

Vue d'ensemble

Jeni Klugman

Introduction	2
Dimensions de la pauvreté	2
Qu'est-ce qu'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ?	3
Processus d'élaboration ou de renforcement d'une stratégie de lutte contre la pauvreté	5
De la compréhension des effets des actions publiques sur la pauvreté	7
Où en sommes-nous aujourd'hui ?	7
Opportunités économiques : Croissance et accroissement du revenu des pauvres	8
Capacités : Éducation et santé	10
Sécurité	11
Autonomisation : L'influence des pauvres	11
Comprendre les rapports	13
Où voulons-nous aller ?	13
Comment parvenir au but que nous nous sommes fixés ?	16
Mesures macroéconomiques et structurelles destinées à soutenir une croissance durable	16
Améliorer la gouvernance et la gestion du secteur financier	18
Mesures et programmes sectoriels appropriés	19
Coûts réalistes et financement approprié des principaux programmes	20
Comment saurons nous que nous y sommes parvenus ?	23
Conclusion	24
Notes	25
Références	25

Tableaux

1. Principales sources de risques	12
2. Exemples d'indicateurs et de cibles de réduction de la pauvreté	15
3. Procédés possibles pour réduire l'impact des risques	18
4. Identification des objectifs stratégiques et inventaire au niveau sectoriel : exemple de l'éducation au Cambodge	21
5. Quatre domaines clés pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un CSLP	22

Schémas

1. Étapes du déploiement d'une SLP à l'échelle nationale	5
2. Étapes possibles dans l'identification des besoins en données sur la pauvreté et utilisation	9

Encadrés

1. Secteurs prioritaires pour une action publique dans un CSLP	4
2. Processus participatifs	6

Introduction

En dépit de modestes reculs de la pauvreté ces dernières décennies, les progrès n'ont pas été à la hauteur des attentes, notamment dans les pays à faibles revenus. Cette déception a conduit à une analyse rigoureuse des mesures les plus aptes à favoriser la croissance économique et à réduire la pauvreté dans ces pays. On s'inquiète en particulier du niveau de ressources financières alloué à la lutte contre la pauvreté et de la façon dont l'aide, y compris l'assistance de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI), ainsi que l'allègement de la dette ont été apportés. L'ancien modèle de gouvernement technocratique soutenu par les donateurs est jugé incomplet et inefficace. La plupart des praticiens du développement estiment aujourd'hui que l'aide et l'efficacité des mesures dépendent de l'apport de tout un éventail d'agents (dont le secteur privé et la société civile) et également du fonctionnement sain des structures sociétales et institutionnelles dans lesquelles ils opèrent.

Si les piètres performances dans la réduction de la pauvreté ont plusieurs causes, les analystes s'accordent à dire qu'il faut agir à la fois sur le plan de la politique interne et de l'aide extérieure. Ce qui soulève deux questions : (1) comment identifier et mettre en œuvre des stratégies probantes pour lutter contre la pauvreté et (2) comment modifier les partenariats et l'aide provenant de l'extérieur de manière à mieux lutter contre la pauvreté ?

Fin 1999, la Banque mondiale et le FMI ont lancé une nouvelle approche pour apporter une aide à conditions libérales aux pays à faibles revenus.¹ Selon celle-ci, il revient au gouvernement des pays à faibles revenus de préparer leur cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) via un processus participatif. Ces CSLP servent ensuite de base à l'octroi d'une aide extérieure, et à un allègement de la dette, par la Banque mondiale et le FMI. Les CSLP servent également de cadre pour améliorer la coordination de l'aide entre les différents partenaires extérieurs.

Cette nouvelle façon d'aborder les CSLP a été conçue pour répondre à plusieurs objectifs qui complètent l'objectif principal, à savoir lutter contre la pauvreté et ses différentes dimensions dans les pays à faibles revenus. Premièrement, les programmes de réforme politique, si bien conçus qu'ils soient, ont peu de chance d'être durables, voire mis en œuvre, si les pays ne se les approprient pas totalement, en s'appuyant sur un large consensus national. C'est pourquoi il est vital d'accroître cette appropriation des politiques et programmes nationaux par le pays (Collier et Dollar 1998 ; Devarajan et Dollar 2001). Les grands principes de l'initiative CSLP correspondent à ceux du Cadre de développement intégré : la stratégie doit être élaborée par chaque gouvernement au travers d'un processus *tiré par le pays*, qui passe par une vaste participation permettant à chaque *pays de s'approprier* la stratégie et sa mise en œuvre. Deuxièmement, l'appropriation des CSLP par chaque pays pourrait servir de mécanisme reliant le recours à l'allègement de la dette dans le cadre de la stratégie PPTE (pays pauvres très endettés) aux actions publiques de lutte contre la pauvreté, et fournir un cadre pour toute l'aide à conditions libérales accordée par la Banque mondiale et le FMI.

Les premières expériences de cette nouvelle approche laissent penser qu'elle est très prometteuse pour améliorer l'efficacité de l'aide au développement afin de lutter contre la pauvreté dans les pays à faibles revenus. Toutefois, l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de lutte contre la pauvreté (SLP) seront tout à la fois longues et porteuses d'enseignements. Ce *Recueil de référence pour les stratégies de lutte contre la pauvreté* a pour but d'apporter des conseils et des outils analytiques aux pays qui élaborent de telles stratégies. Il propose des principes directeurs généraux, des exemples de meilleures pratiques internationales et des notes techniques destinées aux lecteurs ayant des compétences techniques. Comme expliqué ci-après, il n'a pas vocation à être normatif, ni à apporter « les réponses ».

Dimensions de la pauvreté

La pauvreté a des dimensions multiples, qui vont au-delà de la faiblesse du revenu, comme le souligne le *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001*. Ce recueil prend en compte les dimensions suivantes de la pauvreté.

- **Manque d'opportunités.** Niveaux de revenus et de consommation faibles, généralement par rapport au seuil de pauvreté national. Ce manque est souvent lié au volume du capital humain et des actifs sociaux et corporels, comme les terres et les possibilités du marché qui déterminent les rendements de ces actifs, ainsi qu'à leur répartition. La différence de rendements entre les actifs est également jugée importante.
- **Faibles capacités.** Amélioration faible, voire nulle, des indicateurs de santé et d'éducation dans un groupe socioéconomique donné.

- **Faible degré de sécurité.** Exposition aux risques et aux chocs monétaires susceptibles de se produire aux niveaux national, local, familial ou individuel.
- **Autonomisation.** L'autonomisation est la capacité des pauvres et des autres groupes exclus à participer aux institutions ayant une influence sur leur bien-être, à négocier avec elles, à les changer et à les amener à assumer leurs responsabilités.

Les corrélations empiriques entre ces différentes dimensions de la pauvreté sont extrêmement positives. Analyser la pauvreté par le biais de ses multiples dimensions n'aboutit pas nécessairement à gonfler le nombre de personnes jugées pauvres. En revanche cela permet de souligner les nombreuses privations dont ces mêmes personnes font l'objet.

Si l'on en juge par ce qu'en pensent en général les pays en voie de développement, l'élargissement de ce concept de pauvreté bénéficie d'un soutien solide. Parallèlement à ce large soutien, de nombreux pays reconnaissent que cet élargissement est accompagné de difficultés pratiques et opérationnelles. Ces difficultés se manifestent de différentes manières ; par exemple, si en général l'inclusion des dimensions de vulnérabilité et de sécurité, de manque de pouvoir et d'autonomisation sont bienvenues, nous savons que nous avons une compréhension beaucoup plus limitée de ces dimensions que des dimensions plus traditionnelles ou standard. De plus, le cadre du *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001* n'apporte aucun conseil sur les moyens d'évaluer l'impact relatif de l'action politique sur les différentes dimensions, question qui doit faire l'objet d'un débat national. Enfin, s'il existe de nombreuses synergies entre opportunités, sécurité et autonomisation, on peut procéder dans certains cas à des compromis, au moins à court terme.

Dans la pratique, les interventions visant à réduire la pauvreté œuvreront à augmenter la sécurité des revenus, à renforcer les capacités d'éducation et de santé, et à permettre aux populations qui vivent dans la misère ou près du seuil de pauvreté et à celles qui risquent d'y tomber de parvenir à l'autonomisation.

Qu'est-ce qu'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ?

La communauté internationale pro-développement a imposé à tous les pays à faibles revenus bénéficiant de l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE ou d'un prêt à conditions libérales de la Banque mondiale, par le biais de l'International Development Association, ou du FMI, par le biais de la facilité de réduction de la pauvreté et de croissance, d'élaborer des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté ; ces stratégies figurent au calendrier de quelque 70 pays à faibles revenus.

La quasi totalité des partenaires extérieurs pro-développement a exprimé son soutien massif aux objectifs et aux principes de la nouvelle approche des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, son enthousiasme à la perspective de travailler avec les gouvernements à l'élaboration de stratégies et son intention d'ajuster ses propres programmes de manière à soutenir ces stratégies. Ainsi, l'Union européenne a décidé de baser sur les CSLP ses programmes d'aide quinquennaux dans les pays d'Afrique et de la région Asie Pacifique. Les principaux donateurs bilatéraux, comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni, considèrent que les CSLP jouent un rôle majeur dans l'élaboration de leur politique d'aide au développement. De nombreux gouvernements se sont mis à utiliser le CSLP pour améliorer la coordination de l'aide. À cette fin, des pays tels que le Burkina Faso et l'Ouganda ont présenté leurs stratégies aux donateurs. Certains pays ont également invité les donateurs autres que la Banque mondiale et le FMI à apporter leurs conseils et leur aide afin de préparer de meilleures stratégies de lutte contre la pauvreté. Plusieurs gouvernements ont présenté leurs cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté définitifs ou provisoires, ou leurs projets de CSLP, dans des réunions consultatives ou lors de tables rondes.

Les principes à la base du programme CSLP suggèrent que ces stratégies devraient être :

- tirées par le pays qui se les approprie, formulées et mises en œuvre sur la base de vastes processus participatifs, et dont les progrès sont suivis grâce aux résultats ;
- axées vers les résultats, en se concentrant sur ceux qui bénéficieront aux pauvres ;
- d'une portée globale, reconnaissant la nature pluridimensionnelle des causes de la pauvreté et des mesures destinées à lutter contre elles ;
- orientées vers des partenariats, fournissant une base pour une participation active et coordonnée des partenaires du développement (bilatéraux, multilatéraux, ONG) en faveur du soutien de stratégies nationales ; et
- basées sur des perspectives à moyen et long termes de réduction de la pauvreté, en reconnaissant qu'il est impossible de réduire durablement la pauvreté du jour au lendemain.

Il a été admis que l'élaboration de CSLP nationaux participatifs pouvait prendre du temps. Afin de ne pas retarder le déroulement de l'octroi de l'aide à conditions libérales ou de mesures d'allègement de la dette, un pays peut préparer un CSLP provisoire. Dans ce document, il s'engage, au minimum, à réduire la pauvreté, il expose la nature du problème de la pauvreté et les stratégies mises en place par son gouvernement pour y faire face et propose un calendrier et une procédure d'élaboration d'un CSLP, une matrice politique triennale et un cadre macroéconomique (provisoire au-delà des trois ans).

Jusqu'à présent, la plupart des CSLP-I et des CSLP définitifs ont été préparés par des pays africains, mais aujourd'hui, un nombre important de cadres sont élaborés en Europe et en Asie du Centre, en Amérique latine et dans les Caraïbes et en Asie de l'Est. Le nombre total de cadres remis aux conseils de direction à fin novembre 2001 était de 39 CSLP provisoires et 8 définitifs.

Lorsqu'un gouvernement présente un CSLP aux conseils de direction de la Banque mondiale et du FMI, celui-ci est accompagné d'une évaluation réalisée par les services de la Banque et du FMI. Cette évaluation globale, dite Évaluation conjointe des services (ECS), cherche à savoir si la stratégie présentée constitue une base saine pour recevoir l'aide à conditions libérales du FMI et de la Banque. Une évaluation positive n'indique pas nécessairement que les services sont d'accord avec toutes les analyses, cibles ou actions publiques présentées dans le document, ni qu'ils pensent que ce CSLP représente la meilleure stratégie possible pour ce pays. Elle indique plutôt que les services du FMI et de la Banque mondiale estiment que cette stratégie fournit un cadre crédible au sein duquel ces deux institutions peuvent élaborer leurs programmes d'aide.

