



DEVELOPMENT COMMITTEE
(Joint Ministerial Committee
of the
Boards of Governors of the Bank and the Fund
On the
Transfer of Real Resources to Developing Countries)



POUR USAGE OFFICIEL

DC/99-29

Le 22 septembre 1999

**FORGER DES STRATÉGIES POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ
DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

Veillez trouver ci-joint, pour examen en vue de la réunion du 27 septembre 1999 du Comité du développement, un document de base établi par le personnel de la Banque intitulé « Forger des stratégies pour la réduction de la pauvreté dans les pays en développement » qui sera examiné au point 1.A de l'Ordre du jour provisoire révisé.

* * *

Le présent document faisant l'objet d'une diffusion restreinte, il est demandé à des destinataires de respecter son caractère confidentiel et de s'abstenir de le reproduire ou de le citer.

Forger des stratégies pour la réduction de la pauvreté dans les pays en développement

20 septembre 1999

Table des matières

I.	Préface	2
II.	Contexte et justification	4
III.	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté	6
	1. Comprendre la nature et les facteurs déterminants de la pauvreté	7
	2. Choisir les interventions publiques qui ont le plus d'impact sur la pauvreté	8
	3. Fixer et suivre les indicateurs de résultats	12
IV.	Implications opérationnelles pour la Banque	15
	1. Aider les pays à concevoir des stratégies pour la réduction de la pauvreté	16
	2. Information, analyse et diagnostics	18
	3. Harmoniser les stratégies d'assistance aux pays avec le cadre	20
	4. Choix des instruments de prêt	21
V.	Implications pour la collaboration avec le FMI et les autres partenaires du développement	23
VI.	Prochaines étapes et mise en oeuvre	24

I. PRÉFACE

1. Ce document présente un cadre susceptible d'être utilisé par les autorités nationales en vue de renforcer l'impact de l'action publique sur la pauvreté. Il décrit brièvement les implications pour la Banque de l'adoption d'une telle approche. Ce qui distingue fondamentalement ce cadre est qu'il met l'accent sur l'obtention de résultats dans la lutte contre la pauvreté et sur la fixation systématique pour les pouvoirs publics de priorité indicateurs de la pauvreté, sur la base d'une analyse globale des facteurs déterminants de la pauvreté dans un pays donné.
2. Le document résume les travaux en cours à la Banque et se fonde sur l'expérience de nombreux pays, ainsi que sur des analyses comparatives entre pays et sur pratiques nouvellement recensées dans l'aide au développement. Dans certains pays, l'application d'un tel cadre nécessitera une intensification des efforts en cours plutôt qu'une rupture avec les approches existantes. Dans d'autres, il conviendra de repenser la façon dont les gouvernements et les bailleurs de fonds identifient les priorités, allouent les ressources et réévaluent les stratégies.
3. Le cadre est conçu pour aider à la réalisation des objectifs du développement international (ODI), visant à réduire dans chaque pays la pauvreté sous ses différentes manifestations¹. Il s'agit de mettre en pratique le Cadre de développement intégré (CDI) en reliant systématiquement le diagnostic et les actions publiques aux résultats sur le plan de la pauvreté. La focalisation sur les résultats et sur le lien entre les politiques et les résultats sous-tend la proposition de Cadre stratégique tripartite (gouvernement/Banque/FMI) de lutte contre la pauvreté et permet de s'assurer que l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE est intégré aux efforts de lutte contre la pauvreté².
4. Voici les principaux éléments du cadre renforcé :
 - **Avoir une compréhension globale de la pauvreté et de ses déterminants.** Une stratégie efficace exige de comprendre qui sont les pauvres, où ils se trouvent, et ce qui les empêche de sortir de la pauvreté.
 - **Choisir les interventions publiques qui ont le maximum d'impact sur la pauvreté.** Une solide connaissance de la problématique de la pauvreté permet de choisir les interventions publiques en fonction de l'impact escompté sur la pauvreté. Les programmes sociaux seront généralement des composantes importantes, mais les interventions en faveur de la croissance et du renforcement des capacités, et les interventions dans d'autres secteurs qui permettent d'augmenter les revenus des pauvres — comme le développement rural, l'infrastructure locale, le développement du secteur

¹ Les objectifs de 2015 consistent notamment à réduire de moitié la proportion de gens vivant dans la pauvreté extrême ; de réduire des deux tiers les taux de mortalité des nourrissons et des enfants de moins de cinq ans et de trois quarts les taux de mortalité maternelle ; et d'assurer l'universalité de l'enseignement primaire.

² FMI/IDA (1999) *Initiative PPTE : renforcer le lien entre l'allègement de la dette et la résorption de la pauvreté*.

privé avec la création, concomitante, d'emplois, la réduction de l'insécurité — sont, dans la plupart des cas, tout aussi importantes pour un programme efficace de lutte contre la pauvreté sous tous ses aspects.

- **Des indicateurs de résultats qui sont fixés et suivis au moyen de processus participatifs.** L'identification des résultats recherchés au plan de la réduction de la pauvreté est primordiale dans la formulation des programmes et elle offre un mécanisme indispensable pour évaluer régulièrement la conception et l'exécution des programmes. Les objectifs du développement international constituent une base utile pour le choix d'objectifs propres à un pays donné. La large participation des intéressés est nécessaire pour s'assurer que les objectifs choisis sont appropriés et que le contrôle des indicateurs de résultats est suivi d'effets.
5. Ce document s'insère dans le cadre d'un vaste effort qui a pour objet de renforcer l'impact des activités de la Banque sur la réduction de la pauvreté et de s'assurer que leurs effets bénéfiques profitent aux pauvres. Il s'inscrit dans le droit fil de l'approche et des principes formulés dans le CDI. Les autres éléments clés de cet effort sont notamment : la préparation du Rapport sur le développement dans le monde 2000/01, sur le thème de la pauvreté ; l'élaboration de principes de bonnes pratiques dans les secteurs sociaux, en particulier dans le contexte des crises³ ; et les propositions en cours d'examen sur le renforcement des liens entre l'Initiative PPTE et la lutte contre la pauvreté et le développement social, y compris l'adoption de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Ces activités sont à replacer dans le contexte de l'évolution incessante du paradigme du développement qui, au cours des dix dernières années, a conduit notamment à mettre davantage l'accent sur la transparence, la participation et la bonne gouvernance dans l'élaboration des politiques nationales, ainsi que sur les résultats en matière de réduction de la pauvreté. C'est sur cette toile de fond que la Banque s'efforce en permanence au plan interne d'améliorer les politiques et les instruments dont elle dispose pour aider les pays à relever le défi de la lutte contre la pauvreté.
 6. Ces travaux sont inspirés par le sentiment croissant qu'en dépit des importants progrès accomplis dans de nombreux domaines, la pauvreté continue à reposer un énorme problème, face auquel il est urgent de se montrer créatif si l'on veut améliorer l'impact de nos efforts collectifs. Les progrès devront également être accélérés si l'on veut atteindre les objectifs de développement international en 2015, non seulement au plan global mais au niveau de chaque pays pris individuellement. En tant que partie prenante à cet effort, la Banque est résolue à appuyer plus efficacement les pays qui sont déterminés à réduire la pauvreté.

³ Voir « Politique sociale : Principes et bonnes pratiques » et « Gérer les dimensions sociales des crises : bonnes pratiques de politique sociale », documents examinés par les Administrateurs en avril et en septembre 1999 respectivement.

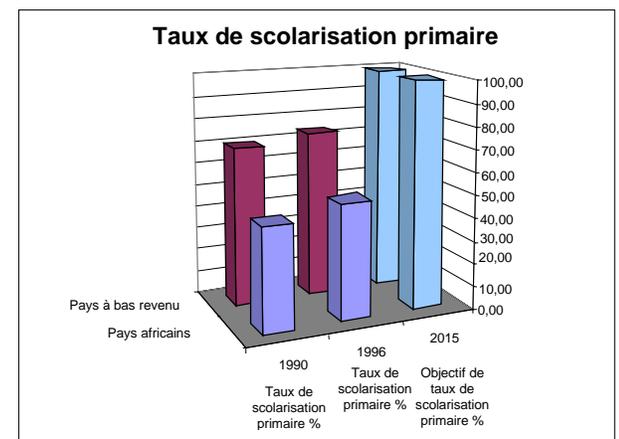
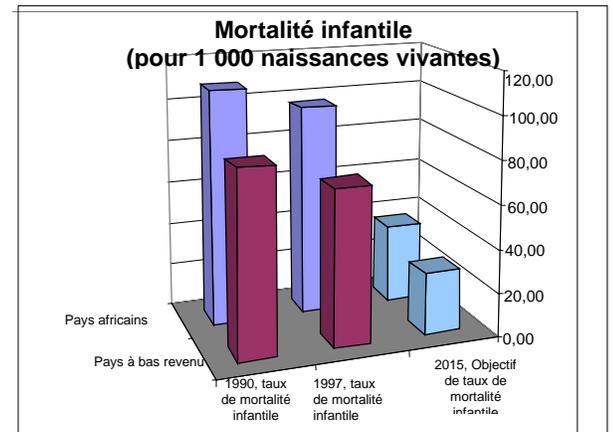
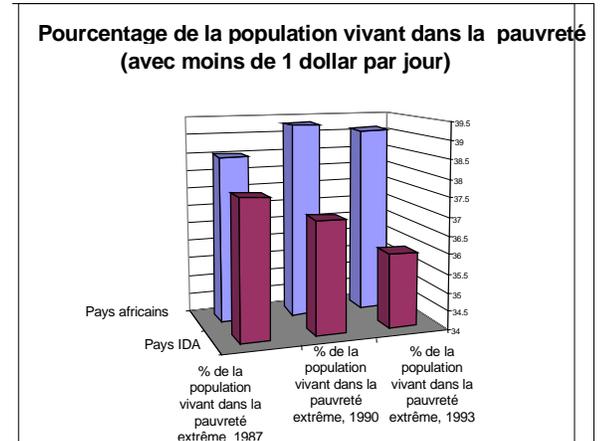
II. Contexte et justification

