

**BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPMENT
FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT**



**POLITIQUE DU GROUPE DE LA BANQUE EN
MATIÈRE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ**

PSDU

FÉVRIER 2004

758

Sigles et abréviations.....	ii
Résumé.....	iii
1. Le contexte.....	1
1.1 Introduction.....	1
1.2 La raison d'être de la révision.....	2
2. La pauvreté en Afrique	5
2.1 Les dimensions	5
2.2 Les caractéristiques et causes	6
3. L'expérience de la Banque en matière de réduction de la pauvreté	8
3.1 L'évolution de l'expérience de la Banque	8
3.2 Les enseignements tirés et recommandations.....	11
4. Les nouveaux cadres conceptuels et stratégiques	13
4.1 Le nouveau cadre conceptuel : un nouveau regard sur la pauvreté	13
4.2 Le nouveau cadre stratégique : la mutation de l'approche de l'aide extérieure	14
4.3 Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).....	16
5. La politique.....	17
5.1 Le but	17
5.2 Les objectifs.....	17
5.3 Les principes directeurs	17
5.4 La croissance en faveur des pauvres et l'environnement macroéconomique.....	18
5.5 Les priorités sectorielles	19
5.5.1 L'agriculture et le développement rural.....	19
5.5.2 Le développement de l'infrastructure	21
5.5.3 La valorisation des ressources humaines	22
5.5.4 La population	24
5.5.5 Le VIH/sida	25
5.5.6 Le développement du secteur privé	26
5.5.7 La gouvernance.....	28
5.5.8 Les thèmes transversaux	29
6. Les stratégies d'exécution.....	32
6.1 Le cadre stratégique et la Banque : principes et instruments.....	32
6.2 Les stratégies opérationnelles	33
6.2.1 Les documents de stratégies pays (DSP) et les DSRP	33
6.2.2 Le cycle des projets.....	34
6.2.3 Les partenariats.....	34
6.3 Les stratégies de changement institutionnel	35
6.3.1 Le changement organisationnel	35
6.3.2 L'instauration d'un cadre d'apprentissage pour la réduction de la pauvreté	36
7. Conclusion	37
Références.....	38
Encadré 1	
Qu'est-ce que la pauvreté ?.....	4

Sigles et abréviations

AIPS	Analyse de l'impact sur la pauvreté et la situation sociale
AMINA	Initiative du FAD en faveur de la microfinance en Afrique
APD	Aide publique au développement
UMA	Union du Maghreb arabe
BAD	Banque africaine de développement
BMD	Banque multilatérale de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CDI	Cadre de développement intégré
CEA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
COMESA	Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe
CPIA	Évaluation des politiques et des institutions des pays
DSP	Document de stratégie pays
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EPP	Évaluation participative de la pauvreté
FAD	Fonds africain de développement
FIDA	Fonds international de développement agricole
GCAP	Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres
GTZ	Office allemand de la coopération technique
IEC	Information, éducation et communication
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
IPAA	Partenariat international contre le sida en Afrique
IMA	Institut multilatéral d'Afrique
ODM	Objectifs de développement du millénaire
MTEF	Cadre de dépenses à moyen terme
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OESU	Unité de l'environnement et du développement durable
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PMR	Pays membre régional
PMS	Système de suivi de la pauvreté
PPA	Évaluation participative de la pauvreté
PPTE	Pays pauvre très endetté
PSA	Partenariat stratégique avec l'Afrique
PSDU	Unité du développement durable et de la réduction de la pauvreté
RBM	Faire reculer le paludisme
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SSP	Système de suivi de la pauvreté
UC	Unité de compte
VIH/sida	Virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise

Résumé

1. Le présent document de politique réaffirme l'attachement de la Banque africaine de développement (la Banque) à l'objectif primordial de réduction de la pauvreté par des mesures visant à promouvoir l'appropriation nationale, la participation et l'obligation de résultat dans le cadre de ses actions visant à améliorer les conditions de vie des pauvres en Afrique. Cela suppose l'intégration d'une perspective de pauvreté dans les activités de la Banque et la mise en place de rouages opérationnels et institutionnels appropriés.
2. Sont pris en compte les enseignements tirés des initiatives nationales de réduction de la pauvreté et le bilan de l'aide internationale au développement économique et social. La compréhension du concept de pauvreté et de ses causes s'est élargie, ce qui a eu des implications pour un large éventail de politiques visant à la faire reculer. De même, l'approche de l'aide au développement a évolué vers l'appui aux cadres stratégiques de développement élaborés à l'initiative des pays et aux instruments de planification basés sur les budgets nationaux, les processus participatifs et les améliorations quantifiables du bien-être des pauvres. Cette évolution constitue la toile de fond de l'analyse développée dans le présent document de politique.
3. La *Vision* de la Banque, définie en 1999 suivant un large processus consultatif, constitue le point de départ. Elle considère la réduction de la pauvreté comme le but primordial de la Banque, identifie les priorités sectorielles et examine les enjeux opérationnels. Élaboré en 2002, le premier Plan stratégique de la Banque vise à concrétiser la *Vision* de manière efficace et plus systématique. Ce document s'intéresse à la dimension pauvreté des principaux thèmes définis dans la *Vision*, le Plan stratégique et d'autres politiques de la Banque.
4. La présente politique a pour objectif premier de fournir un cadre d'action mettant la réduction de la pauvreté au centre de l'appui de la Banque aux PMR. C'est notamment le cas pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), le renforcement de l'impact des opérations sur le développement et la réalisation des objectifs de développement du millénaire (ODM).
5. La définition de la politique a fait appel à une démarche participative impliquant aussi bien le personnel de la Banque que les partenaires nationaux et internationaux.

La raison d'être d'une nouvelle politique

6. Un certain nombre d'évolutions importantes ont conduit à la révision du document élaboré par la Banque en 1992 (*Stratégie et programme d'action en matière de lutte contre la pauvreté*). Depuis le milieu des années 90, un consensus s'est dégagé sur la nécessité de mettre la réduction de la pauvreté au cœur de l'aide au développement en se basant sur l'appropriation nationale, la participation de la société civile et une certaine obligation de résultats sur le bien-être des pauvres. Cette approche cadre avec les initiatives de développement et les grandes orientations mises en avant dès le milieu des années 90 lors de conférences internationales, notamment la *Déclaration du millénaire des Nations Unies*, le *Cadre de développement intégré* de la Banque mondiale, les *documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté par pays (DSRP)*, le *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)*, le *Plan de mise en œuvre du Sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable*, le *Forum mondial de l'eau* tenu à Kyoto et le récent appel lancé à Rome par la communauté internationale lors du *Forum sur l'harmonisation des politiques* visant l'harmonisation des initiatives mondiales de renforcement de l'impact sur le développement en vue de la mise en œuvre efficace des DSRP et la réalisation des ODM.

7. En outre, la compréhension du concept de pauvreté et de ses causes s'est élargie et les options politiques en faveur des pauvres se sont accrues. Les questions de bonne gouvernance, d'habilitation, d'égalité entre les hommes et les femmes, les moyens durables de subsistance, les mesures de protection contre la vulnérabilité aux chocs exogènes et endogènes et les solutions contre les effets néfastes des inégalités figurent en bonne place des stratégies de réduction de la pauvreté. Le document réitère l'engagement de la Banque à relever les défis posés par cet environnement national et international en pleine mutation et fixe une orientation pour la formulation des opérations de la Banque.

La pauvreté en Afrique

8. La majorité des pays africains est toujours confrontée à une pauvreté généralisée. Près de 50 % de la population d'Afrique subsaharienne vivent avec moins d'un dollar par jour. La plupart des indicateurs sociaux révèlent également des écarts significatifs entre l'Afrique et les autres régions de la planète. Cependant, les chiffres cumulés masquent des différences significatives, en termes de sources et d'ampleur de la pauvreté au sein du continent, entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne, et au sein même des pays en Afrique au sud du Sahara. D'une façon générale, selon les indicateurs de la pauvreté, la situation est meilleure en Afrique du Nord qu'en Afrique subsaharienne.

9. Bien qu'elle soit en hausse en milieu urbain, la pauvreté en Afrique est avant tout un phénomène rural. Elle est liée au faible niveau d'instruction, au mauvais état sanitaire et aux taux élevés de fécondité. Elle a également des dimensions spatiales considérables, d'où les grandes disparités sur le continent. Les autres facteurs importants étroitement liés à la pauvreté sont la persistance des conflits, la pandémie du VIH/sida, la mauvaise gouvernance, la baisse des prix des matières premières sur le marché international, l'inégalité entre hommes et femmes dans l'accès aux actifs de production, à la représentation politique, à l'emploi et aux services sociaux.

10. L'analyse des caractéristiques et des causes de la pauvreté donne une idée des solutions possibles. À titre d'exemple, étant donné l'ampleur de la pauvreté dans les zones rurales, les stratégies efficaces de réduction de la pauvreté en Afrique doivent identifier les options politiques en faveur des pauvres dans le développement des secteurs agricole, rural et privé. Les faibles taux d'alphabétisation chez les plus pauvres appellent également une attention particulière sur les activités de valorisation du capital humain. Les mesures en faveur des pauvres visant à améliorer la gouvernance, maîtriser la croissance démographique, atténuer l'impact de la vulnérabilité, prévenir les conflits, encourager l'intégration régionale, promouvoir l'égalité entre hommes et femmes et gérer efficacement la pandémie du VIH/sida doivent également être des volets importants des stratégies de réduction de la pauvreté. Ce document met l'accent sur les actions nécessaires dans chacun de ces domaines.

L'expérience de la Banque en matière de réduction de la pauvreté

11. L'approche de la Banque en matière de réduction de la pauvreté a évolué au fil du temps. Depuis le début des années 90, l'institution a réalisé des progrès notables en mettant la réduction de la pauvreté au centre de ses opérations. Le changement d'orientation a influencé l'objectif de pauvreté des activités de la Banque, y compris la préparation des DSP, la conception et l'exécution de programmes et projets axés sur la lutte contre la pauvreté, le renforcement des compétences du personnel de la Banque ainsi que des experts des PMR, et la collaboration avec les partenaires au développement.

12. L'évolution des travaux de la Banque sur la réduction de la pauvreté fait également ressortir l'importance des principes et activités ci-après :

- engagement de la Direction à mettre en œuvre la politique de réduction de la pauvreté ;
- consultation des PMR et participation active des organisations de la société civile (OSC) pendant la formulation de la politique afin d'accroître les chances de sa mise en application dans les pays ;
- diffusion de la politique grâce à des ateliers et séminaires pour faciliter la mise en œuvre de la politique par les départements opérationnels ;
- perfectionnement du personnel de la Banque en matière d'analyse de la pauvreté ;
- promotion de la recherche appliquée sur la pauvreté pour accroître l'efficacité du travail opérationnel de la Banque.

Les nouveaux cadres conceptuels et stratégiques

13. Le nouveau cadre conceptuel repose sur trois activités majeures dans l'analyse de la pauvreté. Premièrement, le concept de pauvreté a été élargi, passant d'une simple approche de besoins fondamentaux à une approche qui prend en compte les thèmes sociaux plus généraux tels que le manque de respect et de dignité, l'exclusion, l'inégalité et la vulnérabilité aux risques. Deuxièmement, le cadre d'analyse a été étendu. Au lieu de privilégier l'aspect économique et le capital humain, on est désormais passé à d'autres facteurs, comme le capital social, politique, culturel et naturel. Troisièmement, les outils utilisés pour déterminer les causes de la pauvreté ont été affûtés afin d'analyser non seulement la pauvreté dans sa globalité, mais également le flux des individus ou des familles entrant ou sortant de la pauvreté.

14. Le nouveau cadre stratégique s'appuie sur quatre changements intervenus récemment dans l'aide au développement. Premièrement, des efforts sont en cours pour baser l'aide au développement sur l'appropriation nationale des programmes et stratégies de réduction de la pauvreté, inversant ainsi la tendance à la domination des bailleurs de fonds dans la définition et l'exécution de stratégies des pays. Deuxièmement, la réduction de la pauvreté est à présent l'objectif primordial de nombreux pays et de leurs partenaires au développement. Troisièmement, un appel a été lancé pour une large participation de la société civile à tous les stades de formulation et d'exécution des politiques et programmes. Quatrièmement enfin, une action concertée est menée en vue d'évaluer la performance en utilisant des critères axés sur les résultats. L'adoption du nouveau cadre implique la formulation de politiques en faveur des pauvres pour les priorités fixées. Elle implique également de nouvelles approches et des dispositions institutionnelles pour les opérations. Toutes ces activités ont abouti à la préparation et à l'exécution de DSRP élaborés par les pays eux-mêmes.

15. Le DSRP fournit à la Banque une excellente occasion de mettre en œuvre la nouvelle politique sur la pauvreté. En effet, ces documents représentent un mécanisme efficace pour acheminer de manière coordonnée les ressources nationales et internationales en faveur de la réduction de la pauvreté. À cet égard, ils reposent sur des institutions et des processus nationaux à tous les stades de la politique, y compris au stade de la formulation, de la mise en application, du suivi et de l'évaluation. Dans le cadre de son appui à l'appropriation par les pays, la Banque a commencé à aligner ses activités de réduction de la pauvreté sur le processus d'élaboration de DSRP par les pays. Ainsi, des mesures spécifiques ont été prises en vue d'établir un lien plus étroit entre les activités de lutte contre la pauvreté prévues dans les DSP et celles du DSRP. La contribution potentielle des projets et programmes financés par la Banque est évaluée plus explicitement aux différentes phases du cycle des projets.

La politique

16. La politique a puisé dans une série de principes directeurs basés sur les éléments majeurs des nouveaux cadres conceptuels et stratégiques. En particulier, elle repose sur les principes de pauvreté, d'appropriation nationale, de participation de la société civile et d'obligation de résultats. En outre, elle favorise la cohérence du nouveau plan stratégique, des politiques et stratégies sectorielles en vigueur dans les PMR par rapport à l'objectif commun de réduction de la pauvreté, renforçant ainsi l'aspect partenariat du DSRP. Le document n'a donc pas pour objet de réaffirmer les prescriptions des politiques en vigueur, mais de renforcer leur dimension relative à la pauvreté en tirant parti du nouveau cadre. Il ajoute de la valeur aux politiques sectorielles existantes, en ce qu'il consolide, de façon cohérente, les nouvelles réflexions sur les dimensions sectorielle, institutionnelle et opérationnelle de la réduction de la pauvreté aux niveaux national, régional et international dans un seul et unique document. Cette approche devrait faciliter le travail des services de la Banque sur la réduction de la pauvreté et promouvoir la collaboration en matière de réduction de la pauvreté avec les institutions multilatérales, les organismes bilatéraux et les organisations de la société civile internationale. En fin de compte, la contribution de la Banque devrait avoir toutes les chances d'avoir un impact général accru sur le développement et permettre la réalisation des objectifs du développement.

17. Cinq domaines prioritaires ont été retenus : l'agriculture et le développement rural, dont les infrastructures rurales ; la valorisation des ressources humaines ; le VIH/sida ; le développement du secteur privé ; et la bonne gouvernance. S'y ajoutent deux thèmes transversaux, à savoir la problématique homme-femme et l'environnement. Récemment, la Banque a également mis en relief l'impérieuse nécessité de renforcer et rationaliser les plans d'intégration régionale, de s'attaquer au problème posé par la démographie galopante et d'élaborer des stratégies de réduction de la pauvreté pour les pays en conflit comme pour ceux qui en sortent. Cette orientation est conforme à la Vision, au Plan stratégique et aux mesures correctives suggérées par l'analyse des causes de la pauvreté en Afrique. Les mesures politiques axées sur les pauvres sont identifiées dans chacun de ces vastes domaines.

Les stratégies d'exécution

18. Les principes d'appropriation nationale, de focalisation sur la pauvreté, de participation et d'obligation de résultats ont des conséquences notables pour la Banque. Ils supposent la mise en place de mécanismes institutionnels et opérationnels appropriés permettant d'axer les programmes pays, les prêts-projets, la formation du personnel et la collaboration avec les partenaires sur la lutte contre la pauvreté.

19. Sur le plan opérationnel, des efforts sont en cours pour rattacher les programmes pays aux processus du DSRP. Les nouveaux documents de stratégie pays reposent sur des diagnostics de pauvreté, des priorités sectorielles, des estimations de coûts et des indicateurs de résultats spécifiés dans les DSRP. La mise en œuvre des DSP implique de faire davantage appel aux institutions nationales, par des mécanismes tels que les approches sectorielles et, dans la mesure du possible, l'appui budgétaire. La nouvelle démarche permettra d'assurer la cohérence des activités du cycle des projets avec les volets participation des DSRP. Cela passe par une participation plus active des OSC à l'identification, la conception, l'exécution et l'évaluation de projets, ainsi que par une analyse systématique de l'impact des programmes et projets sur la réduction de la pauvreté.

20. Au niveau institutionnel, le changement d'organisation intervenu en 2002 a créé un contexte plus favorable à la mise en œuvre du nouveau cadre stratégique. C'est particulièrement le cas avec, d'une part, la création de l'Unité du développement durable et de la réduction de la pauvreté (PSDU) qui relève directement du nouveau Vice-président chargé de la politique, de la planification et de la recherche (PRVP) et, d'autre part, l'élaboration du Plan stratégique axé sur l'appui de la Banque aux DSRP et aux ODM. En outre, les propositions visant à accroître les compétences du personnel en matière d'analyse de la pauvreté ainsi qu'à renforcer le Département de la recherche sur le développement devraient permettre à la Banque d'énoncer son programme de réduction de la pauvreté et de mener en connaissance de cause et avec l'efficacité voulue des activités communes avec d'autres partenaires.