Si l'évolution vers une appropriation nationale autorise une plus grande marge de manœuvre quant à la conception et au choix des mesures, l'acceptation par les conseils de la Banque et du FMI reste liée à la conception internationale des actions qui réussissent à réduire la pauvreté. Des documents du conseil antérieurs (voir note 1) définissaient dans leurs grandes lignes cinq éléments de base d'un CSLP définitif. Ils sont repris dans les directives à usage des services qui préparent l'évaluation conjointe. Ces éléments sont :

1. évaluation de la pauvreté et des principaux facteurs qui la déterminent ;
2. définition des objectifs de réduction de la pauvreté ;
3. classement par priorités des actions publiques destinées à réduire la pauvreté ;
4. mise en place d'un suivi systématique des tendances de la pauvreté et évaluation de l'impact des programmes et mesures gouvernementaux ;
5. description des principaux aspects du processus participatif. ²

Les pays à faibles revenus et les donateurs ont demandé de préciser les aspects contenu et processus susceptibles de soulever des inquiétudes des deux conseils. C'est pourquoi cette partie propose des conseils plus précis sur ce que sont les bonnes pratiques, en s'inspirant des directives de l'ECS. L'encadré 1 énumère les domaines prioritaires d'action publique dans un CSLP.

Les conditions initiales diffèrent beaucoup, de même que d'autres facteurs qui détermineront les stratégies de lutte contre la pauvreté. C'est le cas de différences nationales dans

- le type de gouvernement et son degré de représentativité ;

Encadré 1. Secteurs prioritaires pour une action publique dans un CSLP

Les actions publiques prioritaires conçues pour parvenir à une croissance durable et réduire la pauvreté constituent le cœur d'un CSLP. On peut distinguer quatre grands domaines de contenu :

1. politiques macroéconomiques et structurelles destinées à favoriser une croissance durable à laquelle les pauvres pourront participer ;
2. amélioration de la gouvernance, y compris dans la gestion financière du secteur public ;
3. mesures et programmes sectoriels appropriés ;
4. évaluation réaliste des coûts et niveaux de financements appropriés pour les programmes principaux.

Chaque CSLP doit prévoir un traitement général égal de ces quatre domaines. Ce qui est couvert dans chacun de ces domaines diffèrera bien entendu entre les pays. Les jugements présentés dans les ECS s'appuient sur les conditions nationales et doivent être donnés d'après l'importance des progrès réalisés par le pays face à ces problèmes, en les comparant au point de départ.

Les CSLP définitifs doivent résumer les actions publiques prioritaires sur un horizon à trois ans en incluant des tableaux (a) présentant le cadre macroéconomique national ; (b) résumant le programme global de dépenses publiques (capital et dépenses renouvelables) et sa ventilation entre les secteurs principaux ; et (c) une définition des actions politiques et des réformes institutionnelles clés et des dates butoir pour leur mise en œuvre (matrice des mesures).

- la capacité des autorités nationales à engager une démarche participative avec la société civile, la population et les groupes du secteur privé ;
- le degré auquel les groupes de la société civile existent et sont actifs parmi les pauvres ;
- les relations avec les partenaires extérieurs, tels que le programme des Nations unies pour le développement , et d'autres agences onusiennes multilatérales, partenaires bilatéraux, la Banque mondiale et le FMI ;
- la disponibilité des données nécessaires pour mesurer la pauvreté et analyser la nature de la pauvreté et des facteurs qui la constituent ; et
- la capacité à concevoir et à mettre en œuvre des programmes et des mesures sectoriels destinés à lutter contre la pauvreté.

Dans les quelques années à venir, chaque pays fera son apprentissage pratique. La Banque mondiale et le FMI sont favorables à cette expérimentation par les autorités nationales ; les informations fournies dans ce recueil doivent être lues dans cet esprit.

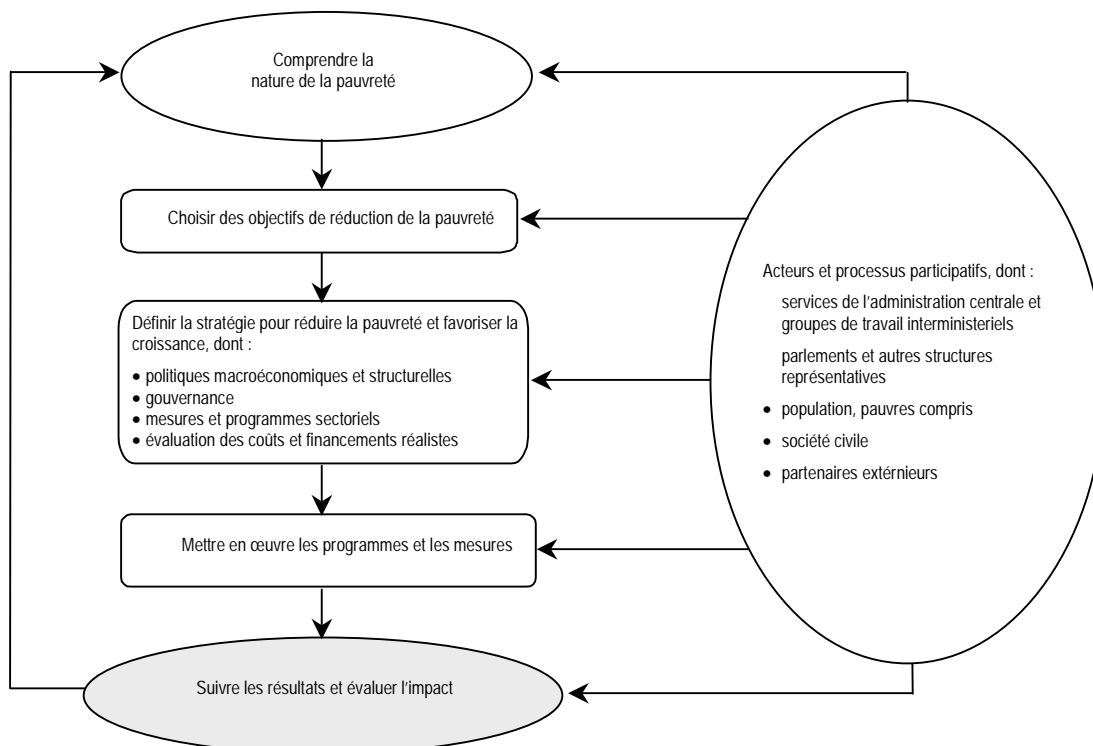
Processus d'élaboration ou de renforcement d'une stratégie de lutte contre la pauvreté

Cette section n'a pas pour vocation de décrire exactement l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté. Ce processus connaîtra d'importantes variations puisqu'il a lieu dans des pays différents, avec des types de gouvernements différents et des situations différentes. Ici, le but est de proposer une suite d'étapes possibles dans la conception et la mise en œuvre et de mettre en exergue les grands points à traiter.

Ce processus se décline en plusieurs phases, même si certains éléments, notamment le processus participatif, se retrouvent dans toutes. Ces phases sont illustrées dans la figure 1. La section suivante s'intéresse à chacune des étapes, l'une après l'autre.

La stratégie devrait être influencée par de vastes consultations menées auprès de la société civile, des groupes de citoyens et des partenaires extérieurs sur la question des priorités et des mesures. Toutefois, la conception et la mise en œuvre du processus de participation est du ressort des autorités nationales. Le chapitre 7, « Participation », fournit des conseils en la matière.

Schéma 1. Étapes du déploiement d'une SLP à l'échelle nationale



Par souci de clarté et pour aider à structurer la description du processus participatif, les évaluations conjointes des services se concentrent sur les points suivants afin de décider si le CSLP a permis une appropriation nationale via la participation :

- processus participatifs au sein du gouvernement (entre les ministères centraux, parlements et administrations infranationales) ;
- participation d'autres acteurs (groupes de la société civile, groupes de femmes, minorités ethniques, instituts de recherche en politique et universitaires, secteur privé, syndicats, représentants de différentes régions du pays, etc.) ;
- participation des partenaires extérieurs bilatéraux et multilatéraux au développement, dont travaux analytiques conjoints destinés à soutenir l'élaboration du CSLP ;
- mécanismes de consultation des pauvres et de leurs représentants ; et
- plans de diffusion du CSLP.

Le CSLP doit récapituler les grandes questions soulevées pendant le processus participatif et leur impact sur le contenu de la stratégie. Il pourrait également indiquer quelle a été l'évolution dans le temps du processus de participation, dont son niveau d'intégration dans les processus décisionnels et politiques mis en place par le gouvernement.

Les CSLP doivent s'appuyer sur d'autres processus gouvernementaux en place et documents liés présentant des plans et des budgets de développement nationaux ou sectoriels, et être cohérents avec ceux-ci. Il est donc tout aussi important de s'appuyer sur les stratégies et plans existants, autant que possible, aux niveaux sectoriel et national. Les stratégies nationales en place, ou plans de développement nationaux qui auraient de toute façon été préparés, si tant est qu'ils soient cohérents avec les principes directeurs de l'approche CSLP, peuvent faire figure de CSLP, comme dans le cas de l'Ouganda avec le plan d'action pour l'élimination de la pauvreté et du PARPA, ou plan d'action pour la réduction de la très grande pauvreté du Mozambique (*Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta*), qui est également antérieur à l'initiative CSLP.

Les CSLP doivent renforcer, en non concurrencer et saper les institutions et processus démocratiques existants. Ils doivent donc être entièrement basés sur les politiques et budgets nationaux déjà approuvés officiellement, et élaborés en suivant les circuits intérieurs idoines, complétés au besoin par un plus haut degré d'ouverture et de transparence que ce qui aurait été obtenu sans cela.

Il existe des liens non négligeables entre la mise en œuvre de la stratégie et le cycle budgétaire annuel, les cadres de dépenses à moyen terme s'il en est et le processus itératif permettant d'intégrer les résultats de l'année précédente et du dialogue en cours aux modifications des mesures et des programmes et aux rapports d'avancement annuels. Le CSLP doit faire partie intégrante du processus de préparation du budget national et des pratiques respectées dans la formulation des mesures et des programmes.

L'encadré 2 présente quelques petits conseils tirés d'une étude rétrospective réalisée sur les processus participatifs dans les pays disposant de CSLP-I et de CSLP définitifs, détaillés au chapitre 7, « Participation ».

Il sera également important de coordonner le soutien des donateurs et de minimiser les chevauchements. Fournir un support pour une meilleure coordination de l'aide est un objectif explicite de l'approche CSLP. Depuis le début, la Banque mondiale et le FMI ont insisté sur le fait que cette initiative échouerait si les CSLP étaient uniquement considérés comme des documents servant de médiateurs entre un État et la Banque mondiale et le FMI. Au lieu de cela, on souhaite que le CSLP soit un instrument majeur permettant à un pays d'élaborer une stratégie sur laquelle les partenaires extérieurs pro-développement pourraient aligner leurs propres programmes de soutien. Ces partenaires doivent également veiller à ce que la stratégie de lutte contre la pauvreté ait une chance réaliste d'être financée. Comme indiqué précédemment, le CSLP formera la base à l'octroi du soutien du FMI dans le cadre de la facilité de réduction de la pauvreté et de croissance, et de la Banque mondiale comme cela est indiqué dans la stratégie d'aide au pays. Après le 1^{er} juillet 2002, toutes les stratégies d'aide au pays dans les pays à faibles revenus se baseront normalement sur un CSLP et présenteront le plan commercial de la Banque mondiale pour étayer le CSLP national.

Encadré 2. Processus participatifs

Les conseils suivants peuvent s'avérer utiles pour élaborer des processus participatifs :

- demander à un comité directeur largement représenté de gérer le processus afin d'encourager une plus grande participation ;
- analyser soigneusement les intérêts perçus chez un échantillon de parties prenantes aussi large que possible ;
- structurer le processus afin qu'il donne lieu à des résultats clairs, qui influenceront ensuite l'élaboration d'une SLP par le biais d'un mécanisme prédéfini, tel qu'une liste de contrôle des idées.

De la compréhension des effets des actions publiques sur la pauvreté

En général, comme le montre le schéma 1, une stratégie de lutte contre la pauvreté complète doit couvrir quatre grandes questions :

1. Où en sommes-nous aujourd'hui ? Le CSLP doit être fondé sur une compréhension de l'ampleur, de la nature et des différentes dimensions de la pauvreté et de ce qui la détermine.
6. Où voulons-nous aller ? Les autorités nationales doivent atteindre un consensus par le biais de vastes consultations sur les objectifs de la réduction de la pauvreté.
7. Comment parvenir au but que nous nous sommes fixés ? C'est le cœur de la stratégie. Cela passe par la sélection et le classement des actions publiques par ordre de priorités.
8. Comment savons-nous que nous y parvenons ? Une approche systématique du suivi de la pauvreté et des indicateurs intermédiaires est essentielle à l'intégrité de l'approche globale.

