3) La faiblesse des engagements réciproques

14. La lutte contre la pauvreté s'inscrit dans une perspective à long terme qui vise à influencer sur les bases structurelles de la pauvreté, en particulier celles liées à l'accès aux ressources productives, à la valorisation des ressources humaines, à l'organisation sociale et aux liens de solidarité.
15. Agir sur ces bases demande une remise en ordre de l'appareil d'état, et souvent des réformes réglementaires et institutionnelles (par exemple sur les problèmes fonciers et sur l'accès au crédit). Le rythme des interventions doit ainsi être continu et leurs résultats dépendent, pour une large part, de la mobilisation politique et de l'engagement des gouvernements et des populations des pays en développement, comme des bailleurs de fonds, sur ces thèmes. Les urgences des interventions pour juguler les crises financières, ainsi que la multiplication des priorités de développement ont contribué à la faiblesse et à l'instabilité des engagements réels qui ont été pris par le passé en matière de lutte contre la pauvreté.
16. Certains pays en développement ont pourtant enregistré des progrès notables en matière de développement social, la réduction de la pauvreté y étant intimement liée au progrès économique; dans d'autres pays les résultats sont pourtant nettement moins satisfaisants, et on peut légitimement s'interroger sur leur durabilité.

Globalement, les résultats ne sont pas à la hauteur des objectifs qui ont été affichés, tant par les gouvernements des pays en développement que par les bailleurs de fonds.

II. Une connaissance insuffisante de la pauvreté dans les pays en développement

17. La mise en oeuvre des programmes de lutte contre la pauvreté s'est particulièrement heurtée à la difficulté d'établir une base d'information fiable et complète, qui permette de développer un dialogue cohérent d'une part entre les gouvernements des pays en développement et leur population, et d'autre part entre ces mêmes gouvernements et leurs partenaires extérieurs. La complexité et la multi-dimensionnalité du phénomène "pauvreté" rendent particulièrement difficiles sa mesure et son suivi permanent. De plus, sa diversité entre pays rend difficiles les comparaisons internationales.

1) Des perceptions différentes de la pauvreté

18. Dans de nombreux pays en développement, la pauvreté est un fait social accepté, voire même totalement intégré dans les structures sociales. Il existe souvent une organisation collective, hors administration, dans laquelle les plus pauvres ont leur "statut" spécifique et qui assure leur "prise en charge". Ces mécanismes d'assistance sociale traditionnels n'ont pas favorisé le développement d'une culture administrative dans le domaine social. La responsabilité de la politique sociale, en particulier pour son exécution, est largement partagée avec les mouvements associatifs locaux.
19. Pour les gouvernements des pays en développement, aux groupes les plus vulnérables se substituent souvent des groupes dits "vocaux", qui défendent des intérêts économiques communs avec assez de force et d'organisation pour représenter un danger pour la stabilité sociale du pays. Il s'agit souvent de groupements professionnels ou économiques dont les conditions de vie sont affectées par l'environnement économique et financier du pays (à titre d'exemple: les jeunes diplômés sans emploi, les fonctionnaires...). Ils constituent une préoccupation essentielle pour les gouvernements des pays en développement.

Même s'il est important de favoriser leur adhésion aux options de développement des pays, ces groupes ne correspondent pas aux segments les plus pauvres de la population, qui devraient être les cibles privilégiées des actions du gouvernement et de l'assistance extérieure. Cette ambivalence de la notion de "vulnérabilité" a créé par le passé une confusion sur les objectifs des programmes de lutte contre la pauvreté, qui a été largement dommageable pour leur efficacité.

20. Par ailleurs, trop peu d'attention a été apportée aux spécificités propres de chaque régions ou pays. La pauvreté se matérialise en effet sous diverses formes qui dépendent en grande partie des structures économiques, politiques, sociales et culturelles de chaque pays.