1. Le contexte

1.1 Introduction

1.1.1 Dans cette politique, la Banque africaine de développement (la Banque) réaffirme l'importance qu'elle attache à son objectif primordial de réduction de la pauvreté grâce à des mesures de nature à faciliter l'appropriation nationale, la participation et l'obligation de résultats quantifiables concernant le bien-être des pauvres. Cet engagement est conforme aux actions lancées à l'échelle internationale et nationale pour permettre aux pays africains d'atteindre plus rapidement les objectifs de développement du millénaire (ODM). Ces actions ont d'importantes implications pour la Banque. Elles appellent l'intégration cohérente d'une dimension de pauvreté dans toutes les opérations de la Banque.

1.1.2 La politique prend en compte l'évolution récente des approches de réduction de la pauvreté dans les pays et de l'aide au développement. La compréhension de la pauvreté s'est approfondie, tandis que les politiques favorables aux pauvres élaborées par les PMR ont été affinées et se sont élargies. De même, les priorités de l'aide au développement ont été revues, ce qui a eu des implications pour les activités de prêt et hors prêt de la Banque.

1.1.3 La traduction opérationnelle du nouveau cadre exige la spécification des options retenues et la définition de stratégies d'exécution. En particulier, le nouveau programme d'aide implique des changements d'orientation dans les programmes et les projets, conformément aux stratégies élaborées à l'initiative des pays, basées sur le processus participatif et axées sur les résultats.

1.1.4 Fruit de larges consultations, la *Vision* de la Banque constitue le point de départ. Elle stipule que la réduction de la pauvreté est l'objectif primordial de la Banque et spécifie les domaines prioritaires pour l'intervention et les discussions relatives aux questions opérationnelles. Au nombre des domaines jugés prioritaires figurent l'agriculture et le développement rural, la valorisation des ressources humaines, le développement du secteur privé, la problématique homme-femme, l'environnement, la gouvernance et l'intégration régionale/la coopération économique. La politique s'appuie sur les volets pauvreté des principaux thèmes traités dans la *Vision*.

1.1.5 En 2003, la Banque a établi son premier Plan stratégique, destiné à assurer la mise en œuvre efficace de la *Vision*¹. Ce plan se caractérise par la prise en compte du consensus dégagé au sein de la communauté internationale sur la nécessité d'harmoniser les politiques et procédures tendant à la réalisation des ODM. Le plan tient aussi compte de l'appui croissant à l'initiative du NEPAD et l'appel récent en faveur d'un régime commercial plus ouvert et plus équitable afin de permettre aux pays pauvres de tirer parti des opportunités d'exportation offertes par la mondialisation.

1.1.6 La définition de la politique a donné lieu à de vastes consultations au sein de la Banque. Un groupe spécial, comprenant des spécialistes de la Banque dans les domaines comme l'agriculture, l'éducation, la santé, les questions de genre, la microfinance, la macroéconomie et l'évaluation, a été mis sur pied pour en superviser l'élaboration. Le contenu de la politique a été enrichi par les travaux de cette équipe et les résultats d'une large consultation menée par voie électronique.

¹ Le Plan stratégique porte sur la période 2003-2007.

1.2 La raison d'être de la révision

1.2.1 La politique sur la réduction de la pauvreté en vigueur remonte à 1992. Les directives d'exécution ont été élaborées en 1994. La révision de cette politique s'est avérée nécessaire en raison d'un certain nombre d'évolutions importantes intervenues au cours de la dernière décennie.

1.2.2 La première a trait aux changements survenus dans l'environnement de l'aide internationale au développement. Depuis la moitié des années 90, un consensus s'est dégagé sur la nécessité de l'appropriation nationale des programmes de développement, d'un recentrage sur la réduction de la pauvreté comme objectif premier de l'aide au développement, de la participation effective de larges couches de la population au processus politique, ainsi que de la focalisation sur les résultats lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques, programmes et projets de développement. Pour réaliser ces objectifs, une importance accrue est accordée à de nouvelles formes de partenariat et à de nouveaux instruments d'aide au développement.

1.2.3 Ces changements se sont reflétés dans un certain nombre d'orientations et d'initiatives de développement importantes, qui ont fait leur apparition sur la scène internationale au cours de la dernière décennie :

- Le *Sommet mondial pour le développement social* de 1995, au cours duquel les gouvernements se sont engagés à faire de l'objectif de réduction de la pauvreté un impératif pour l'humanité et à formuler ou renforcer les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.
- La stratégie de l'OCDE/CAD de 1996 – *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, qui énonce une vision de la coopération au développement reposant sur les principes de partenariat, d'appropriation, de leadership à l'échelle nationale et de participation diversifiée.
- Les objectifs internationaux de développement (OID) exposés dans le document de l'OCDE/CAD et récemment adoptés comme objectifs de développement du millénaire (ODM)² dans la *Déclaration du Millénaire des Nations Unies* de septembre 2000, par laquelle les membres de l'OCDE s'engagent à œuvrer à la réalisation de huit objectifs de développement, dont la réduction de la pauvreté, selon un échéancier précis.
- Le *Cadre de développement intégré* (CDI) de la Banque mondiale annoncé en janvier 1999, qui met l'accent sur les thèmes similaires d'appropriation nationale, de partenariat au niveau des pays, d'obligation de résultats et de vision holistique à long terme³.

² Les huit objectifs consistent à : réduire l'extrême pauvreté et la faim ; assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; réduire la mortalité infantile ; améliorer la santé maternelle ; combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ; assurer un développement durable ; et mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Il convient de noter que les États-Unis n'ont pas approuvé les ODM. Cependant, ils ont indiqué, lors de la Conférence sur le financement du développement à Monterrey en mars 2002, qu'ils appuieraient les objectifs convenus au niveau international, y compris les ODM.

³ Les résultats obtenus jusqu'ici dans la mise en œuvre du CDI ont été évalués récemment. Plusieurs institutions ont pris part à cette opération. Les détails de cette évaluation sont fournis dans le rapport de synthèse de la Banque mondiale intitulé : « *Towards Country-Led Development : A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework* », Banque mondiale, 2003.

- L'*Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)*, proposée par la Banque mondiale et le FMI en 1996 et renforcée en 1999, qui fournit un allègement de dette aux pays très endettés sous certaines conditions, dont l'engagement en faveur de la réduction de la pauvreté.
- Lié à l'Initiative PPTE et lancé en janvier 2000, le processus d'élaboration des *documents de stratégie pour réduction de la pauvreté (DSRP)* où les gouvernements définissent de manière participative des stratégies nationales de réduction de la pauvreté, en privilégiant la conception et l'application d'indicateurs mesurables de la pauvreté, tels que les ODM.
- Lancé en octobre 2001, le *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)* met l'accent sur le leadership africain pour les questions concernant la réduction de la pauvreté, la bonne gouvernance et l'intégration régionale.
- L'*Accord de Doha de novembre 2001*, qui met l'accent sur la suppression des barrières commerciales et favorise l'accès aux marchés des pays développés en vue de favoriser les exportations, une croissance forte et la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.
- Le *Consensus de Monterrey sur le financement du développement* obtenu en mars 2002, qui plaide en faveur d'une augmentation de l'APD et d'un meilleur accès aux marchés des pays développés pour les pays pauvres qui sont engagés à réduire la pauvreté et à faire preuve de bonne gouvernance.
- Le *Plan de mise en œuvre du Sommet mondial sur le développement durable* de septembre 2002 à Johannesburg, qui privilégie la réduction de la pauvreté et le développement durable.
- Le *Forum de haut niveau sur l'harmonisation des politiques* de 2003, qui préconise une harmonisation des actions menées à l'échelle mondiale afin d'accroître leur *efficacité sur le plan du développement* grâce à la mise en œuvre des DSRP et l'appui aux ODM.
- Le *troisième Forum mondial de l'eau* de mars 2002, qui établit un programme, notamment en matière de mobilisation des ressources requises pour atteindre les ODM dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement.

1.2.4 Toutes ces initiatives renforcent la Vision de la Banque et la mise en œuvre du Plan stratégique.

1.2.5 Un autre facteur majeur milite en faveur d'une révision de la politique : l'évolution de la réflexion sur les différents aspects de la pauvreté. En effet, le concept et les causes de la pauvreté sont désormais mieux appréhendés. Il est maintenant largement admis que la notion de pauvreté comporte plusieurs aspects et transcende le simple manque de revenus ou la faible consommation. On s'accorde aussi à reconnaître que les causes de la pauvreté sont multiples. L'éventail des possibilités d'action de lutte contre la pauvreté s'est donc élargi. Dorénavant, les questions de bonne gouvernance, de protection de l'environnement, d'intégration effective à l'économie mondiale, d'habilitation et de moyens d'existence durables figurent en bonne place dans le programme de réduction de la pauvreté. C'est également le cas des mesures visant à atténuer la vulnérabilité et à lutter contre les inégalités.

1.2.6 Enfin, la politique tient compte de la récente initiative que représente le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) par laquelle les dirigeants africains s'engagent à faire reculer la pauvreté grâce à de nouvelles formes de partenariat avec le monde industrialisé. Le NEPAD se veut une réponse à la perception de marginalisation de l'Afrique dans le processus de mondialisation et à l'exclusion sociale connexe de ses populations. Dans son programme d'action, un rôle important est dévolu à la Banque dans les domaines des infrastructures, du gouvernement d'entreprise et du secteur bancaire. La politique expose les implications de ce cadre conceptuel global et identifie les mesures concrètes que la Banque doit prendre pour les traduire en action. À ce titre, la politique est un complément à la Vision, au Plan stratégique et aux documents de politique existants qui traitent de certaines de ces questions sous un angle sectoriel.

Encadré 1 **Qu'est-ce que la pauvreté ?**

Une définition précise de la notion de pauvreté et de ses causes est essentielle si l'on veut définir un cadre conceptuel de réduction de la pauvreté. Dans la présente politique, la pauvreté s'entend de la situation d'une personne qui ne dispose ni des moyens ni d'un pouvoir politique suffisants pour maintenir un niveau de vie acceptable. En d'autres termes, la pauvreté est la combinaison de plusieurs facteurs :

- famine et malnutrition persistante, manque de logement adéquat ;
- impossibilité de bénéficier de soins médicaux en cas de maladie ;
- décès d'enfants ou de membres de la famille des suites de maladies évitables ;
- incapacité à s'instruire, lire, écrire ou parler correctement ;
- nécessité de parcourir de longues distances à pied pour acheter et vendre des produits ou chercher un emploi, de l'eau et du bois de feu ;
- fortes inégalités fondées sur le revenu et le genre, peur du futur due à un sentiment d'impuissance, au manque de représentation, à une absence de liberté et d'espérance.

La pauvreté a donc de multiples facettes, d'où la nécessité d'établir un lien entre les activités dans les secteurs de l'agriculture, de l'éducation, de la santé et des infrastructures, à l'échelon non seulement national, mais aussi individuel, familial et communautaire. Deux indicateurs permettent de mesurer la pauvreté liée au revenu : le seuil national de pauvreté, qui représente le coût de la nourriture et d'autres besoins essentiels ; et le seuil international de pauvreté, qui est d'un dollar par jour. Par ailleurs, l'inégalité (liée à la pauvreté) en matière de répartition des revenus, des biens, de la "consommation" des services sociaux, peut être mesurée à l'aide de coefficients de Gini ou de courbes de concentration.

2. La pauvreté en Afrique

2.1 Les dimensions

2.1.1 Dans leur grande majorité, les pays africains restent confrontés au problème de la pauvreté généralisée. Près de 50 % des populations subsahariennes vivent avec moins d'un dollar par jour⁴. L'Afrique est la seule région du monde où l'incidence de la pauvreté s'est accrue durant la période 1990-99. Mais les chiffres cumulés masquent de fortes disparités entre les pays du continent. En retenant 1 dollar par jour comme seuil de pauvreté, l'incidence de la pauvreté varie de 70 % pour la Zambie, le Nigeria et le Mali à moins de 20 % pour la Côte d'Ivoire et l'Afrique de Sud (Banque mondiale, 2001). En Afrique australe, l'incidence de la pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire comme le Botswana et la Namibie est aussi forte que ce que l'on constate dans certains pays africains à faible revenu. Par exemple, l'incidence de la pauvreté dans un pays richement doté de ressources minérales comme le Botswana est de l'ordre de 33 %, et de 35 % en Namibie. Le taux correspondant pour le Lesotho enclavé est de 43 %. Il importe de noter que la forte inégalité de revenu aggrave les problèmes liés à la pauvreté au Botswana, en Namibie et en Afrique du Sud. Comme le montre la récente expérience du Zimbabwe, les grandes inégalités de revenu peuvent exacerber les problèmes socio-économiques et l'instabilité politique, d'où la nécessité d'intégrer la bonne répartition des revenus parmi les actions de réduction de la pauvreté.

2.1.2 L'Afrique subsaharienne se place aussi en queue de peloton en ce qui concerne les indicateurs sociaux. Tous les principaux indicateurs sociaux (espérance de vie, mortalité infantile et mortalité des enfants de moins de 5 ans notamment) montrent qu'il existe un profond écart entre l'Afrique subsaharienne et les autres régions du monde. Les signes sont encourageants dans deux domaines seulement, la malnutrition et le taux d'inscription dans le primaire. Toutefois, cette évolution positive est entravée par deux facteurs. Premièrement, les chiffres cumulés masquent la détérioration dramatique des indicateurs sociaux dans les zones affectées par le VIH/sida en Afrique australe. Deuxièmement, le taux de progression de tous les indicateurs sociaux, à l'exception de l'analphabétisme, a été plus lent en Afrique subsaharienne qu'ailleurs dans le monde.

2.1.3 L'incidence de la pauvreté est moins forte en Afrique du Nord. En 1999, seuls 2 % environ de la population vivaient au-dessous du seuil de pauvreté, fixé à 1 dollar par jour⁵. Par rapport à d'autres régions, la situation est légèrement meilleure dans cette partie du continent, même sur le plan du développement social. Ainsi, les pays nord-africains se situent dans une fourchette médiane parmi les pays en développement. En outre, les indicateurs sociaux s'y sont améliorés au cours des deux dernières décennies. Toutefois, la pauvreté prend d'autres formes dans ces pays, notamment les taux de fécondité élevés, des possibilités d'emploi relativement limitées pour les femmes, le taux de chômage élevé chez les jeunes, la vulnérabilité à la sécheresse et la volatilité de la croissance.

⁴ Les indicateurs du développement mondial de la Banque mondiale pour 2002 sont la source des informations sur l'incidence de la pauvreté, l'inégalité et les indicateurs sociaux par région et par pays.

⁵ Les seuils nationaux de pauvreté donnent une image différente puisqu'ils indiquent une incidence de la pauvreté de 22,6 %, de 16,7 %, de 19 % et de 4,4 % pour l'Algérie (1995), l'Égypte (1999/2000), le Maroc (1998/1999) et la Tunisie (2000), respectivement (Banque mondiale, 2003).

2.2 Les caractéristiques et causes

2.2.1 Pour mener une action publique efficace en matière de réduction de la pauvreté, il est essentiel de bien comprendre les caractéristiques et les causes de ce phénomène en Afrique. Dans de nombreux pays africains, la pauvreté touche surtout les zones rurales, l'incidence étant supérieure à 70 %. Le manque de terres, le régime de la petite propriété et, souvent, l'infertilité ou la dégradation des terres sont les principaux traits associés à la pauvreté en milieu rural. Ces caractéristiques donnent à penser que la faible productivité agricole est l'une des causes majeures de la pauvreté sur le continent. Par ailleurs, le bas rendement agricole est largement imputable au manque d'infrastructures et de services agricoles, au faible niveau d'instruction des agriculteurs, à l'insuffisance des investissements dans la recherche agricole, à la faible utilisation des engrais et des variétés culturales à haut rendement, au manque d'accès à l'irrigation et au crédit et à l'accès limité des produits agricoles aux marchés nationaux et internationaux.

2.2.2 Quoique la pauvreté demeure un phénomène foncièrement rural, elle ne cesse de gagner du terrain dans les zones urbaines dans de nombreux pays africains, en particulier en Afrique du Nord. À près de 37 % actuellement, le taux d'urbanisation est faible sur le continent africain, comparé à celui des pays développés (76 %). Mais les taux de croissance urbaine varient de 5 à 10 % et, à ce rythme, le niveau d'urbanisation devrait dépasser les 52 % d'ici 2025. Faute d'une croissance économique rapide et favorable aux pauvres, dans les centres urbains, cette augmentation de la population urbaine aura pour effet d'aggraver les problèmes de logements précaires, de chômage, de mauvaise gestion des déchets, de criminalité et de prostitution, de services sociaux poussés à leurs limites et de dégradation des ressources naturelles, ce qui contribuera à la détérioration des conditions de vie des pauvres en zones urbaines.

2.2.3 En Afrique du Nord, déjà plus de la moitié de la population vit dans les zones urbaines, contre un tiers environ en Afrique subsaharienne (Banque mondiale 2001). De ce fait, c'est dans les villes que se trouvent le plus grand nombre de pauvres dans cette partie du continent, même si l'incidence de la pauvreté reste élevée en milieu rural. En général, la pauvreté urbaine est le fait des immigrants récents venus des zones rurales. Ils sont peu instruits et vivent d'activités faiblement rémunérées du secteur informel, qui se caractérise par l'insécurité de l'emploi et des taux de chômage élevés. La hausse de la pauvreté urbaine appelle l'adoption de stratégies d'industrialisation appropriées ainsi que la création d'un environnement propice au développement des petites et moyennes entreprises (PME) dans le secteur privé.

2.2.4 La pauvreté comporte également d'importantes dimensions régionales, souvent liées à des zones agroclimatiques moins favorables et à des zones reculées au sein des régions les plus prospères. Ces aspects de la pauvreté sont les causes majeures de la forte inégalité en Afrique. Ceci étant, la réduction de la pauvreté et de l'inégalité nécessite des programmes d'investissement public ciblés sur les régions.