Figures 1-3 : Indicateurs de la pauvreté dans les pays IDA et les pays d'Afrique

7. La pauvreté présente de multiples facettes, qui vont du faible revenu aux mauvaises conditions de santé et au manque d'instruction, en passant par d'autres dimensions « non matérielles » du bien-être (comme les disparités hommes-femmes, l'insécurité, l'absence de pouvoir et l'exclusion sociale). Avant la crise, la croissance diversifiée que connaissait l'Asie de l'Est avait permis de faire nettement reculer la pauvreté. Les données disponibles montrent qu'en dehors de cette région, les progrès ont été décevants en matière de réduction de la pauvreté, et que le nombre de pauvres a en fait augmenté en de nombreux endroits. Les résultats dans les pays à faible revenu de l'Afrique subsaharienne ont été particulièrement décevants : le nombre de pauvres continue d'y monter en valeur absolue, et les indicateurs sociaux restent inférieurs à ceux d'autres pays à faible revenu (figures 1-3).

8. Les indicateurs de la pauvreté se sont améliorés depuis 1990 à un rythme trop lent pour que puissent être réalisés les objectifs de développement internationaux pour 2015, à savoir la réduction de moitié du nombre de personnes vivant dans la pauvreté extrême. En prenant comme référence le nombre de personnes qui vivent avec moins de 1 dollar par jour (en dollars PPA de 1985), on peut prévoir que le nombre de pauvres passera de 1,2 milliard en 1987 à 1,5 milliard d'ici 2000.

9. Même si les indicateurs de santé et d'éducation ont généralement continué à s'améliorer dans les pays à faible revenu, les pays les plus touchés par le sida ont vu s'anéantir tous les gains obtenus sur le plan de l'espérance de vie depuis la Seconde guerre mondiale. Par ailleurs, les progrès sur le plan de l'universalisation de l'enseignement primaire ont stagné, et ils ont même été inversés dans beaucoup de



pays africains pendant la dernière décennie, du point de vue des taux de scolarisation aussi bien que de la qualité de l'éducation⁴.

10. Les facteurs qui sont à l'origine de la stagnation et, dans certains cas, de l'aggravation de la situation sur le plan de la pauvreté varient d'un pays à l'autre. Un facteur important est le nombre plus grand de pays qui ont été affectés par des conflits armés. Un demi-milliard de personnes vivent dans des pays aux prises avec la guerre civile et les troubles sociaux. Il y a un autre phénomène, plus récent: l'impact de la crise financière internationale, qui a donné un coup de frein aux progrès réalisés en Asie de l'Est dans le domaine de la pauvreté et qui s'est répercutée sur les revenus d'autres pays à bas revenu, au travers de la baisse des prix des produits de base et du ralentissement du commerce international.

11. De façon plus générale, la lenteur de la croissance économique reste une cause importante de pauvreté dans de nombreux pays à faible revenu. Dans les pays en butte à une pauvreté massive (comme le Bangladesh et l'Inde, ainsi que beaucoup de pays d'Afrique), la recherche d'une croissance diversifiée doit faire partie intégrante des efforts de lutte contre la pauvreté. Les avancées considérables réalisées à cet égard par la Chine au cours des années 90 confirment l'impact qu'une forte croissance peut avoir sur le développement et sur la réduction de la pauvreté. Force est toutefois de constater que la croissance seule ne suffit pas. Dans un certain nombre de pays africains, même aux époques où le taux de croissance du PIB était supérieur au taux d'accroissement de la population, on n'a pas assisté à des améliorations de la même ampleur sur le plan de la pauvreté. Dans ces pays, la pauvreté persiste d'une part parce que les fruits de la croissance sont inégalement répartis et, d'autre part, parce que la mauvaise gouvernance atténue leur impact sur la pauvreté. De même, en Europe et en Asie centrale, des analyses récentes montrent que les effets de la croissance sur la réduction de la pauvreté ne seront importants que si la répartition des revenus et la gouvernance s'améliorent. Un thème important ressort des travaux effectués en vue du prochain Rapport sur le développement dans le monde : il n'est pas possible de dissocier les questions de croissance du cadre général du progrès social et de la distribution des richesses ; par ailleurs, les perspectives économiques des pauvres ne s'amélioreront que si ces derniers voient s'accroître leur puissance d'agir et leur sécurité, qui en sont le complément indispensable.

12. La Banque a relevé le défi en mettant davantage l'accent sur la pauvreté dans les stratégies d'assistance aux pays et en établissant des programmes de prêts centrés sur le développement du capital humain. Dans cet effort, elle s'est attachée tout particulièrement à améliorer la base des connaissances sur la nature et l'étendue de la pauvreté dans les pays membres ; c'est ainsi que des évaluations sur la pauvreté ont été effectuées dans la plupart des pays où des opérations sont en cours. On a de plus en plus axé les opérations d'ajustement sur la pauvreté et les secteurs sociaux — en visant, par exemple, à s'assurer que ces secteurs reçoivent des allocations budgétaires suffisantes. Pendant la dernière décennie, la part des prêts de la Banque affectés au développement du capital humain a augmenté. L'IDA est aujourd'hui la principale source de financement extérieur pour le développement du

⁴ Oxfam (1999) Education Now. Breaking the Cycle of Poverty.

capital humain dans les pays à faible revenu, et les décaissements sont passés de 500 millions de dollars par an il y a une décennie à environ 2 milliards de dollars par an durant les exercices 98-99.

13. En dépit de ces résultats importants, il faut faire plus pour accroître l'impact des activités de la Banque sur la réduction de la pauvreté. Les stratégies-pays ne cessent d'accorder une importance grandissante à la lutte contre la pauvreté dans les stratégies-pays, comme on le voit dans les Stratégies d'assistance aux pays (SAP). Parmi les domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires, citons le renforcement systématique des liens entre les programmes de la Banque et la réduction de la pauvreté, qui doivent servir de guide dans la sélection des interventions. Il convient également d'intégrer une évaluation plus systématique de l'impact des projets et ses programmes — pays sur la pauvreté, en incorporant cette évaluation dans la conception des opérations futures⁵. Des efforts sont en cours pour aller au-delà de la première génération des évaluations de la pauvreté, en faisant davantage appel aux techniques qualitatives et participatives et en faisant mieux le lien entre ces études et l'analyse des politiques et la formulation des stratégies-pays.

III. Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

14. La plupart des pays en développement s'efforcent déjà de fixer leurs priorités en matière de dépenses et d'interventions publiques en fonction de l'impact sur le développement et la réduction de la pauvreté. Nombre d'entre eux ont aussi adopté des plans de lutte contre la pauvreté. Bien que parfois ces plans n'aillent pas au-delà de l'énoncé de principes généraux, il existe aussi de nombreux exemples de bonnes pratiques. Par exemple, l'Ouganda et le Mozambique se sont orientés vers une approche globale de la réduction de la pauvreté dans le cadre de plans nationaux de lutte contre la pauvreté, et vers l'intégration (effective ou prévue) de ces plans dans la programmation de leurs dépenses à moyen terme et de leurs processus budgétaires. La Bolivie a beaucoup progressé vers la fixation de ses objectifs de lutte contre la pauvreté sur la base d'un processus consultatif, la prise en compte de ces objectifs dans le choix des interventions publiques et la mise en place d'un processus systématique de suivi et d'évaluation. Ces expériences pourront être mises à profit par d'autres pays, en suivant l'approche proposée ci-dessous ; laquelle reflète également les conclusions d'études extérieures sur la contribution de l'aide au développement sur la réduction de la pauvreté⁶.

⁵ Voir Subbarao et al. (1999) et le document à paraître de l'OED sur l'efficacité de la mise en oeuvre de la stratégie exposée dans le Rapport sur le développement dans le monde 1990 : La pauvreté.

⁶ Voir, par exemple, Oxfam et UNICEF (1999) et les rapports récemment publiés sous les auspices du Programme spécial pour l'Afrique (Greeley et Devereaux, 1999) ; et les examens de programmes bilatéraux, comme Shepherd, A. (1999) *Lessons from the evaluation of a bilateral aid program: Evaluation of DFID support to Poverty Reduction*.

