

Préface

Élaborer ou renforcer une stratégie de lutte contre la pauvreté (SLP) figure au calendrier de quelque 70 pays à faibles revenus comme préalable à un allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés) et à une aide à des conditions libérales accordée par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI).

Toute stratégie efficace doit : (a) être préparée par le pays concerné; (b) être axée sur une croissance économique plus rapide et à large assise (ce qui requiert une stabilité macroéconomique); (c) refléter une compréhension approfondie de la pauvreté et des facteurs qui la définissent; (d) définir, en accord avec les contraintes institutionnelles et budgétaires, les actions publiques qui auront le meilleur impact sur la pauvreté, classer ces actions par ordre de priorité et calculer leur coût total; et (e) fixer par une démarche ouverte et transparente des indicateurs permettant de suivre les progrès.

La plupart des pays à faibles revenus ne pourront pas immédiatement aborder en totalité chacun de ces éléments. La Banque Mondiale et le FMI pourront accorder une aide à des conditions libérales, basée sur des cadres stratégiques provisoires de lutte contre la pauvreté (CSLP-I), pendant que ces stratégies sont élaborées. Les CSLP provisoires prépareront le terrain en vue d'élaborer un CSLP définitif, identifieront les lacunes à combler et souligneront les moyens d'y parvenir, y compris par l'octroi d'une aide extérieure.

Si, jusqu'à présent, la plupart des CSLP-I et CSLP définitifs ont été préparés par des pays africains, ceux-ci ont été rejoints aujourd'hui par neuf pays des Balkans et d'Asie centrale et plusieurs pays d'Amérique latine et des Caraïbes, de l'Asie de l'Est et du Sud et du Moyen-Orient. Le nombre total de cadres remis aux conseils de direction à fin novembre 2001 était de 39 CSLP-I et de 8 CSLP définitifs.

Le *Recueil de référence pour les stratégies de lutte contre la pauvreté* est un guide destiné à aider les pays à élaborer et à renforcer leurs stratégies de lutte contre la pauvreté. Son seul but est de suggérer. Il peut être utilisé de façon sélective en tant que ressource d'informations sur les différentes approches possibles. Il n'apporte pas «les réponses», qui ne peuvent provenir que de l'expérience, de l'analyse et du dialogue au niveau de chaque pays. Ce recueil reflète la pensée et les pratiques associées au Cadre de développement intégré, au *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001*, sur les stratégies de lutte contre la pauvreté; les bonnes pratiques internationales liées à la lutte contre la pauvreté et à l'expérience embryonnaire en matière de conception et de mise en œuvre effectives des CSLP.

Pour un pays donné, l'utilité de ce recueil dépendra, entre autres, de l'existence préalable ou non d'autres stratégies de lutte contre la pauvreté bien conçues. Chaque pays disposera également d'un éventail d'autres instruments: diagnostic de la pauvreté effectué par le pays même, stratégies de développement sectoriel et rural, rapports nationaux relatifs au développement humain, évaluations de la situation des femmes et des enfants et autres instruments et activités soutenus par des partenaires extérieurs. Ce recueil n'implique pas qu'il faut créer une politique nationale entièrement nouvelle, en fait c'est plutôt le contraire, et les autorités nationales sont encouragées à utiliser au maximum les outils existants.

Le *Recueil de référence pour les stratégies de lutte contre la pauvreté* a été en grande partie préparé par des membres des services de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International. Il reflète l'expérience qu'ils ont acquise en travaillant dans différents secteurs et régions, mais il a également bénéficié du feedback de membres du gouvernement de plusieurs pays africains et asiatiques à la suite d'ateliers organisés sur le terrain, et du personnel d'organisations apparentées à l'ONU. Bien que les chefs de service appropriés des deux institutions aient revu ces avant-projets, les idées exprimées dans le recueil ne représentent pas nécessairement la politique officielle de la Banque Mondiale ou du FMI.

Processus d'élaboration ou de renforcement des stratégies de lutte contre la pauvreté

Dans un pays donné, l'évolution d'une stratégie de lutte contre la pauvreté dépendra, entre autres, des conditions initiales en place et des forces sociales et politiques qui sous-tendent le processus d'élaboration de cette stratégie. Ces conditions incluent le type de gouvernement et le niveau de capacité des acteurs institutionnels et techniques nécessaires pour élaborer et mettre en œuvre des programmes et des politiques sectoriels de lutte contre la pauvreté.