2.2.5 Les ménages pauvres se caractérisent par un faible niveau d'instruction, des taux élevés de dépendance et un état de santé précaire. À cet égard, le capital humain qu'ils constituent est peu valorisé, d'où une faible productivité, de faibles revenus et la pauvreté persistante. C'est dire combien les activités de développement du capital humain constituent un moyen efficace de résorber la pauvreté.

2.2.6 Bien que le lien entre les questions de genre et la pauvreté ne soit pas manifeste, les femmes tendent à subir de plus grandes privations socioculturelles que les hommes. Si les différences de condition entre hommes et femmes constituent un élément central de la

réduction de la pauvreté, c'est en raison du rôle essentiel joué par les femmes dans les ménages (production, consommation et procréation) dans des conditions de graves contraintes en matière de ressources. Les femmes subissent aussi une discrimination généralisée et systématique, notamment sur le marché de l'emploi et dans la prestation des services sociaux, ce qui les empêche de sortir de la pauvreté. C'est particulièrement le cas pour le manque d'accès aux actifs de production comme la terre, le capital physique et le crédit, ainsi que la technologie et les services de vulgarisation. Ces inégalités entre les hommes et les femmes concernant l'accès aux actifs de production et à l'information sapent la contribution des femmes à la croissance au profit des pauvres, en général, et à la production agricole, en particulier.

2.2.7 Dans de nombreux pays africains, les personnes âgées, les enfants, les personnes déplacées au sein de leur pays et les éleveurs sont également confrontés à des graves problèmes de pauvreté. Bien que leur pauvreté présente les mêmes traits que celle des pauvres économiquement actifs, ces groupes risquent de ne pas tirer profit des mesures de réduction de la pauvreté évoquées ci-dessus. Dans certains cas, les programmes de protection sociale, en particulier les filets de sécurité sociale, constituent les moyens les plus efficaces de lutte contre la pauvreté.

2.2.8 D'autres causes de pauvreté sont de nature macroéconomique. Par exemple, la croissance économique et la répartition de cette croissance déterminent le rythme de réduction de la pauvreté. Durant les décennies 1980-1990 et 1990-1999, le PIB réel de l'Afrique subsaharienne a progressé plus lentement que celui des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire d'autres régions. En outre, le niveau des inégalités est très élevé sur le continent. Ces éléments donnent à penser que, pour réduire sensiblement la pauvreté, il faut une stratégie de croissance favorable aux pauvres, associant des mesures d'accélération de la croissance à des politiques de diminution des inégalités. Dans la pratique, cela implique une croissance qui augmente la demande et le recours à l'actif le plus important des pauvres, à savoir leur travail. La croissance à forte utilisation de main-d'œuvre appelle, en retour, de meilleures possibilités d'emploi pour les pauvres et la productivité accrue des activités agricoles, du secteur privé et de commercialisation grâce auxquelles les pauvres subviennent à leurs besoins.

2.2.9 On s'accorde de plus en plus à reconnaître que les conflits sont une cause majeure de la pauvreté. Dans certains pays, les conflits armés sont le principal facteur à l'origine de la misère, des profondes inégalités, de l'augmentation du nombre des personnes déplacées dans leur pays et ailleurs, et de la destruction d'institutions et d'infrastructures socioéconomiques précieuses. Les conflits ont des conséquences considérables sur la pauvreté en ce qu'ils accélèrent le processus de paupérisation et amoindrissent la capacité à s'extirper de la pauvreté. D'un autre côté, la pauvreté et l'inégalité peuvent provoquer des guerres civiles en accroissant la probabilité d'instabilité politique. Tous ces facteurs exacerbent à leur tour les conflits sociaux.

2.2.10 Le rôle central de la pandémie du VIH/sida dans la pauvreté en Afrique est bien connu. Première cause de mortalité des adultes dans les pays subsahariens, cette maladie fait chaque année 2,8 millions de victimes. Elle a provoqué la disparition de nombre de personnes parmi les plus économiquement actives de la société (cadres, ingénieurs, enseignants, agents de santé ...), entravant ainsi les possibilités de croissance, de compétitivité dans l'économie mondiale, de développement social et de réduction de la pauvreté en Afrique. La pandémie du VIH/sida a également entraîné une diminution de l'espérance de vie, l'accroissement de la mortalité infantile et l'augmentation considérable du nombre d'orphelins. À moins que des mesures ne soient prises pour endiguer les effets de cette pandémie, certains de ces orphelins

sont condamnés à un décès prématuré ou à la pauvreté dans leur âge adulte. Dans certains pays, la pandémie s'est traduite par un amenuisement des ressources financières des familles du fait de l'augmentation des dépenses de santé. De plus, elle est devenue la principale cause de la paupérisation des personnes âgées, celles-ci ne recevant pas les sommes que leur versaient leurs enfants adultes décédés.

2.2.11 Un intérêt particulier a été porté, ces dernières années, à l'importance de la bonne gouvernance pour la réduction de la pauvreté. La notion de gouvernance couvre de multiples aspects, mais c'est un facteur qui affecte les pauvres de différentes manières. Par exemple, les pauvres sont victimes du manque de bonne gouvernance, notamment la corruption qui détourne les rares ressources qui leur étaient destinées. La mauvaise gestion des finances publiques, la qualité médiocre des services publics, la corruption généralisée, la non-participation des pauvres au processus de prise de décision ainsi que le système juridique qui entrave le développement économique des pauvres, sont autant d'exemples de mauvaise gouvernance qui contribuent à perpétuer la pauvreté en Afrique. En revanche, la bonne gouvernance favorise la participation des pauvres au processus de développement, y compris à la conception et à l'exécution des politiques et des projets en faveur des pauvres. Par conséquent, l'amélioration de la qualité de la gouvernance sera au centre des efforts de réduction de la pauvreté sur le continent. A cet égard, l'accent mis par le NEPAD sur la bonne gouvernance et son impact sur la réduction effective de la pauvreté constitue une évolution majeure.

2.2.12 La croissance démographique et la dégradation de l'environnement contribuent également à l'expansion de la pauvreté. C'est particulièrement le cas dans les pays à forte densité démographique où un lien étroit existe entre la pauvreté, la population et l'environnement. Dans ces pays, les ménages pauvres comptant de nombreuses personnes sont à la fois victimes de la dégradation de l'environnement et acteurs de la mauvaise gestion des ressources naturelles.

2.2.13 Dans de nombreux pays africains, le maintien des moyens traditionnels de subsistance est souvent lié à la pauvreté persistante. C'est notamment le cas d'une vingtaine de pays où les éleveurs représentent 5 % à 6 % de la population. Dans ces sociétés de nomades, les sécheresses fréquentes entraînent une baisse considérable du niveau de vie. Les catastrophes naturelles, telles que les inondations, peuvent également jeter dans la pauvreté de larges couches de la société.

3. L'expérience de la Banque en matière de réduction de la pauvreté

3.1 L'évolution de l'expérience de la Banque

3.1.1 Au fil du temps, l'approche de la Banque en matière de réduction de la pauvreté a évolué. Depuis sa création, l'institution a eu pour mission de « contribuer au développement économique et au progrès social de ses pays membres régionaux (PMR) ». L'hypothèse sous-jacente était que le concours au développement économique réduirait également la pauvreté dès lors que la croissance économique contribue à la réduction de la pauvreté. De cette position générale, la Banque est passée à une démarche privilégiant la croissance axée sur les pauvres. Cela s'est passé en trois étapes : avant 1992, de 1992 à 1996 et après 1996.

3.1.2 Avant 1992, la priorité accordée à la réduction de la pauvreté était inscrite dans les directives des différentes reconstitutions des ressources du FAD. Pour le FAD-V (1998-90), l'objectif fixé pour les activités du Fonds était de satisfaire "les besoins essentiels des couches les plus pauvres de la population des pays à faible revenu". Dans la pratique, l'action de la Banque en faveur de la réduction de la pauvreté impliquait l'appui aux dimensions sociales du programme d'ajustement, qui mettaient en avant le renforcement des capacités d'analyse.

Dans les années 80 et au début des années 90, la Banque a financé une série de projets de développement rural intégré, d'adduction d'eau et de santé rurale. En outre, elle a financé plusieurs opérations de prêts à l'appui de réformes, ainsi que des programmes d'ajustement sectoriel, structurel et commercial dans un certain nombre de pays. Toutefois, pendant cette période, elle ne disposait pas de cadre traitant spécifiquement de la pauvreté. Une étude récente a conclu que les impacts sur la réduction de la pauvreté auraient été plus faciles à cerner s'il avait existé des mécanismes de suivi et d'évaluation axés sur la pauvreté et sur les résultats (Banque africaine de développement 1999).

3.1.3 La période allant de 1992 à 1996 a connu d'importants changements dans la conception que la Banque avait de la pauvreté. Le FAD-VI (1991-93) a considéré « la lutte contre la pauvreté comme l'objectif majeur des activités de développement du Fonds dans les pays emprunteurs ». Il a étendu la mission de réduction de la pauvreté à la valorisation des ressources humaines, au développement écologiquement durable et à la promotion de l'égalité entre hommes et femmes. Une attention particulière a été également accordée à la nécessité d'élaborer des indicateurs spécifiques et quantifiables pour suivre les changements intervenant dans les conditions de vie des pauvres au fil du temps.

3.1.4 En 1992, la Banque a élaboré pour la première fois sa *Stratégie et programme d'action en matière de lutte contre la pauvreté*, qui prenait en compte les éléments essentiels du rapport sur la pauvreté publié par la Banque mondiale en 1990. Ce programme a été suivi en 1994 par la publication des *Directives pour l'exécution du programme d'action*. La stratégie de 1992 avait pour idée maîtresse la mise en place d'un cadre de politique générale propice à une croissance économique durable, à la protection de l'environnement et à la valorisation des ressources humaines. En plus de définir des priorités sectorielles, elle s'intéressait aux thèmes intersectoriels (problématique homme-femme, environnement et développement du secteur privé) et au partenariat, y compris la coordination des activités des bailleurs de fonds, l'engagement avec les ONG et les communautés de base et les méthodes permettant de mieux cibler les pauvres.

3.1.5 Le *Programme d'action* identifiait également des domaines requérant des actions prioritaires dans le contexte opérationnel de la Banque. Il s'agissait notamment de l'amélioration de l'analyse de la pauvreté dans les programmes pays, de la mise en place d'un système de classification axé sur les pauvres pour la conception et l'évaluation des projets, de la formulation et de l'application systématique des indicateurs de production et de résultats liés aux projets de lutte contre la pauvreté, du recrutement de spécialistes des sciences sociales, de la formation du personnel en analyse de la pauvreté et de l'affectation de plus de moyens financiers aux activités liées à la pauvreté.

3.1.6 La stratégie et les directives ont introduit de nouvelles approches qui ont favorisé l'intégration des objectifs de réduction de la pauvreté dans les programmes pays. Des profils de pauvreté et des plans d'action de pauvreté ont été élaborés dans un certain nombre de pays, notamment le Burundi, la Sierra Leone, le Sénégal et le Malawi. Cependant, on a très peu insisté sur les domaines jugés prioritaires dans les directives. À titre d'exemple, des efforts accrus auraient dû être consentis pour mettre en œuvre les recommandations visant à accroître les effectifs et à renforcer la formation afin d'affiner l'objectif de pauvreté des activités de prêt et hors prêt de la Banque.

3.1.7 Dans le cadre du FAD-VII (1996-98) et du FAD-VIII (1999-2001), l'appui à la réduction de la pauvreté a été renforcé. Par exemple, l'Unité de l'environnement et du développement durable (OESU) a été créée pendant cette période. La création de cette unité avait pour but d'intégrer de manière effective et durable les thèmes transversaux, notamment la pauvreté, dans les opérations de la Banque. Le FAD-VII a exigé que les préoccupations de

pauvreté soit incluses dans toutes les activités du Fonds. Pour sa part, le FAD-VIII a élargi la place accordée à la pauvreté dans les approches participatives en vue d'habiliter les pauvres à tous les stades des projets. En outre, les plénipotentiaires du FAD VIII ont exigé que les projets d'investissement respectent au moins deux des critères suivants : mise en place d'un mécanisme spécifique pour atteindre les pauvres ; promotion de la participation des pauvres et évaluation des changements intervenus dans leurs conditions de vie. Les plénipotentiaires du FAD-IX ont également mis l'accent sur le soutien aux activités de préparation et d'exécution des DSRP et l'importance de la contribution de la Banque à la réalisation des ODM. Ils ont insisté sur la nécessité d'une coordination plus étroite avec les partenaires au développement en vue d'améliorer la quantification des résultats sur le terrain. La Banque accordera donc davantage d'attention à sa participation aux activités d'harmonisation des politiques et procédures dans les pays dotés d'un environnement économique porteur et déterminés à lutter contre la pauvreté.

3.1.8 Depuis le milieu des années 90, la Banque utilise le microfinancement comme instrument de réduction de la pauvreté. La création du programme AMINA en 1998 s'inscrivait dans ce sens. Le principal objectif de ce programme pilote était de renforcer les capacités des institutions de microfinance dans les PMR.

3.1.9 De plus, la Banque finance un certain nombre de projets autonomes en faveur des populations rurales. Ces projets visent à satisfaire les besoins exprimés par les communautés locales et mettent généralement l'accent sur le microcrédit, la formation et les services sociaux. Beaucoup de ces projets sont exécutés conjointement avec les ONG.

3.1.10 L'activité la plus importante pendant la période du FAD-VIII a été l'adoption, en 1999, de la *Vision*, qui place la réduction de la pauvreté au premier rang des objectifs primordiaux de la Banque et réaffirme la priorité accordée, dans l'aide au développement, aux domaines clés où elle peut jouer un rôle de premier plan et avoir un impact significatif et quantifiable sur le développement. La *Vision* a eu pour effet de placer la pauvreté au centre des documents de stratégie pays (DSP) et des projets, renforçant ainsi la prise en compte de la réduction de la pauvreté au sein de la Banque. Cet effort a été conforté par l'établissement du premier Plan stratégique en 2003, qui souligne l'importance de fournir un appui aux PMR pour qu'ils puissent élaborer et mettre en œuvre les DSRP et accélérer la réalisation des ODM.

3.1.11 En 1999, première année du FAD-VIII (1999-2001), le montant total des prêts (y compris les concours au titre de l'Initiative PPTE) s'est élevé à 497,42 millions d'UC. Les montants correspondants pour l'année 2000, 2001 et 2002 étaient de 1130 millions d'UC, 1380,5 millions d'UC et 960,74 millions d'UC respectivement, soit une hausse de 93 % durant la période⁶. De 1999 à 2002, la priorité a été accordée au secteur de l'agriculture et du développement rural ainsi qu'au secteur social. Pris collectivement, ces secteurs représentent 56,7 %, 42,3 %, 42,6 % et 54,6 % du montant total des prêts et dons du FAD en 1999, 2000, 2001 et 2002 respectivement⁷.

3.1.12 Les projets dans le secteur agricole ont mis l'accent sur l'amélioration durable de la production agricole et de la sécurité alimentaire des ménages, sur l'accroissement des revenus

⁶ Cette nette hausse est attribuable en partie à la part appréciable de l'appui de la Banque à l'Initiative PPTE.
⁷ Suite à la demande faite par les plénipotentiaires dans le cadre du FAD-VIII, la Banque a commencé à établir des rapports d'activité en matière de réduction de la pauvreté. Les activités menées en 1998-2000 ont fait l'objet d'un premier rapport intitulé « Rapport d'activité en matière de réduction de la pauvreté 1998-2000 » (octobre 2001). Un travail sur un rapport analogue, traitant des activités liées à la pauvreté en 2001 et 2002 est en cours. Ces rapports ont pour objectif principal de déterminer dans quelle mesure la politique de la Banque en matière de réduction de la pauvreté intervient dans ses opérations de prêt et hors prêt.

ruraux et sur la réduction de la pauvreté. En plus de l'appui direct accordé à l'agriculture et au développement rural, des lignes de crédit ont été octroyées, dans le secteur financier, pour mettre des prêts à la disposition des petits et moyens agriculteurs et autres micro-entrepreneurs engagés dans l'agriculture et les activités connexes génératrices de revenus.

3.1.13 Les prêts au secteur social étaient axés sur l'amélioration de l'accès et de la qualité des services éducatifs et sanitaires, en particulier l'éducation de base et les soins de santé primaires. L'appui à ce secteur a également été centré sur l'amélioration de l'accès au micro-financement, en particulier pour les femmes, l'appui institutionnel et le renforcement des capacités de production de revenus des populations cibles.

3.1.14 Dans le secteur des transports, les opérations du FAD ont principalement porté sur l'amélioration de l'efficacité des infrastructures et des services de transport pour promouvoir le développement économique et social des pays africains. Cela a été réalisé en réhabilitant et en entretenant les réseaux routiers reliant les régions agricoles aux zones industrielles et urbaines ou aux ports afin de faciliter le transport des marchandises destinées à l'exportation.

3.1.15 Depuis janvier 2000, la Banque participe activement au processus d'élaboration des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). En juin 2000, une équipe spéciale a été mise sur pied et a proposé des stratégies visant à améliorer la participation de la Banque à l'élaboration des DSRP dans les pays et au renforcement de la collaboration avec les institutions de Bretton Woods. Au niveau des pays, la Banque a entrepris plusieurs missions pour évaluer la demande de financement des activités relatives aux DSRP. En outre, l'Institut africain de développement et l'Institut multilatéral d'Afrique (IMA) ont assuré aux experts des PMR une formation à l'élaboration des DSRP. De nombreux pays bénéficient encore de l'appui de la Banque pour les études économiques et sectorielles visant à enrichir le contenu de leurs DSRP. Un fonds spécial des Pays-Bas à l'appui des DSRP est actuellement utilisé pour ces études, notamment l'adoption d'une approche participative à tous les stades du processus du DSRP.