15. Cette approche repose essentiellement sur les trois éléments clés décrits dans la préface : acquérir une connaissance approfondie de la pauvreté et de ses déterminants ; déterminer les interventions publiques qui auront le plus d'impact sur la pauvreté, et enfin fixer des objectifs et suivre les résultats obtenus sur la base d'un processus participatif. Il doit ainsi être possible de débattre systématiquement des arbitrages à opérer entre différents types d'intervention et différentes utilisations de ressources publiques limitées (budget et capacité institutionnelle). C'est là une approche qui est à la fois holistique et à long terme, deux éléments essentiels du CDI⁷. Dans certains pays, cela supposera simplement d'intensifier les efforts déjà en cours ; dans d'autres, cette nouvelle façon de procéder se substituera aux approches partielles appliquées jusqu'ici, partielles en ce sens qu'elles sont centrées sur des projets ou des secteurs particuliers (généralement l'éducation et la santé), sans cadre national d'ensemble pour intégrer de façon cohérente les interventions publiques. Bien sûr, c'est dans les pays (pour la plupart à faible revenu) les plus éloignés des objectifs de développement fixés à l'échelle internationale pour 2015 que le défi sera le plus grand.

3.1 Comprendre la nature et les facteurs déterminants de la pauvreté

16. Il est fondamental de comprendre la problématique globale de la pauvreté et de ses facteurs déterminants dans chaque pays pour pouvoir choisir les interventions publiques appropriées. Avant de définir des politiques, il faut commencer par déterminer en détail qui sont les pauvres, où ils vivent, et quels sont leurs moyens de subsistance. On pourra à partir de là analyser les facteurs déterminants de la pauvreté, notamment (mais pas exclusivement) les secteurs sociaux. Chaque pays pourrait recenser et choisir les éléments importants au regard de ses circonstances particulières. Dans les pays qui disposent de plus de données et de capacité institutionnelle, ainsi que des résultats d'études antérieures, (Ouganda, Ghana et Côte d'Ivoire), l'analyse pourrait être poussée plus loin que dans les pays où elle devra sans doute rester plus rudimentaire et être axée sur l'incidence et le profil de la pauvreté.

17. L'importance de la détermination du profil et des facteurs de la pauvreté *au niveau de chaque pays* est attestée par la très grande variation des niveaux de pauvreté entre pays ayant des PIB comparables (en termes de parité de pouvoir d'achat). Par exemple, la proportion d'enfants pauvres souffrant d'insuffisance pondérale varie entre 15 % et plus de 45 % parmi les pays dont le PNB est de 2000 dollars par habitant (en termes de PPA)⁸.

18. Les caractéristiques et les déterminants de la pauvreté sont relativement bien connus dans de nombreux pays. Pourtant, les liens entre les diverses interventions publiques possibles et l'impact sur la pauvreté et l'inégalité ne sont souvent pas clairement définis. Le cadre opérationnel présenté ici aura pour effet d'explicitier les hypothèses existantes, et de montrer les facteurs qui sont le plus important pour le pays considéré. Il est essentiel que ce travail de diagnostic et d'identification des priorités se fasse à l'échelon des pays.

⁷ Wolfensohn (1999) Cadre de développement intégré ; Stiglitz (1999) Prebisch Lecture.

⁸ Wagstaff, A. (1999) *Inequalities in child mortality in the developing world: How large are they? How can they be reduced?* Banque mondiale, Santé, nutrition et population (polycopié).

19. Le défi sera notamment de passer d'analyses et d'interventions sectorielles à un cadre d'ensemble centré sur la contribution à la réduction de la pauvreté. La difficulté tient entre autres au cloisonnement des ministères sectoriels, souvent renforcé par les approches sectorielles suivies par les organismes de développement, Banque mondiale comprise. Cela étant, on note des progrès encourageants vers l'adoption d'approches plus larges.

3.2 Choisir les interventions publiques qui ont le plus d'impact sur la pauvreté

20. Compte tenu des contraintes budgétaires que connaissent tous les gouvernements, en particulier les recettes publiques limitées dont disposent les pays à faible revenu, il est nécessaire de classer les interventions par ordre de priorité et de choisir celles qui ont, à la marge, le plus grand impact sur la pauvreté. Il est fondamental de comprendre les mécanismes de cause à effet qui déterminent cet impact pour pouvoir choisir les interventions publiques appropriées. La multiplicité des facteurs en jeu fait que l'on peut envisager diverses mesures pour obtenir de meilleurs résultats sur un paramètre particulier, en agissant sur une cause ou un ensemble de causes. Les coûts seront différents, de même probablement que les répercussions sur les autres paramètres.

21. Le tableau 1 montre de façon schématique les liens entre les résultats au plan de la pauvreté d'un côté, et les leviers de l'intervention publique de l'autre. Il est important de souligner l'existence de multiples liens de cause à effet et la nécessité d'une vision d'ensemble englobant les différents domaines de l'action publique et les différents résultats. Par exemple, la bonne gouvernance est importante pour la prise de responsabilités, mais elle l'est tout autant pour améliorer les résultats en matière de pauvreté, de capacités et de sécurité. Les principaux aspects des résultats recherchés correspondent aux thèmes qui seront ceux du prochain rapport sur le développement dans le monde. Cela dit, dans le présent document, en vue de montrer la pertinence opérationnelle de l'approche, on a distingué les opportunités et les capacités correspondant aux domaines de l'action publique : réduire les barrières à l'accès et améliorer les services. Au niveau des pays, dans chacun de ces domaines d'action, il y a une règle universelle sous-jacente qui est étroitement liée à la bonne gouvernance et à l'établissement et au maintien d'institutions responsables, souples et réceptives aux besoins des pauvres.

22. ***Réduire la pauvreté (en termes de revenus) en augmentant les opportunités économiques pour les pauvres.*** La croissance à large base est critique pour faire reculer la pauvreté. Les politiques requises pour une telle croissance comprennent généralement des mesures orientées vers la stabilité macroéconomique, des politiques budgétaires et de change appropriées, et le développement du secteur financier. Les leviers de l'action publique dans ce domaine doivent également viser à réduire les barrières à l'accès qui restreignent les perspectives économiques des pauvres. Il faut, à cet effet, connaître les contraintes qui touchent le plus les pauvres, et les secteurs dans lesquels les pauvres travaillent (par exemple, les cultures qu'ils pratiquent). Ce dernier point est important pour évaluer l'effet des réformes et des tendances économiques : par exemple, alors que les pays producteurs de café ont dans l'ensemble bénéficié de l'évolution des prix au milieu des années 90, l'impact sur la pauvreté a varié. En Équateur, seulement 2 % des pauvres de la Sierra, la région ayant la plus forte concentration de pauvres, cultivent le café ; en revanche, en Ouganda, l'impact a été

important sur les ménages pratiquant l'agriculture commerciale, et on lui attribue 50 % de la baisse du taux national de pauvreté entre 1992 et 1997.

23. Outre une croissance soutenue, il faudra sans doute, dans de nombreux pays à faible revenu, des mesures spécifiquement conçues pour accroître l'accès des groupes défavorisés aux opportunités économiques. Cela sera particulièrement important dans les pays où les inégalités de revenus sont grandes. Parmi les interventions envisageables figurent les politiques de prix, l'infrastructure rurale, la répartition des terres, le rôle de l'éducation et le microcrédit.

24. ***Améliorer les capacités et la fourniture des services essentiels.*** Les facteurs déterminants des résultats dans les secteurs de la santé et de l'éducation sont relativement bien connus, encore qu'il y ait plus d'incertitude sur les conditions dans lesquelles les interventions publiques peuvent améliorer les résultats sur le plan de la réduction de la pauvreté.

25. Il est clair que les approches multisectorielles sont la clé de l'amélioration des résultats dans le domaine de la pauvreté. Par exemple, la mortalité infantile est influencée par le niveau de revenu (revenu national et revenus des ménages), l'accès à l'eau salubre et à l'assainissement, l'éducation (en particulier celle des femmes) et certaines catégories d'interventions sanitaires (comme l'immunisation). Cela vaut aussi pour la malnutrition infantile. Au Pakistan, par exemple, en dépit du niveau relativement élevé des rations caloriques et de l'augmentation des revenus par habitant, la proportion des enfants souffrant de malnutrition est restée importante, ce qui est attribué à la prévalence des maladies et de la diarrhée⁹.

⁹ Aldermam, H. et M. Garcia (1994) *Food security and health security: explaining the levels of nutritional status in Pakistan*, Economic Development and Cultural Change, 44.

Tableau 1 : Résultats en matière de pauvreté, facteurs déterminants et leviers de l'action publique