2) Une approche trop quantitative et statique de la pauvreté

21. Mesurer dans toutes ses dimensions un phénomène aussi complexe que la pauvreté pose d'énormes problèmes conceptuels et techniques. Essentiellement pour des raisons pratiques, c'est une approche quantitative qui a été privilégiée jusqu'à aujourd'hui, y compris à travers les profils de pauvreté développés sous l'égide de la Banque Mondiale. Il est maintenant reconnu que les critères purement statistiques (basés principalement sur l'estimation des revenus et des consommations des ménages, mais aussi des niveaux d'éducation, des indicateurs de santé, d'accès à l'eau potable...) ne donnent qu'un aperçu incomplet de la pauvreté et qu'ils doivent être complétés, voire explicités, par des investigations privilégiant les informations qualitatives, et aussi l'expression de leurs besoins par les pauvres eux-mêmes.
22. Une connaissance de la pauvreté davantage basée sur le dialogue avec les pauvres et avec les bénéficiaires des projets (mais aussi sur la recherche d'instruments de dialogue, pouvant, en particulier, être déterminés par des interlocuteurs au niveau local) devrait permettre, en outre, de mieux orienter les interventions vers les préoccupations concrètes de groupes les plus pauvres. Elle devrait aussi permettre un pilotage plus fin et efficace de ces interventions, qu'il s'agisse de leur identification ou de leur suivi et de leur évaluation.
23. L'évolution de la pauvreté est sans doute beaucoup plus significative que son niveau à un moment donné. Il est donc essentiel de mettre en place des instruments qui permettent de suivre de façon permanente les conditions de vie des groupes les plus pauvres de la population, mais aussi leur perception de leur propre état de pauvreté.

L'établissement de tels instruments s'est particulièrement heurté aux faibles capacités techniques locales en ce domaine. Les efforts de renforcement de ces capacités ont généralement été limités aux stricts aspects statistiques de collecte et traitement de l'information. Trop peu d'attention a été apportée à l'analyse de cette information, à son utilisation pour générer un débat sur des options alternatives de développement, et à son impact sur l'orientation des politiques.

3) L'absence d'analyse d'impact systématique

24. Les interventions en matière de lutte contre la pauvreté n'ont pas bénéficié d'une évaluation systématique de leurs effets sur les groupes cibles. Outre que les liens de causalité sont difficiles à isoler, aucun instrument d'analyse n'a été véritablement développé à cet effet tant par les gouvernements des pays en développement que par l'assistance extérieure, et cela qu'il s'agisse de l'impact au niveau des projets individuels ou à celui de l'ensemble des interventions en matière sociale.
25. Il est donc aujourd'hui pratiquement impossible d'identifier avec précision, parmi la large panoplie des interventions menées en matière de lutte contre la pauvreté ces dernières années, celles qui ont eu les meilleurs résultats et qui devraient être reproduites. Plus largement, les programmes d'assistance extérieurs n'ont pas fait l'objet d'une évaluation systématique de leur "contenu en pauvreté" qui permettrait de tirer des enseignements et, le cas échéant, de proposer une ré-orientation des actions plus conforme avec les objectifs de la lutte contre la pauvreté.

26. Les cadres d'analyse macro-sociaux utilisés pour identifier les effets sociaux des mesures et des programmes de réforme ont été développés, dans la plupart des cas, sur la base de modèles de référence économiques (matrices de comptabilité sociale, modèles d'équilibre général calculables, en particulier) principalement alimentés par des informations de type quantitatif. S'ils ont permis parfois d'appréhender les effets de prix, de distribution et de transfert des revenus et d'emploi, ils n'ont généralement pas établis de liens explicites entre les sphères économique et sociale.

III. Une approche opérationnelle restrictive de la lutte contre la pauvreté

27. La nature des interventions de lutte contre la pauvreté a profondément évolué au cours des dix dernières années. Considérées initialement comme des mesures d'accompagnement aux nécessaires réformes économiques et financières (dimension sociale de l'ajustement, en particulier), elles ont peu à peu acquis un caractère plus complet et autonome, sans que pour autant il soit possible de dire aujourd'hui qu'elles découlent d'une approche globale du développement, les intégrant ex-ante.

1) Des actions ponctuelles de compensation à court terme

28. La lutte contre la pauvreté a longtemps été considérée comme un ensemble de mesures visant à atténuer les potentiels coûts sociaux des politiques économiques, qu'elles s'appuient ou non sur des programmes d'ajustement structurel ou de stabilisation. Elles ont été initialement mises en oeuvre selon une logique passive et secondaire, dont la principale caractéristique a été de n'apporter que des solutions temporaires et partielles au problème de la pauvreté.
29. La prise en compte d'un champ d'intervention plus large, celui du développement en général, a permis de s'engager dans une perspective plus active et dynamique qui a favorisé, entre autres, une réflexion sur les relations entre la pauvreté et la croissance. Il est aujourd'hui reconnu que la pauvreté est un frein majeur à la croissance dans les pays en développement et qu'elle doit être intégralement prise en compte dans tout schéma de développement. Ceci est pourtant loin de se traduire effectivement dans les faits et il reste d'importants efforts à faire, en particulier sur les plans institutionnel et politique, pour traduire ces concepts sur le plan opérationnel.

