



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement, du Fonds
des Nations Unies pour la population
et du Bureau des Nations Unies
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale
20 novembre 2012
Français
Original : anglais

Première session ordinaire de 2013
28 janvier-1^{er} février 2013, New York
Point 4 de l'ordre du jour provisoire
Évaluation

**Évaluation de la contribution du Programme
des Nations Unies pour le développement
à la réduction de la pauvreté**

Résumé analytique

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Historique.....	4
III. Résultats.....	5
IV. Conclusions	10
V. Recommandations	14



I. Introduction

1. En dépit des progrès accomplis depuis la Deuxième Guerre mondiale, notamment dans certains pays d'Asie, la pauvreté extrême est encore très répandue dans de nombreuses régions du monde. Près de 1,3 milliard de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté défini par la Banque mondiale (1,25 dollar par jour sur la base des prix de 2005), bien que ce chiffre marque un recul par rapport aux 1,9 milliard de pauvres recensés en 1981. Mais la pauvreté n'est pas seulement une question de revenu insuffisant, c'est un phénomène multidimensionnel qui prive l'individu de sa capacité de vivre dans la dignité comme un être humain ayant pleinement la possibilité d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés dans la vie. Bien qu'il soit plus difficile de mesurer la pauvreté sous tous ses aspects, divers indicateurs (tels que l'Indice de pauvreté multidimensionnelle) donnent à penser qu'il reste beaucoup à faire.

2. Dans ce contexte, la réduction de la pauvreté reste au cœur de l'action menée par l'Organisation des Nations Unies en faveur du développement et demeure la mission essentielle du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Entre 2004 et 2011, le PNUD a consacré plus de 8,5 milliards de dollars, soit près de 26 % des dépenses totales du Programme pour cette période, à des activités classées dans la rubrique Lutte contre la pauvreté. Vu qu'il existe de nombreux angles d'attaque de la pauvreté, la contribution financière du PNUD à la réduction de la pauvreté, pour l'ensemble de ses interventions, notamment dans les domaines de la gouvernance, de l'environnement et de la prévention des crises et du relèvement, est en réalité beaucoup plus importante.

3. Cette évaluation est principalement motivée par la place centrale qu'occupe la lutte contre la pauvreté dans les travaux du PNUD et les ressources considérables qui y sont consacrées. L'évaluation de la contribution du PNUD à la réduction de la pauvreté a été inscrite pour la première fois au programme de travail du Bureau de l'évaluation approuvé par le Conseil d'administration en juin 2009. Elle a été réalisée fin 2011-début 2012, en s'appuyant essentiellement sur des données d'évaluation existantes, et sera présentée au Conseil d'administration en janvier 2013. L'évaluation a deux grands objectifs : permettre au PNUD de mieux rendre compte de ses travaux au Conseil d'administration et aux autres parties prenantes, et tirer des enseignements de l'expérience qui pourront aider à améliorer les résultats du Programme.

4. L'évaluation a quatre objectifs spécifiques : a) évaluer la contribution du PNUD à la réduction de la pauvreté sur la base de critères d'évaluation clairs – efficacité, efficacité et pérennité, pour asseoir le principe de responsabilité; b) identifier les facteurs qui ont influé sur la contribution du PNUD, en répondant à la question de savoir pourquoi les résultats qu'il obtient varient selon les circonstances, pour en tirer des enseignements; c) dégager des conclusions stratégiques concernant la contribution du PNUD à la réduction de la pauvreté; et d) recommander des mesures concrètes pour améliorer la contribution du PNUD à la réduction de la pauvreté, qui seront incorporées au nouveau plan stratégique du Programme.

5. Pour déterminer le champ de la présente évaluation, le Bureau de l'évaluation a pris en compte la notion de pauvreté multidimensionnelle utilisée par le PNUD et la nature des activités qu'il mène pour promouvoir l'objectif de réduction de la

pauvreté. Bien que le PNUD intervienne aux niveaux mondial et régional, c'est généralement au niveau des pays que les résultats sont les plus visibles. L'évaluation a donc mis l'accent sur la contribution du PNUD à la réduction de la pauvreté à ce niveau, mais en allant au-delà du programme de pays de manière à couvrir tous les aspects de sa contribution dans un pays donné, y compris dans le cadre de ses interventions au niveau régional ou mondial. Cependant, du fait qu'elle privilégie l'action menée au niveau des pays, l'évaluation ne met pas en évidence l'important rôle de chef de file du PNUD et sa contribution globale à la réduction de la pauvreté.

6. L'évaluation porte sur toutes les interventions menées par le PNUD depuis 2000 au niveau des pays, y compris les activités en amont et en aval. Elle ne se limite pas aux activités menées au titre de la lutte contre la pauvreté et couvre d'autres domaines. Cette approche globale répond à la nécessité de prendre en compte la double pluralité qui caractérise la lutte contre la pauvreté. D'une part, il existe de multiples angles d'attaque possibles contre la pauvreté. Les interventions dans des domaines tels que la gouvernance, l'énergie et l'environnement, la prévention des crises et le relèvement, et l'égalité entre les sexes – qui ne relèvent normalement pas de la thématique de la pauvreté – peuvent aussi avoir un profond impact sur la réduction de la pauvreté.

7. Deuxièmement, il faut considérer la nature multidimensionnelle de la pauvreté humaine (qui est différente de la pauvreté de revenu). Bien que de nombreuses activités menées par les bureaux de pays du PNUD au titre de la lutte contre la pauvreté portent directement sur les aspects économiques de la pauvreté, d'autres activités permettent de s'attaquer à ses aspects non économiques, comme par exemple les interventions en aval dans les domaines de la gouvernance, de l'égalité des sexes et de la lutte contre le VIH/sida, et les interventions en amont telles que les services consultatifs, l'aide à la planification alignée sur les objectifs du Millénaire pour le développement et l'aide à l'établissement des rapports nationaux sur le développement humain. Seule une évaluation globale permet de saisir à la fois la pluralité des moyens de lutte contre la pauvreté et les multiples dimensions de la pauvreté.

8. L'évaluation examine les résultats concrets obtenus au niveau des pays, en s'appuyant largement sur les données factuelles tirées des évaluations du PNUD, notamment les évaluations des résultats des activités de développement au niveau national (qui couvrent 67 programmes de pays) et les évaluations thématiques générales effectuées par le Bureau indépendant d'évaluation du PNUD, ainsi que certaines évaluations décentralisées de qualité réalisées pour les services chargés des programmes. Il est à noter que, compte tenu de l'approche suivie pour cette évaluation, il se peut que certaines initiatives récentes du PNUD en matière de lutte contre la pauvreté ne soient pas prises en compte. Dans certains cas, les mesures prises par le PNUD pour s'attaquer à un problème mis en lumière par l'évaluation sont mentionnées lorsqu'elles reflètent l'objectif stratégique du Programme, mais elles ne figurent pas dans les résultats de l'évaluation s'il n'existe pas encore de données probantes quant aux objectifs atteints. En outre, l'accent est mis sur les problèmes systémiques liés aux activités de lutte contre la pauvreté, et non sur la question de savoir si les interventions du PNUD sont plus efficaces dans certains domaines que dans d'autres.