Certains grands blocs seront néanmoins utiles quel que soit le pays. Par exemple, les grands domaines clés sont : comprendre la nature de la pauvreté et ses causes, identifier les obstacles à une croissance favorable aux pauvres et prouver que les politiques et les programmes sectoriels clés réduisent vraiment la pauvreté. On espère qu'à long terme cette approche permettra d'élaborer des systèmes de données relatifs à la fiscalité, la macroéconomie et la pauvreté, qui seront jugés fiables. Les capacités actuelles des pays en matière de statistiques détermineront les types d'analyses à utiliser pour soutenir le processus d'élaboration des stratégies de lutte contre la pauvreté à court et moyen termes.

Le Tableau 1 présente donc quelques directions à suivre, en soulignant les questions les plus vitales auxquelles les décideurs nationaux chargés d'élaborer une stratégie doivent répondre. À chaque bloc sont associées des suggestions globales sur les besoins en matière de données et les sources de données, les principaux agents nationaux et les questions potentielles liées à l'édification des capacités, de même qu'un renvoi aux chapitres principaux du recueil. Bien entendu, les questions spécifiques et pertinentes différeront d'un pays à l'autre. Dans cette optique, le tableau 1 est fourni uniquement à titre d'illustration.

La tâche est en partie complexe du fait que des liens importants existent entre les différents blocs. La façon dont les politiques macroéconomiques, structurelles et sectorielles sont intégrées dans une stratégie de lutte contre la pauvreté revêt une importance cruciale. Cela nécessite de procéder à une évaluation sérieuse des compromis (et des synergies) entre les politiques et programmes possibles. Autre problème lié à cette difficulté, il faudra résoudre les divergences d'opinion et de perception des priorités qui émergeront lors du processus participatif. L'objectif majeur du processus n'est pas tant le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté proprement dit, que l'élaboration de politiques et de programmes qui sauront mieux réduire la pauvreté. Pour avoir le maximum d'efficacité, les SLP doivent refléter précisément ce que chaque pays cherche à atteindre et à entreprendre par la mise en œuvre et la réforme de politiques et de programmes.

Des tensions importantes demeurent, comme celles qui opposent la vitesse de la préparation au sentiment d'appropriation et à la qualité, notamment lorsque la préparation d'un CSLP ou d'un CSLP-I a été nécessaire pour alléger la dette des PPTE. Autre sujet d'achoppement, savoir si le CSLP fournit un cadre pour les seuls FMI et Banque Mondiale ou pour tous les donateurs ; plusieurs partenaires clés, dont l'Union Européenne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, basent leurs stratégies d'aide sur les CSLP. De façon plus générale, le problème ne peut être résolu que pays par pays.

Préparer ou renforcer une stratégie de lutte contre la pauvreté doit être un processus interactif et itératif. On s'attend à ce que les autorités nationales prennent l'initiative dans les différentes dimensions citées. Séminaires et ateliers organisés au niveau du pays et, au besoin, de la région, constitueront certainement les éléments clés de ces processus interactifs. On sait bien que de nombreux pays sont confrontés à des contraintes importantes en matière de capacités, tant à l'échelle du gouvernement que de leur secteur privé et leur société civile, et qu'ils ne pourront les aborder que progressivement.

Outre le gouvernement, divers éléments de soutien potentiel existent, comme le secteur privé et la société civile, sans oublier les sources d'assistance technique telles que le Programme des Nations Unies pour le développement et les agences bilatérales présentes dans le pays. Il existe également des possibilités de formation. Des partenaires extérieurs, bilatéraux et multilatéraux, peuvent être invités à faciliter le dialogue, à s'engager dans des activités d'édification des capacités à long terme et à financer la collecte de données, la participation de la société civile, les évaluations de la participation, et ainsi de suite.

Comment utiliser ce recueil

Ce recueil cherche à apporter des conseils sur le processus d'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, sur les aspects substantiels liés au diagnostic de la pauvreté et sur la formulation d'une stratégie destinée à en aborder les différentes dimensions. Cependant, comme nous l'avons souligné précédemment, ce recueil n'a pas vocation à être normatif : on n'attend pas d'un pays qu'il applique toutes les directives du recueil. Ce n'est pas non plus une panacée pour tous les sujets difficiles que chaque pays rencontrera lors de l'élaboration de sa stratégie de lutte contre la pauvreté, parce que le CSLP constitue un enseignement tant pour les services de la Banque Mondiale et du FMI que pour les autorités nationales.