À côté de la description du processus participatif, ces questions correspondent aux éléments de base d'un CSLP présentés dans l'introduction de ce chapitre. La section suivante présente ce que ces quatre questions impliquent mais, nous l'avons déjà dit, l'ampleur et la nature du traitement varieront considérablement selon les pays.

Où en sommes-nous aujourd'hui ?

Pour évaluer la pauvreté, il faudrait commencer par étudier la nature de la pauvreté en s'appuyant sur les sources de données quantitatives et qualitatives disponibles. Dans la mesure du possible, la description doit prendre en compte la nature pluridimensionnelle de la pauvreté en dépassant les considérations de revenus et de détention d'actifs par les pauvres afin d'englober les dimensions non monétaires de la pauvreté, notamment la situation sur le plan de l'éducation et de la santé, la vulnérabilité aux chocs et la « désautonomisation ». Il est important de décomposer l'analyse pour qu'elle examine, par exemple, les différences entre les divers aspects du bien-être personnel par sexe, région et groupe ethnique.

Dans l'idéal, les autorités nationales doivent compléter un profil statique des pauvres par une analyse des facteurs qui empêchent les personnes démunies de sortir de la pauvreté. Il pourrait inclure les interactions entre les différentes dimensions de la pauvreté. Les techniques requises pour étudier ces dimensions sont présentées au chapitre 1, « Mesure et analyse de la pauvreté ».

Au niveau microéconomique, les autorités nationales doivent s'efforcer de connaître les pauvres : où vivent-ils, quels sont leurs moyens de subsistance et de quel type d'actifs corporels disposent-ils (terres ou autres) ? Les diagnostics portant sur le marché du travail peuvent aider à identifier les points d'achoppement sur lesquels les décideurs pourraient choisir d'intervenir. Les problèmes du marché du travail peuvent prendre de nombreuses formes, comme un taux de chômage officiel élevé ou des perspectives d'emploi sous-payé pour un groupe donné. On pourrait suivre certains indicateurs du type participation de la main d'œuvre et taux de chômage, niveaux et répartition des revenus et productivité ou part officielle et officieuse de l'emploi. Au niveau macroéconomique, une évaluation des impacts de l'ajustement économique et des politiques structurelles sur la croissance et la réduction de la pauvreté serait précieuse.

Plus précisément, les principaux défis majeurs pour diagnostiquer la pauvreté sont ceux-ci.

1. Disponibilité de données adéquates sur la pauvreté :
 - données ventilées par régions et groupes démographiques, y compris par sexe ;
 - données quantitatives complétées par des données qualitatives ;
 - accessibilité des données pour analyse des mesures, notamment en dehors du gouvernement.
2. Analyse destinée à identifier la nature et les causes des manifestations de la pauvreté (définition large) et des tendances dans le temps.
 - Importance des revenus ou de la consommation et des autres dimensions de la pauvreté (santé, dont maladies liées à l'environnement ; éducation ; dégradation des ressources naturelles ; vulnérabilité ; désautonomisation) et leur évolution dans le temps.
 - Analyse des dimensions sexuelles de la pauvreté
 - Répartition des actifs de différentes sortes (naturels, corporels, financiers et humains).
 - Identification des obstacles économiques, sociaux et institutionnels (dont corruption et mauvaise gouvernance) à la lutte contre la pauvreté.

Sont considérées comme pertinentes les données microéconomiques obtenues dans des enquêtes auprès des ménages ou de l'entreprise et les évaluations qualitatives ; les données administratives sur la prestation de services et l'utilisation de ces services ; les revenus et les dépenses budgétaires réelles à différents niveaux du gouvernement et au sein des secteurs. Le manque de données peut de toute évidence entraver l'analyse. Le schéma 2 présente une sorte d'arbre de décision qui décrit comment avancer en fonction de la disponibilité des données et des besoins de manière à réaliser un diagnostic de pauvreté et à suivre les progrès.

Évaluer les impacts des mesures et des programmes passés sur la croissance et la répartition est une tâche difficile, en grande partie parce que les données et les systèmes de suivi et d'évaluation sont dans l'ensemble médiocres, et que l'on dispose rarement d'évaluations quantitatives rigoureuses. Néanmoins, juger de l'efficacité et de l'impact des politiques passés, même de manière qualitative, revêt une importance cruciale pour améliorer les stratégies dans le temps. Les domaines ouverts à étude sont entre autres l'impact des politiques macroéconomiques, dont la capacité à réagir face aux chocs exogènes, et les politiques structurelles et sectorielles, dont les impacts sur la répartition des réformes et politiques passées en matière de développement du secteur privé, de fonctionnement des marchés des produits et des facteurs de production et de gestion de l'environnement. L'équité, l'efficacité et l'efficience des schémas existants de dépenses publiques, de prestations de services et des systèmes de gestion budgétaire sont importantes (voir chapitre 6, « Dépenses publiques »).

Toute stratégie de lutte contre la pauvreté axée sur les résultats requiert généralement des autorités nationales qu'elles renforcent leurs systèmes statistiques en place de manière à ce que les informations vitales révélées par les enquêtes et les données administratives et budgétaires soient fiables et disponibles de manière opportune. Dans de nombreux pays, une amélioration des systèmes statistiques pourrait représenter une partie substantielle de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Vous trouverez d'autres conseils sur les moyens d'élaborer ou de renforcer vos capacités statistiques, et d'obtenir le soutien des donateurs, au chapitre 5, « Renforcement des outils statistiques ». Les partenaires extérieurs pourraient fournir un financement et des ressources dans bon nombre de ces domaines.

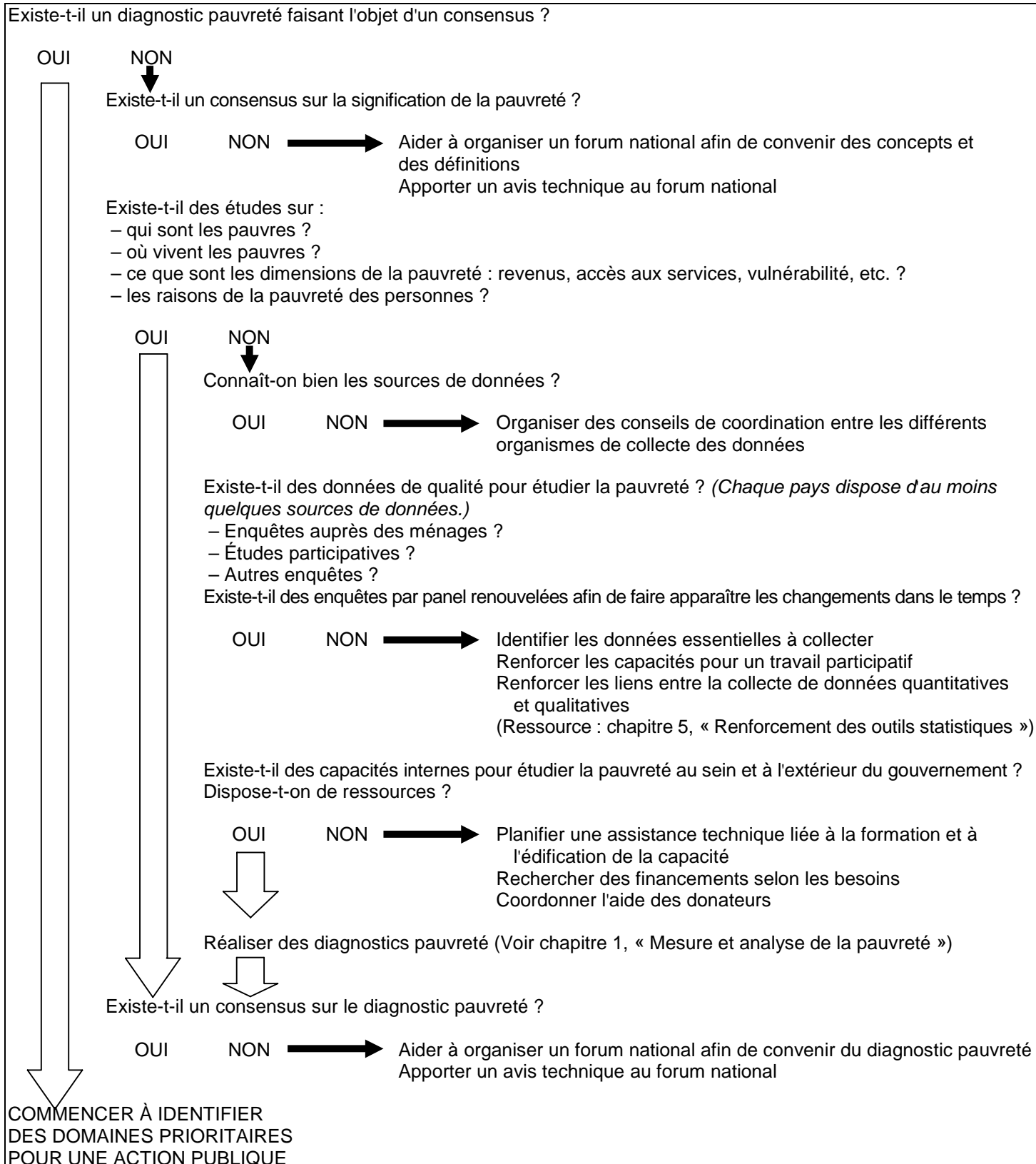
La section suivante propose un cadre permettant de comprendre la pauvreté et ses causes, ainsi que les dimensions d'opportunités, de capacités, de sécurité et d'autonomisation. Elle vise à illustrer certains liens et interrelations de causalité clés et non de donner une liste détaillée. Plusieurs de ces thèmes sont tirés d'autres chapitres de ce recueil.

Opportunités économiques : Croissance et accroissement du revenu des pauvres

Maintes études statistiques confirment qu'une croissance économique rapide est le moteur de la réduction de la pauvreté, qu'elles utilisent des mesures de pauvreté fondées sur le revenu ou non. Certaines politiques nationales, soutenant une gestion macroéconomique prudente, une plus grande ouverture des marchés et un environnement stable et prévisible propice à l'activité du secteur public, ont un impact important sur la croissance durable. La stabilité macroéconomique est un préalable important à l'obtention de taux de croissances supérieurs. Elle permet d'éviter les crises de balance des paiements et la reprise de l'inflation, deux situations qui ont des répercussions négatives sur la pauvreté (voir chapitre 12, « Problèmes macroéconomiques »). Une forte inflation peut également mettre un frein à l'expansion économique et limiter les opportunités pour les pauvres d'acquérir les actifs nécessaires pour se protéger des variations brutales de revenus. Mais acquérir des actifs n'est pas déterminé par les seules forces du marché. Les structures réglementaires et judiciaires, de même que les forces politiques, sociales et démographiques, ont également une influence sur la capacité des pauvres à acquérir un éventail d'actifs financiers et humains ayant des taux de rendement élevés et stables. La croissance dépend en outre de plusieurs facteurs qui échappent au contrôle des gouvernements des pays en voie de développement, comme la météorologie et les échanges (quotas et termes de l'échange) et les politiques d'aide étrangère dans les pays industrialisés.

Lorsque l'on supprimait les barrières à l'accès aux produits nouveaux, aux technologies nouvelles et aux possibilités d'investissement (par le commerce, les investissements et la libéralisation des marchés financiers) la croissance économique était en général au rendez-vous. Les politiques structurelles destinées à améliorer le fonctionnement des marchés sont donc cruciales. De même, une bonne gouvernance est essentielle pour accélérer les investissements privés et donc la croissance économique.

Schéma 2. Étapes possibles dans l'identification des besoins en données sur la pauvreté et utilisation



Un marché du travail qui fonctionne bien joue un rôle central dans la lutte contre la pauvreté (voir par exemple chapitre 15, « Pauvreté en milieu rural »). C'est pourquoi éliminer les obstacles à la création d'emploi, notamment au sein des petites et moyennes entreprises, et créer un environnement favorable au développement du secteur privé seront deux éléments importants de la stratégie globale de lutte contre la pauvreté.

Différents types de dotation en actifs influencent directement le bien-être des pauvres, dont les suivants.