3.1.16 Les services de la Banque ont aussi participé aux formations sur le DSRP conjointement avec le FMI et la Banque mondiale. Sur le plan international, la Banque a contribué à la revue des DSRP organisée par la Banque mondiale et le FMI en janvier 2002. Dans cette revue, l'accent a été mis sur les opportunités et les défis que le DSRP représente non seulement pour les différents pays, mais aussi pour leurs partenaires au développement. En 2002, la Banque a établi, en collaboration avec la Banque mondiale, le rapport mondial sur la pauvreté relatif aux ODM. Ce rapport souligne que l'Afrique est le seul continent qui risque de ne pas atteindre les ODM. En 2003, la Banque a organisé, de concert avec la Banque mondiale, deux ateliers d'harmonisation des politiques en vue de mieux coordonner la participation à la mise en œuvre des DSRP au niveau national. Ces ateliers ont permis des avancées sur les aspects concernant les DSRP qui étaient inscrits à l'ordre du jour du Forum de haut niveau sur l'harmonisation des politiques, tenu à Rome en 2003.

3.2 Les enseignements tirés et recommandations

3.2.1 Au cours des trois dernières années, le Département de l'évaluation des opérations (OPEV) a présenté des documents à l'appui des expériences de la Banque en matière de financement de prêts dans plusieurs secteurs. Il s'agit notamment du financement de projets de réduction de la pauvreté, de programmes d'ajustement des secteurs de l'agriculture, d'alimentation d'eau en zones rurale et urbaine, de santé en milieu rural et d'intermédiation financière en milieu rural. Certains de ces programmes et projets ont été approuvés dans les années 80 et au début des années 90 avant que la Banque ne définisse sa politique de réduction de la pauvreté. D'autres sont en cours d'exécution.

3.2.2 D'une manière générale, les évaluations ont tenu compte de l'environnement institutionnel, tant au niveau de la Banque qu'à celui des PMR, dans lequel les projets ont été conçus et mis en œuvre. Dans certains cas, toutefois, des tentatives ont été faites pour mesurer l'impact des projets sur la réduction de la pauvreté. Selon les conclusions de l'évaluation, certains des programmes d'ajustement ont généré un environnement propice pour la croissance et la réduction de la pauvreté. Les projets dans les domaines de l'agriculture, de la santé, de l'intermédiation financière en milieu rural et de l'adduction d'eau ont aussi traité directement ou indirectement de la pauvreté. Cependant, il ressort des enseignements tirés de ces évaluations que ces programmes et projets n'ont pas un impact durable sur la réduction de la pauvreté. Cela s'explique essentiellement par les faiblesses institutionnelles, au nombre desquelles figurent l'absence de systèmes appropriés de suivi et d'évaluation en vue d'établir un diagnostic systématique.

3.2.3 Compte tenu de son expérience au cours de la décennie écoulée, ainsi que des recommandations contenues dans les études d'OPEV, évoquées ci-dessus, la Banque a pris des mesures importantes pour placer la réduction de la pauvreté au centre de ses opérations. Cela se traduit par son appui accru aux travaux sur les DSRP au niveau des pays, la place réservée à la pauvreté dans les derniers DSP, le renforcement institutionnel à l'échelle des pays, les études économiques et sectorielles, ainsi que la conception, l'exécution et la supervision des projets financés.

3.2.4 Les enseignements tirés de l'expérience de la Banque au cours de la dernière décennie font ressortir la nécessité d'adopter la démarche suivante pour promouvoir davantage le programme de réduction de la pauvreté :

- engagement de la Direction à mettre en œuvre la politique de réduction de la pauvreté ;
- dialogue avec les PMR et leurs parties prenantes pour accroître les chances de mise en application de la politique ;
- recherche d'un équilibre entre la promotion des politiques de croissance en faveur des pauvres et la prestation efficiente et équitable de services sociaux de bonne qualité ;
- réduction des inégalités criardes dans l'accès aux actifs de production afin de favoriser une croissance favorable aux pauvres et une réduction significative de la pauvreté ;
- large diffusion de la politique au sein de la Banque par des ateliers et des séminaires, afin de mieux inscrire les départements opérationnels dans l'optique de réduction de la pauvreté et de renforcer la collaboration avec d'autres institutions en matière de réduction de la pauvreté ;
- renforcement de l'appui de la Banque aux systèmes de suivi et d'évaluation dans les pays ;
- perfectionnement du personnel de la Banque en analyse de la pauvreté ;
- promotion de la recherche appliquée et des études économiques et sectorielles sur la pauvreté afin d'accroître l'efficacité des interventions de la Banque.

4. Les nouveaux cadres conceptuels et stratégiques

4.1 Le nouveau cadre conceptuel : un nouveau regard sur la pauvreté

4.1.1 Pendant la dernière décennie, la réflexion sur la pauvreté a connu trois changements majeurs. Ces mutations ont été énoncées dans les récents rapports sur la pauvreté établis par les principaux bailleurs de fonds multilatéraux et les institutions du système des Nations Unies ainsi que dans la Vision et le premier Plan stratégique de la Banque⁸.

4.1.2 Premièrement, le concept de pauvreté et son évaluation se sont élargis. On est passé d'une simple analyse des besoins élémentaires à une approche prenant en compte des questions sociales plus générales avec des implications politiques importantes. À cet égard, la définition de la pauvreté s'est élargie et inclut non seulement l'insuffisance de consommation, de nutrition, de santé, d'éducation et d'assainissement, mais également l'inégalité, le manque de respect, de droits humains⁹ de dignité et de possibilité de se faire entendre, de même que la vulnérabilité face aux risques. Chacun de ces aspects requiert des politiques socioéconomiques appropriées, tournées vers les pauvres.

4.1.3 Deuxièmement, l'analyse des causes de pauvreté a gagné en ampleur. Il y a dix ans, les études sur les causes de la pauvreté privilégiaient le manque d'actifs comme la terre, la main-d'œuvre et l'équipement, et de capital humain comme l'éducation, la santé et la nutrition. Les études actuelles prennent en compte le volet social, politique et le capital naturel. On reconnaît aussi plus facilement les liens existant entre la pauvreté et le manque d'organisation et d'habilitation sociale (capital social), le manque de participation et de possibilité de faire entendre sa voix (capital politique) et la dégradation de l'environnement (capital naturel). Cette compréhension plus globale des causes de la pauvreté s'accompagne de l'élargissement des possibilités d'action, au nombre desquelles la bonne gouvernance, la protection durable de l'environnement et l'habilitation des communautés.

4.1.4 Troisièmement, le cadre d'analyse des causes de la pauvreté s'est approfondi. L'accent est mis sur le mouvement des entrées et sorties de la pauvreté, ainsi que sur les changements intervenus dans la pauvreté au fil du temps. Cet aspect de la pauvreté est influencé par le concept de vulnérabilité, qui est fonction de l'exposition aux chocs endogènes et exogènes tels que les conflits politiques, les catastrophes naturelles, les fluctuations des cours des produits de base et les maladies qui entraînent le déplacement massif de populations, dont les réfugiés à l'intérieur ou l'extérieur de leur pays, une perte d'emploi ou de revenu. Les stratégies visant à surmonter la vulnérabilité sont connues sous le nom de stratégies de réduction, d'atténuation ou de maîtrise du risque. Elles sont tributaires des sources de vulnérabilité, telles que la guerre civile, les inondations, la sécheresse, les épidémies et le chômage.

⁸ Au nombre de ces rapports figurent : le *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001* de la Banque mondiale, intitulé : *Combattre la pauvreté* ; le Rapport d'activité du Partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA) intitulé *African Poverty at the Millennium* ; le *Rapport sur la pauvreté rurale 2001* du Fonds international pour le développement agricole (FIDA) ; le *Rapport 2000 sur la pauvreté* du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) intitulé *Vaincre la pauvreté humaine* ; le *Rapport sur le développement humain* de 1997 relatif à la pauvreté ; le *Rapport sur le développement humain* de 2002 relatif aux ODM ; le rapport de la CNUCED de 2002 intitulé : *Les pays les moins avancés, Rapport 2002, Échapper à l'engrenage de la pauvreté* ; le rapport de l'OIT de 2003 consacré aux moyens de sortir de la pauvreté ; et le *Rapport sur le développement dans le monde 2004* de la Banque mondiale intitulé : *Mettre les services de base à la portée des pauvres*.

⁹ Armatya Sen a articulé le rôle crucial des droits humains et de la liberté dans le processus de développement, soulignant ainsi l'importance de la démocratie, du développement participatif et de la bonne gouvernance dans la réduction de la pauvreté. Les rapports entre ces différents facteurs sont analysés de manière approfondie dans son livre intitulé *Development as Freedom* (Sen, 1998).

4.1.5 La Banque est en train d'élaborer des approches pour mettre en œuvre les principaux volets du nouveau cadre conceptuel. Par exemple, les questions d'habilitation et de mobilisation sociale (capital social et politique) trouvent leur solution dans les prêts à l'appui de réformes et les projets de développement à base communautaire. De même, elle porte un intérêt accru aux interactions entre la pauvreté et les questions environnementales en mesurant de manière explicite l'impact social et environnemental des projets.

4.2 Le nouveau cadre stratégique : la mutation de l'approche de l'aide extérieure

4.2.1 Depuis le milieu des années 90, un consensus s'est fait jour sur un nouveau mode de fonctionnement de l'aide au développement. À cet égard, il s'est produit cinq changements majeurs. Premièrement, un accent particulier est mis sur l'appropriation nationale des programmes de développement et les nouvelles formes de partenariat qui semblent supplanter les relations traditionnelles entre bailleurs de fonds et bénéficiaires. Deuxièmement, la réduction de la pauvreté est de plus en plus mise au centre de l'objectif primordial de développement. Troisièmement, on a prôné une large participation, surtout de la part des membres de la société civile, à tous les stades des politiques et programmes de développement. Quatrièmement, il est préconisé l'établissement de partenariats plus étroits et une meilleure harmonisation des politiques, procédures et interventions entre les institutions de développement sur la base de l'objectif commun de réduction de la pauvreté¹⁰. Cinquièmement, un élan concerté est né pour évaluer la performance par rapport à la réduction de la pauvreté en utilisant des résultats qui prennent en compte le bien-être des démunis.

4.2.2 L'appui dont bénéficie de plus en plus l'appropriation nationale des stratégies de réduction de la pauvreté, reposant sur de larges partenariats, a eu principalement pour moteur la prise de conscience que l'engagement national est essentiel à la réussite du développement socioéconomique. On pense également que l'harmonisation des mécanismes et procédures d'intervention des bailleurs de fonds peut favoriser l'appropriation, réduire les coûts de transaction et renforcer l'impact sur le développement. C'est dire que les bailleurs de fonds doivent s'appuyer sur les cadres nationaux, les mécanismes et institutions des pays, de même que les instruments de planification comme l'appui budgétaire et les approches sectorielles.

4.2.3 L'attention accrue entourant la réduction de la pauvreté a pris de l'ampleur en raison de la séparation faite entre l'aide au développement et les considérations d'ordre géopolitique à la fin de la guerre froide. Au nombre des implications pour l'aide au développement figure la dépendance vis-à-vis des stratégies nationales de réduction de la pauvreté telles que les DSRP comme point d'entrée de l'aide des bailleurs de fonds et comme outils centraux de coordination de l'aide. Par ailleurs, l'affectation de l'aide au développement devrait prendre

¹⁰ L'appel aux donateurs en faveur de l'harmonisation de leurs politiques et procédures s'explique par des problèmes antérieurs posés par l'absence de ciblage et de coordination de l'aide extérieure. Au nombre de ces problèmes figurent la fragmentation des projets, la multiplicité des objectifs des donateurs, autres que la réduction de la pauvreté, la diversité des mécanismes d'intervention et la rigidité des conditions liées à l'aide extérieure, ce qui a souvent entraîné des coûts de transaction élevés. Le nouveau programme d'harmonisation souligne l'importance du financement coordonné de la préparation, de la mise en œuvre et de l'évaluation des DSRP des pays pauvres, en fonction d'objectifs communs en matière de réduction de la pauvreté et dans un environnement créé sur l'initiative du pays.

4.3.5 Le stade de suivi/évaluation implique l'élaboration de systèmes nationaux de suivi de la pauvreté (SSP) qui contrôlent les résultats des programmes spécifiques de réduction de la pauvreté et l'évolution des principaux indicateurs de bien-être similaires à ceux des ODM. Les résultats des programmes de suivi doivent être étroitement intégrés au MTEF. Le recours accru aux processus budgétaires nationaux nécessite des efforts systématiques pour contrôler les dépenses publiques à l'aide d'une panoplie de techniques quantitatives et qualitatives. L'appui au système sectoriel de gestion de l'information sera également important pour améliorer la qualité et assurer la production en temps opportun des données administratives.

4.3.6 Le DSRP est devenu le principal outil national de réduction de la pauvreté en Afrique. La Banque a commencé à intégrer ses activités de réduction de la pauvreté dans les trois phases du processus d'élaboration du DSRP. Par exemple, le schéma du DSP a été réaménagé de manière à prendre en compte les diagnostics de pauvreté, les priorités sectorielles et les indicateurs de résultats spécifiés dans le DSRP. En outre, la Banque contribue à renforcer les compétences des équipes nationales chargées des DSRP et des OSC participant aux travaux liés à la réduction de la pauvreté, réalise des études économiques et sectorielles destinées à enrichir le contenu des DSRP et collabore avec les partenaires au développement sur les DSRP.

5. La politique

5.1 Le but

La politique de la Banque en matière de réduction de la pauvreté vise à faire reculer la pauvreté en Afrique grâce à des stratégies propres à favoriser l'appropriation nationale et la participation ainsi qu'à des actions tendant à améliorer le bien-être des pauvres, notamment la réalisation des objectifs de développement du millénaire (ODM).

5.2 Les objectifs

La politique a pour objectif de placer la réduction de la pauvreté au premier plan des activités de prêt et hors prêt de la Banque et d'accompagner les PMR dans leurs efforts de lutte contre la pauvreté. La contribution au processus du DSRP pris en charge par les pays eux-mêmes joue un rôle important à cet égard.

5.3 Les principes directeurs

5.3.1 *La pauvreté comme centre d'intérêt.* La réduction de la pauvreté est, depuis quatre ans, l'objectif primordial de la Banque. La réalisation de cet objectif appelle une analyse plus ciblée de l'incidence, de l'ampleur et des causes de la pauvreté. En outre, l'intérêt porté à la réduction de la pauvreté implique la nécessité de définir des politiques et mécanismes d'intervention spécifiques. Par exemple, il est indispensable d'aller au-delà de l'appui général apporté au secteur agricole, à la valorisation des ressources humaines et au développement du secteur privé pour concevoir et mettre en œuvre des politiques en faveur des pauvres dans ces domaines.

5.3.2 *L'appropriation nationale, la participation et l'obligation de résultats.* Les politiques examinées dans la présente section reposent sur les principes du nouveau cadre stratégique. Un certain nombre de mesures, dont l'appui au renforcement des capacités nationales, la promotion de l'approche participative, la recherche de nouvelles formes de partenariat et la mise en place de systèmes de suivi de la pauvreté, renvoient directement à ces principes.

5.3.3 *La cohérence interne de la politique.* L'importance des domaines prioritaires et des thèmes transversaux a été exposée dans les politiques sectorielles de la Banque. L'objet de la politique relative à la pauvreté est de renforcer les prescriptions des politiques sectorielles en

vigueur et de compléter leurs volets relatifs à la pauvreté en prenant en compte le nouveau cadre. À cet égard, la présente politique se révèle utile en s'appuyant dans un cadre global sur les initiatives favorables aux pauvres énoncées dans les documents de politiques existants pour aborder de manière cohérente les problèmes de réduction de la pauvreté.

5.3.4 *Le partenariat piloté par les pays.* L'importance d'une réponse coordonnée des bailleurs de fonds aux demandes d'appui des PMR en faveur du processus du DSRP est également mise en exergue dans la politique. Comme stipulé dans les DSRP pour les pays FAD et dans les documents de planification analogues pour les pays BAD, l'établissement d'un partenariat solide assure la cohérence entre les politiques de la Banque et de ses PMR en matière de réduction de la pauvreté.

5.3.5 *Le cadre conceptuel enrichi.* La politique prend en compte le nouveau cadre conceptuel, qui englobe dans la notion de pauvreté d'autres facteurs que ceux du revenu et des causes économiques et non économiques de la pauvreté. Elle traite de ces différentes causes.

5.4 La croissance en faveur des pauvres et l'environnement macroéconomique

5.4.1 La présente politique repose sur l'idée selon laquelle une croissance économique rapide, durable et de haute qualité, en ce qui concerne sa composition et ses effets sur la répartition des revenus, est le facteur déterminant de toute stratégie de réduction de la pauvreté. Il faut, pour ce faire, adopter des politiques et des programmes qui permettent aux pauvres d'accéder aux moyens humains, matériels et financiers susceptibles d'accroître leur productivité et leur revenu. Toutefois, elle reconnaît que la croissance économique est une condition nécessaire mais nullement suffisante pour un recul durable et significatif de la pauvreté. En général, il faut diversifier les sources de la croissance afin de permettre aux pauvres de participer au processus de croissance et d'en tirer profit. La réalisation de cette croissance passe par la stabilité macroéconomique, un niveau élevé de l'investissement et de son rendement, l'accroissement des échanges et des réformes structurelles viables.