2) Une priorité trop large accordée à la logique sectorielle

30. La lutte contre la pauvreté s'appuie, entre autres, sur des mesures tendant à favoriser l'accès des plus pauvres aux ressources productives et aux services sociaux essentiels. Ces deux éléments apparaissent essentiels pour valoriser le capital humain, ressource principale, voire unique, des pauvres. Les politiques sectorielles sont particulièrement liées à cet objectif, soit de manière directe comme celles de la santé, de l'éducation ou de la nutrition, soit de manière plus indirecte, via leurs effets générateurs d'activité (création d'emploi ou génération de revenus, désenclavement...) ou de réformes (réforme foncière, accès au crédit...), comme celles des infrastructures, des transports, de l'agriculture.

31. Si ces politiques sectorielles jouent ainsi un rôle déterminant pour fonder les bases d'un développement soutenable et équitable, leur nature même (une perspective de réforme à long terme et une base large d'intervention sur l'ensemble de la population) rend difficile un ciblage particulier sur les plus pauvres. De plus, certaines mesures, qui ont une justification pour la gestion de ces secteurs (en particulier celles visant la substitution de la gestion publique par le privé, le recouvrement des coûts), peuvent particulièrement affecter les groupes les plus pauvres.

La mise en place, dans les secteurs de l'éducation et de la santé par exemple, de mesures visant à améliorer la qualité des prestations offertes ne présente, à priori, aucune garantie d'un meilleur accès des plus pauvres à ces services. La logique sectorielle doit nécessairement être dépassée pour y intégrer, à tous les niveaux, les considérations spécifiques de la lutte contre la pauvreté.

32. Il faut en outre éviter tout cloisonnement sectoriel qui empêcherait de saisir la globalité du phénomène "pauvreté" et, au contraire, favoriser les approches inter-sectorielles. En effet, une politique sociale globale cohérente a un impact plus important que la somme des effets de chacune des politiques sociales menées isolément. Dans l'autre sens, des retards dans un des secteurs nuisent souvent à l'efficacité des politiques dans les autres secteurs sociaux.

3) La faible participation des bénéficiaires

34. L'expérience passée a concrètement montré que la participation des bénéficiaires est une condition importante de l'efficacité des mesures de lutte contre la pauvreté. Ceci est aujourd'hui très largement reconnu. "Ecouter et donner la parole aux pauvres" permet de mieux cibler les interventions sur les besoins réels et de favoriser la prise en main par les pauvres de leur propre développement.
35. Rendre opérationnel cet objectif n'est pourtant pas simple, et les exemples concrets de participation restent très limités. Le développement de ces expériences s'est heurté à de nombreuses contraintes, qui doivent être analysées en détail pour pouvoir être levées sur le terrain.

Parmi ces contraintes, les plus significatives ont été celles liées (i) au champ effectif de la participation (identification des besoins, établissement des priorités, traduction en projets, financement, mise en oeuvre, évaluation, suivi et maintenance), (ii) au pilotage et au suivi des projets participatifs (les montants individuels sont généralement faibles mais la complexité demeure), (iii) à l'identification de relais locaux d'exécution entre les gouvernements et la population (ONG, associations, groupements), et (iv) à la réglementation et au désengagement de l'administration.

4) Un mauvais dosage entre les interventions

36. Les instruments "classiques" de la coopération au développement n'ont pas permis jusqu'ici, pris séparément, d'apporter une réponse efficace à la pauvreté, à la fois dans ses aspects court terme (urgence) et long terme (éradication). Pourtant, la lutte contre la pauvreté ne demande pas nécessairement de concevoir de nouveaux

instruments de coopération, mais bien d'en adapter la mise en oeuvre, à la fois par un meilleur ciblage et par une vision plus globale.

En tenant compte des spécificités de chaque pays, c'est donc une approche différenciée et intégrée ("policy-mix") qu'il convient de promouvoir pour la lutte contre la pauvreté. Elle devrait pouvoir être appliquée au niveau de chaque politique, intégrant des éléments permettant d'évaluer les impacts probables sur la pauvreté (une sorte de "visa" pauvreté) et d'envisager, le cas échéant, les modifications à y apporter.

37. Cette approche devrait aussi pouvoir être appliquée au niveau plus global de la politique de développement de chaque pays, pour assurer que la panoplie d'actions envisagées est conforme à la multi-dimensionnalité du combat contre la pauvreté, et, le cas échéant, pour garantir un volume d'intervention proportionné à l'ampleur du problème. Enfin, une telle approche devrait aussi être envisagée par les intervenants extérieurs, pour adapter leur portefeuille d'assistance aux particularités de chaque pays et s'assurer qu'ils soutiennent efficacement les efforts des gouvernements en la matière.

