

Aider les pauvres à faire entendre leur voix

L'analyse du développement a beaucoup évolué ces dernières années. Les autorités reconnaissent désormais que les pauvres peuvent contribuer à cette réflexion et les consultent directement. Cette approche fondée sur la participation a permis d'élargir la définition de la pauvreté et de mieux répondre aux besoins des plus démunis.

Caroline M. Robb

ALA FIN DES ANNÉES 90, les pouvoirs publics et les représentants de la société civile ont pris progressivement conscience qu'il fallait redéfinir les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et les mener différemment. Le peu de succès des méthodes antérieures en Amérique latine ou en Afrique et la résurgence de la pauvreté en Asie de l'Est suite à la crise financière de 1997-98 ont montré que les mesures anti-pauvreté devaient être conçues par les pays eux-mêmes — plutôt qu'imposées de l'extérieur — et que les pauvres devaient absolument avoir leur mot à dire pour qu'elles soient efficaces.

En septembre 1999, la Banque mondiale et le FMI ont modifié en profondeur les modalités de l'aide qu'ils apportent aux pays à faible revenu pour faire reculer durablement la pauvreté. Désormais, les programmes appuyés par les deux institutions reposent sur une stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) menée par chaque pays, élaborée en consultation avec la société civile et résumée dans un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Parallèlement, l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), lancée en 1999 par les deux institutions, lie l'allégement de la dette à la réduction de la pauvreté. C'est sur la base des DSRP que sont consentis les allégements de dettes au titre de l'initiative en faveur des PPTE et les prêts concessionnels de la Banque mondiale ou du FMI.

Les autorités nationales ont commencé à formuler leur stratégie en consultant les intéressés dans le cadre d'évaluations de la

pauvreté auxquelles participent les intéressés (EP) et qui s'inspirent d'une méthode mise au point dans les années 90 par un groupe d'États, d'ONG, d'instituts universitaires et de donateurs. S'il existe, depuis longtemps, de multiples façons de consulter des pauvres sur tel ou tel projet, ces EP se distinguent par le fait que leurs conclusions doivent servir de base à des actions au plan national. À ce jour, plus de 50 pays ont engagé des EP avec l'aide de la Banque mondiale, et une cinquantaine d'autres évaluations sont conduites par le PNUD et diverses agences nationales et ONG.

Qu'est-ce qu'une EP?

L'EP permet de consulter directement les pauvres. Ses conclusions sont transmises aux autorités nationales, ce qui permet aux pauvres de peser sur les décisions prises. Contrairement aux enquêtes sur les ménages, qui consistent en une série de questions prédéterminées, les EP utilisent des méthodes souples qui font appel aux techniques visuelles (cartes, matrices, diagrammes) et verbales (interviews, discussions de groupe) et facilitent le partage des informations, l'analyse et l'action. Leur objectif est d'aider les groupes visés à mieux maîtriser le processus de recherche. Les EP sont menées d'ordinaire par des intermédiaires (ONG, universités, services publics de vulgarisation, cabinets de consultants locaux) et s'efforcent d'encourager les experts à changer d'attitude en se mettant à l'écoute des pauvres au lieu de faire la leçon (Chambers, 1997). Pour assurer un suivi au niveau local (ce qui est un des principes des

EP), beaucoup d'évaluations (en Gambie, en Ouganda ou en Tanzanie, par exemple) prévoient l'élaboration de plans d'action communautaires soutenus par les autorités ou les ONG locales. Utiliser les EP pour rassembler des informations aux seules fins de la recherche — sans insister sur la participation et le lien avec l'action — est contraire à l'esprit de ces évaluations.

L'analyse de la pauvreté privilégiait, par le passé, l'approche statistique classique fondée sur les indicateurs de revenu, de santé et d'éducation, et mesurait la pauvreté par un seuil déduit des traditionnelles enquêtes sur les ménages. On s'est aperçu que cette méthode à dominante économique ne prenait pas en compte toutes les dimensions de la pauvreté, et qu'une approche pluridisciplinaire pouvait aider à mieux comprendre ce phénomène. Les EP, qui privilégient les notions de bien-être et de qualité de la vie, montrent que d'autres facteurs — vulnérabilité, isolement physique ou social, insécurité, perte du respect de soi, manque d'information, méfiance envers l'État, absence de pouvoir — peuvent être aussi importants pour les pauvres que l'insuffisance des revenus (encadré 1).

