

Précis

La réduction de la pauvreté dans les années 90 :

La stratégie de la Banque mondiale

C'EST EN 1990, DANS SON RAPPORT SUR LE développement dans le monde, que la Banque a, pour la première fois, défini officiellement sa stratégie de réduction de la pauvreté. Les perspectives d'une réduction de la pauvreté dans le monde paraissaient alors prometteuses. Mais, depuis cette date, l'environnement économique international a changé de façon radicale. Certes, le pourcentage d'êtres humains vivant avec moins de un dollar par jour a légèrement diminué, mais le nombre absolu de pauvres a augmenté du fait d'une croissance démographique rapide et d'une croissance économique inférieure aux prévisions, aggravée par une répartition inégale de la croissance dans plusieurs régions. L'augmentation du nombre de pauvres a été accélérée par le processus de transition économique en Europe orientale et en Asie centrale, par la volatilité du marché financier — et son impact sur les économies de l'Asie du Sud vers la fin des années 90 —, par la pandémie du sida, par les guerres civiles et par une série de catastrophes naturelles notamment en Afrique subsaharienne et en Amérique latine.

Tous ces facteurs ont compliqué la tâche de la Banque et de la communauté des institutions de développement au cours de la dernière décennie. Le volume global de l'aide publique a décliné (jusqu'au précédent exercice), au moment même où les objectifs de l'aide au développement devenaient plus complexes et plus ambitieux. La structure des projets de la Banque a été adaptée à l'évolution d'un environnement qui complique leur exécution. En même temps qu'elle accorde une plus haute priorité au développement institutionnel, la Banque a augmenté le

volume de ses prêts aux réformes de politiques et pour des investissements concernant l'ensemble d'un secteur. Renforcer l'efficacité du développement est devenu un souci majeur de l'institution. Tous ces changements vont dans la bonne direction, mais beaucoup reste encore à faire.

Le développement d'une stratégie

En 1990, l'évaluation de l'expérience mondiale a montré que l'efficacité de la lutte contre la pauvreté pouvait être





Photo de National Geographic.

renforcée par la mise en œuvre d'une stratégie comportant trois principales composantes : 1) la promotion d'un type de croissance stimulant l'emploi productif de la main-d'œuvre — la plus abondante des ressources dont disposent les pauvres — au moyen de politiques combinant les incitations du mécanisme du marché, le développement des institutions politiques et sociales, l'expansion des infrastructures et le développement technologique ; 2) un meilleur accès à l'éducation, à la nutrition, à la santé et aux services sociaux, en vue d'une amélioration immédiate de la condition des pauvres et pour renforcer leur capacité de profiter des opportunités de croissance diversifiée ; et 3) des programmes bien ciblés de transferts et de protection sociale au profit des habitants des régions éloignées et déshéritées et de groupes sociaux directement affectés par la transition économique.

Cette stratégie a-t-elle réussi ?

L'évaluation par l'OED de la stratégie de 1990 s'inscrit dans le cadre d'une révision générale des conceptions de la Banque en matière de réduction de la pauvreté. L'étude a conclu que d'importants progrès avaient été réalisés et a noté une amélioration significative des indicateurs sociaux dans la plupart des Régions. La stratégie a joué son rôle qui était d'attirer l'attention sur l'importance d'une croissance diversifiée et d'un accès équitable aux services sociaux. Elle a également contribué à une réforme de la structure des aides de la Banque et des priorités des autres agences de développement. Enfin, elle a favorisé une amélioration sensible des connaissances de base sur la pauvreté dont le bénéfice a été étendu à l'ensemble de la communauté des institutions de développement. De meilleures Évaluations de la pauvreté et la combinaison de plusieurs méthodes pour la collecte de données nationales et internationales comparables ont permis à la Banque d'améliorer son analyse des problèmes de pauvreté et sa connaissance des priorités des pauvres.

Mais tout ceci ne raconte qu'une partie d'une histoire plus complexe. Parce que le suivi des résultats obtenus est insuffisant, plusieurs interrogations sur les coûts et les bénéfices de la plupart des activités de la

Banque sont restées sans réponse. L'application des principales composantes de la stratégie ne progresse que lentement ; certes la stratégie de 1990 représente une étape importante, mais toutes les pièces du puzzle n'ont pas encore été assemblées.