II. Historique

9. Au début des années 90, le PNUD, qui fournissait jusqu'alors une assistance technique sous forme de dons aux pays de programme par l'intermédiaire des institutions spécialisées de l'ONU, a été doté de son propre mandat et de ses propres ressources afin de travailler directement avec les pays de programme. Le Sommet mondial pour le développement social de 1995 a marqué un tournant historique en appelant à réinscrire la réduction de la pauvreté au rang des objectifs de développement mondiaux, et le PNUD a répondu à cet appel. Au milieu des années 90, son action était explicitement centrée sur la réduction de la pauvreté, comme l'a confirmé l'Administrateur du Programme en 1995 : « Disons-le clairement : le PNUD est l'organisme des Nations Unies chargé de lutter contre la pauvreté; il constitue un partenariat mondial contre la pauvreté ».

10. Après s'être fixé pour objectif de faire reculer la pauvreté, il restait à définir les domaines dans lesquels le PNUD interviendrait. Dans le document qu'il a présenté en 1998 sous le titre « Recentrage de l'action du PNUD » (DP/1998/5), l'Administrateur a inscrit la réduction de la pauvreté parmi les cinq objectifs de développement et défini les éléments du programme de lutte contre la pauvreté. Le premier plan de financement pluriannuel (PFP) pour 2000-2003 a défini les principaux domaines d'appui, dont la lutte contre la pauvreté. Le PNUD a également été chargé de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et de veiller à ce qu'ils soient pris en compte dans la planification à tous les niveaux. Le deuxième PFP (2004-2007) a fixé un objectif général consistant à éliminer la pauvreté extrême et à faire reculer sensiblement la pauvreté en général. Comme indiqué dans le descriptif du PFP (DP/2003/32), la Déclaration du Millénaire et les objectifs du Millénaire pour le développement constitueraient l'assise de toutes les activités du PNUD pendant la période couverte par le PFP, les objectifs du Millénaire pour le développement seraient placés au centre des objectifs stratégiques des organisations et, pour la première fois, ils codifieraient et cristallisaient en buts très précis les objectifs de développement humain et d'élimination de la pauvreté depuis longtemps défendus par le PNUD.

11. En 2008, le Conseil d'administration a réaffirmé qu'il avait décidé d'accorder la priorité à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et à la lutte contre la pauvreté. Conformément à l'engagement pris à cet égard, le premier paragraphe du descriptif du plan stratégique du PNUD pour 2008-2013 (DP/2007/43/Rev.1) souligne ce qui suit :

Le PNUD a pour mission d'aider les pays à progresser plus rapidement sur la voie du développement humain en vue d'éliminer la pauvreté grâce au développement et à une croissance économique équitable et soutenue. Il s'ensuit que toutes les activités qu'il met en œuvre dans les domaines de l'offre de conseils pratiques, de l'assistance technique, de la sensibilisation et de la contribution au renforcement de la cohérence en matière de financement du développement dans le monde doivent tendre vers un même résultat, à savoir améliorer véritablement les conditions de vie des populations ainsi que les choix et possibilités qui s'offrent à elles.

12. L'approche définie dans le plan stratégique pour lutter contre la pauvreté consistait à : a) promouvoir une croissance partagée, l'égalité des sexes et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement; b) favoriser une

mondialisation qui profite à tous; et c) atténuer l'impact du VIH/sida sur le développement humain. Ces activités aideraient à atteindre l'objectif général consistant à renforcer, aux niveaux national et local, les capacités nécessaires pour assurer une croissance solidaire, réduire la pauvreté et les inégalités, et enrayer la propagation du VIH/sida.

13. Si le PNUD était clairement déterminé dans la deuxième moitié des années 90 à intégrer la lutte contre la pauvreté dans toutes ses activités, ce recentrage n'était guère évident dans le premier PFP. Dans le deuxième PFP, chaque objectif était lié aux objectifs du Millénaire pour le développement mais les pauvres étaient souvent passés sous silence ou n'étaient pas explicitement pris en compte (l'accent était mis sur les questions liées à la pauvreté mais pas sur les pauvres). En revanche, le plan stratégique se prêtait davantage à un examen de l'approche suivie par le PNUD dans chaque domaine d'intervention et mettait clairement en lumière la priorité donnée à la lutte contre la pauvreté.

III. Résultats

14. **Résultat 1 : le PNUD a suivi une approche pragmatique, souple et adaptée à la situation de chaque pays pour progresser dans la lutte contre la pauvreté.** Dans l'ensemble, il apparaît que la capacité du PNUD d'adapter sa démarche au contexte national a rehaussé l'efficacité de ses activités de réduction de la pauvreté. Cela montre que le PNUD est conscient du fait que la même approche ne marche pas partout, car les causes immédiates du problème de la pauvreté et les solutions possibles varient d'un pays à un autre, selon le stade de développement atteint, selon que le pays a une économie de marché bien établie ou émergente, selon qu'il s'agit d'un pays stable, en conflit ou sortant d'un conflit, etc.

15. **Résultat 2 : les ressources consacrées par le PNUD à la lutte contre la pauvreté sont difficiles à évaluer du fait que toutes ses activités visent, dans une plus ou moins grande mesure, à faire reculer la pauvreté.** Au niveau le plus simple, la proportion des dépenses consacrées par le PNUD aux projets de lutte contre la pauvreté (quelle que soit la définition qu'on en donne) indique le degré de priorité qu'il accorde à la réduction de la pauvreté. Le Rapport annuel de l'Administrateur pour 2009 indique que, bien que la détermination de la catégorie de dépenses concernant un domaine particulier facilite l'établissement des rapports, les bureaux de pays font état d'un appui à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement dans au moins trois domaines principaux. La réalité est donc compliquée et la part des programmes du PNUD consacrée à la lutte contre la pauvreté est encore plus difficile à déterminer lorsque des projets qui n'étaient pas censés contribuer à la réduction de la pauvreté sont décrits comme y ayant contribué.

16. **Résultat 3 : le PNUD est parvenu à intégrer la lutte contre la pauvreté, suivant une approche multidimensionnelle du développement humain, dans les débats nationaux sur le développement socioéconomique.** L'évaluation a mis en lumière des éléments probants qui montrent que le PNUD a contribué pour beaucoup à placer la lutte contre la pauvreté, dans une perspective multidimensionnelle du développement humain, au cœur du débat public dans la plupart de ses pays de programme. Plusieurs éléments lui ont permis de gagner en influence, notamment la publication des rapports nationaux sur le développement

humain et des rapports sur les objectifs du Millénaire pour le développement, ainsi que l'appui fourni aux gouvernements pour l'élaboration des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et autres documents de stratégie et de planification nationales pour le développement.