La stabilité macroéconomique

5.4.2 La stabilité macroéconomique se caractérise essentiellement par une faible inflation, des taux de change réalistes, un faible déficit budgétaire en pourcentage du PIB, des échanges commerciaux relativement libres et de faibles taux d'intérêt. Le déséquilibre de l'un quelconque de ces facteurs a une incidence négative directe ou indirecte sur les pauvres. Par exemple, l'instabilité de la croissance et la persistance d'une inflation élevée ont des conséquences négatives disproportionnées sur les pauvres. Très souvent, en temps de crise économique, il arrive en effet que la baisse des niveaux de consommation des ménages pauvres soit telle que leurs besoins nutritionnels essentiels ne peuvent plus être satisfaits. Une diminution de revenus peut aussi amener les pauvres à retirer leurs enfants des écoles et à ne plus faire appel aux services de santé essentiels, ce qui sape le développement de leur capital humain. Par ailleurs, les pauvres, surtout des zones urbaines, sont ceux qui souffrent le plus d'une inflation élevée car, en règle générale, ils gardent leurs biens sous forme d'argent liquide et leur revenu réel peut s'amenuiser considérablement sous l'effet de l'inflation. L'existence d'un environnement macroéconomique instable est préjudiciable à la mise en place d'un climat d'investissement propice à l'expansion du secteur privé aux fins de la croissance, de la production de revenus et de la réduction de la pauvreté. La création d'une situation macroéconomique saine et stable, assortie de politiques budgétaires, monétaires, de taux de change et de taux d'intérêt soutenables, est donc un préalable à la mise en œuvre de politiques de croissance, de politiques de dépenses publiques et de politiques sectorielles favorables aux pauvres ainsi qu'au développement du secteur privé.

Les niveaux et le rendement de l'investissement

5.4.3 D'une manière générale, des niveaux élevés d'investissements sont indispensables pour assurer durablement la croissance. Or, les niveaux actuels de l'investissement dans de nombreux pays africains sont faibles par rapport à ceux d'autres pays en développement. À titre d'exemple, au début des années 90, le volume global des investissements par rapport au PIB n'était que de 20 % et l'investissement du secteur privé représentait 12 % seulement. Pour mobiliser des volumes accrus d'investissement aux fins de promouvoir la croissance durable, les pays africains doivent approfondir les réformes du secteur financier. L'amélioration du concours du secteur bancaire aux initiatives de microfinancement et l'adoption d'instruments financiers non bancaires doivent faire partie intégrante des actions menées en vue d'accroître l'investissement.

Le volume et la structure des exportations

5.4.4 L'expérience acquise en Afrique et ailleurs révèle qu'une croissance économique soutenue doit être appuyée par des importations accrues de capitaux et de biens de consommation. À cet égard, l'augmentation rapide des exportations est le meilleur moyen d'éviter que l'acquisition de ces capitaux et biens ne se traduise par de graves problèmes de balance des paiements ou de remboursement de la dette. Les pays africains doivent donc saisir les opportunités offertes par la mondialisation. Toutefois, force est de reconnaître que la participation à l'économie mondiale présente de très grands risques. Ceux-ci peuvent être atténués en réduisant la dépendance vis-à-vis d'une gamme étroite de produits d'exportation, en diversifiant la composition des exportations agricoles et en entrant sur le marché mondial des produits manufacturés et des services à forte intensité de main-d'œuvre.

5.5 Les priorités sectorielles

5.5.1 L'agriculture et le développement rural

5.5.1.1 En Afrique, l'agriculture et le développement rural continueront d'être le moteur de la croissance favorable aux pauvres pour plusieurs raisons. Premièrement, la pauvreté reste largement un phénomène rural, si bien que la croissance basée sur l'agriculture peut, davantage que la croissance reposant sur l'industrie manufacturière, contribuer à réduire le nombre des pauvres. En effet, la croissance du secteur agricole permet d'alléger la pauvreté par l'accroissement de la production agricole, le renforcement de la sécurité alimentaire et la création d'une demande de main-d'œuvre agricole. À leur tour, ces facteurs permettent de donner une impulsion aux activités rurales non agricoles qui sont, elles-mêmes, fortement utilisatrices de main-d'œuvre. Deuxièmement, la croissance du secteur agricole, en particulier celle des produits agricoles d'exportation, reste une source importante de devises. Enfin, en mettant l'accent sur le développement rural, on limite le phénomène de l'exode rural vers villes, qui est souvent l'une des causes de la pauvreté en zone urbaine.

5.5.1.2 Ces trois dernières décennies, toutefois, nombre de pays africains n'ont pas pris la mesure de la contribution que le secteur agricole pouvait apporter à la réduction durable de la pauvreté. L'Afrique reste la seule région du monde en développement qui ait vu la production agricole par habitant baisser durant cette période. Dans plusieurs cas, la production agricole a peu progressé alors que la population ne cessait d'augmenter, les rendements des principales cultures ont stagné et la productivité de la main-d'œuvre agricole a baissé.

5.5.1.3 La tenue laissant à désirer du secteur agricole dans plusieurs pays s'explique par plusieurs facteurs, au nombre desquels figurent les suivants, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 2.2 : accroissement démographique élevé par rapport à la croissance de la production agricole ; faible niveau de technologie agricole illustré par le recours insuffisant à l'agriculture mécanisée, aux semences améliorées, aux engrais et à l'irrigation ; développement limité de l'infrastructure rurale ; faible valorisation du capital humain des agriculteurs ; taux de dépendance économique élevé en milieu rural ; baisse des prix des produits de base, notamment les principaux produits d'exportation comme le café, le cacao et le coton ; dépendance continue à l'égard de l'agriculture pluviale, malgré les sécheresses à répétition dans plusieurs pays ; régimes fonciers compliqués et accès inéquitable à la terre, en particulier pour les agricultrices. Ces dernières années, la prévalence de la pandémie du VIH/sida et la résurgence du paludisme ont affecté la productivité des personnes participant à la production agricole.

5.5.1.4 Ces problèmes se traduisent par une insécurité alimentaire persistante et la migration des populations rurales vers les centres urbains environnants, ce qui accentue la pauvreté urbaine. En outre, la persistance de ces obstacles compromet toute chance d'investissement durable du secteur privé afin d'exploiter le potentiel offert par le secteur agricole pour la création d'emplois en faveur des pauvres du milieu rural.

5.5.1.5 Pour imprimer un nouvel élan à l'agriculture africaine, il importe d'axer les systèmes de production agricole sur la mécanisation et la commercialisation, de diversifier la production agricole, d'améliorer l'efficacité des institutions agricoles et de faciliter la mise en place d'un cadre incitatif propre à dissuader les pauvres de migrer vers les grandes villes. L'instauration d'un environnement propice pour attirer l'investissement du secteur privé en milieu rural est également cruciale. Par ailleurs, si les ménages ruraux disposent à proximité d'emplois agricoles et non agricoles, de services sociaux comme la santé, l'éducation et la bonne gouvernance, de filets de sécurité contre les calamités naturelles, les chocs négatifs et la vulnérabilité aux mauvaises récoltes, non seulement la productivité agricole s'améliorera, mais également la migration des campagnes vers les centres urbains en sera réduite. Les implications pour la Banque de la nécessité de transformer en profondeur l'agriculture africaine en vue de réduire la pauvreté sont exposées ci-après.

5.5.1.6 Énoncée dans le document sur la *Politique relative au secteur du développement agricole et rural* (1999), la politique de la Banque en matière de développement agricole et rural traite d'un large éventail de questions dont la plupart sont liées à la croissance en faveur des pauvres. Cette politique vise à favoriser l'utilisation durable des ressources naturelles, renforcer les institutions rurales, s'attaquer aux problèmes du régime foncier, encourager l'utilisation d'incitations à la production, appuyer l'amélioration de la productivité agricole, promouvoir la création d'un environnement économique propice à la commercialisation des produits agricoles, à une plus grande sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté.

5.5.1.7 La Banque privilégiera en particulier les initiatives propres à :

- améliorer l'accès des pauvres, en particulier les agricultrices, aux actifs de production, dont la terre et le crédit, les intrants agricoles, les semences améliorées et les engrais ;
- favoriser l'intégration régionale en Afrique et améliorer l'accès des produits agricoles sur les marchés mondiaux et régionaux ;
- promouvoir la commercialisation des produits agricoles de façon à en faire bénéficier les pauvres et prévenir les fluctuations des prix des produits de base ;

- en ce qui concerne le bien-être général, réduire les disparités au sein de chaque pays en favorisant les politiques et programmes ciblés sur les zones géographiques les plus pauvres et sur les groupes socioéconomiques, tels que les éleveurs et les nomades, qui ont de tout temps été négligés ;
- développer l'infrastructure et les équipements collectifs dans les zones rurales de sorte que les pauvres en soient les premiers bénéficiaires, en particulier grâce à un ciblage géographique ;
- promouvoir les programmes de gestion du risque social, tels que les travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre et les programmes nutritionnels saisonniers, en vue de créer des emplois et de réduire la vulnérabilité vis-à-vis de la pauvreté saisonnière ; et
- encourager la participation des pauvres à l'analyse de la structure de leurs moyens de subsistance et à la conception de programmes et projets dont ils sont les bénéficiaires.

5.5.2 Le développement de l'infrastructure

5.5.2.1 La mise en place de l'infrastructure dans les secteurs du transport, de l'électricité, de l'eau, de l'assainissement et des télécommunications est essentielle non seulement pour promouvoir une croissance équitable et reposant sur une large assise, mais aussi pour fournir des services sociaux de base en temps utile et avec l'efficacité voulue. Cette infrastructure joue un rôle important aussi en faveur de l'intégration régionale et de la création d'emplois dans différents secteurs. À cet égard, l'amélioration de la quantité et de la qualité des services d'infrastructure a pour effet d'accroître la capacité productive de tous les secteurs. À titre d'exemple, le développement de l'infrastructure rurale facilite l'apport d'intrants agricoles (notamment les informations sur les nouvelles technologies) et l'acheminement des produits agricoles vers le marché intérieur et international où la demande est forte, ce qui contribue à accroître les revenus et à réduire la pauvreté. La mise en place de l'infrastructure rurale permet aussi de réduire les distances entre les lieux d'habitation et les écoles, les dispensaires et les systèmes d'alimentation en eau, ce qui contribue à améliorer la fourniture de services sociaux essentiels.

5.5.2.2 La corvée de l'eau et du ramassage du bois incombant aux femmes dans de nombreux pays africains, tout investissement dans les infrastructures qui permettent de gagner du temps fait avancer la cause de l'accès équitable des femmes aux ressources et de leur participation à des activités génératrices de revenu. Ainsi, en réduisant les distances que les femmes doivent parcourir pour aller chercher de l'eau et du bois, on contribue à accroître le temps qu'elles peuvent consacrer à leur instruction et au renforcement de leur capital humain. Cela est de nature à favoriser leur accès au pouvoir économique et politique. Par ailleurs, grâce à la mise en place de réseaux d'électricité et de télécommunications dans les zones rurales, les communautés rurales sont mieux à même de tirer parti des possibilités d'emploi et de création de revenu des petites et moyennes entreprises, ce qui concourt à une croissance favorable aux pauvres et à la réduction de la pauvreté en milieu rural.

5.5.2.3 Pour promouvoir la contribution de l'infrastructure à la réduction de la pauvreté, la Banque entend :

- appuyer le développement de l'infrastructure de base et des équipements collectifs, notamment dans les zones rurales ;
- favoriser l'accès des pauvres à des services d'infrastructure efficaces, fiables et abordables ;

- assurer la participation des pauvres à la mise en place et à l'entretien des infrastructures essentielles ;
- s'attaquer au problème de l'inégalité régionale en matière d'accès à l'infrastructure de base ; et
- étudier les moyens de favoriser le partenariats public-privé pour la mise en place et l'entretien de l'infrastructure.

5.5.3 La valorisation des ressources humaines

5.5.3.1 En tant que droits humains fondamentaux, l'éducation de base et la santé sont une fin en soi. Ce sont des facteurs essentiels pour accélérer la croissance économique et lutter contre la pauvreté, vu le lien étroit existant entre le niveau élevé d'éducation, la bonne santé et la réduction de la pauvreté. Par contre, l'absence de valorisation du capital humain est le facteur déterminant de la faible productivité du principal actif des pauvres, leur travail. C'est le cas de la productivité du travail tant dans le secteur agricole que dans le secteur informel.

L'éducation

5.5.3.2 L'importance du rôle de l'éducation dans la réduction de la pauvreté est bien connue depuis de nombreuses années. L'éducation permet de réduire la pauvreté en valorisant le capital humain, en améliorant la productivité du travail et en favorisant les changements technologiques. L'éducation permet aussi d'accroître la compétitivité sur le plan international, ce qui contribue à augmenter les exportations et favorise la croissance économique. Le fait de disposer d'une main-d'œuvre bien formée peut se traduire par une meilleure répartition des revenus, la protection des droits humains et l'habilitation des pauvres.

5.5.3.3 L'effet favorable exercé par l'éducation des femmes sur le bien-être social n'est plus à démontrer. Par exemple, l'éducation des femmes peut jouer un rôle significatif dans la réduction des taux de fécondité, l'amélioration de l'état nutritionnel et la scolarisation accrue des enfants. En outre, lorsqu'ils sont éduqués, les pauvres sont plus enclins à envoyer leurs enfants à l'école et à participer au processus de décision politique.

5.5.3.4 Le document récemment révisé sur la *Politique dans le secteur de l'éducation (2000)* relève une série d'approches tournées vers les pauvres : fourniture d'une éducation de base de qualité pour tous ; soutien aux programmes extrascolaires axés sur l'alphabétisation fonctionnelle et la formation professionnelle ; mise en œuvre de politiques propres à créer une demande dans le domaine de l'éducation ; questions d'équité, en particulier entre hommes et femmes ; amélioration de la qualité de l'instruction et pertinence des programmes scolaires.

5.5.3.5 La Banque accordera une attention particulière aux actions visant à :

- favoriser la demande d'éducation chez les pauvres, en particulier les filles, grâce à des actions telles que les programmes de cantines scolaires et de diminution des frais de scolarité ;
- promouvoir les changements dans les programmes scolaires en vue de prendre en compte les problèmes et l'expérience de la vie des pauvres, et favoriser l'acquisition de capacités fonctionnelles, notamment une formation en matière de lutte contre le VIH/sida ;

- renforcer les stratégies utilisées par les pauvres pour réduire leur vulnérabilité saisonnière en intégrant les calendriers scolaires au régime saisonnier de demande de main-d'œuvre ; et
- allouer une part accrue de dépenses publiques à l'éducation dans les régions et groupes de revenus défavorisés.

La santé et la nutrition

5.5.3.6 Les pauvres sont souvent en proie à la maladie et souffrent d'une mauvaise santé. Les maladies évitables sont une des causes principales de décès chez les pauvres et il est rare que ceux-ci bénéficient d'un système d'assurance maladie. La maladie est vécue comme un traumatisme qui contribue à aggraver la pauvreté parce qu'il entraîne des pertes de journées de travail, de productivité et de revenus. Cause d'invalidité accrue, de faible productivité du travail et de faibles revenus, le mauvais état de santé est aussi un facteur d'aggravation de la pauvreté, car les coûts élevés de traitement exercent une ponction sur les maigres ressources des ménages.

5.5.3.7 La pauvreté influe négativement sur l'accès aux soins de santé, dans la mesure où les populations démunies sont moins à même de dépenser pour leur santé et elles sont plus vulnérables aux maladies évitables par suite de la malnutrition et du manque d'accès à l'eau salubre. De plus, les activités exercées par les pauvres sont en général relativement plus pénibles et dangereuses. C'est dire que le mauvais état de santé est à la fois cause et conséquence de la pauvreté. À cet égard, les investissements dans le secteur de santé en faveur des pauvres se justifient aussi bien sous l'angle du bien-être que de la productivité.

5.5.3.8 La *Politique dans le secteur de la santé (1996)* retient trois principaux domaines d'intervention : la santé publique et la promotion de la santé ; l'investissement dans les systèmes sanitaires ; et la création d'un environnement favorable à la santé. Comme souligné dans les Directives en matière de santé (1999), les objectifs visés dans ces domaines seront atteints grâce à des opérations en faveur des pauvres, notamment l'appui aux systèmes de soins de santé primaires et à la santé de la reproduction, la lutte contre les maladies dans les zones rurales, la promotion de programmes d'information, d'éducation et de communication visant à encourager les comportements sains ainsi que le financement et la fourniture d'un minimum de services cliniques essentiels. La *Stratégie de lutte contre le paludisme (2002)* complète les politiques en vigueur concernant la croissance en faveur des pauvres, la réduction de la pauvreté et le développement social, en particulier dans les pays affectés par le paludisme. Cette stratégie, qui prend en compte les causes sous-jacentes à la résurgence du paludisme en Afrique, repose sur une approche plurisectorielle conforme aux activités tendant à *Faire reculer le paludisme (RBM)* dans les PMR.

5.5.3.9 En outre, la Banque appuiera les initiatives destinées à :

- promouvoir des pratiques nutritionnelles et sanitaires saines chez les pauvres grâce à des campagnes organisées en collaboration avec des agences spécialisées en la matière ;
- favoriser l'élaboration, le financement et l'exécution d'un programme minimum de soins de santé publique et de services cliniques essentiels ;
- réduire la prévalence des maladies infectieuses qui affectent plus particulièrement les pauvres ;
- encourager le développement de programmes de décentralisation qui améliorent la fourniture de services de santé de qualité ;

- améliorer les travaux de recherche sur les principaux problèmes de santé des personnes démunies, les principaux obstacles à un meilleur accès aux soins de santé et l'analyse de l'incidence des dépenses de santé ;
- réduire les inégalités d'accès aux soins de santé en étendant la fourniture des services et les structures de santé aux zones et groupes socioéconomiques mal desservis ; et
- promouvoir les dépenses publiques en faveur des pauvres en gérant la répartition des ressources entre les soins primaires et tertiaires, et entre les zones rurales et urbaines.