Le pays au centre du débat

Les Stratégies d'assistance aux pays — le document de base pour la planification des activités de la Banque — définissent les objectifs de l'aide de la Banque. L'étude a choisi et évalué un échantillon de stratégies de pays de la période 1994 - 1999 ; l'évaluation montre que ces documents deviennent plus pertinents et accordent plus d'importance aux problèmes de pauvreté, surtout depuis 1996 ; en outre, les stratégies les plus récentes s'intéressent de plus en plus aux problèmes connexes de gouvernance, de développement des institutions et de participation des pauvres et des autres institutions.

Priorité à la croissance

La croissance est le principal objectif de toutes les stratégies de pays, qui en outre traitent abondamment du problème des services sociaux. Mais la Banque a encore du mal à passer des commentaires très généraux de la stratégie de 1990 à des recommandations concrètes et spécifiques, bien adaptées à la situation de chaque pays et destinées à attaquer des problèmes sociaux et structurels précis. Plus de 90 % des stratégies de pays évaluées par l'étude proposent la même stratégie de croissance : stabilité macro-économique, libéralisation, réforme de la réglementation du commerce et du système tarifaire. Les liens entre la diversification de la croissance et la pauvreté ne sont pas toujours clairement indiqués et les stratégies de pays définissent rarement les priorités et les options de politiques, ainsi que l'impact probable de ces choix sur la condition des pauvres. Nombreuses

Encadré 1 : Les objectifs internationaux de développement seront-ils réalisés ?

SI LA PRÉVISION D'UN TAUX DE CROISSANCE DE 4 % par an pour les pays en développement jusqu'en 2015 est réalisée et s'accompagne d'un faible niveau d'inégalité, il sera facile d'atteindre l'objectif international d'une réduction de moitié de la pauvreté absolue et le taux de pauvreté devrait diminuer de moitié dès 2006. Si, au contraire, la croissance s'accompagne d'un haut niveau d'inégalité, l'objectif ne sera pas atteint. Une accélération de la croissance améliorerait la situation, mais seulement de façon modeste. Le passage d'un mode de croissance à forte inégalité à une situation de faible inégalité est beaucoup plus important pour la réduction de la pauvreté que l'addition d'un point de croissance économique. Pour réduire les inégalités, les pays doivent concevoir des stratégies qui permettent une croissance proportionnellement plus rapide des revenus des plus pauvres ou organisent une redistribution des revenus par l'impôt.

Source : L.Hammer et F.Naschold : *Est-il possible d'atteindre les objectifs internationaux de développement ? Un Rapport préliminaire* (Londres : Institut du développement international, 1999)

sont encore les stratégies de pays qui ont institué des mécanismes inadéquats pour le suivi et l'évaluation des progrès réalisés, pourtant essentiels pour analyser les résultats de la lutte contre la pauvreté. Jusqu'à une date récente, la question des systèmes de protection sociale était traitée de façon superficielle : à peine plus de 50 % des stratégies de pays (20 % seulement en Asie de l'Est) proposaient des systèmes de ce type pour les populations les plus pauvres et les groupes les plus vulnérables. Quand le sujet était évoqué, l'analyse était généralement limitée aux catégories sociales affectées par la réforme du secteur public.

Les effets diffus de l'inégalité

Des données récentes montrent que l'inégalité des revenus est un obstacle à la croissance et à la réduction de la pauvreté. En outre, l'amélioration des indicateurs sociaux ne se traduit pas toujours par l'augmentation du revenu des pauvres. Ces données n'affectent pas les bases de la stratégie de la Banque, mais elles montrent qu'une attaque frontale contre les inégalités structurelles est un élément essentiel de toute stratégie à long terme de développement durable et de réduction de la pauvreté. Sans cette nouvelle orientation, les objectifs 2015 de réduction de la pauvreté ne seront vraisemblablement pas atteints (voir encadré 1).