17. Les données analysées pour la présente évaluation montrent cependant que dans la plupart des pays, le PNUD a réussi à démontrer la nécessité d'aborder la question de la pauvreté dans une perspective multidimensionnelle – on parle alors de « pauvreté humaine » – et d'en faire l'élément central des stratégies de développement. Le problème est que le concept général de pauvreté humaine, avec ses multiples dimensions, a toujours été mal compris dans certains pays, en raison de facteurs ethniques, géographiques, politiques ou culturels. Le PNUD continue de s'employer à attirer davantage l'attention sur le caractère central de la lutte contre la pauvreté sous toutes ses facettes, en ciblant son action de sensibilisation sur les autorités nationales avec lesquelles il collabore et en faisant une plus grande place aux organisations de la société civile et aux administrations locales pour qu'elles puissent faire part de leurs besoins et préoccupations, qui concernent souvent des questions d'ordre social.

18. Résultat 4 : chaque fois que possible, le PNUD a aidé les pays à se doter des moyens d'élaborer des politiques en faveur des pauvres qui soient fondées sur des données factuelles. En réussissant à placer la lutte contre la pauvreté et le développement humain au cœur du débat public (comme mentionné plus haut), le PNUD a contribué non seulement à créer un terrain propice à la formulation de politiques favorables aux pauvres, mais aussi à renforcer les capacités en matière de suivi de la pauvreté, d'analyse statistique et de mise en place des dispositifs indispensables pour formuler ces politiques, généralement à l'appui des capacités nationales d'élaboration et de mise en œuvre des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et autres outils de planification du développement.

19. Résultat 5 : lorsque le PNUD a essayé d'aller plus loin en aidant directement les autorités nationales à formuler des politiques en faveur des pauvres, les résultats sont moins probants. Le PNUD a plus de chances d'influencer l'action des pouvoirs publics s'il réussit à créer un climat favorable aux pauvres, mais cela ne suffit pas toujours. Une influence directe sur les mesures prises exige des efforts supplémentaires et une intervention stratégique. D'après les éléments d'information examinés par le Bureau de l'évaluation, le PNUD a obtenu certains résultats positifs à cet égard, mais dans l'ensemble il a moins bien réussi à influencer sur les politiques qu'à créer un environnement porteur pour aider les gouvernements à formuler eux-mêmes des politiques favorables aux pauvres. Les principaux moyens utilisés par le PNUD pour influencer directement sur les politiques consistent à fournir des conseils techniques, à proposer des solutions possibles et des exemples d'autres pays, et à réaliser des études diagnostiques.

20. Résultat 6 : le succès de l'action menée en amont par le PNUD peut en partie s'expliquer par sa relation avec les autorités nationales, qui est fondée sur une large participation. Le succès des activités menées en amont par le PNUD tient en partie à la relation particulière qu'il entretient généralement avec les gouvernements nationaux qui sont ses partenaires. Cette relation présente de nombreuses dimensions qui se caractérisent souvent par des liens étroits fondés sur la confiance – en partie grâce à l'image de neutralité et d'impartialité du PNUD – et renforcés par son engagement à long terme. En outre, son image de neutralité et

d'impartialité et la confiance qu'il inspire à ses partenaires ne tiennent pas seulement au fait qu'il appartient à la famille des Nations Unies, mais aussi à l'action qu'il mène, notamment dans les situations de crise.

21. Résultat 7 : la contribution directe des projets en aval du PNUD à la réduction de la pauvreté est souvent difficile à déterminer. Vu le grand nombre de projets du PNUD visant directement à réduire la pauvreté, les résultats sont forcément mitigés. Les diverses évaluations effectuées montrent qu'il y a beaucoup de projets concluants mais aussi beaucoup qui le sont moins. Certains projets sont très efficaces mais soit ils ne tirent pas pleinement parti des données d'expérience qui permettraient de contribuer davantage à la réduction de la pauvreté, soit ils ont peu de chances de produire des résultats durables. Le problème fondamental réside dans le fait qu'il est difficile pour le PNUD de montrer si ses activités de lutte contre la pauvreté ont contribué à améliorer sensiblement la vie des populations qu'il essaie d'aider. La situation est d'autant plus compliquée qu'il s'agit généralement de projets expérimentaux qui visent à apporter des solutions (parfois novatrices) au problème de la pauvreté. Les évaluations sont limitées et il n'existe pas de base de référence qui faciliterait une évaluation rigoureuse. C'est en partie un problème technique (comment suivre et évaluer les résultats ou même l'impact de l'action menée par le PNUD), mais cela tient aussi au manque de focalisation sur les pauvres. Des études plus récentes montrent que les pauvres ne sont souvent pas les bénéficiaires directs des projets ou qu'ils en tirent tout au plus de vagues avantages indirects.

22. Résultat 8 : même lorsque le PNUD mène des activités explicitement axées sur la pauvreté, il a généralement tendance à compter sur l'effet de retombée au lieu de suivre une approche qui privilégie les pauvres. Les orientations que le PNUD fournit en amont aux autorités nationales, par exemple dans le cadre de l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté et des plans nationaux de développement, traduisent en général une claire conscience du fait que, pour être favorable aux pauvres, une stratégie de développement ne doit pas seulement compter sur les retombées – c'est-à-dire partir du principe selon lequel les avantages des activités générales de développement se répercuteront d'une manière ou d'une autre sur les pauvres – mais aussi prévoir des mesures spécifiquement destinées à promouvoir une politique axée sur la lutte contre la pauvreté. Il ressort cependant de cette évaluation que les projets visant à soutenir l'effort de lutte contre la pauvreté ont tendance à compter sur l'effet de retombée au lieu de chercher délibérément à introduire des éléments favorables aux pauvres.

23. Résultat 9 : le PNUD a généralement tiré profit des partenariats au sein du système des Nations Unies mais certaines possibilités ne sont pas exploitées, pour ce qui est notamment de lutter contre les aspects non monétaires de la pauvreté. Dans l'ensemble, le PNUD tire parti de ses partenariats avec d'autres organismes d'aide au développement, qu'ils appartiennent ou non au système des Nations Unies, pour lutter plus efficacement contre la pauvreté. Dans de nombreux pays, il joue un rôle de premier plan dans l'appui fourni aux mécanismes nationaux de coordination de l'aide, ce qui facilite la création de partenariats. Parmi les partenariats les plus solides dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, on peut citer la collaboration avec le Fonds d'équipement des Nations Unies dans le secteur du microcrédit et dans les domaines de la décentralisation et de la gouvernance locale.

24. Résultat 10 : il existe de nombreuses possibilités de progresser dans la lutte contre la pauvreté grâce aux activités du PNUD dans le domaine de la gouvernance démocratique, mais les résultats qu'il a obtenus s'agissant d'exploiter pleinement ce potentiel sont mitigés. L'amélioration de la gouvernance démocratique est un aspect important des activités du PNUD dans la plupart des pays de programme, qu'il s'agisse des programmes nationaux visant à promouvoir les réformes juridiques pour améliorer l'accès à la justice, à renforcer les capacités des parlements et à aider les pays à lutter contre la corruption, ou des programmes menés au niveau infranational pour renforcer le processus de décentralisation et la gouvernance locale. Par ailleurs le PNUD utilise de plus en plus un mode de programmation axé sur les droits de l'homme pour la lutte contre la pauvreté. Toutes ces activités sont importantes non seulement parce qu'elles contribuent à améliorer la gouvernance, mais aussi parce qu'elles peuvent créer des conditions favorables à l'élaboration de politiques qui répondent aux besoins des populations pauvres et vulnérables. Malheureusement, les synergies entre gouvernance et lutte contre la pauvreté ne sont généralement pas exploitées au mieux.