En outre, les EP dépassent la notion de ménage retenue dans les enquêtes traditionnelles pour privilégier les individus, la «dynamique» du ménage, les groupes sociaux (à partir de diverses variables : sexe, appartenance ethnique, classe, caste, âge) et les relations communautaires. Elles appréhendent donc mieux la pauvreté dans sa diversité. Les EP montrent aussi que diverses variables — sexe, exclusion sociale, allocation des ressources au sein du ménage, criminalité et violence, situation géographique, accès aux réseaux d'aide sociale, relations avec les pouvoirs en place — influent sur les priorités et expériences de chacun.

Les EP présentent un triple avantage. Elles permettent tout d'abord de mieux comprendre la nature pluridimensionnelle de la pauvreté et d'inscrire l'analyse de ce phénomène et les réponses à y apporter dans une perspective qui englobe les priorités des pauvres eux-mêmes. Ensuite, elles favorisent la diffusion des conclusions des chercheurs et leur donnent plus de poids dans les mesures prises en ouvrant le processus de recherche à divers groupes (ONG, responsables économiques, administrateurs, société civile). Enfin, elles aident à renforcer les capacités d'analyse et de suivi de la pauvreté, comme on l'a vu en Mongolie, au Vietnam ou en Zambie.

Les EP sont souvent moins longues et moins coûteuses que les enquêtes sur les ménages, car elles se limitent à un échantillon de communautés (encadré 2), et ne sont donc pas aussi extensives, représentatives ou normalisées. Elles offrent néanmoins une analyse plus approfondie de l'opinion des pauvres et du contexte politique, social ou institutionnel, et un aperçu des raisons pour lesquelles les pauvres tombent dans la misère (ou en sortent) et de leurs stratégies de survie.

L'enquête sur les ménages et l'EP soulevant chacune des questions méthodologiques, il est essentiel de les conjuger : les conclusions de l'une peuvent aider les chercheurs à examiner, expliquer, confirmer, réfuter ou étoffer les informations recueillies dans l'autre (Carvalho et White, 1997). Le choix de la méthode dépendra de la situation de chaque pays. On peut commencer par l'EP, et utiliser ses résultats

Encadré 1

Les EP nous révèlent les multiples dimensions de la pauvreté

Vulnérabilité. Les groupes vulnérables ne sont pas toujours identifiés dans les enquêtes sur les ménages, qui ne montrent pas non plus que leur accès aux ressources productives peut être limité par des facteurs politiques, culturels ou sociaux. En Arménie, par exemple, les retraités isolés figurent constamment parmi les plus pauvres, en raison non pas de la faiblesse de leurs revenus, mais de cet isolement qui les exclut de la vie sociale. Dans de nombreux pays, les pauvres n'ont qu'un accès limité au marché du travail. Faute de pouvoir gagner leur vie autrement, ils se cantonnent aux emplois mal rémunérés, précaires, dangereux et souvent illégaux. En Afrique, la pandémie de VIH/sida met à rude épreuve, dans bien des cas, des réseaux d'aide déjà sous pression; en Zambie, par exemple, elle a multiplié le nombre de ménages très vulnérables dans la mesure où ils sont dirigés par un enfant.

Problématique hommes-femmes. En Tanzanie, les hommes mettent en avant les problèmes de transport, les conditions d'exercice des activités agricoles, l'alcoolisme; pour les femmes, les grands problèmes sont les pénuries alimentaires, le manque d'eau potable, la maladie. Dans beaucoup d'EP, elles se plaignent de manquer de temps pour se consacrer à d'autres activités que les travaux agricoles ou ménagers.

Crime et violence. Certaines EP ont mis en lumière le lien entre la pauvreté et l'exercice d'occupations illégales telles que la prostitution enfantine (Zambie), la drogue (Jamaïque), ou la violence domestique (Mexique et Vietnam). Les enquêtes sur les ménages ne fournissent pas de données sur ces questions sensibles, car les personnes interrogées tendent à se méfier des interviewers. En Équateur, l'EP montre que la criminalité et la violence dissuadent les femmes de travailler à l'extérieur, de même que l'insécurité les décourage (ainsi que les personnes âgées) d'emprunter des transports en commun, en particulier la nuit.