Inégalités dans la répartition des patrimoines : analyse de deux pays

La Stratégie d'assistance au Malawi pour l'exercice 99 notait la persistance d'un haut niveau de pauvreté (en termes de revenus), la croissance rapide de la population, les inégalités dans la répartition des ressources et le ralentissement des réformes structurelles. L'un des principaux problèmes identifiés dans la stratégie était l'élasticité relativement faible de la pauvreté par rapport à la croissance. Une analyse des données relatives à la répartition des revenus des ménages montrait une faible corrélation entre l'évolution du revenu moyen et les niveaux de pauvreté, qu'expliquaient l'ampleur de la pauvreté et les inégalités — entre les pauvres et le reste de la population, entre les femmes et les hommes — en ce qui concerne l'accès à la terre, à l'éducation et à d'autres ressources. Pour attaquer ce problème, la stratégie proposait de compléter des mesures d'accélération de la croissance par des investissements et des politiques visant à améliorer la répartition des revenus, notamment des programmes d'alphabétisation, l'accès au crédit et à l'information commerciale pour les microentreprises, et des politiques visant à accroître la productivité du travail, à stimuler des exportations à haute intensité de main-d'œuvre, à distribuer la terre de façon plus équitable et à mobiliser la participation des communautés.

L'Équateur est lui aussi un pays où la richesse est répartie de façon très inégale. La pauvreté est partout, surtout dans les zones rurales. La Stratégie d'assistance au pays pour l'exercice 96 proposait une stratégie axée sur la réforme du secteur social et le développement des infrastructures de base. À l'inverse du document sur le Malawi, la stratégie pour l'Équateur passait rapidement sur le lien entre la croissance, l'inégalité et la pauvreté et sur ses implications pour une politique de croissance. L'Évaluation de la pauvreté pour l'Équateur (1996) montre clairement que le problème d'accès à la terre est un facteur déterminant de la pauvreté rurale ; elle estime qu'il faut stimuler le développement du marché foncier

Encadré 2 : Les liens entre l'inégalité et la croissance

S'IL EST VRAI QUE LE DÉVELOPPEMENT

économique des zones où vivent les pauvres et des secteurs dans lesquels ils travaillent est compatible avec un mode de croissance à haute intensité de main-d'œuvre, ce phénomène peut aussi se traduire par l'augmentation, le déclin ou la stabilisation des inégalités de revenus. En Éthiopie, par exemple, les réformes macroéconomiques paraissent prometteuses et les premiers signes apparaissent d'un net déclin de la pauvreté rurale depuis le changement de gouvernement en 1992. Cependant, ceux qui ont profité de cette évolution sont ceux qui ont des ressources — terres, traction animale, éducation et des équipements publics tels que les routes. Les ménages ruraux manquant de ressources ont vu leurs revenus diminuer. C'est surtout l'inégalité des ressources qui explique l'aggravation des inégalités en milieu rural. Des recherches en Inde sur un mode de croissance favorable à la réduction de la pauvreté montrent que de 1973 à 1989 la croissance a surtout favorisé les pauvres dans l'État d'Andhra Pradesh, mais les a défavorisés dans l'État d'Uttar Pradesh. Dans les deux États, les niveaux de pauvreté ont décliné, au profit des pauvres ruraux, mais, dans l'Uttar Pradesh, l'incidence de cette réduction de la pauvreté a été nettement affectée par l'aggravation de l'inégalité des revenus.

informel existant et organiser la distribution de titres de propriété aux nombreuses exploitations non enregistrées, premier pas vers le développement d'un marché foncier officiel. Mais le document de stratégie n'aborde pas le problème de la distribution des terres, mettant surtout l'accent sur le rôle de l'éducation et de la santé dans la création de meilleures opportunités de développement pour les pauvres ruraux.

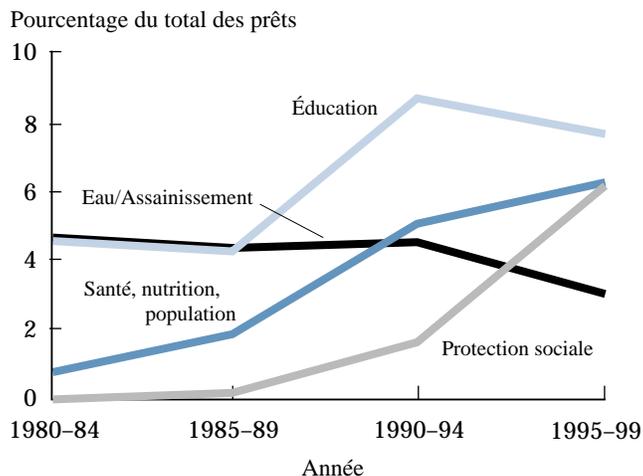
Le défi des Stratégies d'assistance aux pays