La grande majorité des lecteurs utilisera ce document de façon sélective. Les chapitres du volume II (politiques macroéconomiques et structurelles) seront certainement surtout utiles au personnel des ministères d'exécution respectifs. Par exemple, celui du ministère de l'éducation pourra s'intéresser davantage à certains aspects du chapitre 19, « Éducation » (afin de décider si les variables d'entrée sont appropriées pour les écoles) et aux renvois au chapitre 6, « Dépenses publiques » (afin d'évaluer les compromis en matière de dépenses) et au chapitre 3, « Surveillance et évaluation » (afin de définir des méthodes qui permettront de suivre les changements dans le temps).

Tableau 1. Blocs essentiels pour l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté

<i>Bloc</i>	<i>Données nécessaires</i>	<i>Agents nationaux clés</i>	<i>Autres sources de diagnostic (exemples)</i>	<i>Principaux problèmes d'édification des capacités</i>	<i>Renvois aux autres chapitres du recueil</i>
<p>Les pauvres : qui sont-ils et pourquoi le sont-ils ?</p> <p>Préparer un profil de base des pauvres (Qui ? Où ? Depuis combien de temps ?) et identifier les principaux schémas de pauvreté, d'inégalité et de vulnérabilité</p> <p>Examiner les politiques relatives à la réglementation et aux dépenses et les facteurs institutionnels qui contribuent au manque d'opportunités offertes aux pauvres, en se basant sur les informations relatives à leurs sources de revenus, leurs actifs (humains et matériels), l'accès aux services de base et leur utilisation de ces services</p> <p>Évaluer les principaux besoins et vulnérabilités des pauvres et établir un ordre de priorité basé sur, par exemple, le nombre de personnes dont les besoins ne sont pas satisfaits et/ou qui sont exposés à des risques, et l'importance de ces besoins et risques</p>	<p>Données de consommation (par région, situation rurale et urbaine et type de ménage) obtenues à partir d'enquêtes à sujet unique ou à sujets multiples</p> <p>Données administratives ventilées par sexe et âge</p> <p>Enquêtes d'usagers</p> <p>Évaluations qualitatives</p> <p>Données de recensement</p>	<p>Instituts des statistiques</p> <p>Groupe(s) de travail sur la pauvreté</p> <p>Société civile, organisations non-gouvernementales (ONG), etc.</p>	<p>Évaluation participative de la pauvreté</p> <p>Évaluations sociales et de situation</p> <p>Rapports sur le développement humain</p>	<p>Fréquence des enquêtes à sujets multiples</p> <p>Apport d'une formation à l'analyse de la pauvreté pour les membres clés du gouvernement</p>	<p>Mesure et analyse de la pauvreté</p> <p>Sexe</p> <p>Inégalités et aide sociale</p> <p>Renforcement des outils statistiques</p>
<p>Quelles sont les politiques nécessaires à la promotion d'une croissance plus rapide ?</p> <p>Déterminer comment établir et pérenniser la stabilité macroéconomique (politiques budgétaire, monétaire et relative au taux de change) en identifiant les sources non inflationnistes de financement</p> <p>Assurer la transparence et la responsabilité en matière de gestion budgétaire</p> <p>Déterminer si les conditions nécessaires à la croissance du secteur privé sont présentes : accords institutionnels et réglementaires, marchés en état de marche et accès aux infrastructures, rôle de la propriété publique, droits de propriété, système judiciaire, corruption, système bancaire, régime commercial, système fiscal, infrastructure, éducation et compétences</p> <p>Examiner le degré de participation des pauvres aux marchés, en particulier aux marchés du travail et financier (accès au crédit)</p>	<p>Données des comptes nationaux</p> <p>Données et prévisions sur les revenus</p> <p>Données sur la situation commerciale obtenues à partir d'enquêtes auprès de petits exploitants</p> <p>Enquêtes sur la corruption</p>	<p>Ministère des finances</p> <p>Banque centrale</p> <p>Administration fiscale</p> <p>Ministères sectoriels</p>	<p>Rapports des services du FMI et de la Banque Mondiale</p> <p>Analyse soutenue par des partenaires extérieurs</p>	<p>Amélioration de la fiabilité des données macroéconomiques</p> <p>Promotion du développement du secteur privé</p>	<p>Problèmes macroéconomiques</p> <p>Commerce</p> <p>Gouvernance</p> <p>Dépenses publiques</p> <p>Énergie</p>

Tableau 1. Blocs essentiels pour l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté (suite)