25. Résultat 11 : malgré certains exemples concluants, le PNUD n'a pas exploité toutes les possibilités d'intégrer la lutte contre la pauvreté à ses activités dans les domaines de l'environnement et de l'énergie. Les interventions du PNUD en faveur de l'environnement témoignent d'une prise de conscience générale de la corrélation pauvreté-environnement : le lien étroit entre l'état de l'environnement et la situation des pauvres est aujourd'hui reconnu. Les projets et programmes environnementaux pourraient donc, en principe, servir aussi à lutter contre la pauvreté, grâce à des interventions qui exploitent l'effet multiplicateur des activités de protection de l'environnement afin de promouvoir des modes de subsistance durables pour les pauvres. Ces possibilités existent dans l'ensemble des projets environnementaux, notamment dans le secteur des industries extractives. Le PNUD en a tiré parti dans une certaine mesure, mais pas dans tous les pays. En outre, il ressort des études de cas réalisées dans le cadre de la récente évaluation concernant la prise en compte de la corrélation pauvreté-environnement dans les activités du PNUD¹ que cette corrélation est généralement davantage prise en compte dans les projets de protection de l'environnement que dans les projets de lutte contre la pauvreté.

26. Résultat 12 : le PNUD a généralement intégré la lutte contre la pauvreté à ses activités dans le domaine de la prévention des crises et du relèvement, mais il n'a pas saisi toutes les possibilités à cet égard. Le PNUD est conscient du fait que les catastrophes naturelles et les conflits violents figurent parmi les plus grands obstacles au développement humain. C'est pourquoi la prévention des crises et le relèvement sont au cœur de l'action qu'il mène pour aider les pays à gérer les risques de conflit et de catastrophe naturelle, à se relever et à renforcer leur capacité de résistance une fois que la crise est passée. Les activités d'aide au relèvement après une crise reposent sur des évaluations communes des besoins et le PNUD fait office de relais entre l'aide humanitaire et les efforts de développement à long terme. Cependant, bien que les priorités stratégiques fassent apparaître un lien entre la réduction de la pauvreté, le développement durable et la réduction des risques de

¹ PNUD, *Évaluation de la contribution du PNUD à la gestion de l'environnement à des fins de lutte contre la pauvreté : la corrélation pauvreté-environnement*, Bureau de l'évaluation du PNUD, New York, 2010.

catastrophe, ces stratégies ne sont pas appliquées de manière systématique. En outre, bien que la plupart des activités menées par le PNUD dans le cadre du relèvement après une crise visent à répondre aux besoins des pauvres, à les aider à trouver des sources de revenu et des débouchés économiques, il n'a pas toujours réussi à promouvoir une stratégie de lutte contre la pauvreté tenant compte des séquelles des conflits.

27. Résultat 13 : dans bien des cas, on n'a pas systématiquement cherché à tirer au mieux parti des petits projets novateurs de lutte contre la pauvreté menés à titre pilote en aidant à les transposer à plus grande échelle. Les bureaux de pays du PNUD mènent souvent des projets en aval novateurs qui pourraient contribuer pour beaucoup à faire reculer la pauvreté et à promouvoir le développement humain. Bien que nombre de ces projets concernent la lutte contre la pauvreté, même ceux qui portent sur d'autres domaines comme la gouvernance démocratique, l'énergie, l'environnement ou la prévention des crises et le relèvement ont également un impact sur la pauvreté. Tous ces projets n'atteignent pas leurs objectifs immédiats, et même lorsqu'ils y parviennent, ce sont généralement des projets de faible envergure et les avantages directs qu'ils apportent ne justifient pas toujours le temps et les efforts que le personnel du PNUD doit y consacrer. Pour garantir que ces ressources rares sont utilisées au mieux, le PNUD devrait aider à reproduire ces projets sous une forme ou une autre ou à les transposer à plus grande échelle, qu'il s'en charge lui-même ou qu'il confie cette tâche à d'autres organismes agissant seuls ou en collaboration avec lui. Dans la pratique, cependant, il n'en fait pas assez pour faciliter ce processus.

28. Résultat 14 : l'efficacité est souvent compromise par l'absence de liens constructifs entre les activités en amont et en aval. Les ressources consacrées aux activités en aval sont utilisées de manière optimale lorsqu'on établit un lien entre les microprojets et les projets macroéconomiques de façon à exploiter les synergies possibles entre eux, ou lorsqu'on en tire des enseignements pour permettre l'élaboration de politiques générales et de projets macroéconomiques. À cet égard, il serait bon d'expérimenter différents moyens d'influencer les politiques. Le PNUD a réussi dans certains cas à établir des liens productifs entre les niveaux microéconomique et macroéconomique, mais la majorité des activités en aval sont menées dans le cadre de projets hors programme sans rapport direct avec le niveau macroéconomique.

29. Résultat 15 : en inscrivant fermement la notion de développement humain dans le débat national, le PNUD a amélioré ses chances de faire une contribution durable à la lutte contre la pauvreté. Comme mentionné plus haut, le PNUD a remarquablement bien réussi à placer le développement humain au cœur du débat national dans la plupart de ses pays de programme, ce qui a contribué à pérenniser ses efforts de lutte contre la pauvreté. Quant à la question de savoir si les stratégies pour la réduction de la pauvreté seront poursuivies en s'appuyant sur la contribution du PNUD, cela dépend dans une large mesure de l'adhésion des pays au principe selon lequel les stratégies de développement doivent privilégier le développement humain sous tous ses aspects, pas seulement la prospérité matérielle.

30. Résultat 16 : la durabilité a également été renforcée dans les pays où le PNUD est parvenu à améliorer les capacités nationales d'élaboration de politiques en faveur des pauvres. Il existe cependant peu de signes d'une amélioration régulière des capacités nationales, surtout dans les pays où elles

sont les plus faibles. Le PNUD ne ménage aucun effort pour aider les pays à renforcer leurs capacités et à les encourager à prendre en charge tous les aspects de la lutte contre la pauvreté; toutefois, bien que certains pays aient réussi à se doter des capacités nécessaires dans les domaines essentiels pour faire reculer la pauvreté, il est souvent difficile de dire si ces progrès ont des chances de s'inscrire dans la durée.

IV. Conclusions

31. Conclusion 1 : le PNUD a contribué pour beaucoup à l'élaboration de politiques nationales en faveur des pauvres dans la plupart des pays dans lesquels il mène un programme. Il a notamment aidé à renforcer les conditions nécessaires à l'élaboration de politiques favorables aux pauvres et ce type d'appui demeure l'un de ses points forts dans de nombreux pays. Si l'on veut assurer la durabilité des résultats auxquels le PNUD contribue, il reste cependant des efforts à faire pour analyser les problèmes et renforcer les moyens de développement des capacités.