Résultats	Exemples de facteurs déterminants	Leviers de l'action publique
Opportunités économiques		
Consommation privée par habitant	i) Revenu et investissement : stabilité macroéconomique ; 5 de l'investissement privé dans le PIB ; productivité et rendements agricoles ; composition sectorielle et tendances de la croissance ; accès aux mécanismes de gestion des risques, notamment au microcrédit ; état de santé et accroissement de la population.	Progrès et stabilité sur le plan macroéconomique : politique monétaire, budgétaire et de change. Bonne gouvernance, notamment respect de la loi, gestion & performance du secteur public, politiques prévisibles et transparentes, etc. Politiques d'investissement privé Microcrédit
Incidence, profondeur et sévérité de la pauvreté	ii) Répartition des revenus ; répartition des avoirs — par ex. terres ; capital humain — niveau et répartition et qualité de l'éducation.	Politiques de la concurrence Interventions sur le marché du travail Suppression des barrières commerciales à l'encontre des secteurs bénéfiques aux pauvres Développement du secteur financier Politiques de prix Aménagement urbain Infrastructure rurale
Inégalité en général, et entre groupes (régions, groupes ethniques et sexes)	iii) Facteurs entravant l'accès : infrastructure — par ex, routes revêtues et indices de densité routière ; obstacles rencontrés par les femmes dans l'accès à la terre et au crédit ; gouvernance faible et corrompue, défavorable aux pauvres.	Régime foncier et redistribution des terres Expansion d'une éducation de qualité Dépenses et ciblage dans les programmes de protection sociale, y compris les programmes de nutrition
Capacités		
Alphabétisation	Qualité de l'éducation ; taux de pauvreté des ménages ; éducation parentale ; dépenses publiques dans l'enseignement primaire ; coûts privés de l'éducation ; développement du jeune enfant ; activités en faveur des groupes marginalisés ; moyens en faveur de la scolarisation des filles.	Gouvernance et responsabilité des prestataires de services Dépenses/politiques de l'enseignement primaire Suivi de la qualité dans les écoles Subventions ciblées pour décourager le travail des enfants Mesures pour réduire la discrimination basée sur le sexe Activités décentralisées
Taux de mortalité infantile Taux de mortalité des moins de 5 ans Taux de mortalité maternelle	Éducation des mères ; accès à l'eau salubre et à l'assainissement ; allaitement maternel ; accès aux services de santé, y compris à l'immunisation ; pourcentage de bébés infectés au VIH à la naissance.	Programmes sida Stratégies de communication Promouvoir l'accès à l'eau potable et aux toilettes « privées » Pollution atmosphérique en zone rurale et urbaine
Enfants de moins de 5 ans présentant une insuffisance pondérale	Taux de pauvreté des ménages ; éducation nutritionnelle des mères ; allocation des ressources à l'intérieur des ménages.	Dépenses/politiques dans le domaine des soins curatifs aux pauvres Couverture des soins anténataux/postnataux Programmes de nutrition (alimentation et éducation des mères)
Prise de responsabilités		
Participation aux décisions	Capacité à suivre et à influencer les allocations des ressources publiques et la prestation des services. Cohésion sociale et inégalité.	Accroître la participation Bonne gouvernance : transparence, responsabilité Processus participatifs Décentralisation efficace Meilleure gestion budgétaire Lutte contre la corruption Mesures contre la discrimination basée sur le sexe Système judiciaire équitable
Sécurité		
Sécurité contre les chocs économiques et la violence personnelle	Chocs économiques extérieurs et catastrophes climatiques ; perte des récoltes ; macroinstabilité... Chocs au niveau des ménages, comme les accidents, l'invalidité et les maladies graves.	Réduire la vulnérabilité Accès aux mécanismes de gestion des risques, comme le microcrédit et les programmes de protection sociale (par exemple, les travaux publics) Accès aux soins d'urgence Actions pour réduire la violence (par exemple, maintien de l'ordre par les collectivités). Mesures pour atténuer les risques de catastrophe écologique (par exemple, des infrastructures mieux conçues).

26. Les services communautaires tels que les soins de santé primaires, l'approvisionnement local en eau et les systèmes publics de drainage sont essentiels à cet égard. Ce qui compte, c'est non seulement la présence matérielle de ces services, mais aussi la qualité, et partant la conception institutionnelle des mécanismes de prestation des services ainsi que le financement.

27. ***Accroître la prise de responsabilités et la participation.*** La prise de responsabilités est un résultat clé ainsi qu'un instrument pour améliorer les résultats de la lutte contre la pauvreté en général, grâce à un meilleur diagnostic des priorités et des causes et à un meilleur suivi. Les leviers de l'action publique en vue de l'amélioration de la gouvernance comprennent notamment le renforcement des processus gouvernementaux, comme les audits de la gestion budgétaire, ainsi que l'élargissement du contrôle lié aux responsabilités. On a un exemple de cette dernière approche avec les Comités de surveillance en Bolivie, qui sont des organes élus habilités à demander des informations et à faire appel sur les questions relatives à l'utilisation des fonds locaux.

28. La qualité de la gouvernance et du fonctionnement de la société en général a une influence sur la croissance aussi bien que sur la pauvreté. Ces deux aspects ont été pris en compte dans l'appui de la Banque à un certain nombre de pays — en Guinée, par exemple, dans le domaine des services ruraux, avec l'établissement d'indicateurs de résultats basés sur des critères de satisfaction des usagers, ou en Ouganda, avec le suivi des dépenses en vue de favoriser la responsabilité et la transparence. D'après des données empiriques récentes sur un large échantillon de pays, il existe un ferme lien de cause à effet entre l'amélioration de la gouvernance et celle des résultats sur le plan du développement — en particulier, en ce qui concerne l'augmentation des revenus par habitant, la mortalité infantile et l'alphabétisation des adultes¹⁰. Les dimensions importantes de la gouvernance ont trait notamment à la possibilité de se faire entendre et de demander des comptes aux responsables (ceci inclut le processus politique et les libertés fondamentales) ; l'instabilité politique et la violence ; et la perception de la corruption.

29. Les mesures en faveur de la prise de responsabilités incluent les programmes d'éducation des filles et de lutte contre la discrimination. Il y a d'autres pistes comme celles qui suivent : travailler directement avec les pauvres et les organisations qui les représentent ; appuyer les réformes gouvernementales en vue de renforcer les liens avec ces organisations et les rendre plus réceptives ; et enfin, s'attaquer aux processus d'exclusion, ce qui est lié au problème de la sécurité évoqué ci-dessous.

30. ***Sécurité et réduction de la vulnérabilité.*** Le manque de sécurité se traduit par la variabilité des niveaux de revenu. Les causes de l'insécurité vont des problèmes au niveau mondial et macroéconomique (les catastrophes naturelles et le climat, par exemple) aux risques individuels (en particulier, la maladie ou un décès dans la famille). Face à ces risques, les pauvres ont recours à d'ingénieux mécanismes économiques et non économiques, qui sont

¹⁰ Kaufman, D., A. Kraay et P. Zoido-Lobaton (1999) Governance Matters. Banque mondiale, mai 1999.

cependant insuffisants. Les risques finissent par conduire à des décisions et des résultats qui compromettent leurs perspectives de développement¹¹.

31. Les interventions publiques peuvent réduire les risques auxquels sont confrontés les pauvres. L'objectif est de les rendre moins vulnérables aux chocs nationaux, locaux et personnels, surtout ceux qui ont des effets irréversibles. Les avoirs, comme la terre, le bétail ou les économies, sont au coeur de la stratégie de gestion des risques. Aider à la constitution de ces avoirs est capital si l'on veut donner la sécurité aux pauvres. Le diagnostic au niveau du pays est là encore nécessaire pour identifier les leviers appropriés de l'action publique.

3.3 Fixer et suivre les indicateurs de résultats

32. *Le rôle des indicateurs de résultats.* Les objectifs fixés au niveau des pays — les résultats à atteindre et les indicateurs représentatifs — font partie intégrante du cadre proposé ici. Grâce à la fixation d'objectifs, on devrait avoir des indications *critiques* et *directes* sur les progrès réalisés dans le pays en matière de lutte contre la pauvreté. Les indicateurs de résultats sont importants parce qu'ils permettent d'obtenir des informations en retour sur l'impact réel des politiques et des programmes conçus en faveur des pauvres. La société civile doit jouer un rôle crucial dans le choix et le suivi des indicateurs.

33. Le choix des indicateurs pour suivre les résultats de la lutte contre la pauvreté dépend de l'interprétation que l'on fait des processus en place dans le pays en vue de la lutte contre la pauvreté, en s'appuyant aussi bien sur l'expérience nationale que sur l'expérience internationale. Les objectifs du développement international constituent un bon point de départ et ils sont utiles dans le contexte général à long terme¹². Il est recommandé dans tous les cas d'utiliser un seuil de pauvreté national (ou, mieux encore, une fourchette de seuils de pauvreté, et des paramètres qui rendent compte de la profondeur et de la sévérité de la pauvreté) dans l'analyse, la fixation des objectifs et le suivi au niveau des pays. Les indicateurs de santé et d'éducation importants et pertinents varient évidemment en fonction du pays. Par exemple, certains pays à faible revenu ont réussi à augmenter les effectifs de l'enseignement primaire, mais ont moins bien réussi à relever la qualité de l'enseignement (le Nicaragua étant un exemple parmi d'autres). Enfin, pour les autres dimensions du bien-être, en particulier l'insécurité et le sentiment d'impuissance, il n'existe pas de paramètres internationaux. Cela étant, un effort devrait être fait pour mettre au point des paramètres nationaux dans ces domaines — en se basant par exemple sur les résultats des processus participatifs et du suivi qualitatif — là où cela est jugé important (ce qui sera sans doute souvent le cas).

¹¹ Voir esquisse du Rapport sur le développement dans le monde 2000-01 : <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty>

¹² Les objectifs de développement international sont généralement fixés à l'horizon 2015.

34. La mise au point et l'adoption d'objectifs de réduction de la pauvreté doivent également être clairement reliées aux contraintes en matière de ressources. Les objectifs budgétaires n'ont, toutefois, pas besoin d'être immuables, et les objectifs de réduction de la pauvreté eux-mêmes devraient être pris en compte lors de l'élaboration du cadre de politique générale. Il y aurait, dans la plupart des cas, un processus itératif pour assurer la cohérence entre les objectifs budgétaires globaux, la composition des dépenses et les objectifs en matière de réduction de la pauvreté. Ce processus ferait intervenir le gouvernement, le FMI et la Banque, ainsi que d'autres acteurs. En Ouganda, les objectifs ont été fixés par le gouvernement dans le contexte de la préparation du budget de façon à s'assurer de la disponibilité de revenus suffisants.