<i>Bloc</i>	<i>Données nécessaires</i>	<i>Agents nationaux clés</i>	<i>Autres sources de diagnostic (exemples)</i>	<i>Principaux problèmes d'édification des capacités</i>	<i>Renvois aux autres chapitres du recueil</i>
Quels sont les principaux obstacles à la participation des pauvres à une croissance plus rapide ?					
Examiner la part des dépenses publiques allouée à la pauvreté : importance des dépenses militaires non productives, montant et efficacité des dépenses en faveur de la pauvreté, dépenses régionales, rurales et urbaines	Données des comptes nationaux	Ministère des finances Banque centrale	Plans d'action contre la pauvreté	Amélioration de la fiabilité des données budgétaires et du suivi des dépenses	Problèmes macroéconomiques
Examiner le degré de réglementations officielles et de corruption non officielle et son impact sur la microéconomie et les petites et moyennes entreprises	Données administratives par région et niveau de services dans les zones urbaines et rurales	Administration fiscale Ministères sectoriels	Rapports soutenus par les Nations Unies	Promotion du développement du secteur privé	Gouvernance Dépenses publiques
Niveau de transparence et de responsabilité des systèmes de dépenses publiques	Données sur les revenus, dépenses, actifs et sources d'emploi (par sexe, région et âge) obtenues à partir d'enquêtes auprès des ménages	Administrations locales Principaux groupes de travail sur la pauvreté Instituts des statistiques	Rapports des services du FMI Revue des dépenses publiques, évaluations sociales et structurelles de la Banque Mondiale	Amélioration de la fourniture de services	Santé, alimentation et population Éducation Transport Pauvreté en milieu rural Mesure et analyse de la pauvreté
Évaluer l'impact et l'efficacité du système fiscal sur les pauvres					
Répartition des actifs (éducation, santé, terres)					
Accès au crédit					
Contraintes d'infrastructure : répartition et qualité de l'approvisionnement					
Comment rendre les accords de gouvernance plus efficaces ?					
Veiller à la transparence des procédures électorales et développer des accords de partage du pouvoir pour garantir la stabilité	Dépenses réelles ventilées par secteur	Ministère des finances	Examens institutionnels nationaux	Amélioration des pratiques comptables	Gouvernance Dépenses publiques
Revoir l'efficacité de la loi contre la discrimination et les moyens de renforcer son application	Enquête de suivi des dépenses (par niveau de service)	Parlements et assemblées représentatives Société civile ONG et public	Examen de la gestion des dépenses publiques Enquêtes sur la corruption	Utilisation d'analyses budgétaires orientées sur la pauvreté	Participation Sexe
Garantir une justice indépendante et un système policier fiable	Comptes publics et diffusion de l'information				
Identifier les principaux obstacles à une gestion plus efficace des dépenses publiques, comme faiblesse des salaires réels dans le secteur public ; manque d'unité dans le processus de préparation budgétaire ou entre les plans sectoriels ; et budget double					
Mettre en place des garanties pour assurer la transparence et la responsabilité en matière de budget public et de débours des dépenses					

Tableau 1. Blocs essentiels pour l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté (suite)

Bloc	Données nécessaires	Agents nationaux clés	Autres sources de diagnostic (exemples)	Principaux problèmes d'édification des capacités	Renvois aux autres chapitres du recueil
Comment favoriser une vaste participation au dialogue et à la prise de décisions ?					
Évaluer l'état actuel de la participation, dont la représentativité et la responsabilité des structures de gouvernance	Données collectées pendant le suivi du programme et l'évaluation de l'impact (par sexe, région et localité)	Parlements et assemblées représentatives Société civile ONG Public	Études institutionnelles Nationales Enquêtes d'usagers	Amélioration des structures permettant de diffuser les informations et d'obtenir un feedback	Gouvernance Participation Suivi et évaluation
Diffuser les informations sur les diagnostics de la pauvreté, les choix de politiques et les objectifs pour faciliter la participation					
Chercher à obtenir la participation à la conception des stratégies aux niveaux national et local et consulter la société civile et le secteur privé					
Analyser le feedback sur la mise en œuvre du programme et l'exécution du budget	Données sur les dépenses réelles par classification économique				
Les politiques et programmes sectoriels majeurs (santé, éducation, développement rural et infrastructure) parviennent-ils à réduire la pauvreté ? Que faut-il ?					
Examiner l'impact des principaux programmes sur la distribution : répartition des dépenses entre les ménages, régions et localités urbaines et rurales	Données relatives aux dépenses administratives (par région et niveau de services)	Instituts nationaux des statistiques Universités et groupes de réflexion	Analyse de l'incidence des bénéfiques (par sexe, région, zone urbaine et rurale)	Capacités d'analyse de l'incidence des bénéfiques	Dépenses publiques Chapitres du volume II sur le développement humain, le secteur privé et l'infrastructure
Isoler les sources de problèmes, qu'ils viennent de l'offre (rentabilité de la prestation, ensemble de données, etc.) ou de la demande (contraintes subies par les personnes, ménages et administrations locales)	Données sur la consommation et les revenus des ménages, par région, obtenues à partir d'enquêtes auprès de ménages représentatifs	Secteur privé Ministères sectoriels et des finances Aide extérieure coordonnée Parlement Cabinet	Carte de la pauvreté Revue des dépenses publiques de la Banque Mondiale Évaluations participatives de la pauvreté	Capacité des ministères sectoriels et des administrations locales à fournir des services aux pauvres Capacités réglementaires adéquates	Pauvreté en milieu rural Transport Santé, alimentation et population Éducation Protection Sociale Énergie Participation
Évaluer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques. Quels sont les accords de réduction de la pauvreté en matière de transparence et de responsabilité ?	Enquête d'usagers (par secteur et niveau de services)		Groupes de travail		
Étudier les possibilités de solutions apportées par le secteur privé et le besoin de réformes réglementaires destinées à promouvoir l'expansion	Évaluations participatives				
Étudier les besoins de financement pour les actions prioritaires en faveur des pauvres, basés sur les réaffectations intra et intersectorielles et sur l'accroissement des dépenses au besoin					
Établir des liens entre les politiques et les programmes sectoriels et structurels principaux et identifier une liste des politiques prioritaires à appliquer ou à amender					
Fixer des objectifs intermédiaires et définitifs pour la réduction de la pauvreté liés aux interventions sectorielles					