5.5.4 La population

5.5.4.1 La relation entre croissance démographique et développement économique est complexe, en ce sens que la fécondité élevée, la migration, la productivité et la pauvreté sont tellement imbriquées qu'il est difficile de distinguer les causes des effets. Par exemple, l'un des phénomènes démographiques les plus importants est que le continent possède le taux de fécondité le plus élevé au monde. Ce taux de fécondité élevé est en partie attribué à la nécessité pour les ménages pauvres de répondre à une forte demande de bras dans un système de production agricole essentiellement à haute intensité d'œuvre. Les ménages ruraux veulent également avoir beaucoup d'enfants pour se prémunir contre la pauvreté au moment de la vieillesse. En général, les données quantitatives relatives à ces relations sont parfois ambiguës.

5.5.4.2 Dans les pays où la terre est plus abondante que la main-d'œuvre, plus nombreuse sera la famille, plus importante sera la contribution au revenu par tête, à l'épargne et à l'amélioration des conditions de vie. Dans la plupart des pays africains confrontés à des problèmes de terre, toutefois, une forte fécondité a deux conséquences majeures. D'abord, si la population s'accroît plus rapidement que la production, le revenu par habitant va baisser. À cet égard, la baisse continue du revenu par habitant peut déboucher sur la pauvreté. Ensuite, la fécondité élevée dans ces pays est souvent associée à la présence d'une grande proportion de jeunes dans la population, ce qui se traduit par des taux de dépendance économique élevés. En d'autres termes, il y a relativement plus de consommateurs que de producteurs. Le grand nombre d'enfants a donc pour conséquence la diminution du revenu par habitant, la contraction de l'épargne, l'accentuation de la pauvreté, la prévalence du travail des enfants et la migration des campagnes vers les centres urbains.

5.5.4.3 D'une manière générale, les pays à revenu intermédiaire peuvent s'inspirer de l'expérience des pays développés pour atténuer les conséquences négatives d'une forte fécondité. Par exemple, ils peuvent adopter des dispositifs de sécurité sociale et de pension propres à réduire la nécessité pour les ménages pauvres de s'en remettre à leurs enfants devenus adultes au moment de la vieillesse. Ces mécanismes devraient réduire le fardeau supporté par les enfants adultes dans la population active et contribuer à accroître l'épargne nationale. Cela est particulièrement possible dans les pays où le pourcentage de la population globale travaillant dans le secteur formel est élevé. Toutefois, un tel système peut ne pas être aisé à concevoir et à mettre en œuvre dans des pays pauvres où l'agriculture et le secteur informel constituent les principales sources d'emploi, en raison des énormes contraintes de ressources et d'ordre administratif. Dans ces pays, l'éducation des mères et la fourniture de services de santé de la reproduction se révèlent plus utiles pour briser le cercle vicieux de la pauvreté induit par une forte fécondité.

5.5.4.4 Le phénomène de la migration des campagnes vers les villes qui prend de l'ampleur est un autre aspect étroitement lié à la pauvreté en Afrique. En général, les populations quittent les zones rurales pour les centres urbains en raison des pressions qui s'exercent sur les terres agricoles et dans l'espoir de trouver de meilleures opportunités, notamment de travail et de services sociaux. Comme dans le cas de la fécondité élevée, les effets de la migration dépendent des conditions socioéconomiques prévalant aux lieux d'origine et de destination. Dans certains cas, la migration peut entraîner une pression moindre sur les terres agricoles et accroître ainsi la productivité des agriculteurs qui y sont restés. Cela peut, à son tour, se traduire par une augmentation des revenus et une réduction de la pauvreté. D'un autre côté, dans la majorité des pays africains, ce sont souvent les membres bien portants et dynamiques de la société qui migrent vers les villes, laissant derrière eux les personnes âgées et les jeunes. En revanche, la migration peut être source d'envois de fonds importants en provenance des centres urbains ou de l'étranger, ce qui a des incidences notables sur l'amélioration du bien-être des bénéficiaires en milieu rural et contribue ainsi à la réduction de la pauvreté.

5.5.4.5 Comme dans le cas de l'éducation et de la santé, les taux élevés de fécondité et les migrations sont donc à la fois cause et conséquence de la pauvreté. La fécondité a pour effet de diminuer la part consommée par chaque membre de la famille, d'accroître le risque de mortalité maternelle, de réduire les chances d'échapper à la pauvreté pour les familles qui sont moins à même de dépenser pour l'éducation de leurs enfants et pour leur santé, et peut aggraver la dégradation de l'environnement, en l'absence de mesures efficaces de gestion des ressources naturelles. La pauvreté peut être l'une des causes d'une forte fécondité, les familles les plus démunies ayant tendance à réagir à la mortalité infantile en ayant plus d'enfants.

5.5.4.6 Certains aspects des politiques démographiques sont liés aux politiques de santé et d'éducation en faveur des pauvres. Par exemple, les politiques comportant des volets d'éducation des filles et les programmes visant à abaisser la mortalité maternelle et infantile sont de nature à réduire la fécondité. La *Politique de la Banque en matière de population et les stratégies de mise en œuvre (2001)* comprennent des mesures visant à améliorer l'accès aux services de santé de la reproduction et aux droits, à l'habilitation sociale, économique et politique, ainsi qu'à la gestion des migrations, de l'urbanisation et de l'environnement. En outre, elle favorise l'habilitation des jeunes.

5.5.4.7 Dans l'optique de lutte contre la pauvreté, les interventions s'attacheront à mieux comprendre les causes des taux élevés de fécondité chez les pauvres et les solutions proposées tiendront compte des difficultés particulières auxquels sont confrontés les hommes et les femmes pauvres. Par exemple, l'accès aux services de santé de la reproduction peut être sérieusement limité par les distances à parcourir. L'efficacité des campagnes d'information et de sensibilisation peut être limitée par le manque d'instruction et de changement de comportement, y compris l'utilisation de préservatifs. Par ailleurs, les changements de comportement peuvent être difficiles dans les communautés rurales démunies où les valeurs culturelles sont plus rigides.

5.5.5 Le VIH/sida

5.5.5.1 Les conséquences socioéconomiques de la pandémie du VIH/sida et ses effets néfastes sur les efforts de réduction de la pauvreté sont bien connus. Toutefois, le lien existant entre le VIH/sida et la pauvreté est plus complexe. Au départ, les pauvres n'ont pas été les plus frappés par le VIH/sida, mais ce sont les populations pauvres, notamment les femmes, qui sont maintenant le plus affectées par cette maladie. Le VIH/sida accélère la paupérisation de ceux qui l'ont contracté et de leurs familles en abaissant la productivité, en

réduisant le revenu familial et en augmentant les dépenses de santé – ce qui exerce une ponction sur les maigres ressources financières des familles – et en contribuant à accroître le nombre d'orphelins. Cette pandémie affecte les systèmes agricoles, sanitaires et éducatifs du fait de la disparition de nombre de cadres, d'agriculteurs, d'agents de santé et d'enseignants. En outre, elle freine les mécanismes traditionnels de survie impliquant l'appui familial et communautaire. La pauvreté limite l'accès au traitement, les antirétroviraux étant onéreux. D'une manière générale, vu l'incidence négative de la pandémie sur l'espérance de vie, la productivité du travail et la mortalité infantile, les gains sociaux des quatre dernières décennies sont en train d'être réduits à néant dans de nombreux pays africains.

5.5.5.2 Face à cette crise, la Banque a récemment pris des mesures au nombre desquelles figure la *Stratégie en matière de VIH/sida (2001)*, qui indique les domaines d'intervention prioritaires et les stratégies de la Banque, dont certaines abordent explicitement les questions de pauvreté et de vulnérabilité de même que le nouveau cadre stratégique. En particulier, il est proposé d'intégrer la problématique du VIH/sida aux DSRP, de porter une attention particulière à la vulnérabilité à cette maladie et à la formation de partenariats pour lutter contre elle. Pour renforcer les liens entre la lutte contre le VIH/sida et la réduction de la pauvreté, la Banque appuiera les initiatives visant à :

- intégrer les questions liées à la problématique du VIH/sida aux DSRP et aux DSP en incorporant les indicateurs d'incidence et d'infection dans les systèmes de suivi de la pauvreté et en mettant l'accent sur la quantification du coût de la lutte contre le VIH/sida ;
- identifier et diffuser les pratiques optimales en matière de lutte contre le VIH/sida et la pauvreté ;
- réduire les facteurs de risque chez les groupes vulnérables, y compris le chômage des jeunes, l'inégalité entre hommes et femmes, en particulier dans les relations sexuelles et la situation difficile des réfugiés ;
- former des partenariats pour lutter contre le VIH/sida avec les organisations à base communautaire dans les PMR et avec d'autres bailleurs de fonds sous l'égide du Partenariat international contre le sida en Afrique (IPAA).

5.5.6 Le développement du secteur privé

5.5.6.1 La Banque reconnaît l'apport potentiel d'un secteur privé dynamique à la création d'emplois et de revenu ainsi qu'à la réduction de la pauvreté. Le secteur privé peut contribuer à la réduction de la pauvreté de deux manières. D'abord, il peut fournir un investissement direct pour créer des opportunités d'emploi. Ensuite, il peut participer au développement d'infrastructures et à la prestation de services dans le cadre d'un partenariat public-privé. En outre, le secteur privé est une source importante de recettes fiscales, indispensables pour le financement des services publics essentiels pour les pauvres.

5.5.6.2 Pour exploiter le potentiel du secteur privé, il est essentiel de créer un environnement porteur pour l'accroissement de l'investissement et l'essor d'entrepreneurs locaux. Cet environnement comprend des politiques macroéconomiques et sectorielles favorables, une capacité institutionnelle plus forte, des systèmes juridiques améliorés et prévisibles qui protègent les droits de propriété, le soutien à la bonne gouvernance des entreprises et des infrastructures fiables. L'appui à une croissance tirée par le secteur privé doit également comprendre la promotion des petites et moyennes entreprises qui fournissent une part importante de la main-d'œuvre dans les zones rurales et urbaines.

5.5.6.3 Dans le cadre de son appui au développement du secteur privé, la Banque fournira une assistance aux politiques et programmes propres à :

- favoriser l'intégration régionale et améliorer l'accès aux marchés mondiaux et régionaux pour les produits des secteurs qui emploient une forte proportion de pauvres ;
- créer un cadre juridique et réglementaire approprié pour le développement du secteur privé en tenant compte des effets qu'ont sur les pauvres des mesures telles que l'exécution de contrats et le droit de propriété ;
- renforcer les capacités du secteur privé, en particulier celles des petites et moyennes entreprises, par des formules comprenant le crédit et la formation ;
- mobiliser l'investissement intérieur et extérieur pour renforcer le rôle de la croissance tirée par le secteur privé dans la réduction de la pauvreté ; et
- appuyer le partenariat public-privé.

La microfinance

5.5.6.4 En matière de microfinance, l'intermédiation comporte un éventail d'instruments, dont l'octroi de petits prêts, les services de dépôt et d'épargne, les prises de participations, le crédit-bail, le transfert d'argent, les services d'aide à la création d'entreprises et la micro-assurance. En règle générale, la microfinance est un instrument efficace de réduction de la pauvreté. Par conséquent, elle est utilisée pour réduire la vulnérabilité et amortir les chocs exogènes sur la consommation, ce qui protège contre la paupérisation et permet d'éviter de vendre des actifs de production en temps de crise économique.

5.5.6.5 La Banque a activement participé à la promotion de la microfinance depuis le milieu des années 90. Son action a été renforcée, en 1998, par l'Initiative du FAD en faveur de la microfinance en Afrique (AMINA). Le programme AMINA visait à fournir aux micro-entrepreneurs, notamment aux femmes, un meilleur accès aux services de microfinance, dont l'épargne et le crédit. AMINA a été récemment transformée en Unité centrale de microfinance (OCMU). Dans son appui aux activités de microfinance en faveur des pauvres, la Banque s'attellera à :

- promouvoir les pratiques optimales en matière de microfinance en faveur des pauvres et diffuser largement les résultats auprès des parties prenantes ;
- intégrer le développement du secteur financier dans le cadre des DSRP en mettant un accent particulier sur le lien entre les analyses de la pauvreté et la fourniture des services financiers ;
- maintenir et consolider le partenariat dans le domaine de la microfinance avec d'autres organisations telles que le Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (GCAP) ; et
- renforcer les capacités des institutions de microfinance afin qu'elles puissent appliquer les normes des meilleures pratiques.

5.5.7 La gouvernance

5.5.7.1 Il existe un lien très étroit entre la gouvernance et la pauvreté. La mauvaise gestion des finances publiques, la fourniture de services publics médiocres, la corruption généralisée, la non-participation des pauvres au processus de décision, l'existence d'un système juridique biaisé contre les pauvres et les groupes négligés sont autant de facteurs qui pérennisent la pauvreté. En fait, il est de plus en plus admis que la transparence, la démocratie et la gouvernance basée sur des règles, sont des éléments essentiels de toute stratégie de réduction à long terme de la pauvreté. La bonne gouvernance et la participation des organisations de la société civile (OSC) sont donc essentielles pour traduire en mesures concrètes les principes d'appropriation nationale, d'objectif de lutte contre la pauvreté, de participation et d'obligation de résultats inclus dans les DSRP.

5.5.7.2 La *Politique en matière de bonne gouvernance (1999)* propose un certain nombre de mesures, dont la plupart sont liées à la réduction de la pauvreté. L'accent est mis sur les mesures visant à accroître la responsabilité et la transparence, à lutter contre la corruption, à promouvoir la participation et à soutenir les réformes juridiques et judiciaires. Afin de consolider les volets de réduction de la pauvreté de ses interventions en faveur de la bonne gouvernance, l'action de la Banque s'orientera dans trois grands domaines.

5.5.7.3 Premièrement, pour accroître la participation des pauvres à la prise de décision, la Banque appuiera les initiatives visant à :

- renforcer les institutions nationales qui encouragent la participation des OCS à la formulation, la mise en œuvre et la revue des politiques ;
- favoriser la participation d'OSC crédibles à la préparation des DSP et encourager la participation plus active des pauvres au cycle des projets ; appuyer les programmes de fourniture de services publics équitables, efficaces et décentralisés en faveur des pauvres, en accordant une attention particulière aux problèmes de capacités ; et
- promouvoir la participation des OSC au processus de revue des finances publiques.

5.5.7.4 Deuxièmement, pour améliorer la performance du secteur public en matière de gestion financière et de planification, la Banque appuiera les efforts destinés à :

- renforcer les capacités nationales en matière de planification stratégique, budgétisation, collecte, traitement et analyse de données dans le cadre de l'élaboration des DSRP ;
- axer les initiatives de lutte contre la corruption sur les activités illicites qui sapent le bien-être des pauvres par le détournement de fonds ;
- suivre la mise en œuvre des programmes de dépenses publiques par des mécanismes tels que les comités parlementaires de surveillance, les revues des dépenses publiques et le suivi participatif en association étroite avec les processus en cours du MTEF ; et
- évaluer l'engagement des PMR ainsi que les progrès accomplis sur la voie des réformes en faveur des pauvres dans le cadre de l'évaluation des politiques et des institutions des pays (CPIA).

5.5.7.5 Troisièmement, la Banque apportera son appui en matière de réformes juridiques aux mesures tendant à :

- améliorer la gestion des finances publiques grâce à des processus tels que l'amendement des lois sur la fonction publique et l'audit ;
- créer un environnement favorable au développement du secteur privé, notamment l'adoption de mesures visant à alléger le poids de la bureaucratie sur les pauvres et à améliorer l'accès des pauvres à des actifs tels la terre ;
- améliorer l'accès des pauvres à la justice en favorisant notamment une meilleure connaissance du système juridique et le droit à l'information.

5.5.8 Les thèmes transversaux

Le genre

5.5.8.1 En Afrique, le fardeau de la pauvreté pèse différemment sur les hommes et les femmes. La condition des femmes et des filles tend à être inférieure sur le plan des avantages sociaux comme l'éducation et la santé. De même, les femmes et les jeunes filles africaines participent peu aux prises de décisions sur les questions qui affectent leur vie, elles tendent à être victimes de la violence domestique, elles sont plus vulnérables aux maladies infectieuses et, si l'on combine les tâches ménagères et la « fonction reproductive », leur charge de travail est plus lourde que celle des hommes. Dans de nombreux PMR, des inégalités considérables existent aussi en ce qui concerne l'accès et le contrôle des ressources nécessaires pour sortir de la pauvreté. D'une manière générale, les femmes ne peuvent pas hériter ou être propriétaires de terres, elles subissent des restrictions quant à l'utilisation de leur propre force de travail, ont un accès limité au crédit et peu de contrôle sur la gestion du revenu familial.

5.5.8.2 La *Politique en matière de genre*, approuvée en 2001, souligne la nécessité de prendre systématiquement en compte les questions de genre dans les activités de prêt et hors prêt de la Banque. Par exemple, dans le domaine de l'agriculture, des mesures spéciales doivent être prises au niveau des politiques, programmes et projets en vue d'améliorer l'accès des femmes aux services de vulgarisation et au crédit. De même, dans le secteur de l'éducation, une action doit être menée afin d'augmenter sensiblement le taux de scolarisation des filles en réduisant les distances à parcourir pour aller à l'école et en rendant les écoles et les programmes plus attrayants pour les filles.

5.5.8.3 Dans l'ensemble, pour que les questions de genre soient prises en compte dans l'action globale en faveur de la réduction de la pauvreté, il faut intégrer le genre dans l'analyse de la pauvreté. Par conséquent, la Banque soutiendra les initiatives visant à :

- approfondir l'analyse des disparités entre hommes et femmes pour les différentes dimensions de la pauvreté et élaborer des bases de données et indicateurs de bien-être désagrégés ;
- réaliser des travaux de recherche sur les facteurs qui limitent la participation des femmes pauvres aux activités économiques, restreignent leur accès aux services publics et entravent leur contribution à la croissance en faveur des pauvres ;
- contrôler les disparités dans les indicateurs de résultats, avec la participation active des hommes et des femmes ; et
- appuyer l'intégration des questions de genre dans les DSRP et les activités liées aux ODM en incorporant les informations, les analyses et les politiques utiles.