Saisonnalité. Dans de nombreux pays (Afrique du Sud, Ghana, Togo, Zambie), les EP révèlent de fortes variations saisonnières de la pauvreté, sous l'angle notamment de la sécurité alimentaire, de l'accès à l'eau potable et de la santé; lorsque les personnes touchées doivent vendre leurs actifs, cette pauvreté saisonnière peut devenir durable.

Manque de pouvoir. En Gambie et en Ouganda, les pauvres ont exprimé leur frustration face à leur manque d'influence sur l'action du gouvernement et, dans le second pays, leur préoccupation face à la corruption des pouvoirs publics et leur méfiance envers l'État (et en particulier la police et le système judiciaire). Au Vietnam, l'EP a révélé que la population n'est pas assez informée de ses droits et de l'action des autorités locales.

pour recentrer l'enquête sur les ménages autour de quelques hypothèses. Inversement, l'enquête sur les ménages peut permettre d'identifier des poches de pauvreté dans lesquelles conduire les recherches, et de préparer les questions à poser dans une prochaine EP. Le processus idéal est itératif.

Caractéristiques des évaluations de la pauvreté auxquelles participent les intéressés (EP)

Si le contenu d'une EP dépend de la situation du pays, du type de recherche effectué, de la taille de l'échantillon et de l'expérience des enquêteurs, il présente souvent des caractéristiques de cet ordre :

Coût	75.000 \$–200.000 \$
Nombre de communautés étudiées	40–60
Formation	2 semaines
Recherches sur le terrain	3–6 mois
Analyse	2–3 mois
Effectifs de l'équipe	10–20 personnes
Composition de l'équipe	Ressortissants du pays étudié; parité hommes–femmes; connaissance de la langue locale; représentation des diverses ethnies et groupes d'âge
Type d'agence chargée du travail sur le terrain	Fonctionnaires des services de vulgarisation; ONG locales et internationales; instituts universitaires; consultants indépendants
Type de donneurs d'aide ayant contribué aux EP menées par des gouvernements	Département du développement international (Royaume-Uni), Banque mondiale, Action Aid, Oxfam, PNUD, UNICEF, Agence danoise d'aide au développement, Banque asiatique de développement

Impact sur l'action des pouvoirs publics

La participation suppose que l'on s'appuie sur les informations recueillies au niveau des communautés pour ouvrir un dialogue plus large auquel prend part la société civile. Cela dit, les décisions économiques relèvent d'un processus complexe et, par essence, politique. Lois et règlements, traditions, réseaux, alliances ethniques, favoritisme, allégeances politiques, structures bureaucratiques forment un environnement complexe et mouvant. Les EP n'ont guère (ou pas) d'impact dans les pays où le soutien politique à la lutte contre la pauvreté fait défaut, où la participation d'autres groupes que les pauvres est limitée et où la méfiance règne entre l'État, les donneurs d'aide et les participants aux évaluations.

L'expérience montre que les gouvernements doivent prendre la tête des opérations et qu'il est bon que des décideurs et des administrateurs influents soient impliqués très tôt dans l'élaboration de l'EP. Il est indispensable aussi que décideurs et donneurs d'aide participent aux évaluations sur le terrain, et que le processus soit appuyé au plus haut niveau pour qu'il soit donné suite à ses conclusions et recommandations. Au Cameroun, le gouvernement s'est désintéressé de l'EP (alors que les travaux étaient solides et leurs conclusions pertinentes), car les autorités s'estimaient exclues du processus.

En général, l'ouverture politique facilite la mobilisation d'un consensus autour des mesures antipauprétés. Au Costa Rica, où il est de tradition d'inclure les groupes marginaux dans la sphère politique, le gouvernement souhaitait sincèrement mieux connaître le point de vue des pauvres et a donc pris en compte les résultats de l'EP dans ses décisions. Mais si les autorités ne tiennent pas vraiment à consulter les pauvres, il y a peu de chances qu'elles s'inspirent des conclusions de l'EP qui vont à l'encontre de leurs intérêts. Mieux vaut, dans ce cas, limiter d'abord la participation à quelques groupes.