35. Selon que de besoin et dans la mesure du possible, les données devraient indiquer, outre les moyennes dans la population, la *répartition* entre les différents groupes socio-économiques à l'intérieur du pays. Voici deux importantes observations faites sur les inégalités dans le domaine de la santé : i) les pays ayant des moyennes comparables peuvent présenter des degrés d'inégalité différents sur le plan de la santé (les pauvres peuvent être plus mal lotis dans un pays que dans un autre, même si la situation de l'habitant moyen est similaire dans les deux pays) ; et ii) les pays peuvent enregistrer des améliorations sur le plan de la santé en moyenne tout en accusant une aggravation des inégalités (à tel point que, dans certains cas, on assiste à une détérioration des résultats au bas de l'échelle dans le secteur de la santé)¹³. Ceci confirme l'importance du suivi de la santé sur une base différenciée.

36. Tout aussi important que le choix des indicateurs est la façon dont ces indicateurs sont utilisés. Il ne s'agit pas de relier aveuglément l'appui extérieur ou l'appui du gouvernement à la réalisation ou non-réalisation d'un ensemble de résultats — ou d'indicateurs représentatifs des résultats. Il peut arriver qu'une société tournée vers la lutte contre la pauvreté n'arrive pas à améliorer les conditions de vie des pauvres comme prévu. Cela peut tenir à différentes raisons, notamment des facteurs externes imprévus, une appréhension erronée des relations de cause à effet dans les interventions publiques, ou le fait que les responsables ne prennent pas les mesures voulues (comme dans le cas extrême de la corruption). Par exemple, l'expérience récente au Honduras et au Nicaragua semble montrer qu'il n'y a pas eu d'amélioration et que les résultats se sont même peut-être dégradés dans le domaine de la nutrition, malgré une croissance économique satisfaisante, quelques progrès dans les taux de mortalité et des programmes de nutrition ; des recherches sont actuellement entreprises pour déterminer les causes de cet état de choses.

¹³ Wagstaff, A. (1999) op cit.

37. *Fixation et suivi des objectifs suivant un processus participatif.* La forte appropriation du processus de diagnostic et de fixation des objectifs au niveau national est cruciale, ne serait-ce que parce que la prise en charge du programme par l'emprunteur s'est avérée être un facteur important d'efficacité dans le financement extérieur¹⁴. En travaillant avec les gouvernements pour accroître la participation, on augmente les chances d'avoir des indicateurs et des objectifs qui reflètent les points de vue des acteurs les plus directement touchés par la pauvreté et on peut incorporer au processus l'expérience des ONG et des autres entités en matière de services.

38. La participation existe déjà dans ce domaine à divers degrés dans de nombreux pays à faible revenu. On a un récent exemple de vaste consultation en Bolivie. En Guinée, une vision stratégique nationale a été définie à travers un exercice de consultation des parties prenantes, au cours duquel des citoyens engagés ont débattu à travers le pays de questions clés : Où en sommes-nous ? Où voulons-nous aller ? Comment ? Et comment saurons-nous que nous allons dans la direction voulue ? Au Bénin, un atelier national a été organisé et des travaux sont entrepris par plusieurs ministères pour établir des indicateurs en rapport avec les objectifs sectoriels, reliés aux objectifs de réduction de la pauvreté.

39. Cependant, la participation communautaire ne garantit pas à elle seule que les politiques suivies sont favorables aux pauvres. Les approches communautaires doivent être soigneusement mises au point pour éviter que les préjugés, la stigmatisation sociale, etc. ne conduisent à reproduire à l'échelon local les problèmes qui existent à l'échelon de l'administration centrale. Dans des régions rurales à travers le continent africain, par exemple, la Banque a appuyé littéralement des milliers de consultations dans les villages. Lorsqu'on a demandé aux populations locales d'indiquer leurs priorités, elles n'ont jamais mentionné le sida — même dans des cas où l'épidémie faisait rage sur place. Ce n'est qu'après y être poussées qu'elles ont abordé le sujet et suggéré des ripostes. Mais les habitants craignaient que s'ils abordaient ce sujet de leur propre initiative, on en conclurait qu'ils étaient séropositifs. Cet inconvénient potentiel des approches participatives est de plus en plus reconnu, et des moyens d'en tenir compte sont mis au point.

40. La participation des ONG au suivi peut prendre diverses formes. Souvent, les ONG locales peuvent contrôler la fiabilité des informations recueillies et faire des vérifications indépendantes des résultats rapportés. Il est, toutefois, important que les ONG soient vraiment représentatives des communautés pauvres ; souvent, il peut être plus approprié de recourir à des structures de mobilisation locale plus directes (comme en Bolivie, avec la reconnaissance légale et le rôle accru des organisations populaires locales). Les ONG internationales pourraient aider à ce type d'activité, qui n'est pas très différent des enquêtes sociales de base et les enquêtes de suivi souvent effectuées dans le contexte des projets. Dans certains cas, il serait très utile de confier un rôle plus important aux ONG, comme en Indonésie dernièrement.

¹⁴ Collier et Dollar (1998) *Aid Effectiveness: What Works, What Doesn't and Why*. Banque mondiale

IV. Implications opérationnelles pour la Banque

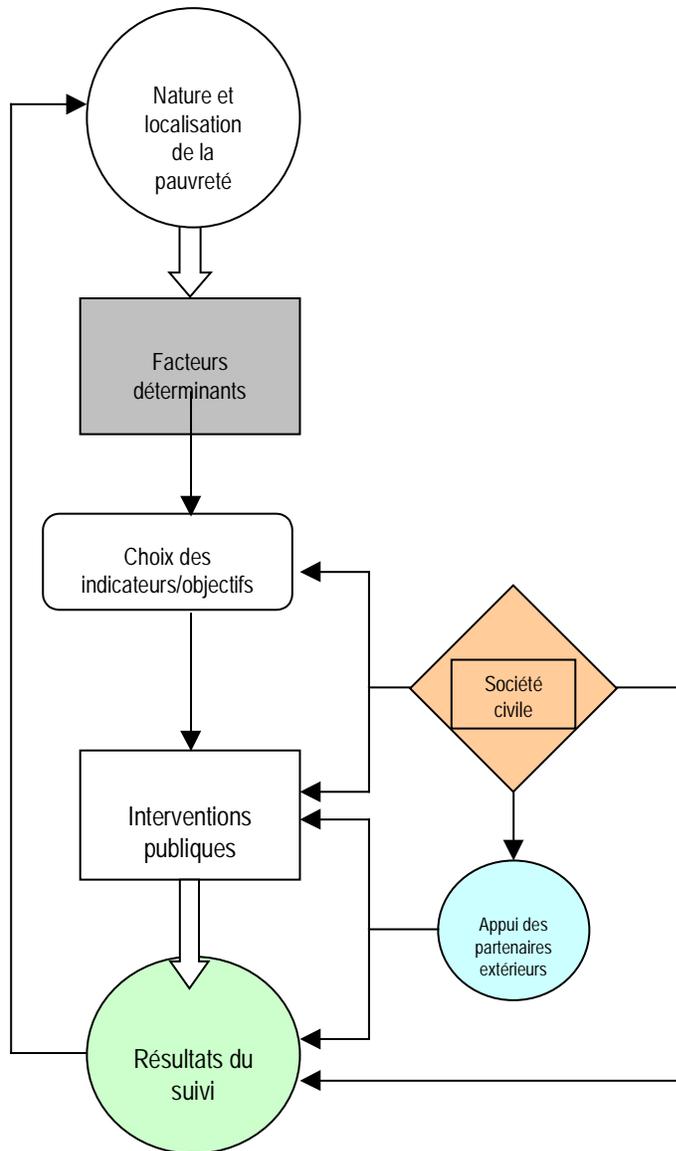
Figure 4. Se concentrer sur les résultats pour accroître l'impact de réduction de la pauvreté

41. En faisant fond sur les progrès réalisés jusqu'ici (en particulier depuis le Rapport sur le développement dans le monde 1990) dans le cadre de l'IDA et de la Banque en général, le cadre fournit une grille pour le choix des programmes de prêts et des autres programmes, de façon à prendre en compte systématiquement l'objectif de réduction de la pauvreté. Beaucoup de progrès ont été accomplis pour ce qui est de faire une place importante à la pauvreté dans les activités de la Banque, mais il faut en faire plus pour axer directement toutes ces activités sur l'impact de réduction de la pauvreté.

42. Ce cadre repose fondamentalement sur une approche itérative (figure 4). En commençant par la détermination de la nature et de la localisation de la pauvreté dans le pays, une analyse est faite des facteurs déterminants et des contraintes de la lutte contre la pauvreté, et des

indicateurs clés de résultats sont choisis. C'est la base sur laquelle différentes interventions publiques possibles peuvent être évaluées au regard de leur impact éventuel sur la réduction de la pauvreté. C'est une approche dynamique dans la mesure où les résultats du suivi des résultats sont réincorporés dans l'analyse des facteurs déterminants et ensuite dans le classement des priorités et la conception des futures interventions publiques.

43. Le suivi et l'analyse des résultats et des indicateurs représentatifs permettent aux gouvernements et à leurs partenaires extérieurs (y compris les ONG et les institutions financières internationales) de contrôler les progrès, et de faire des comparaisons avec



d'autres pays. Le suivi des indicateurs de résultats est déjà présent, dans une certaine mesure, dans les SAP, par exemple. Sur les 24 SAP de l'exercice 99, neuf comportaient des indicateurs susceptibles d'être suivis pour vérifier les résultats en matière de réduction de la pauvreté.