- **Capital humain.** Investir dans le capital humain est la manière la plus largement acceptée d'accroître la base d'actifs dont disposent les pauvres. Il existe une relation étroite entre par exemple santé et revenus de la main d'œuvre agricole et éducation et niveau de revenus supérieurs dans des activités non agricoles. Améliorer la gouvernance afin de réduire le détournement des ressources publiques destinées aux pauvres et modifier les allocations budgétaires en faveur des pauvres sont deux autres actions qui encourageront l'accumulation de capital humain parmi les pauvres. Élargir les perspectives d'emploi pour les pauvres peut également permettre à des groupes à faibles revenus d'acquérir des compétences (voir chapitres 6, « Dépenses publiques » ; 8, « Gouvernance » ; 18, « Santé, alimentation et population » et 19, « Éducation »).
- **Infrastructure.** Le manque d'accès des pauvres à une quantité et une qualité minimum de services d'infrastructure (en particulier eau potable, assainissement, transports, électricité et technologies de l'information et de la communication) peut engendrer des conditions de vie insalubres et réduire la capacité des pauvres à faire usage des services sociaux, à participer à des activités productives et à trouver un emploi. Les activités non agricoles tendent à être plus développées dans les zones mieux desservies par l'infrastructure rurale (voir chapitres 15, « Pauvreté en milieu rural » et 20, « Prologue à Secteur privé et infrastructure »).
- **Terres.** L'accès à la terre peut augmenter par le biais de réformes agraires, de libéralisation du marché foncier et d'améliorations dans le fonctionnement de ce type de marchés. La sécurité d'occupation peut stimuler les investissements destinés à accroître la productivité agricole et à promouvoir le développement d'un marché foncier efficace (voir chapitres 8, « Gouvernance » ; 15, « Pauvreté en milieu rural » ; et 16, « Pauvreté en milieu urbain »).
- **Crédit.** L'accès aux services financiers est souvent problématique pour les pauvres, en partie parce qu'ils ne disposent pas des garanties matérielles nécessaires pour obtenir un prêt. Mais il est souvent difficile d'élargir l'accès au crédit aux pauvres parce qu'ils n'ont pas accès aux établissements officiels et privés qui disposent de sources de crédit et aux informations sur les systèmes de crédit (voir chapitre 15, « Pauvreté en milieu rural »).

Afin de rompre le cercle vicieux de la pauvreté, il est essentiel de comprendre dans quelle mesure ceux qui sortent de la misère rassemblent en général certain actifs ou ont pu accéder à un actif catalyseur dans chaque contexte local. Par exemple, la sécurité d'occupation peut faciliter l'accès au crédit. Des progrès simultanés dans l'accès aux services financiers et l'accès à une formation aux compétences nécessaires pour gérer une petite entreprise ou aux nouvelles techniques agricoles peut améliorer l'impact d'une plus grande sécurité d'occupation parmi les petits exploitants propriétaires.

Capacités : Éducation et santé

Niveau d'éducation faible, maladie, malnutrition et fécondité élevée sont des facteurs qui jouent un rôle important dans la pauvreté monétaire. Et les capacités d'éducation et de santé sont deux des dimensions principales du bien-être de chacun.

Différents facteurs et acteurs influencent les possibilités pour les pauvres de s'instruire et de jouir d'une bonne santé. Les mesures et les actions prises par l'État sont importantes, mais les prestataires de services privés d'éducation et de soins, les interactions entre le secteur public et le marché, les normes et les pratiques sociales et le comportement individuel et familial jouent aussi des rôles majeurs. Par exemple, les résultats en matière de santé infantile dépendent des choix alimentaires réalisés au niveau du foyer et de l'accès aux soins (sans oublier la qualité de ceux-ci).

Les mesures et les actions prises par le gouvernement peuvent être élaborées de manière à accroître l'instruction et la santé parmi les personnes qui en ont le plus besoin. Un profil des résultats en matière d'éducation et de santé par groupe de revenus permettra d'identifier les groupes les plus mal lotis et les grands corrélats (lieu, sexe, etc.) liés à l'indigence (voir chapitre 1, « Mesure et analyse de la pauvreté »).

Il faut identifier les causes sous-jacentes de la faiblesse des capacités humaines afin de mieux orienter les actions publiques :

- Les écarts de capacités résultent-ils des différences dans l'utilisation des services en question par les pauvres et les non pauvres (par exemple, dans les centres de soin), d'une inégalité dans l'accès physique aux services, ou de contraintes au niveau du foyer ?
- La mauvaise qualité des routes dans les campagnes et à proximité des villes limite-t-elle l'accès aux services d'éducation et de santé et aux opportunités d'emploi dans les zones urbaines et rurales ?
- Existe-t-il des barrières sociales, comme la discrimination légale ou l'exclusion de groupes des services public, qui limitent l'accès et l'utilisation des services de santé et d'éducation parmi les pauvres ?
- Les schémas de dépenses publiques dans les secteurs de l'éducation et de la santé sont-ils biaisés au détriment des pauvres (voir chapitre 6, « Dépenses publiques ») ?
- Les dépenses militaires épuisent-elles les ressources budgétaires destinées aux actions de lutte contre la pauvreté dans les secteurs sociaux prioritaires ?
- Les mesures de protection sociales touchent-elles les plus démunis ou profitent-elles à des groupes politiquement puissants ?

Les chapitres 17, « Protection sociale » ; 18, « Santé, alimentation et population » ; 19, « Éducation » ; et 22, « Transports », proposent des lignes directrices pour pousser l'analyse au niveau sectoriel. Il existe également d'importantes relations intersectorielles (voir chapitres 6, « Dépenses publiques » et 8, « Gouvernance » pour de plus amples informations sur les synergies intersectorielles).

Sécurité

L'insécurité peut se comprendre comme la vulnérabilité face à une diminution du bien-être. L'événement qui déclenche ce déclin peut survenir aux niveaux microéconomique ou familial (une maladie ou un décès par exemple) ; intermédiaire ou communautaire (pollution ou émeutes) ; ou national ou international (catastrophes nationales ou chocs macroéconomiques). Dans les zones rurales pauvres, les plus gros risques touchent les récoltes (voir chapitre 15, « Pauvreté en milieu rural »). Cette vulnérabilité ne doit pas être imprévue. En revanche, elle peut être saisonnière. Partout, le risque de maladie est une grande préoccupation des pauvres (voir chapitre 18, « Santé, alimentation et population »). Le chapitre 12, « Problèmes macroéconomiques », analyse les origines des chocs macroéconomiques qui abaissent le niveau de vie des pauvres. Pour certains groupes, les réformes structurelles pourraient être associées à une augmentation de la vulnérabilité à court terme. Voir chapitre 1, « Mesure et analyse de la pauvreté » pour les explications de la mesure de la vulnérabilité.

Une baisse du revenu a des conséquences bien plus graves pour les pauvres que pour les mieux nantis parce que les pauvres ne disposent bien évidemment pas des actifs nécessaires (ou n'ont pas accès à l'assurance ou au crédit) pour les protéger contre les chocs monétaires. Les risques à l'échelle microéconomique peuvent être compensés dans une certaine mesure par des actions au niveau familial, mais aux niveaux intermédiaire et macroéconomique, il faut que les actions publiques réduisent les risques posés par le choc ou aident à en compenser les effets négatifs.

Les pauvres adoptent plusieurs stratégies afin de réduire ces risques et d'y faire face, en constituant une épargne de sécurité et en partageant les risques de manière informelle au niveau du groupe via les réseaux familiaux et communautaires. Néanmoins, le degré de consommation tend à varier fortement parmi les pauvres, en partie parce que les réseaux communs peuvent se trouver confrontés à des chocs simultanés, tels que les effets d'une mauvaise récolte.

On pourrait évaluer l'ampleur et la nature de la vulnérabilité d'un pays aux chocs exogènes, et l'impact de ces chocs sur les pauvres. Car ces sources de vulnérabilité peuvent réduire les chances de réussite d'une stratégie de lutte contre la pauvreté. Dans le même temps, bien comprendre ces sources permet d'élaborer des mesures pour réduire le risque. Ainsi, on pourrait lier l'analyse de la pauvreté aux informations relatives aux pénuries alimentaires et à l'évolution des prix relatifs de manière à identifier les stratégies de protection sociale spécifiques requises pour réduire les risques qu'encourent les groupes vulnérables. L'investissement public dans des programmes de sécurité probants peut constituer un élément important d'une stratégie à long terme en faveur de la croissance et de la réduction de la pauvreté.

Autonomisation : L'influence des pauvres

L'accès aux institutions gouvernementales et aux processus sociaux qui définissent la politique publique, et l'influence sur ces éléments, sont une dimension importante de l'autonomisation. Le niveau d'autonomisation parmi les pauvres augmente à mesure que ceux-ci accèdent aux opportunités

commerciales, développent les capacités humaines et renforcent la sécurité des revenus. Alors qu'ils gagnent en autonomie, les pauvres sont capables d'influencer les débats sur la politique publique en précisant dans quelle mesure les politiques et les programmes qui composent les stratégies de lutte contre la pauvreté répondent à leurs besoins.

Tableau 1. Principales sources de risques

	<i>Micro</i>	<i>Intermédiaire</i>	<i>Macro</i>
Naturelles		Précipitations Glissements de terrains Éruptions volcaniques Animaux nuisibles	Séismes Inondations Sécheresses Grands vents
Environnementales	Pollution de l'air ambiant	Pollution Déboisement Dégradation des sols Désertification	
Santé	Maladie Accident Handicap Décès	Épidémie SIDA	
Sociale	Criminalité Violences familiales	Terrorisme Gangs	Conflits civils Guerre
Économique	Chômage Mauvaises récoltes		Forte inflation Balance des paiements, crise financière Conditions du choc commercial Chute de la croissance

Source : adapté de Holzmann et Jorgensen (1999).

La nature des processus démocratiques formels pèsera sur cette capacité. Les expériences quotidiennes sont tout aussi importantes (aller se faire soigner au dispensaire par exemple), de même que les activités extragouvernementales, y compris la mobilisation des pauvres par le biais de leurs propres organisations de défense de leurs droits.

L'autonomisation est un processus actif qui intervient à différents niveaux. Ceux-ci sont influencés par un ensemble de facteurs qui, bien que différents, se recoupent.

- **Au niveau du foyer**, l'autonomisation se rapporte à l'inégalité au sein de la famille, à l'accès aux ressources et au degré de contrôle sur elles ainsi qu'au processus décisionnel (comme nombre d'enfants désirés ou recours à la contraception).
- **Aux niveaux de la communauté, de la région et du pays**, l'inégalité de l'accès aux ressources et les interactions sociales ont une incidence sur les disparités entre les sexes et sur les résultats de l'autonomisation des différents groupes économiques, ethniques ou religieux. L'autonomisation, c'est aussi la représentation dans les organes de décision officiels à l'échelon local et national. Une plus grande transparence et une plus grande prise de responsabilité augmentent la capacité des pauvres à accéder aux ressources publiques et aux institutions qui affectent leur vie. Grâce à la transparence, les pauvres ont plus de chances d'être traités avec équité et respect.

Si de toute évidence il est difficile de quantifier les résultats de l'autonomisation, il est en revanche possible d'identifier les facteurs intermédiaires pouvant refléter la capacité des pauvres à accéder aux institutions de l'État et aux processus sociaux, et d'y avoir une influence (voir tableau 2). Plusieurs chapitres, en particulier les chapitres 8, « Gouvernance », 7, « Participation », et 10, « Sexes » traitent en détail des méthodes de diagnostic et des options de mesures et de programmes en rapport avec l'autonomisation.

Les obstacles qui empêchent les pauvres de contribuer à la croissance économique et d'en tirer le maximum de bénéfices pourraient être identifiés : lente croissance de l'agriculture et de l'économie rurale en général, accès limité aux services de base et obstacles institutionnels qui accordent bien peu de voix et de contrôle aux pauvres vis-à-vis du type de services qui leur sont proposés par exemple. S'y ajoute l'analyse du degré auquel la non-observance des normes de travail fondamentales (discrimination sexuelle sur le marché du travail, ou travail des enfants inadapté à leurs besoins développementaux) constitue un problème.

Comprendre les rapports

Au niveau national, toute stratégie de lutte contre la pauvreté doit identifier et traiter les rapports et les complémentarités entre les secteurs, l'interdépendance entre les performances sectorielles et macroéconomiques et le fonctionnement social et institutionnel global. Dans de nombreux pays, on comprend assez bien les caractéristiques de la pauvreté, mais ce sont les liens entre les différents choix d'interventions publiques d'un côté et les inégalités et la pauvreté de l'autre, qui sont souvent mal exprimés. Le volet participatif d'une telle stratégie pourrait d'abord commencer par un exercice d'écoute destiné à obtenir un feedback sur les services et les interventions de l'État.

