

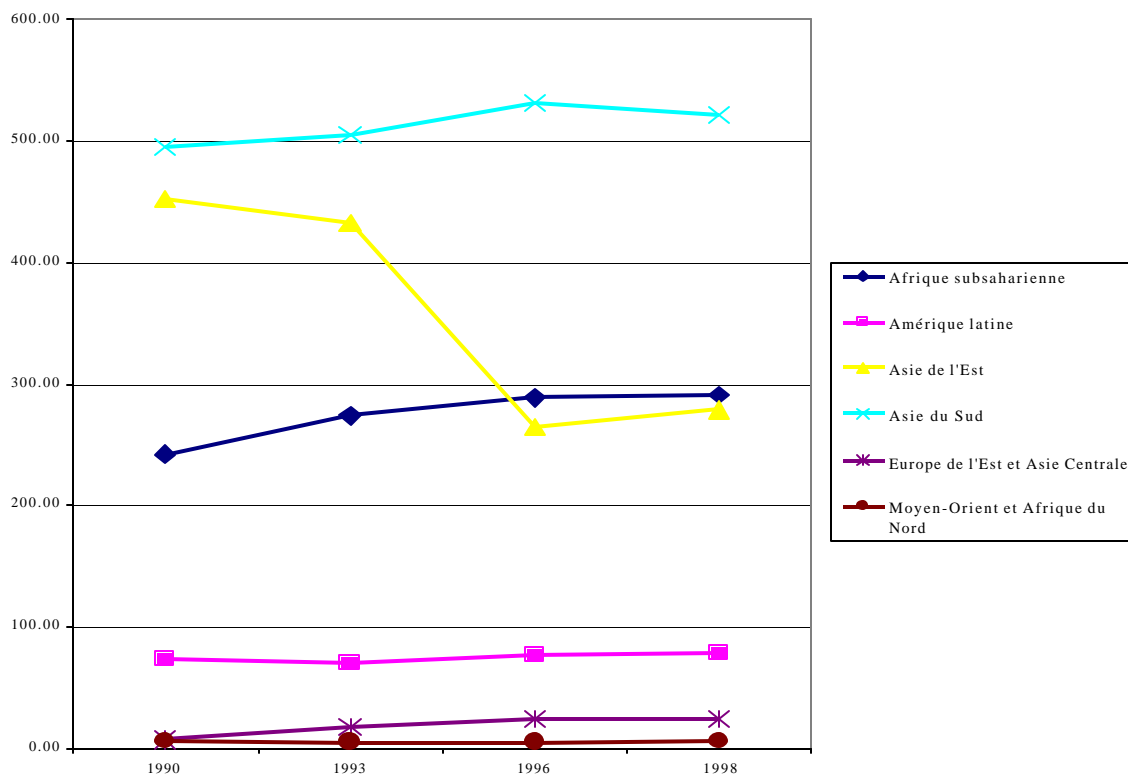
Partenaires dans la transformation du développement : nouvelles perspectives de l'élaboration de stratégies de réduction de la pauvreté maîtrisées par les pays

Vers un nouveau consensus mondial

Un regard sur la lutte contre la pauvreté en ce début de siècle révèle un tableau préoccupant. Si des progrès remarquables ont été enregistrés, en particulier en Chine et dans d'autres parties d'Asie de l'Est, la pauvreté absolue persiste dans de nombreux pays en développement. Nombre de pays — généralement ceux dont l'action a été systématique sur le front des réformes et qui ne connaissent pas de graves conflits internes — ont considérablement avancé sur le plan de la croissance et de la réduction de la pauvreté. Toutefois, le rythme actuel des progrès est trop lent pour être en mesure d'améliorer sensiblement les conditions de vie des pauvres au cours des 15 années à venir.

Parallèlement, le large fossé entre les riches et les pauvres ne cesse de se creuser — non seulement en termes de revenus mais aussi sur le plan de l'éducation et de la santé. En effet, il ressort de la dernière évaluation effectuée par la Banque mondiale qu'à moins que les tendances actuelles ne soient inversées, les *objectifs de développement international*, fixés d'un commun accord, ne seront pas atteints — notamment celui de la réduction de moitié, d'ici 2015, du nombre de personnes qui vivent dans la pauvreté extrême (moins d'un dollar par jour).