Moins de 50 % des stratégies de pays qui ont été évaluées recommandent des mesures stimulant la croissance telles que la réforme de systèmes de taxation inéquitable, l'élimination d'obstacles au développement du secteur informel et l'amélioration du cadre réglementaire applicable aux petites et moyennes entreprises, toutes des mesures favorables aux pauvres. Vingt pourcent seulement des stratégies traitent explicitement des contraintes microéconomiques et des problèmes d'équité qui affectent l'accès des pauvres aux ressources physiques et aux principaux marchés ; enfin, peu de stratégies évoquent explicitement les corrélations entre les stratégies de croissance diversifiée et l'évolution de l'inégalité des sexes. Un traitement efficace de ces problèmes aurait le double avantage d'éliminer des distorsions macroéconomiques et sectorielles et d'accélérer la croissance et la réduction de la pauvreté, notamment en zones rurales (encadré 2). Un mode de croissance basé sur le développement rural influence de façon sensible les niveaux de pauvreté dans l'ensemble du pays.

La structure des opérations de prêts

Dans l'ensemble, la structure des prêts de la Banque est conforme aux objectifs opérationnels de la stratégie de 1990. La part des opérations d'ajustement axées sur la pauvreté a nettement augmenté, surtout en ce qui concerne les crédits de l'Association pour le développement international (IDA), qui sont destinés aux

Graphique 1 : Réorientation des opérations vers les secteurs sociaux



pays les plus pauvres. La Banque finance de plus en plus des secteurs très importants pour les pauvres — les infrastructures rurales et urbaines, l'enseignement primaire et secondaire, la santé de base, la protection sociale et les microcrédits. Les prêts aux trois principaux secteurs sociaux — éducation, santé/nutrition/population et protection sociale — représentent aujourd'hui 20 % du total des prêts de la Banque, contre seulement 5 % au début des années 80 (graphique 1).

Quelques prêts d'ajustement ciblés sur la lutte contre la pauvreté ont eu des effets favorables grâce à la diminution de l'inflation et à la protection des dépenses sociales. Moins nombreuses sont les mesures prises pour éliminer les distorsions économiques néfastes aux pauvres, augmenter en valeur réelle les ressources affectées aux services de base et développer des programmes ciblés de protection sociale.

Notons en outre que les résultats obtenus dans le domaine des prêts d'investissement sont inégaux. Certes, la Banque a augmenté ses interventions dans les secteurs sociaux, mais elle n'a pas fait assez pour vérifier que les prêts aux secteurs sociaux sont à l'avantage des pauvres. Les prêts d'investissement ont souffert de leur fragmentation et la Banque n'a pas toujours su saisir les occasions de stimuler un mode de croissance favorable aux pauvres grâce à des investissements complémentaires pour la promotion du secteur privé, notamment dans des domaines tels que les infrastructures de base où les secteurs public et privé opèrent côte à côte.

Les projets inclus dans le Programme d'interventions ciblées, un mécanisme de suivi lancé en 1992, ont dans l'ensemble mieux réussi que les autres projets dans les mêmes secteurs, en raison surtout de la priorité accordée à la participation des communautés et des bénéficiaires à la conception et à l'exécution des opérations et d'une attention particulière au suivi de la performance. Dans l'ensemble, la performance des prêts pour des projets communautaires, tels que les fonds sociaux, a été satisfaisante — 81 % des projets de ce type approuvés depuis l'exercice 87 ont donné des résultats satisfaisants. Néanmoins l'inclusion d'un projet dans le Programme d'interventions ciblées n'est pas une garantie que ses bénéfices iront directement aux pauvres.

Dans les années 90, les financements de la Banque ont privilégié les pays dont la performance et les

capacités institutionnelles sont fortes et qui font de sérieux efforts pour réduire la pauvreté. Des données récentes sur les programmes de réduction de la pauvreté montrent qu'au cours de la période 1997-99, la Banque a prêté davantage aux pays les plus efficaces dans la lutte contre la pauvreté (suivi attentif de la situation, programmes ciblés sur la pauvreté et protection sociale). Néanmoins, des progrès doivent encore être faits dans la définition de critères et la sélection des pays sur la base d'une évaluation des efforts entrepris pour réduire la pauvreté.