La notion de causalité est elle-même problématique quand il s'agit d'identifier les facteurs clés qui déterminent la pauvreté (voir chapitre 1, « Mesure et analyse de la pauvreté »). Plusieurs distinctions sont d'importance égale.

- **Pauvreté chronique et transitoire.** Rien d'étonnant à ce qu'à types de pauvreté différents, ont ait des facteurs déterminants différents. Parmi les personnes qui souffrent de pauvreté chronique, il faut distinguer celles qui ont une activité économique (aptées au travail) de celles qui n'en ont pas (enfants, personnes âgées, handicapés et déficient mentaux). En ce qui concerne la pauvreté transitoire, il faut distinguer la pauvreté que l'on peut (imparfaitement) anticiper, comme la pauvreté saisonnière dans les foyers agricoles, de la pauvreté qu'on ne peut prévoir en raison par exemple de chocs macroéconomiques.
- **Facteurs à court terme et facteurs à long terme.** Certains facteurs peuvent avoir un impact immédiat, quand d'autres ont des effets à plus long terme. Un faible investissement dans l'éducation des enfants aura par exemple des effets à long terme sur la pauvreté.
- **Causes directes contre indirectes.** Une bonne part de l'analyse économétrique des facteurs déterminants de la pauvreté identifie des causes directes sans tenter de révéler des processus plus fondamentaux dont ces facteurs sont en fait des symptômes. Ainsi, avoir un nombre élevé d'enfants est un exemple de cause qui pourrait bien être un symptôme.
- **Sensibilité ou non à une modification par l'action publique.** Les facteurs de causalité ne peuvent pas tous être touchés par l'action publique, du moins, pas à court terme. Toutefois, les faits sensibles à un changement grâce à l'action publique varient dans le temps, en partie parce que cela dépend de la volonté politique des gouvernements, de la capacité de la fonction publique et des normes sociales plus larges.

Où voulons-nous aller ?

Les diagnostics pauvreté, basés sur des informations qualitatives et quantitatives, devraient permettre au pays d'indiquer des cibles à moyen et long termes, axés sur les résultats. Ces cibles devront être liées aux politiques macroéconomiques, structurelles et sociales présentes et futures qui, toutes ensemble, forment une stratégie globale permettant de parvenir à ces résultats. S'accorder sur les objectifs nationaux permet de focaliser les efforts et les ressources et de définir des priorités. Définir des cibles précises favorise la transparence du processus d'allocation des ressources et donne un repère permettant de suivre les progrès. De même, définir des objectifs et des cibles précis permet de mobiliser les ressources extérieures.

Objectifs, indicateurs et cibles sont détaillés au chapitre 4, « Cibles de développement et coûts ». Voici quelques définitions utiles.

- **Objectifs.** Ce que les autorités nationales souhaitent atteindre ; souvent exprimées en termes non techniques, qualitatifs : « réduire l'inflation », « éliminer la pauvreté », « encourager la création d'emplois » ou « supprimer l'analphabétisme » par exemple.
- **Indicateurs.** Variables utilisées pour mesurer les objectifs : par exemple, « pauvreté » mesurée par un niveau de consommation inapte à satisfaire les besoins alimentaires minimum et autres besoins (« seuil de pauvreté »), nombre d'enfants ayant terminé leur scolarité primaire, etc.
- **Cibles.** Niveau des indicateurs qu'un pays veut atteindre à une date donnée : par exemple, « réduire la pauvreté économique de 10 % d'ici 2004. » Ces cibles sont exprimées soit par des estimations ponctuelles soit par une fourchette cible (de 10 à 15 %).

Pour suivre les progrès, il faut utiliser à la fois les indicateurs macroéconomiques et les indicateurs de pauvreté. Ceux-ci doivent refléter tant les facteurs macroéconomiques déterminants de la croissance économique que les obstacles à la réduction de la pauvreté à l'échelle microéconomique. Le choix des indicateurs et des cibles doit être guidé par la situation du pays.

Toute stratégie de lutte contre la pauvreté peut préciser des ensembles d'indicateurs et de cibles pour le plus long terme mais également pour suivre les progrès sur une base annuelle. Ce faisant, il ne faut pas oublier certains points.

Premièrement, il faut définir des indicateurs et des cibles à long terme pour des objectifs clés de réduction de la pauvreté, en accord avec la vision à long terme du pays qui naît, entre autres, des processus participatifs. Dans ces indicateurs d'objectifs à long terme doivent figurer des mesures des progrès économique et du dénuement physique (croissance du revenu par habitant et mesures de l'incidence et de l'ampleur de la pauvreté par exemple) ainsi que des mesures relatives aux capacités humaines (comme mesures de santé et d'éducation ventilées par sexes si possible). Le choix des indicateurs et des cibles dépendra de toute évidence de la position de départ du pays et des types de données disponibles aujourd'hui et demain. Parallèlement, les autorités pourraient se servir des comparaisons à l'échelle internationale des principaux indicateurs sociaux liés aux objectifs de développement pour le millénaire, même si les indicateurs appropriés, et les cibles exactes, varient selon les pays.

Deuxièmement, il faut définir des indicateurs et des cibles annuelles pour des facteurs déterminants essentiels à la réussite des objectifs de réduction de la pauvreté ; en général ce seront des variables d'entrée et de sortie (ou des indicateurs intermédiaires de progression). Le tableau 2 présente un ensemble d'indicateurs possibles que peut choisir un pays (attention, ce tableau n'est pas exhaustif). C'est indispensable pour suivre les progrès, vu les délais importants, à la fois pour rédiger des rapports et pour réaliser des objectifs à long terme. Ainsi par exemple, l'objectif à long terme visant à améliorer le taux d'alphabétisme pourrait se traduire en cibles annuelles (intermédiaires) couvrant, par exemple, le taux d'inscription scolaire primaire. Tout indicateur connu pour réagir aux changements de conditions économiques ou de progrès dans la prestation de services publics pourrait servir d'indicateur intermédiaire.

Troisièmement, la ventilation par région et sexe dans les indicateurs choisis devrait mieux refléter les changements de conditions économiques et sociales parmi les pauvres. Bon nombre des indicateurs proposés ci-après sont déjà régulièrement suivis par les ministères et les donateurs dans les pays à faibles revenus. La dernière colonne du tableau 2 présente les objectifs de développement pour le millénaire qui relèvent des divers domaines de la lutte contre la pauvreté.

Pour choisir les objectifs et les cibles, il serait possible de se baser sur la situation actuelle du pays et sur ce que l'on sait de ce qu'un pays peut et ne peut pas atteindre. Outre les cibles au niveau national, des cibles spécifiques peuvent être définies pour, par exemple, les femmes et les filles de certains groupes de la société. Un dialogue direct avec les groupes pauvres et vulnérables, de même que des consultations avec des organisations de la société civile à l'échelon local et central, fournit un mécanisme au pays pour que celui-ci parvienne à une compréhension commune des priorités (voir chapitres 3, « Suivi et évaluation » ; 4, « Cibles de développement et coûts » ; et 7, « Participation »).

Quatrièmement, il est important de ne pas oublier qu'il peut s'avérer plus difficile d'obtenir des améliorations marginales des indicateurs de pauvreté à mesure que le niveau des indicateurs progresse. Par exemple, il est plus ardu de réduire la pauvreté économique de 10 à 0 % que de 40 à 30 % parce qu'il est de plus en plus difficile d'améliorer les conditions du groupe le plus désavantagé.

En résumé, ce que l'on attend des cibles, indicateurs et suivi, peut être détaillé comme suit.

Premièrement le CSLP doit définir des objectifs (monétaires et non-monétaires) à moyen et long termes pour réduire la pauvreté, des indicateurs de progrès et également des cibles à visée annuelle et à moyen terme. Ces indicateurs et cibles doivent être appropriés vis-à-vis de l'évaluation de la pauvreté et de la capacité institutionnelle à assurer un suivi et également cohérents avec les choix politiques proposés dans la stratégie.

Deuxièmement, il est important de faire preuve de sélectivité dans le choix des indicateurs et des cibles : on doit pouvoir les suivre, et ils doivent être cohérents avec les actions publiques prioritaires et la capacité. Dans le même temps, indicateurs et cibles doivent saisir de manière adéquate les disparités par groupe social, sexe et région. Pour les cibles à long terme et les indicateurs et cibles à plus brève échéance, il faut faire preuve de sélectivité de manière à ce que le nombre et le type d'indicateurs choisis soient cohérents avec la capacité du pays à assurer un suivi. Les cibles choisies pourraient être une fourchette de valeurs au lieu d'un chiffre unique. Il est important de souligner que les cibles ont uniquement une visée indicative dans la mesure où les résultats du suivi constituent un point de départ pour évaluer les progrès du pays, associés à la prise en compte des mesures et des facteurs exogènes qui ont déterminé les résultats.

Tableau 2. Exemples d'indicateurs et de cibles de réduction de la pauvreté

	<i>Indicateurs intermédiaires (données et résultats)</i>	<i>Indicateurs de résultat final (résultats et impact)</i>	<i>Objectifs de développement international</i>
Pauvreté et inégalités	<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage de routes en bon état • Possession d'actifs productifs (terres, bétail ou autre capital physique) 	<ul style="list-style-type: none"> • Compte de pauvres • Écart de pauvreté • Revenu moyen • Coefficient de Gini • Ratio quintile 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction de la pauvreté extrême de moitié d'ici 2015 • Mise en œuvre d'une stratégie nationale pour un développement durable d'ici 2005
Stabilité macroéconomique	<ul style="list-style-type: none"> • Inflation • Fluctuations des taux de change • Chômage • Déficit budgétaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de croissance par habitant • Chômage 	<ul style="list-style-type: none"> • Inversement des tendances de perte de ressources environnementales d'ici 2015
Sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de chômage • Variabilité dans la production de denrées de base • Dépenses pour programmes de grands travaux et nombre de bénéficiaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Variabilité de la consommation alimentaire • Variabilité des revenus • Emaciation des enfants • Prévalence de la malnutrition • Taux de mortalité due à la violence 	
Santé	<ul style="list-style-type: none"> • Vaccination des enfants (%) (rougeole, DPT3, complète, inexistante) • Traitement de la diarrhée chez l'enfant (%) • Traitement d'infections respiratoires aiguës de l'enfant (%) • Aide à l'accouchement (%) (médecin, infirmière ou sage-femme qualifiée ; % en milieu hospitalier, % au domicile) • Utilisation d'un moyen de contraception moderne (%) • Âge à la naissance du premier enfant • Apport de vitamine A aux enfants • Utilisation de combustible pour la cuisine 	<ul style="list-style-type: none"> • Bébé de faible poids à la naissance (% de naissances) • Taux de mortalité infantile • Taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans • Enfants retardés (%) • Enfants chétifs (%) • Enfants souffrant d'infections respiratoires (%) • Taux de fécondité des adolescentes • Prévalence de l'anémie • Taux de fécondité total • Taux d'infection par les MST • Prévalence du VIH chez l'adulte • Prévalence de la tuberculose • Espérance de vie à la naissance 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction de la mortalité des nouveau-nés et des enfants des deux tiers d'ici 2015 • Réduction de la mortalité maternelle des trois quarts d'ici 2015 • Accès universel aux services de santé de la reproduction d'ici 2015
Éducation	<ul style="list-style-type: none"> • Dépenses pour l'éducation primaire en pourcentage du produit intérieur brut • Pourcentage d'écoles en bon état • Ratio élèves-professeurs • Taux d'absentéisme des enseignants 	<ul style="list-style-type: none"> • Notes en mathématiques et en science des élèves de CE2 • Notes de mathématiques en 5^e et 4^e • Taux d'analphabétisme chez les adultes • Taux d'analphabétisme chez les femmes • Ratio d'inscription net (niveaux primaire, secondaire et supérieur et par sexe) • Élèves terminant le CM1 (% cohorte) • Filles atteignant le CM2 (% cohorte) • Espérance de vie scolaire des filles • Taux de redoublement (par niveau de scolarité et par sexe) • Nombre moyen d'années de scolarité des adultes 	<ul style="list-style-type: none"> • Éducation primaire universelle d'ici 2015 • Suppression des disparités entre les sexes dans l'éducation d'ici 2005
Autonomisation	<ul style="list-style-type: none"> • Accès aux médias et à Internet • Nombre de partis en lice aux dernières élections parlementaires • Nombre de journaux quotidiens • Taux d'alphabétisme chez les femmes • Degré de contrôle des femmes sur leur revenu • Nombre de stations de télévisions et de radio 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de femmes au parlement et au gouvernement • Pourcentage de la population votant aux élections parlementaires (par sexe) • Prévalence de la violence familiale • Pourcentage de la population incarcérée sans chef d'accusation 	

Troisièmement, la stratégie de lutte contre la pauvreté doit relever le défi qui consiste à élaborer des systèmes de suivi et d'évaluation adéquats et durables. Cela soulève à son tour différentes questions traitées aux chapitres 3, « Suivi et évaluation » et 5, « Renforcement des outils statistiques », dont la transparence des accords et des résultats dans le suivi du CSLP, avec la prestation de services aux pauvres et l'utilisation adéquate des résultats du suivi et de l'évaluation dans la formulation de la politique.