Nombre de personnes qui vivent dans la pauvreté extrême (moins d'un dollar par jour) (millions)



La tâche à accomplir est redoutable. Au cours des 25 prochaines années, d'après les projections, la population mondiale devrait s'accroître d'environ 2 milliards d'habitants dont la plupart naîtront dans les pays en développement et émergents. Sans un effort concerté de la part de la communauté du développement en vue d'appuyer plus fermement les efforts déployés par les pays eux-mêmes, nombre de ces personnes seront condamnées à vivre dans la pauvreté.

La crainte d'une impasse a été ces dernières années à l'origine d'une profonde réflexion sur les stratégies de développement et de gestion de la dette, à laquelle participent activement les gouvernements nationaux, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), les institutions spécialisées des Nations Unies, les banques régionales de développement, les organisations non gouvernementales et les groupes religieux.

Cette réflexion a notamment abouti à un accord des Assemblées annuelles du Groupe de la Banque mondiale et du FMI de septembre 1999 sur le renforcement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) visant à accorder un allègement de la dette plus large, plus profond et plus rapide.

De manière plus générale, cet effort a abouti à une convergence de vues de plus en plus évidente sur un certain nombre de principes fondamentaux; à savoir que :

- Le développement est un processus de transformation de la société étalé dans le temps.
- Il est essentiel de suivre une démarche globale en matière de développement et d'avoir une perspective multidimensionnelle de la pauvreté.
- Une croissance plus rapide est essentielle à une réduction durable de la pauvreté et une plus grande participation des pauvres à la croissance augmente le potentiel de cette dernière.
- Pour que le développement soit durable, il est vital que les pays s'approprient les objectifs, la stratégie et la direction du développement et de la réduction de la pauvreté, selon un mode partagé par des groupes représentatifs de la société.
- La communauté du développement dans son ensemble doit agir en étroite collaboration, en forgeant des partenariats stratégiques, en rationalisant des programmes et en conjuguant les forces de chacun de ses membres.
- L'accent doit, de toute évidence, être mis sur des paramètres de développement quantifiables.

<i>Vers un Consensus sur la réduction de la pauvreté</i>		
Déclarations de Copenhague	1995	La communauté internationale convient de s'attaquer aux principaux problèmes de développement social
Le Comité d'aide au développement publie la Stratégie pour le XXI ^e siècle	1996	La stratégie préconise un effort collectif pour réaliser les objectifs de développement international
Assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI	1996	Elles approuvent l'Initiative PPTE prévoyant un allègement global de la dette
Sommet de Cologne	1999	Le G-8 appuie un allègement plus profond de la dette dans le cadre d'une réduction de la pauvreté
Assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI	1999	Elles parviennent à un accord pour lier l'allègement de la dette à la mise en place d'une stratégie de réduction de la pauvreté pour tous les pays bénéficiant d'une assistance concessionnelle de la Banque mondiale et du FMI

Aux Assemblées annuelles du Groupe de la Banque mondiale et du FMI de septembre 1999, les ministres ont souscrit à la proposition selon laquelle les stratégies de réduction de la pauvreté impulsées par les pays eux-mêmes doivent constituer la base de tous les prêts concessionnels de la Banque mondiale et du FMI et orienter l'utilisation des ressources dégagées par l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE renforcée. Ces stratégies seront reprises dans le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)* élaboré par les autorités des pays avec une large participation de la société civile.

Le DSRP traduira de fait les principes du cadre de développement intégré (CDI) de la Banque mondiale en plans d'action pratiques. L'objet des DSRP est clair : renforcer l'appropriation des stratégies de réduction de la pauvreté par les pays, élargir la représentation de la société civile — en incluant en particulier les pauvres eux-mêmes — dans l'élaboration de ces stratégies, améliorer la coordination entre partenaires du développement et concentrer les ressources de la communauté internationale — études, conseils et aide financière — sur l'obtention de résultats dans la réduction de la pauvreté.