Tableau 1. Blocs essentiels pour l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté (suite)

Bloc	Données nécessaires	Agents nationaux clés	Autres sources de diagnostic (exemples)	Principaux problèmes d'édification des capacités	Renvois aux autres chapitres du recueil
Pouvons-nous mesurer les progrès réalisés en matière de réduction de la pauvreté et l'impact des politiques et des programmes ?					
Établir des indicateurs quantifiables	Données sur la consommation, les revenus et l'emploi obtenues à partir d'enquêtes auprès des ménages	Instituts nationaux des statistiques Ministères sectoriels ONG	Mesure de la pauvreté, comme ci-dessus, dont évaluations participatives de la pauvreté et rapports sur le développement humain	Il peut s'avérer nécessaire de régulariser la collecte des données et d'en planifier une nouvelle	Suivi et évaluation
Assurer la collecte de données pertinentes (par exemple, comptes nationaux, dépenses budgétaires réelles, systèmes administratifs, enquêtes et études qualitatives) et évaluer la participation de la société civile	Données sur le niveau d'éducation atteint et sur l'utilisation des services de santé obtenues dans les archives administratives	Société civile Ministère des finances Principaux groupes de travail sur la pauvreté			Mesure et analyse de la pauvreté
Décider si les données pertinentes sur les principaux indicateurs de résultats intermédiaires et définitifs sont analysées et leurs résultats diffusés.	Données des comptes nationaux				Participation
Les politiques et programmes principaux sont-ils évalués ? Si ce n'est pas le cas, identifier ceux qui doivent l'être.	Données administratives				Cibles de développement et coûts
Diffuser les résultats et obtenir un feedback de la part des parties prenantes en matière de conception ou de modification des politiques et programmes					

Certains aspects de la section technique centrale du volume I peuvent s'avérer utiles aux nombreuses personnes qui participent à l'élaboration des CSLP, mais, encore une fois, il est possible que seules les personnes ayant le niveau de responsabilité adéquat étudient un chapitre dans son intégralité. Les lecteurs intéressés par un secteur ou un sujet précis sont donc encouragés à se reporter directement à leur domaine d'intérêt, même si chacun des chapitres contient des renvois vers des sections importantes du recueil de références.

Chaque chapitre suit une même approche progressive :

- un court résumé propose une orientation générale sur les sujets qui pourraient être débattus à un niveau hiérarchique supérieur et au niveau des comités directeurs participatifs ;
- des questions et des directives structurées sur l'élaboration ou le renforcement d'une stratégie de lutte contre la pauvreté dans un même secteur et entre secteurs ; et
- des notes techniques sur les procédures à suivre pour les personnes ayant des compétences techniques dans un pays, ainsi que des cas d'étude, des documents ressource et des références.

Les éditions futures du *Recueil de référence pour les stratégies de lutte contre la pauvreté* seront révisées à la lumière des commentaires et du feedback reçus, ainsi qu'à partir de l'expérience d'un pays dans l'élaboration et le renforcement des stratégies de lutte contre la pauvreté. Vous trouverez sur le site web, <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>, des mises à jour régulières des chapitres qui composent ce recueil.