Assistance non financière

Évaluations de la pauvreté

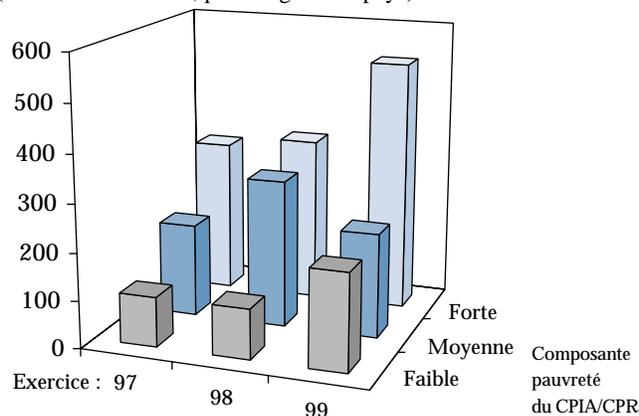
Comme la Banque lie plus étroitement ses stratégies de pays avec son analyse des situations de pauvreté, il devient plus important de collecter dans les pays des données adéquates sur la pauvreté et d'améliorer la qualité des Évaluations de la pauvreté. Les fonctionnaires de la Banque et les bénéficiaires reconnaissent ensemble que, grâce à la combinaison de méthodes qualitatives et quantitatives, les Évaluations de la pauvreté ont beaucoup amélioré la connaissance de la pauvreté et l'analyse de problèmes connexes de politiques.

L'importance d'analyses de qualité sur les problèmes de pauvreté est confirmée par l'identification d'une forte corrélation entre la pertinence des stratégies de la Banque et les diagnostics de pauvreté proposés dans les documents de Stratégies d'assistance aux pays. La qualité des Évaluations de la pauvreté affecte également leur influence sur les clients et les autres institutions concernées. Des données récentes sur les Évaluations participatives de pauvreté montrent que celles-ci non seulement permettent d'analyser des dimensions de la pauvreté indépendantes du niveau de revenu, mais encore peuvent devenir des instruments puissants du dialogue de politiques avec les pays et d'une appropriation des programmes par les institutions nationales.

En dépit de réels efforts, la qualité des Évaluations de la pauvreté a progressé de façon modeste et variable à l'intérieur de la Banque. Certes, les analyses qualitatives et les évaluations participatives font désormais partie des pratiques courantes de la Banque, mais la structure générale des Évaluations de la pauvreté reste basée sur la définition, en termes monétaires, d'un seuil de pauvreté,

Graphique 2 : Les prêts de la Banque et les efforts des pays pour la réduction de la pauvreté

Moyenne des prêts par pays
(en millions de USD, par catégorie de pays)



réduisant ainsi la portée des recommandations stratégiques du document. La dissémination des données sur la pauvreté est insuffisante, les analyses figurant dans les Évaluations de la pauvreté ne sont pas toujours adéquates et la Banque ne fait pas assez pour renforcer la capacité des emprunteurs dans l'utilisation des données quantitatives et qualitatives sur la pauvreté. Le manque d'information sur la pauvreté reste un obstacle réel dans beaucoup de pays, notamment en Afrique et en Amérique latine, même si la Banque a mieux réussi à résoudre ce problème en Asie du Sud et de l'Est.

L'OED estime que près de la moitié des Évaluations de la pauvreté qu'il a revues n'étudient pas de façon adéquate les différents facteurs qui influencent la diversité du mode de croissance, l'accès aux services sociaux et les systèmes de protection sociale, et ne tentent pas de justifier l'importance relative de chacun de ces facteurs dans les recommandations stratégiques formulées dans le document. La plupart des Évaluations n'analysent pas l'influence sur la pauvreté des politiques macroéconomiques et des évolutions globales et n'étudient pas de façon détaillée des problèmes sectoriels clés, tels que le rôle prépondérant des politiques vivrières et de développement rural dans la réduction de la pauvreté. Trente pour cent des répondants à l'enquête auprès des intéressés n'étaient pas satisfaits du traitement des problèmes de pauvreté dans les Évaluations. L'étude récente de l'OED sur l'exécution de la stratégie de développement rural de la Banque — De la vision à l'action — note une forte corrélation entre la qualité des analyses, notamment celles relatives à la pauvreté rurale, et l'efficacité des interventions de la Banque dans le secteur du développement rural.