44. L'adaptation nécessaire des programmes existants de la Banque sera plus ou moins grande selon les pays. Dans certains cas, l'approche basée sur les résultats est déjà bien avancée, et il s'agit de l'intégrer plus systématiquement au programme du pays ou de relier davantage les interventions publiques aux causes et aux résultats. L'Ouganda et la Bolivie sont de bons exemples, et un effort concerté a été lancé dans cette direction dans la région d'Asie du Sud.

45. Dans certains cas, la Banque peut compter sur la prise en charge du programme d'action par le gouvernement, sur la base des objectifs de réduction de la pauvreté. En Éthiopie, par exemple, la stratégie du gouvernement donne déjà la priorité au développement de l'économie rurale, et la Banque et les autres partenaires sont décidés à appuyer ce programme. Dans un tel contexte, le cadre peut être utile pour le suivi et l'évaluation des résultats.

46. Dans d'autres cas, il peut être envisageable et nécessaire de réexaminer les priorités et les activités de prêt de la Banque en général, et d'utiliser le cadre pour repenser la conception d'ensemble des programmes. Pour que cet exercice soit efficace, il doit être mené à l'appui des stratégies de lutte contre la pauvreté adoptées par les pays eux-mêmes et de concert avec les autres bailleurs de fonds, notamment le FMI. Le document tripartite (Gouvernement, Banque, Fonds) de stratégie de réduction de la pauvreté constitue un vecteur important pour la mise en oeuvre du cadre.

47. Cette section passe en revue les implications opérationnelles du cadre dans plusieurs domaines clés d'activité de la Banque, à savoir l'appui à la conception de stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, l'information et le diagnostic ; la conception de stratégies d'assistance aux pays ; et l'application de la stratégie et du programme de prêts correspondant.

4.1 Aider les pays à concevoir des stratégies pour la réduction de la pauvreté

48. L'application du cadre proposé ici exige des capacités importantes dans les domaines suivants : i) l'analyse de la pauvreté ; ii) la sélection d'indicateurs vérifiables ; iii) la conception des programmes ; iv) le suivi des indicateurs ; et v) la large consultation et participation dans toutes les activités susmentionnées. La capacité des pays à mener ces tâches est variable. Beaucoup de pays pauvres ont de très faibles capacités institutionnelles, et la constitution de capacités dans chacun de ces domaines sera fondamentale pour la conception des stratégies de lutte contre la pauvreté.

49. L'aide extérieure dans ces domaines pourrait contribuer à faire avancer le processus, et la Banque pourrait jouer un rôle important en fournissant de l'assistance technique et des conseils pour aider les pays à élaborer des stratégies de réduction de la pauvreté. Le CDI pourrait servir utilement à cette fin dans les pays pilotes. Ce faisant, les partenaires extérieurs devront s'appuyer sur les processus locaux de façon à assurer l'appropriation durable des interventions sur le plan national. Il peut néanmoins y avoir un arbitrage à faire entre l'aide extérieure, qui peut accélérer le processus, et l'appropriation des interventions au bout du compte.

50. Lorsque l'on ne dispose pas de bonnes informations sur la nature et les facteurs déterminants de la pauvreté, et sur l'impact de l'action publique dans divers secteurs, ou lorsqu'il n'y a pas de mécanismes de collecte et d'analyse des données, la constitution des capacités est à l'évidence importante. La Banque mondiale et les autres partenaires extérieurs ont fourni une aide substantielle dans ce domaine. Les initiatives en cours comprennent des travaux concernant les enquêtes sur le niveau de vie, les enquêtes sur les priorités et les enquêtes intégrées, et l'initiative MECOVI dans la région Amérique latine et Caraïbes (en coopération avec la Banque interaméricaine de développement et la CEPALC).

51. Le manque de capacité nationale pour la conduite des enquêtes auprès des ménages et l'analyse des résultats retentit sur le temps nécessaire pour établir les liens de cause à effet, choisir les indicateurs et faire le suivi. (Par exemple, au Mozambique, il a fallu deux ans pour obtenir des résultats après l'enquête nationale sur les ménages ; des délais aussi longs ne sont pas rares). Là encore, l'assistance technique extérieure peut être utile, encore qu'il faille éviter de saper l'appropriation de chacune de ces étapes par les protagonistes nationaux. L'établissement de techniques plus simples d'enquête, adaptées à la capacité nationale, comme celles qui ont été dernièrement appliquées au Ghana, ferait partie intégrante de ce cadre, et la Banque pourrait fournir un appui à cet égard.

52. La participation est un élément important de l'élaboration des stratégies nationales pour la lutte contre la pauvreté avec les gouvernements. Il ne faudrait pas se contenter de consulter d'une poignée d'ONG. Au contraire, il faudrait faire participer une multiplicité de parties prenantes, y compris les femmes et les hommes sans ressources, en documentant les priorités et les recommandations des différents groupes, qu'elles soient retenues ou non. La Banque a acquis une vaste expérience de la conduite et de la promotion des processus participatifs. Le cas échéant, la Banque pourrait aider à l'organisation de consultations dans les pays qui préparent des stratégies de lutte contre la pauvreté. D'autres partenaires extérieurs, notamment des ONG internationales, seraient aussi bien placées pour fournir ce type d'assistance.

53. Il faut à l'évidence du temps et des ressources, aussi bien au niveau du pays que du côté des partenaires extérieurs tels que la Banque, pour mener à bien toutes les étapes susmentionnées, suivant un processus itératif et participatif. Les calendriers opérationnels de la Banque devront être compatibles avec l'objectif plus important de l'appropriation nationale des stratégies pour la réduction de la pauvreté, préparées selon un processus ouvert et transparent.

4.2 Information, analyse et diagnostics

54. Pour conduire le processus présenté au tableau 1 au niveau des pays, il faut des informations sur la nature et les facteurs déterminants de la pauvreté. Dans certains pays et dans certains secteurs, on dispose déjà de nombreuses informations. Par exemple, des analyses détaillées sur la nature et les facteurs déterminants de la pauvreté ont été faites en Côte d'Ivoire, au Ghana et en Ouganda sur la base des résultats d'enquêtes antérieures. De même, de nombreuses analyses ont été faites au niveau sectoriel, sur les facteurs déterminants de la malnutrition par exemple. Dans d'autres pays et dans d'autres secteurs, il y a des lacunes dans la connaissance des causes de la pauvreté ; par exemple, on comprend encore mal le lien entre la dégradation des ressources naturelles et la pauvreté¹⁵.

55. En général, les récentes évaluations de la pauvreté et les études sur la pauvreté (conduites par la Banque, des chercheurs nationaux ou d'autres bailleurs de fonds) sont un bon point de départ pour obtenir des informations. Dans les bonnes évaluations de la pauvreté, on trouve des renseignements sur le profil de la pauvreté, notamment les disparités entre zone urbaine et zone rurale et entre régions, et sur les caractéristiques professionnelles et éducatives, ainsi qu'une analyse des tendances historiques et des relations entre ces tendances et l'évolution macroéconomique et les réformes des politiques sectorielles. De plus en plus, on trouve dans ces évaluations de la pauvreté les points de vue des pauvres eux-mêmes sur les facteurs déterminants et les mesures nécessaires. Cependant, il faut renforcer les analyses de la pauvreté pour ce qui est des orientations de la politique générale, en mettant l'accent sur les liens entre les résultats macroéconomiques, les politiques structurelles et sociales et la pauvreté.

56. Les analyses de la pauvreté doivent devenir plus accessibles et être mieux reliées à la formulation des stratégies. La SAP, qui devrait dans tous les cas intégrer les résultats de ces analyses, comme indiqué plus loin, est un moyen idéal d'y parvenir¹⁶. Elle est aussi pertinente pour d'autres études économiques et sectorielles de base.

57. L'objectif et la portée des Examens des dépenses publiques se sont élargis ces dernières années pour passer de l'analyse des allocations de fonds publics à une analyse plus large des modes de dépenses aussi bien que des institutions chargées de la gestion des dépenses publiques. En Afrique, ces études s'orientent plutôt vers des examens de la gestion des finances publiques. On y trouve souvent des recommandations sur les moyens de rendre

¹⁵ Le projet Politiques et résultats récemment lancé vise notamment à créer une base de données, accessible électroniquement pour les chefs de projet, qui offrira : a) des données sur les résultats et les facteurs déterminants (moyennes et distributions), b) une synthèse des données relatives à l'impact des facteurs déterminants sur les résultats et les facteurs contribuant à modifier cet impact, et c) des outils de réflexion sur l'intégration des données au dialogue de politique générale, l'élaboration de stratégies-pays et le classement des interventions par ordre de priorité.

¹⁶ Dans ce cadre, il y aura une documentation systématique des données fondamentales concernant la pauvreté, qui seront présentées dans le corps des principaux documents analytiques et stratégiques et/ou dans des notes à part. Une des propositions à l'étude consiste à établir des Notes sur la pauvreté en conjugaison avec les SAP, dans le prolongement des évaluations de la pauvreté.

les politiques et les dépenses publiques plus efficaces, plus transparentes et plus adaptées aux besoins des pauvres. Par exemple, en Ouganda, on a fait appel à un nouveau type d'enquête de suivi pour déterminer le montant des fonds affectés aux écoles et aux dispensaires qui atteint effectivement la cible. Cette enquête a mis en évidence de grands écarts entre les montants inscrits au budget et les montants dépensés, et elle a conduit à un suivi plus étroit des dépenses budgétaires par la société civile.