32. Dans l'ensemble, les activités d'amont du PNUD – qui consistent généralement en activités de sensibilisation et en conseils pratiques – cadrent avec l'objectif prioritaire de réduction de la pauvreté. Mais le PNUD ne peut pas garantir qu'un pays alignera ses propres objectifs de développement sur cette priorité. L'orientation idéologique du gouvernement au pouvoir, l'influence des autres partenaires de développement et le rôle de la société civile et des milieux universitaires contribuent tous, en dépit de certaines dissonances, à façonner les objectifs et les priorités adoptés par les autorités nationales. Le PNUD n'étant qu'une de ces multiples sources d'influence, la manière dont il a réussi à façonner au moins les priorités déclarées des gouvernements à travers le monde est fort méritoire.

33. En termes de contribution financière directe, le PNUD est loin d'être un donateur de premier plan dans la plupart des pays. Dans pratiquement tous les cas, cependant, il exerce une influence sans commune mesure avec ses apports de fonds, grâce en partie au rôle directeur qu'il joue parfois dans l'appui aux efforts nationaux de coordination de l'aide, et en partie à la réputation dont il jouit en tant que partenaire de développement neutre, digne de confiance et prêt à offrir son assistance sans imposer des conditions strictes. Le PNUD a su mettre à profit la confiance qu'il s'est ainsi acquise pour influencer le débat national sur les objectifs de développement dans le sens de sa mission.

34. Dans certains cas, les idées et orientations recommandées par le PNUD ont été reprises dans les documents de politique nationale tels que les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et les plans nationaux de développement. Mais en général, la contribution du PNUD a surtout consisté à créer des conditions favorables à l'adoption et à la mise en œuvre de politiques en faveur des pauvres par les autorités nationales, plutôt qu'à offrir des conseils pratiques spécifiques. L'une des principales stratégies utilisées par le PNUD pour créer un environnement porteur a été de sensibiliser à l'importance cruciale de la lutte contre la pauvreté grâce à ses publications et au dialogue avec ses partenaires nationaux, étatiques ou non. Des publications telles que les rapports nationaux sur le développement humain et les rapports sur les objectifs du Millénaire pour le développement, ainsi que les

séminaires et ateliers organisés sur ces questions, ont joué un rôle important à cet égard.

35. Un autre aspect de la stratégie utilisée par le PNUD consiste à aider les pays à se doter des capacités nécessaires pour élaborer des politiques en faveur des pauvres. Cet appui revêt des formes multiples. Par exemple, il participe activement aux processus de planification nationale (élaboration des DSRP et des plans nationaux de développement), ce qui facilite le transfert des savoirs; il renforce les capacités des appareils statistiques nationaux en matière de collecte et de présentation de données sur les multiples dimensions de la pauvreté; il organise des formations pour les fonctionnaires concernés; et dans certains cas, il aide à estimer le coût de réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Le Cadre d'accélération de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement a facilité la tâche de nombreux pays dans ce domaine.

36. Conclusion 2 : les activités au niveau des pays ne tiennent généralement pas compte de la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté dans les stratégies du PNUD. Les programmes et projets menés par le PNUD dans tous ses domaines d'intervention ne s'articulent pas toujours expressément autour de cette priorité.

37. La réduction de la pauvreté demeure une question centrale pour le PNUD et l'objectif principal de ses travaux. Au niveau de la planification stratégique et du Conseil d'administration, la réduction de la pauvreté est la priorité numéro un, mais cette priorité est souvent perdue de vue au niveau des pays. C'est pourquoi, même si la réduction de la pauvreté est la priorité absolue du PNUD, une grande partie des activités qu'il mène dans les pays et la manière dont il procède ne reflètent pas cette priorité. Nombre des activités n'ont qu'un vague rapport – si tant est qu'il y en ait un – avec la lutte contre la pauvreté, comme par exemple la gestion des frontières, l'aide fournie aux pays pour la rédaction de leurs rapports sur la mise en œuvre des accords multilatéraux relatifs à l'environnement, l'offre de conseils sur les aspects obscurs de la promotion du commerce, etc.

38. Même les activités menées dans le cadre de la lutte contre la pauvreté ne privilégient pas assez les pauvres. C'est notamment le cas des projets relatifs au commerce international et au développement du secteur privé, qui reposent pour la plupart sur la théorie du « ruissellement », selon laquelle les avantages de l'expansion générale du commerce et du secteur privé se répercuteront sur les pauvres grâce à la création d'emplois. Le problème d'une telle approche n'est pas qu'elle ne fonctionne pas ou que ses effets sont limités. Un organisme qui déclare expressément que la réduction de la pauvreté est sa priorité absolue ne doit pas se contenter d'attendre que les gains éventuels se répercutent sur les pauvres. Il doit chercher à optimiser ces gains en essayant explicitement de faire en sorte que toutes ses activités, quelles qu'elles soient, soient favorables aux pauvres. Cela ne veut pas dire que les programmes doivent cibler exclusivement les pauvres, mais que tous les programmes et projets doivent tenir expressément compte de leurs effets sur les pauvres.

39. La plupart des activités du PNUD peuvent faire progresser la lutte contre la pauvreté d'une manière ou d'une autre, mais ce potentiel n'est pas suffisamment exploité. C'est notamment le cas des activités menées dans d'autres domaines que la lutte contre la pauvreté. Par exemple, dans le domaine de la gouvernance démocratique, les activités devraient en principe permettre non seulement

d'améliorer la structure et la qualité de la gouvernance, mais aussi de créer des droits et avantages pour les populations pauvres et marginalisées et de promouvoir la prestation de services en faveur des pauvres. De même, il reste beaucoup à faire dans le domaine de l'environnement pour mettre davantage l'accent sur les pauvres en intégrant les objectifs de protection de l'environnement et les impératifs d'amélioration des moyens de subsistance des pauvres. Dans chacun de ces domaines, on pourrait concevoir des programmes qui visent à réaliser un objectif thématique spécifique tout en contribuant à faire reculer la pauvreté – par exemple, en rattachant la gouvernance à la fourniture de services en faveur des pauvres, la protection de l'environnement et la prévention des crises à l'amélioration des moyens de subsistance, etc.

40. C'est ce que fait le PNUD dans une certaine mesure – dans le domaine de l'environnement plus qu'ailleurs – mais pas de manière assez systématique ou vigoureuse. Aussi et surtout, quel que soit l'intérêt porté aux pauvres dans ces activités, il se limite généralement à un domaine particulier, sans que l'on cherche à coordonner les activités dans tous les domaines afin d'exploiter les synergies possibles entre différents types d'intervention. Comme l'a bien indiqué une évaluation récente de la corrélation pauvreté-environnement dans les interventions du PNUD, la prise en compte de cette corrélation se limite essentiellement à reconnaître que l'environnement a un impact sur les pauvres; même si l'existence d'un lien de causalité inverse – l'impact de la pauvreté sur l'environnement – est reconnue en théorie, il en est rarement tenu compte dans les activités au niveau des pays¹. Seule une approche intégrée dans tous les domaines d'intervention peut garantir une exploitation constructive de cette causalité à double sens. Bien qu'il existe des cas isolés dans lesquels le PNUD a trouvé un moyen original de faire une place à la lutte contre la pauvreté dans ses programmes portant sur la gouvernance, l'environnement et les crises, dans l'ensemble il a laissé passer des occasions d'agir.