IV. Insuffisantes coordination et synergie entre les interventions extérieures

38. Il est aujourd'hui reconnu que l'ampleur des problèmes de pauvreté dépasse largement les possibilités des bailleurs de fonds individuels. Par ailleurs, la cohérence d'ensemble des interventions de lutte contre la pauvreté dans chaque pays est une condition essentielle de leur efficacité.
39. Des diverses expériences de coordination qui ont été tentées dans les années passées sur la lutte contre la pauvreté, l'initiative "dimension sociale de l'ajustement", lancée par la Banque Mondiale, le PNUD et la Banque Africaine de Développement, a sans aucun doute été celle qui a fait progresser le plus les débats, particulièrement en Afrique. Si l'expérience n'a pas été totalement concluante, elle a permis à plus d'une dizaine de bailleurs de fonds de tenter de coordonner leurs activités en la matière, ce qui lui a vraisemblablement donné une ampleur qu'elle n'aurait pas eu autrement.
40. La lutte contre la pauvreté a, pendant longtemps, manqué d'un forum international qui permettrait d'échanger des idées et des expériences sur une base régulière, voire permanente (entre bailleurs de fonds, mais aussi avec les partenaires des pays en développement), de valoriser les interventions les plus adaptées, de mobiliser les compétences techniques et de définir des orientations communes.
41. La Communauté n'a malheureusement pas joué jusqu'à ce jour un rôle mobilisateur sur le thème de la pauvreté, ni au niveau des Etats membres, ni au-delà dans les instances internationales. Elle a pourtant montré, dans d'autres domaines de la coopération (en particulier l'ajustement structurel), ou sur des politiques communautaires internes (en particulier lutte contre les inégalités sociales), que son rôle pouvait être important, s'appuyant sur une complémentarité naturelle des approches de chaque état membre et sur "l'effet masse critique" de leur mise en commun.

42. Les insuffisances du manque de coordination se manifestent de manière particulièrement notable au niveau local, où il s'agit d'établir avec chaque pays en développement un dialogue cohérent à la fois sur une stratégie de développement intégrant la lutte contre la pauvreté et sur les priorités qui y sont attachées. Dans ce dialogue politique, il s'agit souvent de convaincre, mais aussi de soutenir, et dans le contexte de la lutte contre la pauvreté une approche concertée des bailleurs apparaît comme une nécessité pour assister le gouvernement dans la mise en oeuvre de sa stratégie.

V. Un trop faible accent sur le renforcement des capacités au niveau local et sur l'appui à la démocratie

43. La faible internalisation des politiques de lutte contre la pauvreté est une des causes décisives du peu de résultats obtenus jusqu'ici par les diverses interventions en matière sociale. Formuler ces politiques demande des partenaires formés à des techniques nouvelles d'action sociale et des réseaux de compétences au niveau local capables de les mettre en oeuvre. Le renforcement des capacités locales n'a pas bénéficié du support nécessaire pour assurer le désengagement progressif de l'assistance extérieure et la prise en main par les pays en développement eux-mêmes de leur politique sociale.

44. Certaines conditions de dialogue et de débat sont en outre nécessaires au niveau de chaque état pays en développement pour assurer que l'ensemble de la population participe à l'élaboration des politiques, et puisse, par la suite, en assumer la mise en oeuvre et en partager équitablement les bénéfices.

1) Renforcement des capacités techniques

45. Renforcer les capacités techniques des intervenants en matière de lutte contre la pauvreté a été un thème largement convoyé par les diverses initiatives de lutte contre la pauvreté, mais les résultats n'ont pas été à la mesure des ambitions. La cause principale se trouve sans doute dans le fait que l'attention a été portée sur un partage trop strict des responsabilités de chacun des acteurs, sans véritable réconciliation en fin de parcours.

46. On a formé par exemple des statisticiens responsables de la collecte de l'information sur les ménages sans apporter l'attention nécessaire à la formation des utilisateurs de ces informations, qu'ils soient techniciens ou politiques. On a favorisé des opérations d'assistance technique à la gestion de projets à la base, sans les lier effectivement avec une formation adéquate des responsables de l'administration locale ou décentralisée, ni avec un soutien technique aux planificateurs des départements sectoriels de l'administration centrale. Les différents relais de la chaîne des projets sociaux ont ainsi été renforcés, mais pris individuellement; la chaîne elle-même reste très fragile.