58. Outre les évaluations de la pauvreté et les examens des dépenses publiques, les études sectorielles fournissent souvent des informations clés sur les résultats sectoriels en matière de pauvreté et sur les interventions publiques. Ces études peuvent servir à concevoir de bonnes stratégies nationales pour la réduction de la pauvreté si elles examinent l'impact des interventions publiques dans d'*autres* secteurs, au lieu d'adopter une optique sectorielle étroite. Par exemple, au Mozambique, dans la stratégie pour le secteur de la santé, on a identifié les principaux facteurs déterminants des taux élevés de mortalité infantile, juvénile et maternelle, notamment les disparités géographiques dans la fourniture des services, ainsi que la mauvaise qualité des services de santé (manque de médicaments et de personnel qualifié), et à partir de là, des mesures à court et à moyen terme ont été fixées. Cela étant, l'analyse de la politique publique semble s'être limitée au secteur de la santé, au lieu d'examiner les facteurs déterminants extérieurs à ce secteur, comme l'eau, l'assainissement, les routes et l'éducation maternelle.

59. Les stratégies sectorielles de caractère général (stratégies interpays plutôt que stratégies-pays) peuvent être utiles pour les équipes chargées des pays si elles font de la réduction de la pauvreté leur objectif principal et si elles suivent une approche de large portée, conformément aux principes du CDI. Par exemple, d'après les données internationalement disponibles, le meilleur moyen de réduire la mortalité infantile, c'est peut-être de prendre des mesures en dehors du secteur de la santé, de même que le moyen le plus efficace d'améliorer les résultats de l'éducation passe peut-être par des mesures prises en dehors du cadre scolaire.

60. Dans une activité en cours basée sur l'approche suggérée, on a étudié quelles étaient les implications sur le plan de l'environnement si l'on faisait de la réduction de la pauvreté le *principal* objectif. Il est apparu que les liens qui existent entre l'environnement et la pauvreté, par le biais de la santé des pauvres, sont importants et quantifiables, de même que par le biais de la gestion des ressources naturelles, même si la quantification est plus difficile dans ce dernier cas. Les facteurs environnementaux comptent parmi les facteurs les plus déterminants en ce qui concerne l'état sanitaire précaire des pauvres, en particulier l'eau insalubre et l'air pollué qui ont des effets directs sur la santé. Les deux principales causes de mortalité parmi les 20 % les plus pauvres de la population mondiale sont les infections respiratoires et la diarrhée — elles-mêmes dues essentiellement aux problèmes de qualité de l'air et aux problèmes d'eau et d'assainissement respectivement. Pour faire face à ce problème, un classement des interventions existantes est fait en vue de trier les projets qui atteignent le mieux les pauvres et d'évaluer la place donnée à la pauvreté dans la conception des projets.

61. Enfin, les Examens sociaux et structurels récemment établis consistent à examiner les perspectives à moyen terme d'un pays donné du point de vue de la croissance et de la

réduction de la pauvreté, et la mesure dans laquelle les politiques nationales et le cadre institutionnel sont de nature à améliorer ou à diminuer ces perspectives. S'ils se fondent sur une solide compréhension de la nature et des facteurs déterminants de la pauvreté, ces examens peuvent fournir une évaluation systématique des déficiences et des faiblesses du pays, et servir de base à la formulation des stratégies de lutte contre la pauvreté.

4.3 Harmoniser les stratégies d'assistance aux pays avec le cadre

62. Les stratégies d'assistance aux pays (SAP) sont le principal vecteur utilisé par la Banque pour appuyer la mise en oeuvre des cadres établis par nos clients en vue de la réduction de la pauvreté. Dès lors, les SAP devraient se fonder sur la nature et les facteurs déterminants de la pauvreté dans le pays en question, énoncer clairement des priorités au plan des résultats, et soutenir les politiques, les travaux analytiques et les investissements qui ont le plus d'impact sur la pauvreté. Le cadre suppose aussi que des indicateurs quantifiables sont utilisés pour mesurer les progrès en direction des objectifs fixés sur le plan de la réduction de la pauvreté.

63. Dans une SAP harmonisée avec le cadre, il faudrait rendre compte brièvement des principales caractéristiques de la pauvreté et de ses facteurs déterminants ; des tendances historiques ; des liens entre la croissance et la réduction de la pauvreté ; de l'impact des politiques macroéconomiques et des programmes publics sur les pauvres ; de l'accès aux services et aux programmes ; et des principales dimensions de la vulnérabilité. (Ce tour d'horizon sera fondé sur les conclusions de travaux analytiques approfondis). La SAP comportera notamment les éléments suivants : auto-évaluation par les départements-pays en ce qui concerne l'impact des activités antérieures de la Banque sur la pauvreté et le développement social du pays, et leur contribution à la réduction de la pauvreté ; une fiche d'information sur la pauvreté, contenant les principaux indicateurs de la pauvreté et du développement social ; et une synthèse des résultats des travaux participatifs sur la pauvreté, et des informations sur le rapport entre le fonctionnement de la société et la pauvreté (stratification sociale, capital social, etc.).

64. Cette approche de la conception des SAP n'est bien sûr pas nouvelle. Pour un certain nombre de pays, on dispose déjà de bonnes SAP centrées sur la pauvreté qui permettent de guider les activités de la Banque grâce à des indicateurs de résultats¹⁷. Dans certains cas, la Banque a pu formuler sa stratégie d'assistance autour d'une stratégie nationale mise au point suivant un processus de large consultation et de participation. De plus en plus, les SAP sont préparées avec la participation d'une multiplicité d'acteurs de la société civile locale: sur les 24 SAP achevées pendant l'exercice écoulé, 19 ont été élaborées suivant des processus participatifs.

65. Alors que des stratégies claires pour la réduction de la pauvreté sont présentées dans des SAP récemment établies, il faut faire plus pour assurer un lien explicite et étroit entre les activités de prêt et les autres activités proposées dans les SAP et la stratégie et l'impact au

¹⁷ Parmi les exemples de pays BIRD et IDA des deux derniers exercices, on peut citer la Bolivie, la Colombie, la Malaisie, le Népal, Panama et le Pérou.

plan de la lutte contre la pauvreté. Ceci passe par une analyse approfondie et un énoncé de l'impact probable de la croissance obtenue dans le cadre de la SAP sur les paramètres individuels et familiaux du bien-être. Dans certains pays, il peut être difficile de faire une évaluation réaliste à cause du manque de données, auquel cas il faudra formuler une stratégie pour améliorer les données et l'analyse de la pauvreté.

66. L'adoption d'une approche axée sur les résultats suppose que l'on énonce dans la SAP, de façon aussi rigoureuse que possible, les liens de cause à effet entre les politiques sectorielles, structurelles et macroéconomiques d'un côté, et les résultats de l'autre. Il faut adopter une optique véritablement multisectorielle. Même si les liens ne sont pas empiriquement connus, il est important de formuler les hypothèses sous-tendant la stratégie. Dans la préparation de la prochaine SAP pour le Burkina Faso, par exemple, des travaux sont en cours en vue du choix des indicateurs clé pour ce pays. Dans l'étape suivante, les équipes intersectorielles examineront les liens probables de cause à effet et expliqueront les raisons des changements observés dans les niveaux de pauvreté et les tendances de la pauvreté. Les conclusions qui en ressortiront seront ensuite analysées et la stratégie de riposte proposée pour la Banque (domaines, instruments, enchaînement) sera alors définie.

67. La meilleure appréciation des facteurs déterminants de la pauvreté et du rôle de l'action publique aura assurément des implications opérationnelles pour la Banque. L'action de la Banque dépendra cependant aussi de son avantage comparatif dans le pays en question. Ce qui est recommandé, c'est une évaluation globale des facteurs déterminants de la réduction de la pauvreté, suivie d'un engagement sélectif de la Banque en fonction des interventions des autres acteurs.

4.4 Choix des instruments de prêt

68. Il y a deux aspects essentiels à toute assistance, qu'elle prenne la forme de réduction de la dette, ou de flux multilatéraux ou bilatéraux : tout d'abord, le montant total et l'échéancier des fonds fournis ; et en second lieu, la forme sous laquelle ces transferts sont effectués. En ce qui concerne le volume et l'échéancier de l'aide, ce qui est fondamental, c'est que la communauté des bailleurs de fonds dans son ensemble appuie de façon soutenue la lutte contre la pauvreté dans les pays qui ont enregistré de bons résultats dans leurs politiques publiques, afin d'assurer la croissance et de permettre à ces pays d'améliorer sensiblement la situation en matière de pauvreté. Ceci suppose trois choses :

- a) Un horizon à long terme est crucial dans les transferts financiers, compte tenu du fait que la réduction substantielle de la pauvreté et les processus de développement nécessaires à cet effet relèvent eux aussi du long terme. La réduction de la pauvreté exigera un échéancier plus long que celui de la plupart des opérations financées dans le cadre des programmes de bailleurs de fonds.
- b) Ceci ne veut pas dire que les ressources seront engagées à l'avance, sans conditions, pour dix ans. Ce qu'il faut, c'est un cadre à long terme en vue de fournir un appui cohérent, progressif aux pays, sur la base du *niveau* de l'effort public et en rapport avec le suivi systématique et l'interprétation tant de l'action publique que de ses conséquences (suivant la structure schématique présentée plus

haut). Il est clair que les engagements à moyen terme des partenaires extérieurs facilitent la tâche des gouvernements dans l'établissement de plans de dépenses à moyen terme.