La présente brochure a pour objet de répondre à quelques questions fondamentales sur la démarche des DSRP. Il importe de souligner que les principes qui la sous-tendent ne sont pas nouveaux mais qu'ils reposent fondamentalement sur la recherche, l'expérience et, surtout, la réussite et l'innovation des programmes mis en œuvre par les pays eux-mêmes. En effet, un certain nombre de pays à faible revenu, dont les premiers bénéficiaires de l'assistance au titre

* <http://www.worldbank.org/poverty/strategies>

de l'Initiative PPTE, tels que l'Ouganda et la Bolivie, ont réalisé des progrès substantiels dans l'élaboration de leurs propres stratégies participatives de réduction de la pauvreté.

Nous espérons que les questions et les réponses suivantes illustreront ces principes et qu'elles parviendront à décrire un cadre qui est censé évoluer au fil du temps. En énonçant dès à présent les principes d'ordre général qui sous-tendent la démarche des DSRP nous enrichissons notre dialogue déjà vigoureux et productif sur les questions de développement, dont celles de la réduction de la pauvreté et de l'allègement de la dette.

Pourquoi les pays doivent-ils formuler des stratégies de réduction de la pauvreté?

- ? Pour veiller à ce que les besoins des pauvres aient la priorité dans le cadre du débat sur les politiques poursuivies par les autorités. Malgré les progrès spectaculaires des trois dernières décennies, une extrême pauvreté et de profondes inégalités continuent de dévaster de nombreux pays en développement.
- ? L'expérience montre que le développement durable et la réduction de la pauvreté passent par une véritable transformation de la société, inspirée par les pays eux-mêmes, en consultation avec la société civile et le secteur privé. Cette transformation doit surtout jouir d'un large soutien de la part des vrais experts de la pauvreté : les pauvres eux-mêmes.
- ? Armés des stratégies de réduction de la pauvreté, les pays deviennent les maîtres de leur propre développement, dotés d'une vision clairement formulée de leur avenir et d'un plan systématique de réalisation de leurs objectifs.
- Les pays assument la responsabilité mais ne se retrouvent pas seuls dans la lutte contre la pauvreté. La communauté du développement — les donateurs bilatéraux, les organisations internationales et les institutions financières multilatérales — demeure disposée à apporter son concours en s'appuyant sur les DSRP inspirés par les pays eux-mêmes.

Comment les stratégies de réduction de la pauvreté peuvent-elles mieux servir les pauvres?

- ? L'accent doit être mis sur la recherche de résultats concrets, et non sur des platitudes.
- ? En optant pour une stratégie axée sur les résultats, les pays doivent cerner la nature de la pauvreté et déterminer les interventions qui auront le plus grand impact sur les pauvres.
- La pauvreté étant une réalité complexe et pluridimensionnelle, les stratégies doivent être globales et inclure des plans prévoyant une croissance économique rapide, des politiques macroéconomiques judicieuses, des réformes structurelles et des améliorations de la société.
- Les facteurs économiques, sociaux, culturels et historiques spécifiques à chaque pays contribueront à la définition de ses objectifs de réduction de la pauvreté mais les objectifs de développement international pourront servir de repères.

- Les résultats devront prendre la forme de progrès vérifiables dans la participation des pauvres aux bienfaits de la croissance, l'amélioration de leur bien-être et la réduction de leur vulnérabilité aux risques. Les stratégies de réduction de la pauvreté énonceront les actions qui permettront d'atteindre ces résultats.
- Rien de tout ce qui précède ne se fera du jour au lendemain. Pour réaliser une transformation de cette ampleur, il faudra changer les institutions afin qu'elles soient responsables devant tous, y compris les pauvres, et renforcer les capacités du pays à subvenir aux besoins de ses citoyens. Les résultats ne seront tangibles que si les gouvernements et leurs partenaires font preuve d'un engagement à long terme au niveau national comme au niveau international.

