



Examen annuel de l'efficacité du développement 2004

Contributions de la Banque à la réduction de la pauvreté





Résumé analytique

La lutte contre la pauvreté est au cœur du mandat de la Banque mondiale et de la mission qu'elle remplit à travers ses activités. À cet effet, la Banque met à la disposition des pays emprunteurs des financements, des connaissances et des conseils en s'efforçant de combiner ces instruments en fonction des défis particuliers à chaque pays. L'institution participe également aux initiatives visant à régler des problèmes mondiaux et régionaux tels que les menaces sur l'environnement et les maladies transmissibles, mais c'est avant tout au niveau national qu'elle agit — en aidant les populations à se libérer de l'emprise de la pauvreté.

D'une conception étroite de la pauvreté définie strictement en termes de revenus, la Banque a évolué depuis les années 80 vers une définition multidimensionnelle du problème qui inclut le développement humain, la sécurité, la capacité à se faire entendre et la participation.

La nouvelle édition du *Rapport annuel sur l'efficacité de l'aide au développement (ARDE)*, qui a pour thème la contribution de la Banque à la lutte contre la pauvreté, contient un bilan de l'expérience des pays clients en matière de croissance et de réduction de la pauvreté. Elle évalue la contribution de la Banque à la croissance et à la réduction de la pauvreté ainsi que l'efficacité de différents types d'interventions. En prenant comme point de référence les éléments clés de la stratégie 2001 de la Banque pour la réduction de la pauvreté, le rapport détermine dans quelle mesure ces éléments répondent aux besoins des pauvres, sont effectivement mis en œuvre et suivis d'effet.

Comme les précédents rapports ARDE, la nouvelle édition se fonde essentiellement sur les récentes évaluations réalisées par l'OECD en faisant la synthèse des conclusions de ces études et en soulignant leurs points saillants autour d'un thème commun, à savoir la réduction de la pauvreté.

La stratégie 2001 pour la réduction de la pauvreté met dûment l'accent à la fois sur la croissance et sur les aspects sociaux

La stratégie 2001 pour la réduction de la pauvreté se fonde sur les trois thèmes du *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : Lutter contre la pauvreté* — opportunités, autonomisation et sécurité. La stratégie comprend deux piliers :

1. Créer un climat propice aux investissements, à l'emploi et à une croissance durable

Principaux messages

- **La stratégie 2001 pour la réduction de la pauvreté met dûment l'accent à la fois sur la croissance et sur les aspects sociaux de la réduction de la pauvreté.**
- **Le modèle à deux piliers à tendance à passer outre aux interactions entre la croissance et les aspects sociaux de la réduction de la pauvreté.**
- **La gageure est d'adapter efficacement la stratégie de la Banque pour la réduction de la pauvreté aux différents pays.**
- **Les modèles d'intervention de la Banque au niveau des pays et ses programmes mondiaux ne sont pas tout à fait en phase avec la réduction de la pauvreté.**
- **Pour établir une corrélation entre les interventions de la Banque au niveau des pays et l'objectif de réduction de la pauvreté, il faudra adopter une démarche résolument axée sur les résultats.**
- **Il est urgent d'évaluer l'impact des activités de la Banque sur la gouvernance.**
- **La Banque pourrait intensifier ses efforts pour mettre à profit les synergies entre le développement du secteur privé et la réforme du secteur public.**
- **La Banque doit démontrer que ses interventions en faveur de l'autonomisation et du développement humain ont un effet sur la pauvreté.**
- **Le cadre de suivi et d'évaluation de la Banque n'est pas suffisamment centré sur la pauvreté.**

2. Donner aux pauvres les moyens de participer au développement et investir dans ces catégories de la population.

Dans la stratégie 2001 comme dans celle de 1991, la croissance durable et équitable est jugée indispensable aussi bien pour créer des emplois que pour produire les ressources nécessaires au financement des services publics, et les investissements du secteur privé sont considérés être la force motrice d'une croissance axée sur la réduction de la pauvreté. En outre, dans la stratégie actuelle, la notion de pauvreté ne se limite plus aux revenus mais englobe le développement humain, la sécurité, la capacité à se faire entendre et la participation. La stratégie appelle à prêter davantage attention à la gouvernance du secteur public et aux réformes institutionnelles de façon à créer un climat favorable aux investissements du secteur privé et à permettre et encourager la participation des pauvres à la conduite des institutions publiques et à la prestation des services publics.