L'environnement

5.5.8.4 En Afrique, l'interaction entre la pauvreté et la dégradation de l'environnement prend diverses formes. Dans beaucoup de cas, la pauvreté condamne les agriculteurs pauvres et les habitants des zones rurales à adopter des modes d'exploitation non durable des ressources naturelles, tels que la déforestation, le surpâturage, la réduction du temps de jachère, l'exploitation des terres peu productives et la culture itinérante sans renouvellement adéquat des éléments nutritifs du sol. La situation est aggravée par l'explosion démographique qui exerce des pressions sur la terre et réduit la période de jachère. De même, la pauvreté contribue à l'épuisement des stocks de poissons, de la faune et des ressources du patrimoine commun ainsi qu'à la contamination des ressources en eau du fait de méthodes inappropriées d'évacuation des déchets. Des chocs environnementaux brutaux au niveau local tels que les inondations, les éboulements, les tremblements de terre, les orages et le changement climatique à l'échelle mondiale sont également cause de dégradation de l'environnement et de pauvreté. En outre, la dégradation de l'environnement dans les pays en développement est en partie liée à la forte consommation des ressources naturelles par les pays développés.

5.5.8.5 Toutefois, la pauvreté ne provoque pas toujours la dégradation de l'environnement. Il existe des cas bien connus dans la région de la savane arborée de la Guinée et du district de Machakos au Kenya où une régénération active du couvert forestier et la réduction de l'érosion du sol ont été réalisées grâce à une gestion des ressources naturelles par les pauvres à l'aide de techniques locales. En outre, même lorsque les pauvres contribuent à la dégradation des ressources naturelles, cette dégradation n'est pas due uniquement à la pauvreté, mais aussi à des politiques inappropriées ou à des changements dans les relations sociales. Ainsi, la réduction des ressources communes comme les forêts, les ressources en eau, les prairies et les mares peut être due à la disparition de mécanismes locaux de gestion des ressources naturelles, y compris à l'absence de droits fonciers, de politiques agricoles appropriées et de politiques tarifaires sur les ressources naturelles.

5.5.8.6 Comme souligné dans la politique environnementale (2003), l'intégration de l'environnement et de la pauvreté requiert un examen approfondi des questions évoquées ci-dessus. Par conséquent, la Banque soutiendra les initiatives destinées à :

- approfondir la compréhension du lien de causalité existant entre la pauvreté et le changement environnemental dans différents contextes ;
- faciliter la collecte de données et l'analyse des stratégies locales de gestion des ressources humaines des pauvres ;
- mener des études sur l'impact environnemental des politiques ou des projets de réduction de la pauvreté ; et
- intégrer de manière cohérente les préoccupations environnementales dans le processus d'élaboration du DSRP.

L'eau et l'assainissement

5.5.8.7 Ressource naturelle importante, l'eau, à laquelle s'ajoutent les pratiques sanitaires et hygiéniques, est une nécessité fondamentale. Il existe donc un lien très étroit entre l'eau, l'assainissement et la pauvreté. L'eau est aussi un droit tant pour les riches que pour les pauvres, ce qui en fait une ressource rare qui appelle une gestion judicieuse sur le plan économique, social et environnemental. Le problème de la pénurie d'eau a été aggravé par l'explosion démographique et l'urbanisation rapide dans bon nombre de pays en développement.

5.5.8.8 Pour les pauvres de ces pays, l'eau est vitale non seulement pour la consommation, mais aussi parce qu'il s'agit d'un facteur de production essentiel pour les sources majeures de revenu, notamment le secteur agricole. Par exemple, les pauvres sont essentiellement tributaires de l'agriculture pluviale pour leurs moyens de subsistance. De ce fait, une pluviométrie insuffisante ou tardive peut provoquer une insécurité alimentaire persistante, la famine et la malnutrition chronique, surtout pour les enfants et les femmes vivant dans les zones rurales.

5.5.8.9 Le manque d'accès à l'eau salubre et à des structures d'assainissement adéquates, y compris l'éducation dans le domaine de l'hygiène, réduit aussi les chances d'atteindre d'importants indicateurs sociaux, dont trois des ODM (réduction de la mortalité infantile, amélioration du taux de scolarisation, surtout chez les filles, et promotion de l'égalité entre hommes et femmes). Dans le cas des enfants, le taux élevé de mortalité infantile est essentiellement imputable au manque d'accès à l'eau salubre et des structures d'assainissement adéquates. Par ailleurs, le taux élevé d'analphabétisme des femmes adultes et le faible taux de scolarisation des filles s'expliquent, notamment, par les longues distances qu'elles doivent parcourir pour aller chercher de l'eau pour la consommation de leur foyer, ce qui les empêche de développer leur capital humain, de mener des activités économiques et de contribuer à la réduction de la pauvreté.

5.5.8.10 Conformément à la politique de la Banque en matière de gestion intégrée des ressources en eau (2000), la Banque appuiera les actions visant à :

- intégrer les questions de l'eau et de la pauvreté dans la préparation, l'exécution et l'évaluation des DSRP ;
- mobiliser des ressources au titre de l'APD en vue de financer des projets, programmes et institutions dans le domaine de l'eau ; et
- créer un environnement favorable, y compris la mise en place de systèmes incitatifs et de dispositifs institutionnels appropriés pour la participation du secteur privé, des ONG, des organisations communautaires et des pauvres eux-mêmes à la fourniture d'eau potable et de structures d'assainissement adéquates en milieu rural et dans les centres urbains en Afrique.

Les groupes vulnérables

5.5.8.11 Dans de nombreux pays africains, les problèmes de pauvreté sont exacerbés par des sécheresses fréquentes, de mauvaises récoltes, des catastrophes naturelles telles que les inondations, des conflits politiques et des épidémies. Par exemple, dans bien des pays africains, le nombre des personnes déplacées à l'intérieur comme à l'extérieur de leur pays, du fait des conflits politiques, est assez élevé. D'une manière générale, les victimes de telles situations ne sont pas en mesure de tirer avantage des politiques en faveur des démunis et des dépenses publiques. Par conséquent, il est nécessaire de leur fournir des filets de sécurité.

5.5.8.12 La Banque reconnaît également que la réussite des programmes de mise en place de filets de sécurité dépend d'un certain nombre de facteurs, dont les moyens budgétaires, les informations disponibles sur les bénéficiaires potentiels et les capacités administratives pour atteindre les groupes cibles. La Banque appuiera les activités de protection sociale dans les domaines suivants :

- programmes de travaux publics générateurs d'emplois pour les pauvres valides, en particulier dans les zones rurales ;
- recyclage des fonctionnaires licenciés suite à des programmes d'ajustement ;

- programmes d'alimentation des enfants, en particulier les orphelins du VIH/sida ; et
- secours d'urgence, y compris l'aide alimentaire en cas de catastrophes naturelles.

6. Les stratégies d'exécution

6.1 Le cadre stratégique et la Banque : principes et instruments

6.1.1 Les principes d'appropriation nationale, de focalisation sur la pauvreté, de participation et d'obligation de résultats énoncés dans les DSRP ont des conséquences de grande envergure pour la Banque. Ils entraînent des changements opérationnels et institutionnels avec d'importantes implications pour les programmes pays, les prêts-projets, la structure organisationnelle et l'apprentissage du personnel tout au long de leur service à la Banque. Des efforts sont en cours pour appliquer ces principes grâce à un certain nombre d'instruments

6.1.2 L'importance accordée à l'appropriation nationale suppose de travailler dans le contexte des institutions nationales, en particulier dans les processus nationaux de planification et d'établissement du budget. Le DSRP sera d'une importance capitale en tant que document de planification clé pour réduire la pauvreté, outil central de coordination de l'intervention des bailleurs de fonds et mécanisme d'intégration des dépenses de développement dans le budget national. Dans son appui au renforcement des capacités nationales, la Banque accordera une attention particulière à ces domaines. Elle envisagera également différentes modalités de prêt, dont l'appui budgétaire et les approches sectorielles, le cas échéant, et renforcera son partenariat avec les gouvernements et les bailleurs de fonds.

6.1.3 L'intérêt particulier porté à la réduction de la pauvreté en tant qu'objectif primordial de développement signifie que la Banque place effectivement la réduction de la pauvreté au centre de ses opérations et ses procédures. Cela renforcera l'intégration des questions de pauvreté à tous les stades du cycle des projets. L'impact des politiques macroéconomiques, des interventions sectorielles et des projets spécifiques sur la réduction de la pauvreté sera évalué en temps opportun. La place plus large réservée à la pauvreté signifie également la mise en place d'un environnement institutionnel qui assure la promotion de l'apprentissage tout au long de la vie.

6.1.4 La question de la participation implique l'ouverture du processus de développement à des couches plus larges de la société. La Banque soutiendra donc les initiatives visant à promouvoir une large consultation dans la formulation de politiques, la gestion des programmes et projets au sein des PMR et dans l'institution. En outre, une attention particulière sera accordée aux aspects relatifs aux ressources humaines afin de faire face à la demande de compétences appropriées.

6.1.5 L'accent mis sur les résultats signifie que l'évaluation de la performance repose sur les résultats obtenus. La Banque soutiendra les initiatives qui évaluent les effets des politiques, des programmes et des projets sur la réduction de la pauvreté dans le contexte des systèmes nationaux de suivi de la pauvreté élaborés dans le cadre des DSRP. Il s'agira notamment de l'appui à l'analyse des effets bénéfiques afin de déterminer dans quelle mesure les pauvres ont tiré parti des ressources publiques affectées aux services sociaux essentiels pour le bien-être des démunis. Elle soutiendra également l'institutionnalisation des mécanismes de revue au sein des PMR tels que les rapports d'activités annuels des DSRP. La performance des bailleurs de fonds dans les pays sera également analysée.

6.2 Les stratégies opérationnelles

6.2.1 Les documents de stratégies pays (DSP) et les DSRP

6.2.1.1 La Banque a récemment amélioré la qualité de l'analyse de la pauvreté dans les DSP, le traitement des questions de pauvreté a été renforcé et la préparation des DSP fait suite à la consultation des parties prenantes. Le processus d'élaboration des DSRP offre également une occasion supplémentaire de transformer le DSP en un document explicite attentif aux besoins des pauvres. C'est ainsi que le schéma des DSP a été réaménagé afin d'établir un lien avec les objectifs correspondants des DSRP en ce qui concerne l'accent mis sur la pauvreté et les priorités sectorielles.

6.2.1.2 La préparation de la nouvelle génération de DSP reposera sur les diagnostics de pauvreté, les priorités sectorielles, les projections de coûts et les indicateurs de résultats spécifiés dans les DSRP. Le processus de préparation partira des expériences tirées de l'approche participative lancée dans le cadre de l'élaboration du DSRP. L'appui aux activités de recherche supplémentaire visera à combler les lacunes relevées par les institutions nationales dans le cadre de l'analyse de la pauvreté et des études économiques et sectorielles pour le DSRP.

6.2.1.3 Au stade de l'exécution, le choix de la Banque en ce qui concerne les modalités de prêt reposera sur les informations spécifiées dans le DSRP après un examen minutieux des forces et des faiblesses. La Banque étudiera la possibilité de soutenir les instruments de prêt qui forgent de nouveaux partenariats avec les PMR et autres bailleurs de fonds¹², y compris l'appui budgétaire et les approches sectorielles. En outre, des mesures seront prises pour promouvoir les programmes de décentralisation en faveur des pauvres en portant une attention particulière aux contraintes en matière de capacité et à la confiscation par les élites au niveau local. De nouvelles formes d'assistance technique avec un volet important de renforcement des capacités seront également encouragées, dont la formation à l'analyse de la pauvreté.

6.2.1.4 Dans le suivi du DSP, la Banque soutiendra les efforts nationaux visant à élaborer et mettre en place des systèmes de suivi de la pauvreté, qui surveillent les indicateurs du bien-être ainsi que les retombées des programmes et des politiques. La place accordée à la pauvreté dans l'ensemble du portefeuille de prêt et sa cohérence avec les priorités du DSRP seront évaluées périodiquement. En outre, des profils de gouvernance de pays qui mesurent l'engagement des PMR à réduire la pauvreté et à mettre en œuvre le DSRP seront établis dans le contexte de l'évaluation des politiques et institutions des pays (EPIP).

6.2.1.5 En plus des efforts tendant à établir un lien étroit entre DSRP et DSP, la Banque appuiera les efforts visant à promouvoir l'analyse de la pauvreté dans les DSP. Par ailleurs, il est impératif que les équipes ayant des qualifications différentes et des spécifications sectorielles mettent davantage l'accent sur le caractère multidisciplinaire.

¹² La Banque reconnaît que les systèmes de gestion des dépenses publiques dans nombre de pays africains sont particulièrement lacunaires. Par conséquent, son appui budgétaire sera déterminé par la qualité, la transparence et la responsabilisation de ces systèmes dans les PMR. Dans l'intervalle, elle s'associera à ses partenaires au développement pour renforcer les capacités liées à la gestion des dépenses publiques au niveau national.

6.2.2 Le cycle des projets

6.2.2.1 Le nouveau cadre stratégique a d'importantes implications pour les activités du cycle des projets. Les principes de focalisation sur la pauvreté, d'appropriation nationale, de participation et d'obligation de résultats figureront en première place à chaque stade du cycle des projets.

6.2.2.2 Nombre de ces principes figurent dans les directives en vigueur sur les prêts-projets de la Banque. Comme indiqué à la section 3, les plénipotentiaires du FAD-VIII proposent trois critères axés sur la pauvreté à appliquer à tous les projets d'investissement de la Banque. En outre, tous les projets de la Banque doivent traiter d'un besoin de développement clé, satisfaire les critères de base de développement et de réduction de la pauvreté et recevoir l'adhésion de l'emprunteur et des parties prenantes.

6.2.2.3 Au stade de l'identification des projets, la Banque appliquera systématiquement les principes d'appropriation nationale, de focalisation sur la pauvreté et de participation. Elle engagera de larges consultations avec les gouvernements des PMR, les organisations de la société civile et les autres bailleurs de fonds, et assurera la cohérence avec les priorités stratégiques du DSRP. Des mesures efficaces seront prises pour développer et appliquer les critères de sélection pour l'évaluation du potentiel de réduction de la pauvreté des projets.

6.2.2.4 Les stades suivants de préparation et d'évaluation préliminaire requièrent des évaluations d'impact social. La Banque évaluera les impacts possibles des projets sur les pauvres et les groupes vulnérables. Autant que faire se peut, des techniques participatives d'évaluation rurale et d'évaluation des bénéficiaires seront utilisées. Si des effets néfastes et de hauts risques sont prévus, la Banque envisagera des mesures d'atténuation spécifiques.

6.2.2.5 Au stade de l'exécution, la Banque prendra des mesures supplémentaires pour assurer la participation accrue des organisations à base communautaire et des ONG. Pendant le suivi et l'évaluation des projets, l'accent sera mis sur les résultats et des évaluations d'impact seront plus fréquemment menées. En outre, les techniques participatives de suivi de projet et d'évaluation d'impact seront largement utilisées.

6.2.3 Les partenariats

6.2.3.1 Afin d'accroître l'impact de ses activités de prêt et hors prêt au niveau national sur la réduction de la pauvreté, la Banque renforcera son partenariat avec les autres intervenants sur la base de l'objectif commun de réduction de la pauvreté. Actuellement, la Banque collabore avec un certain nombre de partenaires, au nombre desquels le Partenariat spécial avec l'Afrique (PSA) pour l'évaluation de l'expérience de DSRP, le FMI et la Banque mondiale pour la mise en œuvre de l'Initiative PPTE, la CEA à travers son appui au groupe d'apprentissage du DSRP pour l'Afrique, et le Groupe de travail informel des banques multilatérales de développement sur la pauvreté pour la préparation du rapport annuel sur la pauvreté dans le monde. Par ailleurs, un Fonds spécial pour les DSRP a été créé au sein de la Banque avec des ressources fournies par les Pays-Bas. Ce fonds spécial soutient les PMR dans l'élaboration et la mise en œuvre des DSRP. A l'avenir, les fonds serviront à financer l'analyse systématique de l'impact des programmes et projets sur la réduction de la pauvreté au niveau des pays¹³. La Banque collabore également avec le DfID pour l'élaboration de sa politique en matière de pauvreté, de même qu'avec le PNUD pour les travaux d'appui au

¹³ La nécessité de faire des analyses de la pauvreté et de son impact social est la conséquence des expériences décevantes vécues au début des programmes d'ajustement structurels financés par les institutions multilatérales et les organismes bilatéraux. À cet égard, la Banque et ses partenaires au développement procéderont à ces analyses afin d'évaluer, *ex ante*, l'impact sur la pauvreté des principaux programmes de réforme liés à la mise en œuvre des DSRP.

renforcement des capacités statistiques au niveau national, liées au DSRP, et avec la GTZ en ce qui concerne la formation du personnel dans le domaine de la pauvreté. S'agissant des données relatives à l'analyse de la pauvreté, la Banque appuie le Projet de comparaison internationale et l'Initiative 21 de Paris, lancés tous les deux pour améliorer la qualité des données relative à la pauvreté et renforcer la capacité d'analyse de la pauvreté au niveau des pays.

6.2.3.2 La Banque a également signé un protocole d'accord avec la Banque mondiale en vue d'un appui conjoint aux DSRP au niveau des pays. Selon ce protocole d'accord, la Banque joue un rôle de premier plan sur les questions d'intégration régionale, de gouvernance et de développement agricole/rural. De son côté, la Banque mondiale s'occupe de l'analyse macroéconomique, économique et sectorielle, des réformes du secteur financier, des projets d'infrastructure à grande échelle, du microfinancement et du développement du secteur privé. La répartition des tâches sera modifiée en fonction des opportunités offertes par le nouveau cadre stratégique.