- c) C'est la marge nette d'autofinancement qui fait la différence dans les finances nationales et les budgets publics ; pour cela, il est important d'analyser et d'agrèger les effets de l'aide et de la réduction de la dette. En particulier, il faudrait traiter la réduction de la dette comme étant un élément parmi d'autres de l'appui financier aux programmes pour la réduction de la pauvreté. Il faudrait la relier aux paiements prévus, et non aux paiements programmés, au titre du service de la dette (étant donné que beaucoup de pays n'assurent pas intégralement le service de leur dette, ou que ce dernier est de facto financé par d'autres courants d'aide)¹⁸. Enfin, dans la mesure où les bailleurs de fonds ne veulent pas utiliser les ressources générales de l'aide pour financer des charges récurrentes, la réduction de la dette peut avoir des effets différents sur le plan du financement.

69. Pour un pays donné, le choix entre différents instruments revient essentiellement à déterminer ce qui est institutionnellement le plus efficace pour appuyer le programme dans son ensemble ou des aspects particuliers du programme. Le soutien extérieur à un programme cohérent de lutte contre la pauvreté est, d'un certain point de vue, de caractère programmatique, dans la mesure où il appuie l'orientation globale d'une action nationale ou sectorielle. Cela étant, la Banque dispose de différents instruments qui pourraient être utilisés dans le cadre de ce soutien, notamment : la réduction de la dette (Initiative PPTE et autres sources) ; crédits à l'ajustement, y compris le soutien budgétaire ; les crédits à l'investissement sectoriel ; les crédits aux programmes évolutifs ; et les crédits d'investissement liés à des projets. La SAP est un vecteur pour stipuler l'ensemble des instruments jugé le plus approprié, d'un commun accord entre la Banque et le Gouvernement, au vu de la situation du pays¹⁹.

70. N'importe lequel de ces instruments — ou plutôt n'importe quelle combinaison de ces instruments — peut être efficace tant qu'il s'inscrit dans le cadre d'un programme viable pour la réduction de la pauvreté. Dans certaines conditions, la relation bailleur de fonds-gouvernement qui accompagne la fourniture de ressources officiellement « non liées », comme les crédits de soutien budgétaire, est le moyen le plus efficace d'appuyer un programme national. Dans des pays dotés de garde-fous appropriés pour assurer l'utilisation

¹⁸ Ce sera généralement une question d'appréciation, étant donné qu'il n'y a pas d'évaluation faite par le secteur privé ou par d'autres sources sur le service prévu de la dette — alors que l'on dispose d'informations sur la dette privée, qui ont servi à la conception du plan Brady de réduction de la dette.

¹⁹ La Banque examine actuellement l'efficacité de divers instruments en ce qui concerne l'impact sur le développement, les coûts pour le client et les incidences financières. Les travaux connexes sont : l'examen rétrospectif des SAP, l'examen des prêts aux programmes évolutifs, l'examen annuel de la performance du portefeuille, l'examen annuel de l'efficacité du développement et l'examen rétrospectif des études sectorielles et économiques. Ces travaux seront résumés dans un document sur les pratiques optimales et sur les conditions préalables aux différents instruments de prêt (voir *Lending Retrospective Issues paper* ; projet de document de travail ; 10 août 1999).

efficace et responsable de ces ressources, la logique de l'approche pourrait fort bien conduire la Banque à fournir une part plus grande de ses financements sous forme de soutien budgétaire. Dans d'autres cas, les projets d'investissement traditionnels ou les programmes évolutifs seront les instruments les plus efficaces pour appuyer le processus de réforme et d'apprentissage dans un domaine particulier de l'action publique.

V. Implications pour la collaboration avec le FMI et les autres partenaires du développement

71. Les évaluations de l'impact de l'aide internationale ont mis en évidence des leçons importantes. Tout d'abord, le financement extérieur est particulièrement efficace lorsque le pays en question a des politiques et des institutions solides, comme la bonne gouvernance et les processus participatifs. En second lieu, les bailleurs de fonds insistent aujourd'hui sur le fait que le gouvernement du pays doit conduire les opérations si l'on veut augmenter l'impact de l'aide internationale en général ; en effet, l'expérience a montré que la conditionnalité est particulièrement performante lorsque le programme de réforme est fermement pris en charge par le gouvernement.

72. L'application du cadre décrit plus haut en vue de la formulation de stratégies pour la réduction de la pauvreté aura des implications pour tous les bailleurs de fonds. La communauté internationale du développement a déjà adopté un ensemble d'objectifs pour 2015. La formulation de stratégies et d'objectifs à l'échelle des pays fournirait une base logique à partir de laquelle les bailleurs de fonds individuels pourraient décider de leur aide — avec les mêmes implications que pour la conception des SAP à la Banque. Dans les pays où un CDI est en préparation, ce cadre pourrait servir aux gouvernements pour mobiliser tous les bailleurs de fonds.

73. La coordination entre la Banque et le Fonds revêt une importance particulière²⁰. Pour réussir, l'application du cadre exige une coopération plus étroite entre les deux institutions, dans les pays et au siège. Pour s'assurer que cette coopération se traduise par un appui plus efficace aux efforts des gouvernements contre la pauvreté, nous proposons de créer un nouveau vecteur — le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Ce document stratégique serait formulé avec le gouvernement et suivant des processus participatifs, et il serait orienté vers les résultats, conformément au cadre présenté ici. Il faudrait *commencer* immédiatement ce chantier, mais le processus prendrait du temps et le document devrait être introduit progressivement, en partie en fonction du rythme auquel les pays peuvent constituer les capacités nécessaires. Il est envisagé que des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté seront progressivement établis pour tous les pays éligibles à la FASR ou à l'IDA et que, là où ce document existe, il ne sera plus nécessaire de préparer un document-cadre de politique économique. L'utilisation des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté serait expérimentée dans les pays pilotes FASR/IDA, dans l'optique d'une

²⁰ Les efforts récemment faits pour augmenter le contenu social des programmes appuyés par le FMI sont décrits dans *Review of the IMF's Approach to Social Issues and Policies* (EBS/99).

collaboration accrue entre la Banque et le Fonds, et dans les pays de l'Initiative PPTE, où il permettrait de s'assurer d'un lien solide entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté²¹.

VI. Prochaines étapes et mise en oeuvre

74. Le cadre n'est pas entièrement nouveau : comme on l'a indiqué, certains pays, tels que l'Ouganda, le Mozambique, la Bolivie et les pays de la région Asie du Sud en général, se sont orientés dans cette direction. Le cadre est intimement lié au CDI, qui définit le contexte dans lequel une approche systématique peut être formulée pour la réduction de la pauvreté au niveau des pays.

75. Mais aucun pays n'a *pleinement* et *systématiquement* appliqué un cadre basé sur les résultats en matière de pauvreté. La SAP est le vecteur idéal pour avancer dans cette direction au niveau des pays. Les SAP basées sur les résultats nécessiteront des diagnostics plus systématiques et une base d'informations sur la pauvreté ; la fixation de priorités au niveau du pays, sur la base des résultats en matière de pauvreté ; *et* des stratégies sectorielles basées sur les résultats dans le pays visé. Des examens réguliers en vue de suivre et d'interpréter les progrès réalisés dans le pays en direction des objectifs de réduction de la pauvreté font partie intégrante du cadre.

76. Les risques sont importants, de même que les questions à résoudre alors que nous introduisons progressivement cette approche. Il est essentiel de gagner le soutien des pays et des équipes chargées des pays, en intensifiant les consultations des équipes-pays sur lesquelles on s'est appuyé pour l'élaboration de ce cadre. Le *processus* de mise en oeuvre, en particulier pour ce qui concerne la participation et la transparence, est extrêmement important.

77. L'établissement du cadre crée évidemment de grands défis pour le personnel de la Banque et pour nos clients. En particulier, le rythme de la mise en oeuvre pourrait être ralenti du fait que l'on veut assurer une large participation de la société civile et l'appropriation des opérations par les acteurs nationaux, et du fait que l'on veut aider les pays à renforcer leurs capacités nationales pour la collecte des données, et la conception et l'application des stratégies de lutte contre la pauvreté. D'autre part, les processus internes et les incitations au personnel de la Banque doivent être cohérents avec l'approche à long terme basée sur les résultats.

78. Le cadre sera introduit au niveau des pays dans les mois à venir. Dans l'immédiat, l'effort doit porter sur les pays à faible revenu arrivant au point de décision de l'Initiative PPTE, pour lesquels il faudra commencer à mettre en place des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Il est prévu que d'ici un an, 25 à 30 pays pilotes auront des stratégies pour la réduction de la pauvreté, dont la mise en oeuvre fera partie intégrante du CDI. Le désir d'aller résolument de l'avant sur un certain nombre de fronts comporte

²¹ Voir FMI/IDA (1999) *Initiative PPTE : renforcer le lien entre l'allègement de la dette et la résorption de la pauvreté*.

évidemment de grands risques, mais les possibilités d'accroître l'impact des activités de la Banque sont énormes.