Comment parvenir au but que nous nous sommes fixés ?

Les actions publiques prioritaires conçues pour parvenir à une croissance durable et réduire la pauvreté constituent le cœur d'une stratégie de lutte contre la pauvreté. Ces priorités doivent être clairement établies et incorporées de manière à prendre en compte ce que l'on sait des liens entre les différentes mesures, de leur ordonnancement idoine et de la contribution escomptée des actions politiques à l'achèvement des objectifs à long terme et des indicateurs intermédiaires. Un bon CSLP doit présenter des priorités d'actions publiques clairement définies, appropriées et réalisables à la lumière du diagnostic, des cibles, de leurs coûts estimés, des ressources disponibles, des capacités institutionnelles et de l'efficacité des mesures passées.

Afin de préciser la nature de cette tâche, il est utile de distinguer quatre grands domaines de contenu qui peuvent être couverts dans une stratégie de lutte contre la pauvreté.

1. Politiques macroéconomiques et structurelles destinées à favoriser une croissance durable à laquelle les pauvres pourront participer.
2. Moyens d'améliorer la gouvernance, y compris gestion financière du secteur public.
3. Mesures et programmes sectoriels appropriés.
4. Évaluation réaliste des coûts et niveaux de financements appropriés pour les programmes principaux.

Cette partie traite de ce qu'impliquent chacun de ces domaines, en soulignant ce qu'on attend d'un CSLP. Ce qui est couvert dans chacun de ces domaines diffèrera bien entendu entre les pays. Il est important de répéter qu'il est peu probable qu'un seul CSLP, notamment la première fois, couvre de façon systématique tous les sous-sujets énumérés dans ces quatre domaines. Les évaluations conjointes par les services de la Banque mondiale et du FMI jugeront si, dans l'ensemble et en ce qui concerne ces quatre domaines, le CSLP est satisfaisant, en matière de conditions nationales, et évalueront l'ampleur des progrès réalisés par le pays pour traiter ces questions.

Mesures macroéconomiques et structurelles destinées à soutenir une croissance durable

Une gestion macroéconomique prudente est un préalable à la croissance. Stabilité macroéconomique et prévention ou suppression des distorsions importantes dans l'économie et les coûts en terme de manque de croissance et de distribution négative, sont des conditions nécessaires pour poser les bases d'une réduction durable de la pauvreté. C'est pourquoi l'adoption ou la persistance de mesures générant une instabilité macroéconomique (inflation supérieure à 30 % par exemple ou galopante) tendrait à susciter des inquiétudes lors de l'évaluation conjointe d'un CSLP.

Le cadre macroéconomique devrait promouvoir : (a) un taux d'inflation qui ne sape pas la croissance du secteur privé ; (b) une position externe durable à moyen terme et à long terme ; (c) une croissance cohérente avec les objectifs de réduction de la pauvreté établis dans le CSLP ; et (d) une position budgétaire globale compatible avec les objectifs de réduction de la pauvreté et de croissance d'un CSLP. Jusqu'à maintenant, les expériences laissent penser que les pays soulignent dans leur CSLP et CSLP provisoires l'importance de la stabilité macroéconomique. Plusieurs CSLP complets et provisoires déjà remis évoluent vers un assouplissement des cibles budgétaires.

Il faut donc que les prévisions de croissance soient réalistes, si l'on en juge par les expériences passées, et qu'elles prennent en compte des sources de croissances vraisemblables. Les compromis envisageables entre la recherche d'objectifs de réduction de la pauvreté à court terme et à long terme et d'autres objectifs macroéconomiques devraient, autant que possible, faire l'objet d'un traitement explicite. L'impact des mesures sur la distribution modifie les besoins à prendre en compte dans le cadre de la gestion de crise à court terme et de programmes de stabilisation (voir chapitre 12, « Problèmes macroéconomiques »).

Tout CSLP doit traiter des contraintes politiques (contrôle des taux de change) qui induisent des distorsions majeures de l'économie et réduisent le taux de croissance. La définition d'une contrainte pertinente diverge selon les pays. Elle sera orientée par le diagnostic pauvreté. Barrières douanières, entreprises publiques largement déficitaires, inefficience des orientations réglementaires et du marché : voici quelques types de grandes limites structurelles à la croissance qu'il faut traiter. Les CSLP et CSLP-I présentés jusqu'à maintenant intègrent souvent des mesures de réforme structurelle : réformes commerciales, privatisations, réformes du secteur financier et réformes du secteur agricole. Les mesures recommandées incluent une réforme douanière, des lignes de crédit pour les petites et moyennes entreprises, la privatisation des entreprises de services publics (eau, électricité...) et des réformes réglementaires. La réforme foncière et les investissements dans des infrastructures rurales figurent au nombre des mesures agricoles fréquemment citées.

On peut utiliser les réformes de la politique structurelle pour traiter les principaux obstacles politiques, incitatifs et institutionnels à la réduction de la pauvreté. Une étude utilisant les données quantitatives et qualitatives de la pauvreté permettrait de révéler des informations sur les obstacles majeurs auxquels les pauvres sont confrontés (voir chapitres 15, « Pauvreté en milieu rural » ; et 18, « Santé, alimentation et population »). Les réformes conçues pour augmenter la croissance devraient élargir les opportunités pour les pauvres, de sorte que les bénéfices de la croissance et les services publics soient répartis de façon plus égale par région, par groupe économique et social et par sexe. En élaborant ces politiques, le CSLP doit évaluer l'effet probable des mesures politiques proposées sur les pauvres et inclure des mesures destinées à en atténuer tout effet négatif. De toute évidence, la définition de priorités et l'ordonnement des réformes sont essentiels et devraient être envisagés en tenant compte de leurs effets sur les pauvres.

Des mesures proactives pourraient s'avérer nécessaires pour traiter au moins une partie des obstacles à la participation des pauvres à la croissance. Par exemple, lorsqu'il existe des disparités régionales importantes dans la répartition de l'infrastructure de base, le CSLP pourrait présenter des actions destinées à remédier à ces disparités. De même, dans des pays dans lesquels les déséquilibres entre les sexes sont particulièrement marqués, il faut des mesures afin de garantir que les femmes puissent être des acteurs clés participant à la croissance accrue et à la réduction de la pauvreté.

Il est important d'étudier le cadre politique du marché du travail (réglementations et programmes) d'un point de vue pauvreté. Les responsables politiques pourraient examiner plusieurs domaines liés aux réglementations tels que le salaire minimum ; les charges sociales ; les lois sur le recrutement et le licenciement des employés ; les normes de travail dont les horaires de travail, les congés, la santé et la sécurité professionnelles, etc. ; et les réglementations contre la discrimination raciale et sexuelle. En s'appuyant sur cette évaluation, le CSLP pourrait identifier des réformes destinées à encourager des schémas équitables de croissance de la demande de travail. La rentabilité des programmes destinés au marché du travail, comme des allocations chômage et des programmes de formation, peut être évaluée de même que celle d'autres programmes de protection sociale financés par des fonds publics.

Définir des priorités et ordonner des réformes sont deux autres actions qui soulèveront des difficultés. Par exemple, avant d'introduire des réformes macroéconomiques et structurelles, les autorités nationales devront évaluer en quoi les modifications proposées pour les mesures et les programmes bénéficieront ou nuiront aux pauvres, à la fois globalement et par sous-groupes. Une évaluation des compromis est nécessaire. Elle peut révéler la nécessité de renforcer les programmes dits de « filets de sécurité sociale » avant de lancer un programme de réformes ou de modifier l'ordonnement des réformes dans le but d'assurer la réussite de leur mise en œuvre et d'optimiser l'impact positif de la réduction de la pauvreté.

On trouve comme corollaire de mesures économiques plus durables, une sécurité individuelle et familiale renforcée, à la fois en tant que fin en soi et que moyen de créer de meilleures opportunités économiques et capacités parmi les pauvres. Le tableau 3 présente les types de procédés formels et informels qui existent pour réduire les effets de l'insécurité sur la pauvreté et les pauvres.

Les chapitres macroéconomiques et sectoriels, notamment les chapitres 12, « Problèmes macroéconomiques » ; 11, « Environnement » ; 15, « Pauvreté en milieu rural » ; 17, « Protection sociale » ; et 18, « Santé, alimentation et population », fournissent d'importants conseils quant aux interventions publiques appropriées afin de réduire et d'atténuer les risques et également quant aux moyens d'aider les pauvres à faire face aux chocs négatifs lorsqu'ils surviennent. Bon nombre d'actions publiques nécessaires pour réduire les risques ont des implications budgétaires qui devraient être incluses dans le budget global. La robustesse du programme macroéconomique quant aux risques de chocs exogènes est également un facteur à prendre en compte dans l'élaboration d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

Améliorer la gouvernance et la gestion du secteur financier

Tableau 3. Procédés possibles pour réduire l'impact des risques

	<i>Au niveau de l'individu, de la famille</i>	<i>Au niveau du groupe</i>	<i>Au niveau du marché</i>	<i>Actions publiques</i>
Réduction des risques	<ul style="list-style-type: none"> • Pratiques de prévention sanitaires • Migration 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion collective des biens 	<ul style="list-style-type: none"> • Diversification des cultures • Lutte intégrée contre les parasites • Accès à des informations relatives aux prix et autres 	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilité macroéconomique • Politique environnementale • Politique en matière d'éducation et de santé publique • Infrastructure • Réduction des barrières commerciales afin de stabiliser la fluctuation locale des prix
Atténuation des risques				
Diversification du portefeuille	<ul style="list-style-type: none"> • Diversification des sources de revenus • Investissements dans le capital physique et humain 	<ul style="list-style-type: none"> • Roulement des associations d'épargne et crédit • Investissements dans le capital social 	<ul style="list-style-type: none"> • Épargne bancaire • Microéconomie de la finance 	<ul style="list-style-type: none"> • Vulgarisation agricole • Protection des droits de propriété
Assurance	<ul style="list-style-type: none"> • Métayage • Stocks tampons 		<ul style="list-style-type: none"> • Assurance vieillesse • Assurance accident et invalidité 	<ul style="list-style-type: none"> • Systèmes de retraites • Assurance chômage • Assurance maladie et invalidité
Réaction face aux risques	<ul style="list-style-type: none"> • Vente d'actifs • Réduction de la consommation alimentaire • Retrait des enfants des écoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Appel à des réseaux de soutien mutuel 	<ul style="list-style-type: none"> • Vente d'actifs financiers • Emprunts auprès d'établissements financiers 	<ul style="list-style-type: none"> • Aide sociale • Allocations conditionnelles • Subventions

Source : Adapté de Holzmann et Jorgensen (1999).

Tout cadre de lutte contre la pauvreté doit réfléchir aux moyens d'améliorer les accords de gouvernance et la gestion budgétaire : en effet, cela s'est révélé être dans de nombreux pays un obstacle crucial à l'efficacité des actions publiques destinées à réduire la pauvreté. D'un point de vue général, il faut savoir s'il est nécessaire de mettre en place des réformes légales et institutionnelles aux niveaux central et local afin de garantir la responsabilité face à l'utilisation des ressources budgétaires et d'améliorer la prestation de services. Pendant la phase d'élaboration d'un CSLP, il faut étudier les problèmes potentiels de gouvernance, de gestion des dépenses publiques (manque de transparence et de responsabilité par exemple) et de budgets fragmentés. Lorsque l'on trouve des domaines problématiques, il faut alors prendre des mesures correctives idoines. Par exemple, il faudra peut-être élaborer des mesures destinées à aborder les problèmes essentiels qui inhibent les performances de la fonction publique (non-paiement de salaires, manque de prise de responsabilité du personnel, etc.). Lorsque la corruption s'est révélée pesante, des mesures doivent être prises pour la combattre.