Les Revues des dépenses publiques

Un instrument complémentaire — les Revues des dépenses publiques (RDP) — évalue l'efficacité, l'équité et la rigueur de la gestion des dépenses publiques affectant la situation des pauvres. Pour autant qu'elles concentrent leur analyse sur les choix intersectoriels, sur l'efficacité des dépenses et sur le rapport coût-efficacité des programmes ciblés et des systèmes de protection sociale, les RDP peuvent faciliter le dialogue de politiques et la formulation de stratégies d'assistance axées sur la pauvreté. Toutefois, jusqu'à présent, les problèmes de dépenses publiques ne sont pas assez intégrés dans les stratégies de pays ; seules 15 des 42 stratégies revues par l'OED se réfèrent explicitement aux conclusions des RDP. Cette lacune s'explique en partie par deux facteurs : l'absence d'une revue des dépenses publiques dans certains pays et la qualité inégale de l'analyse des problèmes de pauvreté dans les RDP disponibles.

La relation entre les activités non financières et les stratégies de pays semble indiquer que la Banque a développé ses analyses/diagnostics des problèmes de pauvreté ; néanmoins, ces travaux ne sont pas toujours disponibles, leur qualité est inégale et la Banque n'a pas toujours exploité de façon optimale les informations recueillies.

Perspectives d'avenir

Des progrès significatifs ont été faits dans le sens d'une concentration des stratégies et des opérations de la Banque sur les problèmes de pauvreté. Les efforts

continuent. Pour l'avenir, le problème est d'accroître l'efficacité de l'exécution de cette politique :

- En donnant un contenu opérationnel à la stratégie de réduction de la pauvreté de 2001, sur la base de consultations adéquates avec les représentants de la société civile, du secteur privé et des partenaires de développement de la Banque. Il s'agit d'établir des indicateurs clairs et vérifiables permettant d'évaluer l'efficacité des mesures d'exécution.
- En dépassant le stade des projets dispersés, pour mettre l'accent sur l'intégration des interventions macro et microéconomiques.
- Par une meilleure intégration des données quantitatives et qualitatives sur la diversité des situations de pauvreté — notamment la condition féminine, les populations indigènes, les exclus et les systèmes informels de protection sociale — et par une meilleure analyse a priori de l'impact social probable des réformes envisagées.
- Au moyen de directives et de programmes de formation reflétant la priorité accordée aux problèmes de pauvreté et les nouvelles orientations des stratégies et des opérations. Ces mesures devraient être complétées par la dissémination systématique de l'information sur le suivi et la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté et par des formations offertes également au personnel des pays emprunteurs.
- Par la mise au point d'un cadre stratégique d'évaluation des impacts sur la pauvreté reflétant les nouvelles politiques. Ce cadre comprendrait des stratégies régionales visant à améliorer le stock de données permettant d'évaluer les corrélations entre l'aide de la Banque et les résultats obtenus et identifiant des critères pour la définition d'un programme d'auto-évaluations visant à accélérer l'apprentissage des méthodes de réduction de la pauvreté.
- En appuyant des programmes variés de développement des capacités — pour les services publics et pour d'autres institutions — en matière de préparation, de mise en œuvre et d'évaluation des stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Ces programmes devront être basés sur des processus participatifs et des consultations intensives. Beaucoup de souplesse et de sensibilité seront nécessaires pour ne pas gêner l'appropriation par les institutions locales.

En dernière analyse, l'impact des stratégies de lutte contre la pauvreté ne dépend pas seulement de la performance de la Banque ; elle dépend aussi de la performance des emprunteurs et d'autres partenaires de développement et de facteurs exogènes. Le défi de la pauvreté est multisectoriel et a plusieurs dimensions. C'est l'interaction de toutes les politiques qui assurera la durabilité du processus de croissance, augmentera le stock et améliorera la répartition du capital humain, freinera la corruption, accroîtra les ressources physiques et sociales accessibles aux pauvres et transformera leur condition. Donner un contenu opérationnel au Rapport sur le développement dans le monde, 2000 sera pour la Banque une occasion unique d'apprendre les leçons de l'expérience et d'améliorer l'impact de ses opérations sur la réduction de la pauvreté.

► Ce *Précis* est basé sur un rapport intitulé *La réduction de la pauvreté dans les années 90 : Une évaluation de la stratégie et des performances* par Alison Evans. Ce rapport est à la disposition des administrateurs et du personnel de la Banque mondiale par l'intermédiaire de l'Unité des documents internes et des centres régionaux d'information. Le public peut aussi le trouver à l'InfoShop de la Banque mondiale. www.worldbank.org/html/oed