41. Conclusion 3 : la contribution des interventions du PNUD aux efforts nationaux de lutte contre la pauvreté est fortement compromise par le fait qu'il ne fournit pas l'appui nécessaire pour tirer des enseignements de ses interventions qui permettent de savoir ce qui fonctionne et pourquoi. Cela tient en grande partie à l'absence de mesures d'incitation qui encourageraient la collecte, le suivi et l'évaluation systématiques de données montrant que les interventions du PNUD apportent des changements tangibles dans la vie des gens.

42. Pour une organisation comme le PNUD, dont la contribution financière aux efforts nationaux de développement n'est pas considérable, le seul moyen d'avoir un impact substantiel et durable sur la réduction de la pauvreté est de fournir des connaissances que d'autres organisations dotées de ressources plus importantes peuvent exploiter. C'est ce qu'il fait dans une certaine mesure, par exemple en diffusant des produits du savoir qui aident à faire mieux connaître des concepts tels que le développement humain, la corrélation pauvreté-environnement, etc. Les bureaux de pays du PNUD créent eux-mêmes des supports de connaissances fort utiles, comme les rapports nationaux sur le développement humain et des statistiques relatives aux objectifs du Millénaire pour le développement et au développement humain, mais dans l'ensemble le PNUD n'en fait pas assez pour aider ses partenaires nationaux à tirer des enseignements de ses interventions au niveau des projets et des politiques et à utiliser ces connaissances. Le fait qu'il n'exploite pas pleinement ses propres données d'expérience – par exemple les

informations fournies par les évaluations – est l'un des principaux facteurs qui empêchent de créer des synergies entre les interventions dans différents domaines, d'établir des liens constructifs entre les activités en aval et en amont, et d'adapter et généraliser les solutions novatrices.

43. Le défaut d'apprentissage au niveau des pays peut s'expliquer dans certains cas par la rotation rapide du personnel dans les bureaux de pays et la perte de mémoire institutionnelle qui en résulte. Mais il y a un problème plus fondamental : dans la plupart des bureaux de pays, la culture d'apprentissage nécessaire pour savoir ce qui fonctionne, pourquoi et pour qui, est quasiment inexistante. Il s'ensuit donc que l'apprentissage entre pays et aux niveaux régional et mondial laisse aussi à désirer. On peut s'étonner de cette situation, d'autant que le PNUD est censé être une organisation axée sur le savoir et les résultats et que la collecte, le suivi et l'évaluation systématiques des résultats sont indispensables pour créer des produits du savoir basés sur l'expérience. Le fait que le PNUD n'insiste pas assez sur l'apprentissage tient à deux facteurs principaux (mis en évidence par de nombreuses évaluations).

44. Tout d'abord, les résultats sont généralement définis en termes d'apports et de produits, sans considérer le résultat final en termes d'impact sur la pauvreté, sous toutes ses facettes. On ne recueille donc pas suffisamment d'informations sur les résultats qui permettraient aux bureaux de pays de savoir ce qui est efficace et ce qui ne l'est pas pour la lutte contre la pauvreté dans des situations particulières. Deuxièmement, les informations recueillies sur les résultats ne sont pas systématiquement analysées et présentées de telle sorte que d'autres – au sein du PNUD ou ailleurs – puissent les utiliser pour concevoir des programmes de lutte contre la pauvreté plus efficaces. Par ailleurs, la tendance des programmes du PNUD à être trop ambitieux accroît les coûts de transaction qui sont inévitablement associés à l'apprentissage.

45. Il est souhaitable d'intégrer non seulement les projets mais aussi les activités menées en aval et en amont dans le cadre d'un projet et d'un projet à l'autre. La question fondamentale est moins l'équilibre entre les activités en amont et en aval que l'intégration des deux types d'activités. Par exemple, il est important de savoir si, lorsqu'un mode de prestation de services s'est avéré favorable aux pauvres dans les activités en aval, on en a tenu compte pour formuler des politiques générales en matière de gouvernance locale qui contribuent à améliorer les services. En général, si les activités en aval sont menées comme des interventions isolées, sans chercher à tirer les leçons de l'expérience acquise sur le terrain pour formuler des politiques en amont, on laisse passer des occasions de donner plus d'impact à ces interventions. C'est malheureusement le cas de nombreuses activités menées en aval par le PNUD. Il existe toutefois des cas exceptionnels où l'expérience de terrain a été mise à profit pour formuler des politiques de haut niveau favorables aux pauvres, mais dans l'ensemble le PNUD doit accorder une plus grande attention à cet aspect de la question.

46. Il existe un autre aspect des interventions en aval où une attention accrue pourrait être très profitable : il est essentiel de faire en sorte que les nouveaux projets concluants aient plus de chances d'être adaptés et transposés à plus grande échelle. Il est largement reconnu, y compris au sein même du PNUD, que quel que soit le succès remporté par un projet, il n'aura qu'un effet passager sur la pauvreté s'il n'en reste rien après sa clôture. L'un des meilleurs moyens de produire des

résultats durables, et de tirer parti des ressources limitées du PNUD, est de créer des conditions qui permettent de transposer les projets novateurs à plus grande échelle. Cette tâche ne doit pas nécessairement être accomplie dans le cadre des projets du PNUD. En fait, le PNUD n'a même pas besoin de participer directement aux interventions suivantes, mais il doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour faciliter le processus – en aidant les partenaires nationaux à en tirer des enseignements, en diffusant les connaissances sous une forme appropriée, et en recherchant activement des acteurs désireux et capables de se charger d'appliquer ces enseignements à plus grande échelle. Malheureusement, le PNUD ne s'acquitte pas très bien de cette tâche et bon nombre de ses projets novateurs disparaissent sans laisser de trace. Ses interventions contribueront davantage à faire reculer la pauvreté s'il accorde une plus grande attention à cet aspect de la question.

47. Bien que le PNUD déploie des efforts louables pour étendre la portée de ses interventions, l'apprentissage est la clef du succès. Il est essentiel de savoir ce qui fonctionne, pourquoi et pour qui, mais pour que la transposition à plus grande échelle des activités concluantes produise des résultats positifs, il faut aussi identifier les facteurs contextuels car les pratiques dites « optimales » ne le sont peut-être pas dans tous les contextes. Un apprentissage efficace demande souvent un changement de mentalité pour que la contribution au développement ne soit plus l'objectif principal, mais l'apprentissage. Parallèlement, il faut éliminer la peur de l'échec car il est extrêmement important de tirer les leçons des échecs. Il faut également faire une place beaucoup plus grande à l'évaluation, dans les bureaux de pays comme au siège.