Quel est le lien qui existe entre les stratégies de réduction de la pauvreté et le cadre de développement intégré?

- Le CDI décrit une démarche de politique générale fondée sur un plus grand équilibre entre les composantes économique, humaine et structurelle du développement et sur de nouveaux partenariats qui aident les pays à réaliser cet équilibre.
- Il ressort clairement de l'expérience, des études et, surtout, du vécu des pauvres que les questions telles que l'inclusion sociale, la justice, la lutte contre la corruption, la parité hommes-femmes et l'environnement — qui vont au-delà du champ traditionnel de la gestion économique — sont essentielles à la réalisation d'un développement et d'une réduction de la pauvreté durables.
- Les stratégies de réduction de la pauvreté transforment les principes qui sous-tendent le CDI en plan d'action pour les pays pauvres.
- Les principes fondamentaux qui sous-tendent les stratégies de réduction de la pauvreté s'appuient sur la perspective globalisante du CDI. Dans les deux cas on envisage un développement qui soit :
 - Impulsé par le pays
 - Global
 - À long terme
 - Axé sur les résultats
 - Coordonné avec les partenaires

Quel est le profil d'une stratégie de réduction de la pauvreté?

L'approche fondée sur le DSRP vise à renforcer les principes fondamentaux d'appropriation par les pays, de développement global et de large participation publique mais il n'existe pas de formule particulière.

Il y a toutefois un certain nombre de paramètres fondamentaux qui deviendront vraisemblablement communs à toutes les stratégies.

- **Diagnostic des obstacles à la réduction de la pauvreté et à la croissance.** Une stratégie de réduction de la pauvreté pourrait commencer par l'utilisation des données existantes dans le but de décrire les pauvres et leur habitat, et par la définition des domaines où elles doivent être renforcées. Partant de cette description, la stratégie pourrait analyser les

obstacles macroéconomiques, sociaux, structurels et institutionnels à une croissance et à une réduction de la pauvreté plus rapides.

- **Politiques et objectifs.** À la lumière d'une compréhension plus approfondie de la pauvreté et de ses causes, le DSRP pourra alors fixer les objectifs à moyen et à long termes de la stratégie de réduction de la pauvreté et énoncer les politiques macroéconomiques, structurelles et sociales qui, ensemble, constitueront une stratégie globale destinée à obtenir ces résultats.
 - Ces objectifs peuvent être répartis en deux catégories. Premièrement, des échéances à long terme peuvent être retenues pour certains objectifs-clés de réduction de la pauvreté. Ce sera par exemple le cas d'indicateurs généraux de progrès économique ou de carence matérielle. Les objectifs de développement international pourront tenir lieu de repères pour ces objectifs spécifiques à chaque pays.
 - Deuxièmement, le DSRP pourra aussi établir des indicateurs à court terme susceptibles de faire l'objet d'un suivi plus poussé, tels que les taux de croissance annuelle et de scolarisation primaire.
 - La stratégie énoncera ensuite l'action des pouvoirs publics destinée à réaliser les objectifs à court et à long termes, dans le cadre du budget global du pays.
- **Suivi.** Afin de mieux maîtriser le lien qui existe entre les politiques et les résultats escomptés, une stratégie de réduction de la pauvreté doit comprendre un cadre de suivi des progrès et des mécanismes de partage des renseignements pertinents avec les partenaires du pays.
- **Assistance extérieure.** Une stratégie peut aussi améliorer l'efficacité et l'efficience de l'assistance des donateurs en déterminant le montant des concours extérieurs — tant financiers que techniques — nécessaires pour la mettre en œuvre. Elle pourrait également comporter une évaluation de l'impact sur la pauvreté d'un volume plus ou moins grand d'assistance, y compris des économies effectives réalisées du fait de l'allègement de la dette.
- **Processus participatif.** Une stratégie peut décrire les modalités, la fréquence et le lieu des consultations, un résumé des principales questions évoquées et des points de vue des participants, un compte rendu de l'impact des consultations sur son élaboration ainsi qu'un examen du rôle de la société civile dans le suivi et la mise en œuvre.