Stratégies de lutte contre la pauvreté

Le processus et les conclusions des EP ont un rôle à jouer dans les stratégies de lutte contre la pauvreté (l'encadré 3 montre les liens entre l'EP conduite en Ouganda et sa stratégie de lutte contre la pauvreté), ce à quatre titres :

- **Analyse de la pauvreté.** Les SRP peuvent intégrer les informations des EP sur les aspects et les causes pluridimensionnels de la pauvreté.

- **Formulation et dissémination.** Les priorités des pauvres doivent se retrouver dans les objectifs des DSRP, et notamment dans l'enchaînement des initiatives des pouvoirs publics, le choix des indicateurs à utiliser pour suivre l'application de la stratégie ou les allocations budgétaires.

- **Suivi.** Les EP peuvent informer les autorités sur le bien-fondé de la stratégie suivie, son efficacité et celle des institutions chargées de l'appliquer, ou le financement et la qualité des services.

- **Évaluation des résultats.** Les résultats enregistrés durant l'EP doivent être rapprochés des données obtenues à partir d'autres sources, et utilisés pour décider s'il y a lieu de réorienter les initiatives engagées et les allocations budgétaires.

Désormais, les programmes appuyés par le FMI via sa facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance seront modifiés en fonction de la SRP de chaque pays, qui accordera une importance accrue à la croissance et à la lutte contre la pauvreté (voir «Key Features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) Supported Programs», <http://www.imf.org/external/np/prgf/2000/eng/key.htm>). Mais les recherches consacrées à l'impact des programmes et des réformes sur les pauvres doivent être approfondies, notamment en ce qui concerne : i) les ajustements macroéconomiques (augmentations d'impôts, diminutions ou suppressions de subventions, réalignements des taux de change), ii) les réformes structurelles (libéralisation, réforme de la fonction publique) et iii) les dépenses publiques. Les enquêtes sur les ménages et les EP, tout comme les données issues d'autres méthodes de recherche, ont un rôle crucial à jouer dans la formulation de bons programmes.

Avantages de la participation

Dans de nombreux pays, les pauvres sont exclus du processus de décision et souvent marginalisés. On peut mettre un terme à cette exclusion en leur donnant les moyens de participer à l'élaboration des politiques suivies. Ils cessent alors de n'être que des bénéficiaires passifs des aides octroyées

Comment les pauvres ont-ils influé sur la stratégie antipauvreté en Ouganda?

En 1998/99, l'Ouganda a conduit, avec la participation des populations pauvres rurales et urbaines, une EP dont les conclusions ont été prises en compte dans le programme d'action pour l'éradication de la pauvreté.

Analyse de la pauvreté

L'unité créée au Ministère des finances pour suivre la pauvreté a intégré les résultats de l'enquête sur les ménages (effectuée tous les ans par l'Office des statistiques) aux autres données pour que les mesures prises reposent sur des informations solides. L'accent a été mis non seulement sur le revenu, la santé et l'éducation, mais aussi sur les points suivants (introduits dans les enquêtes sur les ménages ultérieures) : sécurité (guerre, insurrection, vol de bétail, violence domestique), corruption, isolement, manque d'accès à l'eau potable et d'information sur la politique du gouvernement. L'EP a aussi révélé que la pauvreté peut être localisée (et découler du mauvais réseau routier, du manque d'emplois dans la région, de la pauvreté du sol, de l'insécurité, etc.)

Formulation et diffusion du DSRP

Les conclusions de l'EP sont à l'origine d'un des quatre objectifs du DSRP : améliorer la gouvernance et la sécurité. Les profils de pauvreté différents de chaque district ont incité les autorités à montrer plus de souplesse dans les dotations conditionnelles qu'elles leur accordent. Divers indicateurs suivent les progrès de l'emploi, du développement humain, de la sécurité et de la dé-marginalisation (démocratisation, droits de l'homme, ordre

public). Des ressources sensiblement plus élevées (dont celles dégagées par l'allégement de la dette au titre de l'initiative en faveur des PPTE) ont été consacrées à améliorer l'approvisionnement en eau et à renforcer la responsabilité politique. L'EP permettra de travailler, en collaboration avec les autorités locales et leur ministère de tutelle, au renforcement des moyens disponibles pour consulter les pauvres sur les projets locaux et leur financement.