La grande majorité des CSLP présentés à ce jour ont intégré des mesures destinées à lutter contre la corruption ; d'autres mesures de réforme institutionnelle comme la décentralisation, la réforme de la fonction publique et des réformes destinées à améliorer la gestion budgétaire sont également souvent intégrées.

En ce qui concerne la gestion des dépenses publiques, le CSLP doit aborder tout problème du système relatif à la prise de décision et aux processus budgétaires (imprévisibilité du flux de fonds et incapacité des fonds à arriver jusqu'aux unités de services de santé de première ligne, manque de responsabilisation et d'établissement de rapports dans l'utilisation des fonds, etc.). Doit également être abordée la question des déséquilibres sévères dans la composition sectorielle du budget, et dans la part des dépenses récurrentes non-salariales, de capital et salariales dans le budget global empêchant toute efficacité et équité.

Le CSLP décrira les types de mesures prises pour améliorer la transparence et garantir la responsabilité des ministères d'exécution et des administrations locales ou régionales. Des mécanismes communautaires destinés à encourager la transparence (participation accrue de la communauté à la gestion des dépenses

locales par exemple) devraient jouer un rôle important en la matière, notamment pour les programmes de dépenses décentralisés, domaine qui devrait prendre de l'importance (voir chapitre 9, « Développement tiré par la communauté »). Le CSLP pourrait établir un calendrier de réformes institutionnelles destiné à rapprocher les procédures budgétaires globales des meilleures pratiques, en se basant par exemple sur le Code de la transparence budgétaire du Fonds. Pour cela toutes les dépenses publiques doivent faire l'objet d'une procédure d'audit, étayée par la réaction d'un rapport transparent.

L'autonomisation des pauvres est une dimension essentielle de la lutte contre la pauvreté. L'État peut fortement contribuer à supprimer ou à affaiblir les barrières sociales qui empêchent les hommes et les femmes pauvres de participer à la vie sociale ou économique d'une communauté en levant les barrières sociales et institutionnelles contre l'équité, soit directement par le biais des lois et de leur application, soit indirectement, en permettant ou en favorisant la création d'organisations ou de coalitions sociales représentant les intérêts des pauvres. Les autorités nationales peuvent également encourager la participation des pauvres et de leurs institutions aux processus décisionnels, ce qui aboutira à des mesures et à des réformes favorables aux pauvres (voir chapitres 7, « Participation » et 10, « Sexes »).

Cependant, certaines barrières auxquelles se heurtent les groupes désavantagés ou exclus peuvent être imputables aux performances et au comportement des services gouvernementaux (police, système légal et services sociaux par exemple). Le régime de propriété et les droits liés à la terre revêtent une importance particulière pour les petits exploitants agricoles (voir chapitre 15, « Pauvreté en milieu rural »). Plus généralement, à cause de la corruption et du non-respect des lois, les pauvres auront encore plus de difficultés à accéder aux services et à faire reconnaître leurs droits (voir chapitre 10, « Gouvernance »).

Adopter une approche du développement tirée par la communauté dans certains projets peut permettre aux communautés locales de surmonter les obstacles institutionnels à l'autonomisation des pauvres (voir chapitre 9, « Développement tiré par la communauté »). La promotion du développement tiré par la communauté est également directement liée aux processus de décentralisation budgétaire et administrative (voir chapitre 10, « Gouvernance »).

En résumé, améliorer la gouvernance et la gestion du secteur public peut être nécessaire sur les plans suivants :

- mesures destinées à traiter les problèmes généraux en matière de formulation et d'exécution des budgets, de gestion financière, de systèmes d'approvisionnement et de suivi des dépenses publiques ;
- projets d'amélioration des accords de gouvernance et de la prestation de services, y compris rôle des communautés et administrations locales ;
- mesures à prendre pour améliorer la transparence et garantir la responsabilisation des institutions et services publics en ce qui concerne les besoins et les priorités des pauvres ; et
- actions pour traiter les grands problèmes entravant la performance de la fonction publique et problèmes de corruption des services publics.

Mesures et programmes sectoriels appropriés

Tout cadre stratégique de lutte contre la pauvreté doit passer en revue les mesures et les programmes sectoriels clés (santé, éducation, protection sociale, développement et infrastructure en milieu rural et environnement par exemple) et leurs résultats sur la réduction de la pauvreté et sur l'élaboration des réformes nécessaires. Différents chapitres de ce recueil apportent des conseils directement utiles pour ce type d'étude. Il existe déjà dans de nombreux pays des stratégies sectorielles qui pourraient former un bon point de départ.

Lorsque les diagnostics pauvreté et sectoriels ont révélé des sources d'inefficience et d'inégalités dans la prestation de services (déséquilibres régionaux dans l'allocation du budget ; inégalités dans la répartition des dépenses publiques révélées par une analyse de l'incidence des bénéficiaires, ou part très faibles aux services de base ; part de salaire excessivement élevée ou manque de responsabilité des prestataires de service envers la population locale), le CSLP doit présenter les moyens de traiter ces problèmes dans les quelques prochaines années. On pourrait pour cela s'interroger sur le rôle plus grand que pourrait potentiellement jouer le secteur privé (à but lucratif et non lucratif) pour la prestation de services.

Dans la mesure du possible, le CSLP doit étudier et traiter les relations intersectorielles qui déterminent conjointement les effets sur la pauvreté. Il s'agit par exemple de reconnaître les liens entre environnement et pauvreté (impacts sur la santé et dégradation des ressources naturelles) ; le rôle des infrastructures (transports, eau et énergie) vis-à-vis des foyers pauvres pour favoriser un meilleur accès et une plus grande abordabilité ; les mesures et les programmes pour aider les pauvres à gérer les risques dans les différents domaines comme la production agricole et la santé ; et les liens entre les secteurs de la santé et de l'éducation.

Jusqu'à aujourd'hui, les mesures les plus souvent recommandées dans les CSLP et CSLP-I proposent des augmentations des dépenses qui jouent un rôle important dans la lutte contre la pauvreté, touchant la santé de base et l'éducation, l'eau courante et l'assainissement, les routes et d'autres infrastructures rurales. Cependant, aucune action ne pourra être mise en œuvre vis-à-vis des priorités en matière de mesures et de programmes sectoriels tant que les gouvernements n'auront pas garanti qu'ils sont en mesure de supporter les dépenses publiques prévues. Revues des dépenses publiques et cadres de dépenses sur le moyen terme (CDMT) sont des documents utiles pour connaître les moyens de garantir la durabilité budgétaire (voir chapitre 6, « Dépenses publiques »). Les plans budgétaires du CSLP doivent présenter le mode de financement des programmes de lutte contre la pauvreté, et dans ce cadre, indiquer la capacité nationale à absorber l'aide financière et technique. Des réformes institutionnelles pourraient s'avérer particulièrement nécessaires pour augmenter les affectations de crédits de manière durable. Un bon point de départ consiste à dessiner une carte du cycle budgétaire national (annuel et triennal) puis de voir comment y intégrer la stratégie de lutte contre le pauvreté.

Il serait utile avant de se lancer dans l'élaboration ou le renforcement d'une SLP de commencer par faire le point sur la nature et l'efficacité des programmes existants et les principales faiblesses ou obstacles qui empêchent tout impact sur la pauvreté. Cela peut être fait sur une base sectorielle et coordonné par des organismes d'exécution. Des données qualitatives et des consultations avec les usagers réels et potentiels ou les bénéficiaires sont nécessaires, en plus des données quantitatives (nombre de clients, coûts, etc.).

Le tableau 4 apporte un exemple qui s'inspire du volet éducation du Cambodge dans l'élaboration de son CSLP. Il propose une approche séquentielle utile pour traiter le problème des faibles résultats sur la scolarité en augmentant, dans cet exemple, le salaire des enseignants. Autres solutions, des mesures destinées à améliorer la qualité des écoles et à augmenter les fonds budgétaires attribués à l'éducation (et exécutés).

Il est important de noter l'accent mis sur la définition de priorités claires pour les actions publiques. Cela indique ainsi que les objectifs stratégiques ne doivent pas être trop nombreux. Les actions prioritaires adoptées doivent être appropriées et réalisables compte tenu de l'analyse de la pauvreté, des cibles, de leurs coûts estimés, des ressources disponibles, des capacités institutionnelles et de l'efficacité des mesures passées. Cela soulève des questions essentielles auxquelles il faut répondre lorsque l'on élabore ou renforce une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté. Là encore, les ministères d'exécution et les agences centrales chargés d'élaborer la stratégie doivent conserver cela à l'esprit. Le tableau 5 illustre le travail requis pour progresser dans quatre domaines fondamentaux.

Le tableau 5 montre combien il est important de bien évaluer les coûts des actions proposées. N'oubliez pas que le CSLP doit contenir : des tableaux résumant le programme de dépenses publiques globales (de capital et renouvelables) avec l'allocation de ces dépenses entre les domaines clés (sujet détaillé davantage dans la section suivante) ; une matrice des principales actions politiques et réformes institutionnelles et le calendrier de leur mise en œuvre. Cela souligne le rôle fondamental des organismes d'exécution et de prestation de service, outre les agences budgétaires centrales, dans le processus d'élaboration d'une SLP réaliste.

Coûts réalistes et financement approprié des principaux programmes

Ce point comporte deux aspects : (1) évaluation réaliste des coûts pour tous les programmes de dépenses publiques, dont les nouvelles initiatives en faveur de la réduction de la pauvreté ; et (2) cohérence avec le cadre macroéconomique. Vu les calendriers vastes et ambitieux auxquels sont confrontés la plupart des pays qui cherchent à lutter contre la pauvreté, il est essentiel pour mettre en œuvre une SLP de classer les actions publiques possibles par ordre de priorité. Le choix des actions prioritaires dans les différents secteurs doit s'appuyer sur celles que les autorités estiment les plus aptes à avoir le plus grand impact sur la pauvreté, en identifiant les priorités de la population et en déterminant ce qui peut être vraisemblablement appliqué à court et plus long termes.

Tableau 4. Identification des objectifs stratégiques et inventaire au niveau sectoriel : exemple de l'éducation au Cambodge

<i>Objectif stratégique</i>	<i>État actuel</i>	<i>Points faibles, obstacles</i>	<i>Exemples de programmes réussis</i>	<i>Mesures et programmes clés envisagés</i>	<i>Relations intersectorielles clés</i>	<i>Étapes suivantes</i>
Réformer les échelles de salaire des enseignants et améliorer les incitations pour de meilleures performances des enseignants	20 dollars par mois, contre un « salaire naturel » de 80 dollars dans les zones rurales et de 180 dollars dans les zones urbaines	Faible allocation budgétaire Moral bas Faible niveau de confiance des enseignants Dévalorisation de l'éducation Difficile de lier les augmentations de salaires aux performances Les incitations actuelles à l'intégration rurale ne suffisent pas à favoriser le changement	Double poste et programmes de soutien lorsque le salaire est versé en temps et en heure Dans d'autres pays, utilisation d'incitations en espèces ou en nature afin d'attirer les enseignants Programme de crédits de l'UNICEF pour les enseignants Programmes qui associent incitations financières et nouvelles responsabilités, comme écoles en faisceaux Développement professionnel comme motivation Possibilité pour les communautés de recruter des enseignants sous contrat local Écoles privées	Augmenter les salaires de 50 à 100 %, en commençant par le groupe central des directeurs et d'autres enseignants importants Proposer un salaire au rendement et un logement pour les enseignants Formules de primes de rendement collectif pour le personnel de direction du ministère de l'éducation	Qui sera l'employeur futur des enseignants	Négocier avec le ministère de l'économie et des finances sur un plan d'action prioritaire sur les formules d'intéressement des enseignants ; présentation solide et claire destinée à prouver le gain d'efficacité et volonté de suivre les performances

Tableau 5. Quatre domaines clés pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un CSLP

<i>Domaine clé</i>	<i>État actuel</i>	<i>Actions clés à envisager</i>	<i>Étapes suivantes et calendrier</i>
1. Cibles réalistes pour les résultats et indicateurs clés de la pauvreté afin de suivre les progrès sur la base d'un et de trois ans			
2. Évaluation complète des coûts des actions proposées, pour les trois prochaines années, à la fois pour les dépenses de capital et courantes			
3. Systèmes de suivi et d'évaluation qui permettent une évaluation régulière des progrès et la réintégration des données dans le processus décisionnel			
4. Processus participatifs : participation des acteurs clés à différents niveaux, dont les utilisateurs actuels et potentiels des services, les organisations de la société civile, etc.			