Depuis 2001, la Banque a modifié certaines de ses méthodes de travail dans le contexte de la mise en œuvre de la stratégie. Elle a explicitement aligné les efforts du Groupe de la Banque

mondiale sur les objectifs de développement pour le Millénaire, mis en place une culture d'entreprise axée sur les résultats, et œuvré pour l'adoption de stratégies de développement prises en charge par les pays eux-mêmes, au moyen du processus d'élaboration des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) dans les pays à faible revenu. La Banque s'efforce également d'améliorer le dosage de ses instruments d'intervention et de les adapter à la situation propre à chaque pays en faisant appel aux produits du savoir et aux services d'analyse.

Le modèle à deux piliers à tendance à passer outre aux interactions entre la croissance et les aspects sociaux de la réduction de la pauvreté

Les deux piliers de la stratégie 2001 pour la réduction de la pauvreté ont constitué dans l'ensemble un cadre opérationnel viable pour recenser et classer les interventions réelles et potentielles de la Banque au niveau des pays. Le modèle tend cependant à laisser de côté les interactions entre la croissance et les aspects sociaux de la lutte contre la pauvreté qui peuvent avoir une incidence considérable sur les résultats dans ce domaine. Ce faisant, la stratégie risque de

minimiser le rôle de certains secteurs — infrastructure, environnement et développement rural et urbain, par exemple — dont les activités accompagnent et renforcent la croissance économique, l'autonomisation et la prestation de services.

La gageure est d'adapter la stratégie 2001 pour la réduction de la pauvreté aux différents pays

La Banque doit appliquer sa stratégie en ayant une connaissance approfondie des pays et en ayant pris la mesure de la volonté et de la capacité de chaque pays à entreprendre des réformes. Dans les pays où la bonne gestion macroéconomique a été institutionnalisée, la Banque appuie les mesures d'instauration de la bonne gouvernance et les réformes institutionnelles en vue d'améliorer le climat d'investissement et la prestation des services. Ses efforts réussissent mieux dans les pays où la situation politique est stable, où il y a une forte adhésion aux réformes, où l'exécutif, le législatif et l'administration poursuivent des objectifs communs, et où une capacité administrative existe pour la mise en œuvre des réformes. Les interventions de la Banque réussissent moins bien dans les pays où l'un ou la totalité des ces facteurs fait défaut.

Dans les pays où la stabilité macroéconomique et la croissance restent problématiques, la Banque devrait chercher à appuyer des réformes dans l'optique de la croissance et à mener des actions à plus long terme pour le développement institutionnel et social. Le juste équilibre entre ces deux types d'activité n'est pas facile à trouver. Il faut pour cela faire une évaluation réaliste de l'environnement politique et de la capacité à exécuter les réformes. En vue d'encourager la prise en charge par les protagonistes nationaux et de renforcer les capacités, la Banque peut utiliser les études économiques et sectorielles ainsi que le transfert de connaissances (notamment entre pairs) et apporter son appui aux acteurs non gouvernementaux. Elle devrait être particulièrement prudente dans les situations de changement radical, lorsque des pays dont le bilan a été jusqu'ici peu satisfaisant choisissent le chemin de la réforme.

Les modèles d'intervention de la Banque au niveau des pays et ses programmes mondiaux ne sont pas tout à fait en phase avec la réduction de la pauvreté

La Banque a mis au point des modèles d'intervention pour différents groupes de pays clients en fonction de leurs niveaux de développement. Les modèles les plus récents reposent sur l'objectif de réduction de la pauvreté mais n'ont pas encore réalisé toutes leurs potentialités. L'initiative de stratégie pour la réduction de la pauvreté, par exemple, met l'accent sur les multiples dimensions de la réduction de la pauvreté (revenus et autres aspects). Pourtant, les stratégies nationales élaborées jusqu'ici ne prennent pas en compte, pour la plupart, toute la gamme des politiques publiques nécessaires pour combattre la pauvreté. Dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, la réduction de la pauvreté a été ajoutée au nombre des objectifs de l'allégement de la dette, mais l'allégement de la dette à lui seul, tel qu'il a été mis en œuvre pendant les premières années de l'Initiative, n'a pas contribué à une approche intégrée ni durable de la lutte contre la pauvreté.