Suivi de l'exécution du DSRP

L'évolution de la pauvreté fera l'objet d'évaluations annuelles. Le processus budgétaire est aménagé afin de multiplier les canaux de responsabilité. Les crédits alloués aux écoles, par exemple, seront publiés dans ces établissements. Pour plus de transparence, un Fonds de lutte contre la pauvreté regroupant des représentants de la société civile et de l'État a été créé afin de suivre l'affectation des fonds libérés par l'initiative en faveur des PPTE (et issus d'autres sources) à la lutte contre la pauvreté.

Évaluation des résultats

Outre le plan visant à intégrer le programme d'éradication de pauvreté dans le suivi de la politique gouvernementale, diverses propositions ont pour but d'accroître les responsabilités des élus locaux, notamment dans le suivi des services publics.

Source : Bella Bird et Margaret Kakande, «The Uganda Case Study», *Manual on Participatory Poverty Assessments, par Andy Norton et autres, avant-projet* (Londres, U.K. Department for International Development)

(pas toujours à bon escient) par l'État et les donateurs. En assurant une information dans les deux sens (les résultats des EP sont transmis aux autorités et le public est informé des décisions du gouvernement et des budgets disponibles), il est possible de renforcer la politique suivie. La participation de la société civile et des pauvres au suivi et à l'évaluation des mesures prises est un gage de transparence et de responsabilité. Elle rend aussi les populations plus conscientes de leurs droits — et les encourage, à terme, à exiger une meilleure gouvernance. L'expérience montre aussi que, lorsque le dialogue sur la pauvreté s'ouvre à la société civile, les réformes sont mieux acceptées, le pays a davantage le sentiment de maîtriser sa politique, et les décisions prises ont également plus de chances d'être appliquées.

Beaucoup d'EP ont permis de renforcer l'interaction et les contacts entre divers groupes — ONG, communautés et collectivités locales, État — et d'aider la société civile et l'État à mieux se comprendre (McGee et Norton, 2000). Elles ont montré aussi que les pauvres sont bien plus capables d'apprécier, d'analyser, de planifier et d'agir que ne le pensaient de nombreux experts en développement. La participation des pauvres grâce aux EP permet également d'affiner les diagnostics techniques et, partant, d'apporter de meilleures solutions aux problèmes posés. Si elles se déroulent dans un climat de respect mutuel, les EP peuvent



Caroline M. Robb est spécialiste du développement social au Département Afrique du FMI.

être l'occasion d'un dialogue plus ouvert et assurer une meilleure compréhension entre les pauvres et les puissants. **F&D**

Pour une analyse plus poussée des aspects pluridimensionnels de la pauvreté, voir : Robert Chambers, Putting the Last First (Londres, Intermediate Technology Publications, 1983); N.S. Johda, «Poverty Debate in India: A Minority View», Economic and Political Weekly, n° 2421-28 (novembre 1988); Caroline M. Robb, Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World, First Edition, Directions in Development (Washington, Banque mondiale, 1999) (consultez également <http://www.worldbank.org/html/extpb/canpoor.htm>); et Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 — Combattre la pauvreté (New York, Oxford University Press pour la Banque mondiale).

Autres lectures recommandées :

Soniya Carvalho et Howard White, Combining the Quantitative and Qualitative Approaches to Poverty Measurement and Analysis: The Practice and the Potential, document technique n° 366 (Washington, Banque mondiale, 1997).

Robert Chambers, Whose Reality Counts? Putting the First Last (Londres, Intermediate Technology Publications, 1997).

Rosemary McGee et Andy Norton, Participation in poverty reduction strategies: a synthesis of experience with participatory approaches to policy design, implementation and monitoring, document de travail 109 de l'IDS (Brighton, Royaume-Uni, Institute of Development Studies, université de Sussex, 2000).