47. Un effort important de formation et d'assistance technique (principalement sur le tas et à la tâche) reste donc nécessaire dans un domaine où la formation "traditionnelle" est, dans la majorité des cas, très sporadique et incomplète.

2) Renforcement institutionnel et concertation régionale

48. Le renforcement des capacités techniques au niveau individuel doit aussi s'accompagner d'un renforcement institutionnel, qui devrait garantir la durabilité des méthodes et des processus, mais aussi favoriser l'émergence d'une mémoire technique. La mobilité des individus, mais surtout l'instabilité et la rapide évolution des structures économiques, politiques, sociales et culturelles dans les pays en développement militent fortement pour la mise en place d'institutions et d'organisations stables, garantissant le transfert du savoir-faire.

Ce renforcement institutionnel ne doit pas s'entendre uniquement pour les structures administratives, mais bien pour l'ensemble des partenaires, qu'ils appartiennent ou non à la sphère étatique. Ceci devrait favoriser l'établissement d'un dialogue large et structuré entre les gouvernements et leurs populations.

49. L'assistance technique devrait pouvoir s'entendre aussi dans son aspect Sud/Sud. Certains pays en développement ont développé des stratégies de lutte contre la pauvreté qui fonctionnent et pourraient avoir valeur d'exemple pour d'autres. Par le passé, ce type de coopération n'a pas été développé systématiquement, les organismes d'aide extérieure agissant, au cas par cas, comme disséminateurs d'information. Pourtant les avantages de la coopération Sud/Sud ne sont plus à expliquer, et un recours systématique à ce type d'assistance améliorerait rapidement la qualité et la pertinence des interventions en matière de lutte contre la pauvreté.
50. En outre, il n'a pas été assez tenu compte par le passé des synergies potentielles que pourrait développer une concertation au niveau régional. Même si chaque pays a ses spécificités propres, il existe, par région, des caractéristiques communes qui pourraient être mieux appréhendées, puis combattues, par des interventions plus larges que celles mises en oeuvre au niveau national. Cet aspect n'est pas spécifique à la lutte contre la pauvreté, mais il présente dans ce cas une validité toute particulière.

3) Le cadre démocratique

51. Enfin, il est largement reconnu aujourd'hui qu'un réel débat démocratique ne peut s'instaurer que si l'ensemble de la société est partie prenante du développement, sans exclusion pour des raisons politiques, économiques ou sociales. A l'inverse, la lutte contre la pauvreté ne peut se concevoir que dans un cadre démocratique, qui permette la participation des plus pauvres à la prise en main de leur destin propre et l'effectivité des réseaux de leur représentativité.

L'existence d'un cadre politique stable et démocratique est donc une base essentielle pour la formulation et la mise en oeuvre d'une stratégie effective de lutte contre la pauvreté. Les bailleurs de fonds en général et la Communauté en particulier, ont une responsabilité évidente en la matière.

Conclusion

52. Durant les dix dernières années, la priorité des politiques de développement a été clairement accordée aux problèmes économiques et financiers. Ce choix a, dans la plupart des cas, sous-évalué la force des contraintes structurelles sur les processus de développement, et n'a pas permis d'inscrire la lutte contre la pauvreté dans une perspective de développement cohérente, intégrant progrès social et progrès économique. La lutte contre la pauvreté n'a pas non plus jusqu'ici procédé d'une analyse adéquate des spécificités de la pauvreté dans chaque pays en développement, intégrant des causalités socio-économiques et d'autres facteurs qualitatifs. Les combinaisons de politiques mises en oeuvre ont trop privilégié des approches parcellaires ou sectorielles face à un phénomène complexe et multi-dimensionnel, n'ont pas toujours été basées sur une forte volonté politique interne, et n'ont pas suffisamment favorisé la prise en main par les pauvres de leur destin propre. Les succès de la lutte contre la pauvreté sont donc restés très limités et ponctuels.
53. Malgré le rôle important qu'elle joue en matière de coopération au développement et l'importance qu'elle accorde aux problèmes liés à l'exclusion sociale, la Communauté ne s'est pas, jusqu'à présent, explicitement engagée dans une stratégie globale de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement, contrairement à ce qu'elle a fait dans d'autres domaines. L'expérience acquise en la matière durant les dix dernières années, ainsi que la volonté politique exprimée lors du Conseil Développement du 18 novembre 1992, devraient permettre maintenant de se donner les moyens de combler cette lacune.