Ces priorités seront intégrées de façon itérative dans le cadre macroéconomique global et dans le budget. Le cadre macroéconomique est important parce que ce qu'un pays peut se permettre dépend premièrement de la disponibilité des ressources intérieures (qui dépendent à leur tour du taux de croissance et de la régie en tant que part du produit intérieur brut) et deuxièmement des fonds qui devraient provenir de sources extérieures. Le taux de croissance prévu au départ doit absolument être réaliste. Du côté des dépenses, le CSLP doit évaluer de manière adéquate les coûts des programmes qui composent la stratégie. Il est important d'étudier les priorités budgétaires de sorte que les programmes dont on sait qu'ils ont un impact significatif sur la pauvreté ne soient pas trop sous-financés. Toute nouvelle priorité en matière de dépenses devra être adaptée aux capacités de mise en œuvre et à une finance non-inflationniste.

La situation de référence pour évaluer les coûts et le financement doit s'appuyer sur ce que l'on estime être le niveau des flux de ressources probables. Mais le CSLP peut également mettre en exergue d'autres scénarios, dans lesquels on dispose de niveaux supérieurs (ou inférieurs) d'aide extérieure pour obtenir des résultats sur la pauvreté et atteindre les cibles intermédiaires liées. Il est utile de s'intéresser à la capacité d'absorption de plus grands flux d'aide et aux impacts macroéconomiques (sur l'emploi et la croissance) de dépenses supérieures pour des produits non commercialisables comme l'appréciation réelle du taux de change.

Le CSLP devra étudier la possibilité d'une part de réallouer les dépenses, d'augmenter l'efficacité des dépenses et de créer de nouveaux revenus sans provoquer de distorsions, et d'autre part d'obtenir davantage d'aides extérieures. L'intégration des objectifs et des mesures de réduction de la pauvreté au sein d'un cadre macroéconomique homogène devrait résulter d'un processus d'itération. Le CSLP préciserait donc les actions et mesures clés cohérentes avec le cadre macroéconomique sur un horizon d'au moins trois années. Un calendrier des actions politiques clés sur une période de trois ans, comprenant des réformes institutionnelles et une assistance technique, devrait être intégré dans une matrice politique. Plus cette matrice sera spécifique, plus les partenaires extérieurs (dont la Banque mondiale et le FMI) pourront s'en servir comme point de départ et moins il faudra de longues négociations pour spécifier séparément les conditions dans les négociations bilatérales entre les différents partenaires extérieurs et le gouvernement.

En résumé, le CSLP devrait traiter des questions essentielles comme : l'allocation des dépenses coïncide-t-elle avec les priorités stratégiques, les capacités et l'efficacité institutionnelles et les estimations de coûts réalistes ? Autre question liée : a-t-on élaboré des mesures du revenu intérieur à la lumière des impacts probables sur la distribution ? En terme de mise en œuvre de la stratégie, il est clairement important que la capacité de gestion budgétaire doit être appropriée à la tâche.

Cela souligne à son tour l'importance des considérations suivantes :

- qualité des estimations de coût des programmes clés ;
- exhaustivité des données budgétaires, autrement dit, degré auquel tous les programmes (y compris les projets financés par des aides extérieures) figurent dans un cadre budgétaire intégré ;
- ventilation des programmes de dépenses par secteur, par programmes clés de lutte contre la pauvreté, par dépenses renouvelables et par dépenses de capital ; et
- état du CDMT destiné à améliorer la capacité à réaliser des allocations budgétaires favorables aux pauvres dans le temps.

Une question fondamentale reste : la stratégie bénéficie-t-elle d'un plan de financement adapté et crédible, comprenant les apports venant des emprunts internes et de l'aide prévue (et d'autres sources extérieures) ? (Comme indiqué dans l'encadré 1, ces éléments font partie des informations primordiales qui doivent être présentées sous forme de tableau dans un CSLP.) La réponse à cette question dépend du réalisme des prévisions de financement extérieur et des implications pour la durabilité de la dette à long terme, du degré auquel les partenaires extérieurs pour le développement ont commencé à aligner et à coordonner leurs propres stratégies avec le CSLP (ou indiqué leur intention de le faire), et des plans de secours pour les dépenses dans le cas d'un manque de revenus ou de financement.

Comment saurons nous que nous y sommes parvenus ?

Un suivi réel des résultats permettra d'évaluer les progrès réalisés pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté. Ainsi un suivi transparent et systématique est un élément vital d'une stratégie saine de lutte contre la pauvreté. De nombreux pays collectent déjà régulièrement des données sur la pauvreté. La méthode adoptée pour la SLP s'appuiera donc massivement sur les systèmes en place.

Les moyens de renforcer les méthodes de suivi et d'évaluation existantes sont débattus aux chapitres 12, « Suivi et évaluation » et 5, « Renforcement des outils statistiques ». Cela renvoie également à la discussion sur les indicateurs de la section 2.2. Voici certaines caractéristiques clés.

- **Rôle essentiel des approches participatives.** La société civile et la population dans son ensemble, notamment les pauvres, doivent participer aux différentes étapes du suivi de la mise en œuvre de mesures et programmes de l'État.
- **Inclusion d'une stratégie d'évaluation des impacts.** Le suivi des résultats doit être complété par une évaluation de l'impact des mesures et programmes choisis afin d'aider à déterminer dans quelle mesure l'évolution positive des résultats est imputable à des actions publiques spécifiques.
- **Meilleure gestion budgétaire.** Suivre les effets sur la pauvreté devrait s'accompagner d'un renforcement des institutions et des pratiques de gestion des dépenses de manière à améliorer la transparence, la responsabilisation et l'efficacité des dépenses publiques.
- **Diffusion des résultats.** Une plus grande transparence et responsabilité signifie que les résultats du suivi et de l'évaluation sont largement diffusés par le biais de mécanismes idoines aux différents groupes dans la société civile, de même qu'aux décideurs, directeurs de programme, bénéficiaires des programmes, population globale, médias et universitaires.

Un suivi systématique des progrès, qui permettrait développer une expérience des relations entre actions et résultats, est un élément crucial d'une mise en œuvre réussie. Comme décrit précédemment, le CSLP doit inclure des cibles intermédiaires qu'il est possible de suivre, cohérentes avec les objectifs à long terme de la stratégie de réduction de la pauvreté. Chaque année, on attend des gouvernements qu'ils établissent un rapport d'avancement sur la mise en œuvre du CSLP. Ce rapport indiquerait si les cibles

ont été atteintes et les raisons de tout écart entre les résultats réels et prévus. Des modifications destinées à renforcer la mise en œuvre à la lumière de l'expérience ou afin de gérer les chocs exogènes pourraient être présentées sur la base des résultats du suivi et de leur interprétation. Il est recommandé de procéder à une mise à jour complète du CSLP, élaborée avec une large participation, tous les trois ans. Ce serait l'occasion pour tous les participants de revoir la mise en œuvre de la stratégie.

Le CSLP même doit décrire le cadre et les mécanismes de suivi de la mise en œuvre, dont les indicateurs à suivre et la fréquence prévue de l'établissement de rapports et du suivi. Il doit également décrire les mesures prises afin d'améliorer le suivi (comme celles décrites dans la précédente section intitulée « Où voulons-nous aller ? »).

Pour les pays qui reçoivent une aide dans le cadre de l'initiative PPTE, les procédures de suivi doivent comprendre un rapport transparent des sommes économisées par l'allègement de la dette et des dépenses supplémentaires en faveur de la lutte contre la pauvreté ainsi permises. Cela ne signifie pas qu'il faut réserver des économies tirées de l'initiative PPTE à des utilisations précises. Cela donne plutôt une indication de l'augmentation des dépenses publiques pour les actions de réduction de la pauvreté provenant de l'assouplissement dans l'enveloppe de dépenses budgétaires favorisé par l'allègement de la dette. Dans la mesure où de telles dépenses, dont celles associées à l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative susmentionnée, sont canalisées par l'intermédiaire d'un fonds pauvreté, le CSLP devrait définir des procédures afin de veiller à ce que ces dépenses aient été totalement intégrées dans le cadre budgétaire global.

Conclusion

Ce chapitre a souligné le fait que l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté dans un pays donné dépend de façon considérable de facteurs tels que les conditions de départ et les forces sociales et politiques qui façonnent le processus d'élaboration de ce type de stratégie. Néanmoins, on peut identifier certains aspects du processus vraisemblablement communs, notamment dans les trois grandes dimensions suivantes.

- **Actions publiques prioritaires.** Le CSLP doit avancer un budget détaillé pour le secteur public, indiquant les allocations entre les dépenses. Le gouvernement doit également indiquer ses priorités de réforme politique sur une durée de plusieurs années, en reconnaissant que le rythme actuel de mise en œuvre sera affecté par des contraintes d'ordre politique et institutionnel.
- **Système de gestion des dépenses publiques.** Le CSLP doit présenter un programme afin d'améliorer l'efficacité, la transparence et la responsabilité dans la gestion des dépenses publiques. De telles améliorations sont en général vitales pour garantir aux donateurs que l'aide au développement, surtout les prêts de soutien budgétaires, sera bien utilisée.
- **Systèmes de suivi et d'évaluation.** Sans amélioration notable des capacités de suivi et d'évaluation, les pays et les donateurs extérieurs ne pourront déterminer l'efficacité de leurs politiques et programmes d'aide. Il faut néanmoins reconnaître qu'il s'agit là d'une entreprise à long terme qui aura besoin d'une importante édification des capacités nationales.

Les pays définiront leurs propres calendriers pour les travaux techniques liés aux mesures et les types de diagnostics pauvreté et analyses requis. Il faut pour cela comprendre la nature de la pauvreté et quelles en sont les causes, établir les obstacles à une croissance favorable aux pauvres et prouver que les mesures et programmes sectoriels clés réduisent vraiment la pauvreté. Il faut également déterminer ce qui est nécessaire pour améliorer les résultats à l'avenir. De nombreux éléments seront soumis à des améliorations constantes à mesure que sont pleinement élaborées les stratégies sectorielles et interprétés les résultats du suivi. Les budgets annuels et leur exécution sont clairement essentiels à la mise en œuvre.

Ce *Recueil de référence pour les stratégies de lutte contre la pauvreté* cherche à apporter des conseils à mesure que le processus se déroule, à la fois sur les aspects procéduraux de la stratégie et sur les aspects substantiels du diagnostic pauvreté et la formulation d'une stratégie visant à traiter la pauvreté dans ses différentes dimensions. Ces deux volumes du guide doivent être jugés comme un travail en cours d'évolution. Les avis exprimés sur son contenu et sa présentation serviront dans les révisions futures du recueil.

Notes

1. Voir « Élaborer des stratégies de lutte contre la pauvreté dans les pays en voie de développement » (« Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries. ») 1999. Banque mondiale, Washington, D.C., et « Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté : problèmes opérationnels » (« Poverty Reduction Strategy Papers: Operational Issues. ») 1999. Document conjoint Fonds monétaire international et Banque mondiale, Washington, D.C. Voir également www.worldbank.org/prsp.
2. Les conseils de direction ont demandé à leurs services de *décrire*, et non d'évaluer, le processus participatif.

Références

- Collier, Paul, et Dollar, David. 1999. « Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet the DAC Targets. » (Le monde peut-il diviser la pauvreté de moitié ? Une aide efficace permet d'atteindre les objectifs du CAD) Fonds monétaire international, série Séminaires 1999-49:1-[44]. Washington, D.C.
- Devarajan, Shanta, et Dollar, David. 2001. « Aid and Reform in Africa [computer file]: Lessons from Ten Country Assistant Strategy (CAS) Studies. » (Aide et réforme en Afrique [fichier informatique] : leçons tirées de dix études de stratégie d'aide au pays) Banque mondiale, Washington, D.C.
- Holzmann, Robert, et Jorgensen, Steen. 1999. « Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Understandings for the Social Protection Sector Strategy Paper. » (Protection sociale et gestion des risques sociaux : connaissances conceptuelles pour le cadre stratégique pour la protection sociale) Banque mondiale, Washington, D.C.
- . 1999. « Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper. » (La protection sociale comme outil de gestion des risques sociaux : connaissances conceptuelles pour le cadre stratégique pour la protection sociale) Banque mondiale, Washington, D.C.