V. Recommandations

48. Recommandation 1 : le PNUD doit renforcer les liens avec les acteurs nationaux, notamment la société civile et les milieux universitaires, pour faire en sorte que les idées et les enseignements qu'il diffuse par le biais de ses publications phares, comme les rapports nationaux sur le développement humain et les rapports sur les objectifs du Millénaire pour le développement, puissent influencer les politiques nationales.

49. Si le PNUD a réussi à inscrire la lutte contre la pauvreté et le développement humain dans les débats nationaux, il a beaucoup moins bien réussi à faire en sorte que les idées et les principes qu'il diffuse, notamment par le biais des rapports nationaux sur le développement humain et des rapports sur les objectifs du Millénaire pour le développement, soient effectivement pris en compte dans les mesures concrètes adoptées par les autorités nationales. Cela n'est pas entièrement surprenant puisque le PNUD, en tant que partenaire de développement, ne peut avoir qu'une influence limitée sur l'élaboration des politiques, qui dépend de nombreux autres facteurs indépendants de sa volonté. Cela ne saurait toutefois justifier l'inaction, car les idées ne servent à rien si elles ne sont pas mises en pratique. S'il y a des limites à ce que le PNUD peut faire, il devrait chercher davantage à influencer sur les politiques en utilisant le capital de sympathie et l'influence dont il jouit dans la plupart des pays en tant que partenaire de développement le plus neutre et le plus fiable. Pour ce faire, il doit renforcer ses partenariats avec les acteurs nationaux concernés, comme la société civile et les milieux universitaires, car, en fin de compte, ce sont les débats, les efforts de concertation et les campagnes menés par ces acteurs, et non les conseils émanant de l'extérieur, qui façonnent les politiques

nationales. Le PNUD doit tisser des liens avec eux non seulement en les associant à certaines activités telles que l'élaboration des rapports nationaux sur le développement humain et les rapports sur les objectifs du Millénaire pour le développement, comme il le fait déjà dans une certaine mesure, mais aussi en essayant de les soutenir et de renforcer leur pouvoir d'action de la manière la plus efficace dans un contexte donné.

50. Recommandation 2 : les programmes et projets menés par le PNUD devraient être explicitement conçus de façon à privilégier les pauvres, en essayant toujours d'y introduire des éléments particuliers plus susceptibles de profiter aux pauvres que les interventions générales en faveur du développement. Les activités sans rapport explicite avec la lutte contre la pauvreté doivent être limitées au minimum et assujetties à des directives strictes, et répondre à l'objectif stratégique de mobiliser les ressources et d'assurer le capital de sympathie dont le PNUD a besoin pour mener à bien sa mission – faire reculer la pauvreté.

51. Quelles que soient les activités menées par le PNUD, elles profitent généralement aux pauvres, même si rien n'est prévu pour en faire une cible privilégiée. Si le PNUD ne cherche pas à aller plus loin, cependant, cela veut dire qu'il n'accorde pas véritablement la priorité à la lutte contre la pauvreté. Pour respecter cette priorité, le PNUD doit délibérément essayer d'introduire dans toutes ses activités des éléments particuliers qui garantissent que les pauvres seront les premiers bénéficiaires de ses interventions – autrement dit, il doit privilégier les pauvres. Cela devrait être son principal souci dans toutes ses interventions. Pour garantir que l'accent est mis sur la réduction de la pauvreté, des indicateurs de succès des initiatives dans ce domaine devraient figurer explicitement dans tous les descriptifs de projet, en indiquant précisément comment les pauvres seront privilégiés dans un contexte particulier et comment la contribution à la réduction de la pauvreté sera suivie et évaluée. Le PNUD pourra ainsi mieux mesurer son impact à tous les niveaux, tout en fournissant une base d'évaluation plus exacte de sa contribution à la réduction de la pauvreté au niveau des bénéficiaires. Cette approche lui permettra également d'améliorer ses propres systèmes de suivi et d'évaluation.

52. De nombreux programmes de pays du PNUD comportent un sous-ensemble d'activités qui ont tout au plus un vague rapport avec la pauvreté. Pour une organisation dont la tâche prioritaire est la lutte contre la pauvreté, cela met en question la manière dont les ressources sont utilisées. Dans sa défense, le PNUD a fait valoir qu'il avait souvent dû mener des activités qui ne favorisaient pas les pauvres afin de renforcer ses ressources de base insuffisantes, et utiliser ces activités afin de mobiliser des fonds auprès d'organismes pour lesquels la réduction de la pauvreté n'était pas forcément une priorité absolue. La réponse du PNUD doit aussi être considérée au regard du fait qu'il agit ainsi afin de préserver le bon vouloir des gouvernements nationaux, qui font souvent appel au PNUD en tant que partenaire de développement de dernier recours pour exécuter diverses tâches dont d'autres organismes ne souhaitent pas se charger. Bien que cet argument ait quelque validité et qu'il puisse donc être acceptable d'inclure des activités générales sans rapport direct avec la lutte contre la pauvreté, dans la pratique cela s'est traduit par le fait que bon nombre des activités menées par le PNUD au fil des ans ont abouti à des résultats sans rapport explicite avec la pauvreté. Il serait donc peut-être bon de réfléchir à la question de savoir si le PNUD se considère toujours comme une

institution qui s'occupe essentiellement du problème de la pauvreté. Sauf changement à cet égard, ces activités doivent être limitées au minimum dans l'avenir immédiat et assujetties à des directives strictes concernant la part des effectifs et autres ressources fixes qui peut y être consacrée, de manière à ne pas compromettre la mission fondamentale du PNUD.

53. Outre les remèdes technocratiques, les mesures susmentionnées doivent s'accompagner d'un changement de mentalité. Comme indiqué au chapitre II, le plan stratégique du PNUD pour 2008-2013 reconnaît explicitement que chaque domaine d'intervention peut et doit contribuer à faire reculer la pauvreté. Dans certains bureaux de pays, la raison pour laquelle la plupart des travaux du PNUD ne tiennent pas compte de ce constat est que la lutte contre la pauvreté fait l'objet d'un module distinct. La pauvreté doit être l'affaire de tous, et il est impératif de justifier *ex ante* les activités menées dans chaque domaine en décrivant en détail comment elles contribueront à la réduction de la pauvreté et d'évaluer les résultats a posteriori en utilisant la contribution observée comme l'un des critères d'évaluation. Dans certains cas, l'existence d'un module consacré à la pauvreté peut être un frein à l'intégration de cette question dans toutes les activités car cela porte les membres du personnel dans d'autres domaines d'intervention à penser que la lutte contre la pauvreté n'est pas leur affaire. Les bureaux de pays doivent s'attaquer au problème du cloisonnement des activités de lutte contre la pauvreté et y mettre fin, en veillant à faire le nécessaire pour que toutes les activités bénéficient aux pauvres.