Les stratégies de réduction de la pauvreté influenceront-elles sur le calendrier des opérations d'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés?

- En principe, les pays qui sollicitent une assistance au titre de l'Initiative PPTE doivent avoir mis en place une stratégie de réduction de la pauvreté au point de prise de décision (point auquel les créanciers participants s'engagent à alléger la dette) et démontré qu'ils ont réalisé des progrès dans son application à la fin du processus (point auquel l'allègement total de la dette est accordé de manière irrévocable).
- Toutefois, pour éviter les retards dans le cas des pays qui s'efforcent de parvenir au point de prise de décision mais n'ont pas eu le temps d'élaborer une stratégie finale, une

période de transition sera ménagée pour leur permettre d'atteindre le point de prise de décision s'ils peuvent démontrer qu'ils sont déterminés à réduire la pauvreté.

- Un pays peut démontrer cette détermination en élaborant une stratégie provisoire de réduction de la pauvreté qui présente les grandes lignes d'un plan global ainsi que le calendrier et le processus participatif envisagés.
- La Banque mondiale comme le FMI s'emploient, en collaboration avec les pays bénéficiaires de l'Initiative PPTE et avec d'autres créanciers participants, à faire en sorte qu'autant de pays admissibles que possible — peut-être jusqu'à 25 — parviennent à leur point de prise de décision avant la fin 2000.

Quel est le rôle des donateurs et des organismes multilatéraux?

- Pour qu'elle soit couronnée de succès, une stratégie de réduction de la pauvreté inspirée et mise en œuvre par le pays doit bénéficier de l'appui de ses partenaires au développement et tenir lieu de cadre commun pour leurs programmes d'assistance.
- Dans des circonstances idéales, tous les donateurs et toutes les institutions multilatérales de développement apporteront leur contribution à l'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté, préciseront les modalités spécifiques de leur participation et engageront des ressources en début de programme pour appuyer cette participation. La Banque mondiale et le FMI encourageront les autorités nationales à associer pleinement et sans tarder tous leurs partenaires à ce processus.
- La stratégie de réduction de la pauvreté permettra aux donateurs de planifier leurs engagements au titre de l'aide et de mettre leur compétence technique au service du gouvernement et de la société civile en conséquence. Elle devrait donc réduire les cas de multiplicité de conditions, de double emploi et d'utilisation intempestive du peu de ressources administratives nationales.
- Enfin, une participation plus forte et mieux coordonnée de la communauté des donateurs tout entière permettra de mieux suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement international.

Quels rôles la Banque mondiale et le FMI jouent-ils dans l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté?

- À l'instar de tous les partenaires au développement participants, la Banque mondiale et le FMI sont disposés à aider les gouvernements à élaborer leurs stratégies sans aucunement préjuger de leur issue ni saper leur appropriation par les pays concernés.
- Étant donné que les stratégies de réduction de la pauvreté serviront de cadre aux prêts concessionnels de la Banque mondiale et du FMI en faveur des pays à faible revenu, elles revêtiront une importance cruciale dans les rapports entre chacune de ces institutions et ses pays membres d'une part, et entre l'une et l'autre, d'autre part.
- La Banque mondiale et le FMI sont conscients que pour ce faire, ils devront opérer un important changement de culture et de comportement institutionnels, au même titre que les institutions partenaires. Ce changement est déjà en cours. En procédant le plus tôt possible à une coordination des efforts et en maintenant ouverts les canaux de

communication avec les autorités nationales — en particulier en leur fournissant les données disponibles sur l'état des lieux — la Banque mondiale et le FMI pourront venir en aide aux pays en temps voulu et de manière globale.