6.2.3.3 Des efforts supplémentaires seront consentis pour consolider les partenariats avec les organisations régionales telles que l'IGAD, le COMESA, la SADC, la CEDAO, et l'UMA autour du thème de la réduction de la pauvreté. La création de la Division du partenariat et de la coopération devrait renforcer cet aspect du travail de la Banque sur les activités de collaboration en vue de la réduction de la pauvreté.

6.3 Les stratégies de changement institutionnel

6.3.1 Le changement organisationnel

6.3.1.1 La Banque a mis en place une nouvelle structure organisationnelle. Cette structure est censée mettre en œuvre la Vision de la Banque et susceptible de favoriser la traduction opérationnelle des éléments clés du cadre stratégique. L'élaboration et la mise en œuvre du premier Plan stratégique constituent une étape importante à cet égard.

6.3.1.2 Étant donné la priorité accordée à la réduction de la pauvreté lors de la mise en œuvre des recommandations de l'étude sur la réorganisation, une Unité du développement durable et de la réduction de la pauvreté (PSDU) a été créée et placée sous la tutelles directe du nouveau Vice-président de la politique, de la planification et de la recherche (PRVP). L'Unité a pour objet d'intégrer la pauvreté et les thèmes transversaux dans les opérations de la Banque. La création de cette unité est conforme aux démarches d'institutions similaires dans lesquelles la réduction de la pauvreté a été mise en exergue en l'associant aux activités de planification stratégique. Par conséquent, des efforts sont déployés pour doter PSDU des moyens nécessaires, y compris le recrutement de spécialistes supplémentaires des questions de pauvreté, et lui permettre de s'acquitter de manière cohérente et durable de sa mission de réduction de la pauvreté.

6.3.1.3 La direction de la Banque s'est engagée à renforcer le Département de l'évaluation des opérations (OPEV) en recrutant des experts qui seront chargés de l'évaluation rétrospective des projets/programmes de réduction de la pauvreté et dans le secteur social. Les activités de ce département porteront sur la diffusion des enseignements tirés des projets/programmes, ainsi que sur l'appui aux départements opérationnels et aux pays membres régionaux dans le domaine des méthodologies de suivi et d'évaluation rétrospective. Par ailleurs, le département préparera un rapport annuel sur l'efficacité du développement dans lequel seront passés en revue les progrès accomplis vers la réalisation des buts et objectifs de la Vision et du Plan stratégique, à savoir la réduction de la pauvreté et le développement durable. Ce rapport traitera de tous les aspects de l'efficacité du

développement et identifiera les mesures à prendre en vue d'améliorer la performance de la Banque et les résultats obtenus sur le terrain, ce qui devrait permettre d'optimiser l'action en faveur d'un plus grand impact sur le développement économique et social des PMR.

6.3.2 L'instauration d'un cadre d'apprentissage pour la réduction de la pauvreté

6.3.2.1 Un environnement d'apprentissage efficace pour la réduction de la pauvreté comprend généralement des actions dans les domaines de la recherche appliquée, de la formation continue et de la collaboration interdisciplinaire. La Banque est en train de prendre les mesures nécessaires pour créer un environnement institutionnel favorable à l'apprentissage à longue durée de son personnel. À cet égard, elle reconnaît que la formation en analyse de la pauvreté est une condition *sine qua non* pour placer la réduction de la pauvreté au cœur de ses opérations.

6.3.2.2 Une étape a été franchie vers le renforcement des capacités de recherche de la Banque en créant le Département de la recherche sur le développement au sein de la nouvelle vice-présidence PRVP. Ce département est chargé de promouvoir le leadership intellectuel dans la réflexion sur le développement. Il est composé de trois divisions : la Division de la recherche sur le développement, la Division de la statistique et l'Institut africain de développement. L'Institut africain de développement est chargé de la formation et de la diffusion des connaissances dans les PMR. La Banque s'assurera que la recherche appliquée à la réduction de la pauvreté, y compris l'appui aux études économiques et sectorielles, sera au centre du programme de ce département dans le but d'intégrer la pauvreté dans les activités de prêt et hors prêt. Pour éviter le double emploi, une partie de la recherche appliquée, dont des études économiques et sectorielles, sera entreprise en collaboration avec des institutions telles que la CEA, le FMI, le PNUD et la Banque mondiale.

6.3.2.3 Pour renforcer les aptitudes des économistes de la Banque dans les différents volets de la pauvreté, des cours d'économie de la pauvreté sont en train d'être conçus. Pour les spécialistes, les cours sur la quantification de la pauvreté, les éléments de la croissance en faveur des pauvres, l'évaluation de l'efficacité des dépenses publiques en faveur des pauvres, notamment l'analyse de l'incidence des avantages, le coût des DSRP et les systèmes de suivi et d'évaluation, seront également dispensés. La Banque s'emploiera aussi à concevoir et exécuter des programmes de formation dans toute la Banque sur la réduction de la pauvreté, conjointement avec d'autres institutions comme la CEA, GTZ et la Banque mondiale.

6.3.2.4 La nature multidimensionnelle de la pauvreté nécessite une collaboration entre tout le personnel disposant de différentes expertises sectorielles. Il est nécessaire de mettre sur pied des mécanismes formels et informels pour forger d'étroites relations entre les départements des opérations et les autres départements, entre les différents spécialistes sectoriels, les économistes et les non-économistes. La Banque prendra des mesures pour améliorer la collaboration entre différentes disciplines en s'inspirant de l'expérience d'équipes-pays/interdisciplinaires d'institutions telles que la Banque mondiale.

7. Conclusions

7.1 Ces dix dernières années, la Banque a déployé des efforts considérables pour placer la lutte contre la pauvreté au centre de ses activités. Elle est passée d'une approche de croissance économique pure à des considérations plus explicites d'orientations et de programmes opérationnels tournés vers la croissance en faveur des pauvres et la fourniture de services sociaux efficaces. La *Vision (1999)* et le Plan stratégique considèrent la réduction de la pauvreté comme le but primordial de la Banque. Cette politique est une étape supplémentaire dans le processus par lequel la Banque entend promouvoir la réduction de la pauvreté en Afrique.

7.2 L'intérêt accru porté par la Banque à la réduction de la pauvreté est apparu au moment où se produisait dans l'environnement international une mutation tendant au renforcement du développement socioéconomique de l'Afrique. La réduction de la pauvreté a émergé comme l'objectif essentiel de l'aide au développement. En outre, les principes d'appropriation nationale, de participation et d'obligation de résultats sont acceptés partout comme partie intégrante du processus de développement. Ce nouveau cadre stratégique requiert des choix favorables aux pauvres ainsi que des stratégies de mise en œuvre faisant appel à des cadres de développement stratégique et des instruments de planification pilotés par les pays eux-mêmes. Elle implique également des changements opérationnels et institutionnels au sein de la Banque, ce qui a des implications sur les programmes pays, les prêts-projets, la structure organisationnelle et l'apprentissage institutionnel. Le document indique plusieurs des changements nécessaires et réaffirme l'engagement de la Banque à les adopter.

7.3 Le consensus autour de la réduction de la pauvreté s'est fait jour dans le contexte d'une appréciation globale de la pauvreté. Le concept de pauvreté a été élargi ainsi que l'éventail des options visant à la faire reculer. Les questions de bonne gouvernance, d'habilitation et de moyens de subsistance durables figurent aujourd'hui en bonne place dans les programmes de lutte contre la pauvreté, tout comme les mesures de réduction de la vulnérabilité et des inégalités. La politique, qui établit un lien explicite entre la réduction de la pauvreté et les réformes relatives à la gouvernance, la protection de l'environnement, la réduction des inégalités et de la vulnérabilité, démontre la détermination de la Banque à mettre en œuvre ce nouveau cadre conceptuel.

7.4 La pauvreté sous toutes ses formes reste généralisée en Afrique. En tant que première institution de développement ayant pour mission d'améliorer les conditions de vie des populations du continent, la Banque est bien placée pour s'attaquer à ce problème. La politique en matière de pauvreté réaffirme l'engagement de la Banque à porter le flambeau de la lutte contre la pauvreté ainsi qu'à concevoir et mettre en œuvre ses programmes et projets conformément aux priorités des DSRP et des ODM pour les pays du FAD, et des programmes connexes pour les pays de la BAD.

Références

Appleton S. 'Education and Health at the Household Level in sub-Saharan Africa.' *CID Working Paper No. 33*. Center for International Development at Harvard University. Decembre.

Asian Development Bank (ADB). 2000. *Fighting Poverty in Asia and the Pacific. The Poverty Reduction Strategy of the Asian Development Bank*. Manila

Banque africaine de développement (en collaboration avec la Banque mondiale). 2002. *Rapport sur la pauvreté dans le monde : réaliser les objectifs de développement du millénaire en Afrique*.

Banque africaine de développement /Fonds africain de développement. 1999. *Bank's Experience in Poverty Reduction Projects*. OED. Abidjan, Juillet.

Banque africaine de développement/Fonds africain de développement. 2000. *Revue à mi-parcours du FAD- VIII*. Abidjan, novembre.

Banque africaine de développement/Fonds africain de développement. 1992. *Stratégie et programme d'action en matière de lutte contre la pauvreté*. Abidjan, Novembre.

Banque africaine de développement et. al. 2000. *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington D.C: Banque mondiale.

Banque africaine de développement. 1998. *Rapport sur le développement en Afrique 1998 : Développement du capital humain en Afrique*. Oxford: Oxford University Press.

Banque africaine de développement. 1999. *Rapport sur le développement en Afrique 1999 : Développement de l'infrastructure en Afrique*. Oxford : Oxford University Press.

Banque africaine de développement. 2000. *Rapport sur le développement en Afrique 2000 : Intégration régionale en Afrique*. Oxford : Oxford University Press.

Banque africaine de développement. 2001. *Rapport d'activité sur la réduction de la pauvreté 1998-2000*. Unité de l'environnement et du développement durable (OESU).

Banque africaine de développement. 2001. *Rapport sur le développement en Afrique 2001 : Promouvoir la bonne gouvernance en Afrique*. Oxford: Oxford University Press.

Banque africaine de développement. 2002. *Rapport sur le développement en Afrique 2002: Développement rural et réduction de la pauvreté en Afrique*. Oxford: Oxford University Press.

Banque africaine de développement/ Fonds africain de développement. 1994. *Guidelines for the Implementation of the Action Program for Poverty Alleviation*. Abidjan, Mai.

Binswanger H. et. al. 1999. 'Spurring Agriculture and Rural Development.' Paper prepared for the Africa Seminar Series on 'Can Africa Claim the 21st Century.' Abidjan, July 6-10.

Blackden M. and C. Bhanu. 1999. 'Gender, Growth and Poverty Reduction.' *World Bank Technical Paper No. 428*. The World Bank, Washington, D.C.

Booth D. and H. Lucas. 2001. 'Desk Study of Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems.' Report Commissioned by DFID for the Strategic Partnership with Africa. 22 April.

- Collier P. and A. Hoeffler. 1998. 'On Economic Causes of Civil War.' *Oxford Economic Papers*. Vol. 50.
- Crook R. and A. Sverrisson. 1999. 'To What Extent Can Decentralised Forms of Government Enhance the Development of Pro-Poor Policies and Improve Poverty-Alleviation Outcomes?' *Paper Prepared for WDR 2000 Conference*. Caste Donnington, UK, August 16-17.
- Demery L. and M. Walton. 1998. 'Are Poverty Reduction and other Twenty-first Century Social Goals Attainable?' World Bank, Washington, D.C.
- Deninger K. and L. Squire. 1998. 'New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth.' *Journal of Development Economics*. Vol. 57.
- Duraiappah A.K. 1998. 'Poverty and Environmental Degradation: A Review and Analysis of the Nexus.' *World Development*. Vol. 26. No. 12.
- Eastwood R. and M. Lipton. 1999. 'The Impact of Changes in Human Fertility on Poverty.' *Journal of Development Studies*. Vol. 36. No. 1.
- Filmer D. and L. Pritchett. 1998. 'The Effect of Household Wealth on Educational Attainment Around the World: Demographic and Health Survey Evidence.' *Policy Research (PRE) Working Paper No. 1980*. The World Bank. Washington D.C.
- Fonds international pour le développement agricole (FIDA). 2001. *Rural Poverty Report 200: The Challenge of Ending Rural Poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- Fossard A. et. al. 2001. 'Public Spending for Poverty Reduction.' In World Bank *PRSP Sourcebook*. The World Bank: Washington, D.C.
- Foster M. 2000. 'New Approaches to Development Co-Operation: What Can we Learn from Experience with Implementing Sector Wide Approaches?' *ODI Working Paper No. 140*. Overseas Development Institute, London.
- Gwatkin D.R. 2000. 'Health Inequalities and the Health of the Poor: What do we Know? What can we do?' *Bulletin on the World Health Organisation*. Vol. 78.
- Haddad L. et. al. 1999. 'Are Urban Poverty and Undernutrition Growing? Some Newly Assembled Evidence.' *World Development*. Vol. 27. No. 11.
- Halperin D. 2000. 'Is Poverty the Root Causes of AIDS? The Answer may be more Complex than Commonly Thought'. *Global AIDSLink*. Vol. 65.
- Hanmer L. et. al. 1997. *Poverty in sub-Saharan Africa*. The Hague: Institute of Social Studies Advisory Service.
- Herrick B. 1994. 'Systematic Interventions in Urban Poverty.' *ESP Discussion Paper No. 34*. Washington D.C.: The World Bank.
- Klasen S. 2001. 'In Search of the Holy Grail: How to Achieve Pro-Poor Growth.' *Paper Commissioned by the GTZ for the Strategic Partnership with Africa*. University of Munich.
- Lipton M. 1996. 'Successes in Anti-Poverty'. *Issues in Development Discussion Paper No. 8*. Genève, Bureau international du travail.

- Lipton M. 1999. 'Population and Poverty: How do they Interact?' In M. Livi-Bacci and G. De Santis (Eds.). *Population and Poverty in the Developing World*. Oxford: Clarendon Press.
- Lipton M. and M. Ravallion. 1995. 'Poverty and Policy'. Ch. 41 of J. Behrman and T.N. Srinivasan (Eds.) *Handbook of Development Economics*. Vol. IIIb. Amsterdam: Elsevier.
- Mazumdar D. 2001. *Small-Medium Enterprise Development in Equitable Growth and Poverty Alleviation*. Paper delivered at the Asia and Pacific Forum on Poverty: Reforming Policies and Institutions for Poverty Reduction. Manila, ADB, February 5-9.
- Mellor J. 1999. 'Pro-Poor Growth: The Relation between Growth in Agriculture and Poverty Reduction.' Paper prepared for USAID/G/EGAD. November 11.
- Morduch J. 1999. 'The Microfinance Promise'. *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXVII. No. 4.
- Mosley P. and D. Hulme. 1998. 'Microenterprise Finance: Is There a Conflict between Growth and Poverty Alleviation?' *World Development*. Vol. 26. No. 5.
- Nafziger E.W. et. al. 2000. *War, Hunger and Displacement. The Origins of Humanitarian Emergencies*. Oxford: Oxford University Press.
- Organisation des Nations Unies. 2000. *Déclaration du Millénaire des Nations Unies*. Résolution adoptée par l'Assemblée générale. A/Res/55/2. 18 septembre.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 1996. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*. Development Assistance Committee/OECD, Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 1999. *DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices*. Development Assistance Committee/OECD, Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2001. *DAC Guidelines on Poverty Reduction*. Development Assistance Committee/OECD, Paris.
- Programme des Nations Unies pour le développement. 1997. *Rapport sur le développement humain 1997*. New York: PNUD.
- Quisumbing A. et. al. 2001. 'Are Women Overrepresented Among the Poor? An Analysis of Poverty in Ten Developing Countries.' *Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper No. 115*. IFPRI, Washington, D.C., June 2001.
- Reardon T. and S. Vosti. 1995. 'Links Between Rural Poverty and Environment in Developing Countries: Asset Categories and Investment Poverty.' *World Development*. Vol. 23. No. 9.
- Strauss J. and D. Thomas 1995. 'Human Resources: Empirical Modelling of Household and Family Decisions.' In J. Behrman and T.N. Srinivasan (Eds.) *Handbook of Development Economics*. Vol. IIIb. Amsterdam: Elsevier.
- Svedberg P. 1996. 'Gender Biases in Sub-Saharan Africa: Reply and Further Evidence.' *Journal of Development Studies*. Vol. 32. No. 6.
- UNAIDS/World Bank. 2001. *AIDs, Poverty Reduction and Debt Relief*. Geneva, Switzerland.

United Nations 1995. *Report of the World Summit for Social Development*. New York City: United Nations.

United Nations 1998. *Poverty Reduction Strategies: A Review*. UNDESA/DSPD. New York: United Nations Publications.

United Nations 2001. *The Costs of Poverty and Vulnerability*. UNDESA/DSPD. New York: United Nations Publications.

United Nations Development Programme. 2000. *Overcoming Human Poverty: Poverty Report 2000*. New York: UNDP.

Van Eeghen W. 1995. 'Poverty in the Middle East and North Africa.' Processed. The World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 2001. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.

World Bank/SPA. 2001. *African Poverty at the Millennium*. SPA/World Bank. Washington D.C.: The World Bank.

Documents de politiques de la Banque

- Politique relative au secteur agricole (1999)
- Coopération avec les organisations de la société civile : Politique et directives (2000)
- Politique en matière de coopération économique et d'intégration régionale (2000)
- Politique dans le secteur de l'éducation (2000)
- Politique en matière de bonne gouvernance (1999)
- Politique sur les questions de genre (2001)
- Politique dans le secteur de la santé (1996)
- Politique en matière de lutte contre le VIH/sida (2001)
- Politique de gestion intégrée des ressources en eau (2000)
- Politique en matière de population et stratégies de mise en œuvre (2001)
- Stratégie de lutte contre le paludisme (2002)