54. Recommandation 3 : les bureaux de pays du PNUD devraient redoubler d'efforts pour assurer une intégration plus efficace des modules thématiques et renforcer les partenariats avec les organismes des Nations Unies, en particulier en veillant à mettre davantage l'accent sur les aspects non financiers de la pauvreté.

55. Les interventions du PNUD dans les domaines des moyens de subsistance, de la gouvernance, de l'environnement ainsi que de la prévention des crises et du relèvement peuvent souvent être complémentaires, mais ces complémentarités ne sont pas pleinement exploitées par le Programme. Les stratégies visant à améliorer les moyens de subsistance auraient plus de chances de porter des fruits si elles s'inscrivaient dans un système de gouvernance qui donne des moyens d'action aux populations et crée des droits que ces populations peuvent défendre en participant aux mécanismes de gouvernance. En revanche, les efforts visant à améliorer le système de gouvernance locale auraient plus de chances de porter des fruits si les populations sont convaincues qu'une meilleure gouvernance contribuerait à l'amélioration de leurs conditions de vie et de leurs moyens de subsistance. Ce genre de complémentarités à double sens existent entre tous les domaines d'intervention. En fait, des synergies potentielles peuvent même exister entre plus de deux domaines d'intervention. Par exemple, on peut renforcer les initiatives visant à combiner la protection de l'environnement avec les moyens de subsistance durables en les reliant à la gouvernance locale participative. La pratique actuelle du PNUD ne lui a pas permis d'exploiter ces synergies pleinement car son action reste généralement trop étroitement limitée aux divers domaines d'intervention. Il faut davantage d'efforts pour intégrer les activités des domaines d'intervention de façon à exploiter les possibilités de réduction de la pauvreté qu'offrent tous les domaines d'intervention pour obtenir un résultat supérieur à la somme des éléments constitutifs.

56. Étant donné que l'Organisation internationale du Travail (OIT) a spécifiquement pour mandat de promouvoir l'emploi et les normes de travail et que l'aspect financier de la pauvreté tient fondamentalement à la création de possibilités d'emploi productif pour les pauvres, il semblerait logique de supposer que le PNUD et l'OIT travailleraient la main dans la main pour lutter contre la pauvreté. Si, dans une large mesure, les deux organisations coopèrent en fait aux niveaux mondial et régional (comme il ressort des conclusions), les programmes de pays du PNUD laissent à désirer pour ce qui est de forger des partenariats avec l'OIT. Il faut sérieusement s'employer à remédier à cette lacune, notamment en renforçant et en élargissant les partenariats existants comme dans le cas des situations d'après conflit. Une possibilité consisterait à mettre en place un mécanisme de financement comme le Fonds pour les objectifs du Millénaire pour le développement qui permette au PNUD et à l'OIT de mener des initiatives conjointes en appui à la croissance à forte intensité de main-d'œuvre. S'agissant des aspects non financiers de la pauvreté, les alliés naturels du PNUD seraient les organismes des Nations Unies comme le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), ONU-Femmes et le programme des Volontaires des Nations Unies, qui travailleraient ensemble dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'autonomisation des femmes et du volontariat. En pratique, cependant, le PNUD coopère très peu avec l'UNICEF et l'OMS sur le terrain, l'argument avancé étant généralement la division du travail. Or, si le PNUD prend au sérieux le caractère multidimensionnel de la pauvreté, il ne peut se laver les mains des aspects non financiers au motif que d'autres organismes s'en chargent. Le PNUD occupe une place unique parmi tous les organismes des Nations Unies car il lui a été confiée la tâche de s'occuper de la pauvreté humaine sous tous ses aspects; il a donc l'obligation de forger des partenariats solides avec tous les autres organismes chargés d'aspects particuliers de la lutte contre la pauvreté.

57. Recommandation 4 : les activités en aval devraient être menées, pour la plupart, avec l'objectif stratégique explicite de contribuer à quelque chose de plus important que ce que ces activités peuvent apporter – en permettant de tirer des enseignements aux fins de transposition à plus grande échelle ou d'orienter les politiques à mener en amont en vue de réduire la pauvreté. Le PNUD devrait incorporer dans son système d'évaluation des résultats, aussi bien de son personnel que de ses activités, des dispositions définissant clairement les moyens ainsi que les mesures d'incitation mises en place aux fins de l'apprentissage institutionnalisé, de sorte que les enseignements tirés des succès et des échecs enregistrés dans chacune des activités puissent être pris en compte dans l'action du PNUD, au niveau de tous les domaines d'intervention et au fil du temps.

58. Un débat a lieu actuellement au sein du PNUD sur ce qui constitue le juste équilibre entre les activités en amont et les activités en aval, la tendance étant ces dernières années plutôt favorable aux activités en amont. Si cette tendance peut se justifier, la question demeure de savoir quel but les activités en aval, lorsqu'elles sont entreprises, sont censées servir. De par leur nature, les activités en aval visent généralement des groupes particuliers de la population. Même si ces activités finissent par offrir les avantages souhaités à la population cible, en elles-mêmes leur impact sur la pauvreté dans l'ensemble ne peut qu'être négligeable car la population cible est rarement assez large pour changer substantiellement la donne au plan

global. En général, elles ne peuvent avoir un impact plus grand que si les enseignements qui en sont tirés, qu'il s'agisse de succès ou d'échecs, sont systématiquement mis à profit pour transposer à plus large échelle et plus efficacement les interventions de façon à toucher une plus large proportion de la population ou à orienter les politiques à mener en amont.

59. Le défaut d'apprentissage entrave gravement l'aptitude du PNUD à contribuer au maximum à la réduction de la pauvreté, voire la réalisation de tout autre objectif. Le PNUD devrait donc imposer que toutes ses activités en aval soient obligatoirement menées en ayant comme objectif explicite d'en tirer des enseignements pouvant servir à d'autres. Il doit exiger que les descriptifs de projet précisent clairement les enseignements attendus et que les rapports de fin de projet diffusent les enseignements tirés et les présentent sous forme succincte. La définition des enseignements attendus et la diffusion des enseignements tirés devraient se faire grâce à des consultations élargies à l'échelle du bureau de pays, de préférence de concert avec des experts extérieurs provenant des secteurs public et privé.

60. Certains se sont parfois efforcés de changer la donne, mais la tâche consistant à changer une culture profondément enracinée ne peut être l'affaire de quelques individus seulement. C'est un problème systémique car les mesures d'incitation que le PNUD offre – sous forme de sanctions et de récompenses – n'encouragent pas un apprentissage systématique de la part du personnel des bureaux de pays. La solution doit donc être aussi systémique. Le PNUD doit trouver les moyens de modifier la structure des mesures d'incitation en révisant les critères d'évaluation des résultats du personnel et de ses activités. Il faudra peut-être mettre en place des procédures de responsabilisation à différents niveaux (fonctionnaires, équipes des domaines d'intervention et ensemble du bureau du pays), de sorte que les membres du personnel, individuellement et collectivement, réalisent qu'il est dans leur intérêt de tirer des enseignements de l'expérience et de diffuser les enseignements tirés.