L'objectif institutionnel de réduction de la pauvreté qui a été adopté par la Banque mondiale peut sembler décalé par rapport aux besoins et aux priorités de certains clients dans le domaine du développement. La plupart des pays à revenu intermédiaire ont des objectifs de développement qui ne sont pas axés sur la réduction de la pauvreté même s'ils ont des poches de pauvreté et un grand nombre d'habitants vivant au bord de la pauvreté. La Banque devrait préciser sa mission de réduction de la pauvreté et de contribution aux objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) de façon à ce que ces pays puissent s'y reconnaître. L'approche de la Banque en ce qui concerne les pays clients sortant d'un conflit manque également de cohérence. Certains des pays sortant d'un conflit qui ne figurent pas parmi les plus pauvres ont reçu de l'Association internationale de développement (IDA) des allocations, calculées en montant par habitant, neuf fois supérieures à celles reçues par les pays les plus pauvres sortant d'un conflit. Pour que ces allocations soient bien comprises, il faudrait que les raisons qui motivent

les décisions de prêt de la Banque dans les situations de post-conflit soient énoncées avec plus de transparence.

La réduction de la pauvreté en tant que telle ne figure pas parmi les critères utilisés pour sélectionner et suivre les programmes de portée mondiale auxquels la Banque participe. Bien que certains programmes mondiaux, notamment le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale et le Programme spécial de recherche et de formation concernant les maladies tropicales, aient été à l'origine d'innovations bénéfiques aux pauvres, la réduction de la pauvreté ne figure pas explicitement parmi les critères de sélection et de suivi. En participant aux programmes de portée mondiale, la Banque doit se concentrer sur les orientations qui ont pour effet de freiner la croissance nécessaire à la réduction de la pauvreté dans les pays clients. Il lui faut renforcer les liens entre les opérations de pays et les programmes d'envergure mondiale en vue de s'assurer que ces programmes contribuent à la réduction de la pauvreté au niveau des pays. Dans les stratégies d'aide aux pays, il faudrait déterminer comment les programmes mondiaux auxquels la Banque participe peuvent aider au développement au niveau national.

Pour établir la corrélation entre les interventions de la Banque au niveau des pays et l'objectif de réduction de la pauvreté il faudra adopter une démarche résolument axée sur les résultats

La Banque n'a pas encore défini une chaîne de résultats opérationnels qui ferait le lien entre les interventions au niveau des pays et les résultats en matière de réduction de la pauvreté et qui lui permettrait de s'assurer que l'aide est fournie en fonction de résultats mesurables sur le plan de la pauvreté. Dans la mesure où l'on n'a pas suffisamment explicité la façon dont les interventions au niveau des pays contribuent à la réalisation d'objectifs spécifiques de réduction de la pauvreté, il est difficile d'évaluer l'impact de l'aide fournie par la Banque sur la pauvreté.

La Banque n'appréhende que de façon incomplète l'impact des programmes et des politiques sur la pauvreté. Les évaluations de la

pauvreté sont le principal outil analytique dont elle dispose à cet effet. Elles ont été utiles dans la mesure où des profils de la pauvreté ont été établis sur un grand nombre de pays. En revanche, elles sont dans la plupart des cas axées uniquement sur les secteurs sociaux au détriment des secteurs productifs et des questions de gouvernance, et elles font rarement le lien entre l'analyse et les conclusions à en tirer sous forme de nouvelles politiques et de propositions. Dans les travaux d'analyse de la Banque, il convient d'accorder plus d'attention à l'interaction entre la croissance et les aspects sociaux de la réduction de la pauvreté.

Il est urgent d'évaluer l'impact des activités de la Banque sur la gouvernance

Des études comparatives de différents pays aussi bien que des études de cas montrent que la qualité des institutions économiques — ce que l'on appelle généralement les « règles du jeu » — fait la différence sur le plan de la croissance économique soutenue. En quelques années, la Banque a élaboré et appliqué de multiples outils — au niveau des projets, des pays et au niveau mondial — qui permettent de scruter la qualité des institutions du secteur public. Jusqu'à présent, il n'y a guère de raisons de penser que la gouvernance s'améliore ou que la corruption diminue. Il est essentiel que la Banque spécifie les réalisations escomptées de ses diverses interventions dans le domaine de la gouvernance, qu'elle les suive et les évalue et qu'elle détermine dans quelle mesure ces réalisations contribuent à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.