Élaboration d'évaluations communes

- Les services de la Banque mondiale et du FMI s'emploieront à donner à chaque gouvernement leurs points de vue sur les obstacles fondamentaux qui freinent la réduction de la pauvreté et la croissance dans le pays ainsi que sur les options de politique pour les surmonter. Cette vision commune n'a pas pour objet de déterminer la forme de la stratégie finale et encore moins d'hypothéquer l'appropriation de la stratégie par le pays, sinon de contribuer, en toute transparence, au dialogue sur les orientations.
- Dans le cadre de cet appui conjoint, il est crucial que chaque institution concentre ses efforts sur ses domaines de compétence traditionnels. Ainsi, le premier rôle reviendra aux services de la Banque mondiale en matière de conseils sur l'élaboration de stratégies de réduction de la pauvreté, y compris les travaux nécessaires d'établissement du diagnostic tels que les évaluations de la pauvreté, l'élaboration de stratégies sectorielles, les réformes institutionnelles et les dispositifs de protection sociale.
- Le FMI conseillera les gouvernements dans les domaines qui relèvent de sa compétence traditionnelle, et veillera notamment à promouvoir des politiques prudentes sur le plan macroéconomique et fiscal et sur celui des taux de change.
- Dans les domaines où la Banque mondiale et le FMI ont l'un et l'autre une expertise — tels que la gestion des finances publiques, l'exécution du budget, la transparence budgétaire et l'administration des impôts et des douanes — leur action fera l'objet d'une étroite coordination.
- Le renforcement de la coordination entre la Banque mondiale et le FMI aidera non seulement à fournir une assistance plus utile à court terme mais aussi à clarifier les rapports entre le cadre macroéconomique, la croissance et la réduction de la pauvreté à moyen et long termes.
- Les services de la Banque mondiale et du FMI se réuniront avec les autorités nationales afin d'examiner la stratégie au cours de son élaboration, avant qu'elle ne soit achevée. La société civile et d'autres partenaires au développement seront aussi tenus informés des avis exprimés au cours de ce processus.
- Le pays communiquera la stratégie finale aux conseils d'administration de l'une et l'autre institution. Ceux-ci recevront également une évaluation des services de la Banque mondiale et du FMI, accompagnée d'une analyse de la stratégie et d'une recommandation quant à l'appui général qu'il convient d'apporter le cas échéant à la stratégie comme base des opérations de prêts concessionnels de la Banque mondiale et du FMI. Les services incluront dans leur évaluation une description du processus participatif sans émettre de jugement de valeur à cet égard.
- La Banque mondiale et le FMI envisagent d'afficher sur leur site Internet le document de stratégie final, leur évaluation conjointe et un communiqué de presse résumant les discussions des conseils d'administration des deux institutions.

Quels sont les pays qui bénéficieront des stratégies de réduction de la pauvreté?

- La communauté internationale a exigé que tous les pays à faible revenu qui bénéficient de l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE ou de prêts concessionnels de la Banque mondiale (sur le guichet Association internationale de développement) et du FMI (au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance) élaborent des stratégies de réduction de la pauvreté dont ils aient la maîtrise.
- Les pays admis à bénéficier de l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE et ceux dont le dossier sera bientôt soumis à approbation dans le cadre de la FRPC figureront probablement parmi les premiers à mettre au point des stratégies de réduction de la pauvreté.

Quelles seront les prochaines étapes?

- La Banque mondiale et le FMI se montrent fermement déterminés à se servir des stratégies de réduction de la pauvreté comme base pour leurs opérations de prêts concessionnels; toutefois, il y a de fortes chances que le processus de mise en œuvre de ce changement évolue sensiblement au cours des mois et des années à venir.
- Ce nouveau cadre de réduction de la pauvreté appelle des revues périodiques et prudentes. À court terme, nous comptons élaborer des rapports d'étape dans la perspective des réunions de printemps et des Assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI de septembre 2000, ainsi qu'une revue complète à l'automne 2001.
- La large participation du public sera un élément crucial du processus de revue. Partant du dialogue public fructueux engagé sur l'allègement de la dette, nous organiserons des consultations avec les pays membres, les organisations internationales et la société civile. Nous utiliserons aussi nos sites Internet (www.worldbank.org/poverty/strategies; www.imf.org) pour susciter les commentaires du grand public, qui seront résumés et soumis aux administrateurs aux Assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI de septembre 2000.