La Banque pourrait intensifier ses efforts pour exploiter les synergies entre le développement du secteur privé et la réforme du secteur public

Un environnement porteur favorable aux investissements privés est tributaire d'un secteur public efficace et responsable qui protège les droits de la propriété et veille au traitement équitable et cohérent des protagonistes devant la loi. La stratégie 2001 reconnaît que le développement du secteur privé et la réforme du secteur public se recourent en les associant dans le cadre d'un même pilier. Une telle opération

implique une redistribution du pouvoir et de l'influence dans le pays concerné et il faut donc que la Banque comprenne bien l'économie politique et fasse une évaluation réaliste de l'appropriation au niveau national. L'organisation de la Banque est faite de telle sorte que ces questions relèvent de différentes vice-présidences, ce qui ne favorise pas la mise en commun des efforts et des connaissances en matière de réforme. En combinant ou en reliant les connaissances disponibles à la Banque sur les questions concernant les secteurs public et privé, on aurait une meilleure idée de ce qui a les plus grandes chances de réussir.

La Banque doit démontrer que ses interventions en faveur de l'autonomisation et du développement humain ont un effet sur la pauvreté

La Banque a donné suite à son intention de promouvoir l'autonomisation au moyen d'activités de développement social, mais l'impact visé et réel de ce type d'intervention sur la pauvreté reste à démontrer. Les projets sont généralement exécutés dans un contexte de relations sociales et institutionnelles profondément enracinées qui ont une incidence sur la pauvreté. La plupart des interventions financées par la Banque ne prétendent pas modifier ces relations — et n'y parviennent pas d'ailleurs — à moins que des structures sociales durables ne soient mises en place. Même dans les programmes ciblant les ménages les plus pauvres, la répartition progressive des avantages n'est pas chose aisée. Pour déterminer si les effets des projets sur les bénéficiaires vont perdurer, la Banque doit disposer de meilleurs outils qu'à l'heure actuelle. Les objectifs des projets doivent être réalistes quant à la possibilité d'agir sur les relations sociales sous-jacentes au problème de la pauvreté au niveau local. Dans les activités participatives, la Banque a enregistré les plus grands succès là où elle a appuyé des initiatives issues de la base.

Dans les secteurs sociaux, la Banque combine l'augmentation des dépenses dans les secteurs de l'éducation et de la santé avec l'objectif de réduction de la pauvreté, souvent sans avoir dûment pris en compte l'impact effectif de ces dépenses. Les interventions appuyées par la

Banque sont axées sur les facteurs et les produits. Bien que les objectifs matériels et quantitatifs soient fréquemment atteints, voire dépassés, ces interventions, souvent, n'entraînent pas des progrès qualitatifs et durables sur le plan du développement humain, par exemple une amélioration des résultats de l'apprentissage et de la santé des populations. L'augmentation des dépenses en soi ne permet pas nécessairement d'atteindre les plus pauvres. La Banque peut faire beaucoup mieux pour améliorer ses interventions et partant les résultats en matière de développement humain en se fondant sur des travaux d'analyse appropriés, de qualité et axés sur des secteurs spécifiques et en effectuant des diagnostics précis des réformes à entreprendre au plan du renforcement institutionnel et de prestation de services.

Le cadre de suivi et d'évaluation de la Banque n'est pas suffisamment axé sur la pauvreté

Le manque de capacités des pays à assurer le suivi des résultats en matière de réduction de la pauvreté est un facteur qui vient s'ajouter aux difficultés auxquelles la Banque doit faire face dans le choix des activités qui seront les plus à même de réduire la pauvreté. Le suivi des résultats dans le domaine de la réduction de la pauvreté reste insuffisant dans les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) : seuls quelques pays dont les DSRP sont bien avancés disposent de données suffisantes pour pouvoir déterminer si les améliorations sont généralisées. Si l'on veut maintenir la dynamique des processus de stratégie pour la réduction de la pauvreté et le soutien des diverses parties prenantes, il faudra améliorer rapidement la capacité de ces processus à obtenir des résultats dans ce domaine.

Dans ses activités de suivi et d'évaluation, la Banque réussit mieux, au niveau des pays, à mettre l'accent sur la pauvreté depuis qu'elle a introduit, sur une base pilote, des stratégies d'aide-pays axées sur les résultats et une autoévaluation. Au niveau des projets, les directives sur les prêts consentis au titre des politiques de développement font obligation au personnel d'analyser les conséquences sociales et l'impact sur la pauvreté des politiques bénéficiant du

soutien d'un projet et d'évaluer leur incidence sur les pauvres et sur les populations vulnérables. Mais les directives sur le suivi et l'évaluation des projets sont encore en cours d'élaboration, et

l'importance accordée à la lutte contre la pauvreté dans le suivi et l'évaluation d'un projet est fonction des objectifs assignés audit projet.

